



Coalizão

DIREITOS VALEM MAIS

Nota Técnica

LDO 2022 EM RISCO:

SÃO NECESSÁRIOS: RECURSOS PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA, PREVISÃO DE PISO EMERGENCIAL E DE PROGRAMA DE RENDA BÁSICA, CONTENÇÃO DE GASTOS MILITARES E TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

As duzentas associações e consórcios de gestores públicos; organizações, fóruns, redes, plataformas da sociedade civil; conselhos nacionais de direitos; entidades sindicais; associações de juristas e economistas e instituições de pesquisa acadêmica que integram a [Coalizão Direitos Valem Mais](#) apresentam esta nota técnica ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira denunciando: a total inadequação da Proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o enfrentamento dos efeitos da maior crise humanitária sofrida pelo país nas últimas décadas; a valorização absurda de despesas militares; e a tramitação autoritária e aligeirada da PLDO 2022 no Congresso Nacional, que inviabiliza a transparência pública, a participação e a escuta qualificada da sociedade civil em momento tão dramático e marcado por denúncias sobre a construção e implementação do Orçamento 2021.

A nota técnica também apresenta um conjunto de propostas, traduzidas em dez sugestões de [emendas parlamentares](#), que visa fortalecer a Lei de Diretrizes Orçamentárias como instrumento estratégico para o enfrentamento da pandemia e de suas consequências de médio e longo prazo nas condições de vida da população, estabelecendo o Piso Emergencial para Serviços Sociais Básicos e a implantação do Programa de Renda Básica, determinado pelo Supremo Tribunal Federal em julgamento do Mandado de Injunção 7300/2021.

Criada em 2018, a Coalizão é um esforço intersetorial que atua por uma nova economia comprometida com os direitos humanos, com a sustentabilidade socioambiental e com a superação das profundas desigualdades do país e por isso defende o fim do Teto de Gastos, aprovado em dezembro de 2016 pelo Congresso como Emenda Constitucional 95, com base em proposição do governo Temer. A EC95/16 é definida por especialistas da ONU como a medida econômica mais drástica

contra direitos sociais do planeta e é objeto de oito Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) no Supremo Tribunal Federal.

A adoção de uma drástica política de austeridade fiscal fez com que o Brasil chegasse extremamente fragilizado para enfrentar a pandemia. Antes da pandemia, as políticas sociais e ambientais já haviam sofrido cortes orçamentários significativos, afetando principalmente as populações mais vulneráveis, entre elas, as populações negras, indígenas e as mais pobres. Cortes orçamentários profundos foram feitos nas políticas de saúde, da assistência social, segurança alimentar, educação, habitação e saneamento básico, agricultura familiar, meio ambiente, ciência e tecnologia, cultura, direitos das crianças e adolescentes, das mulheres, dos povos indígenas, da população negra, das pessoas LGBTQIA+, das pessoas com deficiências, entre outras políticas, abordadas em [estudo detalhado](#) entregue em 2020 pela Coalizão Direitos Valem Mais ao Supremo Tribunal Federal.

1. Não repetir o erro do Orçamento 2021, que ignorou a pandemia

Na contramão de grande parte dos países, em 2021, o governo tomou a decisão de intensificar ainda mais as políticas de ajuste fiscal e interrompeu o pagamento do auxílio emergencial nos quatro primeiros meses deste ano, condicionando o retorno do benefício à aprovação de novas medidas fiscais. Em março, o governo mobilizou esforços junto ao Congresso para aprovar a Emenda Constitucional 109, que limitou o montante a ser destinado à nova etapa de transferência de renda emergencial, entre outras medidas. Em abril, mês mais letal da Covid-19, o Orçamento 2021 foi aprovado sem considerar a continuidade da pandemia e sem previsão de recursos adicionais para a saúde e para outras políticas sociais.

Para enfrentar a vulnerabilidade social, o Programa Bolsa Família tem instrumentos que poderiam ter sido facilmente acionados para que recursos e atendimento chegassem a pessoas inscritas no Cadastro Único. Este mecanismo não foi usado pelo governo federal em sua potencialidade neste momento de crise. A fila do Programa Bolsa Família vinha represada, com diversas famílias não sendo absorvidas pelo programa, enquanto crescia aceleradamente a pobreza, a fome e a insegurança alimentar no país. Essa omissão dificultou a adoção das medidas não farmacológicas de enfrentamento da pandemia.

