



ObservaDF

Número 3 - 2022

PANDEMIA, DECISÕES GOVERNAMENTAIS E
SITUAÇÃO FISCAL NO DF

Autoria

BERTHOLINI, Frederico - IPOL/UnB

CABELLO, Andrea - FACE/UnB

NOGALES, Ana Maria - IE/UnB

RENNÓ, Lúcio - IPOL/UnB

VIANA, Guilherme - DAI/DPO/UnB

PANDEMIA, DECISÕES GOVERNAMENTAIS E SITUAÇÃO FISCAL NO DF

1. Resumo

Este relatório tem dois objetivos principais. O primeiro é entender a relação entre receitas tributárias e as ações governamentais para o enfrentamento da COVID-19 no Distrito Federal. Em particular, queremos saber como a arrecadação de recursos pelo GDF foi afetada pela pandemia. O segundo objetivo é detalhar e analisar as despesas específicas do Governo do Distrito Federal relacionadas à COVID-19. Ou seja, queremos saber como o governo organizou seus gastos para enfrentar a pandemia.

Para entender a relação entre receitas tributárias e as ações governamentais para o enfrentamento da COVID-19, comparamos a arrecadação mensal de ICMS e ISS, *vis-a-vis* indicadores de medidas governamentais de enfrentamento, indicadores de mobilidade da população e indicadores de incidência da doença, compreendendo os anos de 2020 e 2021. Nossos resultados apontam que houve uma espécie de duplo padrão do GDF em suas ações voltadas ao enfrentamento da pandemia, ora seguindo estritamente recomendações técnicas de epidemiologistas, ora relaxando medidas sem tanto respaldo científico. Entre fevereiro e abril de 2020, o GDF implementou medidas mais restritivas, porém, a partir de maio, foi relaxando medidas, até ampliar o relaxamento no final de 2020, a despeito do crescimento da segunda onda. Este padrão de maior relaxamento seguiu em 2021, e coincidiu com a diminuição da ajuda econômica local, ao mesmo tempo em que o DF enfrentava o pico da onda mais letal de COVID-19 até o momento. Associamos o padrão errático da atuação governamental parcialmente às pressões de perda de receita de ICMS e ISS no primeiro pico da pandemia, em 2020, e do ISS em boa parte de 2021.

Para analisar as despesas específicas relacionadas à COVID-19, qualificamos a base de dados sobre despesas disponibilizada pela Transparência do GDF, contendo credores e Unidades Gestoras. Adicionamos à mesma informações sobre localização e natureza jurídica dos credores, a fim de identificar padrões de alocação e de distribuição espacial. Concluímos que o GDF executou 1,694 bilhões de reais em despesas associadas à COVID-19, na forma de serviços ou benefícios à população do DF. A ajuda do Governo Federal foi fundamental, já que 47% das despesas (798 milhões) foram oriundas de recursos federais transferidos. Do total de recursos aplicados, cerca de 82% foram destinados a empresas privadas ou entidades sem fins lucrativos, sendo que, deste total, 74% tiveram como credor uma instituição do próprio DF, o que representou um total de 1,026 bilhões.

Destacamos, especificamente, os seguintes pontos:

Sobre a relação entre receitas de ICMS e ISS no DF e o enfrentamento da COVID-19 no tempo

- O índice de rigidez das políticas de distanciamento social¹ no DF se manteve, durante 2020 e 2021, abaixo da média nacional de outros estados e municípios, porém acima da média do índice do Governo Federal.

¹ Elaborado a partir de dados do Oxford COVID-19 Government Response Tracker (OxCGRT)

- A celeridade do GDF na tomada de decisão acerca de iniciativas para restrição de circulação de pessoas no início da pandemia contrasta com movimentos de abertura em momentos críticos, com altas taxas de transmissão e incidência, tanto em 2020 quanto em 2021.
- Houve queda brusca de arrecadação real² de ICMS e ISS nos primeiros meses da pandemia, em comparação com o ano anterior, da ordem de 403 milhões de reais e da ordem de 199 milhões de reais, respectivamente, entre Abril e Julho de 2020, quando a incidência de COVID-19 no DF superou a incidência média nacional.
- Em 2021 não houve queda na arrecadação de ICMS e ISS, porém os totais se aproximaram dos valores de 2019. O modesto crescimento da arrecadação não acompanhou o crescimento das despesas entre 2019 e 2021.
- De acordo com o Oxford COVID-19 Government Response Tracker (OxCGRT), o GDF conseguiu prover ajuda econômica bem acima da média nacional, próxima à do Governo Federal em 2020, porém não foi capaz de sustentar esta ajuda de forma significativa em 2021.

Sobre as despesas específicas do GDF relacionadas à COVID-19

- Do total de 1,694 bilhões de reais liquidados em despesas específicas relacionadas à COVID-19, 798 milhões (47%) foram oriundos de recursos federais transferidos.
- Cerca de 82% destes recursos (1,390 bilhões) foram destinados a empresas privadas ou entidades sem fins lucrativos, sendo que, deste total, 74% dos recursos (1,026 bilhões) tiveram como credor uma instituição do próprio DF.
- O GDF destinou, dentro da categoria de despesas associadas à COVID-19, cerca de 185 milhões de reais a benefícios, transferências diretas e outros recursos que podem ser entendidos como Programas Sociais, tais quais Bolsa-alimentação creche, Prato Cheio, Renda Mínima Temporária, Complementação Bolsa Família e Cartão Material Escolar. Este valor equivale a cerca de 11% do total de valores liquidados.
- A iniciativa de divulgar dados orçamentários vinculados à COVID-19 é excelente, porém a forma de divulgação dos dados impossibilita acompanhamento no tempo. Se poderia acrescentar ao menos informações sobre as ordens bancárias, pois as mesmas permitem acompanhamento mais minucioso.

2. Dados e métodos

Para analisarmos a relação entre receitas tributárias e as ações governamentais para o enfrentamento da COVID-19, mobilizamos diferentes conjuntos de dados, referentes a mobilidade, receitas, políticas de distanciamento e políticas de ajuda econômica. Todos os scripts utilizados na análise estão disponíveis para replicação dos resultados.

² A valores de Janeiro de 2022.

Incidência de casos de COVID-19

Dados de casos confirmados e óbitos obtidos dos boletins das Secretarias Estaduais de Saúde (SES) disponibilizados pelo projeto Brasil.io³. Os dados são enriquecidos, de forma a garantir sua disponibilidade e abrangências nacional e local para o DF.

Índice de mobilidade Google

Os dados sobre Relatórios de mobilidade da comunidade do *Google* mostram tendências de mobilidade por região para diferentes categorias de locais, como Mercados, Lanchonetes, Estações de Transporte, Locais de Trabalho e Varejo. Para cada categoria em uma dada região, os relatórios mostram as mudanças compara a mobilidade na data do relatório com a do dia de referência. Calculado para a data do relatório como uma porcentagem positiva ou negativa.

Receita mensal de ICMS e ISS

Os dados sobre receitas mensais de ICMS e ISS foram extraídos do site da Transparência GDF, na seção de consulta dinâmica, estão em valores mensais a preços de janeiro de 2022, utilizando o IPCA⁴.

Despesas específicas relacionadas à COVID-19

As despesas específicas relacionadas à COVID-19 foram registradas pelo GDF no SIGGO e disponibilizadas publicamente, via site da Transparência⁵. Estas despesas estão identificadas a partir de dois “tipos de licitação” específicos, de acordo com o GDF: a) Código 19 - com contrato e; b) Código 22 - sem contrato. Utilizamos como base o valor "Liquidado" da despesa, uma vez que nesta fase é verificada a entrega do material/serviços, a Nota Fiscal (fatura ou documento similar), o reconhecimento da despesa, assim como também o direito adquirido pelo credor, tendo como base os títulos e documentos que comprovam o respectivo crédito⁶. Ou seja, olhando para os valores liquidados das despesas, podemos nos certificar de que os produtos ou serviços foram efetivamente entregues à população, o que é o mais importante aqui. Como não há informação sobre a data da liquidação da despesa, não foi aplicada nenhuma correção para a inflação.

