



O Brasil pós-pandemia:

uma proposta para a reconstrução do futuro

Editado pelo Instituto Teotônio Vilela

APRESENTAÇÃO

O Brasil no centro

Em seus mais de 30 anos de existência, no governo ou na oposição, o PSDB nunca deixou de pensar o Brasil. De discutir seus principais problemas, desafios, dificuldades e, sobretudo, de propor soluções. O PSDB sempre construiu.

As ideias e práticas implantadas pelo PSDB até hoje representam o rumo certo para a sociedade brasileira. São muitos os exemplos. Podemos falar, entre outras, nas políticas de transferência de renda, na estabilidade econômica ou na construção de um Estado moderno e eficaz a serviço da população.

Nunca nos fechamos em nós mesmos. Por meio do Instituto Teotônio Vilela (ITV), nosso órgão de formação política, sempre estivemos em constante contato com a sociedade. Ouvindo, trocando ideias e mesmo divergindo - sempre de maneira construtiva, respeitosa. O objetivo é um só: aprimorar o conhecimento sobre o país, nas mais diferentes abordagens, e, assim, encontrar respostas que nos levem a melhorar a vida das pessoas.

Os resultados das eleições municipais de 2020, em plena pandemia, quando o PSDB foi o partido mais votado no Brasil, é mais uma prova de que a população confia na nossa maneira de agir e de cuidar das pessoas. Nossas práticas administrativas são consequência de nossas profundas discussões.

Esse é o espírito desse livro: com experiências do passado mais distante e recentes, debater o presente e construir um futuro melhor para o Brasil. Esse é o papel a que nos propomos.

Há aqui uma série de diagnósticos sobre questões fundamentais como desigualdade social, geração de emprego, desenvolvimento econômico, segurança, saúde, educação, sustentabilidade, inovação, habitação, agropecuária, energia, economia criativa e relações internacionais, entre outras.

São diferentes pontos de vistas representando diversas maneiras de aprimorar a sociedade, sempre com respeito, equilíbrio e tolerância, com olhar atento aos princípios democráticos e à defesa das nossas instituições. Mas, mais do que diagnósticos, há aqui sobretudo propostas de caminhos a trilhar para que o país reencontre o veio do crescimento com justiça social. Esse é o nosso desafio.

Mais do que buscar concordâncias, queremos o debate livre, aberto e franco com a sociedade - com toda a sociedade. É dessa maneira que as ideias frutificam e, por meio da boa política feita por bons gestores, como é o caso dos que representam o PSDB, tornam-se realizações efetivas a beneficiar a população. Venha com a gente.

Boa leitura!

Bruno Araújo, presidente nacional do PSDB

Pedro Cunha Lima, presidente nacional do Instituto Teotônio Vilela



O Brasil pós-pandemia: uma proposta para a reconstrução do futuro

Organização
Marcus Pestana

Edição
Fabiano Lana
Yuri Ribeiro

Revisão
Marcia Menin

Projeto Gráfico e Diagramação
Giselle Araújo
Marcos Durant

SUMÁRIO

6	Introdução Fernando Henrique Cardoso
8	Uma proposta Social Democrata para reconstrução econômica e social do Brasil José Roberto Afonso
26	Estado, desigualdade e crescimento no Brasil Armínio Fraga Neto
50	A reconstrução da política externa brasileira Aloysio Nunes Ferreira Filho
60	Propostas para a Defesa Nacional e Forças Armadas Raul Jungmann
72	O papel estratégico das Comunicações Juarez Quadros do Nascimento
80	Meio ambiente e desenvolvimento sustentável José Carlos Carvalho
108	Proposta para a Reconstrução do Brasil no Pós-Pandemia - Aspectos socioassistenciais Antonio Floriano Pereira Pesaro
124	Desafios da educação básica pós-pandemia Por Mariza Abreu
150	O SUS pós pandemia. Para onde caminharemos? Antonio Jorge
162	Segurança, desafio nacional Geraldo Alckmin
166	A Reforma Administrativa em alguns pontos Renata Vilhena
184	Água e Energia Jerson Kelman
210	Ciência e Tecnologia - Construir um novo futuro para o Brasil Paulo do Carmo Martins
218	Norte e Nordeste – Subsídios e diretrizes para o desenvolvimento regional: o enfrentamento nacional à miséria endêmica e aos efeitos da pandemia devastadora Gustavo Nogueira, Jéssica Moraes de Moura e Francisco de Paula Barreto Filho
256	Infraestrutura de transporte para logística e mobilidade no pós-pandemia Ramon Vitor César
274	Políticas Urbanas e Habitacionais para o futuro das cidades Brasileiras Claudio Bernardes
290	Turismo Pós-Pandemia – “Turismo é luz no fim do túnel...” Otavio Leite
310	Agropecuária brasileira: mais do que planos, precisamos de metas Nilson Leitão
316	Cultura à luz de novos desafios e horizontes Beatriz Araújo

INTRODUÇÃO

Fernando Henrique Cardoso

Vivemos uma mudança de era. A pandemia não criou tendências novas, mas acelerou as que já se vinham afirmando ao longo desta década, que se iniciou sob o signo da crise financeira e se encerra com a maior crise sanitária mundial em cem anos.

Esta década produziu ou intensificou desafios que, sem exagero, podemos qualificar de “civilizatórios”: como reformar o capitalismo e a democracia representativa, ameaçados pelo aumento da desigualdade e pela exclusão social nos países democráticos, pela polarização política que os paralisa e pela dificuldade dos sistemas político-partidários de se abrir às novas demandas de participação? Como gerar empregos em qualidade e quantidade suficientes em face da crescente automação não só da indústria, mas também dos serviços? Como impedir que a mudança climática fuja ao controle e provoque devastação e conflitos em larga escala? Como reconstruir mecanismos e instituições que permitam a países com culturas e regimes políticos distintos cooperar no enfrentamento de problemas que não podem confrontar isoladamente, a exemplo das pandemias? Como regular a utilização dos novos avanços tecnológicos e científicos sem inibi-los, por um lado, mas sem deixar que atropelem valores éticos e políticos essenciais, a começar pelo direito à privacidade, por outro?

Não há um único fator a determinar a mudança de era que estamos vivendo. É inegável, porém, o caráter crítico do desenvolvimento de um conjunto de novas tecnologias (inteligência artificial, big data, computação quântica etc.) e novos campos do conhecimento científico (na biologia, na química, na física, com suas aplicações na medicina,

na engenharia etc.). Países, empresas e pessoas que não tiverem domínio sobre essas tecnologias e conhecimentos científicos, ou ao menos capacidade de absorvê-los criativamente, estarão em más condições para prosperar no correr do século 21.

Para os países em desenvolvimento é vital participar do processo de inovação científica e tecnológica e integrar suas sociedades ao dinamismo que dele resulta. Quem for bem-sucedido poderá superar a chamada “armadilha da classe média”, quem não o for correrá o risco da estagnação e mesmo do declínio. Assim como as revoluções industriais da segunda metade do século 19 produziram trajetórias de desenvolvimento divergentes entre o centro e a periferia da economia mundial ao longo do século 20, com poucos países cruzando a fronteira entre o mundo em desenvolvimento e o mundo desenvolvido, as revoluções científico-tecnológicas ora em curso serão determinantes para as trajetórias dos países ao longo do século 21. Em meio a essa mudança de era, com as oportunidades e riscos que traz consigo, o Brasil se encontra dividido, polarizado e sem rumo definido. Temos perdido tempo e energia com discussões que incendeiam as mídias sociais, mas em nada contribuem para a construção de uma agenda viável que permita ao País avançar na superação de seus problemas.

