

**A URGÊNCIA DO FIM DA EMENDA CONSTITUCIONAL 95 NO
ENFRENTAMENTO DA COVID-19 E NO CENÁRIO PÓS-PANDEMIA**

**Documento apresentado por organizações qualificadas como *Amicus
Curiae* à Ministra Rosa Weber e aos demais Ministros do STF**

DIREITOS VALEM MAIS - Coalizão pelo fim da Emenda Constitucional 95

7 de maio de 2020

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
1.1. Da qualificação dos autores e objetivos do documento	3
1.2 EC 95: a medida econômica mais drástica do mundo	4
1.3 A atuação da sociedade civil pelo fim da EC 95	5
2. ANÁLISE SOCIOECONÔMICA DA EC 95	8
3. CONTRIBUIÇÕES AO PEDIDO DE INFORMAÇÕES DA MINISTRA ROSA WEBER: IMPACTOS DA EC 95 NA SAÚDE E SEGURIDADE SOCIAL	18
4. OS EFEITOS DA EC 95 NOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS E A PANDEMIA DA COVID-19	30
4.1 Educação	30
4.2. Ciência e Tecnologia	37
4.3 Alimentação e nutrição adequadas e agricultura familiar	41
4.4 Territórios Quilombolas e Reforma Agrária	44
4.5. Povos Indígenas	50
4.6. Meio Ambiente	51
4.7. Assistência Social	52
4. 8. Direitos da Criança e do Adolescente	56
4. 9. Cultura	63
4.10. Direitos das Mulheres	64
4.11. Igualdade Racial e Enfrentamento do Racismo	65
4.12. Direito à cidade	66
4.13. Pobreza e Desigualdade	68
5. A EC 95 NO COTIDIANO DA POPULAÇÃO: RELATOS DA PANDEMIA	70
6. CONCLUSÃO: ARGUMENTOS PELA SUSPENSÃO IMEDIATA DA EC 95/2016 E RECONHECIMENTO DE SUA INCONSTITUCIONALIDADE PELO STF	76

1. INTRODUÇÃO

1.1. Da qualificação dos autores e objetivos do documento

As **organizações da sociedade civil devidamente qualificadas nos autos como *amicus curiae***¹ nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) referentes à Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos (EC95/2016) – que protocolaram no Supremo Tribunal Federal (STF) em 18 de março de 2020 o pedido de suspensão imediata da Emenda – vêm apresentar à Ministra Rosa Weber e aos demais Ministros do STF este documento com informações e análises que visam responder às questões contidas no pedido de informação da Ministra ao governo federal sobre o impacto da EC95 no enfrentamento da pandemia da COVID-19.

As entidades **representam uma ampla articulação da sociedade civil**², fruto de um esforço intersetorial, composta por mais de cem instituições, como Conselhos Nacionais de Direitos, redes e organizações da sociedade civil, movimentos sociais, centrais sindicais e instituições acadêmicas, todas reconhecidas publicamente por sua atuação em prol da defesa da democracia e da garantia dos direitos humanos no Brasil.

Este documento também tem por objetivo fornecer informações sobre os efeitos da Emenda Constitucional em várias políticas sociais e ambientais, e apresentar argumentos que justificam a urgência do fim da EC 95 para a garantia dos direitos humanos garantidos constitucionalmente e das condições de sobrevivência da população não somente durante, mas no pós-pandemia. Ainda, o documento apresenta um conjunto de relatos de casos de violação de direitos de indivíduos e coletivos que revelam o imenso sofrimento gerado à população em decorrência da terrível combinação no país do desmantelamento das políticas sociais e da profunda crise econômica com a chegada da pandemia.

Sintonizado com o atual e intenso debate internacional sobre a necessidade de alternativas econômicas para o financiamento de políticas públicas nacionais e globais, a partir da experiência da COVID-19, o documento também apresenta alternativas concretas para que o Estado brasileiro supere o quadro de acentuado subfinanciamento das políticas públicas sociais e ambientais que tanto fragilizou a “imunidade” de nosso país no enfrentamento da COVID-19³.

Este subfinanciamento levou a graves retrocessos sociais, ferindo frontalmente o princípio da realização progressiva dos direitos humanos previsto no Pacto Internacional dos

¹ Ação Educativa, Assessoria, Pesquisa e Informação; Conectas Direitos Humanos; Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - Cedeca Ceará; Campanha Nacional pelo Direito à Educação e Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – Fineduca.

² Entre elas: Plataforma DHESCA, Conselho Nacional de Saúde, Conselho Nacional de Direitos Humanos, Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS); Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional; Frente Nacional em Defesa do SUAS; Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura; Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação – CNTE; Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM; Federação Nacional dos Farmacêuticos; Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político; Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, Associação Brasileira de ONGs, Coalizão Negra por Direitos, Articulação de Mulheres Brasileiras. A lista completa das 191 organizações se encontra ao final deste documento.

³ Relatório publicado no dia 23 de abril de 2020 pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) revela como a Emenda Constitucional 95 e outras medidas de austeridade fiscal reduziram recursos de programas sociais importantes para o combate a pandemia de COVID-19. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/obrasilcombaixaimunidade/>

Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e o de não retrocesso social. O que foi reafirmado por decisão do STF no julgamento da ADI 5595, que reconheceu como inconstitucionais dispositivos da Emenda Constitucional 86/2015 que reduziam drasticamente o orçamento do Sistema Único de Saúde. Nesta perspectiva, este documento apresenta argumentos em defesa do aumento do gasto social e de sua função redistributiva, mas também como ação necessária para dinamizar e acelerar a recuperação da economia brasileira, decisão política já adotada atualmente por vários países frente à perspectiva da brutal recessão econômica no pós-pandemia.

Neste momento dramático, dar um fim à Emenda Constitucional 95 representa a possibilidade de ampliar as chances de lidar com as suas consequências, aumentando as chances de sobrevivência de grande parte da população frente à doença, à fome e à miséria que crescem vertiginosamente. Significa retomar o caminho rumo ao fortalecimento da capacidade do Estado e das políticas públicas de garantir direitos constitucionais; melhorar as condições de vida de crianças, adolescentes, jovens e adultos; enfrentar as profundas e históricas desigualdades brasileiras; dinamizar a economia por meio dos investimentos sociais e ambientais e preparar o país para o contexto de aceleradas mudanças climáticas e de riscos de novas pandemias globais como alertado pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Existem alternativas de regras fiscais que mantêm a responsabilidade fiscal, mas que também promovem responsabilidade e justiça social: é nessa direção que o Brasil precisa avançar.

1.2 EC 95: a medida econômica mais drástica do mundo

Considerada pela Organização das Nações Unidas (ONU) a medida econômica mais drástica do mundo contra direitos sociais⁴, a EC 95 foi aprovada pelo Congresso Nacional em dezembro de 2016, instituindo o Novo Regime Fiscal, e tornando constitucional a política econômica de austeridade por vinte anos.

Criticada nacional e internacionalmente como extremamente ineficaz e destruidora das condições de vida da população, inclusive por organismos como o próprio Fundo Monetário Internacional (FMI)⁵, as políticas de austeridade têm como base o entendimento de que há somente um caminho para um país sair de uma crise econômica: cortar gastos sociais e privatizar bens públicos.

Esse caminho cria um círculo vicioso que desaquece a economia, aumenta o desemprego, diminui a arrecadação de impostos, concentra a renda ainda mais na mão de poucos, destrói setores produtivos da economia nacional e viola - de forma ampla e extremamente perversa - os direitos humanos da população, com impacto terrível nos setores mais pobres⁶.

Em contraposição às políticas econômicas de austeridade, ampla bibliografia nacional e internacional vem comprovando que os investimentos sociais reduzem desigualdades e são motores de desenvolvimento econômico com justiça social. Por isso, em vários países e blocos econômicos, mesmo em períodos de crise, há aumento desse investimento, considerada uma medida econômica anticíclica.

A Emenda Constitucional 95/2016 se tornou o eixo estrutural da política econômica de austeridade no Brasil, sem sequer entregar os resultados prometidos de crescimento

⁴ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/brasil-teto-de-20-anos-para-o-gasto-publico-violara-direitos-humanos-alerta-relator-da-onu/>

⁵ Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2013/jun/05/imf-underestimated-damage-austerity-would-do-to-greece>

⁶ Stanford. Economia Desumana: porque a austeridade mata. 2014.

econômico e redução da dívida pública. Ela estabeleceu a diminuição drástica dos gastos sociais, aprofundando a miséria, aumentando a fome e a mortalidade infantil, acentuando a destruição ambiental e as desigualdades sociais e, em especial, comprometendo ainda mais as condições de sobrevivência da população, sobretudo da população pobre, negra e indígena do país. Além disso, em decorrência dos cortes das políticas sociais, as mulheres, sobretudo as mulheres negras e pobres passaram ainda mais a serem responsabilizadas pelos cuidados com as famílias, comunidades, com a reprodução da vida.

Mais do que nunca, neste momento da pandemia, vários países do mundo já consideram mudar o rumo de suas políticas, superando a cisão entre a economia e a garantia de direitos socioeconômicos e ambientais. De acordo com os princípios de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário e da Constituição Federal, a economia deve estar a serviço dos direitos constitucionais da população, e não o inverso.

1.3 A atuação da sociedade civil pelo fim da EC 95

Desde maio de 2016 quando veio a público a intenção do governo Temer de apresentar a Proposta de Emenda Constitucional ao Congresso Nacional – proposta que posteriormente tramitou como PEC 241 na Câmara Federal e PEC 55 no Senado Federal – diversos setores sociais comprometidos com a defesa da democracia e com a promoção dos direitos humanos atuaram de diferentes formas para alertar a sociedade brasileira e exercer legitimamente pressão política sobre o Congresso pela não aprovação da Emenda. Ainda na fase de tramitação da PEC no Senado Federal, o Relator Especial da ONU para extrema pobreza, Philip Alston, divulgou pronunciamento público alertando o Estado e a sociedade brasileira para os efeitos da medida caso aprovada, o que levaria o país a “um retrocesso social único” na história da humanidade.

A PEC e, posteriormente, a Emenda 95 aprovada pelo Congresso Nacional em dezembro de 2016 foram objetos de: diversos atos e manifestações públicas nas cidades e no campo em todo o país, como greves nacionais e ocupações estudantis em escolas e universidades; estudos de instituições acadêmicas renomadas⁷, organizações não governamentais e de institutos governamentais de pesquisa, como o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), que explicitaram seus efeitos perversos para os direitos sociais e ambientais e para a economia; relatórios nacionais de direitos humanos e denúncias internacionais ao Sistema Interamericano e ao Sistema Internacional de Direitos Humanos; posicionamentos públicos de Conselhos Nacionais de Direitos (Saúde, Direitos Humanos, Segurança Alimentar, Criança e Adolescente, Meio Ambiente entre outros); campanhas e mobilizações nacionais; abaixo-assinados, apelos públicos e outras ações destinadas ao Congresso Nacional; e seis Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal.

Neste contexto, uma das ações desenvolvidas em 2017 foi a elaboração do Relatório sobre os Impactos da Política Econômica de Austeridade nos Direitos Humanos⁸, construído por Relatoras e Relatores Nacionais de Direitos Humanos e por filiadas e parceiras da Plataforma DHESCA, com apoio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/MPF). O Relatório foi desenvolvido por meio de um conjunto de missões das Relatoras e Relatores Nacionais de Direitos Humanos que visitaram comunidades de todo país para avaliar os efeitos da EC95 e das demais medidas de austeridade nos territórios.

⁷ Entre eles, os estudos Austeridade e Retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil (2016); Austeridade e Retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil (2018); Economia para Poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil (2018).

⁸ Disponível em www.austeridade.plataformadh.org.br

Lançado em audiência pública no Senado Federal em outubro de 2017, o Relatório Nacional evidenciou os efeitos dos cortes sociais e o gigantesco sofrimento da população no cotidiano, abordando mais especificamente cinco situações: o desmantelamento da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e da política de proteção dos direitos dos povos indígenas na Amazônia brasileira; o aumento acelerado da população em situação de rua e em ocupações de moradia na cidade de São Paulo; o acirramento da violência institucional nas favelas cariocas; a fragilização das políticas de saúde e de assistência social e seu impacto no atendimento às famílias atingidas pela tríplice epidemia (dengue, chikunguia e zika) no estado de Pernambuco; a situação dos assentamentos rurais após os cortes nas políticas de agricultura familiar e de reforma agrária no estado de Goiás.

Além de abordar as múltiplas violações nos territórios, o Relatório apresentou um conjunto de recomendações ao Estado brasileiro; foi base para denúncias à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e ao Conselho de Direitos Humanos da ONU e um dos subsídios para a elaboração do posicionamento conjunto⁹ de sete Relatores Especiais das Nações Unidas sobre os efeitos devastadores da Emenda Constitucional 95 e sobre o fato do Brasil ter sido o único país do mundo adotar a austeridade como política econômica de longo prazo, o que fere o respeito ao direito democrático da população escolher um governo com base no programa econômico apresentado.

O Relatório também se constituiu em subsídio para a elaboração do documento internacional *Princípios Orientadores para Avaliações do Impacto das Reformas Econômicas nos Direitos Humanos*, aprovado pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU com base em proposta apresentada por Juan Pablo Bohoslavsky, Perito Independente das Nações Unidas sobre os efeitos da dívida externa e das políticas econômicas nos direitos humanos.

Do processo de construção e debate sobre os resultados do relatório nasceu em 2018 a *Campanha Direitos Valem Mais* (www.direitosvalemmais.org.br), promovida por ampla Coalizão intersetorial, a qual as entidades que se qualificaram como *amicus curiae* e apresentaram a petição de suspensão imediata da Emenda Constitucional 95 ao STF se vinculam, processo coletivo formado por muitas vozes.

Igualmente diversos acadêmicos, entre eles muitos economistas, de diferentes perspectivas teóricas e políticas, se manifestaram sobre o caráter anti direitos constitucionais e anti princípios de direitos humanos da Emenda 95, além de como tal medida tem sido decisiva para o aprofundamento da crise econômica no país. A EC95 levou o país a retroceder de forma acelerada em indicadores internacionais que medem a garantia dos direitos humanos e as condições de vida da população, descumprido várias normativas e metas internacionais.

A Emenda 95 tem sido um entrave para que o Brasil alcance os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), avaliação reafirmada por relatórios nacionais produzidos pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável (GT A2030), que monitora o cumprimento dos ODS no Brasil. O relatório anual dos impactos da EC 95 para ODS¹⁰ alerta que “a alteração constitucional ignora mudanças na estrutura

⁹ Os relatores que assinaram o Pronunciamento conjunto foram: Juan Pablo Bohoslavsky, especialista em dívida externa e direitos humanos; Léo Heller, relator especial sobre os direitos humanos à água e ao esgoto sanitário; Ivana Radacic, presidente do grupo de trabalho sobre discriminação contra a mulher na lei e na prática; Hilal Elver, relatora especial para o direito humano à alimentação; Leilani Farha, especialista em direito à habitação adequada; Dalnius Puras, relator para o direito humano à saúde; e Boly Barry, relatora para o direito à educação. A íntegra do Pronunciamento dos Relatores da ONU está disponível em: <http://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/08/OL-BRA-4-2018.pdf>

¹⁰ A série de Relatórios Luz da Sociedade Civil para Agenda 2030 (2017, 2018, 2019) podem ser acessados em www.gtagenda2030.org.br/relatorios

demográfica do país decorrentes da expectativa de vida e da queda da taxa de natalidade, e alimenta o potencial de crescimento das taxas de pobreza e pobreza extrema, diante da impossibilidade da aplicação de políticas que enfrentam esse quadro”. O 2º Relatório Luz enviado à ONU – Organização das Nações Unidas em 2018, primeiro ano de contenção orçamentária reflexo da EC 95, mostrou como o “Brasil estava ficando para trás” devido ao desalinhamento das políticas econômicas, sociais e ambientais frente aos ODS, deixando a maior parte da população sem garantias de seguridade social, num contexto de desemprego estabilizado em um patamar alto e aumento do contingente da economia informal. A análise também indicou que a redução de investimento público não foi acompanhada por investimento privado, como foi prometido, aprofundando as raízes da estagnação.

Os dados oficiais do Brasil, portanto, indicam que a EC 95 já impactava (ainda antes da COVID-19) o alcance das metas relacionadas à: eliminação da pobreza (ODS 1), promoção da saúde e bem-estar (ODS 3), educação de qualidade (ODS 4), Trabalho decente e crescimento econômico (ODS 8), redução das desigualdades (ODS 10) e cidades e comunidades sustentáveis (ODS 11). Com a pandemia, passou-se a observar ainda seu impacto no ODS 2 (Erradicação da Fome), pois a COVID-19 encontrou o Brasil com as suas políticas de segurança alimentar extremamente fragilizadas, como será apresentado neste documento.

Destaca-se ainda que, como fruto da denúncia às instâncias internacionais, realizada por esta ampla e intersectorial coalizão da sociedade civil, responsável por este documento, o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos divulgou comunicado¹¹ de Relatores Especiais da ONU no último dia 26 de abril criticando o governo brasileiro por suas “políticas econômicas e sociais irresponsáveis que colocam milhões de vidas em risco”. O comunicado alerta para o fato que a pandemia ampliou os efeitos adversos da EC95 no país e reafirma a necessidade urgente de que o Estado brasileiro dê um fim a Emenda. Segundo os Relatores Especiais da ONU, os cortes de financiamento governamentais violam os padrões internacionais de direitos humanos, inclusive na saúde, educação, moradia, alimentação, água e saneamento e igualdade de gênero.

1.4 O gigantesco desafio deste momento histórico

Nesse contexto da COVID-19, ampliou-se e diversificou-se o número de economistas, políticos e atores da sociedade civil brasileira que passaram a defender o fim da EC95 como medida fundamental não somente durante, mas igualmente no pós-pandemia.

Passada a pandemia, para lidar com a gigantesca crise remanescente será essencial uma revisão de todas as regras fiscais para a adoção de um novo sistema baseado em justiça fiscal que seja compatível com o enfrentamento das desigualdades, com os direitos humanos, com a sustentabilidade ambiental em um contexto de complexas e aceleradas mudanças climáticas e de possibilidade de novas pandemias.

Com a expectativa de que as informações e argumentos jurídicos, sociais e econômicos contidos neste documento contribuam de forma qualificada para a decisão do STF em prol da suspensão imediata da EC95 e do futuro reconhecimento da inconstitucionalidade da Emenda, reafirmamos o desafio histórico – intensificado dramaticamente pela pandemia – de superarmos a cisão entre economia e direitos constitucionais e a expectativa que o STF dê limites e proteja o povo brasileiro de medidas econômicas que geram imenso sofrimento às crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos e muitas mortes e que aprofundam ainda mais o abismo social em nosso país.

¹¹ Disponível em:

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25842&LangID=E>

2. ANÁLISE SOCIOECONÔMICA DA EC 95

O chamado “Novo Regime Fiscal”, aprovado em dezembro de 2016 por meio da EC 95/2016, instituiu uma regra para as despesas primárias do Governo Federal com duração para 20 anos e possibilidade de revisão – restrita ao índice de correção – em 10 anos. Pela regra, o gasto primário do governo federal fica limitado por um teto definido pelo montante máximo do ano anterior reajustados pela inflação acumulada, em 12 meses medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

O grande objetivo da EC 95/2016 é reduzir o tamanho do Estado brasileiro, por meio da contração das despesas públicas federais, o que impossibilitará a sua atuação na garantia de provisão de serviços e de direitos sociais, e aumentará a desigualdade no Brasil, como destacaram Dweck, Silveira e Rossi (2018). O não crescimento real das despesas totais do Governo Federal resultará em uma redução do gasto público relativamente ao PIB e per capita (devido tanto a um crescimento real do PIB quanto ao crescimento da população ao longo desses 20 anos). De acordo com a regra proposta, os gastos públicos não vão acompanhar o crescimento da renda e nem o da população, em um país cujo o gasto per capita ainda é muito baixo¹².

Em 20 anos, no período de 1997 a 2016, o gasto primário do governo central cresceu de 14% para 19% do PIB. Para além dos efeitos da contração do PIB de 2016, que amplificam esse indicador, esse crescimento refletiu, em grande parte, a regulamentação dos direitos sociais conforme foi pactuado na Constituição Federal (CF88). Já para os 20 anos de duração da EC 95/2016, de 2017 a 2036, considerando a projeção de crescimento do PIB estimada pelo Governo Federal apresentada no PLDO 2021¹³, estima-se que o gasto primário do governo federal retorne para a casa de 12,5% do PIB em 2036, como mostra a Figura 1. Ou seja, **a EC 95/2016 propõe retroceder, nos seus 20 anos de duração, tudo o que o país avançou nos 20 anos anteriores em termos de consolidação dos direitos sociais**. Mesmo considerando apenas até 2026, período no qual o indicador de correção das despesas, o IPCA, não pode ser alterado, a contração é para 15,5%, atingindo um valor próximo ao de 1997.

O efeito da EC 95/2016 sobre as despesas públicas gera uma mudança na composição das despesas federais, ou “efeito achatamento”. Inicialmente, a EC 95/2016 irá comprimir as despesas não obrigatórias (discricionárias) conforme demonstrado na Figura 1 e depois exigirá a revisão das despesas obrigatórias. Isto porque, com base no exercício de simulação apresentado na Figura 1, mantendo os Benefícios Previdenciários (RGPS, RPPS e Pensão Militar) de acordo com a reforma da previdência aprovada em 2019 e os mínimos constitucionais de Saúde e Educação alterados pela própria EC 95/2016, todas as despesas federais precisarão encolher de 7,2% do PIB em 2017 para 3,7% do PIB em 2026 e para 0,7% do PIB em 2036.

O exercício de simulação apresentado na Figura a seguir considera que:

(1) com os efeitos da reforma previdenciária aprovada em 2019, de acordo com as estimativas apresentadas nos anexos do PLDO 2021, os benefícios previdenciários, a soma do RGPS com o RPPS Civil e a Pensão Militar, devem se manter estáveis em torno de 10% do PIB;

(2) as aplicações mínimas na área de saúde (ASPS) e educação (MDE) serão reduzidas de acordo com a proposta da EC 95/2016, de corrigir apenas pela inflação e não mais acompanhar a arrecadação; e

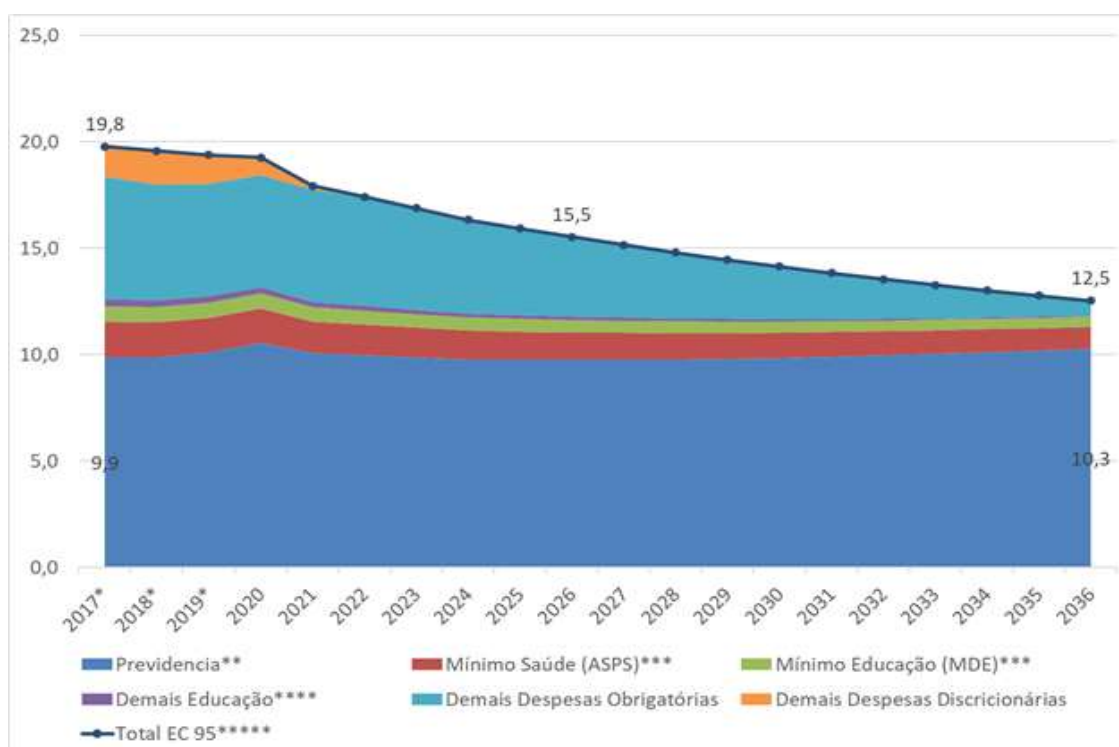
¹² Enquanto os dados em percentual do PIB são comparáveis aos países da OCDE, o gasto per capita, ainda é em torno de 1/3 da média da OCDE.

¹³ Essa estimativa apresenta uma média próxima a 2,0% ao ano (aa.)

(3) pela regra de reajuste apenas pela inflação passada, o gasto total do governo federal deverá cair de 19,8% do PIB em 2017 para 15,5% em 2026 e para 12,5% em 2036;

As demais despesas que deverão ser comprimidas para que o teto seja cumprido incluem todos os demais benefícios sociais, tais como BPC/LOAS, Abono e Seguro Desemprego, Bolsa Família, o salário de servidores de todas as áreas (exceto parcialmente educação e saúde), o custeio de todas as áreas, incluindo parte da saúde e da educação e os investimentos do governo Federal. Explicitamente, essa emenda já afetou o funcionamento da máquina pública e o financiamento de atividades estatais básicas e esse quadro tende a se agravar nos próximos anos, como procuraremos demonstrar nesse texto.

Figura 1 - Simulação do Impacto da EC 95/2019 nas Despesas Primárias do Governo Central



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tesouro Nacional. Atualiza cálculos apresentados em Dweck, Silveira e Rossi (2018). A simulação fez uso da estimativa de crescimento real do PIB e inflação do governo federal apresentadas nos Anexos da PLDO 2021. *Para os anos de 2017 a 2019 os valores apresentados são os valores efetivamente executados conforme dados da STN. ** Os gastos com a previdência somam o RGPS, RPPS Civil e Pensão Militar, para o ano de 2020 foram utilizadas as dotações orçamentárias constantes na LOA 2020 e as projeções para 2021 a 2036 são aquelas apresentadas em anexos específicos no PLDO 2021. ***Dados do RREO de fevereiro de 2020, Mínimo Educação e Mínimo da Saúde foram calculados de acordo com a EC 95/2016. *** são os demais pagamentos da função educação que contam para o Teto de Gastos, de acordo com relatório do Tesouro Nacional. **** Teto de gastos de acordo com o Relatórios Bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas de vários anos e projeções com base nas projeções de inflação e crescimento real do PIB constantes do PLDO 2021. Para 2020 não se incluem os créditos extraordinários que serão utilizados para o combate à pandemia, pois não estão sujeitos ao Teto.

2.1. A contração das despesas discricionárias

Como pode ser visto na Figura 1, o primeiro efeito da emenda é uma total incapacidade de realizar as despesas discricionárias, cujo espaço fiscal tende a se extinguir já

em 2022. De fato, como pode ser visto na Tabela 1, que apresenta os dados das ações orçamentárias sujeitas ao decreto de programação financeira, a contração real dessas despesas foi de 3,3% ao ano desde o início da EC 95/2016 (2016-2019). Essa contração foi puxada pelas despesas efetivamente discricionárias, que tiveram uma queda de 6,3% aa. nesse mesmo período. As despesas apresentadas na Tabela 1 já estão sujeitas ao contingenciamento orçamentário decorrente da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e, como pode ser visto, tinham apresentado uma queda real no período de desaceleração e crise da economia brasileira, fruto do efeito pró-cíclico da regra de resultado primário. Ou seja, quando a economia brasileira se desacelerou e a arrecadação também foi contraída, o governo precisou realizar cortes nas despesas discricionárias ou evitar a ampliação das despesas obrigatórias sujeitas ao controle fiscal¹⁴. Ainda assim, como pode ser visto na Tabela a seguir, na média geral, e para a maior parte das áreas apresentadas, a contração dos gastos foi ainda maior pós EC 95/2016, quando as duas regras fiscais passaram a coexistir, numa situação em que vale sempre a pior das regras. Aqui cabe um grande destaque para a área de ciência e tecnologia com uma queda de quase 15% ao ano no período de vigência da EC 95/2016 e uma queda acumulada no período de 38%.

Tabela 1: Despesas Primárias do Governo Central Sujeitas à Programação Financeira 2010-2019 (valores em R\$ milhões a preços de jan/2020 – IPCA)

Discriminação	R\$ Milhões (valores janeiro/2020)					Var. % a. a.	
	2010	2016	2017	2018	2019*	2010-2016	2016-2019
Despesas sujeitas à programação financeira	332.351	307.450	264.022	281.682	277.774	-1,3%	-3,3%
Obrigatórias com controle de fluxo	113.300	147.058	136.388	145.431	145.883	4,4%	-0,3%
Benefícios a servidores públicos	7.690	14.944	14.356	13.961	14.064	11,7%	-2,0%
Bolsa família	23.150	32.734	31.075	32.199	33.639	5,9%	0,9%
Saúde	72.777	90.567	82.513	87.259	87.930	3,7%	-1,0%
Educação	7.589	6.695	6.803	6.831	5.848	-2,1%	-4,4%
Demais	2.094	2.118	1.641	5.181	4.402	0,2%	27,6%
Discricionárias	219.051	160.392	127.634	136.251	131.891	-5,1%	-6,3%
Saúde	14.660	22.681	25.288	31.097	29.754	7,5%	9,5%
Educação	22.661	32.586	25.919	26.522	22.268	6,2%	-11,9%
Defesa	18.152	16.265	13.792	16.173	19.741	-1,8%	6,7%
Transporte	24.128	14.670	11.911	11.381	9.432	-8,0%	-13,7%
Administração	10.027	6.147	6.407	8.327	6.919	-7,8%	4,0%
Ciência e Tecnologia	7.450	6.419	4.518	4.501	3.961	-2,5%	-14,9%
Segurança Pública	4.073	2.992	3.332	3.720	3.568	-5,0%	6,0%
Assistência Social	5.145	5.222	4.399	3.517	3.905	0,2%	-9,2%
Demais	112.756	53.411	32.070	31.012	32.344	11,7%	-15,4%

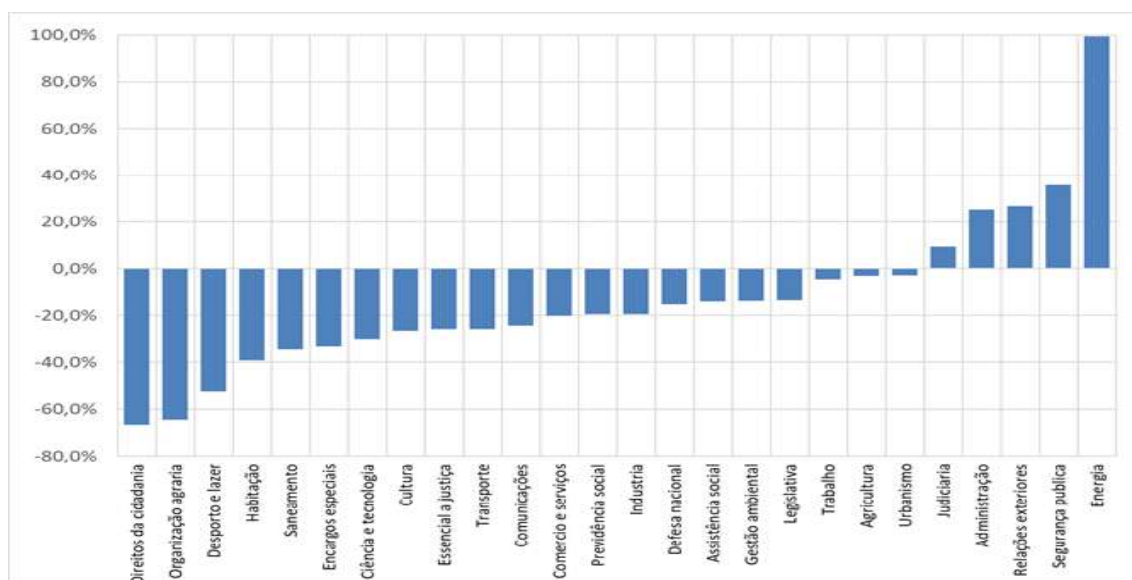
Fonte: Relatório do Tesouro Nacional. *Para o ano de 2019 foi retirado o aporte feito na Eletrobrás de R\$ 34,0 bilhões fora do teto da EC 95/2016

Conforme apresentado na tabela 1, as demais **despesas discricionárias** apresentaram a maior queda, 15,4%. Portanto, se olharmos em mais detalhes apenas para as despesas

¹⁴ Conforme estabelece a LDO 2020 em seu art. 59º § 2º “O Poder Executivo federal estabelecerá no ato referido no caput as despesas primárias obrigatórias constantes da Seção I do Anexo III, que estarão sujeitas a controle de fluxo, com o respectivo cronograma de pagamento”. O ato referido no caput, trata-se do decreto de contingenciamento, publicado pelo poder executivo, após o relatório bimestral de receitas e despesas. Portanto, há algumas despesas obrigatórias cuja autorização depende de orçamento prévio. Um exemplo é a expansão do número de beneficiários do programa Bolsa Família que só pode ser realizado se houver a expansão do orçamento. Há aqui um contraponto com outros benefícios sociais, como BPC/LOAS, cujo orçamento deve ser suplementado, toda vez que houve uma ampliação do montante do benefício para além do que foi previsto originalmente na Lei Orçamentária.

discricionárias (exceto saúde e educação¹⁵) no período de vigência da EC 95/2016, como pode ser visto na Figura 2, as áreas mais afetadas, apresentadas por função, foram: direito da cidadania, organização agrária, desporto e lazer, habitação, encargos especiais e ciência e tecnologia, com quedas superiores a 30% em 3 anos, seguidos pela Cultura, uma área que já vinha em queda acentuada desde 2015.

Figura 2 – Despesas Primárias Discricionárias por Função (exceto saúde e educação) (Variação real % de 2016 a 2019)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório da EC 95/2016 da STN. Para função energia, em 2019, houve uma execução atípica de R\$ 326,0 milhões na ação orçamentária 2482 Fabricação do combustível nuclear.

2.2. A queda dos investimentos federais

No caso específico dos **investimentos federais**, conforme apresentado na Tabela 2, a queda observada de 2010 a 2016, de 5% aa., foi ampliada com a EC 95/2016 passando para uma queda de 12% aa nos três anos da vigência da emenda. Diversos economistas¹⁶ apontam que o valor atual dos investimentos federais não é suficiente nem mesmo para garantir a manutenção dos ativos existentes, e impede qualquer ampliação do estoque de capital público. Portanto, a EC 95/2016 leva à deterioração do patrimônio público e à incapacidade do governo federal de ampliar e melhorar a infraestrutura econômica e social brasileira. Na abertura pelas principais áreas, nota-se que a maior queda ocorreu nos investimentos do atual ministério da Cidadania, que incorporou o antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Um dos projetos dessa área descontinuados nesse período foi o projeto de implantação de cisternas no semiárido brasileiro.

¹⁵ Na **Figura 2**, retiramos as funções saúde e educação, pois a parte discricionária dessas funções é pequena relativamente às despesas totais nessas áreas e essas já estão apresentadas na **Tabela 1**.