Não foi a pandemia, tampouco as ações para “ficar em casa” que causaram o aumento da fome: foi o prévio desmonte das políticas sociais e o atraso na adoção da renda emergencial. Essa somente foi adotada após pressão intensa da sociedade civil, dos movimentos sociais e do engajamento do Congresso Nacional. Igualmente, a saúde e a educação já vinham sofrendo redução orçamentária e o Teto dos Gastos fragilizou até mesmo as regras de pisos mínimos e progressivos desses direitos sociais.

A limitada previsão de recursos para o enfrentamento da crise entre janeiro e abril de 2021 levou a uma execução orçamentária 68% menor que a do mesmo

período de 2020. Este foi um período de pico da pandemia, com 208 mil mortes, muitas decorrentes da busca desesperada por formas de sobrevivência das famílias. Hoje, o país apresenta 21 milhões de pessoas desempregadas e desalentadas e índices elevados de miséria, com quase 20 milhões de pessoas passando fome, segundo dados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19, da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede Penssan). A extrema pobreza quase triplicou, passando de 4,5% da população para 12,8% e todos os indicadores sociais do país revelam um quadro desesperador para a população, sobretudo a mais pobre, negra e indígena.

2. Sim aos gastos com áreas sociais e ambiental, não ao aumento de gastos militares

Em decorrência de todo esse cenário dramático, a LDO 2022 não pode repetir o erro do Orçamento 2021. O país necessita de uma LDO 2022 que considere como centrais as medidas de enfrentamento da pandemia e de seus efeitos com previsão e adequado planejamento orçamentário, uma vez que: não existe confirmação de ampla cobertura vacinal em 2021, as variantes do vírus seguem gerando risco de escape, diversas pessoas que tiveram Covid-19 manifestam patologias crônicas, a manutenção do distanciamento social ainda se fará necessário, além do gigantesco aumento da insegurança alimentar, do desemprego e da miséria.

Entre as propostas da Coalizão Direitos Valem Mais consta a previsão na LDO **de um Piso Mínimo Emergencial** para serviços sociais básicos, com destaque para as áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar. O objetivo do Piso é que seja interrompida a deterioração orçamentária¹ acelerada dessas políticas desde 2015 – com base no princípio constitucional de vedação de retrocessos em direitos fundamentais, reafirmado pelo STF na decisão ARE-639337/2011 – e garantidas condições para o enfrentamento do rápido crescimento do desemprego, da miséria e da fome em nosso país por uma pandemia que se prolonga por mais de um ano e meio e terá efeitos de médio e longo prazo no país.

É necessário que seja estabelecido na LDO 2022 o Piso Mínimo Emergencial, e a previsão de detalhamento do mesmo no Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2022. Os parlamentares do Congresso Nacional já priorizaram entre 2016 e 2019 as ações do Ministério da Defesa, elevando os seus recursos em quase R\$ 20 bilhões. Em relatório à CPI da Pandemia, a procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, Élica Graziane Pinto, demonstrou que dos recursos extraordinários desembolsados em 2020 pela União para o combate à Covid-19, a Defesa ficou com R\$ 435,5 milhões, que foram usados em gastos ordinários do órgão, sem ligação com o enfrentamento da pandemia.

¹ Estudo da Coalizão Direitos Valem Mais entregue em maio de 2020 ao Supremo Tribunal Federal apresenta amplo e detalhado diagnóstico do impacto das medidas econômicas de austeridade e da Emenda Constitucional 95 no desfinanciamento das áreas sociais e ambiental, para além das quatro áreas de serviços essenciais priorizadas nesta proposta. Disponível em: https://direitosvalemmais.org.br/wp-content/uploads/2020/05/DOCUMENTO_STF_Maio_2020.pdf

Essa inversão de prioridades em favor do Ministério da Defesa está expressa também na seção III do Anexo III do PLDO 2022, que apresenta o rol de despesas que não serão objeto de limitação de empenho, conforme autorizado no § 2º do art. 9º da LRF. Assim como ocorreu no PLDO 2021, o Executivo decidiu incluir, atipicamente, despesas discricionárias em tal exceção, uma manobra que foi assim analisada na Nota Técnica conjunta das consultorias da Câmara e do Senado: “As despesas discricionárias arroladas no Anexo III são basicamente relacionadas à área de defesa nacional e envolvem projetos estratégicos das Forças Armadas. Chama atenção a ausência de proteção à execução orçamentária de outras áreas de governo, num cenário preocupante de crise social agravada pela atual pandemia.”².