Sempre acreditei que os problemas brasileiros eram menores do que nossa capacidade de resolvê-los. Continuo a pensar assim, mas para tanto é preciso que a política se erga à altura dos desafios que o Brasil enfrenta nesta quadra de sua história.

Esta publicação é um passo nessa direção. Não se faz boa política sem ideias, sem uma visão articulada sobre o futuro, baseada na experiência e nas lições do passado. Os autores dos artigos aqui publicados sabem do que estão falando. Conhecem os temas abordados não apenas porque acumularam reflexão e estudo sobre cada um deles, mas também porque com eles lidaram, na prática, em diversas funções públicas que desempenharam.

Ao oferecer essa contribuição ao País, o Instituto Teotônio Vilela (ITV) ajuda a elevar a qualidade do debate público, que não raro tem sido aviltado por uma sistemática tentativa de desconstrução da verdade factual e de regras mínimas de civilidade. Esta publicação, portanto, vale pelo que apresenta e pelo que significa.

Partidos que têm ambição de liderar processos de mudança precisam ser capazes de produzir pensamento e apontar rumos. O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), historicamente, demonstrou essa capacidade.

O Plano Real veio acompanhado de uma visão sobre o Estado, a sociedade e a economia brasileiras e sobre a relação entre o Brasil e o mundo, nossas necessidades e possibilidades naquele momento da vida do País. Veio acompanhado também de uma agenda de reformas que buscava transformar as aspirações (estabilidade econômica, consolidação da democracia, redução da pobreza, integração competitiva na economia global etc.) em realidade.

Fomos capazes de fazer essa agenda avançar. O pesadelo da superinflação crônica ficou no passado, organizamos o regime fiscal, implantamos o Sistema Único de Saúde (SUS), universalizamos o Ensino Fundamental, fortalecemos a rede de proteção social, deslanchamos a reforma agrária, abrimos e modernizamos a economia, as telecomunicações, entre outros avanços. Nos governos que se

seguiram, porém, a agenda de reformas perdeu fôlego e houve mesmo retrocessos.

O Brasil se vê, assim, diante de um duplo desafio: concluir a agenda inacabada que o PSDB e seus aliados à época fizeram avançar há mais de 20 anos e impulsionar uma nova agenda que permita ao País e a seu povo ter um lugar ao sol na nova divisão internacional do trabalho, da riqueza e do bem-estar no mundo que rapidamente se vai desenhando no horizonte das próximas décadas. Temos condições de vencer esse duplo desafio. Com ciência e tecnologia, poderemos fortalecer simultaneamente nossa condição singular de potência ambiental e agroalimentar. Contamos ainda com uma base industrial significativa – nas indústrias extrativa e de transformação –, renovada por empresas e por lideranças empresariais emergentes sintonizadas com as novas demandas de governança corporativa, responsabilidade social e sustentabilidade ambiental, e um setor de serviços, com destaque para os financeiros, que se destaca pela inovação tecnológica constante. Temos uma sociedade civil que se engaja em causas públicas e valoriza a democracia, a liberdade e a solidariedade social. Dispomos de universidades e centros de pesquisa de excelência.

Em suma, não falta vitalidade ao Brasil. Cabe à política canalizar essa energia e lhe dar um sentido de direção, um rumo de longo prazo, que una as forças vivas da Nação em torno dos valores fundamentais da democracia, da integração social e do interesse público.

Fernando Henrique Cardoso. Sociólogo, foi presidente da República.

**Uma proposta social-democrata
para a reconstrução econômica
e social do Brasil**

José Roberto Afonso

ASPECTOS CENTRAIS

O Brasil será das grandes economias mundiais mais atingidas pela covid-19.

- *A saúde não conseguiu controlar a curva de contaminação de mortes e o País se transformou em epicentro mundial da doença.*
- *A economia entrou em recessão, como o resto do mundo, mas antes da chegada do coronavírus, porque já vinha estagnada e sem conseguir superar sua crise econômica de anos recentes.*
- *A sociedade sofre com a inédita perda de dezenas de milhões de postos de trabalho, sobretudo atingindo os chamados informais.*

A federação está desarranjada por ser a saúde extremamente descentralizada e governos locais muito dependerem de impostos sobre vendas, ainda mais de serviços, sem terem a opção de se endividar no sistema bancário.

“Novo normal” que resultará da covid-19 acelerará tendências já postas.

- *A digitalização da economia e, sobretudo, dos governos precisará ser maximizada e abreviada para responder a novas demandas dos consumidores, das empresas e, antes de tudo, deveria ser das próprias administrações públicas.*
- *A proteção social dos trabalhadores terá de ser repactuada e redesenhada de modo a não depender apenas de emprego/salário, criando novas políticas, ambientes econômicos e benefícios sociais, sobretudo para trabalhadores independentes, e associando-se a um inovador empreendedorismo social.*
- *A globalização da produção deixará de concentrar insumos e produtos em poucos produtores concentrados em países, favorecendo a localização perto das economias com grandes mercados consumidores.*
- *Nova onda de forte descentralização fiscal fortalecerá poderes, receitas e gastos dos governos estaduais e, sobretudo, dos municipais.*

Estratégia para enfrentamento da pandemia e modelar uma nova nação

- *Pilar 1: socorro*
 - *saúde: mais gastos, eficiência e descentralização;*

- *isolados: focar benefícios para os mais necessitados;*
- *empresas: inovação no crédito via maquininhas (micro e pequenas empresas) e fundos de investimentos (médias empresas).*
- *Pilar 2: resiliência*
 - *nacionalização da gestão de guerra: melhor coordenação entre governos;*
 - *transformação de benefícios em trabalho remunerado à custa de formação profissional e em empreendedorismo; reestruturação empresarial.*
- *Pilar 3: reconstrução*
 - *investimentos em infraestruturas, da social (saúde, saneamento, urbanismo) à econômica (transportes, comunicações...), e outras ações mais geradores de emprego, mesmo que de início financiados pelo governo, mas já com gestão privada, com desestatização ex ante já decidida;*
 - *transformação da dívida pública em privada, inclusive com novo padrão de financiamento, menos bancarizado, menos dependente do exterior e muito mais poupança previdenciária nacional;*
 - *agenda de sustentabilidade ambiental, retomando e consolidando a liderança de matriz energética mais limpa do mundo;*
 - *modernização radical de todo o setor público com digitalização (compras nacionais), inclusive serviços, para haver menos servidores e menos previdência, e um sistema tributário inovador e menos danoso para a economia.*

INTRODUÇÃO

A pandemia da covid-19, que fez o Brasil mergulhar em uma crise econômica e social sem precedentes na história recente¹, paradoxalmente, também abriu oportunidades singulares para a *reconstrução* do País.