¹⁶Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2018/08/06/investimento-e-insuficiente-para-repor-depreciacao-do-capital.ghtml>

Tabela 2 – Despesas Discricionárias – Investimentos do Governo Federal (GND 4) (2010-2019) (apurado pelo valor pago)

Ministérios	R\$ Milhões (valores janeiro/2020)					Part. % 2019	Var. % a. a.	
	2010	2016	2017	2018	2019		2010-2016	2016-2019
Infraestrutura	22.021,0	11.663,5	10.123,6	9.515,4	7.837,4	21,7%	-10%	-12%
Defesa	11.530,8	9.922,0	8.506,3	8.231,9	7.370,1	20,4%	-2%	-9%
Desenvolvimento Regional	15.253,1	9.406,4	6.973,2	6.450,2	6.932,4	19,2%	-8%	-10%
Saúde	3.851,0	5.422,7	3.158,5	6.301,2	3.723,8	10,3%	6%	-12%
Educação	8.910,4	6.058,0	4.505,9	4.552,1	3.439,8	9,5%	-6%	-17%
Cidadania	2.058,9	2.738,6	1.093,3	995,0	1.076,7	3,0%	5%	-27%
Demais	10.044,4	7.318,2	5.575,6	5.400,7	5.820,1	16,1%	-5%	-7%
Total	73.669,6	52.529,4	39.936,3	41.446,5	36.200,4	100%	-5%	-12%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIAFI

A queda nos investimentos federais se reflete, em parte, na redução das **transferências voluntárias a estados e municípios**, como apresentado na Tabela 3. A queda só não foi maior durante a vigência da EC 95/2016, porque a diminuição nos repasses do executivo federal foi compensada, no caso dos municípios, por ampliação das emendas individuais que passaram a ter execução obrigatória, por determinação constitucional, a partir de 2016. Para os estados, mesmo com as emendas impositivas de bancada, houve uma queda expressiva nos repasses federais totais (incluindo as emendas impositivas).

Tabela 3 – Despesas Discricionárias – Transferências e Execução Orçamentária delegada a entes subnacionais (apuradas pelo critério de "valor pago")

Transferências e Execução Orçamentária delegada		R\$ Milhões (valores janeiro/2020)					Var. % a. a.	
		2010	2016	2017	2018	2019	2010-2016	2016-2019
Demais	Estados	18.259,0	9.574,9	7.573,5	4.400,6	4.519,6	-10,2%	-22,1%
	Municípios	17.086,4	14.849,7	11.494,9	14.507,7	13.411,4	-2,3%	-3,3%
	Consórcios e Multigovernamentais	5,8	111,3	51,8	25,9	19,9	63,8%	-43,6%
Emend. Impos.	Estados	1,5	612,8	960,3	1.647,7	1.705,6		-40,7%
	Municípios	0,5	4.060,5	3.589,1	7.503,9	6.804,0		-18,8%
	Consórcios e Multigovernamentais	0,0	6,0	16,2	5,8	6,7		-3,6%
Total		73.669,6	52.529,4	39.936,3	41.446,5	36.200,4	-3,1%	-3,2%

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do SIAFI.

Conforme demonstrado até aqui, as primeiras despesas federais mais impactadas pela EC 95/2016, até o momento, foram as despesas discricionárias, que já sofriam com a queda da arrecadação e os efeitos da regra de resultado primário da LRF, com seu caráter procíclico, e foram fortemente contraídas nos primeiros anos da vigência da emenda. Além disso, como discutido acima, o espaço para execução dessas despesas tende a acabar nos próximos anos. Os defensores da EC 95/2016 argumentam que essa compressão das despesas discricionárias é fruto de um excesso de despesas obrigatórias.

2.3. A redução dos gastos obrigatórios

Em linha com esse argumento, em novembro de 2019, o Governo Federal apresentou o Plano Mais Brasil, um pacote de três propostas de emenda à Constituição (PEC) com o objetivo de reduzir gastos obrigatórios, revisar fundos públicos e alterar as regras do Pacto Federativo. Essas propostas pretendem aprofundar os impactos da EC 95/2016, ao permitir a redução da jornada com redução de remuneração dos servidores, a redução de repasses a estados e municípios e a fusão e compensação dos mínimos de saúde e educação, entre outras medidas.

No entanto, as **despesas obrigatórias**, que são muitas vezes consideradas as “culpadas” por essa queda nas despesas discricionárias, representam grande parte da atuação do governo e seu caráter obrigatório decorre da decisão da sociedade de garantir a sua execução. Conforme pode ser visto na Tabela a seguir, em 2019, as transferências de renda às famílias, na forma dos principais benefícios sociais, representavam 60% das despesas obrigatórias. As despesas com servidores civis e militares, ativos e inativos, representaram mais 25% das despesas obrigatórias. Dos 15% restantes, quase 7% são outras despesas (exceto pessoal) da área de saúde e 1,6% da educação.

Tabela 4 – Despesas Primárias Obrigatórias % do PIB (2010 - 2019) (apuradas pelo critério de "valor pago")

	% do PIB					Part. % 2019	Var. (p.p.)	
	2010	2016	2017	2018	2019		2010-2016	2016-2019
I. Pessoal e Encargos Sociais + Benefícios	4,5%	4,3%	4,5%	4,3%	4,5%	25,5%	-0,18	0,17
I.1 - Ativo Civil	2,0%	1,9%	1,9%	1,8%	1,9%	10,7%	-0,11	0,03
I.2 - Ativo Militar	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	2,3%	-0,03	0,01
I.3 - Aposentadoria e Pensões Civis	1,2%	1,1%	1,2%	1,1%	1,2%	6,9%	-0,10	0,09
I.4 - Reformas e Pensões Militares	0,7%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	4,0%	-0,04	0,08
I.5 - Outros	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,5%	0,00	-0,03
I.6 - Benefícios a Servidores Públicos	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	1,1%	0,09	-0,01
II. Trans. às Famílias	8,3%	10,5%	10,6%	10,3%	10,7%	60,7%	2,20	0,23
II.1 - Benefícios Previdenciários	6,6%	8,3%	8,5%	8,3%	8,6%	49,0%	1,75	0,32
II.2 - Abono e Seguro Desemprego	0,8%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	4,4%	0,14	-0,13
II.3 - Benefícios de Legislação Especial e indenizações	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,00	0,00
II.4 - Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/AMV	0,6%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	4,7%	0,22	0,03
II.5 - Bolsa Família	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	2,6%	0,10	0,01
III. Demais Despesas Obrigatórias (Sem Controle de Fluxo)	1,0%	1,7%	1,3%	1,3%	1,1%	6,2%	0,73	-0,62
III.1 - Fundev/FundeB - Complementação da União	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	1,2%	0,07	0,00
III.2 - Legislativo, Judiciário, MPU e DPU (Custeio e Capital)	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	1,0%	0,03	-0,04
III.3 - Subsídios, Subvenções e Proagro	0,1%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	0,9%	0,26	-0,22
III.4 - Demais	0,6%	0,9%	0,7%	0,7%	0,6%	3,2%	0,36	-0,36
IV. Demais Obrigatórias (Com Controle de Fluxo)	1,2%	1,4%	1,3%	1,3%	1,3%	7,5%	0,12	-0,04
IV.1 - Educação	1,1%	1,2%	1,1%	1,2%	1,2%	6,8%	0,15	-0,06
IV.2 - Saúde	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,4%	-0,02	-0,01
IV.3 - Demais	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,3%	0,00	-0,03
Total	15,0%	17,9%	17,7%	17,3%	17,6%	100,0%	2,87	-0,26

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Resultado do Tesouro Nacional (fev/2020).

No período de 2010 a 2016, houve um aumento de 2,9 pp do PIB das despesas obrigatórias, sendo 2,2 pp o aumento nas transferências de às famílias (Tabela 4). Esse aumento decorre da ampliação do número de benefícios pagos, do aumento real do salário mínimo, valor-base de grande parte dos benefícios nesse período, e também da queda real do PIB nos anos 2015 e 2016, o que também leva ao aumento do indicador. O aumento do número de beneficiários dos programas sociais associado à valorização real do salário mínimo

teve um efeito redistributivo relevante conforme apontado por estudos¹⁷. Por outro lado, nesse mesmo período, as despesas com servidores, ativos e inativos, permaneceu basicamente estável em termos do PIB, com queda de 0,18 pp, mesmo com o aumento do quadro de servidores ativos.

Em contraposição, no período de vigência da EC 95/2016, as despesas obrigatórias em proporção do PIB foram reduzidas em 0,26 pp. As transferências às famílias, diante do fim da valorização real do salário mínimo, mantiveram-se constante em proporção do PIB, e houve forte queda dos subsídios e do pagamento de abono e seguro e desemprego diante da redução da formalização no mercado de trabalho. Já o aumento de 0,17 pp. nas despesas de pessoal, o que contrabalança a queda de 0,18 pp. no período anterior, está concentrado no aumento de pagamentos a aposentadorias e pensões civis e militares. Possivelmente, esse aumento está associado à antecipação da decisão de aposentadoria diante da discussão da reforma previdenciária ao longo desse período.

Portanto, **a proposta de cortar despesas obrigatórias significa necessariamente reduzir os benefícios sociais e a provisão de serviços públicos para a população.** A Tabela 5 traz a composição despesa com pessoal ativo, o que ajuda a entender os impactos da proposta do governo de redução de jornada e de não contratação dos servidores. Como pode ser visto na Tabela 4, dos 4,5% do PIB de despesa com pessoal, encargos sociais e benefícios aos servidores, o pessoal ativo civil representa menos da metade, 1,9% do PIB. Desse total, 29% referem-se ao pagamento a servidores do Ministério da Educação, enquanto 25,5% é para servidores do Ministério da Economia, seguido pelo Judiciário (17%). Portanto, somando essas três categorias com o Ministério da Saúde temos 77% das despesas com servidores ativos civis.

Tabela 5 - Composição das Despesas Primárias de Pessoal Ativo Civil por Ministério/Poder (apurado pelo critério valor empenhado)

	2010	2016	2017	2018	2019
<i>Educação</i>	18,1%	26,3%	27,6%	28,2%	29,1%
<i>Economia</i>	31,2%	27,3%	22,7%	22,5%	25,5%
<i>Judiciário</i>	18,1%	16,3%	16,0%	16,1%	17,0%
<i>Saúde</i>	7,7%	6,6%	6,3%	5,8%	5,4%
<i>Agricultura, Pecuária e Abastecimento</i>	3,5%	3,9%	3,9%	3,8%	4,1%
<i>Justiça e Segurança Pública</i>	4,2%	3,5%	4,0%	3,9%	3,9%
<i>Legislativo</i>	4,6%	3,7%	3,5%	3,4%	3,4%
<i>MPU e CMPU</i>	2,4%	2,6%	2,7%	2,7%	3,0%
<i>Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações</i>	1,7%	1,6%	1,5%	1,5%	1,0%
<i>Demais</i>	8,5%	8,1%	11,8%	12,2%	7,7%

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do SIAFI

Cabe destacar, como pode ser visto na Tabela 6, que apesar de os Ministérios da Economia e da Educação terem participações semelhantes em termos da composição das despesas de pessoal, em termos dos quadros efetivos desses ministérios, o Ministério de Educação tem o número de servidores três vezes maior. Isso indica que o salário médio dos servidores do Ministério da Educação é inferior ao da Economia. O mesmo pode ser dito sobre o salário médio do ministério da Saúde. Os três Ministérios, Educação, Economia e Saúde,

¹⁷ Hallak Neto e Saboia (2014); Saboia e Hallak Neto (2016) e Saboia et al. (2017)

somados, representam 81% do quadro de servidores ativos do poder executivo. Portanto, para obter algum efeito expressivo em termos de redução de despesas de pessoal, a redução da jornada dos em até 25% deve atingir, possivelmente, os servidores desses três ministérios. Nesse caso, é importante saber então como o governo pretende reduzir as filas do INSS, garantir a arrecadação federal e o controle das aduanas, manter o processo de democratização do ensino superior e tecnológico e garantir a oferta de serviço de saúde nos hospitais federais.

Tabela 6 - Servidores Civis do Poder Executivo em dez 2019

	Servidores Ativos*	Part. %	Acumulado %
<i>Educação</i>	283.749	54%	54%
<i>Economia</i>	87.561	17%	70%
<i>Saúde</i>	59.376	11%	81%
<i>Justiça e Segurança Pública</i>	29.254	6%	87%
<i>Agricultura, Pecuária e Abastecimento</i>	12.034	2%	89%
<i>Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações</i>	7.451	1%	91%
<i>Demais</i>	49.687	9%	100%

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Painel Estatístico de Pessoal

2.4. O crescimento das despesas financeiras

Finalmente, é importante entender que a EC 95/2016 cria um teto apenas para uma parcela das despesas federais, as chamadas despesas primárias, deixando de fora do teto as despesas financeiras, em especial, o pagamento de juros e encargos da dívida. Portanto, como pode ser visto na Tabela 7, **apesar das despesas primárias como um todo apresentarem um crescimento real de apenas 1,6% aa, entre 2016 e 2019, as despesas com juros cresceram 7,7% aa, no mesmo período.** É importante ressaltar que a Tabela 7 apresenta todas as despesas primárias, ou seja, inclui também aquelas despesas que não estão sujeitas ao teto de gastos, tais como a repartição de receita com estados e municípios, os créditos extraordinários e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.

Tabela 7 - Despesas Financeiras x Despesas Primárias – Impactos da EC 95 (apurados pelo valor pago)

	R\$ Milhões (valores 2019)				Var. % a. a.
	2016	2017	2018	2019	2016-2019
Despesas Financeiras	1.343.503,0	1.146.075,2	1.183.925,2	1.108.937,8	-6,2%
<i>Refinanciamento da dívida</i>	723.699,8	492.954,9	460.183,3	468.632,1	-13,5%
<i>Amortização da dívida</i>	206.338,2	214.904,3	278.841,3	251.240,0	-6,8%
<i>Juros e encargos da dívida</i>	227.923,9	218.508,4	289.803,7	285.102,6	7,7%
<i>Demais</i>	185.541,0	219.707,7	155.096,9	103.963,0	-17,6%
Despesas Primárias	1.635.281,2	1.606.704,2	1.620.877,6	1.716.868,1	1,6%
<i>Inversões financeiras</i>	18.095,8	8.888,4	11.619,3	18.773,3	1,2%
<i>Investimentos</i>	53.452,7	40.706,5	42.838,2	37.820,0	-10,9%
<i>Outras despesas correntes</i>	1.276.089,7	1.251.626,5	1.274.469,8	1.347.778,3	1,8%
<i>Pessoal e encargos sociais</i>	287.643,0	305.482,8	291.950,3	312.496,5	2,8%

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do SIAFI.

Quando aprovada, a EC 95/2016 apresentava duas falácias, conforme apontado por Dweck (2016). Em primeiro lugar, do ponto de vista macroeconômico, afirmava que a sua aprovação levaria a um crescimento econômico acelerado e a uma redução da dívida pública. **Apesar de todos os impactos da contração nas despesas primárias, não houve uma ampliação robusta do resultado fiscal no país.** A dívida líquida do setor público passou de 46,1% em dezembro de 2016 para 55,7% em dezembro de 2019, e, nesse mesmo período, a dívida bruta passou de 69,8% para 75,8%. Isso se deve a dois fatores fundamentais, por um lado, pelo pagamento de juros que se manteve em patamar elevado, apesar da queda expressiva da taxa básica de juros. Por outro lado, houve uma contração da arrecadação decorrente do fraco desempenho econômico e de uma redução na formalização do mercado de trabalho no período de vigência da emenda.

Esse resultado não é surpreendente. Desde 2010, quando os países europeus e os EUA retomaram as políticas de austeridade, após um breve período de expansão dos gastos ou de políticas fiscais mais expansivas durante a crise de 2008, há na literatura econômica diversas críticas à decisão desses países. Cada vez mais, há textos que discutem as consequências de um ajuste fiscal autodestrutivo¹⁸, destacando os impactos da política de austeridade sobre a desaceleração da atividade econômica e sobre o aumento da desigualdade.

A outra falácia, conforme tentamos demonstrar nessa seção, é a ideia de que a EC 95/2016 não levaria a cortes sucessivos das despesas primárias federais, mas imporia apenas um “congelamento”. Conforme destacam Dweck e Rossi (2018), a aprovação da EC 95/2016: “interferiu de forma direta num ténue balanço entre as responsabilidades fiscais e sociais. As propostas apresentadas na LRF de contingenciamento automático diante de queda de arrecadação sempre encontraram como contraponto certas obrigações sociais presentes na Constituição. (...) A aprovação da EC95/2016, alterou de forma decisiva esse contrapeso entre LRF e Constituição, em detrimento das responsabilidades sociais”. (p. 52)

Cordes, et al. (2015), em um texto para discussão publicado pelo FMI, mostra que nenhum país do mundo estabeleceu uma regra para gasto público tal como a brasileira, sem crescimento real das despesas primárias em uma emenda na Constituição. Conforme demonstraram Rossi e Dweck (2016), a necessidade de constitucionalizar a regra fiscal era para alterar, especificamente, a dinâmica dos gastos com saúde e educação. Ou seja, o grande objetivo da EC 95/2016 era desvincular as aplicações nessas áreas da arrecadação, o que demandava uma emenda à Constituição.

¹⁸ Bastagli, Coadi and Gupta, 2012; Ball, Furceri, Leigh and Loungani, 2013; Ostry, Berg and Tsangarides, 2014, Lopez and Amaral, 2017

2.5. A adoção de regras fiscais de segunda geração

Precisamos, urgentemente, adotar no Brasil as chamadas regras fiscais de segunda geração, que foram destacadas em relatório do FMI¹⁹ sobre as mudanças nas regras fiscais após a crise de 2008. As regras de 2ª geração têm como base alguns princípios fundamentais: (1) reduzir a prociclicidade, para permitir que o governo amplie gastos enquanto famílias e empresas estejam reduzindo, em especial, em momentos de recessão; (2) aumentar a flexibilidade, ao prever cláusulas de escape para situações atípicas, em especial baixo crescimento e alto desemprego; (3) ter capacidade de mudar política fiscal de acordo com as conjunturas e jamais deixá-la engessada por longos períodos; e (4) assegurar mecanismos de transparência que permitam à sociedade conhecer a situação fiscal e evitar tentativas de burlar as regras.

Também é essencial que uma nova regra fiscal no Brasil considere os princípios de direitos humanos. Na Relação de Fundamentação, direitos humanos – política fiscal, os princípios e acordos de direitos humanos condicionam a finalidade, o desenho, a execução, o monitoramento e a avaliação da política fiscal. É o inverso do que é entendido hoje no campo da economia ortodoxa, onde as regras fiscais que limitam a realização dos direitos, como se os mesmos não coubessem no orçamento público (CESR et.al., 2015)²⁰.

Como todas as políticas públicas, a política fiscal está sujeita aos princípios dos pactos internacionais de direitos humanos. Os princípios de direitos humanos correspondem a uma série de parâmetros e diretrizes aplicáveis à política fiscal, destacando-se nessa relação os princípios de: garantia do conteúdo mínimo, uso máximo de recursos disponíveis para a realização progressiva dos direitos; não retrocesso social; não discriminação; transparência, participação social e prestação de contas (Inesc, 2018)²¹.

Na Relação Instrumental, política fiscal – direitos humanos, a política fiscal deve ter como finalidade fundamental a garantia dos direitos humanos. Isso pode ser realizada por meio de uma tributação com justiça fiscal, que respeite o princípio da capacidade contributiva; nas decisões de alocação de recursos no orçamento público, uma vez que os direitos de acordo com o adequado financiamento de políticas públicas que os realizam; e por meio da existência de características anticíclicas e de cláusulas de escape, que permitam lidar com emergência, como a COVID-19, amenizar ciclos e prevenir crises que afetam a garantia de direitos, além de buscar o pleno emprego (David, Rossi, Chaparro, 2020)²².

A drástica redução da participação do Estado na economia que representará a manutenção da EC 95/2016 irá impor outro projeto de país. Trata-se de um novo pacto social, que reduz substancialmente os recursos públicos para garantia dos direitos sociais, como saúde, educação, previdência e assistência social. Nesse novo pacto social, transfere-se responsabilidade para o mercado no fornecimento de bens sociais. Trata-se de um processo que transforma direitos sociais em mercadorias.

¹⁹ Eyraud, et al. (2018)

²⁰ CESR, ACIJ, CELS, DEJUSTICIA, FUNDAR, IBP, INESC, OXFAM, RJFALC. Política Fiscal y Derechos Humanos en las Américas Movilizar los recursos para garantizar los derechos. Informe temático preparado con ocasión de la Audiencia Temática sobre Política Fiscal y Derechos Humanos, 156º Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Washington D.C., Octubre de 2015.

²¹ INESC. Metodologia orçamento e direitos. Brasília, 2018.

²² David, GC; Rossi, P.; Chaparro, SH. A essencial relação entre direitos humanos e política fiscal. World Economic Association, 2020 [no prelo].

3. CONTRIBUIÇÕES AO PEDIDO DE INFORMAÇÕES DA MINISTRA ROSA WEBER: IMPACTOS DA EC 95 NA SAÚDE E SEGURIDADE SOCIAL

Com o objetivo de contribuir para as seis questões contidas no pedido de informações da Ministra Rosa Weber ao governo federal no âmbito da ADI 5715, as organizações qualificadas como *Amicus Curiae*, em parceria com a Coalizão que apoia a construção desse documento, apresentam as informações referentes ao impacto da EC 95/2016 na área da Saúde e na Seguridade Social.

Observa-se que, em 4 de maio, a Advocacia-Geral da União (AGU) protocolou as respostas do governo federal às seis questões contidas no pedido de informação da Ministra, deixando de fora, entretanto, as informações prestadas pelo Conselho Nacional de Saúde, juntadas nos autos por estas organizações qualificadas como *Amicus Curiae*. O ato da AGU denota má-fé processual na omissão de informações a este E. Supremo Tribunal Federal, contrárias ao seu interesse.

PERGUNTAS: Acerca dos efeitos do regime orçamentário instituído pela EC no 95/2016 no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, em especial na definição do montante mínimo aplicado em ações e serviços públicos de saúde:

a) qual o resultado da alteração na forma de cálculo do montante mínimo de recursos a serem obrigatoriamente aplicados pela União em serviços de saúde, na vigência do Novo Regime Fiscal, a EC no 95/2016 resultou negativamente o financiamento de ações e serviços públicos de saúde, comparativamente ao regime anterior?

A regra anterior à EC 95/2016 para o cálculo do valor mínimo a ser aplicado em ASPS - ações e serviços públicos de saúde era de 15% da RCL - Receita Corrente Líquida, de acordo com a Emenda Constitucional nº 86/2015. A apuração da execução desse valor era pela despesa empenhada, conforme Lei Complementar nº 141/2012.

A EC 95/2016 determinou que o valor aplicado em ASPS deveria ser em 2017, 15% da RCL; e nos exercícios posteriores, o valor do ano anterior corrigido pelo IPCA. Além disso, a EC 95 estabeleceu como fase da despesa para apuração do cumprimento do “Teto dos Gastos” a despesa paga mais os restos a pagar pagos. Essa situação gerou uma insegurança sobre a forma de apurar a execução do valor mínimo em ASPS, se deveria ser a despesa empenhada ou a despesa paga mais restos a pagar pagos. Além disso, valores de restos a pagar que já foram considerados no valor mínimo aplicado em ASPS não deveriam ser novamente computados. De qualquer forma, em ambos os casos, desde a vigência do “Teto” o valor aplicado em saúde ficou abaixo do valor que teria sido aplicado se a regra anterior estivesse em vigência, conforme será demonstrado a seguir.

O CNS - Conselho Nacional de Saúde, em respostas às perguntas da ministra Rosa Weber na ADI 5715, que estão **anexas**, demonstrou que avaliando pela despesa empenhada ocorreu desfinanciamento federal do SUS com a EC 95: “A perda apurada até 2019 foi de R\$ 17,6 bilhões e a estimada para 2020 é de R\$ 4,9 bilhões, o que totaliza R\$ 22,5 bilhões a menos do que deveriam ser os recursos da saúde em apenas três anos de vigência da nova regra – e que ainda terá mais 17 anos pela frente. Houve também perdas no tocante aos recursos federais do SUS, apurado a partir de 2018, quando apurado estimado em proporção à receita corrente líquida da União, quer em termos de piso federal, quer em termos de valor empenhado”. Ainda de acordo com as respostas do CNS, somente em 2017 o valor empenhado em ASPS ficou acima de 15% da RCL, nos anos seguintes isso não ocorreu. Em 2018, a despesa empenhada foi 14,5% da RCL; em 2019 foi de 13,5%; e em 2020, de acordo

com a despesa prevista na LOA, antes dos créditos extraordinários para lidar com a pandemia de COVID-19, a previsão era de empenho de 14,4% da RCL. Tal fato demonstra a perda de recursos federais para o SUS em decorrência da existência do Teto dos Gastos, em que pela regra anterior, pelo menos 15% da RCL teria sido empenhada em ASPS.

Tabela 1: Perda de financiamento federal do SUS a partir de 2018 decorrentes da EC 95/2016 (em R\$ per capita correntes e como proporção da receita corrente líquida)

Anos	IPCA - Variação Média Anual (%)	IPCA Médio - fator de correção para 2019	População (milhões de habitantes)	Receita Corrente Líquida - RCL (R\$ milhões)	RCL (R\$ de 2019 por habitante)	Piso ASPS (R\$1,00 de 2019 por habitante)	Piso/ RCL	Empenhado/ Milhões	Empenhado per capta (R\$1,00 de 2019 por habitante)	Empenhado/ RCL
2017	3,45	1,0753	207,7	727.254	3.766	565	15,00%	114.701	594	15,77%
2018	3,66	1,0373	208,5	805.348	4.007	559	13,95%	116.821	581	14,51%
2019	3,73	1,0000	210,1	905.659	4.310	558	12,95%	122.615	583	13,54%
2020	3,19	0,9691	211,8	960.100	3.977	555	13,95%	125.443	574	14,43%

Elaboração: Rodrigo Benevides, Carlos Ocke-Reis e Francisco Funcia. Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o IPCA, Produto Interno Bruto (PIB) e população estimada com data de referência em 1o de julho. Secretaria do Tesouro Nacional - STN/ME para a Receita Corrente Líquida. Siga Brasil (Senado Federal) para a execução orçamentária e financeira com Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS.

Nota 1: Valores atualizados para preços médios de 2019 pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA (IBGE).

Nota 2: IPCA de 2020 estimado em 3,25% (Relatório Focus/Bacen de 07/02/2020).

Cabe destacar ainda da tabela anterior, do CNS, que de 2017 para 2020, a população brasileira cresceu de 207 milhões para 211 milhões, de tal forma que a despesa empenhada per capita reduziu de R\$ 594 para R\$ 574 no mesmo período. Esse cenário contraria o princípio de não retrocesso social do direito à saúde da população brasileira, uma vez que limita o acesso e a qualidade dos serviços públicos de saúde. Ademais, contraria o princípio de não discriminação entre usuários/as exclusivos/as do SUS e os que também fazem uso de forma complementar de seguros privados de saúde, uma vez que o governo federal está reduzindo o valor per capita aplicado em ASPS ao mesmo tempo em que libera o reajuste constante e amplo dos planos de saúde, alegando que os custos em saúde estão maiores devido ao ganho tecnológico e envelhecimento populacional. Ora, se um argumento vale para uma parte da sociedade, por que não valeria para todo o restante, de necessidade de ampliação do valor per capita em saúde?

Já em uma avaliação pela etapa da despesa paga mais restos a pagar pagos, a perda de recursos federais para o SUS continua demonstrada. Em 2018, apesar de a despesa paga estar acima dos 15% da RCL, cabe destacar que foi o ano em que ocorreu um alto pagamento de restos a pagar em comparação com outros anos - R\$ 13,2 bilhões - um terço acima da média de anos anteriores. De 2012 a 2017 a média de pagamento de restos a pagar anualmente havia sido de R\$ 8 bilhões. A relevância desse tema é que os valores inscritos em restos a pagar pagos em 2018, haviam sido computados nos anos anteriores, pela regra previamente vigente, como parte do cálculo do valor mínimo a ser aplicado em ASPS. Contabilizá-los novamente pela mudança de análise de despesa empenhada para despesa paga devido à EC 95 é na verdade enganar o teto. Assim, se esse “extra” de restos a pagar pagos em 2018 fossem retirados, em torno de R\$ 4 bilhões, seria justamente o valor que está sendo considerado como despesa acima da regra de aplicação dos 15% da RCL.

Tabela 2: Despesa paga em saúde em relação a 15% da Receita Corrente Líquida

Anos	RCL	15% RCL	Dotação Inicial	Autorizado	Pago + RP Pago	Pago + RP Pago - 15% RPL
2017	727.254.000.000	109.008.100.000	128.650.069.000	131.433.894.842	118.246.566.921	9.158.466.921
2018	805.348.000.000	120.802.000.000	129.401.708.714	128.361.714.035	124.896.120.212	4.094.120.212
2019	905.659.000.000	135.894.000.000	125.830.088.033	130.615.283.879	126.832.490.384	-9.016.509.616
2020	869.100.000.000	130.365.000.000	138.909.652.708	138.909.652.708	41.384.083.535	-4.729.669.419

Fonte: Siga Brasil e STN

Em 2019, o valor pago em ASPS foi R\$ 9 bilhões inferior ao que teria sido na regra anterior de valor mínimo a ser aplicado em saúde. Em 2020, a dotação inicial para ASPS estava prevista com R\$ 4,7 bilhões a menos do que teria sido se fosse considerado o mínimo dos 15% da RCL. A ampliação da despesa autorizada em relação à dotação inicial corresponde aos créditos extraordinários abertos em decorrência da pandemia de COVID-19, devendo ser despesas tratadas à parte por sua natureza. Cabe destacar ainda que, em 2020, R\$ 97,5 bilhões destinados a ASPS estão condicionados vinculados ao órgão orçamentário 93000 - Programações condicionadas à abertura legislativa de crédito suplementar em decorrência da regra de ouro do inciso III do art. 167 da Constituição Federal.

A AGU, em resposta à Ministra Rosa Weber se a EC 95 resultou negativamente no financiamento de ações e serviços públicos de saúde (ASPS) em comparação com as regras anteriores, protocolada no dia 4 de maio no STF, construiu três cenários, conforme sintetizado na tabela a seguir: (1) no primeiro, comparou a evolução da aplicação mínima em saúde de acordo com a EC nº 86/2015 e de acordo com a EC nº 95/2016; (2) no segundo, simulou os valores da aplicação mínima em saúde de acordo com a EC nº 86/2015 combinada com a Medida Cautelar na ADI 5595/2017 e a aplicação mínima em saúde sob o regime da EC nº 95/2016; (3) e no terceiro comparou a aplicação mínima em saúde com a despesa efetivamente realizada.

Tabela: Comparação do valor efetivo aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde frente a 3 cenários de cálculo de mínimo a ser aplicado em ASPS (EC 86; EC 86 + ADI 5595; EC 95)

	A	B	C	D	E	F	G
	Piso em ASPS EC 86/15 com escalamento	EC 86/15 sem escalamento por Medida Cautelar na ADI 5595/17	EC 95/16	Aplicação efetiva em ASPS	E=D-A	F=D-B	G=D-C
2016	93,7			106,2	12,5		
2017	99,6	109,1	109,1	114,7	15,1	5,6	5,6
2018	113,6	120,8	112,4	116,8	3,2	-4	4,4
2019	131,3	135,8	117,3	122,3	-9	-13,5	5
2020	130,4	130,4	121,2	138,5	8,1	8,1	17,3

Fonte: Informações nº 159/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU; Elaboração: própria

O cenário 1 (coluna E) desconsidera o que existe no presente que é a medida cautelar na ADI 5595/17. Apesar disso, nesse cenário, em 2019, as ASPS perderam R\$ 9 bilhões. O cenário 2 (coluna F) que seria o da regra anterior, da EC 86/15 somada à medida cautelar, mostra que as ASPS perderam em R\$ 4 bilhões em 2018 e R\$ 13,5 bilhões em 2019, totalizando R\$ 17,5 bilhões a menos para o SUS de 2017 a 2019, anos de vigência da EC 95. Por fim, o cenário 3 (coluna G) não representa uma resposta à ministra uma vez que calcula o que foi efetivamente aplicado em ASPS em relação à EC 95 e não a uma regra anterior.

Não teria como aparecer perda de receita nesse cenário 3 porque é uma comparação com o próprio valor mínimo a ser aplicado em saúde em vigência e seu não cumprimento resultaria em penalidades ao Ministério da Saúde. Apesar disso, é justamente considerando esse cenário, que não é de fato uma resposta à pergunta da ministra, que a AGU conclui ao afirmar que “o estudo comparativo demonstra, de forma bastante elucidativa, que, no período de 2016-2020, a observância do piso constitucional estabelecido na EC nº 95/2016 não impediu a aplicação de recursos excedentes ao piso em ações e serviços públicos de saúde”. Comparando a resposta do Ministério da Saúde com a resposta do Conselho Nacional de Saúde, a qual foi desconsiderada pela AGU, apesar de sua citação nominal no pedido de informações da ministra. O CNS também demonstrou que ocorreu desfinanciamento federal do SUS com a EC 95 com uma perda apurada até 2019 de R\$ 17,6 bilhões.

Finalmente, cabe fazer considerações específicas com relação à aplicação em ASPS em 2020. A AGU em sua resposta considera a dotação inicial prevista na LOA 2020 de R\$ 138 bilhões. Porém, a inexecução orçamentária é prática frequente no orçamento público. Assim, é interessante olhar para o valor mínimo a ser aplicado em ASPS pela EC 95 em vigência. Nesse caso, o valor seria de R\$ 121 bilhões, inferior aos R\$ 130 bilhões caso a regra da EC 86 estivesse em vigência – com ou sem escalonamento, já que 2020 já seria de fato 15% da RCL a ser aplicado em ASPS. Além disso, 2020 é um ano atípico. Frente à pandemia de Covid-19, muitos créditos extraordinários estão sendo abertos em favor das ASPS e será importante contabilizá-los de forma separada para não incorrer em aplicação efetiva inferior ao piso, caso os créditos extraordinários não tivessem sido abertos.

b) qual a variação, em amplitude e qualidade, na oferta de ações e serviços públicos prestados à população desde a implementação do Novo Regime Fiscal?

A situação das condições de Saúde da maioria da população brasileira, que já era pior do que a de alguns países da América Latina (Chile, Argentina, Uruguai, México), preocupa ainda mais. Considerando 2014 como ano base de análise por ter sido o último ano antes das medidas de austeridade no país que foram adotadas de forma mais momentânea em 2015 e depois de forma estrutural com a EC 95 em 2016, ocorreu um movimento ruim em dois grandes marcadores sociais das condições de saúde: (i) a taxa de mortalidade infantil estagnou em torno de 12,4 por mil, com até leve aumento entre 2015 e 2016, fato que não havia ocorrido nos últimos 20 anos; e (ii) a taxa de mortalidade materna ampliou, o que já era ruim ficou péssimo. Esses resultados têm como fatores preponderantes a política de austeridade fiscal, que enfraqueceu as políticas de saúde e coloca em risco a continuidade do SUS, com a estagnação das despesas com ações e serviços de saúde pública no período, conforme dados da BPS-IPEA.

Em estudo²³ que avaliou o setor hospitalar na região do sudeste do país, foi observado que o comportamento das proporções de mortes, hospitalares e cirúrgicas, manteve-se, predominantemente nas faixas de variabilidade esperada, conforme delimitado pelos limites mínimos e máximos da zona de controle estatístico obtidos para os dois períodos estudados. Contudo, houve importante crescimento do patamar das mortes hospitalares e cirúrgicas no estado do Rio de Janeiro, entre os dois períodos. O indicador de cirurgias eletivas apresentou maior variabilidade, no Brasil e em todos os estados, tendo o estado do Rio de Janeiro a maior diminuição na proporção média de cirurgias eletivas entre os dois períodos considerados, de 2009 a 2013 em comparação com 2014 a 2018.

²³ Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csc/2019.v24n12/4541-4554/>

Relatório Informativo do PROADESS²⁴ de fevereiro de 2019, mostra também a tendência de redução no número de estabelecimentos e de leitos hospitalares desde o início da adoção das medidas de austeridade fiscal em 2015 e agravadas em 2016 com a EC95.

Gráfico 1: Número de hospitais e de leitos hospitalares por mil habitantes, 2009 a 2017



Fonte: Proadess (2019)

Na APS - Atenção Primária à Saúde, evidências sugerem que a expansão da ESF - Estratégia Saúde da Família melhorou a saúde da população, com reduções nos níveis de morbimortalidade. No entanto, as disparidades na cobertura da ESF permanecem entre os grupos de renda e geográfico. Para atender à escassez de médicos, disparidades na cobertura e acesso aos serviços da APS, o Programa Mais Médicos foi lançado em 2013 e contava com importante participação de médicos cubanos, decorrente de parceria firmado entre os governos de Cuba e Brasil e a intermediação da OPAS/OMS. O programa aumentou o número de médicos que trabalhavam na APS em 4.058 municípios em 18.000, ampliou a cobertura da APS em 15% (mais 20 milhões de pessoas), aprimorou a qualidade do atendimento e melhorou a satisfação do usuário²⁵.