*Índices Oxford COVID-19 Government Response Tracker (GRT-Oxford)*⁷

O GRT-Oxford é um projeto da Blavatnik School of Government, da FGV/EBAPE – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, e da Universidade de São Paulo. A base de dados disponibilizada apresenta uma medida sistemática e objetiva das políticas de resposta à COVID-19 implementadas pelo Governo Federal e pelos governos subnacionais. Ela inclui um conjunto de indicadores que permitem a criação de dois índices que serão usados neste trabalho: o Índice de Rigidez

³ https://brasil.io/dataset/covid19/caso_full/

⁴ Os dados de ISS de 2019 de janeiro e fevereiro apresentavam valores atípicos, com janeiro sendo muito alto para a série histórica e fevereiro muito baixo. Por isso, optamos por utilizar uma média entre os dois meses para estes valores em 2019.

⁵ <http://www.coronavirus.df.gov.br/index.php/despesas-covid-19/>

⁶ Lei nº 4.320/64

⁷ <https://github.com/OxCGRT/Brazil-covid-policy>

das políticas de distanciamento social e o índice de Ajuda Econômica. A base de dados é atualizada continuamente e em tempo real.

- Índice de Rigidez das políticas de distanciamento social

Composto pelos indicadores C1 a C8 e pelo indicador H1.

Código	Nome	Grupo
C1	Fechamento de escolas	Contenção e fechamento
C2	Fechamento de locais de trabalho	
C3	Cancelamento de eventos públicos	
C4	Restrições a aglomerações	
C5	Restrições ao transporte público	
C6	Confinamento domiciliar	
C7	Restrições de movimentação interna	
C8	Restrições a viagens internacionais	
H1	Campanha pública de informação	Sistemas de saúde

- Índice de Ajuda Econômica

Composto pelos indicadores E1 a E4

Código	Nome	Tipo
E1	Suporte à renda	Resposta econômica
E2	Alívio contratual/de débitos para domicílios	
E3	Medidas fiscais	
E4	Concessão de auxílio internacional	

3. Decisões Governamentais e Situação Fiscal

Uma análise retrospectiva do enfrentamento da pandemia pelo Governo Distrital aponta claramente dois momentos distintos de atuação. A intervenção rápida, relativamente eficaz e orientada pela ciência, que caracterizou a ação do Governo do Distrito Federal (GDF) no primeiro momento, acabou dando lugar a decisões pouco respaldadas pela ciência e influenciadas pela posição do Governo Federal.

O GDF adotou medidas que podem ser agrupadas em três categorias: recomendação ou determinação do isolamento e do distanciamento social; ampliação da capacidade de atendimento dos serviços de saúde; e ações de saúde pública mais clássicas para enfrentamento a epidemias, como mapeamento e vigilância dos casos suspeitos e confirmados. No primeiro grupo de ações estão a suspensão das aulas, o fechamento do comércio, o fechamento de bares e restaurantes, a restrição de funcionamento das agências bancárias, etc. No Distrito Federal, todas essas ações ocorreram durante a segunda e a terceira semanas de março, muito antes de serem discutidas e adotadas pela grande maioria dos estados brasileiros.

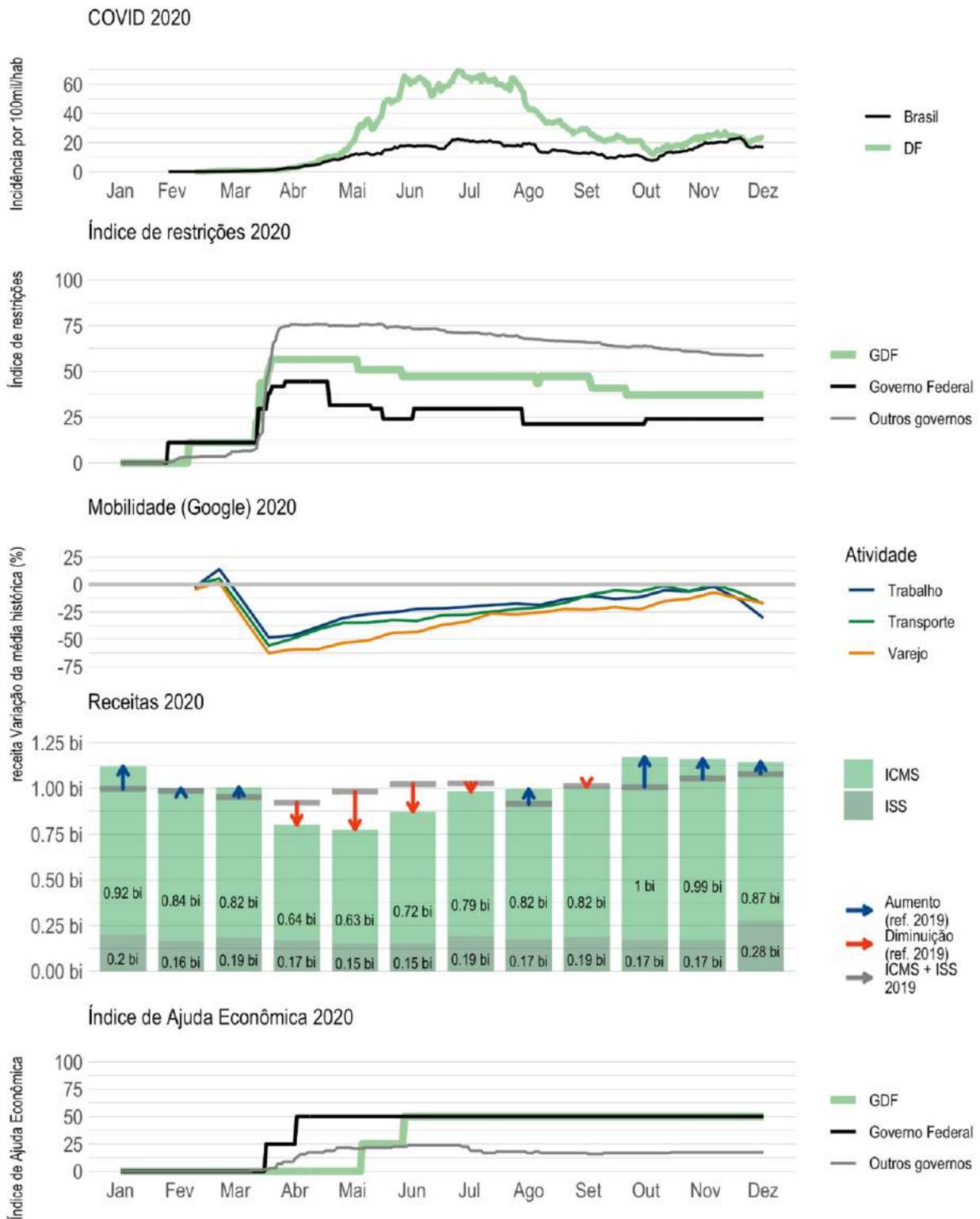
No âmbito do segundo grupo de ações, o GDF tratou de ampliar o número de funcionários na saúde nomeando profissionais aprovados em concurso para suprir o aumento de demanda que a crise sanitária vem gerando. Além disso, foi ampliada a oferta de leitos na rede de saúde do Distrito Federal (DF) por meio, inclusive, da preparação de um hospital de campanha no Estádio Mané Garrincha. E, por fim, com relação ao terceiro grupo de ações, o GDF começou a testar um grande número de pessoas com sintomas respiratórios ou que tiveram contato com pessoas infectadas para tentar mapear a situação da epidemia em Brasília.

O GDF foi assertivo no estabelecimento e manutenção do distanciamento social de forma precoce. Isso se viu refletido no controle de mortes por COVID-19 na capital do país. Por outro lado, as medidas clássicas de controle de epidemias, que deveriam ser implementadas desde o primeiro momento, foram negligenciadas. A falta de testes impossibilitou o mapeamento e a vigilância de pacientes suspeitos e até mesmo a garantia de trabalho adequado dos servidores da saúde, que estiveram, em vários momentos, sem acesso à testagem.