Neste momento, em um contexto tão dramático, os parlamentares têm um desafio histórico: decidir se estarão ao lado do povo brasileiro em defesa dos direitos sociais, do Sistema Único de Saúde, da Educação, do Sistema Único da Assistência Social, contra a miséria, a fome, desemprego e a destruição ambiental, se posicionando contra a disputa de recursos financeiros ³entre projetos e políticas sociais e ambientais. Ou se os parlamentares estarão em defesa de uma política econômica equivocada e questionada internacionalmente – inclusive por organismos com o Fundo Monetário Internacional (FMI)⁴ – que visa destruir as políticas públicas distributivas e aprofundar a concentração de renda, a destruição ambiental e as desigualdades no país.

3. O que o Piso Mínimo Emergencial viabilizará?

Com o Piso Mínimo Emergencial dos Serviços Sociais Básicos, será possível interromper o processo de desfinanciamento e garantir condições melhores para que:

- **O Sistema Único de Saúde (SUS)** enfrente o contexto da pandemia e do pós-pandemia, com a aquisição de medicamentos e vacinas; que considere os efeitos crônicos de saúde gerados pela Covid-19; responda à demanda reprimida por saúde de 2020, decorrente do adiamento de cirurgias eletivas e exames de maior complexidade, bem como da interrupção no tratamento de doenças crônicas.
- **A política de educação** se organize para a retomada das escolas e universidades com menor número de alunos por turma -segundo a

² Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CD; Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – SF. Nota Técnica Conjunta nº 3/2021 - Subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022 (PLN 2/2021): <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/LDO/LDO2022/NTC1-2021.pdf>

³ A disputa de recursos tem sido estimulada abertamente pelo governo federal como no caso da ADI 6926 apresentada pelo governo no STF, para anular a lei 14172/2021, que “dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública” com a justificativa de preservar o Teto de Gastos.

⁴ OSTRY JD, Loungani P; FURCERI D. **Neoliberalism: oversold?** Washington DC. Finance & Development 2016; 53 (2): 38-41.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil é um dos países com o maior número de estudantes por turma-, maior número de profissionais de educação, adequação de escolas e universidades para o cumprimento de protocolos de segurança e proteção, ampliação da cobertura de acesso à internet de banda larga para os estudantes da educação básica e ensino superior no país (com o cumprimento da lei 14172/2021), retomada dos programas de assistência e permanência estudantil na educação básica e no ensino superior. Na elaboração da nota, considerou-se também o aumento progressivo da complementação da União ao Fundeb, de 12% (doze por cento) em 2021 para 15% (quinze por cento) em 2022, conforme previsto na Emenda Constitucional 108/2020, o aumento do montante destinado ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) para adequação das escolas às medidas de segurança e a migração de um contingente significativo de estudantes de escolas privadas para a educação pública, decorrente da perda de poder aquisitivo das famílias de classe média diante do aumento do desemprego e da crise econômica.

- **Garantia de recursos para a implantação do programa de renda básica** determinado pelo STF com base no julgamento do Mandado de Injunção 7300/2021; para a efetiva manutenção dos serviços e a ampliação da cobertura do **Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**; para a maior efetividade do programa Bolsa Família por meio de uma rede de serviços integrados. O desfinanciamento progressivo e a insegurança nos repasses federais de recursos ordinários ao Sistema Único da Assistência Sociais (SUAS) comprometem o atendimento de mais 40 milhões de famílias referenciadas e os mais de 21 milhões de atendimentos realizados anualmente, nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) de pessoas e famílias afetadas pelo desemprego, fome, fragilidade nos vínculos familiares e iminência de violência doméstica; diminuição dos atendimentos a pessoas em situação de rua, migrantes e idosos; e a drástica redução do atendimento a crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil ou em exploração sexual nos serviços especializados. Além do grave cenário de desfinanciamento, programas importantes estão sendo interrompidos como as Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que para 2021 não tem nenhum recurso autorizado.
- **Enfrentamento do crescimento acelerado da fome e da desnutrição** no país por meio da retomada das condições de financiamento do Programa Aquisição de Alimentos (PAA), que fornece alimentos saudáveis por meio da agricultura familiar, beneficiando aproximadamente 185 mil famílias de agricultores familiares e milhões de famílias em situação de vulnerabilidade social que recebem esses alimentos por meio de uma rede de 24 mil organizações socioassistenciais; do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que atende cerca de 41 milhões de estudantes no país; da ampliação do acesso à água para abastecimento humano e produção de alimentos com cisternas no semiárido brasileiro para uma população de 1,8 milhão de famílias; de recursos federais para a manutenção de 152