No entanto, no início de 2019, o governo brasileiro decidiu encerrar o programa e substituí-lo por um novo, o Médicos pelo Brasil. Também passou a ser exigida a validação de diplomas de médicos estrangeiros. Com isso, Cuba encerrou a parceria com o Brasil e retirou seus profissionais do país. Como consequência do fim dos Mais Médicos percebe-se a não reposição de médicos após a saída dos profissionais cubanos e a insatisfação da população com médicos que não estão adequados à atenção primária ou com a região em que está trabalhando²⁶, o que acaba por reduzir acesso e ampliar desigualdades.

Também o direito à atenção integral à saúde por toda a vida (ODS 3), como preconizado no Sistema Único de Saúde, está sob ameaça pela EC 95 que impacta todas as suas nove metas. A COVID-19 nos mostra, inclusive como a Emenda foi impeditiva para

²⁴ Disponível em:

http://www.proadess.icict.fiocruz.br/Boletim_4_PROADESS_Monitoramento%20da%20assistencia%20hospitalar_errata_1403.pdf

²⁵ Disponível em: <https://spiral.imperial.ac.uk/bitstream/10044/1/70528/2/THELANCET-D-18-06929R2.pdf>

²⁶ Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/retrospectiva-da-saude-de-2019-aborda-fim-do-mais-medicos/>

implementação da Meta 3.d de “Reforçar a capacidade de todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, para o alerta precoce, redução de riscos e gerenciamento de riscos nacionais e globais de saúde”, como mostra o Relatório Luz do GT2030²⁷.

c) em que medida a substituição do aumento do gasto público pela melhora na qualidade dessa despesa compensa a redução do montante aplicado em ações e serviços públicos de saúde no Novo Regime Fiscal, em comparação ao regime anterior?

Para avaliar se ocorreu ganho de eficiência no gasto público em saúde a partir da adoção do Novo Regime Fiscal, é necessário avaliar onde ocorreram os principais cortes orçamentários. Para isso, ao se abrir as despesas com ASPS por subfunção é possível observar que - entre as principais subfunções - administração, suporte profilático e terapêutico e vigilância sanitária foram as que perderam mais recursos, -34%, -12% e -9%, respectivamente.

Tabela 3: Variação da execução orçamentária por subfunção em saúde de 2016 a 2019 (em %)

	Var. 2016 a 2019
301- Atenção Básica	21,14
305 - Vigilância Epidemiológica	19,94
302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	9,01
304 - Vigilância Sanitária	-9,96
303 - Suporte Profilático e Terapêutico	-12,83
122 - Administração Geral	-34,82

Fonte: Siga Brasil

Um elemento importante da redução orçamentária para a subfunção suporte profilático e terapêutico está relacionado com o fim da rede pública do Programa Farmácia Popular. A promessa do governo era que o recurso seria repassado para os medicamentos na atenção básica. Entretanto, isso não foi observado. O componente básico (CBAF), que financia medicamentos e insumos essenciais manteve sua participação em 8% no OTMED - Orçamento Temático de Medicamentos²⁸. E a parte privada do programa Farmácia Popular, que assim como o CBAF financia medicamentos essenciais por meio de copagamentos à rede privada, apresentou queda e correspondeu a 12% do OTMED.

Cabe destacar ainda que a estratégia de ampliação do acesso a medicamentos por meio do Programa Farmácia Popular do Brasil havia se mostrado efetiva para a redução de internações e óbitos por hipertensão arterial e diabetes no Brasil. A ampliação do acesso aos medicamentos para tratamento da hipertensão e da diabetes havia resultado em redução expressiva e estatisticamente significativa ($p < 0,05$) do quantitativo de internações hospitalares e óbitos por essas doenças, em uma taxa média de 27,6% e 8,0% ao ano, respectivamente. Os impactos observados foram induzidos pela rede conveniada, sendo relevante para o efeito a densidade de estabelecimentos por 100 mil habitantes e, sobretudo, o tempo de exposição do município ao programa. Verificaram-se, ainda, evidências de

²⁷ Relatório Luz, GT 2030, 2019

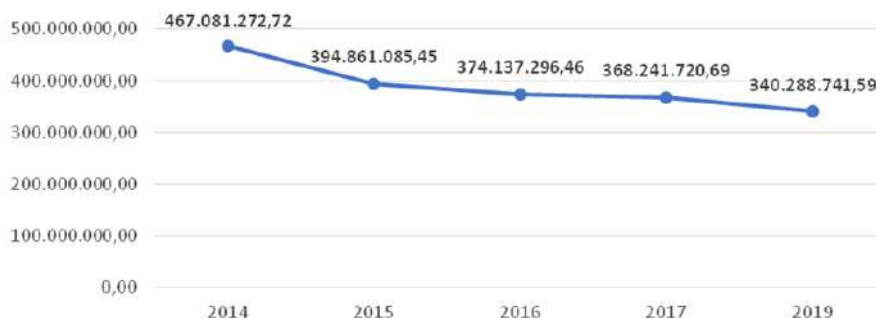
²⁸ Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Balanco-OGU-Inesc.pdf>

transbordamento espacial e manutenção dos impactos sobre diferentes grupos etários, com destaque para os idosos²⁹.

As ações de vigilância sanitária dirigem-se, geralmente, ao controle de bens, produtos e serviços que oferecem riscos à saúde da população, como alimentos, produtos de limpeza, cosméticos e medicamentos. Realizam também a fiscalização de serviços de interesse da saúde, como escolas, hospitais, clubes, academias, parques e centros comerciais, e ainda inspecionam os processos produtivos que podem pôr em riscos e causar danos ao trabalhador e ao meio ambiente³⁰. As ações orçamentárias da subfunção vigilância sanitária são: 20AB - Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para Execução de Ações de Vigilância Sanitária; 6174 - Análise da Qualidade de Produtos e Insumos de Saúde; 6138 - Vigilância Sanitária em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados; 8719 - Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes, Tecidos, Células e Órgãos Humanos. Os maiores cortes orçamentários ocorreram nas duas últimas ações, conforme dados do Siga Brasil.

Os cortes orçamentários em vigilância sanitária fizeram com que a despesa empenhada com a subfunção vigilância sanitária – essencial para prevenir e lidar com pandemias - esteja em franca queda desde 2014, último ano antes dos cortes orçamentários. As despesas seguem a tendência de queda com a EC 95, somente de 2016 para 2019 ocorreu uma redução de 9%.

Gráfico 2: Despesa com vigilância em saúde, 2014 a 2019 (valores em R\$ correntes)



Fonte: Siga Brasil

Esse cenário leva à falta de pessoal, hoje de 93 cargos vagos e à perda de eficiência da Anvisa - Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Para enfrentar a COVID-19, a Anvisa é essencial e poderia estar contribuindo de forma ainda mais efetiva com a regulação de novos medicamentos e vacinas, EPIs - equipamentos de proteção individual e ventiladores mecânicos se contasse com mais investimentos³¹.

d) há projeção atual da evolução do gasto público em saúde, para os próximos exercícios financeiros, tendo em vista a necessidade de implementação de ações de combate à epidemia da COVID-19 e suas consequências estruturais?

²⁹ Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102019000100217&lng=en&nrm=iso&tlng=pt

³⁰ Disponível em: <https://pensesus.fiocruz.br/vigilancia-em-saude>

³¹ Disponível em: <https://folhadirigida.com.br/noticias/concurso/anvisa/sem-concurso-anvisa-e-responsavel-por-ampliar-combate-a-pandemia>

Diante da atual pandemia causada pela COVID-19, Nota Técnica nº 61 do DISOC/IPEA³² aponta que se faz necessário ampliar os recursos destinados às ações e aos serviços de assistência à saúde e de vigilância em saúde. No tocante à vigilância, destaca-se a importância de aumentar a capacidade financeira do MS - Ministério da Saúde para o exercício de seu papel de coordenador do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde, assim como dos estados e dos municípios, para fortalecimento das ações e serviços de vigilância em saúde.

A investigação de casos suspeitos de doenças transmissíveis é uma das principais atividades desenvolvidas pelas coordenações de vigilância em saúde. Considerando a pandemia atual, este trabalho é feito para identificar rapidamente os casos de COVID-19 e reduzir a transmissão de pessoa para pessoa, evitando ou retardando, assim, a disseminação da doença. As equipes de vigilância em saúde que entrevistam pessoas com suspeita de COVID-19 são responsáveis pela triagem dos casos e pelo contato com as unidades de saúde, dependendo da condição clínica do paciente; pela coleta de amostras do trato respiratório; e pela recomendação e implementação de medidas para prevenir a continuidade da transmissão da doença. Considerando as dimensões do Brasil, a execução dessas atividades demanda a disponibilidade de recursos para reforço das equipes de vigilância e financiamento das despesas geradas com o deslocamento dos profissionais. Portanto, é preciso que o MS aloque recursos para o financiamento dessas atividades realizadas por seu próprio quadro de pessoal, bem como amplie os repasses para as secretarias de saúde dos estados e dos municípios para esta finalidade.

Em consulta ao orçamento do MS em 22 de março de 2020, por meio do Siga Brasil, o que se verifica é que foi autorizada a execução de R\$ 287,2 milhões em vigilância sanitária, R\$ 4,9 bilhões para imunobiológicos e de quase R\$ 3 bilhões para vigilância epidemiológica. Dos recursos a serem alocados em vigilância epidemiológica, a previsão é de que R\$ 622,8 milhões sejam repassados aos estados e ao Distrito Federal; R\$ 2,1 bilhão transferidos aos municípios; R\$ 131,4 milhões sejam aplicados diretamente pelo governo federal; R\$ 102,2 milhões sejam transferidos ao exterior; e R\$ 1 milhão repassado para instituições privadas sem fins lucrativos.

Destaca-se o aumento dos valores autorizados para aplicação direta em 2020 (R\$ 131,1 milhões) em relação ao ano anterior (R\$ 42 milhões). Quanto aos recursos para compra de insumos, dos R\$ 4,9 bilhões autorizados para a aquisição de imunobiológicos, R\$ 559,7 milhões são para os insumos utilizados na prevenção e no controle de doenças. Em relação ao valor autorizado para esta finalidade em 2019 (R\$ 430,5 milhões), observa-se incremento. Todavia, diante das atuais estimativas de crescimento dos casos da doença no Brasil, a autorização adicional desses recursos parece ser insuficiente para o atendimento da necessidade de oferta de bens, ações e serviços de vigilância em saúde neste momento. Recentemente, recursos adicionais para o enfrentamento da pandemia foram autorizados e remanejados para a ação orçamentária 21C0, subfunção 122, do orçamento do MS (R\$ 4,8 bilhões). Ainda não está claro qual parcela desses recursos será utilizada para financiar o atendimento dos doentes e qual será utilizada para as ações e serviços de vigilância em saúde. Vale ressaltar que, neste momento, é central o papel do MS na coordenação das atividades de vigilância em saúde em todo o país.

As necessidades de financiamento para a saúde poderão ser estimadas com a realização de estudos específicos sobre os custos para a oferta dos serviços, equipamentos e produtos. Assim, recomenda-se fortemente que as equipes técnicas do MS sejam convidadas a participar da elaboração de projeções sobre necessidades de financiamento, considerando como horizontes as próximas semanas, meses e talvez anos que serão necessários para lidar com a pandemia e seus efeitos.

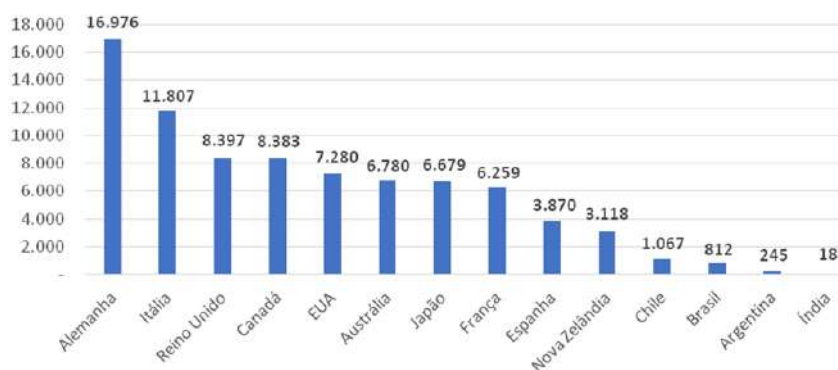
³² Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200408_nota_tecnica_disoc_61.pdf

Na resposta imediata de assistência a pacientes com COVID-19, são necessários investimentos para ampliar a capacidade do sistema de saúde, com mais recursos para pessoal e EPIs - equipamentos de proteção individual; atenção básica para que a demanda por serviços de saúde não fique tão reprimida decorrente de outras doenças e também para atender casos mais leves da COVID-19; média e alta complexidade - incluídos espaços para isolamento e leitos de enfermaria e UTI; medicamentos e vacinas. De forma mais crônica, devem ser garantidos recursos para assistência a pacientes que fiquem com sequelas decorrentes da COVID-19, como necessidade de hemodiálise e fisioterapia motora e respiratória. Isso ocorre porque o Sars-Cov-2 não ataca somente o sistema respiratório, mas também cardíaco, nervoso central, renal e possivelmente outros, como se tem descoberto progressivamente. Precisar o montante exato de recursos financeiros para essas medidas é bastante complicado. Depende de como a sociedade brasileira irá se portar frente às medidas não farmacológicas para lidar com a doença - como as de distanciamento social - e como isso irá impactar na quantidade de pessoas infectadas.

A demanda financeira tem que ser continuamente recalculada de acordo com a evolução da doença, que ainda é muito imprevisível. A única certeza até o momento é que não pode haver constrangimento financeiro para sua contenção imediata nem para lidar com seus efeitos crônicos, já comprovados. É nesse sentido que o Teto dos Gastos se mostra inviável. A pandemia expôs o mundo à necessidade de fortalecimento dos sistemas públicos de saúde e de complexos produtivos nacionais da saúde. Entretanto, no Brasil, os atuais recursos disponíveis sequer conseguem manter a demanda de financiamento já existente. Até o momento, o valor per capita anunciado pelo Brasil para enfrentamento da COVID-19 é muito baixo, cerca de U\$ 800 dólares, enquanto países desenvolvidos vão fazer um aporte muito superior de recursos, uma média de U\$ 7 mil, chegando a quase U\$ 17 mil per capita na Alemanha³³.

Gráfico 3: Investimento para enfrentar COVID-19, países selecionados (valore em U\$ dólares, per capita)



Fonte: Comsefaz, com dados do Ibre/FGV

e) há critério objetivo para afirmar ou infirmar situação de subfinanciamento das políticas públicas na área de saúde diante da evolução dos montantes correspondentes aos percentuais da receita corrente líquida da União no período de vigência da EC 95/2016?

Ratificando o que foi demonstrado na resposta do CNS, até o presente momento, o ordenamento da EC 95 foi prejudicial ao financiamento das ASPS, uma vez que as despesas

³³ Disponível em: <https://comsefaz.org.br/brasil-entre-os-menores-investimentos-per-capita-do-mundo-no-combate-a-crise-da-covid-19/>

empenhadas ficaram abaixo dos 15% da RCL. Considerando a fase da despesa empenhada, os valores em ASPS ficaram abaixo de 15% da RCL a partir de 2018; e a fase da despesa paga, a partir de 2019.

Tabela 4: Financiamento Federal do SUS como proporção da Receita Corrente Líquida, 2017 a 2020 (*considera fase da despesa inicial)

Ano	Empenhado / RCL	Pago + RPPago / RCL
2017	15,7%	16,2%
2018	14,5%	15,5%
2019	13,5%	14,1%
2020*	14,4%	14,4%

Fonte: Siga Brasil

Cabe destacar que, em momentos de redução da receita corrente líquida, pode ser que a manutenção dos gastos no anterior corrigido apenas pela inflação seja mais benéfico. É justamente por isso que o parágrafo 2º art. 5º da LC 141/2012 garantia que ainda que houvesse crescimento negativo do PIB, o piso em saúde não poderia retroceder. O mesmo deve valer no caso de considerar a RCL: em caso de variação negativa da RCL, o valor aplicado em ASPS não poderá ser reduzido, em termos nominais, de um exercício financeiro para o outro.

f) qual a evolução do orçamento da seguridade social da União desde o exercício imediatamente anterior à vigência do Novo Regime Fiscal até o exercício corrente?

Considerando a metodologia governamental constante do RREO - Relatório Resumido de Execução Orçamentária, a Consultoria de Orçamento e Financeiro da Câmara dos Deputados³⁴ indica que as receitas do orçamento da seguridade social subiram de R\$ 635 bilhões em 2016 para R\$ 658 bilhões em 2019, uma variação de 3,5%. Já as despesas subiram de R\$ 874 bilhões em 2016 para R\$ 1054 bilhões, uma variação de 20%.

Tabela 5: Orçamento da Seguridade Social, 2016 a 2019 (valores correntes em R\$ bilhões)

Ano	Receitas			Despesas	Resultados	
	<i>Receitas sem DRU</i>	<i>DRU</i>	<i>Receitas totais</i>		<i>Com DRU</i>	<i>Sem DRU</i>
2016	635,3	92	727,3	16,2%	-239,4	-147,4
2017	675,2	100	775,6	15,5%	-278,1	-177,7
2018	713,1	110	822,7	14,1%	-280,6	171
2029	658	92	750	14,4%	-304,2	-211,9

Fonte: RREO

³⁴ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/et-10-2019-orcamento-da-seguridade-social>

Entretanto, existem muitos questionamentos à metodologia de apuração do Orçamento da Seguridade Social pelo governo. A ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal produz, há mais de dez anos, um detalhado estudo³⁵ sobre a Seguridade Social brasileira, abordando as receitas e despesas do tripé Saúde, Previdência Social e Assistência Social do Orçamento da Seguridade Social. A metodologia utilizada toma o art. 195 da Constituição Federal de 1988, que dita quais são as receitas que compõem o orçamento da seguridade social. A instituição defende que a previdência, após a Constituição de 1988, não se financia apenas com as contribuições incidentes sobre salário e sobre a folha de pagamentos; e que nenhuma leitura do texto constitucional, nem da Lei de Responsabilidade Fiscal, nem da legislação própria da Previdência Social permite restringir as contas da Previdência Social às receitas exclusivamente previdenciárias.

Além disso, a organização também pontua que embora os benefícios previdenciários do Regime Próprio da União (RPPS) estejam lançados no Orçamento da Seguridade Social, os pagamentos dessas despesas precisam ocorrer com recursos do Orçamento Fiscal. Não seria correto desconsiderar que os benefícios previdenciários da Seguridade Social, conforme determina o Art. 201, estão organizados sob a forma de um Regime Geral de Previdência Social. Os benefícios previstos no Art. 40, relativos ao RPPS, não se enquadram nesse critério. O RPPS não faz parte do Título VIII – Da Ordem Social, que disciplina o Orçamento da Seguridade Social, suas receitas e despesas. A única Previdência constante deste Título e do Capítulo II – Da Seguridade Social é aquela prevista no art. 201 da Constituição, ou seja, a Previdência do RGPS.

Tabela 6: Orçamento da Seguridade Social, 2008 a 2018 (valores correntes em R\$ bilhões)

Receitas	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Contribuições previdenciárias	163	182	212	246	283	317	351	352	358	374	391
- Urbana (+comp. não repassadas)	158	177	207	241	277	311	344	345	350	365	381
- Rurala	5	5	5	5	6	6	7	7	8	9	10
Demais contribuições da SS	194	194	229	262	290	317	316	329	331	379	400
Das entidades da SS	13	14	15	17	20	15	19	21	28	25	25
Contrapartida EPU	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Total	374	392	458	527	595	651	688	694	719	780	818
Despesas	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Previdência (GRPS)	199	226	255	281	315	356	394	436	508	557	586
- Urbano (com seguro desemp.)	159	176	199	220	244	276	305	338	397	437	462
- Rurala	40	50	56	61	71	80	89	98	111	120	124
Assistência Social	26	31	36	42	51	58	64	69	75	81	86
Saúde	50	57	61	71	79	84	93	101	107	116	120
Outras despesas	32	42	46	52	63	72	77	73	81	80	82
Benefícios dos EPU	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Total	309	358	400	448	572	630	630	681	773	836	876
Resultado	65	34	58	79	85	79	58	13	-54	-56	-58

Fonte: ANFIP

Nessas contas não estão computados repasses do Orçamento Fiscal, embora previstos no Art. 195, nem as várias desonerações, isenções e renúncias fiscais, que reduziram

³⁵ Disponível em: <https://www.anfip.org.br/assuntos-tributarios-e-previdenciarios/manifesto-resultado-da-seguridade-social/>

consideravelmente o potencial de arrecadação das contribuições previdenciárias. Nem os 30% das receitas da Seguridade Social da DRU, que em média, nos últimos 10 anos, corresponderam a cerca de R\$ 72 bilhões/ano. Em 2018 foram desvinculados cerca de R\$ 120 bilhões. Apesar de todas essas medidas, o Orçamento da Seguridade Social até 2015 manteve-se superavitário numa média de R\$ 61 bilhões por ano. Somente a partir de 2016, por razões conjunturais da economia (baixo crescimento e arrecadação tributária), é que o sistema começou a apresentar necessidade de financiamento, ou seja, passou a demandar repasse do Orçamento Fiscal, conforme previsão constitucional.

Concluindo esta seção, destacamos que as informações apresentadas neste documento em resposta ao pedido de informações da Ministra Rosa Weber explicitam o subfinanciamento da área da saúde e do conjunto das políticas de seguridade social, agravado pela EC95. Esse subfinanciamento é incompatível com: as necessidades básicas da população em um país extremamente desigual, a garantia de direitos constitucionais, o respeito aos princípios de direitos humanos, as exigências impostas no período da pandemia e com as perspectivas de brutal crise econômica e social no pós-pandemia.

4. OS EFEITOS DA EC 95 NOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS E A PANDEMIA DA COVID-19

4.1 Educação

Tendo em vista as demandas históricas por educação da nação brasileira fruto de séculos de negação de direitos, em especial, da população pobre, negra, indígena e do campo, no período pós-ditatorial foram aprovados dois planos nacionais de educação, o primeiro para o período 2001-2011 (lei 10.172/2001), que teve a maior parte de suas metas não alcançadas, e o atual, correspondente ao período 2014-2024 (lei 13.005/2014). Como desafios declarados desses planos: avançar em metas de ampliação do atendimento público na educação infantil, ensino fundamental e médio, educação profissional, educação superior e pós-graduação, garantindo-se, concomitantemente, uma melhoria nos indicadores de qualidade do ensino.

Para que, dessa vez, suas metas fossem, de fato, cumpridas, o PNE 2014-2024, em sua meta 20, estabeleceu a necessidade de, em 2019, o país atingir o patamar de 7% do PIB em gastos públicos com educação, atingindo 10% do PIB até 2024 e articulou o cumprimento de suas metas com a atuação dos órgãos de planejamento dos diferentes entes federados, por meio dos PPAs e de controle, através dos tribunais de conta.

Assim, a EC 95/2016 chega no segundo ano de implantação do PNE 2014-2024 e afeta diretamente o cumprimento de suas metas, tendo em vista o papel central do governo federal para o seu alcance. Atualmente, a União, é responsável por cerca de 25% do gasto com educação embora fique com 56% da receita tributária líquida (já descontadas as transferências constitucionais de tributos). Ou seja, é o ente federado com maior capacidade de ampliar os recursos financeiros a serem destinados à educação.

No caso do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação), principal fonte responsável pelo financiamento da educação básica nos estados e municípios, a participação da União é de apenas 9% do total de recursos. Ou seja, o governo federal está longe de cumprir o que estabelece o § 1º do art. 211 da CF, sobre o papel da União, de manter o sistema federal de ensino e “garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”. E quando se discute a qualidade do ensino, não se pode esquecer de sua relação direta com o gasto por estudante. Nesse aspecto, o valor aplicado por aluno na educação básica no Brasil, em 2015, correspondia a apenas 41% do valor médio da OCDE e cerca de 30% dos valores cobrados em escolas privadas consideradas como de qualidade.

Por isso, o efeito desastroso da EC 95 para a educação, pois ela é um limitador à ampliação dos gastos federais com a educação, exatamente em um contexto em que a aumento dessa participação federal é condição *sine qua non* para o cumprimento das metas do PNE 2014-2024. E com um agravante, como se mostrará a seguir, essa redução do esforço federal com educação, já acontece em um contexto de forte redução das despesas federais, tanto em educação como em ciência e tecnologia, áreas estratégicas, não apenas para se enfrentar a pandemia, mas para viabilizar uma saída econômica e social para o país no contexto pós-crise.

O impacto imediato de uma pandemia que demanda como medida imprescindível o isolamento social é afetar diretamente a vida dos 48 milhões de estudantes (81% na rede pública) da educação básica e 8,5 milhões da educação superior (25% na rede pública) que tiveram suas aulas suspensas, com efeitos de curto e longo prazo em sua formação.

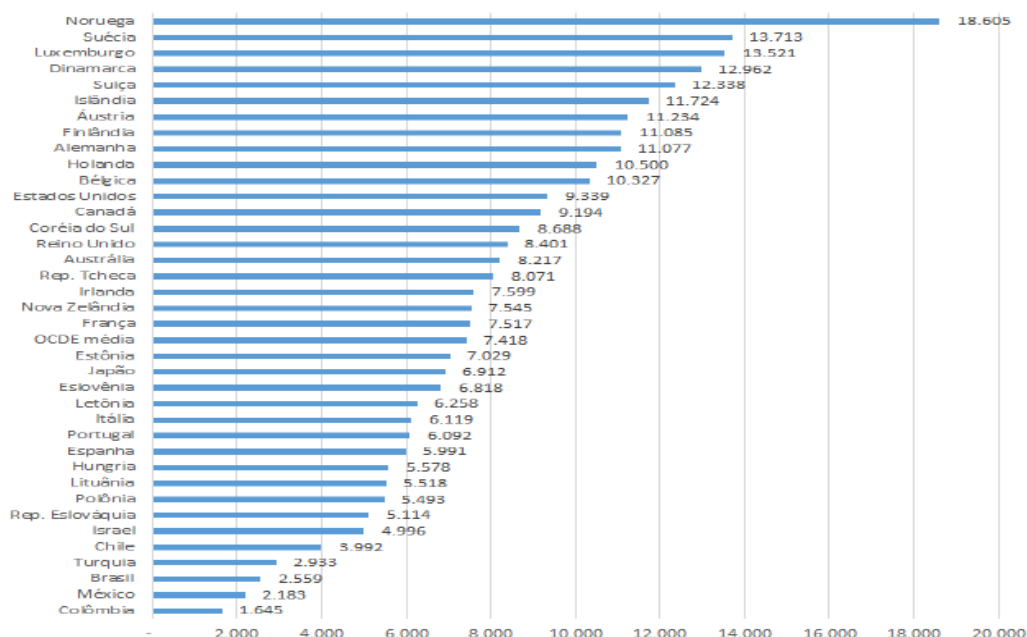
É fundamental ressaltar que a garantia do direito à educação, além de ser elemento central na garantia dos demais direitos do cidadão é um projeto de longo prazo para uma nação. A pandemia tem afetado também centenas de milhares de empregos de profissionais da área de apoio às redes de ensino (alimentação, limpeza, segurança) contratados através de empresas terceirizadas e que estão sendo demitidos, além de professores admitidos através de contratos temporários e estagiários que estão tendo seus contratos rescindidos. Basta dizer que, em 2013, apenas na rede pública havia meio milhão de professores (21,5% do total) com contratos precários ou sob a forma terceirizada, segundo dados da PNAD (JACOMINI, ALVES E CAMARGO, 2016)³⁶.

4.1.1. Análise da situação do financiamento da educação

Os estudos realizados durante a elaboração do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) para o período 2014-2024 concluíram que era preciso elevar o volume de recursos financeiros aplicados no setor educacional para chegar a valores equivalentes a 10% do PIB.

Dessa forma, nas próximas décadas, considerando a dinâmica populacional em curso no país – que diminuirá a quantidade de crianças e jovens em idade educacional (0 a 24 anos) – o Brasil passaria a aplicar, por pessoa em idade educacional, recursos financeiros próximos aos dos países membros da OCDE. O gráfico 1 explicita a péssima posição do Brasil em termos de valor aplicado por pessoa em idade educacional, anualmente, em comparação com países da OCDE mostrando a necessidade de se cumprir a Meta 20 do PNE (2014-2024) para que se atinja em 2024 o equivalente a 10% do PIB aplicado na educação brasileira.

Gráfico 1: Valor aplicado em educação, por pessoa em idade educacional (0 a 24 anos) (valores em U\$ per capita)



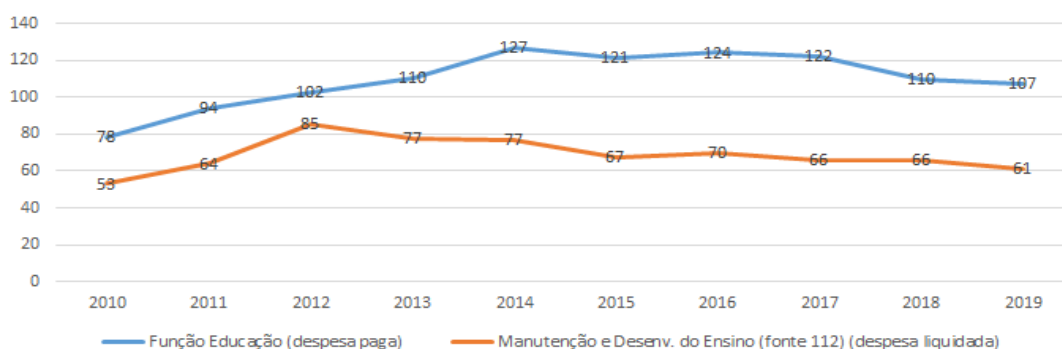
Fonte: OCDE

³⁶ JACOMINI, M., ALVES, T., CAMARGO, R. B. (2016). Remuneração docente: Desafios para o monitoramento da valorização dos professores brasileiros no contexto da meta 17 do Plano Nacional de Educação. Arquivos Analíticos de Políticas Educativas, 24(73). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v24.2386>

Ressalte-se que para atingir valores próximos a US\$/PPP 6.000,00, metade dos valores aplicados pelos países de valores mais elevados, o Brasil teria que multiplicar por três o volume de recursos aplicados em educação.

A evolução da despesa federal com educação é aferida através de dois indicadores: despesa na função educação e despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). O MDE é mais restrito, pois exclui despesas com pagamento de aposentados, hospitais universitários, alimentação escolar, entre outras, em conformidade com o conceito estabelecido no art. 212 da CF e regulamentado nos arts. 70 e 71 da LDB.

Gráfico 2: Evolução das despesas com educação (valores em R\$ de janeiro de 2020)

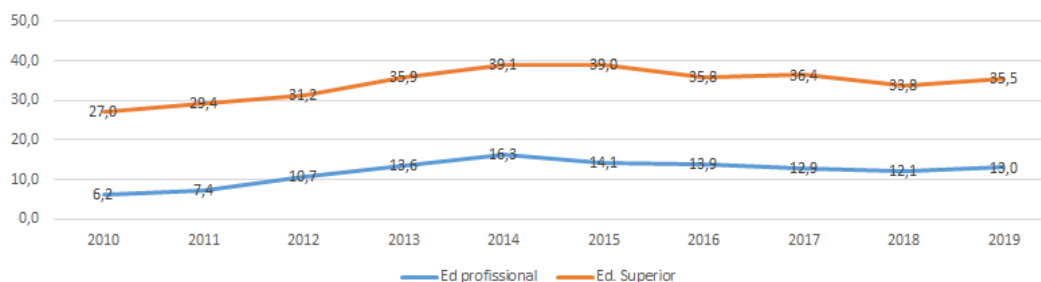


Fonte: Gastos na Função: SIOP a partir de dados do SIAFI. MDE: STN (despesa liquidada) Atualização pelo IPCA médio para jan. 2020.

Os dados mostram que, independentemente do indicador utilizado, ocorreu expressiva queda nos gastos federais do período. Considerando os anos de maior despesa, tendo o princípio de não retrocesso social como preceito, a queda foi de R\$ 20 bilhões na função educação (entre 2014 e 2019) e de R\$ 24 bilhões (entre 2012 e 2019) com MDE. Cabe ressaltar que já se observam também os efeitos danosos da EC 95, não sendo assegurados nem sequer os congelamentos dos gastos a partir de 2017, ano de referência para a educação. De 2017 para 2019 ocorreu uma perda de R\$ 15 bilhões nas despesas na função educação, e de R\$ 5 bilhões com MDE.

A evolução das despesas das principais subfunções do MEC - educação superior e educação básica - tendo em vista a pequena atuação de estados e municípios nesses níveis de ensino, indicam uma queda preocupante, entre 2014 e 2019, de R\$ 3,6 bilhões na educação superior e de R\$ 3,3 bilhões na educação técnico profissional.

Gráfico 3: Evolução da despesa de subfunções do MEC (valores correntes em R\$ bilhões)

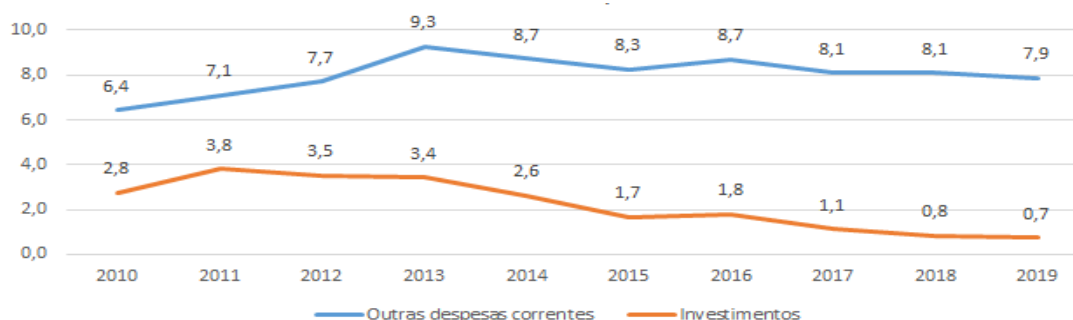


Fonte: SIOP a partir de dados do SIAFI. Atualização pelo IPCA médio para jan. 2020.

No período entre 2007 e 2019, observa-se uma perda de quase R\$ 1 bilhão na educação superior e certa estabilidade na educação profissional, apesar da queda de R\$ 800 bilhões entre 2017 e 2018.

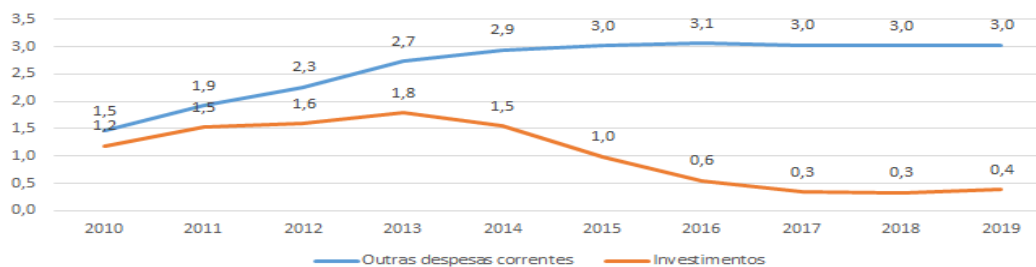
A queda dos recursos educacionais já é percebida também nas 68 Universidades Federais (UFs), nos 40 Institutos Federais e Centros Federais de Educação Tecnológica (IFs e Cefets) e nos 44 Hospitais Universitários e na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). Os três gráficos abaixo mostram a evolução dos recursos financeiros aplicados para outras despesas correntes (ODC) – água, luz, telefonia, limpeza, vigilância, terceirizados, material de consumo etc. – e investimentos (INV) – construções, equipamentos etc. – nessas instituições.