3.1 Incidência de COVID-19, políticas de distanciamento, mobilidade e situação fiscal - 2020

Em 28 de fevereiro de 2020, antes mesmo da confirmação do primeiro caso, o GDF declarou, por decreto, situação de emergência de saúde pública em virtude do risco de pandemia por coronavírus. Na mesma semana da divulgação do primeiro caso de infectado, o GDF decretou as primeiras medidas de enfrentamento à pandemia. Nesse primeiro pacote de medidas, editado no dia 11 de março, já foram suspensas aulas em escolas e universidades, públicas e privadas. Essas medidas foram consideradas, em um primeiro momento, exageradas, tendo em vista que o DF tinha apenas um caso confirmado e um outro caso suspeito.

Figura 1. Incidência de COVID-19, políticas de distanciamento, mobilidade e situação fiscal no DF em 2020



No entanto, com o avanço da epidemia, avaliou-se que a decisão do GDF naquele momento foi acertada. Nos primeiros meses de pandemia no Distrito Federal, tivemos um $R(t)$ ⁸ superior a 2, o que indica que o contágio era extremamente acelerado, justificando a opção por medidas enérgicas para a contenção da pandemia. Observamos três linhas de atuação do GDF para o enfrentamento da pandemia a partir de março de 2020: medidas de distanciamento social; aumento da capacidade dos serviços de saúde; e ações de vigilância epidemiológica.

Entre as recomendações para o distanciamento social estavam, à época: suspensão das aulas, fechamento do comércio, fechamento de bares e restaurantes, restrição de funcionamento das agências bancárias, proibição de aglomerações de qualquer natureza, entre outras. O início dessas ações no Distrito Federal ocorreu durante a segunda e a terceira semanas de março, muito antes de serem discutidas e adotadas pela grande maioria dos estados. Porém, essas medidas sofreram fortes investidas contrárias à sua permanência, sobretudo pelo empresariado do DF e pelo discurso do Governo Federal. A partir de maio de 2020 as medidas de distanciamento social foram relativizadas e, mesmo com o retorno do aumento de casos em dezembro de 2020, não voltaram a ser uma prioridade para o GDF no enfrentamento à pandemia.

Com relação à capacidade dos serviços de saúde, no primeiro pico de contágios, em julho de 2020, as UTIs do DF colapsaram e chegamos a enfrentar filas para conseguir leitos. Frente a esse cenário, o Governo do Distrito Federal atuou ao longo do ano de 2020 para ampliar o número de funcionários na saúde, fazendo novas nomeações de profissionais aprovados em concurso. Além disso, ampliou a oferta de leitos na rede de saúde do DF com o início do funcionamento do hospital de campanha no Estádio Mané Garrincha e o aumento de leitos em outras unidades de saúde⁹.

Por fim, com relação às ações de vigilância epidemiológica, o GDF realizou durante o ano de 2020 a testagem de pacientes que apresentavam sintomas respiratórios. Em abril, tivemos uma ampliação da capacidade de testagem. A priori, os testes eram realizados nos serviços de *drive-thru*. Em maio, com número insuficiente de testes para manter esse serviço em funcionamento, o GDF instituiu o modelo itinerante de testes, concentrando a testagem em locais de acordo com calendário previamente estabelecido. Essa diminuição na capacidade de testagem dificultou a tentativa de mapeamento da situação da epidemia em Brasília. Em meados de 2020, o GDF recuperou sua capacidade de testagem e melhorou a qualidade dos testes fornecidos e do modelo de testagem. A testagem para casos suspeitos de COVID-19 passou a ser realizada nas Unidades Básicas de Saúde e os testes utilizados eram, na sua maioria, testes PCR, em detrimento dos testes rápidos usados no início da pandemia¹⁰.

Sobre o deslocamento das pessoas no DF, dados do Google reforçam a perspectiva de afrouxamento paulatino do distanciamento social, especialmente condicionado pela mobilização presidencial contra as medidas dos governadores, conforme já demonstrado em outras pesquisas¹¹. Após brusca queda em março de 2020, todas as atividades monitoradas foram se aproximando paulatinamente dos níveis pré-

⁸ $R(t)$ é a taxa de transmissão, significa, simplificada, quantos outros indivíduos um indivíduo infecta.

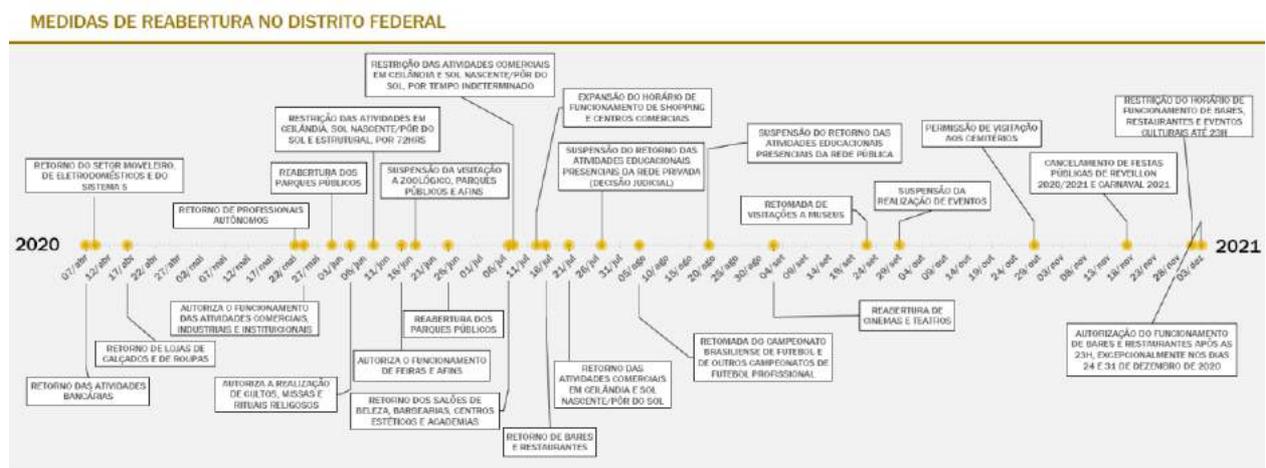
⁹ Dados disponíveis em https://info.saude.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/RAG2020_Oficial.pdf

¹⁰ Informação disponível em <https://www.cruzeiro.df.gov.br/2020/06/29/todas-as-ubss-do-df-passam-a-fazer-testagem-para-a-covid-19/>

¹¹ Informação disponível em <https://noticias.uol.com.br/colunas/diogo-schelp/2020/04/06/dados-de-celulares-mostram-impacto-de-discurso-de-bolsonaro-em-isolamento.htm>

pandemia. Nesse contexto, a partir de 07 de abril de 2020 tivemos uma série de medidas de reabertura no âmbito do DF: retorno de atividades bancárias (7/abril); retorno do setor moveleiro, de eletrodomésticos e do Sistema S (9/abril); retorno de lojas de calçados e de roupas (16/abril); retorno de profissionais autônomos (22/abril); retorno de comércio varejista, incluindo shoppings, e de toda indústria (24/maio); e reabertura dos parques públicos (30/maio).

Figura 2. Linha do tempo das medidas de distanciamento social no DF em 2020



Assim, o DF passou por um processo intenso e inadequado de reabertura formal, que acabou resultando, em 6 de junho de 2020, em novo decreto com medidas restritivas, colocando três Regiões Administrativas, Ceilândia, Sol Nascente/Pôr do Sol e Estrutural, de volta no ponto inicial do isolamento social. A reabertura precoce nos coloca diante de um enfrentamento pouco eficiente da pandemia, uma vez que não possibilita a diminuição na rapidez de contágio a ponto de vislumbrarmos uma saída sustentada do isolamento a médio prazo. Em síntese, não realizar um isolamento correto pode fazer com que os habitantes fiquem mais tempo sob contexto de distanciamento social.