restaurantes populares no país, que fornecem alimentação para famílias de alta vulnerabilidade social. Atualmente, o país possui uma rede de restaurantes populares construída pelo governo federal que se encontra subutilizada em decorrência da falta de recursos municipais para a sua manutenção.

4. Propostas para a LDO 2022

A LDO 2022 chega com os mesmos problemas da LDO 2021, sendo o principal a negação das consequências da pandemia e de seus efeitos de curto, médio e longo prazo na realidade social, econômica e ambiental do país. O "Anexo de Metas Fiscais Anuais", que integra o PLDO 2022, ressalta que os efeitos econômicos decorrentes da pandemia de Covid-19 se revelaram devastadores, enfatizando que "permanece elevado o nível de incerteza para prever a intensidade, a extensão e a duração da pandemia e, conseqüentemente, a magnitude de seus reflexos sobre o nível de atividade econômica global e doméstica". Isto é, a pandemia é identificada, porém só é incluída na LDO como um problema para a mensuração de indicadores, não como uma crise que precisa ser enfrentada pelo Estado com mais recursos e com o fortalecimento dos instrumentos de planejamento público.

Solicitamos às/aos parlamentares que contemplem no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022 as seguintes alterações:

- Priorização e inclusão de **recursos para o enfrentamento da pandemia e de seus efeitos**, considerando inclusive o debate internacional de uma possível terceira dose no esquema vacinal, e as consequências da crise no sistema de saúde e na garantia de direitos sociais
- Inclusão no texto da LDO 2022 de **prioridades e metas** que comprometam efetivamente a União com o pleno cumprimento dos direitos e deveres estabelecidos na Constituição Federal; com a implementação de um programa de renda básica a partir de 2022, conforme determinação do STF em julgamento do Mandado de Injunção 7300/2021; e retomada dos **planos nacionais setoriais** (de educação, saúde, assistência social, segurança alimentar, ciência e tecnologia, agricultura familiar, direitos das crianças e adolescentes, igualdade racial, direitos das mulheres, direitos dos povos indígenas e quilombolas, etc.). Na última década, foram aprovados pelo Congresso Nacional planos de estado com metas de médio e longo prazo que devem ser referência máxima para a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Gastos públicos sem planejamento público tornam vulneráveis o Estado a ação errática, de baixa qualidade e efetividade, incoerente, inconsistente e passível de ser sequestrada por interesses de determinados grupos privados;
- No Anexo de Riscos Fiscais da LDO, incluir **os riscos sociais e ambientais** associados a não disponibilização de dotações orçamentárias suficientes para o pleno cumprimento dos direitos e deveres estabelecidos na Constituição Federal, com os montantes necessários e indicadores de referência. Trata-se aqui de demandar ao Poder Executivo que informe:

- A obrigatoriedade da realização de uma **avaliação de impacto nos direitos**, em indicadores específicos, caso a dotação orçamentária na LOA seja inferior à necessidade de financiamento informada para a garantia da manutenção dos serviços essenciais. A análise deve levar em conta os parâmetros previstos no documento internacional *Princípios orientadores para avaliações do impacto das reformas econômicas nos direitos humanos*, aprovado em 2019 pela ONU e *Os Princípios e Diretrizes de Direitos Humanos para Política Fiscal da Regional Iniciativa P&D*.
- A previsão de dispositivos que assegurem **a transferência de recursos da União para os entes subnacionais, de forma que eventuais frustrações da arrecadação tributária não inviabilizem o financiamento dos serviços públicos essenciais** prestados por aqueles entes, uma vez que, os serviços públicos essenciais não podem deixar de serem ofertados pela administração pública. Cabe à União garantir o financiamento adequado da prestação dos serviços públicos, a partir de critérios de transparência e controle social da distribuição de recursos para estados e municípios.