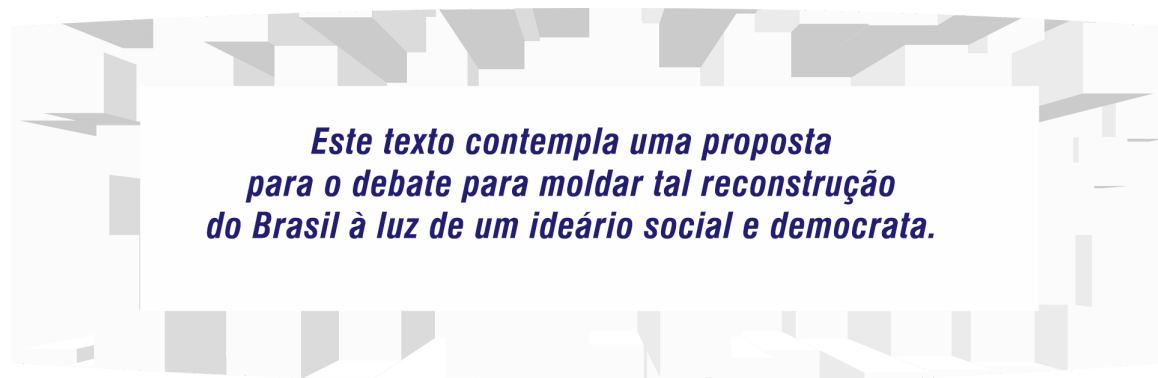
Antes de tudo, é importante atentar que não cabe buscar a *recuperação* em si. Não se conseguirá voltar para onde se estava, e lá também não se estava tão bem que merecesse ser um paradigma. A vida pessoal não voltará a ser a mesma de antes do vírus, mesmo depois de todos vacinados e imunizados. As

1. Para mais detalhes, ver: Retomada em meio à incerteza. *Boletim Macro*, IBRE/FGV, 24 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2Bniven>.

mazelas sociais do Brasil eram enormes e já precisavam ser sanadas antes da chegada do coronavírus. A economia brasileira já amargava baixo crescimento e ainda imperava certo descontrole fiscal, dentre outros problemas. A pandemia, como tal, mais escancarou problemas estruturais já postos mas adiados ou mesmo ignorados e, o principal, tornou premente equacionar tais questões.

É o caso, por exemplo, da desproteção social decorrente da explosão do trabalho independente. Na véspera da crise, dos trabalhadores ocupados, 37,5% tinham carteira assinada no setor privado e 30,7% eram donos de negócios², ou seja, sem-emprego, sem-previdência e até sem-Estado (tanto que, com a covid-19, se precisou criar um auxílio emergencial e temporário)³. Questões graves e complexas, que se deixaria para anos ou para gerações futuras resolverem, agora terão de ser equacionadas em pouco tempo⁴.

Recuperar ou reformar é insuficiente; quando não, pode até ser inadequado para os desafios brasileiros. A reforma pressupõe voltar a uma velha forma, quando muito melhorar uma organização já existente. Mas os desafios econômicos e sociais já eram e agora se tornaram ainda mais imensos, assumem caráter emergencial. Isso exige ir além e construir uma nova nação.



A chegada da covid-19 mergulhou o País em um autêntico caos, pois, como se não bastasse a gravidade da pandemia da saúde de caráter internacional, a cena foi agravada pelo *negacionismo* e por conflitos gerados pelo Executivo Federal e pela inépcia marcante das políticas econômica e social.

2. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

3. Cabe destacar que esse fenômeno se verifica no resto do mundo. Dados do World employment and social outlook, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), mostram que, em 2019, 34% do emprego global correspondia a trabalhadores por conta própria. Disponível em: <https://bit.ly/3nqNE3W>.

4. Nesse contexto, são destaque os estudos produzidos pela OIT (2020) *Social protection responses to the COVID-19 pandemic in developing countries* e *Sickness benefits during sick leave and quarantine*. Disponíveis em: <https://bit.ly/3eKdUI5> e <https://bit.ly/2NDrieH>.

Ao menos dois avanços foram constatados em meio à tempestade e servem para nortear a reconstrução. O protagonismo do Congresso Nacional, entre os poderes, e dos governadores e prefeitos, entre níveis de governo, roubou a cena política nacional ao eclodir a calamidade sanitária.

DOIS PILARES

São duas vantagens importantes para se tirar proveito na direção de transformações estruturais no Brasil: a atuação eficiente do parlamento e o protagonismo e a coordenação subnacionais. O Congresso Nacional aprovou planos e atos legais rapidamente, no início de fevereiro, antes de ser apurado o primeiro caso de contaminação.

Não faltou aviso nem apoio parlamentar. Muito antes de ser confirmado o primeiro caso no País, no mês de fevereiro: no dia 3, foi declarada emergência nacional na saúde (Portaria 188); no dia 6, promulgada a Lei 13.979, para coordenar as medidas sanitárias (inclusive retomando uma figura usada na Segunda Guerra Mundial, a da requisição administrativa de natureza compulsória); e, por fim, no dia 20, o Congresso Nacional reconheceu a calamidade para acionar o regime de exceções previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quando eclodiu a pandemia, continuou a funcionar por teletrabalho e tomou a iniciativa de relevantes propostas legislativas, inclusive com a aprovação em poucas semanas de uma emenda constitucional.

Foi o caso do chamado “orçamento de guerra” (talvez ato único no mundo), que criou um regime fiscal extraordinário para finanças públicas da União⁵. Essa proposta foi originalmente apresentada pelo presidente da Câmara dos Deputados em 1º de abril e a decorrente Emenda Constitucional 106 foi promulgada em 7 de maio de 2020. Por sua vez, uma das fortes medidas contempladas, a autorização para o Banco Central comprar diretamente títulos privados (desde cedo já conhecida), até meados de junho ainda não tinha sido regulamentada pelas autoridades monetárias. Ou seja, o Legislativo levou menos tempo para aprovar uma medida de exceção extrema do que o Executivo para regulamentá-la.

Enquanto no mundo discute-se se o sistema federativo foi (e tem sido) eficiente no combate à pandemia – haja vista a experiência traumática em grandes federações, como Estados Unidos e Espanha –, no Brasil o federalismo entra em cena como o fator garantidor do enfrentamento à covid-19 pelo Estado brasileiro. Foi justamente a garantia constitucional de autonomia de governos subnacionais, reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que permitiu que o País seguisse as orientações internacionais de autoridades médicas e sanitárias, adotando medidas de isolamento social como forma de contenção ao espalhamento do vírus.

5. Para uma análise da ideia, ver artigo “Orçamento de guerra e quarentena fiscal”, publicado pelo autor na revista *Conjuntura Econômica*, do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), edição de abril de 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3acMwcu>.

Se o Estado brasileiro não fosse organizado na forma de uma federação, possivelmente teríamos uma catástrofe social e sanitária sem precedentes e muito mais intensa do que hoje vivenciamos, uma vez que o governo central adotou uma postura negacionista nesse cenário. Nosso problema com a pandemia do coronavírus só não é maior hoje devido aos esforços de governadores e prefeitos⁶.

Outro ponto-chave nessa discussão sobre federação e combate à pandemia é o Sistema Único de Saúde (SUS). Trata-se do maior sistema de saúde pública do mundo e que tem íntima relação com o federalismo, por atuar de forma altamente descentralizada, conferindo grande responsabilidade às prefeituras e governos estaduais.

Os governos estaduais e municipais assumiram a liderança nas ações de saúde e de ordem pública, sobretudo porque executavam diretamente 95% do gasto público nacional com assistência hospitalar e ambulatorial, assim como eram decisivos para segurar a demanda da economia ao responderem por cerca de 80% de todas compras governamentais de bens e serviços, para custeio e para investimento⁷.

OS CAMINHOS DA RECONSTRUÇÃO NACIONAL

diante do colapso da saúde e, por conseguinte, da economia, tornou-se imperioso o Brasil adotar uma estratégia de reconstrução, como as que se seguiram às grandes guerras mundiais. Há de se resgatar o antigo mas bem-sucedido planejamento governamental e a *expertise* profissional privada de rápida adaptação e forte criatividade.