Gráfico 4: Evolução da despesa das universidades federais (valores correntes em R\$ bilhões)



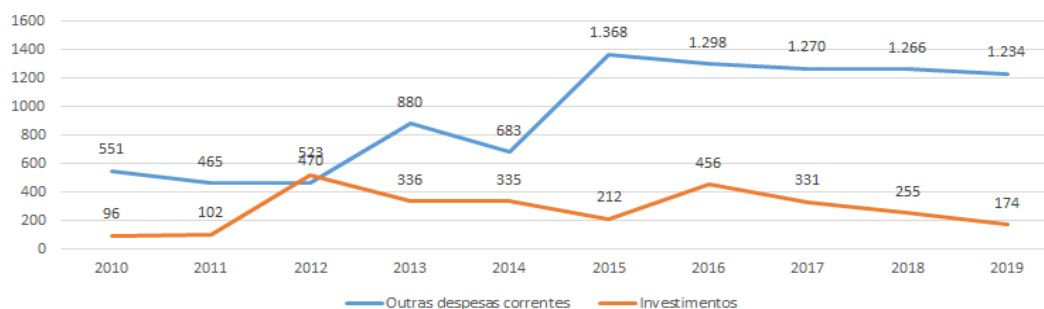
Fonte: SIOF a partir de dados do SIAFI. Atualização pelo IPCA médio para jan. 2020

Gráfico 5: Evolução da despesa dos IFs e CEFETs (valores correntes em R\$ bilhões)



Fonte: SIOF a partir de dados do SIAFI. Atualização pelo IPCA médio para jan. 2020

Gráfico 6: Evolução da despesa dos hospitais universitários (valores correntes em R\$ bilhões)

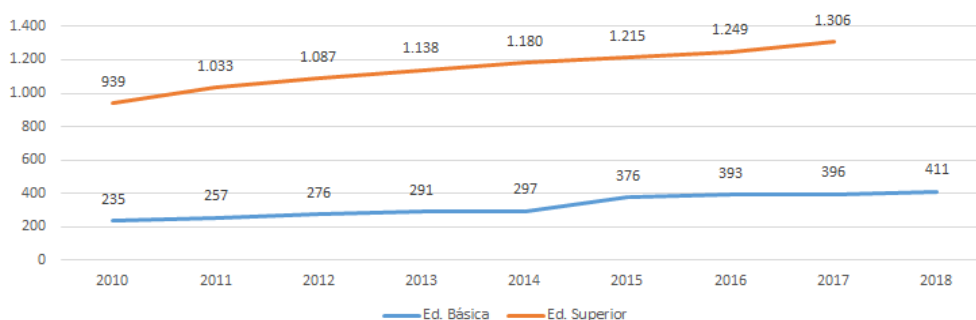


Fonte: SIOF a partir de dados do SIAFI. Atualização pelo IPCA médio para jan. 2020

Em todos os gráficos é possível verificar a enorme queda nas despesas com investimento que já vem transformando muitas universidades em cemitérios de prédios inacabados ou com falta de equipamentos para o adequado funcionamento, como é o caso de muitos hospitais universitários durante a pandemia, e uma queda progressiva nas outras despesas correntes, fator que tende a comprometer o custeio adequado dessas instituições.

Enquanto os recursos com investimento e outras despesas correntes caíam, a matrícula federal apresentou grande crescimento, ampliando, entre 2010 e 2017, 39% na educação superior, e 75% na rede federal de educação básica (até 2018), como mostra o gráfico a seguir, o que compromete a qualidade do ensino.

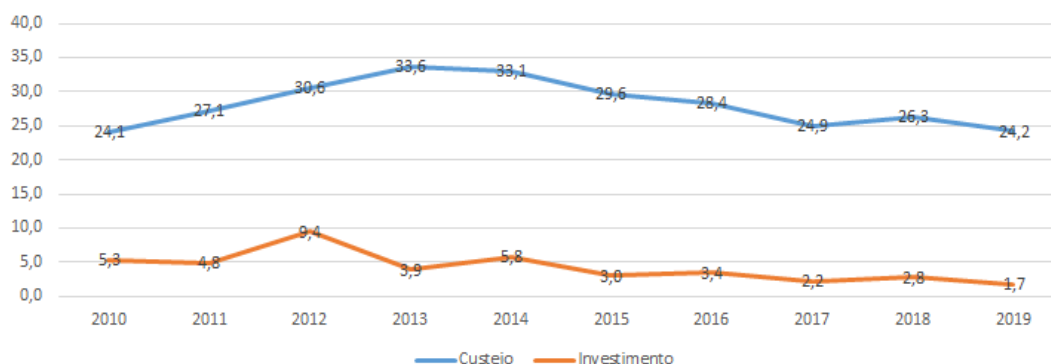
Gráfico 7: Evolução da matrícula da rede federal



Fonte: Censo Escolar e Censo da Educação Superior, obtido a partir do LDE da UFPR.

Para melhor compreensão do efeito das políticas de corte por parte do governo federal dos últimos anos na educação básica é fundamental que se analise a execução orçamentária do FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, considerando que nesse nível de ensino o governo federal tem como principal função apoiar estados e municípios, valendo-se de recursos do salário educação, equivalente a 0,12% do PIB, envolvendo a cota federal e os recursos do FNDE ou de outras fontes. O Gráfico abaixo apresenta a evolução das despesas de custeio e investimento do FNDE.

Gráfico 8: Evolução das despesas de custeio e investimento do FNDE (valores em R\$ bilhões)



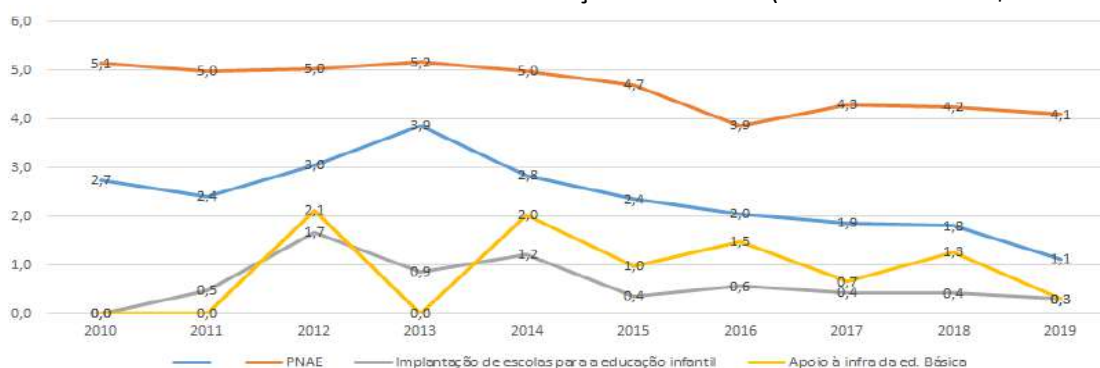
Fonte: SIOP a partir de dados do SIAFI. Atualização pelo IPCA médio para jan. 2020.

Os valores apresentados preocupam, indicando uma perda de recursos totais de R\$ 14,4 bilhões entre o melhor ano (2012) e 2019. Entre 2018 a 2019 a queda foi de R\$ 3,2 bilhões. Considerando que o FNDE é a fonte dos programas de apoios aos estados e municípios para a construção de creches, aquisição de equipamento, é extremamente preocupante a

queda nos investimentos que, em 2019 foi de apenas 18% do valor aplicado em 2012. Entre 2018 e 2019 a diminuição foi de R\$ 1,1 bilhão. Isso, em um contexto de grande demanda por novas unidades de educação infantil em todo o país.

A evolução da despesa de algumas ações do FNDE é essencial devido ao seu grande impacto para a oferta da educação básica para estados e municípios. Focamos a análise nos seguintes programas: Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE, Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE, Apoio à construção de escolas de educação infantil e apoio à infraestrutura da educação básica.

Gráfico 9: Evolução das despesas com PNAE, PDDE, apoio à construção de escolas de educação infantil e à infraestrutura da educação básica (valores em R\$ bilhões)



Fonte: SIOP a partir de dados do SIAFI. Atualização pelo IPCA médio para jan. 2020

O PNAE é um programa de enorme impacto social, que atinge 40 milhões de crianças, adolescentes e jovens da rede pública e conveniada na educação básica. Embora sua queda tenha sido inferior aos demais (até porque sua principal fonte, o salário-educação é bastante estável), houve no período uma queda de R\$ 1,1 bilhão (21%) entre 2013 e 2019. Entre 2017 e 2019 foram R\$ 200 milhões a menos. Reforçamos o quanto a demanda por esses recursos nesse período de pandemia e após o retorno às aulas é essencial para que crianças não passem fome: muitas vezes o que comem na escola é o único alimento que têm durante todo o dia.

O PDDE, cujo valor atingiu em 2019 apenas 28% do valor de 2013, é (ou foi) um programa guarda-chuva para garantir recursos diretamente às escolas com o objetivo de desenvolver projetos pedagógicos, tais como feira de ciência, aquisição de computador, implantar horta orgânica; ou para ampliar a jornada escolar com atividades de reforço, esportivas ou culturais. Trata-se de uma das poucas fontes de recursos federais destinados diretamente às escolas e que tem perdido totalmente seu potencial de resultado.

A Educação de Jovens e Adultos, modalidade de ensino que reflete a dívida histórica do sistema educacional com a população mais vulnerável da nação, e que chegou a movimentar cerca de R\$ 1 bilhão de recursos federais no período 2010 a 2013, viu as despesas desabarem para apenas R\$ 40 milhões, em 2019, apenas 3,6% do valor aplicado em 2011, conforme o gráfico a seguir.

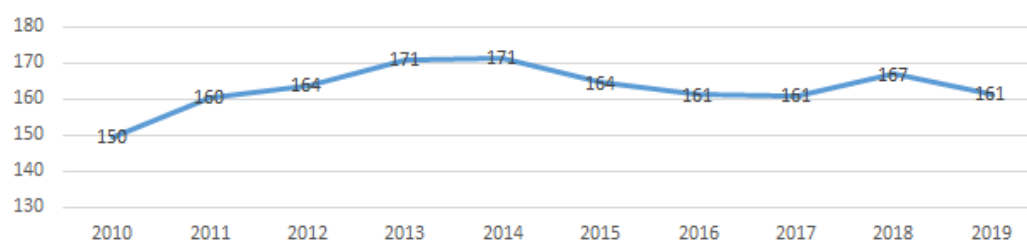
Gráfico 9: Evolução das despesas com EJA (valores em R\$ bilhões)



Fonte: SIOP a partir de dados do SIAFI. Atualização pelo IPCA médio para jan. 2020.

É importante dizer que esse corte drástico de recursos federais para a educação básica acontece em um contexto de queda dos recursos disponíveis do Fundeb, decorrente de políticas econômicas recessivas, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 10: Evolução das despesas do Fundeb (valores em R\$ bilhões)

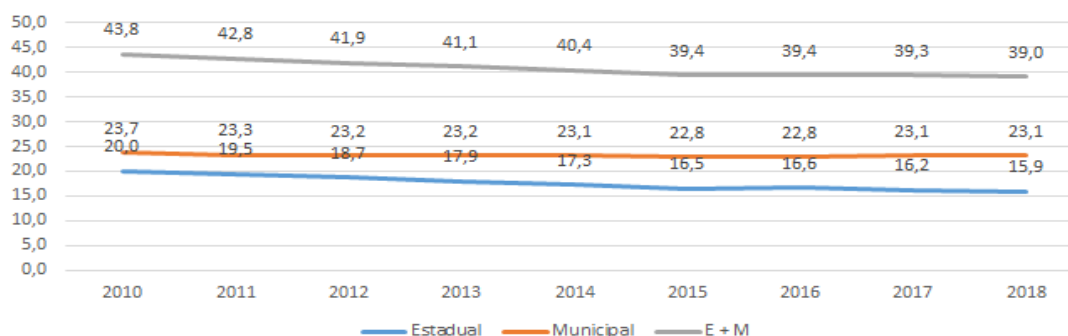


Fonte: FNDE (*Até 2018, após ajuste anual; 2019, valor estimado)

Observa-se uma perda de R\$ 10 bilhões entre 2014 e 2019 em recursos do Fundo, em plena pressão sobre estados e municípios para cumprimento das metas do PNE que dependem basicamente dos recursos do Fundeb e do complemento federal. Cabe lembrar que, com base em dados do Siop, 3.800 municípios brasileiros, possuem uma receita líquida de impostos abaixo de 25 milhões por ano, o que indica uma capacidade muito pequena de enfrentamento dos desafios educacionais. Ainda, como o aporte federal ao Fundeb corresponde a um mínimo, que se tornou um teto, de 10% dos recursos aportados por estados, DF e municípios, sempre que a receita do Fundo cai, o mesmo acontece com a complementação da União.

De acordo com o PNE, as matrículas da educação básica oferecida pelos estados e municípios deveriam estar aumentando, entretanto, elas estão caindo, como mostra o gráfico a seguir. Observa-se também uma sobrecarga nos municípios que são os entes com menor capacidade arrecadatória da federação.

Gráfico 11: Evolução da matrícula estadual e municipal, 2010 a 2018 (valores em milhão)



Fonte: Censo Escolar a partir do Laboratório de Dados Educacionais da UFPR (<https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>)

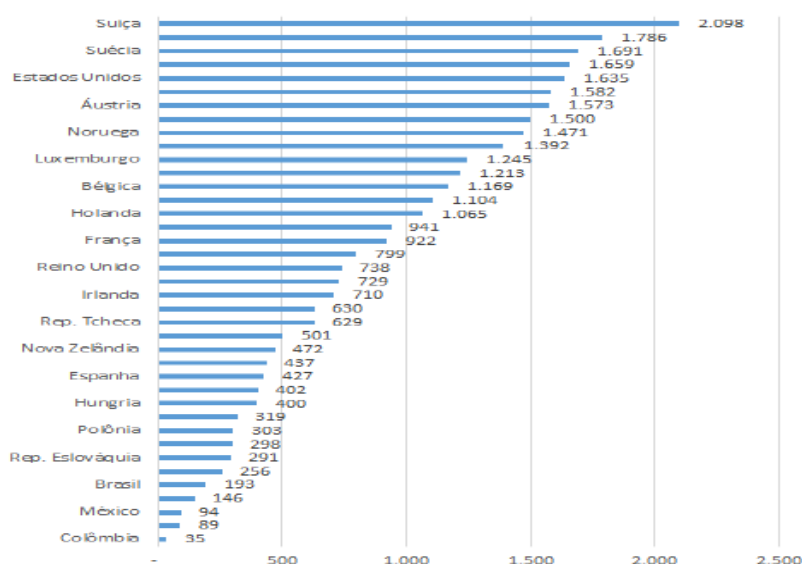
A manutenção da Emenda Constitucional 95 inviabilizará completamente a implementação do Plano Nacional de Educação 2014-2024, plano de Estado de longo prazo que representa o que de mais avançado a sociedade brasileira conseguiu construir como principal instrumento de planejamento da política educacional. Inviabilizará também a adaptação adequada das redes de ensino para o desafiante contexto do pós-pandemia.

A educação é a política social mais capilar do país. Diariamente, milhões de famílias se organizam em meio a muitas dificuldades para garantir a presença de suas crianças, adolescentes, jovens e adultos nas escolas de todo o país. Por meio da educação, os estudantes acessam muitos outros direitos, como o da alimentação escolar, tão fragilizado neste momento. Destacamos que a educação também deve ser considerada em seu papel fundamental e estratégico na formação da população para essa nova e desafiante realidade que se avizinha no pós-pandemia.

4.2. Ciência e Tecnologia

É usual no estudo das políticas de ciência, tecnologia e inovação (P&D) a utilização do percentual em relação ao PIB quando se apura o volume total de recursos financeiros aplicados no desenvolvimento de ações nesse setor. Esse indicador, contudo, não leva em conta as grandes diferenças no montante do PIB entre os países, assim como de suas populações. Por isso, serão utilizados aqui, para comparação, os recursos aplicados pelo país em P&D per capita. O Gráfico a seguir apresenta os gastos mundiais em P&D per capita no período de 2010 a 2018 em que estão incluídos tanto os gastos com despesas correntes e de capital, como os recursos aplicados pelo setor público e pelo setor privado.

Gráfico 1: Gastos em P&D, por país, per capita, 2010 a 2018 (valores em US\$)

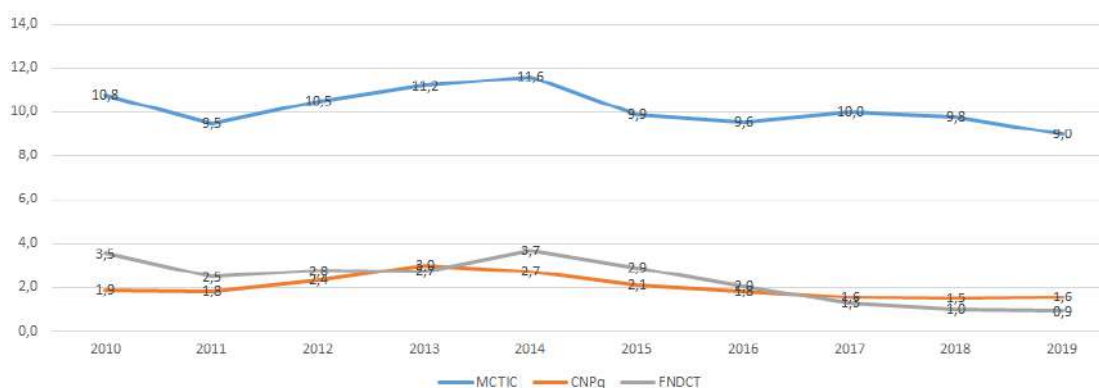


Fonte: OCDE (2019)

O Brasil aplicou apenas US\$/PPP 193, enquanto os países da OCDE aplicaram, em média, US\$/PPP 799, sendo que diversos países investiram mais de US\$/PPP 1.000 por habitante. O Brasil, portanto, encontra-se muito distante dos valores da OCDE, aplicando apenas 24% do que é investido em média, pelos países membros dessa organização.

Além da situação de subfinanciamento da ciência e tecnologia (C&T) no Brasil, nos últimos anos há uma involução nos recursos associados ao MCTIC, nos recursos do CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, do FNDCT - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. O Gráfico a seguir apresenta o desmonte por que passa o sistema de C&T do país.

Gráfico 2: Evolução das despesas do MCTIC, CNPq e FNDCT (valores correntes R\$ bilhões)



Fonte: SIOF a partir de dados do SIAFI. Atualização pelo IPCA médio para jan. 2020.

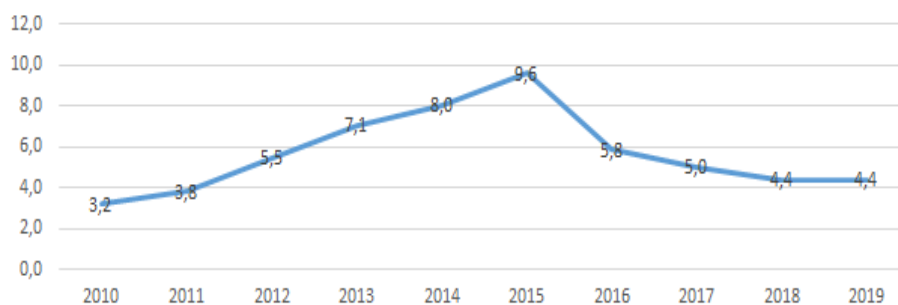
As despesas pagas do MCTIC atingiram o valor de R\$ 11,6 bilhões, em 2014 (melhor ano), caindo para R\$ 9 bilhões em 2019. No período de 2017 a 2019 a queda foi de R\$ 1 bilhão, mostrando que nem sequer tem ocorrido um congelamento dos gastos nos primeiros anos de vigência da EC 95. Já as despesas do CNPq, que atingiram R\$ 3 bilhões em 2013, caíram para R\$ 1,6 bilhão, em 2019, com uma queda de quase 50%. O FNDCT, estratégico para o setor, viu seus recursos serem reduzidos de 3,7 bilhões em 2014 para apenas 0,9 bilhões, em 2019.

No período 2017 a 2019, sob efeito da EC 95, a perda foi de R\$ 400 milhões. Quando se consideram os desafios colocados ao país nesse momento de pandemia e aqueles que virão após, é urgente a retomada de investimento no setor. Destaca-se que é justamente nas universidades públicas brasileiras, que sofrem de grande perda de recursos orçamentários referentes a bolsas e a infraestrutura, que têm ocorrido importantes avanços em pesquisas e ações voltadas para o combate à pandemia da COVID-19 e à ampliação da capacidade do sistema de saúde, com mapeamento genético, produção de ventiladores mecânico com melhor custo-benefício, entre outras iniciativas³⁷.

Outra autarquia fundamental no apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente por meio da concessão de bolsas aos estudantes, vinculada ao MEC é a CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. O Gráfico a seguir apresenta a evolução de suas despesas.

³⁷ Disponível em: <https://jornal.usp.br/universidade/usp-contra-a-COVID-19-conheca-as-varias-acoesda-universidade-para-ajudar-no-combate-a-pandemia/>; <https://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2020/04/16/plataforma-reune-iniciativas-de-combate-COVID-19-feitas-por-universidades>; <http://fasubra.org.br/noticias/COVID-19-veja-acoesda-ufpb-e-ufc/>

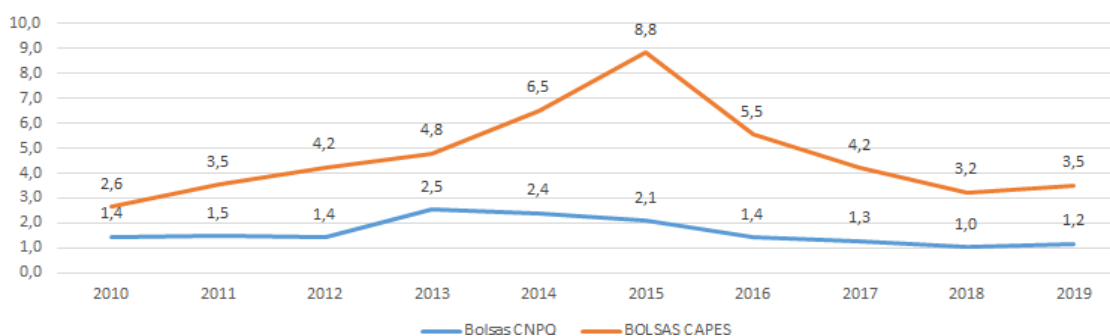
Gráfico 3: Evolução das despesas da CAPES (valores correntes R\$ bilhões)



Fonte: SIOP a partir de dados do SIAFI. Atualização pelo IPCA médio para jan. 2020.

Os dados indicam uma grande evolução no período de 2010 a 2015, influenciada principalmente pelo programa Ciências sem Fronteira, iniciando-se uma queda sem precedentes, de tal forma que o valor de 2019 corresponde a apenas 46% da despesa de 2015. Já sob o efeito da EC 95, de 2017 a 2019, houve uma redução de R\$ 600 milhões.

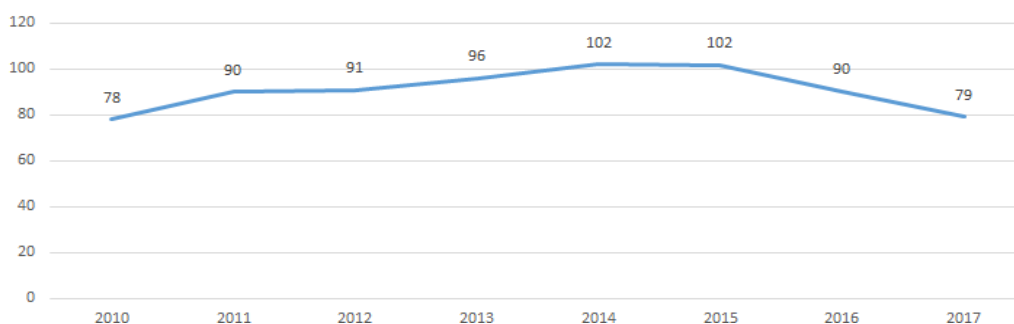
Gráfico 4: Evolução das despesas com Bolsas CNPq E CAPES, 2010 a 2019 (valores correntes R\$ bilhões)



Fontes: CAPES e CNPq

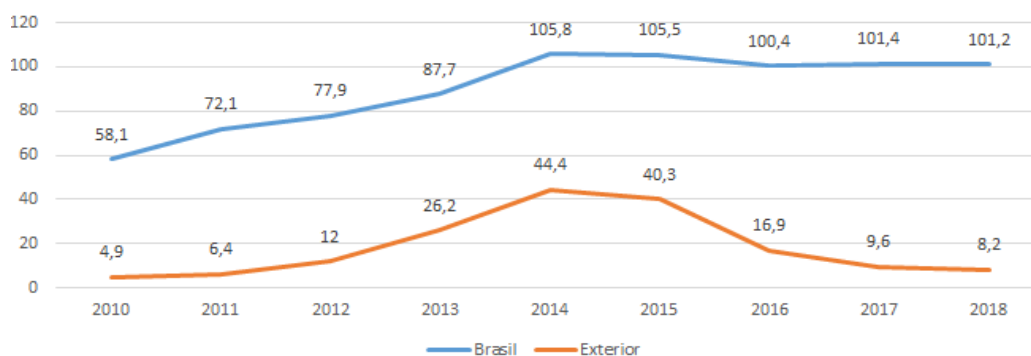
As bolsas do CNPq atingiram um máximo em 2013, R\$ 2,5 bilhões; um mínimo em 2018, R\$ 1,0 bilhão e subiram em 2019, atingindo R\$ 2,3 bilhões. As bolsas da Capes tiveram um pico em 2015, R\$ 8,8 bilhões, caindo vertiginosamente para R\$ 3,5 bilhões em 2019.

Gráfico 5: Evolução do número de bolsas CNPq (valores em milhares)



Fonte: CNPq

Gráfico 6: Evolução do número de bolsas CAPES (valores em milhares)



Fonte: CAPES

As bolsas Capes e Cnpq seguiam uma trajetória ascendente até 2014 e 2015, respectivamente. Entretanto, a partir daí, há uma queda intensa em ambas. Os cortes atingiram principalmente os programas de iniciação científica, passo inicial para a formação do futuro cientista. Cabe destacar ainda o caso do cientista que perdeu a bolsa Capes de pesquisa enquanto estudava o coronavírus³⁸.

Destaca-se também que, no dia 23 de abril, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) lançou a chamada pública para seleção de suas 25.000 bolsas de Iniciação Científica. Estas bolsas, entretanto, foram destinadas prioritariamente para estudantes de áreas tecnológicas e aplicadas, seguindo as orientações da portaria 1122/2020, com modificações da Portaria 1329, de 27 de março de 2020 do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação, as quais definem sobre prioridades para os projetos de pesquisas nesse quadriênio (2020-2023).

Essa medida, na prática, por não definir uma política, exclui as ciências básicas, sociais e humanidades do fomento à pesquisa do Programa Institucional de Iniciação Científica (PIBIC), descartando o papel que essas ciências têm na superação das crises que enfrentamos. O PIBIC é um dos programas mais robustos de fomento à ciência, e tem um importante papel na atração de novos talentos para a pesquisa brasileira, como destacam a União Nacional dos Estudantes (UNE) e a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED).

Desse modo, o governo Bolsonaro, guiado por um anticientificismo como política de Estado, continua a realizar ataques à ciência nacional, cortando recursos e perseguindo politicamente estudantes e professores. Além disso, reduziu o orçamento das universidades públicas, as quais estão vinculadas a quase totalidade das pesquisas realizadas no país, cortou milhares de bolsas de estudos e vem criando dificuldades para o enfrentamento à pandemia do COVID-19. Apesar disso, as universidades brasileiras vêm sendo protagonistas no esforço de desenvolver ações no combate ao coronavírus, como materiais de proteção para profissionais das atividades essenciais e pesquisas que buscam encontrar um tratamento para o vírus que já causou mais de 5.000 mortes no Brasil até o dia 1 de Maio.

³⁸ Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2020/04/01/o-cientista-que-perdeu-a-bolsa-de-pesquisa-enquanto-estudava-o-coronavirus.htm>

4.3 Alimentação e nutrição adequadas e agricultura familiar

O direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (DHANA) é um direito individual e também social, previsto no Artigo 6º da Constituição Federal, em tratados de direitos humanos como o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), promulgado pelo Decreto n. 591/1992, e em diversas normas brasileiras, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990), a Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006), entre outras.

Esse direito é exercido quando uma pessoa, isolada ou em comunidade, tem acesso físico e econômico, em todos os momentos, a alimentação suficiente, adequada e culturalmente aceitável que se produz e consome de forma sustentável, mantendo o acesso à alimentação para as gerações futuras. O acesso à alimentação geralmente se dá: a) pela compra - o que tem uma relação direta com o acesso ao trabalho ou à renda - ou pela troca; b) através de políticas públicas de doação ou entrega de alimentos; ou c) pela coleta, caça ou produção de alimentos, por isso sua estreita conexão com o acesso à terra, ao território e a outros bens, como, semente e água, por exemplo. Essas formas de acesso ao alimento, que muitas vezes se dão concomitantemente, devem ser suficientes para satisfazer as necessidades fisiológicas dos sujeitos desse direito em todas as etapas do ciclo vital, considerando ainda determinadas especificidades nutricionais, de saúde, sexo e ocupação.

A adoção da austeridade fiscal, intensificada a partir da EC 95, gerou vários cortes orçamentários em programas do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). Este plano, nos termos do Art. 8º do Decreto 7272/2010, é o principal instrumento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Essa política, em anos anteriores, levou o Brasil a sair do Mapa da Fome e a ser referência para outros países neste campo. Além da desarticulação dos principais órgãos governamentais responsáveis por esta política, nos termos descritos no Decreto 7272/2010 e na Lei 11.346/2006, relevantes programas da PNSAN foram afetados pela EC 95, como demonstraremos a seguir.

Tabela 1: Orçamento aprovado na Lei de Orçamento Anual (LOA) para ações relacionadas à Segurança Alimentar em 2014, 2019 e 2020.

<i>Ações orçamentárias</i>	<i>2014 (R\$)</i>	<i>2019 (R\$)</i>	<i>2020 (R\$)</i>	<i>Varição</i>
Programa de Aquisição de Alimentos	1,3 bilhão	287 milhões	151,6 milhões	-88%
Assistência Técnica e Extensão Rural	630 milhões	135 milhões	85,4 milhões	-86%
Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (Cestas)	82 milhões	27,4 milhões	6,0 milhões	-93%
Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural (Cisternas)	643 milhões	75 milhões	74,7 milhões	-88%
Apoio a organização econômica e promoção da cidadania de mulheres rurais	32,5 milhões	500 mil	0	-100%
Programa Bolsa Verde	106 milhões	0	0	-100%
Apoio ao desenvolvimento sustentável de comunidades quilombolas, povos indígenas e comunidades tradicionais	106 milhões	0	0	-100%

Fonte: SIOF

Estes são programas diretamente ligados à promoção da segurança alimentar para agricultores familiares, comunidades quilombolas, indígenas e demais povos e comunidades tradicionais. A sensível redução ou até mesmo o corte total em seus orçamentos, devido ao estrangulamento das despesas discricionárias praticado pela Emenda Constitucional n. 95/2016, afeta diretamente o acesso desses povos à alimentação e nutrição adequadas,

ferindo, portanto, seu direito. Como é possível observar, as ações orçamentárias mais afetadas foram justamente aquelas destinadas à população mais vulnerável, tanto para trabalhadoras(es) no campo como pessoas em risco de fome.

Tabela 2: Despesas pagas mais restos a pagar pagos por ação orçamentária de programas selecionados referentes ao DHANA

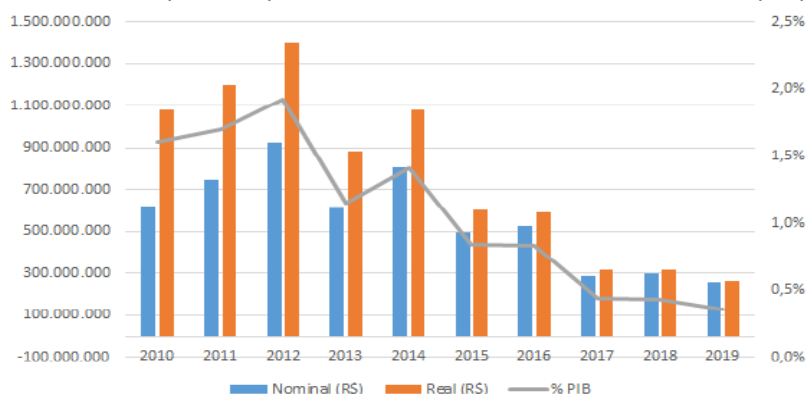
	<i>Programa de Aquisição de Alimentos</i>	<i>Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares e seus Empreendimentos</i>	<i>Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (Cestas)</i>	<i>Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural (Cisternas)</i>
2010	1.064.108.594	226.582.616	126.726.272	-
2011	1.010.514.917	148.311.771	88.236.913	188.258.644
2012	1.053.087.257	132.871.714	46.507.300	483.006.886
2013	707.587.009	105.239.771	94.229.877	208.056.132
2014	765.290.321	137.146.601	72.282.365	284.028.885
2015	664.042.760	96.069.701	62.669.215	212.457.870
2016	469.903.430	43.936.687	12.847.046	353.631.266
2017	461.405.384	11.639.240	33.639.483	33.705.081
2018	309.222.840	4.237.641	30.544.077	177.015.815
2019	232.379.813	1.064.625	16.651.112	67.048.067
Variação 2010-19	-78%	-100%	-87%	-64%

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA médio 2019
 Fonte: Siga Brasil
 Elaborado por Fian Brasil

Destacamos a importância do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para garantia de segurança alimentar e nutricional da população. De um lado o programa garante renda a agricultores familiares, e de outro a entrega de comida - de qualidade e saudável - para grupos em situação de vulnerabilidade. Segundo dados divulgados em estudo do Ipea (2019), o PAA chegou a contribuir no aumento de R\$400,00 na renda dos agricultores familiares. Vale destacar que em 2012 – maior volume executado pelo PAA – foram operacionalizados mais de um bilhão de reais em valores atuais, beneficiando aproximadamente 185 mil famílias agricultoras, sendo adquiridos e distribuídos mais de 297 mil toneladas de alimentos (380 itens diferentes), em todo os estados brasileiros.

Entretanto, o PAA hoje conta com orçamento reduzido. Mesmo o aporte de R\$ 220 milhões anunciado pelo governo, somado aos R\$ 150 milhões previstos para o programa na LOA deste ano, essa dotação orçamentária ainda deverá ser insuficiente para a demanda crescente durante e após a crise decorrente da pandemia em conjunto com as políticas de austeridade já existentes. Os recursos voltados ao programa fomentam o abastecimento nos municípios e geram renda, elementos essenciais para o acesso à alimentação. Sem a revogação da EC95, a necessária retomada de orçamento do PAA será dificultada, afetando esse essencial direito humano. Em proporção do PIB, o orçamento do PAA saiu de 2% em 2012, seu melhor ano, para 0,8% PIB em 2016. E de então, com a EC 95, caiu para apenas 0,3% do PIB.

Gráfico 1: Despesa empenhada no PAA, valores absolutos e em proporção do PIB, 2010 a 2019



Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Fian Brasil

O programa que garantia captação de água de chuva para consumo humano e para produção de alimentos no semiárido. O programa já proveu o acesso à água potável para cerca 1,3 milhões de famílias; água para produção para cerca de 200 mil famílias e água para centenas de escolas. Seu orçamento saiu de R\$ 353 milhões em 2016 para apenas R\$ 57 milhões em 2019. Sua retomada é vital para se universalizar as cisternas de consumo entre as famílias do semiárido, garantindo-lhes um direito básico de acesso à água para consumo humano.

Além dos cortes ao desenvolvimento produtivo, geração de renda e autonomia, assistência técnica, extensão rural e acesso à água, é preocupante a diminuição orçamentária à promoção da Educação do Campo, como é o caso do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA). Instituído em 1998, ele objetiva fortalecer o meio rural enquanto território de vida em todas as suas dimensões: econômicas, sociais, políticas, culturais e éticas, capacitando tecnicamente os agricultores beneficiários da reforma agrária e de políticas de microcrédito rural para permanecerem no campo brasileiro e desenvolverem os territórios. O programa, contudo, tem sofrido reduções orçamentárias significativas, de forma que em 2020 investe-se menos de 10% do que havia sido investido em 2014. De 2016 para 2019, o orçamento saiu de R\$ 43 milhões para irrisório R\$ 1 milhão.

Gráfico 2: Despesa pagas e restos a pagar pagos para Promoção da Educação do Campo



Fonte: Siga Brasil
Elaboração: Fian Brasil

A redução de orçamento para o desenvolvimento produtivo rural familiar pela capacitação técnica e educacional da população do campo avança no êxodo rural e na

diminuição de postos de trabalho. Em 2006 eram 16.568.205 pessoas ocupadas no campo, em 2017 registrou-se 15.105.125 pessoas ocupadas (IBGE, Censo Agropecuário, 2017), o que significa uma queda de 1,5 milhão de pessoas que migram para as cidades e cada vez mais entram no mapa da fome ou do emprego precário urbano. Mesmo assim, a agricultura familiar ainda emprega 73,5% da população rural (IBGE, censo Agropecuário, 2017).