Mas por que flexibilizar as medidas de isolamento a partir de junho de 2020, se o números de casos e mortes por COVID-19 estavam em franco aumento? O que levou os governadores – entre eles o do Distrito Federal – a protagonizarem um processo de abertura quando ainda não havia respaldo científico para tal?

Para tentar responder a estas questões, analisamos alguns aspectos da arrecadação do DF. Partindo da perspectiva de que estados e municípios enfrentavam graves problemas econômicos, tratamos de observar a variação da arrecadação do Distrito Federal em função das atividades de serviços (ISS) e produtos (ICMS). É importante lembrar que os governos subnacionais não podem emitir títulos de dívida pública ou emitir moeda, prerrogativas do Governo Federal. Assim, sua capacidade de aumento de caixa em momentos de crise se vê absolutamente limitada.

Os dados comparados entre valores arrecadados com ICMS e ISS em 2020 e valores arrecadados em 2019 no mesmo período pelo GDF mostram forte perda de recursos entre abril e junho. Em maio de 2019, por exemplo, o GDF arrecadou cerca de 982 milhões de reais, contra apenas 776 milhões no mesmo mês de 2020, duzentos e seis milhões a menos. À medida que avançavam os casos confirmados de COVID-19, a situação fiscal se deteriorava.

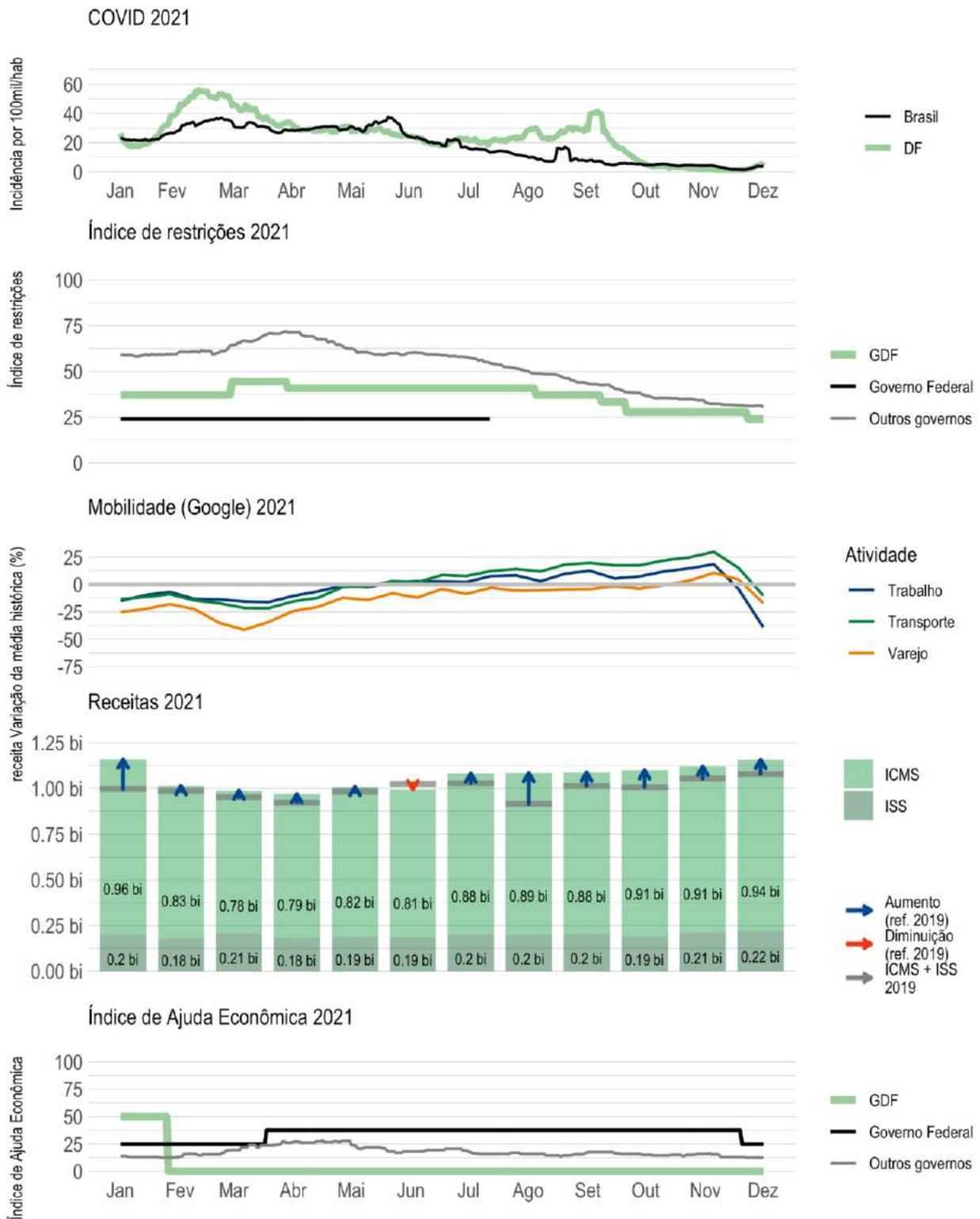
Até junho de 2020, de acordo com informações da transparência do Governo Federal, o DF havia recebido cerca de 163 milhões da ajuda, além de compensações da ordem de 221 milhões por conta da variação negativa dos recursos repassados pelo Fundo de Participação, totalizando cerca de 384 milhões de reais. Se comparados os agregados anuais das receitas de ICMS de 2020 (9,85 bilhões de reais) e de 2019 (9,62 bilhões), percebemos que houve incremento, em torno de 230 milhões de reais. Porém, o mesmo exercício em relação ao ISS, comparando 2020 (2.2 bilhões) com 2019 (2.34 bilhões) indica que houve perda real de ISS da ordem de 140 milhões de reais de um ano para o outro. O DF, assim como outros entes subnacionais, estava, por um lado, assustado com esses resultados fiscais incertos sobre o tamanho da ajuda federal e, por outro, experimentando uma crise sanitária sem precedentes em seus sistemas de saúde.

3.2 Incidência de COVID-19, políticas de distanciamento, mobilidade e situação fiscal - 2021

Quando observamos as medidas governamentais, percebemos que no ano de 2021 se reproduziram, em grande medida, os padrões do fim de 2020. No entanto, a chegada da variante delta trouxe novos desafios para o Governo do Distrito Federal. Uma vez mais, o GDF adotou medidas de distanciamento social; de ampliação da capacidade de atendimento dos serviços de saúde; e ações de mapeamento e vigilância de casos suspeitos e confirmados.

As medidas de distanciamento social, descritas na figura 4, tiveram poucas alterações com relação àquelas apresentadas em 2020. Podemos afirmar que houve um baixo investimento do governo distrital nesse tipo de medida. Isso fez com que a mobilidade de pessoas tivesse taxas próximas ao período pré-pandemia.