É possível ao menos listar alguns grandes desafios e objetivos para um plano nacional de reconstrução, alguns até anteriores à covid-19, que exigem uma solução imediata, inovadora e definitiva.

Reconstrução institucional

Antes de tudo, vale qualificar que não se avançará em nenhuma das funções públicas sem uma mudança estrutural profunda na organização do Estado brasileiro. Em uma república, democrática e federativa, faz-se necessário criar as bases para funcionar um autêntico governo nacional.

6. Para mais detalhes, ver: PINTO, V.; ABREU, T. F. R. Resposta dos governos estaduais à pandemia do covid-19. *Blog do IBRE*, 28 maio 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2ZkaCyp>.

7. A partir de dados do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e do Siga Brasil, temos que em 2018: para “Compras de bens e serviços” (somatório das despesas com “Uso de bens e serviços” e “Consumo de capital fixo”), o gasto do governo geral foi de 7,02% do Produto Interno Bruto (PIB), dividido em 22,1% da União, 32,3% dos estados e 45,6% dos municípios; na função “Saúde”, o gasto total foi de 4,18% do PIB, sendo 14,4 % da União, 35,1% dos estados e 50,5% dos municípios; em “Assistência hospitalar e ambulatorial”, as despesas totais foram de 1,95% do PIB, sendo 4,6 % da União, 49,6% dos estados e 45,8% dos municípios.

A instância central de governo no Brasil tem se limitado a ser um membro da federação. Governo federal não é necessariamente nacional. Isso depende muito mais de atitude, credibilidade e respeitabilidade do que da letra fria das leis. Mais uma vez, a covid-19 só escancarou o fato de que o governo federal já tinha abdicado de liderar politicamente e coordenar administrativamente a federação e, pior, perdido diante da pandemia, transformou-se em um centro de provocações e conflitos, com outros governos e também com os demais poderes.

De nada adianta formular planos para reconstruir a saúde, a sociedade e a economia se não houver quem os assuma e os implemente de forma crível e responsável. Por isso, a primeira e básica etapa da reconstrução nacional passa por desenhar e adotar um novo arcabouço de relações políticas e governamentais, sempre respeitadas as *cláusulas pétreas* da Constituição.

A proposta aqui é construir novas instituições que objetivem e efetivamente permitam a coordenação nacional do enfrentamento da pandemia e da reconstrução econômica e social que marcará a saída da crise. Também é preciso que essas instituições sejam modernas e consistentes com o “novo normal”, marcado pela digitalização da economia e por uma nova proteção social.

De pouco adiantará aprovar mudanças nos sistemas tributário, fiscal ou da seguridade social, dentre outros, se não for alterada a base sobre a qual serão aplicadas. Um dos maiores ensinamentos a se tirar da tragédia brasileira no enfrentamento da crise é a descoordenação entre governos e entre poderes e a incapacidade gerencial de dar resposta à altura do desafio.

A proposta é chamar esse empreendimento como o da **Reconstrução da Governança Pública no Brasil**.

Pode ser que seja necessária emenda constitucional para dar o comando central, mas o que importa é o detalhamento de sua estrutura e funções, que cabem à lei complementar.

Para assegurar a coordenação republicana e democrática, sugere-se a criação de um Conselho Nacional de Governança Pública.

O órgão máximo é um colegiado que reúne representantes das chefias de todos os poderes da federação.⁸ A proposta é denominá-lo de Conselho da República, composto por: no âmbito dos Executivos, o presidente da República e seu vice, dois governadores e dois prefeitos das capitais, escolhidos por seus pares com rodízio obrigatório (de mandato e região); no âmbito dos Legislativos, o presidente da Câmara dos Deputados e o do Senado, mais um presidente de Assembleia Legislativa e um de uma Câmara de

8. A ideia se assemelha ao conceito de gabinete de guerra. Para uma visão mais aprofundada da comparação da situação atual com um conflito bélico, vale ver: LATKOVIC, T.; POLLACK, L.; VANLARE, J. Winning the (local) COVID-19 war. *McKinsey & Company*, 6 abr. 2020. Disponível em: <https://mck.co/3gaCZ95>.

Vereadores das capitais, com o mesmo processo de escolha; e, no âmbito dos demais poderes e órgãos, com direito a voz, mas sem voto, o presidente do Supremo Tribunal Federal e o do Conselho Nacional de Justiça, bem assim o procurador-geral da República e o presidente do Conselho Nacional do Ministério Público, mais o presidente do Tribunal de Contas da União.

É um órgão eminentemente político, como tal, para decidir sobre a estratégia nacional da governança e ditar os grandes princípios e diretrizes reguladores de uma nova e mais moderna governança. Ele pode tomar como base o já constitucional Conselho da República, porém ampliando sua composição e suas funções. Pode também aproveitar a proposta do governo de criar um Conselho Fiscal, mas seu objeto de atuação não deve se limitar à política fiscal, para compreender também outros aspectos da administração pública.

Subordinado ao órgão máximo, sugere-se criar três comitês: um consultivo, um regulador e um administrativo. Os dirigentes de cada um deles devem participar das reuniões dos dois órgãos antes propostos, com direito a voz, mas não a voto.

O Comitê Consultivo terá a função de aconselhar (sem decidir ou sem regular) e será formado por representantes da sociedade civil, aprovados pelo Congresso Nacional e com mandato fixo, podendo, porém, se desdobrar em subcomitês temáticos, para ter uma atuação mais específica.

O Comitê Regulador será composto por um colegiado central que espelhe a mesma estrutura e composição do Conselho da República, ainda que com número maior de participantes, mas sempre reproduzindo a estrutura política, ou seja, composto por quem foi indicado pelos dirigentes políticos ou por quem está no exercício de mandato. É o caso, na União, dos ministros de Estado e, nos demais governos, dos secretários estaduais e municipais. A definição de normas a serem obedecidas por todos os governos e por todos os poderes, desde que amparadas pela legislação nacional, caberá a esse comitê, assegurados seu respaldo e sua respeitabilidade política.

O Comitê Administrativo é o operacional e o que terá funções executivas, cabendo a ele uma forte interação com os respectivos Executivos do País. Para tanto, será formado exclusivamente por servidores de carreira que estejam ocupando cargos ou funções executivas nos respectivos governos ou poderes. Não poderá ser formado por representantes políticos, porque se busca aqui assegurar a atuação eminentemente técnica. Como sempre, ele deve seguir a lógica da estruturação do órgão máximo, podendo, porém, ser ampliado – por exemplo, passaria a ter representantes técnicos indicados pelos governos subnacionais das cinco macrorregiões geográficas do País e, nesse caso, também se subiria na mesma proporção o número de servidores federais.

Abaixo do Comitê Administrativo nacional devem ser formados diferentes subcomitês técnicos, para atuarem em áreas temáticas, conforme aprovado pelo órgão máximo, mas sempre submetidos ao Comitê

Administrativo, e este, por sua vez, ao Conselho da República. Nas atuais circunstâncias, seria inevitável criar um subcomitê para saúde pública, por exemplo.

Os novos órgãos aqui propostos devem ter independência operacional (assegurados por mandatos fixos), mas sem acrescer às despesas públicas. As funções de representações não serão remuneradas e o custeio administrativo caberá ao governo federal.