4.1. Condições de Transparência Pública e de Participação da Sociedade Civil

Em meio a denúncias vinculadas ao chamado “Orçamento Secreto” e ao uso suspeito das Emendas de Relator (RP9), vem sendo inviabilizadas crescentemente no Congresso Nacional as condições básicas de transparência e de participação da sociedade civil no processo orçamentário. Isso levou em dezembro de 2020 e fevereiro de 2021, a Coalizão Direitos Valem Mais a entrar com dois mandados de segurança no Supremo Tribunal Federal que denunciaram a interdição da participação da sociedade civil e a limitada transparência pública no processo orçamentário da LDO 2021 e da LOA 2021.

Prevista na Constituição, a participação da sociedade civil no debate orçamentário garante transparência e melhores escolhas de investimento público. A Coalizão demanda do Congresso Nacional **a definição de um cronograma para a tramitação da PLDO 2022 e PLOA 2022 que contemple a escuta da sociedade, com a realização de audiências públicas e a implementação de outros mecanismos constitucionais de participação da sociedade civil.**

Nesse sentido, a Coalizão Direitos Valem Mais também demanda **medidas a serem tomadas pelo Congresso Nacional visando garantir a transparência pública das decisões da Junta de Execução Orçamentária (JEO)**, órgão criado em 2017 e reformulado pelo Decreto 9884/2019, responsável pelo assessoramento direto ao Presidente da República na condução da política fiscal do governo. A JEO define os cortes e a política de contingenciamento do governo por meio decisões sigilosas, que prescindem de justificativa pública e de divulgação de suas atas. É mais um mecanismo autoritário que impacta profundamente os recursos destinados às políticas sociais e ambientais.

4.2. Medidas estruturantes: mudanças das regras fiscais

A manutenção do conjunto das normas fiscais vigentes no Brasil é inviável no curto, no médio e no longo prazo, tanto do ponto de vista político-institucional quanto econômico, social e ambiental. Superar o atual quadro de crise sanitária, instabilidade político-institucional, recessão econômica, alto desemprego e inaceitáveis níveis de desigualdades sociais exigirá que as normas fiscais sejam moldadas de forma a garantir as necessidades de financiamento dos direitos estabelecidos pela Constituição Federal, como vem sendo adotado em vários países do mundo. As regras fiscais devem se adequar à garantia dos direitos e não os direitos serem reduzidos para se adequar às normas fiscais.

É neste sentido que reafirmamos a urgência de um conjunto de medidas estruturantes para superação dos problemas decorrentes do teto de gastos primários da União:

- **Revogação da EC 95/2016** que trata do Teto aos gastos primários da União e **da regra do art. 167**, inciso III da Constituição Federal conhecida como regra de ouro, como previstas nas Propostas de Emenda Constitucional 54/2019 e 36/2020.
- Estabelecimento na **Lei de Responsabilidade Fiscal e na nova lei complementar de finanças públicas (em tramitação na Câmara dos Deputados), que a nova regra fiscal seja determinada a cada novo Plano Plurianual (PPA)**, previsto no art. 165 da Constituição Federal e garanta a implementação dos planejamentos setoriais estabelecidos por lei, respeitando princípios observados nas práticas e recomendações internacionais, tais como: média duração (4 anos), construção a partir da necessidade de financiamento do Estado (dos Dhesca – direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais; do plano plurianual de investimentos; do custeio da administração pública); flexibilidade (permitindo adoção de política fiscal contracíclica para amenizar efeitos dos ciclos econômicos e cláusulas de escapes para situações extraordinárias e garantia de financiamento do conteúdo mínimo dos direitos e de não retrocesso social).
- Aprovação de **uma reforma tributária solidária, justa e sustentável**, com a tributação emergencial dos setores mais ricos para ampliação das condições de financiamento das políticas públicas e garantia da renda básica permanente, como propõe a **Campanha Renda Básica que Queremos**. É necessário urgentemente um sistema tributário que reduza desigualdades, inclusive regionais, e respeite os princípios constitucionais de capacidade contributiva e igualdade tributária material. Isso seria possível com a redução da tributação sobre a produção e o consumo e a ampliação sobre o patrimônio, a riqueza e a renda, como fazem os países desenvolvidos. De tal forma que o lado das receitas contribua com o lado das despesas na construção de uma gestão orçamentária socialmente inclusiva, economicamente funcional e ambientalmente sustentável.