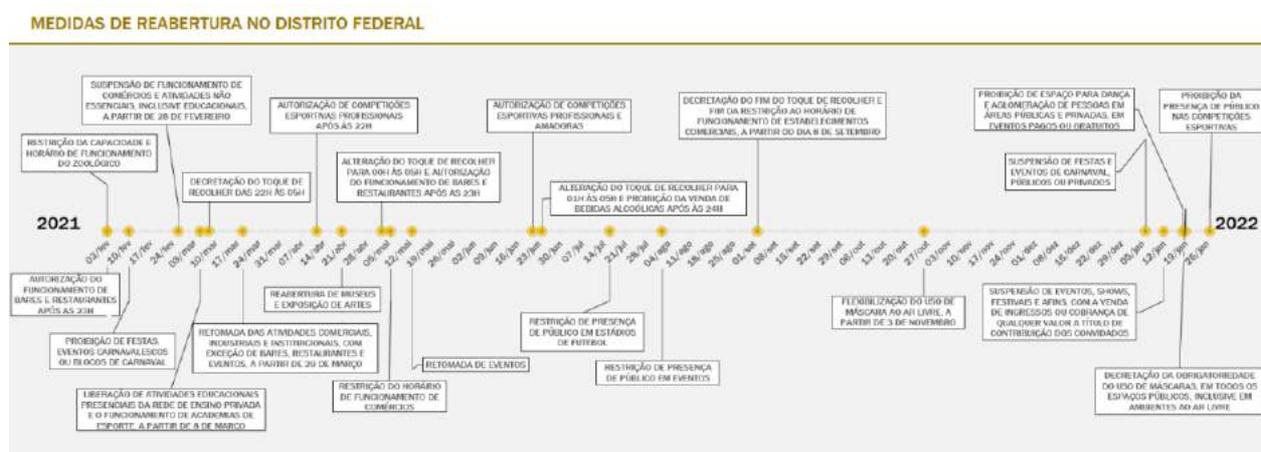
Figura 3. Incidência de COVID-19, políticas de distanciamento, mobilidade e situação fiscal no DF em 2021



Durante os primeiros meses de 2021, com a predominância da variante delta, tivemos um aumento significativo dos óbitos por COVID-19. Ainda que, nesse período, houve uma representou uma menor incidência relativa de casos, se comparada a 2020, tivemos taxas de hospitalização e mortalidade que pressionaram o sistema de saúde¹². O início tardio da vacinação no DF, bem como os problemas relativos a agendamentos - uma decisão de gestão que seria revertida posteriormente - combinados à diminuição do distanciamento social e aumento da circulação de pessoas contribuíram para o aumento de casos e mortes por COVID-19 a partir de março de 2021. Com relação a ações de vigilância epidemiológica, em 2021, tivemos uma melhoria da estrutura de testagem no DF. Os testes sorológicos (testes rápidos) foram sendo substituídos por testes RT-PCR. Ainda que uma política de testagem não tenha sido estabelecida, notou-se que ao longo do ano de 2021 os cidadãos/ãs passaram a ter acesso a testes na rede pública com mais facilidade.

Como afirmado anteriormente, as medidas de distanciamento social, em 2021, foram mantidas sem grandes alterações com relação ao segundo semestre de 2020. em virtude disso, o padrão de diminuição do distanciamento social seguiu ao longo de 2021, e coincidiu com a diminuição da ajuda econômica local, ao mesmo tempo que o DF enfrentava o pico da onda mais letal de COVID-19 até o momento, entre março e abril desse ano. Esse padrão de atuação governamental pode estar associado às pressões de perda de receita de ICMS e ISS no primeiro pico da pandemia, em 2020, e do ISS em boa parte de 2021. A circulação de pessoas se manteve alta em 2021, retornando praticamente aos níveis pré-pandemia.

Figura 4. Linha do tempo das medidas de distanciamento social no DF em 2021



Houve perda de ISS em boa parte de 2021, que acabou mais impactado que o ICMS, provocando pressão nas receitas, porém em níveis consideravelmente menores que em 2020. A arrecadação com ISS acabou sendo levemente superior no ano de 2021 em relação a 2019, mas essencialmente pelo mês de agosto, com incremento de 24 milhões. Os meses de maio, junho e julho representaram, somados, uma diferença de cerca de 28 milhões de reais a menos. O somatório de ICMS e ISS, entretanto, foi quase sempre superior em 2021. Embora no mês de junho de 2021, tenha havido uma perda importante, da ordem de 30 milhões de reais, nas receitas, este foi o único mês de queda no ICMS em relação a

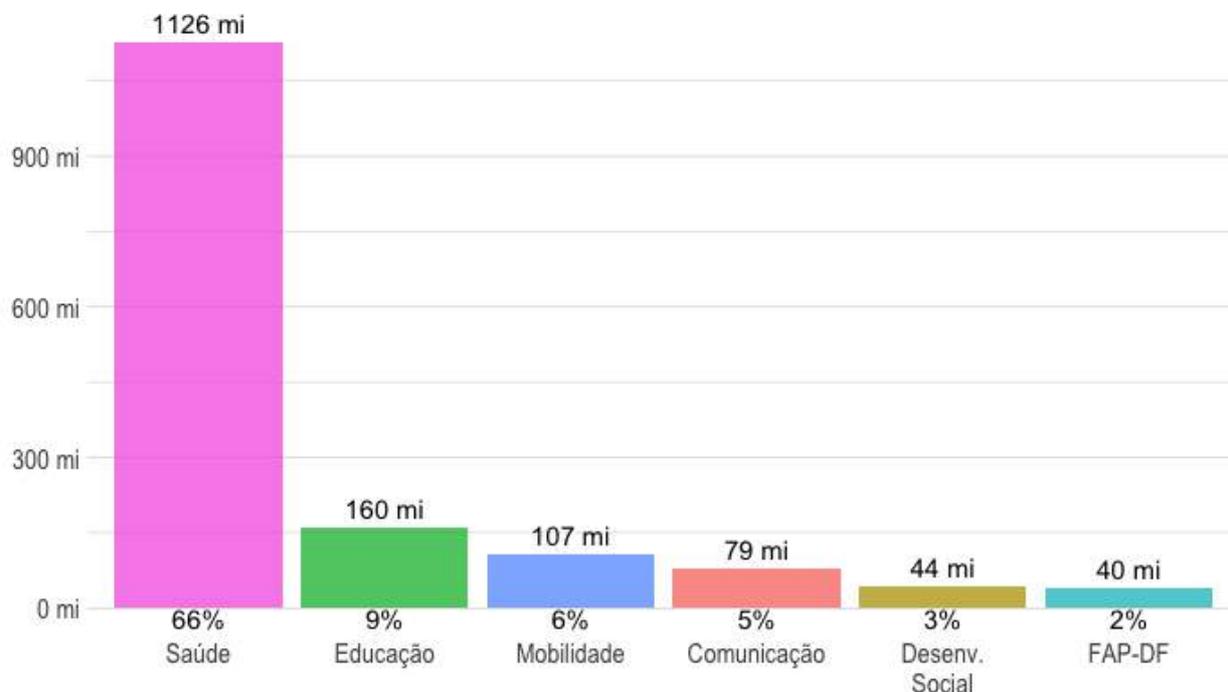
¹² Ver Relatório 3 do ObservaDF - PANDEMIA DE COVID-19 E DESIGULDADES EM SAÚDE NO DISTRITO FEDERAL, disponível em https://observadf.org.br/wp-content/uploads/2022/03/Relatorio_ObservaDF.pdf

2019. Nos demais meses, o ICMS seguiu em níveis superiores a 2019. Outro aspecto a se ressaltar é que, de acordo com os dados do GRT-Oxford, a ajuda governamental por parte do GDF diminuiu, acirrando desigualdades. Acreditamos que o recurso do cartão alimentação para creches teve impacto nessa diminuição.

4. Despesas do GDF relacionadas à COVID-19

As despesas governamentais relacionadas à COVID-19 no DF representaram, até o momento, um total de 1,694 bilhões de reais. Não há informação sobre o mês de liquidação da despesa, o que impede acompanhar a linha do tempo das ações do GDF. As licitações com contrato somam 1,196 bilhão (71%) e as sem contrato totalizaram 498 milhões (29%) liquidados até o momento. A principal Unidade Gestora da despesa é a Secretaria de Saúde, que liquidou 1,126 bilhões de reais, o que corresponde a cerca de 66% do total liquidado. A segunda Unidade Gestora com mais recursos liquidados é a Secretaria de Educação, com cerca de 160 milhões de reais (9%) e logo após vem a Secretaria de Transporte e Mobilidade, com cerca de 107 milhões (6%), restando na quarta posição a Secretaria de Comunicação, com cerca de 79 milhões (5%). Vale destacar ainda a Fundação de Amparo à Pesquisa (FAP-DF), que teve 40 milhões de reais liquidados no período em aplicações diretas à COVID-19, ou seja, inversão em pesquisa relacionada (Figura 5).