Eles devem funcionar em caráter complementar a órgãos já existentes (como os conselhos nas áreas de saúde, educação, tributação), mas com uma visão mais ampla e estratégica, sem se limitar à regulação de aspectos específicos, como exigidos pela legislação vigente dos atuais órgãos – ao Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), por exemplo, só cabe tratar do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Os já existentes têm mais uma função reguladora, e o que se busca com a nova estrutura é construir uma estrutura operativa.

Ainda que seja uma estrutura pensada para assegurar uma governança pública mais moderna e harmônica em todo o prazo, diante da atual pandemia, o Conselho Nacional precisa buscar dois objetivos imediatos: resiliência e reconstrução. No primeiro objetivo, assegurar que os desafios da covid-19 sejam equacionados finalmente de forma efetiva e coordenada (o que nunca se teve até aqui), entre governos, entre poderes e entre áreas de atuação. No segundo objetivo, construir soluções que vão além do enfrentamento emergencial e criem alicerces para o “novo normal” na economia e na sociedade.

Esses dois objetivos devem pautar a implantação imediata da estrutura ora pensada. Aos três comitês, cabe criar respectivamente subcomitês que constituam forças-tarefa diferentes, para pensar, para regular e para gerir ações e serviços, visando tanto a resiliência quanto a reconstrução. Por exemplo, ao Comitê Consultivo, cabe criar grupos de representantes da sociedade civil que ajudem a refletir e a apresentar sugestões nessas direções. O Comitê Regulador pode disciplinar o que julgar pertinente. No entanto, o mais importante é que o Comitê Administrativo transforme em decisões concretas, inclusive aproveitando a ideia do “orçamento de guerra”, de modo a apartar atos e contas das aplicadas ao “regime de paz” da gestão pública.

A criação de redes nacionais, digitais e automatizadas deve ser uma obsessão. No enfrentamento imediato da pandemia, podem ser citados dois casos. O SUS precisa ter um cadastro único e nacional, seja de pacientes, seja de recursos físicos e humanos para atendimento hospitalar e ambulatorial, alimentado automaticamente e disponível a consulta por qualquer cidadão – obviamente sem a identificação pessoal. A concessão de benefícios, desde os tradicionais, como da previdência, do Bolsa Família e do seguro-desemprego, até os emergenciais, como do auxílio da pandemia, igualmente deve estar baseada em um cadastro nacional e único, integrado automaticamente a outras bases de dados públicas, para verificar

de forma impessoal e segura se um candidato a um benefício público faz jus àquele direito, e aqui, sim, divulgar seu nome.⁹

Já para se de reconstrução, a mesma lógica de construção de rede nacional deve ser aplicada a investimentos em infraestrutura, desde a social, como no caso de saneamento e de urbanização de comunidades carentes, até a econômica, como no caso de transportes e energia, dentre outras.¹⁰ A elaboração de projetos executivos e a concessão de licenças, inclusive ambientais, podem ser coordenadas e antecipadas por órgãos públicos, para acelerar, quando for o caso, sua concessão, licitação ou parceria com o setor privado. Representantes de entidades empresariais devem ser ouvidos e participar desse processo, ainda que em caráter consultivo, visando dar mais agilidade e eficácia às decisões governamentais.

Outros aspectos mais apropriados às instituições e políticas fiscais, tributárias e mesmo orçamentárias podem ser inseridos diante da solução aqui desenhada, mas eles não devem comandar o objetivo principal, nem se sobrepor a ele, que é o de dar mais eficiência e eficácia à gestão governamental no País.

A pandemia internacional da saúde exige que o País enfrente agora um desafio que veio sempre adiando: o da urgência de melhorar a coordenação federativa e republicana. Isso não será resolvido apenas com uma emenda constitucional, ainda mais quando se converte em uma colcha de retalhos de regras e medidas sem lógica, da qual em comum só se tem a sugestão da alcunha de pacto federativo. Afinal, a própria denominação já não é apropriada para uma federação que nasceu e funcionou sempre imposta, de cima para baixo, e nunca os estados federados pactuaram entre si a criação ou o funcionamento do governo. No lugar de discursos, são necessárias medidas concretas e realistas. E, no lugar de soluções simplistas ou mesmo simplórias, é preciso enfrentar questões complexas com soluções igualmente complexas, mas bem desenhadas e compatíveis com democracia e república.

Reconstrução social

A ordem social foi definitivamente abalada pela explosão do desemprego disparada diante das consequências da pandemia.¹¹ A exemplo do resto do mundo, a proteção social no Brasil, incluindo a previdência, foi construída em torno da figura do emprego formal, financiada por empregadores e empregados em cima da folha salarial. Essa estrutura já estava abalada antes da chegada do coronavírus, por conta da opção

9. Nesse sentido, cabe registrar a importância do Cadastro Único, que proporcionou celeridade na identificação de 51,4 milhões de pessoas de sua base aptas para o recebimento do auxílio emergencial. Também se destaca o processo de regularização dos Cadastros de Pessoas Físicas (CPF's), uma exigência da lei, em que a Receita Federal habilitou a inscrição de novos CPF's por e-mail, sem custos. Ver: Mais de 51 milhões de pessoas no Cadastro Único são indicadas a receber o auxílio emergencial. *Ministério da Cidadania*, 13 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/38gJDK9>.

10. Para uma análise ampla do investimento, ver artigo "Um raio X do investimento no Brasil", publicado pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) em julho de 2020. Disponível em: <https://bit.ly/34ACWz1>.

11. Dados da PNAD Contínua mostram pela primeira vez um nível de ocupação abaixo de 50%. Ver: <https://bit.ly/2BrECQV>.

dos empregadores por contratar serviços (no lugar de assinar carteira) e, depois, pela automação crescente (chegando à fase dos serviços), bem assim da tendência mais recente dos próprios trabalhadores, sobretudo os mais jovens, de preferirem ser independentes ou empreendedores a ter emprego fixo.¹²

A covid-19 permitiu escancarar de imediato, com a perda de trabalho e de renda e sem direito ao seguro-desemprego, que os novos trabalhadores não teriam renda, alguma ou suficiente, quando envelhecessem sem acesso à previdência pública ou tendo formado uma previdência privada insuficiente. O Brasil aprovou uma reforma previdenciária, mas agora será preciso reinventar o conceito de seguridade, para que seu custeio não se baseie apenas na folha salarial e para estimular uma autêntica poupança previdenciária, incentivando e protegendo quem poupa para o futuro.

Já está claro no debate brasileiro que, também, tão premente quanto o desafio da saúde é o desafio social e econômico, sob risco alto e crescente de convulsão e desordem pública. É preciso, inicialmente, proteger e, depois, reinserir na sociedade e na economia os milhões que já estavam vivendo à sua margem.¹³ Alguns literalmente viviam de migalhas e, com o coronavírus, até estas eles perderam. De imediato, precisam de comida e sobreviver – que seja via Bolsa Família.¹⁴ Vencida a pandemia, precisarão de oportunidades para viver dignamente, o que significa trabalhar, ter renda e consumir, como um trabalhador e não como um miserável.

Não bastará, portanto, repensar as fontes de financiamento (que agora serão a nova prioridade de uma reforma tributária), como será preciso atentar como nunca se fez para o conceito de seguridade social.¹⁵ É preciso tratar de maneira consistente e harmônica saúde, assistência e trabalho. Previdência deixou de ser prioridade neste momento – simplesmente porque é preciso continuar vivo para poder se aposentar.