A importância do fortalecimento técnico, produtivo e educacional das populações do campo não significa mera escolha política orçamentária do poder Executivo federal, mas é assentada como diretriz constitucional em 1988, especialmente nos artigos 6º e 187 da Constituição Federal brasileira. O desmonte do Estado e de programas sociais que garantiam o acesso à renda, a produção de alimentos pela agricultura familiar e o consumo de alimentos por famílias em situação de vulnerabilidade coloca o país em marcha ré e alta velocidade de volta ao mapa da fome.

4.4 Territórios Quilombolas e Reforma Agrária

A EC95 fragiliza principalmente as despesas discricionárias, entre as quais estão as políticas de desenvolvimento rural. Demonstraremos isso com a análise das despesas referentes à ação de Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas (210 Z), integrante do Programa de Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo, e à ação de Obtenção de imóveis rurais para criação de assentamentos da Reforma Agrária (211-B), integrante do Programa de Reforma Agrária e Governança Fundiária. Atualmente, ambas estão incluídas na pasta do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA). Essa seleção ocorre porque são essas ações que fazem avançar e colocam desafios de continuidade e ampliação de investimentos para as demais ações constantes das políticas de Regularização de Territórios Quilombolas e de Reforma Agrária. Em outras palavras, na ausência de terra e território, outras políticas e programas de desenvolvimento rural sustentável, voltados à estruturação e desenvolvimento dessas populações no campo, também ficam obstaculizados.

As políticas de austeridade fiscal que vem sendo adotadas a partir de 2014, e que se intensificaram em 2016 com a EC95, impactaram os gastos com as referidas políticas, contribuindo para ainda maior vulnerabilidade das populações do campo brasileiro. Para demonstrar isso, apresentamos dados orçamentários referentes ao período de 2014 a 2020, apontando em cada uma das ações, seus momentos de maior corrosão orçamentária, bem como maiores investimentos já recebidos.

O órgão responsável pelas políticas de regularização de territórios quilombolas, bem como criação de projetos de assentamento, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), vivencia um processo de desmonte de sua estrutura e capacidade operativa. Isso deve ser mais bem compreendido também no quadro de desestruturação em curso das políticas públicas de desenvolvimento rural, voltadas às populações negras quilombolas e aos trabalhadores rurais, cujo principal marco recente consiste na extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 12 de maio de 2016, através da medida provisória nº 726, que alterou e revogou a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, transferindo, naquele momento, suas competências para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e atribuições para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (Sead) do Brasil, criada em 27 de maio de 2016, pelo decreto nº 8.780.

Posteriormente, a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República foi extinta pela Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, sendo, ao mesmo tempo, passadas as suas atribuições para a Secretaria Especial de

Assuntos Fundiários. Essa Secretaria é liderada por Nabhan Garcia, pecuarista e ex-presidente da União Democrática Ruralista (UDR), vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), pasta ministerial composta principalmente por setores antagônicos às políticas de Reforma Agrária e de Regularização de Territórios Quilombolas.

Se, por um lado, vê-se uma política de desinvestimento em políticas públicas voltadas para os setores populares do campo brasileiro, bem como de diversos outros setores populares da sociedade, se ampliar sob a justificativa de contingenciamento de gastos públicos; por outro, vemos significativas mudanças legislativas que fragilizam o controle da União sobre o estoque de terras de que é proprietária, como é o caso da Medida Provisória 910 de 16 de dezembro de 2019. Esse cenário agrava ainda mais o direito da população à terra e a condições de subsistência.

4.4.1. Ação de Obtenção de imóveis rurais para criação de assentamentos da Reforma Agrária

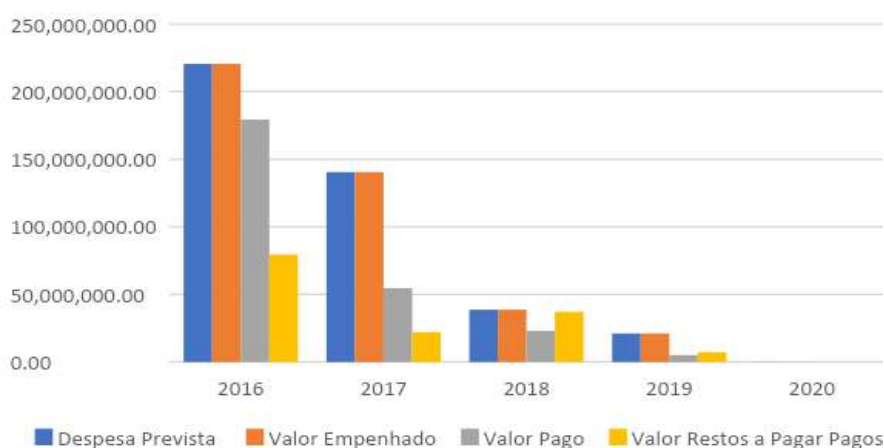
A Reforma Agrária como política pública encontra fundamento constitucional no artigo 184 da CF/1988 e é regulada por diferentes normas, sendo as principais a Lei 8.629/1993 e a Lei Complementar 76/1993. A implantação da política constitui atribuição do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e se dá mediante a criação de projetos de assentamento, tendo como beneficiárias famílias agricultoras alijadas do acesso à terra.

A função social da propriedade rural, um dos fundamentos constitucionais da política pública de Reforma Agrária, teve seus requisitos definidos pelo artigo 186 da CRFB/1988, quais sejam: promover o aproveitamento racional e adequado; utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observar as disposições que regulamentam as relações de trabalho e, ainda, promover exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A agricultura familiar enquanto categoria social, política e jurídica, adquiriu uma diversidade de formatos e particularidades, tornando-se difícil determinar um único modelo, sendo importante que estejam presentes três elementos fundamentais para sua definição - gestão, propriedade e trabalho familiar (Abramovay, 1997, p.3). A Lei nº 11.326/2006 determina que, para ser considerado como agricultor familiar, é preciso que a propriedade tenha, no máximo, quatro módulos fiscais, onde seja utilizada predominantemente mão de obra familiar, assim como a base de sustentação da renda familiar tenha origem nas atividades econômicas vinculadas ao próprio empreendimento. Enquanto política fundiária fundamental à garantia da democratização do acesso à terra no Brasil, a criação de assentamentos rurais contribui para mitigar os efeitos da extrema concentração da propriedade fundiária no país, cujas origens remontam à política de sesmarias e, no século XIX, à Lei de Terras de 1850 que contribuiu significativamente para a sua mercantilização.

Na história recente da ação governamental de criação de assentamentos rurais, vê-se um decrescente orçamento destinado à demanda de acesso à terra. De fato, a ação de obtenção de imóveis rurais realizada pelo Incra sofreu substancial corte orçamentário. Entre os anos de 2017 e 2018 ocorreu um dos mais significativos cortes, já que o valor empenhado para a ação no ano de 2017 foi de R\$ 140,4 milhões, enquanto no ano de 2018 foi de R\$ 38,6 milhões, um corte de cerca de 72,46 %.

Gráfico1: Despesas com a Ação Orçamentária de Aquisição de Terras 211B, 2016 a 2020* (valores em R\$ correntes)

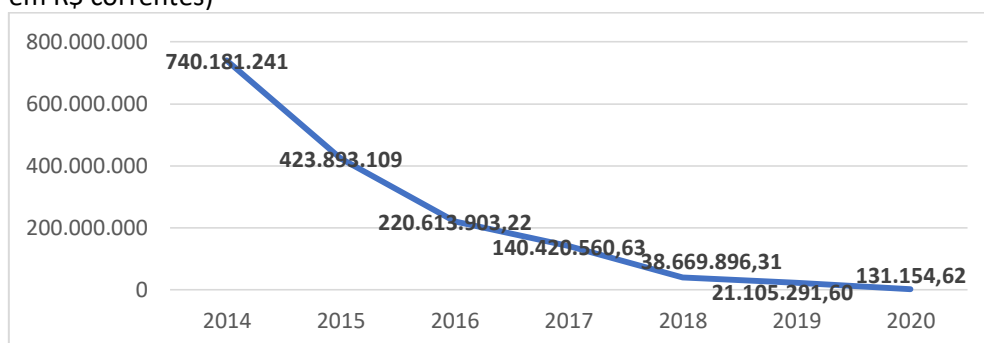


Fonte: Portal da Transparência

Elaboração: Terra de Direitos

Vale registrar que até 2019 o programa orçamentário ao qual essa ação estava vinculada era denominado “Reforma Agrária e Governança Fundiária”, passando a se denominar apenas “Governança Fundiária” no balanço provisório referente a 2020, cujos valores não podem ser percebidos no gráfico pela falta de expressividade, sendo previsto e empenhado R\$ 131 mil, e até o momento, pago R\$ 69,5 mil. O Gráfico abaixo retrata o decréscimo dos valores anuais empenhados para realização da referida ação de aquisição de terras.

Gráfico 2: Despesa empenhada na Ação de Aquisição de Terras 211B, 2014 a 2020* (valores em R\$ correntes)



Fonte: Portal Transparência e Ipea

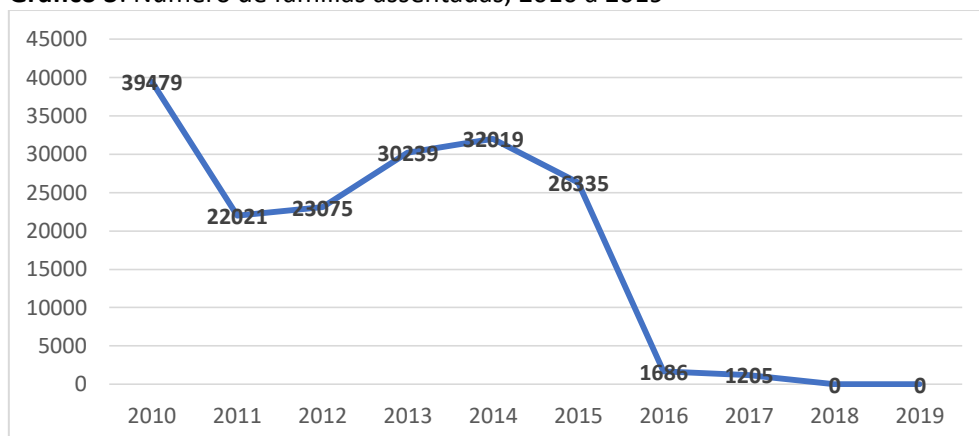
Elaboração: Terra de Direitos

A recomposição do orçamento do Incra se mostra urgente para a política de Reforma Agrária. A própria autarquia, em resposta à solicitação de acesso à informação feito por entidades e organizações da sociedade civil informa que “a capacidade operacional da autarquia agrária está aquém da demanda por essa política pública”³⁹, quadro substancialmente agravado pela EC 95/2016.

³⁹ Memorando nº 16735/2019/DFQ/DF/SEDE/INCRA

Os principais indicadores da política de Reforma Agrária, quais sejam, número de famílias assentadas, hectares destinados à política e projetos de assentamento criados, demonstram uma queda expressiva entre 2014 e 2017, e depois ficam zerados em 2018 e 2019.

Gráfico 3: Número de famílias assentadas, 2010 a 2019

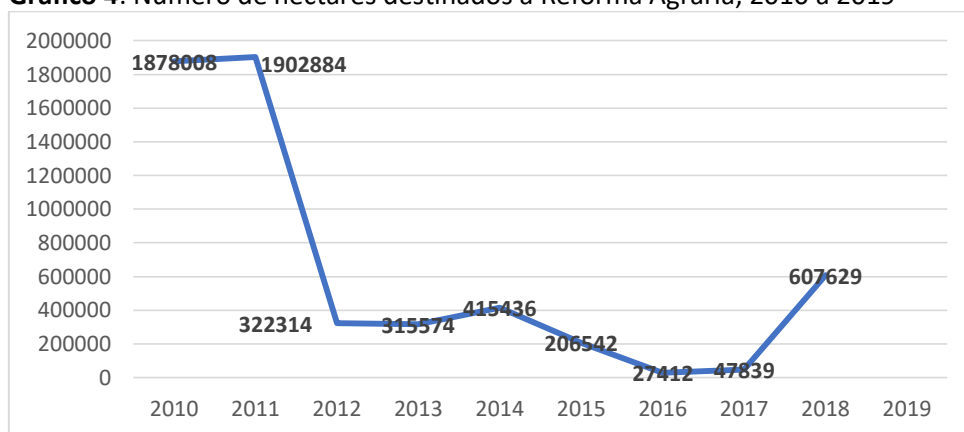


Fonte: Inbra

Sistematização dos dados: Paulo Alentejano

Elaboração: Terra de Direitos

Gráfico 4: Número de hectares destinados à Reforma Agrária, 2010 a 2019

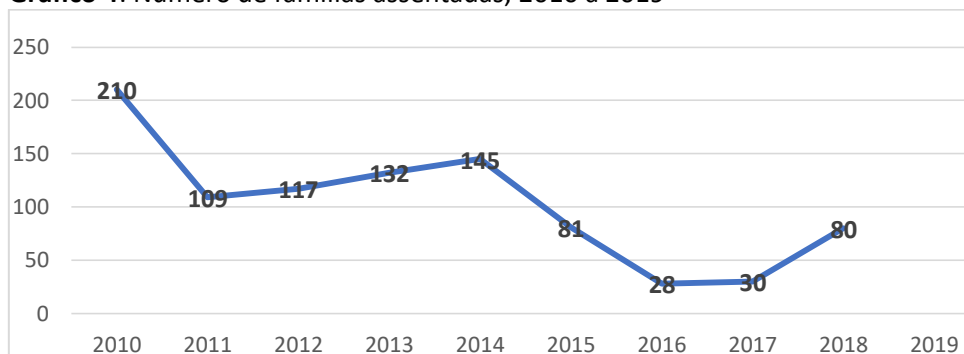


Fonte: Inbra

Sistematização dos dados: Paulo Alentejano

Elaboração: Terra de Direitos

Gráfico 4: Número de famílias assentadas, 2010 a 2019



Fonte: Inbra

Sistematização dos dados: Paulo Alentejano

Elaboração: Terra de Direito

Verifica-se o aumento no número de hectares destinados à Reforma Agrária e Projetos de Assentamento criados no ano de 2018, que pode ter ocorrido devido ao longo tempo de duração dos procedimentos administrativos de desapropriação para fins de reforma agrária. Isso porque muitos investimentos de instrução dos referidos procedimentos, como a realização dos laudos de vistoria técnica, agrônomo, de avaliação, entre outras etapas instrutórias, apenas culminarão no resultado da política após longos anos de debates extrajudiciais e judiciais, nos quais, em alguns casos, os proprietários logram êxito em medidas suspensivas desses procedimentos. De fato, são procedimentos cujos resultados das ações promovidas no curso de um período, com uso de recursos orçamentários de diferentes exercícios, podem ser sentidos e contabilizados em gestões seguintes.

4.4.2. Ação de Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas

A política pública constitucional quilombola está regulada pelo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que dispõe: “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. Ademais, o Decreto nº 4.887/2003 estruturou o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do ADCT, cujo responsável é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

A Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais, de 27 de junho de 1989, incorporada ao quadro normativo interno, a partir do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, por sua vez, impõe um dever ao Estado de realizar ações e políticas voltadas para a manutenção e reprodução física, social, cultural, étnica e territorial das comunidades quilombolas. Importa destacar ainda que os artigos 215 e 216, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, informam acerca do dever do Estado de proteger manifestações culturais e memória dessas comunidades, bens de natureza material e imaterial, compreendidos como patrimônio cultural brasileiro, sendo as comunidades quilombolas também compreendidas nesse escopo.

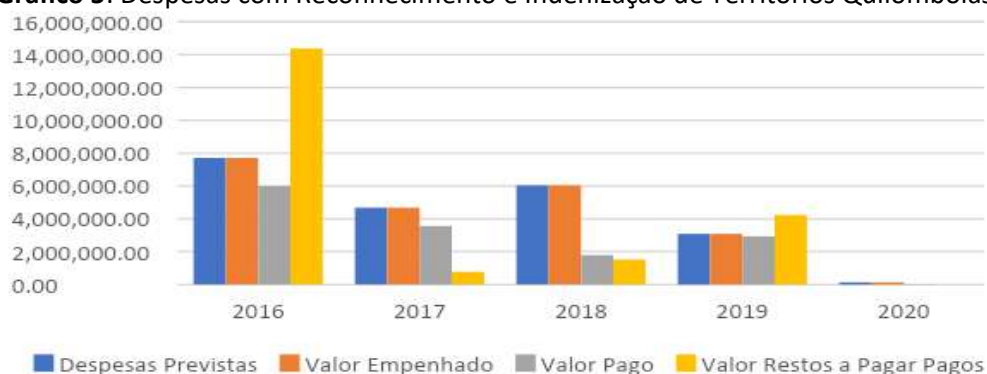
De acordo com o artigo 2º do Decreto 4.887/2003, consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. Trata-se de grupos étnicos com trajetórias diferenciadas, cuja referência comum pode ser percebida em uma resistência ao regime de escravidão negra que perdurou cerca de 350 anos em território.

A política quilombola, em sua dimensão fundiária, tem como foco de ação do Estado brasileiro as titulações. Isso porque o acesso ao território é elemento fundamental para que as comunidades quilombolas possam vivenciar condições dignas de vida, bem como garantir sua reprodução econômica, social, cultural, ambiental e étnica. A negação do acesso ao território, no caso das comunidades quilombolas, se confunde com a própria negação de existência das pessoas negras quilombolas que têm, no território, a base fundamental material e simbólica de construção da identidade, dos vínculos comunitários e de reprodução de um modo de vida tradicional.

O significativo desenvolvimento experimentado pela política quilombola desde a inscrição do artigo 68 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e a edição do Decreto 4887/2003, vem passando por uma gradativa corrosão orçamentária e institucional. De acordo com o IPEA (2019) os valores orçamentários executados entre 2014 e 2017

representaram uma redução de 87%. Como vemos no gráfico abaixo, o orçamento previsto para o ano de 2019 é o menor em toda a história recente da política.

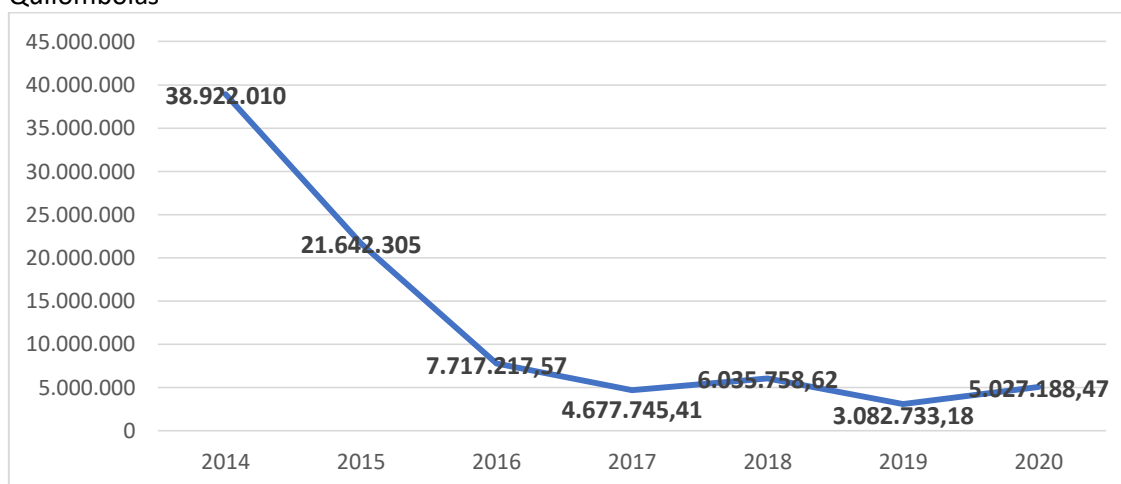
Gráfico 5: Despesas com Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas (210 Z)



Fonte: Portal da Transparência

Elaboração: Terra de Direitos

Gráfico 6: Despesa empenhada com Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas



Fonte: Portal da Transparência e Ipea (Valores atualizados pelo IPCA)

Elaboração: Terra de Direitos

Enquanto o orçamento para a política sofre cortes expressivos, a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – CONAQ declara a existência de mais de 5.000 comunidades, enquanto a Fundação Cultural Palmares registra cerca de 3.500 comunidades quilombolas certificadas em todo o território nacional, o que alerta para um grande número de comunidades que aguardam a titulação de seus territórios.

De 2005 a 2018, foram realizados 278 Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação dos Territórios, expedidos 86 decretos desapropriatórios para fins de regularização dos territórios, publicadas 156 Portarias de Reconhecimento do Território Quilombola e emitidos 124 títulos. São cerca de 43 comunidades tituladas pelo Incra – 24 das quais estão tituladas apenas parcialmente. Outras 183 comunidades foram tituladas por órgãos estaduais. Destaca-se que, desde 2018, nenhum decreto de desapropriação de território quilombola foi assinado, atrasando ainda mais os processos de titulação em todo o Brasil e confirmando declarações proferidas pelo atual Presidente da República Jair Bolsonaro durante o período eleitoral.

A recomposição do orçamento do INCRA se mostra urgente para a política de titulações de territórios quilombolas. A própria autarquia, em resposta à solicitação de acesso à informação feito por entidades e organizações da sociedade civil informa que “a capacidade operacional da autarquia agrária está aquém da demanda por essa política pública”. As informações acima dispostas indicam que após trinta anos da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e outros dezesseis anos desde a publicação do Decreto Federal nº 4887/2003, a atuação do Estado brasileiro se mostrou aquém da demanda das comunidades quilombolas, quadro substancialmente agravado pela EC 95.

4.5. Povos Indígenas

Em paralelo ao discurso, quase cotidiano, de desrespeito e de ameaça aos seus direitos, estão em curso sucessivas medidas executivas para acelerar o desmonte da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, a qual já passa por um processo de mais de uma década de redução do seu orçamento. Em termos reais, o órgão passou de um orçamento autorizado de R\$ 870 milhões em 2013 para um orçamento de R\$ 673 milhões em 2019, o que representa uma queda de 23% em termos reais. Considerando que a Funai é um órgão extremamente enxuto e com já reduzida capacidade de atuação nos territórios, a perda de orçamento autorizado e a queda dos valores pagos tiveram pesados efeitos na vida dos povos indígenas.

Há que se registrar que a Funai representa apenas 0,02% do orçamento da União, são pouco mais R\$ 600 milhões por ano, um valor irrisório que não só representa a baixa prioridade que o Estado brasileiro confere aos direitos destes povos, como contrasta fortemente com a importância política que o atual governo confere à Funai, a ponto de atuar cotidianamente para ocupá-la e destruí-la.

Em 2019, os gastos com pessoal da Funai representaram 70% do total das despesas do órgão. Este mesmo patamar tem sido observado ao longo dos anos, contudo, em termos reais, o gasto com pessoal encolheu quase 17% entre 2012 e 2019. Já os gastos com despesas correntes caíram mais. Em 2019, a redução foi de 27% em relação a 2012, corroborando a leitura de que junto à decisão política de sufocar a capacidade financeira do órgão, opera o congelamento dos gastos primários estabelecido pelo Teto dos Gastos. Mas é na análise das despesas correntes endereçadas ao programa finalístico denominado “Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas (2065)” que o quadro de destruição da Funai adquire proporções ainda mais graves.

A Funai possui 39 coordenações regionais espalhadas pelo Brasil, elas são as pernas e os braços da instituição nos territórios. Em 2019 foi efetivamente gasto pelas Coordenações Regionais o valor de R\$ 51 milhões, um valor irrisório se pensarmos nas atribuições desses órgãos. Um entre muitos exemplos deste quadro é a execução do orçamento pela Coordenação do Juruá, no Acre, a única no estado. Segundo a Funai ela atende 29 Terras Indígenas, 12 povos indígenas e aproximadamente 134 aldeias. Em 2019 foram gastos pela Coordenação apenas R\$ 96 mil reais. Além de recursos muito escassos, as coordenações regionais sofrem cotidianamente com os contingenciamentos do orçamento ao longo do ano, o que contribui para que os poucos recursos disponíveis não sejam todos executados.

Em 2019 na ação orçamentária destinada a garantir recursos para a “Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas de Recente Contato (215Q)” foram autorizados R\$ 1,8 milhões e gastos R\$ 1,4 milhões, o que é notoriamente insuficiente, ainda mais sob um cenário de crescente pressão e ameaça às terras onde vivem tais grupos.

A principal ação orçamentária que destina recursos para a implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), é denominada

“Gestão ambiental e etnodesenvolvimento (2150)”. No orçamento de 2019 a ação possuía um valor autorizado de R\$ 18,8 milhões, tendo sido efetivamente gastos R\$ 13,67 milhões. Terras indígenas fortemente pressionadas por garimpeiros, madeireiros e por grupos econômicos interessados em explorar recursos minerais e hídricos em grande escala, conviveram em 2019 com recursos escassos não só para fiscalização, como já visto, mas também para o desenvolvimento de atividades econômicas baseadas na preservação ambiental e no respeito à cultura dos povos indígenas. No lugar de fortalecer a autonomia produtiva das comunidades indígenas, uma das primeiras medidas legislativas enviada pelo governo ao Congresso Nacional em 2020 foi a regulamentação de todas estas atividades econômicas em Terras Indígenas.

A política de saúde indígena foi um capítulo a mais na ofensiva aos direitos destes povos em 2019. O ano começou com a tentativa de extinção da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai), do modelo de contratação de profissionais da saúde indígena, além da fragilização do controle social da saúde indígena com a extinção do Fórum de Presidentes dos Conselhos Distritais de Saúde Indígena (Condisi). Em outras palavras, medidas que expressam a determinação do governo de desmontar a política diferenciada de saúde indígena, fruto de uma luta histórica.

Os resultados já são visíveis. Como noticiado na imprensa, entre janeiro e setembro de 2019 a mortalidade de bebês indígenas com até um ano de idade subiu 12% em relação ao mesmo período de 2018 foram 530 bebês. O fim do Programa Mais Médicos também impactou diretamente a saúde indígena. A saída dos médicos cubanos, que respondiam por quase 56% dos postos de atendimento a este público, resultou em piora nos serviços prestados e o programa substituto, o Médicos pelo Brasil, não foi capaz de suprir as vagas de modo a normalizar o atendimento.

O orçamento para saúde indígena segue esta deterioração, já que houve queda de 5% no valor autorizado da ação 20YP “Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena” e de 16% nos valores pagos, de 2018 para 2019. Em 2019 a execução do orçamento desta ação foi de R\$ 1,48 bilhões contra R\$ 1,76 bilhões em 2018, cerca de R\$ 280 milhões a menos. Isto certamente compromete o atendimento deste grupo da população, que tem diversos indicadores de saúde piores que a média brasileira, como suicídio, desnutrição e mortalidade infantil e algumas doenças infecciosas como a tuberculose, além de necessidades específicas de acesso ao seu território.

4.6. Meio Ambiente

O orçamento destinado ao Ministério do Meio Ambiente – MMA e todos os seus órgãos vinculados têm sofrido nos últimos anos com uma progressiva escassez orçamentária. Isto se explica pelo congelamento das despesas primárias em função da EC 95, que começa a vigorar a partir de 2017. A esta restrição, contudo, se adiciona a falta de prioridade política com o orçamento do MMA, o qual na última década não ultrapassou 0,15% do Orçamento Geral da União (OGU), chegando em 2019 a apenas 0,11%.

O orçamento autorizado e executado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), caiu fortemente em 2014 e a partir de 2017 a execução do orçamento piora ainda mais. Considerando despesas contratadas e pagas no ano e também as despesas pagas oriundas de compromissos assumidos em anos anteriores, os chamados restos a pagar, 2019 foi o ano com menor execução orçamentária na série, foram R\$ 2,68 bilhões executados. Em 2014 o valor foi de R\$ 3,61 bilhões. Cabe destacar que a maioria das despesas com meio ambiente são discricionárias, o que faz com que, em cenários de austeridade fiscal como o da EC95, sejam ações cortadas primeiro e de forma mais intensa.

Dentro deste quadro de baixa prioridade, o orçamento orientado para o combate ao desmatamento na Amazônia – embora não tenha tido quedas expressivas nos últimos anos, em decorrência da forte pressão internacional, inclusive para assinatura do acordo comercial entre Mercosul e União Europeia – caracterizou-se pela insuficiência de recursos, expressão da falta de prioridade política para enfrentar o problema.

A ação de fiscalização sob responsabilidade do ICMBio (214P), por exemplo, alcança todas as Unidades de Conservação Federais em todos os biomas. Embora os recursos executados para esta ação tenham se mantido nos últimos quatro anos e até apresentado um pequeno crescimento, eles são notoriamente insuficientes, ainda mais em um contexto complexo de retomada do desmatamento o qual é condicionado a uma série de fatores estimuladores, inclusive de ordem política. Os dados de aumento do desmatamento dentro de Unidades de Conservação (UCs) são evidência desta insuficiência orçamentária que é, ainda, potencializada no atual contexto. Segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), a taxa de crescimento do desmatamento nas UCs (federais e estaduais) entre agosto de 2018 e julho de 2019 foi de 35%, maior do que a taxa para todo o bioma que chegou a 30%. Nas UCs federais, sob responsabilidade do ICMBio, a situação é muito pior. O desmatamento cresceu 84% no mesmo período.

A questão ambiental tem muita relação com pandemias como a da COVID-19. Quanto mais se desmata e polui, mais nos colocamos em contato com novos organismos que podem causar sérias doenças. Para reduzir esses riscos e também o da crise climática é urgente a adoção de maior fiscalização, o inverso do que está ocorrendo.

Assim como no caso das demais ações de fiscalização e prevenção de incêndios florestais a cargo do IBAMA (214M) e também na ação mais geral de fiscalização ambiental onde apenas parte se refere ao controle do desmatamento (214N), a estabilidade da execução orçamentária pouco demonstra sobre a capacidade do governo de controlar o problema do desmatamento que retoma patamares alarmantes.

Logo, os dados demonstram que, para além da insuficiência dos valores - cuja execução para o conjunto das cinco ações não ultrapassa R\$ 170 milhões por ano - existe um grave problema de perda da capacidade do governo de orientar e coordenar ações para o enfrentamento do problema.

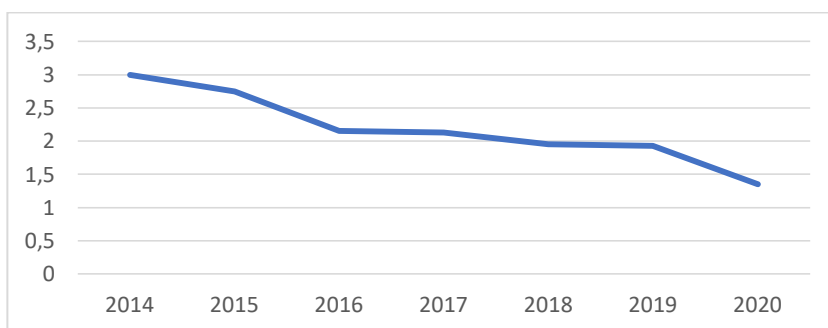
4.7. Assistência Social

O Sistema Único de Assistência Social - SUAS é um dos maiores sistemas de proteção social do mundo, tendo em vista sua cobertura territorial e provisão de serviços e benefícios não contributivos, destinando-se às pessoas, famílias e populações em situação de vulnerabilidade social, como a pobreza extrema, e violações de direitos, a exemplo das violências cometidas contra crianças e adolescentes, mulheres, pessoas idosas, pessoas com deficiência, entre outros grupos vulneráveis, especialmente no contexto familiar e nos territórios mais desiguais. No âmbito dos serviços, é realizado o trabalho social destinado à redução das vulnerabilidades e violações, com desenvolvimento de ações que visam o fortalecimento dos vínculos socioafetivos, de pertencimento e de sociabilidade.

Na estrutura do Ministério da Cidadania se encontra a Secretaria Especial de Desenvolvimento Social competente pelo Sistema Único de Assistência Social - SUAS, que integra benefícios e serviços ofertados de forma continuada e planejada, sendo o seu financiamento regular e automático imprescindível para a efetivação dos direitos constitucionalmente garantidos à população em situação de vulnerabilidade e risco social.

Desde a vigência da Emenda Constitucional nº 95/16, os municípios vêm sofrendo com o desfinanciamento da política de Assistência Social, em outras palavras, a redução dos recursos destinados à Assistência Social, com impactos significativos nos orçamentos, tendo em vista a obrigação das prestações de serviços por parte das gestões municipais, conforme pode ser observado no gráfico a seguir.

Gráfico 1: Despesa inicial para Assistência Social, despesa inicial, 2014 a 2020 (valores em R\$ bilhões)



Fonte: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>

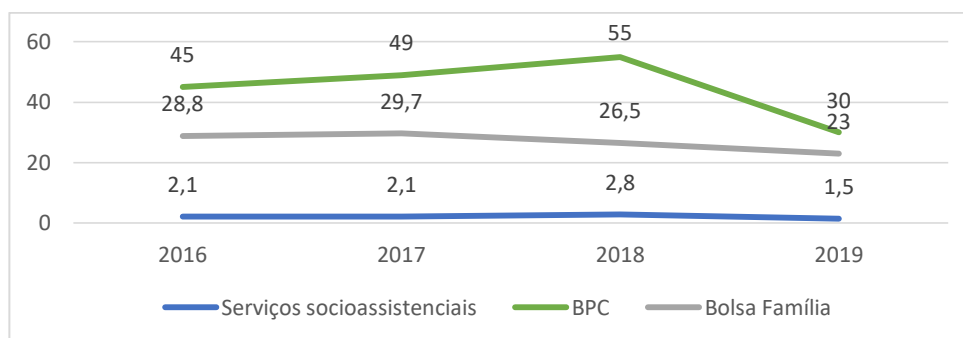
Os Orçamentos aprovados na Lei Orçamentária Anual – LOA em anos anteriores foram superiores se comparados ao atual exercício, embora seja possível notar ao longo dos anos uma redução progressiva de recursos destinados para a política pública da Assistência Social para além do congelamento previsto na EC nº 95/2016.

Vale salientar que em 2016 foi destinado para Assistência Social R\$ 2,1 bilhões, e para o ano de 2020 foi aprovado R\$ 1,3 bilhões, uma redução orçamentária de cerca de 63% neste período, fato que evidencia o cenário de precarização da vida, dos serviços e do trabalho dos gestores públicos da Assistência Social.

Recentemente o governo federal anunciou a destinação de R\$ 2 bilhões como crédito extraordinário, recurso que no atual cenário do Coronavírus (Covid-19) apenas atendem em parte as demandas decorrentes da pandemia, não contempla os recursos devidos aos municípios, nem a demanda reprimida por serviços socioassistenciais nas cidades, assim como não atende ao comando da autonomia do ente município, tendo em vista a retomada de lógicas que burocratizam a execução dos recursos. Importante mencionar que dados do Cadastro Único apontam que a pobreza extrema no país atingiu 13,2 milhões de pessoas. Cerca de 500 mil pessoas entraram em situação de miséria nos últimos anos, esses números significam mais vidas que vão requerer proteção social na rede socioassistencial. O desemprego aumentou, assim como a pobreza e a fome, o que não foi acompanhado por provisões que complementem ou substituam renda. Ao contrário, as barreiras no acesso aos benefícios só aumentam, justificando ação recente deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de impedir a exclusão de famílias no Programa Bolsa Família.

Nesse contexto, a redução de recurso Federal impacta diretamente na interrupção dos serviços ofertados e no corte de concessão de benefícios, como pode ser observado nos anos de 2016 a 2019 no gráfico a seguir.

Gráfico 2: Orçamento por programa de assistência social, 2016 a 2019 (valores em R\$ bilhões)



Fonte: valores descritos nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAS) de 2016, 2017 e 2018 e na PLOA 2019.

Houve uma tentativa de corte de 98% do orçamento para os serviços em 2018, sendo recomposto parcialmente após ampla mobilização dos gestores municipais e outros atores do SUAS junto ao Congresso Nacional. No ano de 2019 o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou a necessidade de orçamento de R\$ 2,7 Bilhões para Assistência Social, por meio de Resolução nº 22 de 15.07.2019, valor essencial para o esforço na manutenção das ações socioassistenciais atualmente existentes, contudo a LOA destinou para a Assistência Social tão somente R\$ 1,5 Bilhão.