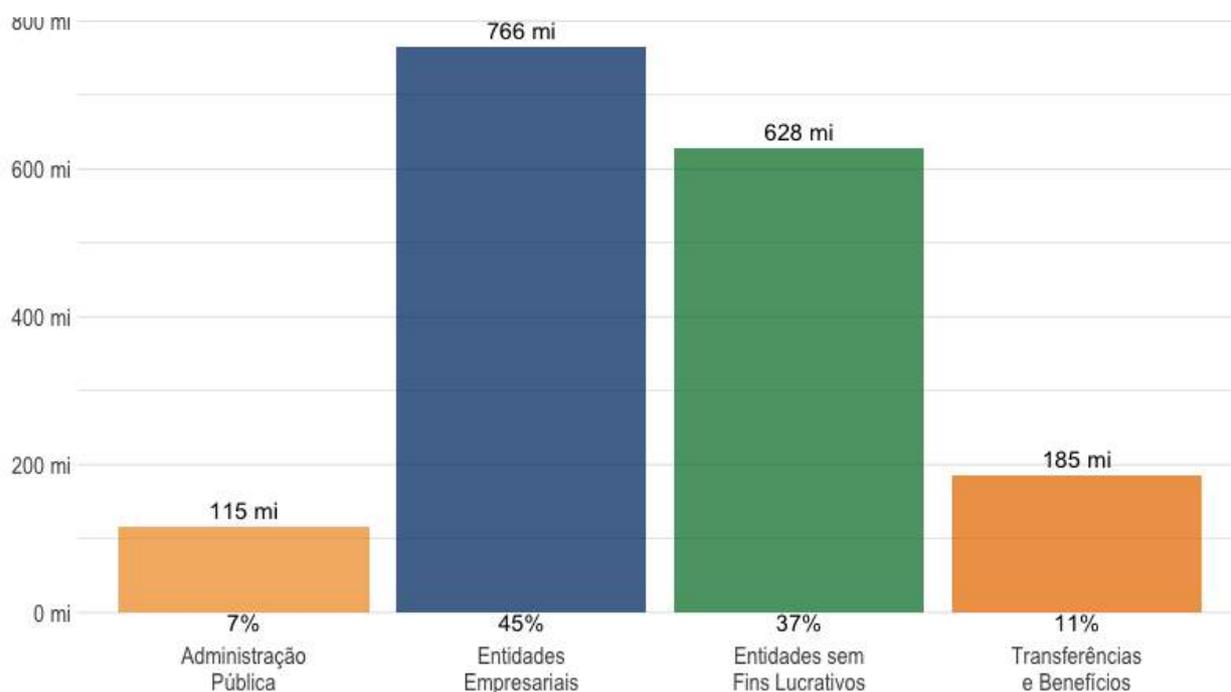
Figura 5. Unidade Gestora da despesa



Em relação à Natureza Jurídica do credor, 45% dos recursos foram liquidados a Entidades Empresariais (766 milhões de reais), 37% a Entidades sem Fins Lucrativos (628 milhões de reais), apenas 7% dos recursos foram aplicados diretamente na própria Administração Pública (115 milhões de reais). O

GDF destinou, dentro da categoria de despesas associadas à COVID-19, cerca de 185 milhões de reais¹³ a benefícios, transferências diretas e outros recursos que podem ser entendidos como Programas Sociais, tais quais Bolsa-alimentação creche, Prato Cheio, Renda Mínima Temporária, Complementação Bolsa Família e Cartão Material Escolar. Este valor equivale a cerca de 11% do total de valores liquidados (Figura 6).

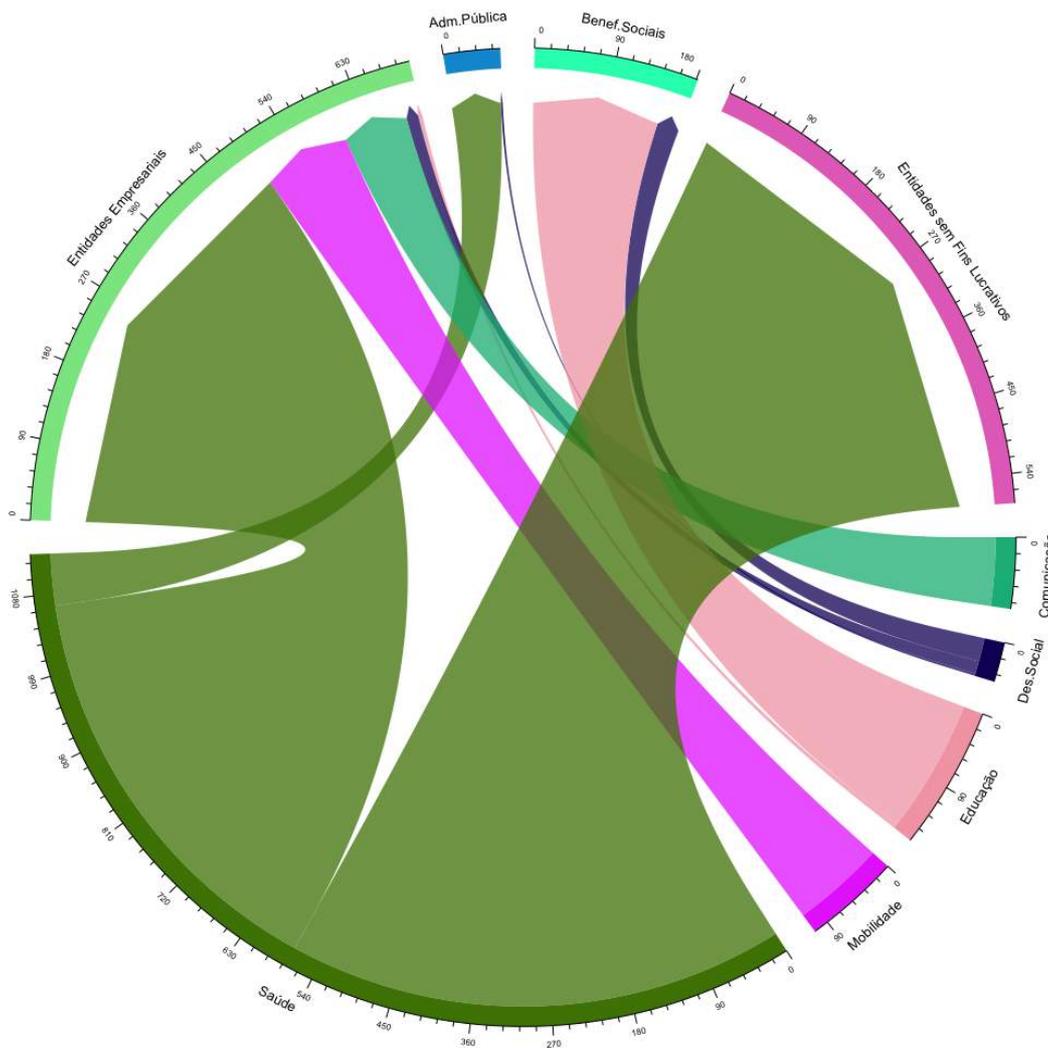
Figura 6. Natureza jurídica do credor da despesa



A Figura 7 permite relacionar, visualmente a origem - Unidade Gestora - e o destino - natureza jurídica do credor. Podemos notar que algumas unidades gestoras, como as Secretarias de Mobilidade e Comunicação, destinaram recursos essencialmente a credores privados, enquanto que a saúde se dividiu entre

¹³ Explicar Folha de Pagamento Ativos.