A proposta é um novo seguro social, com o qual se busque construir uma nova forma de proteção a todos os trabalhadores – e não apenas àquela parcela que tem emprego formal.¹⁶ Importa destacar que dados

12. Para mais detalhes, vale ver: AFONSO, J. R. R.; ABREU, T. F. R. *Seguro social: construção e revisitação*. São Paulo: Associação Keynesiana Brasileira, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3dLwWpl>.

13. Cabe lembrar, por exemplo, que no Brasil, entre 2014 e 2019, o número de desalentados, isto é, aqueles que não buscam emprego, mas gostariam de ter um, cresceu de 1,5 milhão de pessoas para 5 milhões. Ver: BANCO CENTRAL DO BRASIL. O desalento e as taxas de desocupação. Estudo Especial nº 78/2020, abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2T8ZnGl>.

14. Para uma análise compreensiva das medidas de proteção social e ao emprego ao redor do mundo, ver o *living paper* “Social protection and jobs responses to COVID-19: a real-time review of country measures”, coordenado por Ugo Gentilini, do Banco Mundial. Disponível em: <https://bit.ly/35444rN>.

15. No que se refere ao desafio de financiar uma ampliação de programas de proteção social, cabe atentar ao alerta de Era Dabla-Norris e Changyong Rhee, do Fundo Monetário Internacional (FMI): “A tentação de instituir transferências de renda universais e ‘dar dinheiro a todos’ deve ser moderada pelo objetivo de garantir apoio adequado aos mais vulneráveis a um custo fiscal razoável”. Em: DABLA-NORRIS, E.; RHEE, C. Um “New Deal” para os trabalhadores informais na Ásia. *International Monetary Fund*, 30 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2DcV60a>.

16. O próprio Banco Mundial, em publicação recente, já alertava para as mudanças no mercado de trabalho, a quebra do contrato social e a necessidade de um nível mínimo universal de proteção social, especialmente na economia informal, por meio de reformas em subsídios, na regulação do mercado de trabalho e na política tributária. WORLD BANK. *World Development Report 2019: The changing nature of work*. Washington, DC: World Bank, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3ayoMjL>.

da OIT indicam que, no que se refere à cobertura efetiva para desempregados, o Brasil apresenta uma baixa abrangência, de apenas 7,8%.¹⁷

Condicionar esse novo benefício à formação, treinamento e requalificação desses trabalhadores para se tornarem melhores microempreendedores, não só para produzir mais, como para trabalhar em serviços públicos e comunitários, também ajuda a recuperar e até a manter o consumo (porque tais trabalhadores sem renda ou de baixa renda consumirão imediatamente tudo do pouco que ganharem).

Enquanto receber o seguro-destrabalho, a exemplo do que já está previsto hoje no seguro-desemprego, o trabalhador poderia, ou deveria, receber formação e treinamento, para melhorar sua qualificação e suas chances de conseguir algum trabalho, para lhe permitir dispensar o benefício.¹⁸

Desde já cabe buscar alternativas, como no caso do chamado empreendedorismo social.¹⁹ Prestar serviços comunitários ou vender serviços e bens públicos com uma visão capitalista, não como mera filantropia.²⁰ É preciso tirar proveito do fato de o Brasil ser, ainda que em grande parte por necessidade, um dos campeões mundiais de empreendedorismo. Dados do GEM 2019 mostram que o País apresenta uma taxa de empreendedorismo inicial entre adultos de 23%, a maior dentre os países selecionados.²¹

Individualmente, a integração do trabalhador distanciado poderia passar por migrar do seguro-destrabalho para se tornar uma forma de MEI Social – simbolicamente, poderia ser interessante qualificá-lo como uma nova e especial categoria de microempreendedor individual (MEI), mas aproveitando todo o aparato legal e estrutura administrativa que já assiste a esse programa, sob liderança do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).²² Assim, a recente redução da contribuição ao Sistema S pela metade por três meses representa um passo na direção errada, em um momento em que justamente é preciso fortalecer e utilizar essas instituições.²³ Seria uma forma de prestador de serviços temporários para órgãos públicos, para o chamado terceiro setor e mesmo diretamente para empresas privadas.²⁴ Em um

17. INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. *World Social Protection Report 2017-19*: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals. Geneva: ILO, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2SxMjKz>.

18. Ainda que voltado para pequenas e microempresas (PMEs), a China vem oferecendo, sem custos, treinamentos técnicos e de gestão online, bem como promovendo a digitalização dos negócios e a adoção de cloud. Para um panorama das políticas para PMEs ao redor do mundo, ver: Coronavirus (COVID-19): SME policy responses. *Tackling Coronavirus COVID-19*, OECD, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2VsvbqE>.

19. O tema tem ganhado cada vez mais destaque no Fórum Econômico Mundial, especialmente por meio da Fundação Schwab para o Empreendedorismo Social, refletindo, por exemplo, no Manifesto Davos 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2Uw4YrP>.

20. Iniciativa na mesma direção já está sendo noticiada em Portugal. Ver: Covid-19. Governo vai chamar os desempregados para ajudar entidades. *RTP Notícias*, 1 abr. 2020. Disponível em: <https://bre.is/HUR2HEYe>.

21. BOSMA, N. et al. 2019/2020 Global Report. London: GEM, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2GhGaiF>.

22. Ver Portal do Empreendedor: <http://www.portaldoempreendedor.gov.br>.

23. Acerca do financiamento do Sistema S, ver: AFONSO, J. R.; CASTRO, K. Repensando o financiamento do “Sistema S”. Poder 360, 9 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3a6TqzX>.

24. Um exemplo nesse sentido são as ações comunitárias que se tem visto em algumas comunidades carentes, como em Paraisópolis, na cidade de São Paulo, onde a organização comunitária e a realização de ações em parceria com organizações da sociedade civil para conter a difusão da pandemia têm se mostrado efetivas. Ver: <https://bit.ly/2Vr00Ng>.

país de dimensão continental, as prefeituras poderiam liderar a mobilização local, inclusive com políticas de compras públicas dirigidas aos pequenos produtores e prestadores de serviços de suas redondezas. As possibilidades são infinitas e simples.²⁵ Por exemplo, muitos acreditam que as infraestruturas urbana e digital das cidades mudarão em um mundo pós-pandemia; as prefeituras podem aproveitar mão de obra e negócios locais para avançar nesse sentido.²⁶

À parte essas novas formas de proteção social, é preciso que se reorganize toda a política social. Há que se nacionalizar sua formulação e modernizar sua gestão. Em particular, é chave adotar definitivamente o Cadastro Único, que, antes de tudo, é um instrumento para dar eficiência à política social. É premente acabar com os desvios de quem recebe e mesmo de quem concede. Poderia ser prevista a perda de emprego, inclusive em serviço público, para quem recebe o benefício indevidamente – e mesmo abrir processo por crime comum. Ao mesmo tempo, poderiam igualmente ser punidos a autoridade responsável e o servidor público que não tomassem providências para evitar pagar benefício a quem não tem direito.

Um novo programa poderia ser denominado Proteção Social Responsável. Contemplaria todos os brasileiros e todos os serviços públicos cobertos pela Ordem Social da Constituição Cidadã – todos os brasileiros, como dito, registrados em um cadastro nacional unificado, com um único número de identificação de cada cidadão. Exigiria que existisse um plano nacional integrado para contemplar e harmonizar ações e objetivos de todas as políticas – ou seja, da seguridade social (previdência, assistência, saúde), passando pela educação e contemplando também assistência ao trabalhador (inclusive seguro-desemprego), ciência e tecnologia e assistência às minorias (como indígenas). Todas as ações dos diferentes níveis e unidades de governo precisariam estar harmonizadas e ser consistentes e coerentes entre si.