Elucidamos que o déficit orçamentário prejudica diretamente o atendimento de mais de 25 milhões de usuários da assistência social – pessoas em situação de vulnerabilidade tais como crianças, adolescentes, mulheres em situação de violência, famílias, pessoas com deficiência, idosos e pessoas em situação de rua, da mesma forma que dificulta a manutenção qualificada de cerca de 17 mil serviços socioassistenciais ofertados nos equipamentos como dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS presentes em todo o Brasil; dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS; os Centros Especializados de Atendimento à População em Situação de Rua – Centro Pop; os acolhimentos institucionais para crianças, adolescentes e idosos, assim como demais serviços, programas e projetos destinados às pessoas em situação de vulnerabilidade ou risco pessoal e social e ainda, a permanência dos trabalhadores no sistema.

A tabela a seguir demonstra como a quantidade de equipamentos públicos tem sido impactada pela queda dos repasses dos recursos aos Municípios constantemente em atraso.

Tabela 1: Quantidade de equipamentos públicos de assistência social

Equipamentos Públicos	Quantidade
CRAS	Mais de 8 mil, no mínimo 01 em cada município brasileiro
CREAS	Mais de 2.500 em metrópoles, capitais, municípios de grande porte e outros com incidência de exploração do trabalho infantil
Centro de Referência para população em situação de rua – Centro Pop	Cerca de 300 Centros Pop, situados nas metrópoles, capitais e municípios de grande porte
Abrigo para crianças e adolescentes	Mais de 500 abrigos, com mais de 20 mil vagas
Abrigo para idosos	Cerca de 2 mil abrigos para idosos, com mais de 50 mil vagas
Centro dia	Mais de 200 centros dia de atenção a pessoas idosas ou pessoas com deficiência
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	Mais de 300 mil idosos

Fonte: CONGEMAS

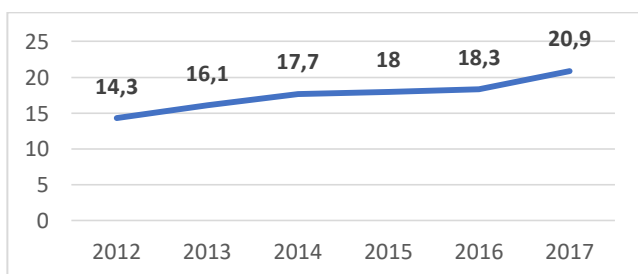
Igualmente, é necessário destacar que a ausência de recurso nas ações da proteção social básica equivale, conforme nota referente à recomposição do orçamento da assistência social emitida pela Comissão de Financiamento e Orçamento do Conselho Nacional de Assistência Social em 2019, em diminuição dos atendimentos nos CRAS de cerca de 10 milhões de pessoas e famílias por ano em situação de desemprego, fome, iminência de violência doméstica em especial a públicos específicos como idosos, pessoas com deficiências e crianças. E nas ações de proteção social especial a ausência de recursos equivale a:

- Redução dos atendimentos nos CREAS de cerca de 50% do atendimento das pessoas e famílias em situação de violência doméstica ou comunitária.
- Diminuição dos atendimentos às pessoas em situação de rua em aproximadamente 280 mil por mês, e possibilidade de fechamento de unidade de acolhimentos, centro pop, em cenário de aumento desse grupo populacional frente a crise econômica.
- Diminuição das equipes que atendem e identificam pessoas na rua, incluindo crianças e adolescentes em trabalho infantil, ou exploração sexual que impacta na redução de aproximadamente 700 mil atendimentos.
- Diminuição de 133 mil em vagas de acolhimento institucional, abrigos, casas lares, casas de passagens, residências inclusivas, que impactam na redução de 39 mil vagas para crianças e adolescentes, 58 mil vagas para idosos, e 27 mil adultos desabrigados ou em situação de rua.

Ademais, o desfinanciamento e a não priorização do SUAS afetam a qualidade dos serviços socioassistenciais, por meio da: i) redução do quadro de recursos humanos, ii) redução de concessão de Benefícios Eventuais, iii) redução do horário de funcionamento das unidades, iv) redução de ofertas no âmbito do SCFV, v) corte de despesas com veículos, vi) redução de despesas com materiais de consumo e vii) redução de ações de aprimoramento da gestão.

Diante do cenário de precarização das condições de vida e de trabalho e da ampliação da pobreza e da desigualdade, já é possível notar a ampliação de demanda nos CRAS, como mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 3: Demanda nos CRAS, 2012 a 2017 (valores em milhões)



Censo SUAS – Ministério da Cidadania, 2018

Por todo exposto, faz-se necessária a revogação da EC95 de modo a garantir recursos suficientes para a universalização do SUAS no Brasil e para o atendimento de toda a população que demanda assistência social, acesso à segurança de renda, sobrevivência e proteção especializada, diante de situações de direitos violados. Em outras palavras, os serviços que garantem proteção em situações de violação de direitos, como ausência de moradia, situação

de rua, abandono e violências, precisa ser assegurado pelo Estado, mediante pacto federativo e destinação significativa de recursos por parte do governo federal.

O SUAS possibilitou a implantação de uma ampla e democrática rede de proteção social, nos 5.571 municípios brasileiros, tendo impactado positivamente, juntamente com demais políticas públicas, na redução da desigualdade e na evolução do desenvolvimento humano, que avançou mais de 47% entre 1995 e 2015 (IPEA, 2015), com alterações significativas nos padrões e ciclos de pobreza e desproteção social. Entretanto, tais avanços estão comprometidos desde a vigência da EC95, bem como demais medidas governamentais que precarizam as políticas públicas, em flagrante descumprimento dos objetivos do Estado Democrático de Direito.

4. 8. Direitos da Criança e do Adolescente

A infância brasileira é marcada pela extrema pobreza e pelo não acesso aos direitos fundamentais segundo o Relatório “Pobreza na Infância e Adolescência”, publicado pelo UNICEF em 2018⁴⁰. No universo de 55 milhões de crianças e adolescentes, quase 27% da população no Brasil, “mais de 18 milhões, 34,3% do total, vivem em domicílios com renda per capita insuficiente para adquirir uma cesta básica de bens. Para entender, contudo, a pobreza, é preciso ir além da renda e analisar se meninas e meninos têm seus direitos fundamentais garantidos”.

Ainda de acordo com o mencionado estudo do UNICEF, as crianças e adolescentes negras são as principais afetadas, pois “registram taxa de privação não monetária de 58%, em comparação com 38% dos brancos; e taxa de privação não monetária extrema de 24%, em comparação com 13% dos brancos”. Os dados do UNICEF evidenciam a força do racismo institucional e estrutural no país: crianças e adolescentes negros são a maioria da população dessa faixa etária que vive em condições habitacionais inadequadas (69%) e as crianças negras representam 70% da população infantil que está privada de serviços de saneamento.

A Síntese de Indicadores Sociais do IBGE constatou o aumento da pobreza e extrema pobreza entre os anos de 2017 e 2018, acentuadamente na população mais jovem. “A proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos que viviam em domicílios com renda de até US\$ 5,5 por dia (R\$ 406 por mês) passou de 42,9% para 43,4%. Do total de moradores em domicílios em que a pessoa de referência era uma mulher sem cônjuge e com filhos de até 14 anos, 56,9% estavam abaixo dessa linha. Se a responsável pelo domicílio era uma mulher preta ou parda (igualmente sem cônjuge e com filhos no mesmo grupo etário), essa incidência subia para 64,4%”⁴¹.

A pesquisa revelou com muita evidência que o percentual de pobreza tem maior concentração nas mulheres negras, crianças, adolescentes e jovens. “Nos domicílios cujos responsáveis são mulheres pretas ou pardas sem cônjuge e com filhos até 14 anos, 25,2% dos moradores tinham pelo menos três restrições às dimensões analisadas. Esse é também o grupo com mais restrições à proteção social (46,1%) e à moradia adequada (28,5%), evidenciando quem está pagando efetivamente esta conta da “crise econômica” no Brasil”.

⁴⁰ Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/relatorios/pobreza-na-infancia-e-na-adolescencia>>. Acesso em: 26/04/2020.

⁴¹ Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23298-sintese-de-indicadores-sociais-indicadores-apontam-aumento-da-pobreza-entre-2016-e-2017>>. Acesso em: 26/04/2020.

Adicionalmente, torna-se imperioso ressaltar o retorno do aumento do coeficiente de mortalidade infantil, quando, em 2016, houve um crescimento de 2,4%, passando de 12,4 para 12,7 por 1000 nascidos vivos. Quando se analisa por regiões, verifica-se mais uma faceta da desigualdade, vez que o aumento do coeficiente de mortalidade pós-neonatal foi maior na região nordeste do país, passando de 3,8 em 2015 para 4,2 por 1000 nascidos vivos em 2016.

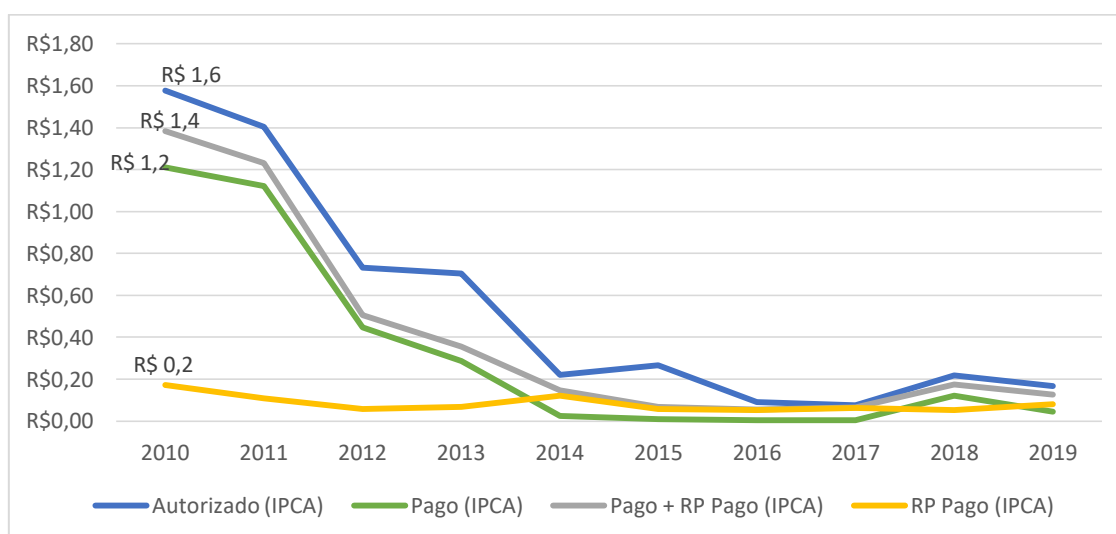
Ademais, verifica-se, no Brasil, um aumento exponencial das mortes de adolescentes por causas externas, configurando-se em uma incontestável chaga social sem precedentes, a qual produziu como resultado, em 2017, no Brasil, 65.602 homicídios, perfazendo uma taxa de aproximadamente 31,6 mortes para cada cem mil habitantes, segundo o Atlas da Violência⁴², publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e IPEA. Entre os anos de 1996 a 2017, foram 191 mil crianças e adolescentes de 10 a 19 anos assassinadas no Brasil.

Diante da realidade apresentada, torna-se necessário mensurar os efeitos das políticas e do contexto sociopolítico na vida das crianças e adolescentes mais empobrecidas e que, portanto, sofrem mais duramente o impacto de uma política de austeridade e de cortes de recursos em áreas essenciais. Não se pode desconsiderar, por exemplo, o nexos entre os indicadores de pobreza e as consequências na saúde. No contexto atual de pandemia, crianças e adolescentes em vulnerabilidade social são os mais afetados inquestionavelmente, vez que já estão suscetíveis a déficits históricos que perpassam gerações, como ausência de saneamento, condições mínimas de habitabilidade, segurança alimentar, segurança social e acesso à saúde preventiva.

4.8.1. Assistência à criança e ao adolescente

Numa análise da série histórica, de 2010 a 2019, dos orçamentos públicos voltados para crianças e adolescentes, especificamente os recursos investidos na subfunção orçamentária “Assistência à Criança e ao Adolescente”, é possível depreender uma queda vertiginosa dos recursos, conforme se observa no Gráfico 1.

Gráfico 1: Subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente – Governo Federal



Fonte: Siga Brasil / Elaboração: INESC

⁴² Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf>. Acesso em: 26/04/2020.

Torna-se evidente a curva descendente de previsão e execução financeira, saindo da ordem de mais de R\$ 1 bilhão, no ano de 2010, para menos de R\$ 200 milhões em 2019. Nesta subfunção, estão presentes ações para o enfrentamento à violência sexual; de fortalecimento do Sistema de Garantias de Direitos; de fortalecimento dos Conselhos Tutelares; e de Construção, Reforma, Equipagem e Ampliação de Unidades de Atendimento Socioeducativo e outras.

Na Tabela 1, afiguram-se os dados que estão contidos no Gráfico 1, destacando os valores autorizados em Leis Orçamentárias e Pagos efetivamente no que se refere à subfunção “Assistência à Criança e ao Adolescente” de 2010 a 2020, excetuando a ação “Desenvolvimento Integral na Primeira Infância - Criança Feliz”. Ressalta-se, por importante, a distância entre o valor orçado e o valor efetivamente executado.

Tabela 1: Assistência à Criança e ao Adolescente – Excetuando “Desenvolvimento Integral na Primeira Infância – Criança Feliz”.

	<i>Autorizado (IPCA)</i>	<i>Pago (IPCA)</i>	<i>Pago + RP Pago (IPCA)</i>	<i>RP Pago (IPCA)</i>
2010	R\$1.577.862.282,19	R\$1.211.837.834,56	R\$1.384.816.066,19	R\$172.978.231,63
2011	R\$1.404.520.334,16	R\$1.121.768.077,68	R\$1.231.324.133,62	R\$109.556.055,94
2012	R\$732.720.626,14	R\$448.080.754,51	R\$505.062.988,90	R\$56.982.234,38
2013	R\$705.275.375,80	R\$287.142.559,81	R\$355.846.491,74	R\$68.703.931,93
2014	R\$221.102.142,75	R\$24.242.481,27	R\$146.066.738,96	R\$121.824.257,68
2015	R\$267.139.197,87	R\$9.700.953,59	R\$67.148.328,10	R\$57.447.374,52
2016	R\$90.597.839,74	R\$3.018.171,20	R\$54.860.680,52	R\$51.842.509,32
2017	R\$75.398.802,46	R\$3.567.673,91	R\$66.224.453,03	R\$62.656.779,12
2018	R\$217.627.926,22	R\$121.788.205,21	R\$174.053.444,52	R\$52.265.239,32
2019	R\$166.441.123,24	R\$45.274.013,72	R\$126.152.916,13	R\$80.878.902,41
2020	R\$11.469.725,14	R\$0,00	R\$10.940.010,29	R\$10.940.010,29

Fonte: Siga Brasil / Elaboração: INESC.

Neste levantamento, excetuam-se os recursos do Programa Criança Feliz, objetivando fazer uma análise específica, vez que o investimento no programa representa o gasto mais alto desta subfunção. Ressalta-se, por importante, que o presente programa foi lançado em 2016 pelo então presidente Michel Temer e tem se voltado a ações específicas para primeira infância, esvaziando as demais ações da subfunção.

Em 2019, o Programa “Criança Feliz” teve uma execução na ordem de R\$ 337,40 milhões, ou seja, considerando o valor pago, significa que se gastou, só com esta ação, 86,69% do valor executado de toda a subfunção de Assistência à Criança e ao Adolescente, restando 13,31% para as outras ações. A conclusão é que mesmo com um aporte no Programa “Criança Feliz” o recurso investido nesta subfunção é irrisório em se tratando de uma política nacional de assistência à criança e ao adolescente ao passo que o Governo Federal, em 2019, gastou R\$ 2,7 bilhões em policiamento.

Por fim, torna-se imprescindível destacar que os recursos da subfunção “Assistência à Criança e ao Adolescente” são recursos discricionários, ou seja, despesas não obrigatórias, o que, em cenários de restrição fiscal, arrefecimento do Produto Interno Bruto (PIB) da economia brasileira e queda das receitas orçamentárias, são suscetíveis a cortes orçamentários sistemáticos para atender às metas de equilíbrio fiscal e ao pagamento de juros da dívida.

4.8.2. Trabalho Infantil

Primeiramente, destaca-se a análise acerca da ação “Erradicação do Trabalho Infantil” que estava prevista no PPA (Plano Plurianual) 2012-2015 e que respondia às metas do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente⁴³. No ano de 2019, essa ação desaparece ou é inserida no Plano Orçamentário de ações mais abrangentes e com recurso ínfimo. Do mesmo modo, acontece com a Ação “Proteção Social para Crianças e Adolescentes Identificadas em Situação de Trabalho Infantil” que para o ano de 2019 também deixou de ser prioritária e foi suprimida.

No que se refere à execução do Plano Orçamentário (PO) “Fiscalização para Erradicação do Trabalho Infantil”, verificou-se uma redução significativa entre o ano de 2015 para o ano de 2016 no valor de R\$ 1,6 milhões, correspondendo a uma queda de 81,5% do orçamento. Com relação ao período compreendido entre o ano de 2017 para o ano de 2018, há uma redução substancial de 93% do orçamento executado. No último ano, esse plano orçamentário teve execução zero.

Tabela 2: Fiscalização para Erradicação do Trabalho Infantil⁴⁴

<i>TABELA - Fiscalização para Erradicação do Trabalho Infantil[6]</i>				
	<i>Autorizado (IPCA)</i>	<i>Pago (IPCA)</i>	<i>Pago + RP Pago (IPCA)</i>	<i>RP Pago (IPCA)</i>
2013	R\$ 7.821.942,09	R\$ 7.161.915,28	R\$ 7.161.915,28	R\$ 0,00
2014	R\$ 5.658.876,03	R\$ 5.012.964,86	R\$ 5.071.466,26	R\$ 58.501,41
2015	R\$ 5.139.628,80	R\$ 1.929.665,52	R\$ 1.986.881,00	R\$ 57.216,15
2016	R\$ 3.954.993,27	R\$ 316.292,19	R\$ 367.675,32	R\$ 51.383,13
2017	R\$ 3.503.008,71	R\$ 393.248,14	R\$ 393.476,12	R\$ 227,99
2018	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 27.264,67	R\$ 27.264,67
2019	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00

Fonte: Siga Brasil / Elaboração: Inesc.

Ressalta-se que, terrivelmente, o Trabalho Infantil é uma realidade no Brasil para 2,4 milhões crianças e adolescentes (entre 05 a 17 anos de idade)⁴⁵, conforme os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PnadC) de 2016, e que o país assumiu o compromisso de erradicá-lo até 2025⁴⁶. Todavia, os dados orçamentários apontam para um descaso sem precedentes, ocasionando o agravamento e a perpetuação dessa violação.

⁴³ Disponível em: <<https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/conteudos-estaticos/plano-decenal>>. Acesso em: 24/04/2020.

⁴⁴ Filtro de análise: Plano Orçamentário (PO): fiscalização para erradicação do trabalho infantil dentro do Programa 2071 (Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária). Ação: fiscalização de obrigações trabalhistas e inspeção em segurança e saúde no trabalho.

⁴⁵ Disponível em: <<https://fnpeti.org.br/cenario/>>. Acesso em: 24/04/2020.

⁴⁶ Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. III Plano Nacional de Prevenção e Erradicação Do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/novembro/lancado-3o-plano-nacional-de-prevencao-e-erradicacao-do-trabalho-infantil/copy_of_PlanoNacionalversosite.pdf/view.

4.8.3. Violência contra Crianças e Adolescentes

De acordo com os dados do Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informação de Agravos de Notificação - Sinan Net, ocorreram mais de 37.000 notificações de casos de violência sexual contra crianças e adolescentes vítimas no Brasil, somente no ano de 2017⁴⁷. Segundo o Disque 100, em 2018⁴⁸, 76.216 denúncias foram feitas de violência contra crianças e adolescentes⁴⁹.

Apesar da gravidade e da complexidade do problema da violência sexual contra crianças e adolescentes, no âmbito do orçamento público federal destinado especificamente ao Plano Orçamentário Enfrentamento da Violência Sexual de Crianças e Adolescentes⁵⁰, identifica-se uma redução drástica ao longo dos últimos anos, chegando ao seu desaparecimento em 2019. Destaca-se que no ano de 2017, primeiro ano de vigência da EC 95, a execução foi zero, conforme se verifica na Tabela 3.

Tabela 3: P.O Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes

PROGRAMA ORÇAMENTÁRIO DO PPA-2016-2019: 2062 - PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES				
AÇÃO: PROMOÇÃO, DEFESA E PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE				
	Autorizado	Pago	Pago + RP Pago	RP Pago
2016	R\$ 1.626.169,39	R\$ 0,00	R\$ 1.014.154,34	R\$ 1.014.154,34
2017	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2018	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 1.087.637,37	R\$ 1.087.637,37
2019	não aparece (n/a)	n/a	n/a	n/a

Fonte: Siga Brasil / Elaboração: Inesc.

Quando se analisa o Plano Orçamentário mais amplo de “Enfrentamento das Violências psicológicas e físicas, da letalidade e da negligência contra crianças e adolescentes”, verifica-se a falta de transparência e de prioridade para as ações específicas que se alinham a estratégia de enfrentamento à violência sexual. Conforme se demonstra na Tabela 3, no ano de 2017 houve uma redução da execução orçamentária de R\$ 2,61 milhões relativa ao ano de 2016, correspondendo, em termos percentuais, a uma redução de aproximadamente 97% do investimento.

⁴⁷ A de se considerar as limitações com relação à subnotificação dos casos que envolvem esse tipo de violência.

⁴⁸ Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Balanço - Disque 100. 2019. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/ouvidoria/balanco-disque-100>.

⁴⁹ https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/ouvidoria/Disque_Direitos_Humanos.pdf

⁵⁰ Plano Orçamentário da ação: Promoção, defesa e proteção dos direitos da criança e do adolescente.

Tabela 4: PO Enfrentamento das Violências Psicológicas e físicas, da letalidade e da negligência contra crianças e adolescentes

PROGRAMA ORÇAMENTÁRIO DO PPA-2016-2019: 2062 - PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES				
AÇÃO: PROMOÇÃO, DEFESA E PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE				
	Autorizado	Pago	Pago + RP Pago	RP Pago
2014	R\$433.769,54	R\$402.017,17	R\$402.017,17	R\$ 0,00
2015	R\$2.877.245,88	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2016	R\$94.806,35	R\$ 0,00	R\$2.693.329,45	R\$2.693.329,45
2017	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$80.821,40	R\$80.821,40

Fonte: Siga Brasil / Elaboração: Inesc.

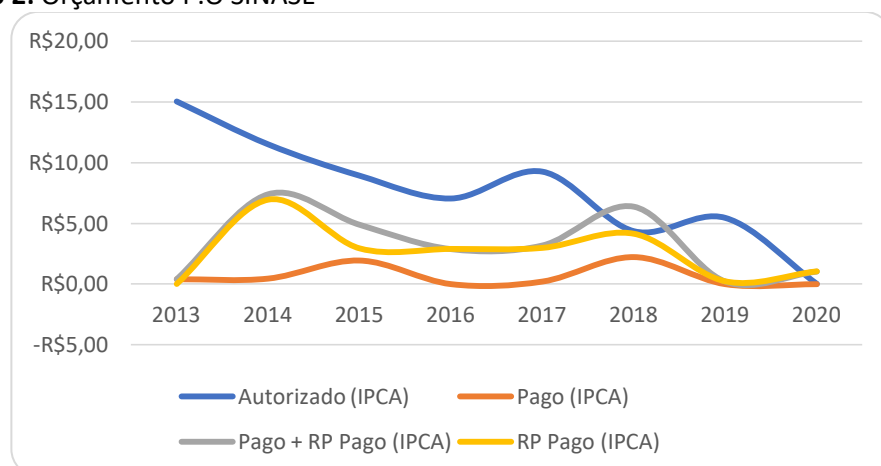
Cabe mencionar que o Brasil possui o Plano Decenal Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes com ações e metas bem definidas que não são executadas pela falta de recursos públicos.

4.8.4. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)

Com relação à análise do orçamento público federal destinado ao SINASE⁵¹, apresentamos especificamente o PO⁵² “Apoiar a implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, a expansão e qualificação da rede de atendimento ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa e a produção, disseminação e sistematização de conhecimento na área de promoção, proteção e defesa dos direitos humanos de adolescentes autores de ato infracional por meio da Escola Nacional de Socioeducação”.

No que se refere à execução financeira deste PO, a execução do orçamento (Pago + restos a pagar pagos) entre o período de 2014 a 2019 passou de R\$ 7,4 milhões para R\$ 214,47 mil, destacando-se que, entre o ano de 2018 para 2019, houve uma queda de 96,6% do orçamento, conforme se observa no Gráfico 1.

Gráfico 2: Orçamento P.O SINASE



Fonte: Siga Brasil / Elaboração: Inesc.

⁵¹ Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase. Sem data. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/sistema-nacional-de-atendimento-socioeducativo-sinase>.

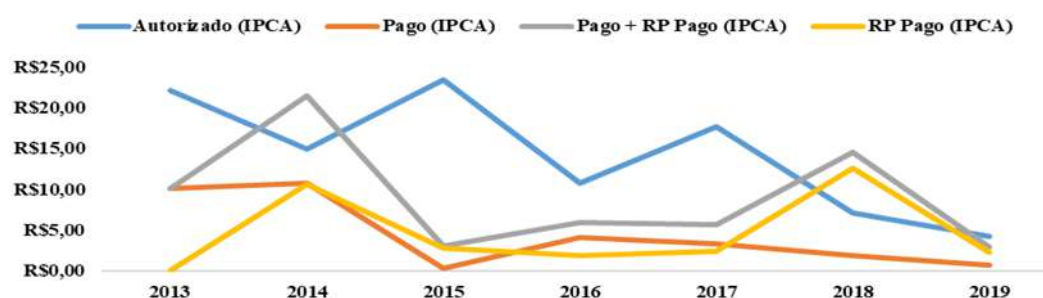
⁵² Plano Orçamentário da ação: Promoção, defesa e proteção dos direitos da criança e do adolescente.

4.8.5. Políticas de atenção à saúde da criança e do adolescente

Em relação à política de saúde voltada especificamente para crianças e adolescentes, é também bastante preocupante. Considerando os Planos Orçamentários (POs) “Implementação de Políticas de Atenção Integral à Saúde da Criança” e “Implementação de Políticas de Atenção à Saúde do Adolescente e do Jovem” (POs da função Saúde)⁵³, verifica-se uma redução na “Atenção à saúde do adolescente e jovem”, passando de R\$10,1 milhões em 2013 para R\$3,9 milhões executados em 2019, evidenciando uma redução eloquente de 61,4%.

Em relação a “implementação de políticas de atenção integral a saúde da criança”, a redução é de mais de 7 milhões, indo de R\$10,1 milhões em 2013 para R\$2,9 milhões em 2019. Destaque-se, por fim, que em 2014 o orçamento chegou a R\$21,4 milhões.

Gráfico 3: Implementação de Políticas de Atenção Integral à Saúde da Criança



Fonte: Siga Brasil / Elaboração INESC.

Tem-se o conhecimento que a Constituição Federal, em seu artigo 227, estabeleceu a Doutrina da Proteção Integral, reconhecendo crianças e adolescentes como i) sujeitos de direitos; ii) em condição de desenvolvimento peculiar; iii) assegurando e reconhecendo o seu melhor interesse e a regra da prioridade absoluta. Por sua vez, a Lei Federal 8.069/90, a qual estabeleceu a destinação privilegiada de recursos para este segmento em seu artigo 4º, parágrafo único, além da preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

A Emenda Constitucional 95, desde a sua edição em 2016, tem contribuído para ampliar o universo de pobreza e o não acesso a direitos de crianças e adolescentes, com cortes significativos nos orçamentos públicos para áreas sociais. Portanto, o modelo de política econômica que está sendo implementado no Brasil tem ocasionado um processo de vulnerabilização acelerado de crianças e adolescentes, com piora dos indicadores sociais, como pobreza e extrema pobreza, além da elevação da mortalidade infantil, sobretudo nas regiões mais paupérrimas. O orçamento, importante instrumento de política fiscal, poderia atenuar as mazelas apontadas. Todavia, além de ser instrumento técnico, é essencialmente político e as destinações orçamentárias evidenciam as prioridades do governo, as quais não constam os direitos das crianças e adolescentes, conforme demonstrado.

⁵³ SIOP disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/>. Aqui considera-se a função: Saúde; subfunção: Atenção Básica; programa: “Fortalecimento do Sistema Único de Saúde”; Ação: “Implementação de Políticas de Atenção à Saúde”.

4. 9. Cultura

O efeito imediato da EC 95 na área da Cultura foi o achatamento do orçamento federal e o conseqüente desmantelamento da política cultural, agravado pelo cerceamento político ideológico decorrente do avanço da atuação de grupos ultraconservadores no governo federal.

O orçamento da União para Cultura em 2016 era de R\$ 2,34 bilhões, sofrendo queda em 2017 para R\$ 2,18 bilhões, aprofundando o subfinanciamento da área, segundo o IPEA⁵⁴. A curva negativa se acentuou nos anos seguintes: R\$ 2,10 bilhões em 2018; R\$ 1,98 bilhões em 2019 até chegar ao patamar de R\$ 1,88 bilhões em 2020. Uma perda de quase R\$ 500 milhões.

Com isso, o antigo Ministério da Cultura, atual Secretaria da Cultura, perdeu significativamente sua capacidade de fomentar projetos de criação e difusão cultural. Na prática foram cancelados cerca de 80% dos editais da Política Nacional Cultura Viva, responsável por 3.500 pontos de cultura espalhados pelo Brasil. O corte de recursos ao longo dos últimos anos inviabilizou completamente a implementação do Plano Nacional de Cultura, lei federal 12.343/2010, construído de forma participativa por meio de Conferências Municipais, Estaduais e Nacional de Cultura.

Mesmo a manutenção dos equipamentos culturais federais como a Funarte, a Casa de Rui Barbosa e a Biblioteca Nacional foi prejudicada. A unidade da FUNARTE do Estado de São Paulo funciona em condições precárias com problemas de instalação, falta de equipamentos e equipes reduzidas. Em nível federal, a Cultura funciona basicamente com os recursos arrecadados por meio da Lei de Incentivo à Cultura. No caso da ANCINE (Agência Nacional do Cinema), que tem os recursos provenientes do Fundo do Audiovisual, as ações foram completamente interrompidas.

Os Estados e Municípios acompanharam essa tendência de intensa queda orçamentária da área de cultura, em especial, os Estados. A maioria chegou a reduzir em 40% seus orçamentos para a área, como foi o caso do Estado de São Paulo em 2019, que entre outros cortes, diminuiu drasticamente os recursos de projetos de formação cultural, amplamente reconhecidos com a Escola de Música do Estado e as Fábricas de Cultura. As onze Fábricas de Cultura, todas elas na periferia, ficaram praticamente sem orçamento para atividades, valendo-se de captação via Lei de Incentivo Cultural do Estado.

4.9.1. Os efeitos da Pandemia

Os efeitos da Pandemia da COVID 19 estão sendo devastadores na área Cultural em função do isolamento social que inviabiliza apresentações artísticas com casas de shows, teatros, bares, centros culturais. O setor do audiovisual também foi prejudicado porque as produções tiveram que ser interrompidas e os locais de exibição como cinemas estão fechados. Leitura e literatura são atividades passíveis de serem estimuladas no período de isolamento social, mas as livrarias e bibliotecas públicas também estão fechadas.

Os canais de TV estão se valendo de produções prontas e *reprises*. Na Internet, as *lives* vêm sendo bastante exploradas. Ou seja, a economia da cultura que gera um milhão de

⁵⁴ SILVA, Frederico Barbosa de; OLIVEIRA, Maria Carolina Vasconcelos; CHEDID, Samir. Financiamento das Artes no Contexto da Crise: uma reflexão da análise do orçamento federal da cultura. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019.

empregos diretos e R\$ 10, 5 bilhões de reais está paralisada. Avalia-se que se a Pandemia se prolongar até julho, como indicam várias projeções, o setor estará sob a ameaça de colapso⁵⁵.

Alguns governos buscam alternativas para estimular o setor por meio de editais, financiando conteúdos para Internet ou mesmo para veiculação posterior. Institutos e Fundações de empresas fazem o mesmo como o Itaú Cultural com o Edital Respiro. Mas dado o quadro de grande restrição orçamentária do Estado e a redução da capacidade de patrocínio das empresas, tais iniciativas acabam tendo um efeito de curtíssimo prazo.

Os artistas das periferias estão em situação ainda pior, pois dependem quase que exclusivamente de editais. Na cidade de São Paulo eles não foram paralisados, ao contrário do que vem ocorrendo país afora. O acirramento da crise econômica no contexto da pandemia fez com que a demanda por apoio cultural em São Paulo seja muito maior contrastando com os valores dos editais que continuam os mesmos. É urgente a necessidade de investimento na área.

No dia 22 de abril, o Senado aprovou a proposta de expansão do acesso à renda básica emergencial para os trabalhadores das artes e da cultura, entre eles os autores e artistas, de qualquer área, setor ou linguagem artística, incluídos os intérpretes, os executantes e os técnicos em espetáculos de diversões. O benefício também deve alcançar os artistas das periferias. Os profissionais da área cultural aguardam com muita expectativa a sanção do Presidente da República.

Outra proposta importante do setor cultural é o mecenato público. Ou seja, financiar a atividade dos artistas para que produzam durante e pós pandemia textos, roteiros, esculturas, pinturas, música, dramaturgia. Tudo é possível de ser criado individualmente ou em pequenos grupos ou por interação remota. Garantir bolsas de estudo para os artistas também é uma forma de estimular a produção cultural neste momento.

4.10. Direitos das Mulheres

Em 2014, a despesa com políticas para mulheres, que englobam a promoção da autonomia e enfrentamento a violência, foi da ordem de R\$ 185 milhões. Em 2019, esse valor caiu para apenas R\$ 46 milhões, uma redução de 75% em termos reais. Em 2019, nenhum recurso foi gasto 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. No mesmo ano, registrou-se um aumento de 7,3% no feminicídio no país em relação a 2018. A violência doméstica se aprofunda no cenário da COVID-19, pois muitas mulheres estão confinadas com agressores no período de isolamento social. Apesar disso, até o fim de abril de 2020, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH) só gastou 0,1% do recurso autorizado na LOA.

O MDH registrou um aumento de 9% de ligações para o Ligue 180 após o início do isolamento social decorrente do COVID-19. Além da violência doméstica, as mulheres são afetadas pela situação de pandemia de maneira específica: é sobre elas que recai a responsabilidade pelo cuidado com as crianças e os idosos, bem como das tarefas de

⁵⁵ A cultura e a economia criativa funcionam como importante motor da economia brasileira, país reconhecido no mundo todo por sua criatividade artística. No Brasil, a cultura é responsável por 1 milhão de empregos, movimentando 239 mil empresas e instituições, além de gerar R\$ 10,5 bilhões em impostos e representar 2,64% do PIB. Só o Estado de São Paulo, onde a economia criativa demonstra sua maior força no território nacional, o setor abarca 47% do PIB criativo brasileiro, representando a cultura e a economia criativa 3,9% do PIB estadual, responsável por 330 mil empregos.

alimentação, limpeza e demais atividades domésticas. Elas também são maioria nos serviços relacionados ao cuidado no sistema de saúde, como a enfermagem. Se tomarmos o recorte de raça e classe, as mulheres negras são o grupo mais vulnerável.

Houve uma queda brusca da execução financeira nos últimos cinco anos do Programa 2016 - Políticas para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento a Violência. Em 2014, a execução financeira foi da ordem de R\$ 185 milhões, e em 2019, esse valor caiu para apenas R\$ 46 milhões, uma redução de 75% em termos reais.

A Casa da Mulher Brasileira tem sua primeira aparição no orçamento em 2014. No ano seguinte, com maior volume de recursos autorizados, em torno de R\$ 100 milhões, foram efetivamente executados cerca de R\$ 34 milhões, o que corresponde a uma execução financeira de 34%, se considerarmos também os restos a pagar pagos. Desde a criação desta ação, o governo prometeu entregar 27 casas, uma em cada estado do país, no entanto, somente três foram construídas, no Distrito Federal, no Mato Grosso do Sul e no Paraná, e a do Distrito Federal, por exemplo, ficou fechada por falta de recursos de custeio.