Figura 7. Unidade Gestora do recurso (origem) e Natureza Jurídica do credor (destinatário)

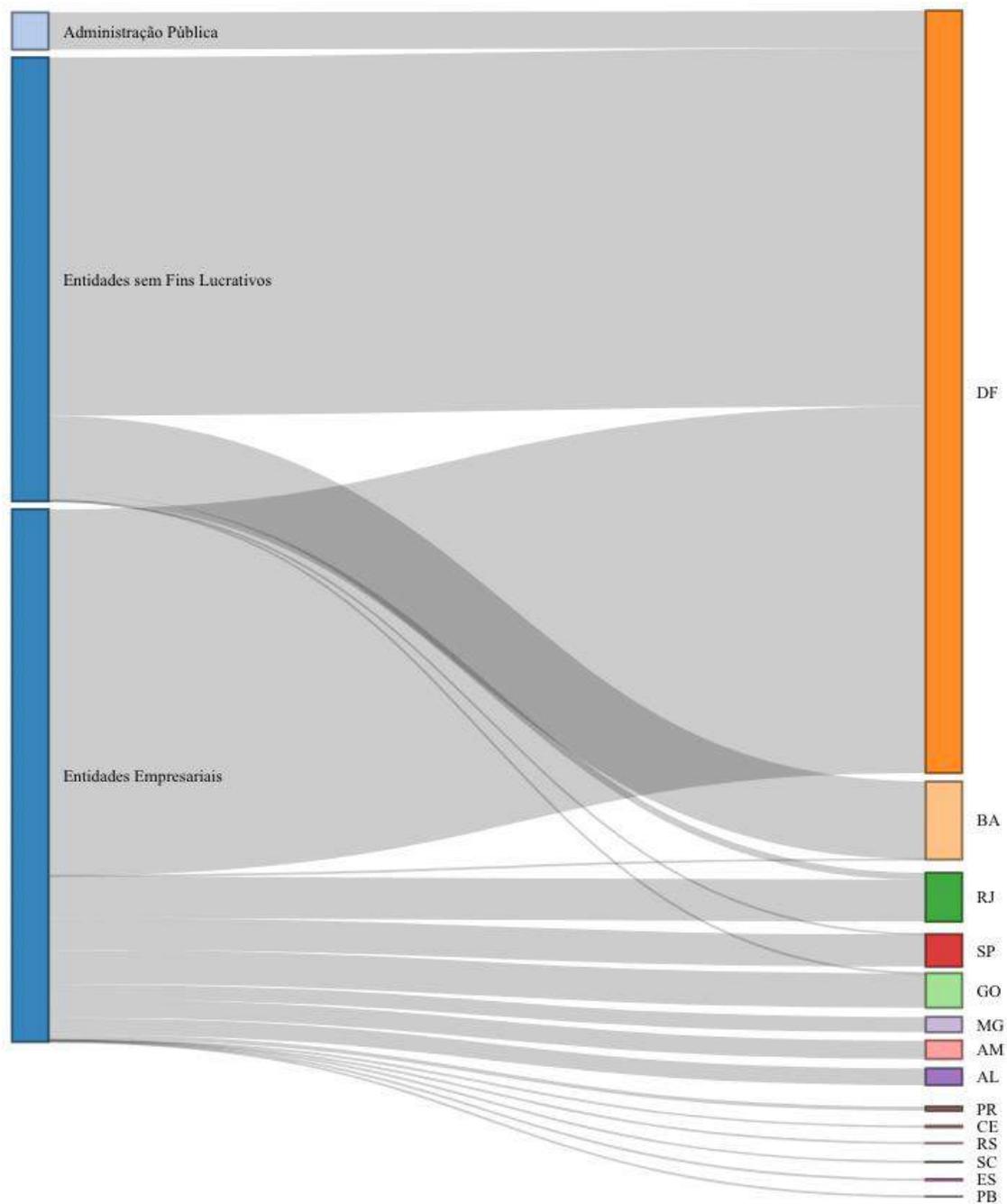


Cerca de 82% dos recursos totais liquidados para o combate à COVID-19 (1,390 bilhões de reais) foram destinados a empresas privadas ou entidades sem fins lucrativos, sendo que, deste total, 74% dos recursos (1,026 bilhões) tiveram como credor uma instituição do próprio DF. Somam-se a esses recursos os demais oriundos de Benefícios e Transferências e os recursos aplicados na própria Administração pública e obtemos o total de mais de 1,3 bilhões de reais a credores com sede no DF..

Entre as empresas, a Mediall Brasil, sediada no DF, foi a maior credora, com em torno de 120 milhões de reais, seguida pela Binder+FC Comunicação, com sede no RJ, com cerca de 56,6 milhões. A Ipanema Segurança, sediada no DF, foi a terceira maior credora, com 55,1 milhões de reais. Entre as

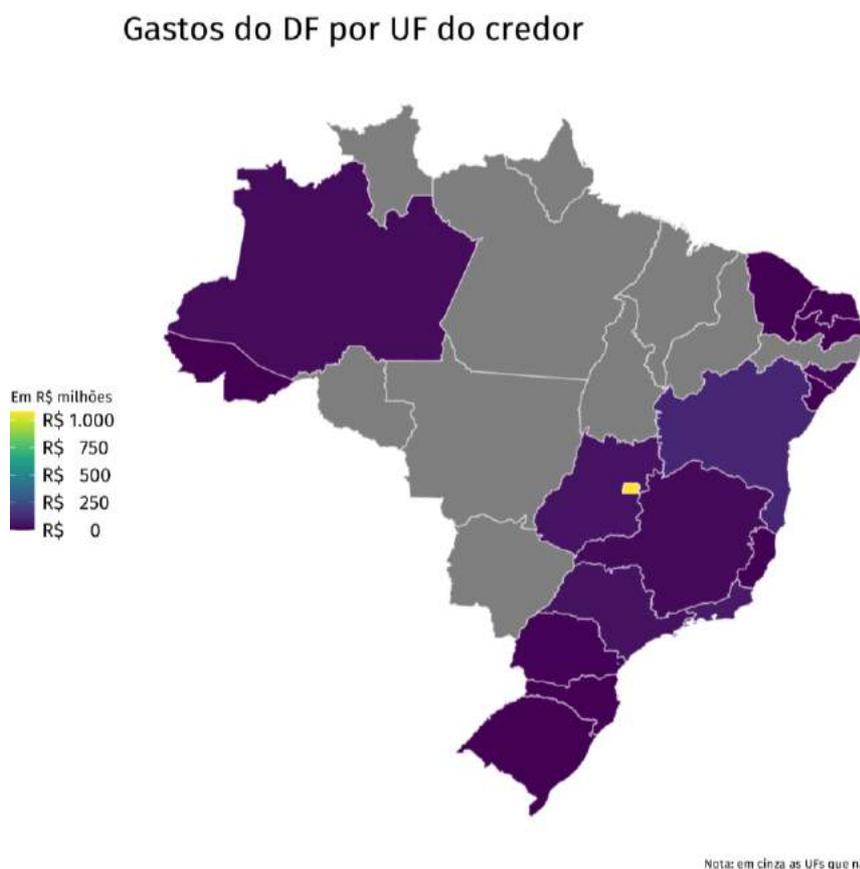
Entidades Sem Fins Lucrativos, a maior credora foi o Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do DF, com 348 milhões de reais, seguida pela Associação Saúde em Movimento, da Bahia, com 110 milhões e pelo Instituto do Cancer Infantil e Pediatria Especializada, do DF, com cerca de 87.9 milhões. Na Administração Pública, o Credor com mais recursos liquidados foi o Instituto de Previdência dos Servidores do DF, com R\$ 50 milhões. Entre transferências e Benefícios, Cartão Material Escolar, com 120 milhões de reais liquidados.

Figura 8. Natureza jurídica do credor da despesa e Unidade da Federação da sede



Estes mesmos dados podem ser observados na Figura 9, dispostos no espaço.