A maior inovação (ou provocação) é prever coparticipação no financiamento dos serviços públicos por todos os cidadãos, proporcionalmente à renda de cada um. Propõe-se um critério para compartilhar o custeio do serviço público, mas sem estar vinculado ao gasto e sem buscar seu reembolso. Quem fosse assistido pelo Bolsa Família, por exemplo, pagaria no máximo 1 real para acessar serviço de ensino e igual valor para saúde. O objetivo é criar um controle social e maior responsabilidade do próprio beneficiário – na partida, até poderia ser aumentado em 2 reais o valor dos benefícios. O importante é que os contribuintes com imposto de renda a pagar necessariamente coparticipariam diretamente da conta que imputassem ao SUS ou de gastos com escolas ou universidades públicas, sempre com valores muito baixos, longe do custo, mas criando a responsabilidade e sobretudo imputando-lhes o interesse em cobrar por melhores serviços. Eles seriam sempre informados dos custos que imputassem diretamente ao acessar qualquer

25. Acerca de uma nova onda descentralizadora e do maior protagonismo dos governos locais, vale destacar matéria da *The Economist* que afirma: "At a time when many Latin Americans are fed up with their democracies, more decentralisation could be a way to refresh them". Em: The growing importance of Latin America's mayors. *The Economist*, 3 out. 2020. Disponível em: <https://econ.st/3lyH7mb>.

26. SHENKER, J. Cities after coronavirus: how Covid-19 could radically alter urban life. *The Guardian*, 26 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2UNeKoo>.

serviço público, mesmo que fosse por estimativa. Ou seja, cada estudante em uma universidade pública saberia o valor que o governo gasta com ele e, por conseguinte, qual sua contribuição.

A segunda inovação é criar um conjunto diferenciado e articulado de serviços e benefícios sociais públicos. Quem não estivesse em idade ou condições de trabalhar poderia ser atendido pela rede de assistência social – depois, se comprovasse não ter renda, poderia fazer jus a benefício, como o Bolsa Família, ou receber apoio de governos estaduais e municipais, como creches infantis, asilos e restaurantes populares. A tal rede não poderia ascender os brasileiros que não atendessem aos critérios – a menos que pagassem por todo o serviço.

A parcela da população em idade de estudar e não trabalhar seria cadastrada na rede, o que lhe permitiria acessar os sistemas de educação, da Infantil ao Ensino Médio. Outros serviços poderiam estar vinculados, sempre exigida coparticipação, mesmo com valores irrisórios. A quem estuda (e trabalha ou não) deveria haver um estímulo, que seria negado àqueles que podem e não estudam.

Quem tivesse condições de acessar o mercado de trabalho, e não fosse como exceção para a rede de assistência (por exemplo, mães que não tivessem com quem deixar os filhos), seria cadastrado em outra rede, para contemplar não apenas a possibilidade de contribuir e depois se aposentar, mas sobretudo para ser consultado e beneficiado por programas de formação e de requalificação profissional, que deveriam abranger todas as instituições de Ensino Superior e parcerias com o Sistema S e outras entidades profissionais.

O benefício do seguro-desemprego seria transformado em seguro-destrabalho, mas, em qualquer situação, o pagamento de valores estaria sempre condicionado à obrigação de realização de cursos de formação, preferencialmente oferecidos a distância. Seria também estimulada a previdência privada, complementar ou básica, aberta ou fechada, inclusive com medidas tributárias que premiassem quem poupa no presente para se aposentar no futuro e quem opta por contribuir para planos multipatrocinados ou de grandes categorias profissionais ou de entidades empresariais.

A tratar ainda da rede de assistência social aos idosos sem fonte própria de subsistência. O fato é que todo e qualquer brasileiro, em qualquer momento de sua vida, estaria vinculado a uma das diferentes redes que comporiam um sistema nacional e único de proteção social responsável. Essa qualificação caberia tanto ao poder público, que estaria obrigado a prestar serviços ou oferecer benefícios, quanto ao próprio cidadão a ele ascender de forma responsável. Um bom sinal seria o uso de um único e grande cadastro nacional, que fizesse todos os cruzamentos necessários, sobretudo para verificação automática se o acesso a um benefício ou a um serviço é permitido àquele cidadão, se ele contribuiu ou se ele reúne condições. Não poderia nem se registrar para receber o Bolsa Família quem já recebesse renda por outra

fonte, empregatícia ou não – nem seria o caso de expurgar depois, mas simplesmente de não aceitar inscrição ou de dar baixa automaticamente tão logo recebesse outra renda.

Uma área merece atenção especial na reconstrução da política social: a da saúde, por razões óbvias. Não basta vencer a pandemia da covid-19; é preciso evitar que novas doenças venham a provocar iguais danos para a sociedade e para a economia.

Os investimentos públicos em saúde são uma óbvia exigência social e econômica, mas constituem também uma espetacular forma de multiplicar renda e emprego na economia.²⁷ A saúde, no Brasil, já respondia por 7,6% do valor adicionado, 7,1% dos postos de trabalho e 9,6% da remuneração do País.²⁸ O Brasil tinha uma vantagem e não soube tirar proveito dela: possuía um sistema único e nacional (SUS), dos maiores do mundo, porém à custa de baixos aportes estatais. À emergência em investir e fortalecer a rede hospitalar, à proteção contra epidemias e à vigilância sanitária, deve-se seguir uma solução definitiva para saneamento, antiga e grave deficiência que poderia ser atendida por investimentos privados.²⁹

Curiosamente, as despesas com saúde ficaram para trás, o que faz do Brasil, dentre as grandes economias, dos governos que menos respondem pelo gasto nacional com tal função, apesar de ter um dos maiores sistemas públicos de saúde (SUS) do mundo.³⁰ De acordo com dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 57% do gasto com saúde no Brasil é privado; em nossa vizinha Colômbia, por exemplo, esse percentual é de apenas 26%.³¹ A execução do SUS é extremamente descentralizada – na realização direta do gasto público com assistência hospitalar, 50% cabe aos estados e 45% aos municípios.³² Também na assistência social, salvo o pagamento da bolsa em si, as prefeituras têm papel-chave em cadastrar e acompanhar beneficiários, bem assim em gastos diretos – com abrigos e restaurantes populares.

27. Por exemplo, estudo recente da consultoria McKinsey estima que melhores condições de saúde podem levar a um aumento de 0,4 p.p. na taxa média de crescimento anual do PIB mundial entre 2020 e 2040. Ver: REMES, J. et al. Prioritizing health: a prescription for prosperity. *McKinsey Global Institute*, jul. 2020. Disponível em: <https://mck.co/34uX5Xm>.

28. Para mais detalhes, ver: Conta-Satélite de Saúde: em 2017, 9,2% do PIB foram gastos no consumo de bens e serviços de saúde. *Agência IBGE Notícias*, 20 dez. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2NFrPNp>.

29. Vale aqui destacar documento publicado pelo Banco Mundial a respeito do SUS: GRAGNOLATI, M.; LINDELOW, M.; COUTTOLENC, B. *Twenty years of health system reform in Brazil: an assessment of the Sistema Único de Saúde*. Washington, DC: World Bank, 2013. Versão em português disponível em: <https://bit.ly/3g7XR0G>.