Entre 2012 e 2019, foram destinados R\$ 205 milhões às mulheres do campo, principalmente via programa 2012 - Agricultura Familiar, dos quais foram executados R\$ 128 milhões, 62% do autorizado. Este recurso abarcou ações de promoção da cidadania, organização produtiva e assistência técnica e extensão rural para mulheres. É importante registrar que o MDA foi extinto em 2016, mas algumas ações orçamentárias continuaram a ter recursos alocados e executados em outros órgãos, como o Ministério do Desenvolvimento Social e a Presidência da República.

A ação 210W - Apoio a Organização Econômica e Promoção da Cidadania de Mulheres Rurais sofreu forte desmonte. De 2012 a 2015, esta ação contou com R\$ 115 milhões em recursos autorizados, dos quais 50% foram executados. Em 2016 observa-se um pequeno recurso autorizado, de R\$ 11 milhões, com 100% de execução, mas nos anos seguintes não recebe mais dotação orçamentária alguma.

4.11. Igualdade Racial e Enfrentamento do Racismo

A política de promoção da igualdade racial e enfrentamento ao racismo foi completamente desmontada após a publicação da EC95. O Programa 2034 - Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo sofreu uma queda de 80% de seus gastos entre 2014 e 2019, passando de R\$ 80,4 milhões para R\$ 15,3 milhões no período. Quando comparado com 2018, houve uma queda de 45,7% dos recursos destinados ao programa de promoção à igualdade racial em 2019. Dentro deste programa, a regularização fundiária de territórios quilombolas ficou sem recursos a partir de 2016, mesmo constando no PPA 2016-2019.

Em 2019, o recurso da Fundação Cultural Palmares, responsável por resguardar a memória negra no Brasil, representou menos de 3% do orçamento geral do Programa 2027: Cultura – Dimensão Fundamental do Desenvolvimento, que contou com 1 bilhão em recursos: uma redução de 83% dos R\$ 29 milhões que recebeu em 2016. O novo PPA 2020-2023 extinguiu o programa de promoção da igualdade racial e enfrentamento ao racismo, bem como qualquer menção às comunidades quilombolas.

O Brasil conta com estatísticas que expressam o racismo estrutural ainda vigente: os negros representam 75% no grupo dos 10% mais pobres (PNAD); os negros têm 2,7 mais chances de morrer por homicídio do que brancos⁵⁶; no mercado de trabalho, os negros ganham menos, 46,9% da população preta ou parda está na informalidade, quando o

⁵⁶ Julio Jaboco Waiselfisz. Mapa da Violência. 2016. FLACSO, 2016.

percentual entre brancos é 33,7%; e o trabalhador branco recebeu, em média, 72,5% a mais do que um profissional preto ou pardo em 2017 (IBGE); negros têm baixíssima representação no Parlamento⁵⁷; e ainda pagam proporcionalmente à sua renda, mais impostos, principalmente as mulheres negras⁵⁸.

Neste momento em que, o país está vivendo uma crise profunda de saúde pública decorrente da COVID-19, os impactos na população negra são evidentes: nas periferias e favelas do país será muito mais difícil cumprir as medidas de isolamento social e higiene, pois nestes territórios há enorme precariedade sanitária e de acesso a políticas públicas de saúde. E mais, a COVID-19 tem se mostrado mais letal entre negros do que entre brancos, segundo dados divulgados pelo Ministério da Saúde na primeira semana de abril. Embora minoritários entre os registros de afetados pela doença, pretos e pardos representam quase 1 em cada 4 dos brasileiros hospitalizados com Síndrome Respiratória Aguda Grave (23,1%) mas chegam a 1 em cada 3 entre os mortos por COVID-19 (32,8%)⁵⁹.

Neste país marcado pelo racismo estrutural, institucional e pessoal, a promoção da igualdade racial sempre teve pouco recurso, em média 0,08% do Orçamento Geral da União (OGU), somando os montantes destinados à população negra e quilombola em diversos órgãos, como a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Cultura (MinC), entre outros. Em termos reais, em 2019, o recurso do Programa 2034 - enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial representou somente 8% do recurso autorizado em 2012, ou seja, em oito anos, a redução foi de 92%.

4.12. Direito à cidade

Distribuídas em 5570 municípios, em 26 estados e o Distrito Federal, 84% da população brasileira vive em meio urbano, de acordo com o CENSO/IBGE 2010. Com a intensificação do êxodo rural, desde a década de 1970 surgem diversos movimentos sociais pela reforma urbana. Os movimentos sociais reuniam desde acadêmicos até ativistas e atuaram intensamente no processo Constituinte, pautando a agenda da reforma urbana na Constituição de 1988 e posteriormente conquistando o Estatuto das Cidades. Desta forma, a criação do Ministério das Cidades em 2003 foi resultado dessa articulação, como coroamento da atuação da sociedade.

Ao Ministério competiria, então, tratar da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito, de forma integrada. Por meio da Caixa Econômica Federal, operadora de parte dos recursos, o Ministério trabalhava de forma articulada e solidária com os estados e municípios, além dos movimentos sociais, organizações não governamentais, setores privados e demais segmentos da sociedade. Políticas Urbanas referenciadas em administrações municipais democráticas e populares, que trouxeram inovação em áreas tais como mobilidade urbana, com os corredores

⁵⁷ Inesc. Perfil do poder nas Eleições 2018: importantes conquistas, poucas mudanças. 2018. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/en/perfil-do-poder-nas-eleicoes-2018-importantes-conquistas-poucas-mudancas/>

⁵⁸ Evilásio Salvador. As implicações do sistema tributários brasileiro nas desigualdades de renda. Inesc e Oxfam. 2014. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/as-implicacoes-do-sistema-tributarios-brasileiro-nas-desigualdades-de-renda/>.

⁵⁹ Ver artigo da Folha/Uol de 10.04.2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/04/coronavirus-e-mais-letal-entre-negros-no-brasil-apontam-dados-da-saude.shtml>.

exclusivos; participação, com o orçamento participativo; desenvolvimento urbano, com urbanização das favelas.

No entanto, mesmo com toda a avançada legislação de direito à cidade, o Brasil tem vivido a escalada de políticas que privatizam as cidades e contribuem para gentrificação de locais ocupados por população de baixa renda, empurrando-as cada vez mais para periferias distantes, dependentes de um transporte dispendioso e sem qualidade. Contudo, com a Emenda Constitucional 95, as políticas públicas voltadas para a garantia do direito à cidade sofreram grave retrocesso, com drásticos cortes de recursos.

E o que já era problemático, como as políticas de mobilidade urbana, habitação, saneamento, ficou extremamente pior com o fim do Ministério das Cidades em 2018. As várias frentes do Ministério foram pulverizadas para outros ministérios e secretarias, tirando a centralidade dos municípios, a representatividade dos movimentos de reforma urbana e desconstruindo os avanços das últimas décadas. Os recursos também foram cortados e pulverizados e não há incentivo para aperfeiçoamento das gestões, para planejamento urbano, para o transporte coletivo urbano. Temos, ao contrário, assistido aos incentivos para o fim de leis de trânsito que salvaram e salvam vidas.

Entre 2015 e 2016 os recursos do então Ministério das Cidades foram reduzidos em cerca de 70%, e foi exatamente o ano de 2016 que serviu de base para a EC95. O programa Mobilidade Urbana e Trânsito (2048) passou a conter as ações que anteriormente faziam parte de outros programas, a saber, segurança no trânsito, trilhos urbanos e acessibilidade. Esta mudança ocorreu no período coincidente com a promulgação da Lei nº 12.587 de 2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana e definiu o conceito de Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, bem como os objetivos, diretrizes e princípios para as ações no setor. E no PPA 2012/2015 era possível notar um avanço em termo de concepção de mobilidade devido aos indicadores propostos, tais como, “tempo de deslocamento” e “distribuição modal”, além do índice de mobilidade urbana e do índice e vítimas de acidentes de trânsito, sendo que o tempo de deslocamento é fundamental para medir a efetividade da política de mobilidade.

Desde 2017 foi criado o projeto Avançar Cidades, mobilidade urbana, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), para auxiliar os municípios de pequeno e médio portes, sem capacidade técnica, a elaborarem seus planos de mobilidade, já que a inexistência deles impede que acessem recursos federais para a mobilidade. Todavia, não surtiu o resultado esperado, já que o governo apresentou a Medida Provisória 906 em dezembro de 2019, ampliando o prazo para elaboração dos planos até abril de 2021, em decorrência da falta de recursos federais para apoiar a implementação dos planos.

Uma das consequências está registrada na baixa execução dos recursos orçamentários voltados para a mobilidade urbana e trânsito, apesar da realidade cada vez mais caótica de nossas cidades, com trânsito sobrecarregado com veículos individuais motorizados e transporte público urbano incapaz de atender a todas as pessoas com qualidade. Entre 2015 e 2019 o orçamento autorizado caiu de R\$ 4,2 bilhões para R\$ 370 milhões, ou 11 vezes menos em quatro anos; a execução financeira foi de R\$1,6 milhão em 2016 para R\$ 850 mil em 2019, queda de quase 50% em três anos. A falta de incentivo por parte do governo federal para viabilizar sistema de mobilidade eficaz, produz assimetrias entre cidades e atraso na implantação de políticas já existentes.

4.13. Pobreza e Desigualdade

4.13.1. Pobreza monetária

A partir de 2014, com a crise econômica associada às políticas de austeridade e de início da implementação da EC95, observou-se que a tendência de redução das situações de pobreza, medida em renda, que vinha ocorrendo desde o início do século XXI reverteu-se fortemente. De acordo com o estudo *Escalada da Desigualdade* publicado em 2019, pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), a pobreza aumentou de 8,38% para 10,8% da população, de 2014 até 2018, o que corresponde a cerca de 6 milhões de brasileiros que passaram a viver abaixo da pobreza, sendo que a linha de pobreza da FGV é de R\$233 *per capita*.

A pobreza total ampliou-se, atingindo 22,6 milhões de pessoas. Essa fundação em exercício de projeção, considerando um cenário de crescimento do produto de 2,5% ao ano, estimou que só em 2030, a pobreza voltaria ao nível de 2014 e, concluiu, que pode haver uma década e meia de tempo perdido no combate à pobreza, em grande medida devido à falta de políticas públicas.

Outro estudo *Sistema de Indicadores Sociais*, de 2019, publicado pelo IBGE, também apresenta tendência de crescimento da pobreza no período, em três linhas de pobreza a começar pela linha de US\$ 1,90 diários *per capita* em PPC - Paridade de Poder de Compra, essa é a linha de pobreza que foi revisada em 2015, para a definição da pobreza global, pelas nações unidas e o Banco Mundial. E em outras duas opções, US\$ 3,20 PPC e US\$ 5,50 PPC, construídas para dar conta das diferenças em níveis de desenvolvimento em países com rendimento médio-baixo e médio-alto.

Ainda de acordo com esse estudo o Brasil pode ser considerado um país de rendimento médio-alto, para o qual o Banco Mundial sugere a linha de US\$ 5,50 PPC, neste caso a pobreza cresceu de 22,8% para 25,3% da população, de 2014 a 2018, correspondendo a 6,7 milhões de novos pobres com a pobreza total atingindo 52,5 milhões de pessoas. A pobreza também não afeta a todos de forma idêntica: existem grupos populacionais que são mais vulneráveis como é o caso das crianças e a população preta e parda. Também afeta diferentemente a população no território, sendo mais intensa nas regiões Norte e Nordeste e nas periferias das grandes cidades. Além disso, é importante lembrar que a inserção no mercado de trabalho não é condição suficiente para superar a pobreza, pois 14,3% dos ocupados estão na pobreza.

Entre as causas para essa ampliação da pobreza estão: a crise econômica, com uma das maiores recessões da história do país; as medidas que facilitaram a precarização das relações de trabalho; as alterações na política de valorização do Salário Mínimo; a política de austeridade fiscal, principalmente a EC-95, limitações de gastos com o Programa Bolsa Família (PBF), com ampliação da longa fila de espera para participar do programa, não reajuste da linha de elegibilidade para acesso e uma situação dramática da rede de assistência social com grande parte dos serviços não funcionando de forma adequada; além da desfiguração e extinção de programas, principalmente com a redução do acesso e a diminuição do valor dos benefícios.

Importante salientar que de acordo com o estudo *Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade* publicado em 2019, pelo IPEA, o PBF reduziu a pobreza, em 2017, em cerca de 1 p.p. (ponto percentual), que representou cerca de 15% do número de pobres e significou que as transferências monetárias do programa retiraram 3,2 milhões de pessoas da pobreza, ou seja, o acesso ao programa é efetivo no combate à pobreza e a redução de seu alcance pode significar a forte ampliação da pobreza no país.

4.13.2. Desigualdade de renda

Na desigualdade de rendimentos, assim como na pobreza, ocorreu a reversão da tendência de redução que vinha ocorrendo. Não é demais mencionar que a desigualdade brasileira é historicamente elevada, sendo uma das maiores do mundo, e sua ampliação é péssimo sinal para o bem-estar social da maioria dos brasileiros e disfuncional ao processo de desenvolvimento do país.

De acordo com o estudo *Sistema de Indicadores Sociais*, de 2019, publicado pelo IBGE, a desigualdade da renda domiciliar *per capita* entre os indivíduos medida pelo Índice de Gini (possui valores entre 0 e 1, sendo 1 a máxima desigualdade e 0 a perfeita igualdade) teve uma elevação entre 2014 a 2018, de 0,526 para 0,545. Esse índice para o Nordeste é mais elevado que o nacional e teve crescimento mais acelerado, piorando a desigualdade em uma das mais pobres regiões do país.

Outros indicadores de desigualdade corroboram essa tendência, por exemplo, a parcela do 1,0% da população com os maiores rendimentos ampliou sua parcela na renda de 11,8% para 12,7%, entre 2014 a 2018, apropriando-se de renda igual a renda dos 40% com os menores rendimentos, 12,7%. A participação dos 10%, superior, na renda ampliou-se, enquanto a dos 40% diminuiu, com isso os 10%, mais ricos, que tinham 15 vezes mais que os 40%, mais pobres, passaram a ter 17 vezes mais. Este estudo do IBGE chama a atenção ainda que “As desigualdades de rendimento são marcantes quando a análise da distribuição do rendimento domiciliar *per capita* é feita para grupos de cor ou raça da população. Enquanto 16,4% da população branca estava entre os 10% com maiores rendimentos, apenas 5 % da população preta ou parda encontrava-se nessa mesma classe de rendimentos em 2018. O inverso acontece entre os 10% com menores rendimentos, que abarcavam 13,5% da população preta ou parda diante de 5,5% da população branca”.

No estudo *Escalada da Desigualdade* publicado em 2019, pela FGV, a desigualdade medida pelo Gini, também, apresenta uma tendência de crescimento saindo de 0,6003 para 0,6299, entre o quarto trimestre (4T) de 2014 e o 1T de 2019. Mostra, ainda que a metade mais pobre da população teve perdas de renda, com variação acumulada de -17,1%, enquanto o 1% mais rico teve ganhos de +10,1%, neste período. E conclui que “é um movimento de concentração que dura 17 trimestres consecutivos, ou seja, quatro anos de aumento consecutivos de desigualdade, o que constitui um recorde de duração nas séries históricas brasileiras”.

Essa ampliação da desigualdade tem a ver com o aumento da precariedade no mercado de trabalho devido: a desocupação elevada e em crescimento; as dificuldades dos trabalhadores menos qualificados em aumentar seus rendimentos; as ocupações que foram geradas são informais, que tem menor salários; o desalento elevado; e a subutilização da força de trabalho atinge nível recorde e em ampliação. Além disso, a dinâmica de reajuste do salário mínimo (SM) que não tem ganhos reais desde 2015, e decisões políticas, entre elas a adoção da política de austeridade fiscal de longo prazo, principalmente por meio da EC95, levou a profundos cortes de gastos do Programa Bolsa Família e dos direitos à educação e à saúde.

No estudo de Silveira sobre *Equidade Fiscal*, em 2012, já mostrava que os gastos com educação se tornaram mais distributivos na medida em que foram ampliando o acesso e permanência na educação básica, o mesmo efeito ocorreu na saúde com a expansão do acesso ao SUS pela população. Com isso, a regressividade da tributação indireta nas camadas pobres e intermediárias de renda era neutralizada com a redistribuição de recursos públicos dos gastos sociais para as camadas da população que mais pagam os impostos. Com a implementação da EC-95, esse tipo de saída distributiva foi estancado e é de se esperar o permanente crescimento da desigualdade no país, agravada no contexto da pandemia da COVID-19.

5. A EC 95 NO COTIDIANO DA POPULAÇÃO: RELATOS DA PANDEMIA

Como a Emenda Constitucional 95 vem impactando o cotidiano da população durante a pandemia da COVID-19? O objetivo dessa seção é mostrar os efeitos dos cortes de recursos sociais nas famílias, comunidades e nos territórios. Efeitos, na maioria das vezes, desconsiderados no processo decisório da macropolítica econômica e invisibilizados no debate público. Violações de direitos que tanto sofrimento, medo e desespero geram em crianças, adolescentes, jovens e adultos e que nem sempre são captados pelas estatísticas. Os relatos apresentados neste documento foram obtidos por meio das organizações, redes, conselhos de direitos, instituições acadêmicas que integram a Coalizão da sociedade civil pelo fim da Emenda Constitucional 95.

5.1. O suplício das Parturientes

A Rede Feminista Saúde e Sexualidade informou que durante a pandemia cresce o número de mulheres pelo país que vem enfrentando muito mais desafios para terem seus partos realizados na rede pública de saúde. Considerado grupo de risco da COVIDa-19, muitas parturientes vivem um verdadeiro suplício à procura de uma vaga nos hospitais. Em Curitiba, duas maternidades foram fechadas (a do Bairro Novo, em região periférica, e a Vitor do Amaral, no centro) que ofereciam um atendimento de qualidade às gestantes de baixo risco. A Secretaria Municipal de Saúde de Curitiba decretou o fechamento como parte de um Plano de Contingência, sem consultar nenhuma instância onde as mulheres opinam, e determinou que o atendimento fosse feito por outras três maternidades que já se encontram com superlotação. Em dois desses hospitais a prioridade anterior era atender partos de alto risco. Além de ocasionar grande transtorno às mulheres, pela distância e pelo desconhecimento dos novos serviços, o fechamento acarretou interrupção de um campo de aprendizagem importante para novas enfermeiras obstétricas, que foram direcionadas para outras funções.

5.2. Higiene básica em regiões sem saneamento

O Instituto Alana relatou sobre a situação do bairro Jardim Pantanal, extremo leste da cidade de São Paulo, às margens do Rio Tietê, no qual a instituição atua há anos. A interrupção das políticas públicas de expansão do saneamento básico no país e no estado de São Paulo, fez com que o bairro se mantivesse com menos de 3% de abastecimento com água potável. Menos de 10% dos domicílios possuem coleta e tratamento de esgoto e por volta de 57% são atendidos pela coleta de resíduos que, na maioria das vezes, é feita pelos catadores da região. São cerca de sete mil famílias que vivem em uma área com nenhum equipamento de saúde ou lazer e com apenas um equipamento de educação infantil. O acesso à mobilidade urbana também é quase nulo, tendo apenas duas linhas de ônibus que chegam até as extremidades do bairro e dois pontos de ônibus que atendem toda a região. Nesse contexto de pandemia tem sido quase impossível garantir a higiene básica: em algumas casas chegam a morar cinco famílias, uma em cada cômodo, sem ventilação necessária para prevenir o contágio. Grande parte das famílias não pode parar de trabalhar porque isso significa não ter dinheiro para alimentação. A fome e o desespero crescem assustadoramente em todo o bairro, enquanto a renda básica emergencial não é liberada para muitas famílias. Cada dia de atraso aumentam os riscos de vida.

5.3. O crescimento da fome

A fome avança aceleradamente em todo o país. Inúmeros relatos trazidos pelo Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar revelam a terrível situação vivida pela população, principalmente dos setores mais pobres. Neste momento da pandemia, o que se observa nos territórios é a falta de estratégias nítidas de informação e maior transparência. As famílias precisam se cadastrar em aplicativos financeiros ou acessar cupons em redes de supermercado, porém poucas conhecem o direito que têm, muitas sofrem de exclusão digital. No que diz respeito à distribuição da alimentação escolar às famílias, observam-se uma grande inércia e resistência das prefeituras em realizar a distribuição de gêneros alimentícios e dar continuidade à aquisição de alimentos da agricultura familiar, tal qual estabelecido na lei federal Lei 786/2020. Há relatos de alimentos em estoque que se estragaram e da interrupção da aquisição de produtos da agricultura familiar, inclusive com o rompimento de contratos. Neste contexto da pandemia, dentre as ações de abastecimento alimentar que poderiam estar sendo implementadas em caráter de urgência, está o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Além de atender parte considerável da demanda emergencial por alimentos saudáveis para os mais pobres, o PAA é essencial para garantir renda à agricultura familiar e para evitar que alimentos colhidos sejam jogados fora por falta de canais de escoamento, fato de que já se tem notícia em várias partes do Brasil.

5.4. A situação dramática das pessoas encarceradas

No período pós-aprovação da EC95, a população carcerária seguiu crescendo aceleradamente ao mesmo tempo em que os recursos financeiros para o sistema penitenciário caíram, comprometendo inclusive a garantia da alimentação em muitas unidades prisionais do país. Neste dramático contexto prisional, a pandemia da COVID-19 chegou ao Brasil. A organização Justiça Global e a Plataforma DHESCA chamam a atenção para a situação da população privada de liberdade, que vive em condições de superlotação na maioria das prisões brasileiras, tornando o isolamento social e a higiene impossíveis na pandemia. Neste momento, as enfermarias de grande parte das unidades estão abarrotadas de doentes e celas lotadas com pessoas com sintomas da COVID-19. Impossibilitadas de receber a visita de parentes, pessoas encarceradas têm enviado cartas de despedidas às suas famílias. De acordo com o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), em junho de 2019 havia 727 mil pessoas encarceradas no país, das quais a maioria foi presa por roubos, furtos e crimes relacionados à Lei de Drogas (Lei 11.343/2006), tem menos de cinco anos de estudo, são negras, não tinham vínculos trabalhistas quando foram presas e 42% sequer foram condenadas (DEPEN, 2020). No caso das mulheres encarceradas, mais de 68% são negras, 75% são mães, mais de 45% sequer foi condenada, a maioria foi presa por crimes relacionados à Lei de Drogas, portando pequenas quantidades de entorpecentes. O desencarceramento da população prisional é urgente, conforme recomendação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

5.5. A rescisão de contratos de professores quilombolas e indígenas

A maior parte da educação escolar indígena e da educação escolar quilombola depende de professores em contratos temporários para ser ofertada pelo Estado. Em decorrência dos cortes de recursos gerados pela EC95, os concursos públicos para professores dessas modalidades de ensino se tornaram algo raro. Segundo as organizações ANAI - Associação Nacional de Ação Indigenista (BA) e o Centro de Cultura Luiz Freire (PE), neste

momento da pandemia, muitos municípios têm rescindido os contratos temporários das professoras e professores indígenas e quilombolas alegando a necessidade de investir os recursos no enfrentamento da COVID 19. Tal situação vem acontecendo em municípios como Prado, Porto Seguro e Santa Cruz de Cabrália, localizados no extremo sul da Bahia, segundo informações da ANAI. Todos esses municípios possuem comunidades indígenas da etnia Pataxó. Essa situação gera ainda mais vulnerabilidade para as comunidades indígenas e quilombolas que enfrentam inúmeros conflitos: de ataques aos seus territórios à falta de acesso a direitos básicos. Em Pernambuco, a realidade das 120 comunidades quilombolas expressa os efeitos do racismo estrutural e institucionalizado. As políticas públicas que vinham avançando nas últimas décadas, foram interrompidas levando a um quadro de absoluta ausência de respostas a necessidades essenciais das comunidades. Segundo o Centro de Cultura Luiz Freire, a situação se agravou ainda mais com a pandemia, em municípios com graves dificuldades financeiras, a exemplo de Mirandiba, no sertão central de Pernambuco. Nesse município resistem vinte comunidades quilombolas em estágios diferenciados no processo de regularização e titulação de suas terras; sem transporte – inclusive escolar – que lhes garanta o direito de ir e vir; com apenas três escolas nos territórios com turmas multisseriadas, o que leva muitas crianças, adolescentes, jovens e adultos a percursos diários de quatro a vinte quilômetros para acessarem o direito à escolarização; registros de casos de doenças graves como hipertensão, diabetes e problemas cardíacos; falta de acesso à internet e a outras tecnologias de comunicação. A segurança alimentar, que é precariamente garantida por meio da distribuição da alimentação escolar restrita e descontínua, agrava-se ainda mais neste momento com a redução dos itens e o uso do critério de oferta “só aos mais carentes” para uma população que há mais de um ano está ausente dos registros oficiais do programa de distribuição de cestas básicas, e cujo território tem sérias dificuldades de produção agrícola, parte em razão da ausência de programas de apoio técnico para otimizar a baixa qualidade do solo pedregoso, somada à inexistência de ações efetivas do que restou do Programa Nacional de Agricultura Familiar. O isolamento obrigatório também tem levado, segundo lideranças quilombolas, ao crescimento da violência doméstica contra mulheres, adolescentes e crianças durante a pandemia, situação agravada pelo desespero decorrente da falta de perspectivas de sobrevivência das famílias na maioria dos territórios.

5.6. O fechamento de serviços da Assistência Social

O Fórum Nacional de Usuários do SUAS – Sistema Único da Assistência Social vem denunciar a situação dramática vivida pelos usuários: “Somos milhões de brasileiros que estamos sofrendo com o sucateamento dos serviços, com a descontinuidade dos atendimentos e com a redução e atrasos do financiamento da política de Assistência Social por parte do Governo Federal. Somos milhares e milhares na fila de espera para acessar o Benefício de Prestação Descontinuada (BPC), o Bolsa Família e o auxílio emergencial. Para nós, usuários, esta situação de pandemia é ainda mais grave porque a maioria está exposta e sem nenhuma proteção de renda e acolhimento. Os serviços da assistência federal que já vinham muito fragilizados agora estão com as portas fechadas, outros divulgam telefones de contatos que ninguém atende, as visitas domiciliares foram suspensas na maioria dos municípios e a busca ativa – tão necessária neste momento para encontrar os usuários – lamentavelmente se tornou escassa, pois os Estados e Municípios estão recebendo apenas parte da parcela mensal e com atrasos do governo federal. Os benefícios de assistência social como o Bolsa Família e o BPC estão sofrendo cortes e grandes entraves para o acesso das pessoas que mais precisam neste momento. Esses benefícios são a única renda para milhões de brasileiros que necessitam dela para conseguir sobreviver na pandemia”. Em todo o país, são inúmeros os casos relatados de famílias que atendem ao perfil do Programa Bolsa Família e que aguardam desesperadamente há mais de um ano o acesso ao benefício, como o caso de uma avó com

dois netos em Fortaleza, família que se encontra na extrema pobreza, atendida pelo Cedeca Ceará, e que inúmeras vezes se deslocou em busca de informações ao CRAS – Centro de Referência de Assistência Social, muito distante de sua casa. Assim como outras famílias na mesma situação, as redes de solidariedade comunitárias têm sido decisivas para a sobrevivência da avó e das crianças.

5.7. O crescimento acelerado da pandemia em favelas e assentamentos precários

A Emenda Constitucional 95 levou à diminuição drástica de recursos das principais políticas públicas de promoção do direito à moradia popular, em especial, do Programa Nacional Minha Casa, Minha Vida para famílias na faixa de renda mensal de até 1,5 salários mínimos e das ações de urbanização de favelas e de assentamentos precários. A falta de uma política de moradia efetiva e eficaz e os sucessivos processos de reintegração de posse associada à grande crise econômica têm impactado diretamente a viabilidade da sobrevivência de diversas famílias, não restando opção para muitas delas senão a de integrar as ocupações de moradia ou permanecer nas ruas. No contexto da pandemia, a situação se tornou ainda mais dramática já que não houve a interrupção dos processos de remoção e de reintegração de posse. O Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos relata a violência ocorrida no município de Ribeirão Preto (SP), no dia 14 de abril, durante a pandemia: a guarda civil foi acionada pela Prefeitura e com apoio de uma retroescavadeira procedeu a derrubada de 15 barracos, na qual viviam vinte famílias, formadas a maior parte por crianças e idosos, que não tem para onde ir e não podem pagar aluguéis. Em São Paulo, a COVID 19 tem crescido de forma acelerada em regiões periféricas, em especial nas favelas, áreas com grande adensamento populacional em precárias condições de vida e com a maioria dos trabalhadores na informalidade, atuando principalmente como ambulantes. O bairro da Brasilândia, uma das áreas que mais concentra favelas na cidade de São Paulo, lidera o número de casos da COVID-19 na capital. Segundo pesquisa do Instituto Data Favela, mais de 70% dos trabalhadores que vivem nas comunidades defendem o isolamento social. Entretanto, a grande maioria das pessoas entrevistadas afirma que está no limite da escassez de alimentos, o que escancara que as condições para o isolamento social são extremamente desiguais no país.

5.8. A fragilidade das comunidades do campo

A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) chama a atenção para a fragilidade das condições de enfrentamento da COVID-19 no interior do país, sobretudo com relação às comunidades rurais, florestais e ribeirinhas nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste do país. Afetadas pelos gigantescos cortes de recursos das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, reforma agrária, meio ambiente, assistência social e saúde, a situação de vulnerabilidade se intensificou durante a pandemia. No interior do país, faltam leitos de UTI, ventiladores mecânicos e profissionais de saúde; e a subnotificação de casos da COVID-19 é enorme. É grave a situação em que se encontra o conjunto das trabalhadoras e trabalhadores rurais, aos quais é negado o direito de acesso à terra e aos territórios sob a justificativa da EC95, ao mesmo tempo em que o executivo federal edita Medidas Provisórias, como a MP 910, abrindo mão de significativo estoque de terras públicas, cujas receitas seriam fundamentais para a sociedade brasileira. Um desses casos é da Comunidade Invernada Paiol de Telha Fundão, no Paraná, reconhecida pela Fundação Palmares como comunidade quilombola desde 2005. Em um dos documentos anexados aos autos da ação movida pela comunidade contra a União e o Incra, a autarquia afirmou a impossibilidade de promover a

desapropriação da terra em virtude do corte orçamentário. A União justificou a situação em função da ausência de dotação orçamentária em decorrência da EC 95.

5.9. O aumento da violência doméstica

Como em outros países do mundo, o Brasil tem assistido ao crescimento vertiginoso de casos de violência doméstica durante o período de isolamento social. Em decorrência da Emenda 95, a COVID-19 chega ao Brasil após cortes profundos nos programas e políticas públicas voltadas para prevenção e enfrentamento do fenômeno da violência contra mulheres, crianças e adolescentes como abordado anteriormente neste documento. Em várias cidades brasileiras, durante a pandemia, profissionais de Institutos Médicos Legais deixaram de se deslocar aos hospitais para coleta de material/laudo pericial, em decorrência da falta de quadros, o que tem obrigado muitas mulheres a se dirigirem à sede do IML no município, se expondo mais à pandemia, encontrando serviços sobrecarregados e, na maior parte das vezes, localizados distante de suas moradias. O Instituto Geledés da Mulher Negra (SP) afirma que muitas mulheres não estão conseguindo fazer suas denúncias em decorrência de diversas delegacias estarem operando com um número reduzido de profissionais fazendo com que muitas vítimas tenham que buscar várias delegacias até conseguirem ser atendidas, além disso, vários apelos de mulheres acabam sendo ignorados pelos serviços telefônicos de denúncia, sobrecarregados durante à pandemia, aumentando os riscos de feminicídio.

5.10. Crianças e adolescentes: da falta de acesso à alimentação escolar aos desafios da inclusão digital

O Cedeca Ceará relata que a EC95 levou a uma rápida deterioração das condições das escolas da periferia de Fortaleza: paredes rachadas; espaços sem manutenção; falta de professores; merenda escolar insuficiente para a demanda; turmas superlotadas; o que fez com que muitas escolas passassem a liberar alunos das aulas mais cedo por não terem como oferecer alimentação para todas as crianças e adolescentes. Com a pandemia, a situação de violação dos direitos das crianças e adolescentes vem se agravando; pois, a falta de alimentos é gritante nas comunidades e a pressão para que as crianças participem de programas de educação à distância das redes públicas de ensino cresce sobre as famílias. A maioria das crianças, adolescentes e jovens da periferia de Fortaleza não tem computadores e nem acesso à internet ou, quando muito, possuem uma conexão de baixa qualidade. Destaca-se que os programas nacionais de inclusão digital foram interrompidos em decorrência dos grandes cortes de recursos decorrentes da EC95.

5.11. População LGBTI: perseguição, discriminação e assassinatos

O crescimento da força política de grupos ultraconservadores no país associado aos cortes gerados pela Emenda Constitucional 95 diminuiu drasticamente e até mesmo eliminou políticas e programas públicos federal, estaduais e municipais comprometidos com a defesa e com a promoção dos direitos da população LGBTI que haviam sido conquistados nas últimas décadas, entre eles, os programas de saúde e as ações de prevenção e enfrentamento da LGBTfobia nas escolas. De 2008 a 2017, o governo federal desembolsou pouco mais de R\$ 15,1 milhões para a agenda da defesa da população LGBTI. Em 2016, esse valor caiu para R\$ 518 mil. A partir de 2017, o repasse de recursos federais a estados e municípios foi zerado. Ao mesmo tempo, o Brasil continua liderando o ranking de países que mais mata travestis e

transexuais em todo o mundo. De acordo com o dossiê⁶⁰ da Associação Nacional de Travestis e Transexuais (Antra) publicado em janeiro de 2020, 124 pessoas trans foram assassinadas em 2019. Só em São Paulo, o número de assassinatos passou de 14, em 2018, para 51 em 2019 – aumento de quase 67%. Outro dado revelado pelo levantamento explicita a gravidade da violência: 80% dos assassinatos apresentaram requintes de crueldade. Do total, apenas 8% dos casos tiveram suspeitos identificados. Conforme dados divulgados pela organização Gênero e Número, em 2019 foi registrado um aumento de 800% das notificações de agressões contra a população trans, chegando ao número de 11 pessoas agredidas diariamente no Brasil. Em 2019, do total de assassinatos, três foram adolescentes trans de 15 anos: uma espancada, violentada sexualmente e enforcada e as duas apedrejadas até a morte. No contexto do isolamento social decorrente da pandemia, a violência doméstica contra a população LGBTI cresce em todo o país e adolescentes e jovens expulsos de casa em decorrência de sua identidade de gênero e orientação sexual enfrentam muitas mais dificuldades para serem acolhidos, muitas vezes, ficando nas ruas.

5.12. O desespero da População em Situação de Rua

Em decorrência da crise econômica no país, a população em situação de rua cresceu e se diversificou nos últimos anos. Novos perfis chegaram às ruas: de pessoas sozinhas para famílias inteiras. Na maioria das vezes, famílias que enfrentam o desemprego e a falta de alternativas econômicas que viabilizem o pagamento de aluguéis e as condições de sobrevivência. Grande parte delas, chefiadas por mulheres negras e com crianças. Esse crescimento da população em situação de rua aconteceu simultaneamente ao desmonte da política de assistência social, decorrente da Emenda Constitucional 95: demissões de profissionais, diminuição do atendimento, fechamento de serviços públicos. Na cidade de São Paulo, por exemplo, a disponibilidade de alimentação nos abrigos e em outros equipamentos públicos tem sido inferior ao número de pessoas que disputam um lugar na fila para comer. Segundo o Movimento Nacional de População de Rua, em muitos lugares do país, a política de proteção social foi substituída por políticas de contenção social, com apoio de forças da segurança pública dispersando essa população, sobretudo, nas áreas centrais das cidades, marcadas pela intensificação da especulação imobiliária e da gentrificação. Pontos de água e banheiros públicos foram fechados; carros multados de pessoas que doavam alimentos a essa população; remoção de grupos de moradores de rua com violência policial e das guardas municipais; promessas de expansão de programas de moradia popular que não se concretizaram. A pandemia da COVID-19 chegou e só tornou ainda mais dramática a situação dessa população, que agora no contexto de isolamento social enfrenta enormes dificuldades para obter comida e acessar banheiros, água, atendimento público, doações de alimentos e roupas. A obtenção das máscaras e de produtos de higiene é extremamente limitada e a quase totalidade das pessoas em situação de rua enfrenta diversos desafios para cumprir as exigências burocráticas para acessar a renda básica emergencial. População que não tem acesso a celulares para se cadastrar nos aplicativos e que, em sua maioria, não possuem mais documentação. O quadro é extremamente desesperador, afirma Padre Júlio Lancelotti, da Pastoral do Povo de Rua da Arquidiocese de São Paulo.