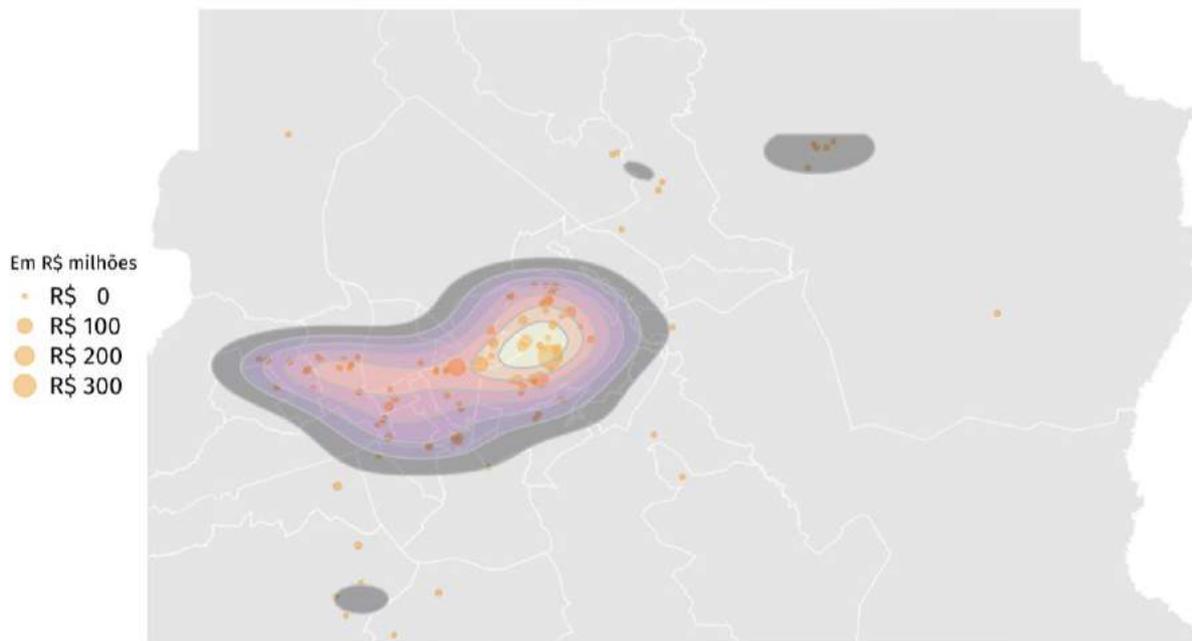
Figura 9. Localização da sede dos credores de despesas relacionadas à COVID-19 pelo GDF no Brasil



Seguindo ao nível apenas do DF, a Figura 10 mostra a localização da sede dos credores de despesas relacionadas à COVID-19 pelo GDF no DF.

Figura 10. Localização da sede dos credores de despesas relacionadas à COVID-19 pelo GDF no DF

Gastos do DF por endereço do credor



Os pontos em vermelho representam um credor ou um conjunto de credores localizados na mesma referência geográfica. É sempre importante lembrar, no entanto, que os dados de geolocalização dizem respeito às informações inseridas por estes credores como registro de suas sedes, não havendo referência exata ao local de aplicação do recurso contratado pelo governo, algo ainda, infelizmente, praticamente impossível de ser mapeado de forma sistematizada. As cores que vão de roxo a amarelo são manchas de calor dos pontos, ponderadas pelo valor dos recursos liquidados, quanto mais amarelo, maior a concentração de recursos. Ao se analisar a distribuição das despesas dentro do território, percebe-se uma clara concentração na região central do DF. Regiões como Plano Piloto, SIA e Guará concentram os credores das despesas associadas à COVID-19 no DF, tanto em quantidade, quanto em valores.

5.1 Recursos Transferidos pela União ao DF para combate à pandemia

Do total de 1,694 bilhões de reais liquidados, 798 foram oriundos de execução dos recursos federais transferidos. Ao todo, o Governo Federal repassou cerca de 859 milhões de reais ao Governo do Distrito Federal, dentre os quais foram liquidados até o momento 798 milhões, que representam 93%.

Fonte do repasse	Valor repassado	Valor Liquidado	%Liquidado
Auxílio Covid-19 - Livre Aplicação	621,23	567,25	91,3%
Unidade Gestora (Secretaria) Valor Liquidado % do Total			
	Metrô-DF	30,00	5,3%
	DER-DF	5,98	1,1%
	Economia (seção de orçamento)	44,00	7,8%
	Economia	6,21	1,1%
	Desenvolvimento Social	16,60	2,9%
	Justiça e Cidadania	3,76	0,7%
	Turismo	0,72	0,1%
	Transporte e Mobilidade	106,69	18,8%
	Saúde	353,27	62,3%
Auxílio Covid-19 - Saúde e Assistência	237,51	231,20	97,3%
Unidade Gestora (Secretaria) Valor Liquidado % do Total			
	Fundo de Assistência Social	14,42	6,2%
	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	1,88	0,8%
	Economia	2,38	1,0%
	Desenvolvimento Social	19,58	8,5%
	Saúde	192,94	83,5%
Total repassado em fonte 188 e 189	858,74		
Total Liquidado	798,44		
% Liquidado	93,0%		

A maior parte dos recursos federais também foi destinada à Secretaria de Saúde, porém, entre os recursos de livre aplicação, destacam-se as despesas em Transporte e Mobilidade e com o Metrô que, somadas, chegam a cerca de 137 milhões de reais.

7. Conclusões e Recomendações

Sem dúvida, foram inúmeros os desafios do GDF no enfrentamento à crise sanitária. Olhando para as três grandes linhas de atuação governamental, nota-se: 1. Movimentos de avanços e retrocessos quanto ao distanciamento social entre 2020 e 2021; 2. Tentativas de expansão do sistema de saúde, seguidas pelo colapso do sistema, em momentos de grande aumento de números de casos e mortes por COVID-19; e 3. Política de testagem deficitária ao longo dos dois anos da pandemia, ainda que marcada por avanços em 2021 com relação a 2020.

Depois de identificar os desafios enfrentados pelo GDF nos últimos dois anos, podemos apontar algumas recomendações de atuação:

- A pandemia da COVID-19 nos permite identificar gargalos no Sistema Único de Saúde e buscar estratégias para o enfrentamento de futuras emergências sanitárias. Nesse sentido, é preciso posicionar-se sobre a necessidade de garantir o funcionamento adequado do sistema de saúde em momentos de crise;
- É necessário fortalecer a execução das medidas de vigilância epidemiológica para passar pelo avanço de crises sanitárias de uma maneira mais controlada;

Sobre os dados fiscais:

- A iniciativa de divulgar dados orçamentários vinculados à COVID-19 é excelente, porém a forma de divulgação dos dados impossibilita acompanhamento no tempo. Se poderia acrescentar ao menos informações sobre as ordens bancárias, pois as mesmas permitem acompanhamento mais minucioso.

Referências

Arretche, M. (2012) Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV/ Editora Fiocruz.

Fernandez, M. (2020) 'Como as políticas de saúde deveriam ser conduzidas na pandemia'. Nexo Jornal [Internet]. URL <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/debate/2020/Como-as-políticas-de-saúde-deveriam-ser-conduzidas-na-pandemia> [acessado 15 Junho 2020].

Fernandez, M. (2020) 'Como as políticas de saúde deveriam ser conduzidas na pandemia'. Nexo Jornal [Internet]. URL <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/debate/2020/Como-as-políticas-de-saúde-deveriam-ser-conduzidas-na-pandemia> [acessado 15 Junho 2020].

Fernandez, M, Bertholini, F. e Pedrosa, M. (2020) 'Distrito Federal: entre a cruz e a espada para a manutenção do distanciamento social' [Internet] URL <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/distrito-federal-entre-a-cruz-e-a-espada-para-a-manutencao-do-distanciamento-sociali/>

Fleury, S. e Ouverney, A. (2006) 'O Sistema Único de Saúde brasileiro. Desafios da gestão em rede'. Revista portuguesa e brasileira de gestão, especial 10 anos.

Petherick, A., Kira, B., Barberia, L., Boby, T., Goldszmidt, R. e Luciano, M. (2020) Brazil's Covid-19 Government Response Policies, University of Oxford, Blavatnik School of Government.