⁶⁰ Disponível em <https://antrabrasil.files.wordpress.com/2020/01/dossic3aa-dos-assassinatos-e-da-violc3aancia-contra-pessoas-trans-em-2019.pdf>

6. CONCLUSÃO: ARGUMENTOS PELA SUSPENSÃO IMEDIATA DA EC 95/2016 E RECONHECIMENTO DE SUA INCONSTITUCIONALIDADE PELO STF

Em nenhum país do mundo foi estabelecida uma regra fiscal tão rígida para controlar o gasto público tal como a brasileira, que proíbe crescimento real das despesas primárias por um período muito longo (20 anos), e por meio de uma emenda à Constituição. A necessidade de constitucionalizar a regra fiscal veio da vontade de alterar, especificamente, a dinâmica dos gastos com saúde e educação. Ou seja, o grande objetivo da EC 95/2016 era desvincular as despesas nessas áreas da arrecadação de receitas, o que demandava uma alteração à Constituição.

A Emenda Constitucional 95, paradoxalmente, impede que a própria Constituição seja cumprida. Objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos em seu artigo 3º, como garantir o desenvolvimento nacional; construir uma sociedade livre, justa e solidária; e erradicar a pobreza e a marginalização não poderão ser alcançados enquanto vigorar a EC 95.

Para além disso, o teto de gastos na prática vem significando a destruição dos sistemas de políticas públicas de proteção social estabelecidos na Constituição Federal. Simplesmente não haverá espaço fiscal para investimentos e gastos discricionários, como ciência e tecnologia, essenciais para promover respostas adequadas à pandemia e à crise social e econômica que se avizinha. A previsão mais recente da Instituição Fiscal Independente é que o Teto dos Gastos já será insustentável em 2021⁶¹.

O planeta enfrenta uma crise global para a qual é difícil encontrar precedentes. A declaração de uma pandemia em razão do COVID-19 pela Organização Mundial de Saúde (OMS) não apenas implica enfrentar um contexto atual e futuro muito complexo em termos de saúde, mas também inclui enormes desafios econômicos e sociais. Tudo isso dentro de uma crise ambiental, o que já fez com que fosse considerada uma crise tríplice⁶². Cabe ainda destacar as repercussões políticas importantes em variados países, incluso o Brasil, onde as ações e decisões têm sido desencontradas entre os entes federados e os Poderes; e o fato de haver um inquérito aberto contra o Presidente da República pela PGR – Procuradoria Geral da República. Frente a esse contexto político, é oportuno lembrar que as políticas fiscais são parte do contrato social que garante democracia e cidadania verdadeiras.

As medidas necessárias para enfrentar essa situação passam por discutir o financiamento de curto, médio e longo prazo do Estado Brasileiro. Por exemplo, o efeito da redução das despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) - seja per capita ou em porcentagem do Produto Interno Bruto ou da Receita Corrente Líquida em momentos de crescimento - decorrente de medidas de austeridade fiscal que se iniciaram de forma pontual em 2015 e se tornaram estruturais a partir de 2016 com a aprovação da Emenda Constitucional 95, anula possíveis avanços futuros nos serviços públicos de saúde e piora as condições de saúde da população. Isso fez com que o país estivesse na chegada da pandemia com uma situação de saúde pior do que a que tínhamos em 2014, o que limita a nossa capacidade de enfrentá-la no presente e lidar com seus impactos futuros.

Assim, o Brasil chega em 2020 com baixa imunidade para enfrentar as consequências sanitárias, e também as sociais e as econômicas da pandemia, como demonstram os dados

⁶¹ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/18/ifi-aponta-risco-de-rompimento-do-teto-de-gastos-em-2021>

⁶² Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/597796-a-triplice-crise-do-capitalismo-artigo-de-mariana-mazzucato>

sistematizados no presente documento e também em recente estudo⁶³ produzido pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos - Inesc sobre o balanço do orçamento geral da União em 2019, que demonstra que as medidas de austeridade fiscal e a aprovação da Emenda Constitucional 95 reduziram as políticas sociais necessárias para proteger a população, em especial a mais vulnerável, da atual pandemia do novo coronavírus.

Esse teto de gastos vai à contramão inclusive de recentes declarações do Fundo Monetário Internacional sobre como os Estados deveriam enfrentar a pandemia.⁶⁴ O gasto público e a liderança do Estado são fatores fundamentais na resposta à pandemia, e vão ser ainda mais essenciais na fase pós-emergência, seja para responder aos efeitos de longo prazo sanitário, quanto para lidar com os efeitos socioeconômicos decorrentes da pandemia

Analisando a dramática situação vivida pelo Brasil no enfrentamento da pandemia, em 29 de abril de 2020, o especialista independente em direitos humanos e dívida externa da ONU, Juan Pablo Bohoslavsky, e o Relator Especial sobre pobreza extrema da ONU, Philip Alston, afirmaram que o Brasil deveria abandonar imediatamente políticas de austeridade mal orientadas que estão colocando vidas em risco e aumentar os gastos para combater a desigualdade e a pobreza exacerbada pela pandemia da COVID-19⁶⁵.

Segundo eles a epidemia da COVID-19 ampliou os impactos adversos da EC95. Analisando as obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro quando da ratificação de tratados internacionais de direitos humanos, que segundo a Emenda Constitucional 45 de 1994 podem ter o mesmo status de disposições constitucionais, os relatores afirmam que *“os cortes de financiamento governamentais violaram os padrões internacionais de direitos humanos, inclusive na educação, moradia, alimentação, água e saneamento e igualdade de gênero”*.⁶⁶

Os relatores que foram endossados por outros especialistas internacionais das Nações Unidas declararam que *“o sistema de saúde enfraquecido está sobrecarregado e está colocando em risco os direitos à vida e à saúde de milhões de brasileiros. Já é hora de revogar a Emenda Constitucional 95 e outras medidas de austeridade contrárias ao direito internacional dos direitos humanos”*.

Seguindo o apelo de centenas de organizações, redes e fóruns da sociedade civil, movimentos sociais, acadêmicos, pesquisadores, juristas, economistas, relatores especiais de direitos humanos das Nações Unidas e de conselhos nacionais de políticas públicas como o Conselho Nacional de Saúde, o Conselho Nacional de Direitos Humanos, o Conselho Nacional dos Gestores da Assistência Social, a Plataforma DHESCA, o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar **requeremos a essa Corte Constitucional, cujo mandato é proteger e defender a Constituição Federal, que suspenda imediatamente a EC 95 e que a julgue inconstitucional, pelos diversos motivos políticos, jurídicos, econômicos e sociais já apresentados, e sintetizados abaixo.**

⁶³ <https://www.inesc.org.br/obrasilcombaixaimunidade/>

⁶⁴ <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/06/fiscal-monitor-april-2020>
<https://blogs.imf.org/2020/04/15/fiscal-policies-to-contain-the-damage-from-COVID-19/>

⁶⁵ Disponível em:

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25842&LangID=E>

⁶⁶ Disponível em:

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25842&LangID=E>.

A declaração foi endossada pelo Sr. Léo Heller, Relator Especial sobre os direitos humanos à água potável e saneamento; Sra. Hilal Elver, Relatora Especial sobre o direito à alimentação, Sra. Leilani Farha, Relatora Especial sobre o direito à moradia adequada, Sr. Dainius Pūras, Relatora Especial sobre o direito à saúde física e mental; Sra. Koumbou Boly Barry, Relatora Especial sobre o direito à educação, e o Grupo de Trabalho sobre discriminação contra mulheres e meninas: Meskerem Geset Techane (Presidente), Elizabeth Broderick (Vice-Presidente), Alda Facio, Ivana Radačić, e Melissa Upreti.

A EC 95 impede a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais previstos na Constituição Federal

- A EC 95/2016, instituiu uma regra para as despesas primárias do Governo Federal com duração para 20 anos que resultará em uma redução do gasto público relativamente ao PIB e per capita. Isso impossibilitará a atuação do Estado brasileiro na garantia de provisão de serviços e de direitos sociais previstos na Constituição Federal.
- De acordo com a regra proposta, os gastos públicos não vão acompanhar o crescimento da renda e nem o da população, fazendo com que o investimento na provisão de serviços públicos essenciais diminua ano a ano.
- O Pacto Social previsto na Constituição Federal de 1988 tem sido inviabilizado pela existência da EC 95.

O teto de gastos vai impedir avanços futuros na promoção do direito à saúde, educação, moradia, trabalho, alimentação adequada, entre outros

- Em 20 anos, no período de 1997 a 2016, o gasto primário do governo central cresceu de 14% para 19% do PIB, refletindo, em grande parte, a regulamentação dos direitos sociais pactuados na Constituição Federal. Já para os 20 anos de duração da EC 95/2016, de 2017 a 2036, estima-se que o gasto primário do governo federal retorne para a casa de 12,5% do PIB em 2036. Ou seja, a EC 95/2016 propõe retroceder, nos seus 20 anos de duração, tudo o que o país avançou nos 20 anos anteriores em termos do papel do Estado e das despesas públicas orientadas à consolidação dos direitos sociais.
- A EC/95 elimina a possibilidade de o Estado brasileiro garantir o direito à saúde previsto no art. 196 da Constituição Federal, assim como, o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde por meio do SUS - Sistema Único de Saúde.
- A aprovação da Emenda Constitucional 95 suspendeu o projeto constituinte de expansão da garantia de direitos humanos no país, ferindo o que havia de mais generoso e solidário no texto Constitucional: a priorização de investimentos sociais - em saúde, previdência e assistência social - e em educação por meio da vinculação de receitas tributárias.

A EC95 impedirá a adoção de respostas efetivas de proteção social, retomada do emprego pós COVID-19 e adaptação do país à possibilidade de novos surtos e pandemias

- A EC95 já afetou o funcionamento da máquina pública e o financiamento de atividades estatais básicas e esse quadro tende a se agravar nos próximos anos. O primeiro efeito da emenda é uma total incapacidade de realizar as despesas discricionárias, cujo espaço fiscal tende a se extinguir já em 2022.
- Para que o teto estabelecido na EC95 seja cumprido, inúmeros gastos sociais terão que ser comprimidos, como o BPC/LOAS, Abono e Seguro Desemprego, Bolsa Família, o salário de servidores de todas as áreas, políticas ativas de emprego e geração de renda, ciência e tecnologia, entre outras.
- A EC95 colaborou com uma queda de 12% do investimento federal entre 2016-2019, levando à deterioração do patrimônio público e à incapacidade do governo federal de ampliar e melhorar a infraestrutura econômica e social brasileira.
- Ampla bibliografia nacional e internacional vem comprovando que os investimentos sociais reduzem desigualdades e são motores e dinamizadores de desenvolvimento econômico com justiça social.
- Passada a pandemia, para lidar com a brutal crise remanescente será essencial uma revisão de todas as regras fiscais para a adoção de um novo sistema baseado em justiça fiscal que seja compatível com o enfrentamento das desigualdades, com os direitos humanos,

com a sustentabilidade ambiental em um contexto de complexas e aceleradas mudanças climáticas e da possibilidade de novos surtos e pandemias, conforme alertado pela Organização Mundial de Saúde.

A EC 95 aumentará ainda mais a desigualdade, a pobreza e a destruição ambiental

- O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, com a marca estrutural do racismo, e a ampliação dessa desigualdade é péssimo sinal para o bem-estar social da população. Tendo como medida a desigualdade de renda, observamos uma reversão da tendência de diminuição; o índice de Gini da renda domiciliar per capita entre os indivíduos voltou a ter elevação entre 2014 a 2018, de 0,526 para 0,545.

- Neste período da austeridade e da implementação da EC-95, observou-se que a tendência de redução das situações de pobreza, medida em renda, que vinha ocorrendo desde o início do século também se reverteu fortemente a partir de 2014.

- De acordo com a FGV (2018), desde 2014 até o fim de 2018, a pobreza saiu de 8,4% para 10,9% da população, o que corresponde a cerca de 6,3 milhões de brasileiros que passaram a viver abaixo da pobreza (linha de R\$233 per capita), e a pobreza total ampliou-se, atingindo 23 milhões de pessoas. Para além dos efeitos da EC95, como o corte de recursos para programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família, esses resultados estão associados a várias causas, entre elas: a crise econômica, com uma das maiores recessões da história do país; as medidas que facilitaram a precarização das relações de trabalho; e as alterações na política de valorização do salário mínimo.

- A Emenda Constitucional 95/2016 se tornou o eixo estrutural da política econômica de austeridade no Brasil, sem sequer entregar os resultados prometidos de crescimento econômico e redução da dívida pública. Ela vem aprofundando a miséria, aumentando a fome e a mortalidade infantil, acentuando a destruição ambiental e as desigualdades sociais e, em especial, comprometendo ainda mais as condições de sobrevivência da população, sobretudo da população pobre, negra, indígena e do campo. Além disso, em decorrência dos cortes das políticas sociais, as mulheres, sobretudo as mulheres negras e pobres passaram ainda mais a serem responsabilizadas pelos cuidados com as famílias, comunidades e com a reprodução da vida.

- O gasto público apresenta um papel crucial na política ambiental, uma vez que seus principais instrumentos, tais como a fiscalização do cumprimento de padrões e normas ambientais, controle de desmatamento ilegal e manutenção de Unidades de Conservação (UCs) dependem criticamente de verbas públicas. A redução drástica de recursos decorrente da Emenda Constitucional 95 em todos os indicadores de gastos ambiental e a extinção de programas como o Bolsa Verde⁶⁷, destinado a famílias em extrema pobreza que vivem em áreas de proteção ambiental, fragilizou profundamente a capacidade do país de proteger o meio ambiente e as comunidades tradicionais, como atestam os desmantelamentos na Amazônia, o vazamento de óleo no litoral nordestino e outras violações ambientais. A manutenção da EC95 tornará ainda mais dramático este quadro.

A EC 95 viola os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro quando da ratificação do PIDESC – Pacto Internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais

- Ratificado por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, em seu artigo 2º o PIDESC dispõe que os Estados Parte se comprometem a adotar medidas,

⁶⁷ GRANKOW, Camila. Política ambiental no Brasil: perspectivas a partir do gasto público federal. IN Economia para Poucos: impactos da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo, Autonomia Literária, 2018.

principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto. Este princípio foi reafirmado por decisão do STF no julgamento da ADI 5595, que reconheceu como inconstitucionais dispositivos da Emenda Constitucional 86/2015.

- Os princípios internacionalmente acordados pela comunidade internacional no âmbito das Nações Unidas e ratificados pelo Estado Brasileiro - de aplicar de forma progressiva o máximo de recursos disponíveis na promoção dos direitos econômicos, sociais e culturais – têm sido violados pela adoção da EC/95. Igualmente têm sido violados os princípios de não retrocesso social e não discriminação.

- Entre 2016-2019, o gasto social nas funções orçamentárias - direito da cidadania, organização agrária, desporto e lazer, habitação, encargos especiais e ciência e tecnologia – tiveram uma diminuição de mais de 30%, afrontando diretamente o disposto no PIDESC.

A Emenda 95 tem sido um entrave para que o Brasil alcance os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

- Em 2015, a comunidade internacional reunida no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) pactuou um conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável globais contendo 169 metas a serem implementadas pelos Estados Nacionais até 2030 relacionados à promoção de direitos sociais e econômicos, à redução das desigualdades, ao crescimento econômico sustentável e à preservação do meio ambiente.

- Os objetivos e suas respectivas metas foram elaborados a partir da consolidação, de alguns dos direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais previstos em diversas Declarações e Tratados Internacionais estabelecidos no âmbito da ONU.

- Os dados apresentados ao longo do texto indicam que a EC 95 já impactava (ainda antes da COVID-19) o alcance das metas relacionadas à: eliminação da pobreza (ODS 1), erradicação da fome (ODS2), promoção da saúde e bem-estar (ODS 3), educação de qualidade (ODS 4), Trabalho decente e crescimento econômico (ODS 8), redução das desigualdades (ODS 10) e cidades e comunidades sustentáveis (ODS 11).

- Será impossível para o Brasil alcançar as metas estabelecidas pelos ODS até 2030 devido a existência das limitações impostas pela EC95.

A Emenda Constitucional impede a realização do Plano Nacional de Educação - PNE (Lei 13.005/2014).

- A EC 95 impede o alcance da meta 20 do PNE que estabelece a necessidade de, em 2019, o país atingir o patamar de 7% do PIB em gastos públicos com educação, atingindo 10% do PIB até 2024.

- Para a educação, a EC 95 possui um efeito desastroso: ela é um limitador à ampliação dos gastos federais, exatamente em um contexto em que a ampliação dessa participação federal é condição *sine qua non* para o cumprimento das metas do PNE 2014-2024. Entre 2017 e 2019 houve uma perda de R\$ 15 bilhões nas despesas na função educação, e de R\$ 5 bilhões com a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

- A União, em 2019, ainda aplicou acima do mínimo constitucional de 18%, mas este índice já vem caindo e, em breve, estará abaixo da regra do art. 212 da Constituição Federal.

- Para adaptação da população à aceleração das mudanças climáticas e à possibilidade de novas pandemias, é fundamental o investimento na política educacional: da educação infantil à universidade; a educação de jovens e adultos a outras modalidades.

Destaca-se também a importância da inclusão digital e da ampliação do acesso à banda larga em todo o país, interrompida em decorrência dos cortes de recursos.

A EC 95 tem impactado negativamente o Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas, a agricultura familiar, os programas de reforma agrária e o reconhecimento das comunidades quilombolas previstos no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

- A adoção da austeridade fiscal, intensificada a partir da EC 95, gerou vários cortes orçamentários em programas do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), em especial, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que teve uma redução de 50% em sua execução financeira entre 2017 e 2019.

- A democratização do acesso à terra no Brasil é fundamental para mitigar os efeitos da extrema concentração da propriedade fundiária no país e para garantir geração de renda e produção de alimentos. O INCRA tem sido sucateado e uma de suas principais ações - obtenção de imóveis rurais - sofreu substancial corte orçamentário, sobretudo a partir da adoção da EC 95. Entre os anos de 2017 e 2018 houve um corte de 72% no valor empenhado para essa ação, o que resultou em queda de aproximadamente 96% de famílias assentadas nesse período, 88% de hectares destinados à Reforma Agrária, bem como de 79% de projetos de assentamento criados.

- Milhares de comunidades quilombolas aguardam a titulação de seus territórios. Os recursos previstos para a ação de reconhecimento e indenização de territórios quilombolas tem diminuído drasticamente desde 2016, sendo que nenhum decreto de desapropriação foi assinado durante o governo do presidente Bolsonaro, confirmando declarações proferidas pelo mesmo durante o período eleitoral. O governo federal tem sido deliberadamente omisso em cumprir esta determinação constitucional.

Cabe ressaltar que a melhoria do bem-estar da população desde 1988, observável por inúmeros indicadores sociais, com a inclusão social - aumento da proteção previdenciária, e da assistencial social, ampliação do acesso a serviços públicos de educação e saúde e redução da pobreza e desigualdade - representou um interstício no padrão de exclusão e injustiça social brasileiro.

O recente aumento da pobreza, da desigualdade e o enfraquecimento deliberado dos sistemas públicos de proteção e promoção de direitos pode significar uma quebra do pacto social trazido pela Constituição Federal e um caminho para a barbárie. A EC 95 tem sido uma medida central para inviabilizar os comandos democráticos, solidários e de garantia de direitos humanos previstos da Constituição.

É importante salientar que os gastos públicos são essenciais para assegurar um melhor padrão de bem-estar social e, no Brasil, são altamente necessários, mas ainda muito insuficientes. Daí a necessidade de ampliar gastos e a cobertura das políticas sociais e ambientais. Além disso, ressalta-se que a Constituição de 1988 e suas regulamentações foram fundamentais, para criação do arcabouço jurídico/institucional da proteção social brasileira que está em risco, entre outras medidas, pelas amarras impostas à nação pela EC95.

Esse cenário está agravado pelos efeitos da pandemia da COVID-19, que serão de mais longo prazo. A política fiscal é uma ferramenta fundamental para fortalecer os sistemas de saúde e enfrentar a COVID-19, após anos de enfraquecimento devido às políticas de austeridade, e para oferecer garantias econômicas e sociais que façam com que sejam humanamente viáveis as medidas de distanciamento social e a prevenção de uma recessão econômica profunda, como defendido em pronunciamento pela iniciativa regional de diversas

organizações por Princípios e Diretrizes de direitos humanos em políticas fiscais – Iniciativa P&D⁶⁸.

As regras fiscais pelo mundo já avançaram, apesar do atraso brasileiro. O FMI trabalha com o conceito de regras de segunda geração, ao observar que regras fiscais extremamente restritivas são maléficas às economias nacionais, além de restringirem a realização dos ODS e dos direitos humanos e a redução de desigualdades. Para que o Brasil possa se alinhar com outros países, é essencial que redesenhe sua regra fiscal, acabe com a desarmonia de três regras vigentes, torne-a mais flexível por meio de cláusulas de escape para reduzir os efeitos cíclicos da economia e permitir a priorização de despesas para atendimento à situação de emergência, como a da pandemia.

Ainda, é essencial que sejam adotadas medidas de retomada econômica que potencializem a “economia do futuro” mais verde, redistributiva e garantidora de direitos. Para isso deve-se reconhecer que muitas medidas adotadas não são gastos e sim investimentos, como aqueles realizados nos DHESCA e nos ODS, uma vez que dinamizam a economia e promovem distribuição de renda. O gasto público tem importante papel anticíclico por seus efeitos multiplicadores fiscais e inclusive indutores do investimento privado e de uma transição para um modelo econômico mais justo socialmente e ambientalmente sustentável.

Entre as fontes mais imediatas para o financiamento destas medidas estão:

- Impostos à riqueza e impostos corporativos a serem pagos por setores em auge durante a pandemia, como as de economia digital;
- Revisão e suspensão de benefícios tributários ineficientes;
- Realocação das despesas orçamentárias, por exemplo, do gasto militar para saúde e proteção social;
- Emissão monetária, com coordenação entre Banco Central e Tesouro Nacional;
- Reforma tributária futuras que eliminam os privilégios fiscais, corrijam as falhas de arrecadação e fortaleçam a progressividade do sistema tributário, particularmente dos tributos à renda e ao patrimônio;
- Ações coordenadas da comunidade internacional para ampliar o espaço fiscal, incluindo a reestruturação ou o cancelamento da dívida externa;
- Reestruturação ou cancelamento da dívida de estados e municípios com a União;
- Políticas efetivas contra a elisão e a evasão fiscal para recuperar recursos que hoje são mais necessários que nunca, e abster-se de conceder benefícios de qualquer classe a corporações que não cumpram com suas obrigações tributárias e/ou que operem em paraísos fiscais.

O ataque à Constituição Federal, o desrespeito aos princípios e à realização dos direitos humanos, o descumprimento da Agenda 2030 e dos ODS, a falha de alinhamento internacional da regra fiscal, as diversas alternativas de financiamento existentes, além do contexto dramático da pandemia de COVID-19, impõem a urgência da suspensão imediata da EC 95 e de que a Emenda possa vir a ser considerada inconstitucional em futuro julgamento do STF. Com essa expectativa, reafirmamos nosso apelo público para que o STF defenda a Constituição Federal e proteja o povo brasileiro de tanto sofrimento e destruição, retomando o projeto Constituinte no país.

⁶⁸ Disponível em: <https://derechosypoliticafiscal.org/es/noticias/12-una-respuesta-integral-a-la-COVID-19-exige-politicas-fiscales-redistributivas>

CONSELHOS NACIONAIS, ORGANIZAÇÕES E REDES DE SOCIEDADE CIVIL, INSTITUIÇÕES ACADÊMICAS, MOVIMENTOS SOCIAIS E ENTIDADES SINDICAIS QUE ASSINAM ESTE DOCUMENTO:

1. Plataforma DHESCA
2. Conselho Nacional de Saúde
3. Conselho Nacional de Direitos Humanos
4. Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social (Congemas)
5. Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – FBSSAN
6. Frente Nacional em Defesa do SUAS
7. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
8. Campanha Nacional pelo Direito à Educação
9. Associação Brasileira de Economistas pela Democracia - ABED
10. Abong - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
11. ACT Promoção da Saúde
12. Ação Educativa
13. Akanni - Instituto de Pesquisa e Assessoria em Direitos Humanos, Gênero, Raça e Etnias
14. Aliança Nacional LGBTI+
15. AMNB - Articulação Nacional de Mulheres Negras - AMNB
16. AMSK - Associação Internacional Maylé Sara Kalí/Brasil
17. Anced - Associação Nacional dos Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - Seção DCI Brasil
18. ANDI - Comunicação e Direitos
19. ANPEd - Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
20. Articulação de Mulheres Brasileiras – AMB
21. Articulação para o Monitoramento dos DH no Brasil
22. Assinep – Associação dos Servidores do Inep
23. Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos – ABGLT
24. Associação Brasileira dos Terapeutas Ocupacionais – ABRATO
25. Associação Brasileira de Neurodiversidade
26. Associação Cultural Esportiva ACESA
27. Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente – AMENCAR
28. Associação De Terapia Ocupacional Do Estado De São Paulo
29. Associação dos Geógrafos Brasileiros – AGB
30. Associação Inclui Mais
31. Associação Morada de Belo Horizonte Minas Gerais
32. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca)
33. Associação Nacional dos Sociólogos e Sociólogas-ANASO
34. Beabah! Bibliotecas Comunitárias do Rio Grande do Sul
35. CAPINA
36. Casa 8 de Março – ENCAMTO
37. Cátedra de Direitos Humanos Dom Helder Câmara
38. Cdhep - Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo
39. Cecon/Instituto de Economia/Unicamp
40. CEDAC - Centro de Ação Comunitária
41. CEDECA Casa Renascer – RN
42. CEDECA Ceará
43. CEDECA Erminia Circosta
44. CEPIA – Cidadania Estudo Pesquisa Informação e Ação
45. CEERT - Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades

46. Center for Economic and Social Rights
47. Central de Cooperativas Unisol Brasil
48. Central de Movimentos Populares
49. Centro Das Mulheres Do Cabo
50. Centro de Ação Cultural – Centrac
51. Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia – CAPA
52. Centro de Cultura Luiz Freire
53. Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos
54. Centro de Promoção da Cidadania e Defesa dos Direitos Humanos Pe. Josimo-CPCDDHPJ
55. Centro de Revitalização e Valorização da Vida
56. Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social - Cendhec
57. Centro Nordeste de Medicina Popular – CNMP
58. CFêmea - Centro Feminista de Estudos e Assessoria
59. Cidadania Estudo Pesquisa Informação e Ação - CEPIA
60. CLADEM Brasil
61. Coalizão Negra por Direitos
62. COFFITO – Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional
63. Coletivo de Advogados em Direitos Humanos – CADHU
64. Coletivo a Cidade Que Queremos - CCQQ Porto Alegre
65. Coletivo De Mulheres Defensoras Dos Direitos Humanos
66. Coletivo de Segurança Alimentar e Nutricional do RJ (ColetivoSAN-RJ)
67. Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos – CNASP
68. Coletivo Paulo Freire
69. Comissão Regional de Justiça e Paz – CRJPMS
70. Conectas Direitos Humanos
71. Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM
72. Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG)
73. Conselho de Missão entre Povos Indígenas – COMIN
74. Conselho Estadual de Assistência Social do Espírito Santo
75. Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil – CONIC
76. Conselho Nacional do Laicato do Brasil
77. Conselho Regional de Serviço Social – Goiás
78. Conselho Regional de Psicologia da 4ª Região – Minas Gerais
79. COREN-GO -Conselho Regional de Enfermagem /Goiás
80. Departamento de Saúde Coletiva – UEL
81. EQUIP - Escola de Formação Quilombo dos Palmares
82. Fabrica de Teatro do Oprimido de Londrina – FTO
83. Faculdade de Educação da USP
84. Federação dos Trabalhadores em Educação do Mato Grosso do Sul - FETEMS
85. Federação Nacional dos Assistentes Sociais
86. Federação Nacional dos Farmacêuticos
87. Federação Nacional dos Psicólogos – ENAPSI
88. FOHPS – Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Fundo Público, Orçamento , Hegemonia e Política Social
89. FOPIR - Fórum Permanente de Promoção de Igualdade Racial
90. Fórum da Amazônia Oriental – FAOR
91. Fórum de Mulheres de Imperatriz – FMI
92. Fórum de Trabalhadores do SUAS – Londrina
93. Fórum Maranhense Das Respostas Comunitárias De Luta Contra as Ist e Aids e Hepatites Virais

94. Fórum Municipal de Educação de São Bernardo do Campo – SP
95. Fórum Nacional Das Trabalhadoras e Trabalhadores Do Suas- FNTSUAS
96. Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU
97. Fórum Nacional dos Usuários do SUAS-FNUSUAS
98. Fórum Paraibano de Luta da Pessoa com Deficiências "Inclusão e Cidadania"
99. Frente de Mulheres Negras do DF e Entorno – FMNDFE
100. Frente Estadual da Luta Antimanicomial de São Paulo
101. Frente Pela Democracia e Soberania Nacional de Assis - SP FDSN
102. Frente Sul-mato-grossense em Defesa do SUAS, da Seguridade Social e Direitos Humanos
103. Fundação Luterana de Diaconia – FLD
104. Fundação Margarida Maria Alves
105. Geledés – Instituto da Mulher Negra
106. GESTOS – Soropositividade, Comunicação e Gênero
107. Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social
108. Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Agenda 2030 (GTSC A2030)
109. Grupo Dignidade
110. Grupo FelizCidade
111. Grupo These - Grupo de Projetos Integrados em Trabalho, História, Educação e Saúde UFF/UER/Epsjv-Fiocruz
112. IBP - International Budget Partnership – IBP
113. Instituto Alana
114. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – Ibase
115. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - Idec
116. Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos – IDDH
117. Instituto de Desenvolvimento Social e Cultural
118. Instituto de Desenvolvimento Sustentável Baiano
119. Instituto por Direitos e Igualdade - IDI
120. Instituto de Direito Sanitário Aplicado – IDISA
121. Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC
122. Instituto de Mulheres Negras – IMUNE
123. Instituto EcoVida
124. Instituto IDhES
125. Instituto José Ricardo pelo bem da Diversidade
126. Instituto Nossa Ilhéus INI
127. Instituto Palmares de Promoção da Igualdade
128. Instituto Patrícia Galvão
129. Instituto Sergio Miranda
130. Instituto Soma Brasil
131. Intervezes - Coletivo Brasil de Comunicação Social
132. IROHIN Centro de Documentação e Memória Afro Brasileira
133. Iser Assessoria
134. Justiça Global
135. Laboratório de Políticas Públicas e Sociais (LAPPUS)
136. Marcha das Mulheres Negras de SP – MMNSP
137. MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia
138. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST
139. Movimento Nacional de Direitos Humanos MNDH Brasil
140. Movimento Negro Unificado RJ
141. Movimento pela Proteção Integral de Crianças e Adolescentes
142. Nepac - Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva, Unicamp

143. Núcleo de Direitos Humanos da PUC PR
144. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas e Gestão da Educação – NUPPEGE
145. Núcleo De Estudos Sociopolíticos da Puc Minas
146. Núcleo de Sem Casa Santíssima Trindade
147. Núcleo Participação e Democracia (NUPAD-UFES)
148. NZINGA - Coletivo de Mulheres Negras de MG
149. Observatório da Questão Agrária no Paraná
150. Observatório das Metrôpoles
151. Observatório Dos Saberes Populares
152. ODARA - Instituto da Mulher Negra
153. ONG Sã Consciência
154. Oxfam Brasil
155. Partido Socialista Brasileiro – Capim Branco
156. Plataforma de Direitos Humanos – DHESCA Brasil
157. Plataforma Mercosul Social e Solidário - PMSS Mesa Brasil
158. Plataforma de Movimentos Sociais pela Reforma Política
159. Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
160. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana – UERJ
161. Red de Justicia Fiscal de America Latina y Caribe
162. Red Estrado – Rede Latino-Americana de Estudos sobre Trabalho Docente
163. Rede Afro LGBT
164. Rede Brasileira de Conselhos –RBdC
165. Rede de Economia Solidária e Alternativa do ABC/SP
166. Rede de Mães e Familiares da Baixada Vítimas de Violência do Estado
167. Rede de Mulheres Lésbicas e Bissexuais de MG
168. Rede de Mulheres Negras de MG
169. Rede De Mulheres Negras De Pernambuco
170. Rede Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Reprodutivos/RFS
171. Rede Jubileu Sul
172. Rede Mães de Luta MG
173. Rede Nacional da Promoção e Controle Da Saúde das LBTS Negras- REDE

SAPATÀ

174. Rede Nacional Primeira Infância
175. Rede Rio Criança RRC
176. REDE AUTISMO NORTE
177. Secretaria de Direitos Humanos PT Santo André
178. Serviço de Paz – SERPAZ
179. Setorial de Saúde do Partido dos Trabalhadores em Campo Grande - MS
180. Sindicato de Assistentes Sociais do Estado Do Amazonas – SASEAM
181. Sindicato de Enfermeiros de Goiás – SIEG
182. Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Tocantins – SASETO
183. Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro - SASERJ
184. Sindicato dos Metalúrgicos do ABC
185. Sindicato dos Psicólogos De Santa Catarina – SINPSI – SC
186. Sindicato dos Psicólogos de São Paulo - SINPSI – SP
187. Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil
188. Sindicato Nacional Trabalhadores e Trabalhadoras da Fundação Oswaldo Cruz
189. Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos - SDDH
190. SOS CORPO - Instituto Feminista para Democracia
191. Terra de Direitos
192. União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a todas as pesquisadoras, pesquisadores e ativistas que, na condição de Grupo de Dados da Coalizão Direitos Valem Mais, trabalharam na construção deste documento: CEDECA Ceará (Talita Maciel, Marina Araújo); Congemas (Marília Paiva); Fian Brasil/Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar (Valéria Burity, Paulo Asafe); FINEDUCA (José Marcelino Pinto, Nelson Amaral, Thiago Alves); Frente em Defesa do SUAS (Márcia Helena Carvalho Lopes, Jucimeri Izolde Silveira, Carolina Gabas Stuchi); Gestos e GT Agenda 2030 (Alessandra Nilo, Claudio Fernandes); Instituto Alana (Thais Dantas); Instituto de Estudos Socioeconômicos - Inesc (Alessandra Cardoso, Carmela Zigoni, Cleomar Manhas, Leila Pantojas, Livi Gerbase, Luiza Pinheiro, Márcia Acioli, Nathalie Beghin, Tatiana Oliveira, Thalita de Oliveira); International Budget Partnership - IBP (Alexandre Ciconello, Paolo de Renzio); Jorge Abrahão de Castro (ex-diretor de políticas sociais do IPEA); Plataforma Dhesca/Ação Educativa (Denise Carreira); Terra de Direitos (Maira de Souza Moreira, Naiara Andreoli Bittencourt, Darci Frigo); UFRJ - Instituto de Economia (Esther Dweck, Marcelo Tonon); UNICAMP - Instituto de Economia - Cecon (Grazielle David, Pedro Rossi). Agradecemos também as contribuições de Maria Sylvia Aparecida de Oliveira (Geledés –Instituto da Mulher Negra/Plataforma DHESCA/Coalizão Negra por Direitos); Associação Nacional de Ação Indigenista (Ana Paula Ferreira de Lima, Rutian Pataxó); do Centro de Cultura Luiz Freire (Rogério Barata); da Rede Feminista de Saúde e Sexualidade (Lígia Cardieri); do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos (Benedito Barbosa); de Mariana Santarelli (Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar/Plataforma DHESCA); da Ação Educativa (Eleilson Leite); da ABGLT - Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (Paulo Amarante); Padre Júlio Lancelotti (Pastoral do Povo de Rua). Destacamos aqui todas as contribuições, citadas neste documento, do Conselho Nacional de Saúde, um dos fundadores da Coalizão Direitos Valem Mais. O documento conta com o apoio político do CESR - Center for economic and social rights (EUA); do CELS - Centro de estudios legales y sociales (Argentina); do FUNDAR - Centro de análisis y investigación (Mexico); do IBP - International Budget Partnership (EUA) e da RJFALC - Red de Justicia Fiscal de America Latina y Caribe. Organização do documento: Denise Carreira e Grazielle David.