30. André Medici, pesquisador do Banco Mundial, sempre alertou para o baixo gasto público do sistema de saúde brasileiro. Ver, por exemplo: Desafios para a cobertura universal em saúde no mundo e no Brasil. Disponível em: <https://bit.ly/39mD2uQ>.

31. Health spending. *OECD Data*, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3arIT3n>.

32. O governo federal pesa mais no critério de financiamento, mas os demais governos predominam com larga folga no de execução das despesas com a função saúde, sobretudo na assistência direta. Em 2018, em um exercício preliminar para eliminar transferências intergovernamentais, Kleber Castro estima que R\$ 287 bilhões tenham sido gastos com tal função, tendo a União respondido por 41% do total, pela ótica do financiamento, e apenas 14%, pela ótica da execução, em comparação a 35% dos estados e 50% dos municípios. Estes concentram o gasto com a subfunção saúde básica – 50% do total. Na subfunção assistência hospitalar, a que mais importa diretamente no combate do coronavírus, 50% do gasto é realizado diretamente pelos estados e 45% pelos municípios, respondendo a União por irrisórios 5% do total dispendido no País em 2018. A fonte primária é a consolidação dos balanços públicos divulgada anualmente pela STN.

O saneamento público representa outra frente de ação de investimento social, com potencial para combinar questões de saúde pública e progresso socioeconômico. Como já destacado, frente a um cenário de restrição fiscal crônica, é preciso que se desenvolvam arranjos institucionais e modelo de parcerias inovadores, em especial aqueles capazes de combinar atores públicos e privados. Dentre outras possibilidades, uma ideia é criar uma forma de parceria público-privada, caracterizada pela constituição de uma empresa de controle público, mas com gestão privada e financiamento de mercado.³³

Reconstrução econômica

São dois caminhos a serem explorados inevitavelmente, um já posto antes da covid-19 e outro que decorrerá da pandemia.

Nas tendências já manifestas estavam a da digitalização da economia. É inexorável e não se trata mais tão somente de colocar robôs nas fábricas, mas de automatizar radicalmente os serviços, privados e também públicos.

A pandemia forçou novos hábitos de trabalho, em casa, e de consumo, pelo comércio eletrônico, que em muito persistirão mesmo depois de vencido o coronavírus. Assim, faz-se necessária iniciativa para promover a adoção das novas ferramentas digitais, bem como a capacitação da força de trabalho para essa realidade e as novas capacidade exigidas.³⁴

A antiga e profunda deterioração das contas públicas do País, que não mais se poderá resolver aumentando carga tributária em meio a longa recessão, também exigirá uma digitalização profunda das ações públicas, para se fazer mais com menos recursos.³⁵ Ainda que o Brasil apresente bons índices de *e-government* quando comparado aos demais países latino-americanos, é preciso avançar ainda mais e, principalmente, traduzi-los em maior eficiência da administração pública, visto que o País ainda apresenta indicadores abaixo da média em áreas como tempo para uma transação governamental.³⁶ Políticas de fomento, de financiamento e até compras públicas deverão promover ações rumo à revolução digital, inclusive como forma de retomar a economia.

33. A ideia é desenvolvida em mais detalhes por Afonso e Biasoto Jr. (2007).

34. Para oportunidades e desafios da digitalização no âmbito subnacional, ver: DE MELLO, L.; TER-MINASSIAN, T. Digitalisation challenges and opportunities for subnational governments. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n. 31. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/31rdSe6>.

35. Acerca da maior eficiência nos gastos, vale ver “Gobiernos subnacionales y coronavirus: acciones y lecciones aprendidas de la región”, de Axel Radics e Alejandro Rodríguez Ramírez, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Disponível em: <https://bit.ly/3gekFMh>.

36. Ver: OECD et al. *Latin American economic outlook: digital transformation for building back better*. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3jFbEnh>.

O Fórum Econômico Mundial propõe como um dos caminhos para a recuperação econômica o reforço da competitividade digital das economias por meio do investimento direto estrangeiro em atividades da economia 4.0.³⁷ As Nações Unidas, por sua vez, apresentaram ideias para uma recuperação pautada em investimentos sustentáveis, aliando a retomada econômica com o enfrentamento à ameaça climática.³⁸

Também nesse sentido será preciso adequar o sistema tributário como um todo às inovações tecnológicas da revolução digital e as mudanças que provocam nas práticas comerciais e nas relações econômicas e sociais em geral.

Assim, a mera aprovação de um imposto sobre valor agregado (IVA) nacional não representa uma verdadeira reforma do sistema tributário. Mais ainda, sua criação impactaria mais as atividades de serviços, justamente aquelas que mais duramente foram atingidas pela crise. É imperativo que se enfrente a tributação excessiva da folha salarial e dos lucros empresariais, hoje sujeitos a alíquotas muito elevadas quando comparadas com os padrões internacionais.

O caminho não será fácil, e velhas ideias terão de ser confrontadas com a nova realidade. Por exemplo, a ideia de tributar movimentações financeiras que ocasionalmente aparece no debate nacional já não era seguida por nenhum país, e agora com juros negativos e com deflação, no lugar de inflação, viu sua base de cálculo encolher demais.

A profunda descoordenação federativa na crise da covid-19, em que o governo federal abdicou de seu papel de líder da federação, para se tornar o principal vetor de conflito com os demais governos, dificulta qualquer reforma que envolva tributos estaduais e municipais que transfira o poder regulador e administrativo para o governo federal, tal como prevê a principal proposta em pauta, sendo preferível adotar o modelo dual, como já existe no IVA do Canadá e da Índia. Nesse caso, persiste um só e mesmo imposto, mas regulamentado e administrado em separado pelo governo central e pelos demais governos, porque aquele não retomará tão cedo condições políticas para liderar a federação, e, no caso tributário, a autonomia dos impostos locais é elemento essencial para a sobrevivência e gestão estadual e municipal.³⁹

O fato novo criado pela atual pandemia respeita à regionalização da produção mundial. Essa, pode-se dizer, foi a maior novidade, cuja importância e riscos emergiram com a pandemia da covid-19 e marcam a mudança mais radical na globalização produtiva, dada a extrema concentração na fabricação de insumos

37. Digital FDI. Disponível em: <https://bit.ly/2BlnuMP>.

38. Mensagem do Dia da Terra. Disponível em: <https://bit.ly/2Zketvd>.

39. Para uma ampla análise dos impactos da crise da covid-19 no âmbito subnacional, ver: The territorial impact of COVID-19: managing the crisis across levels of government. *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, 16 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/33EsQhi>.

hospitais em uma única nação. Cabe ressaltar que desde 2012 verifica-se um aumento da participação do comércio intrarregional, que hoje corresponde a aproximadamente 50% do comércio total.⁴⁰

Empresas revisarão suas cadeias produtivas e comerciais e os governos adotarão políticas modernas de substituição de importações, pois não se poderá repetir o erro da excessiva dependência. Isso abrirá uma oportunidade ímpar para o Brasil, como bem sintetizam os *rankings* de competitividade do Fórum Econômico Mundial: aparece na oitava posição de PIB e no décimo de tamanho de mercado (aliás, desempenho tão bom que não se repete entre dezenas de indicadores e pilares).

Esse cenário, no entanto, exige que se atente para o processo de desindustrialização em curso no País, desde meados de 1980, e que durante a pandemia se revelou determinante na incapacidade de resposta para a produção de artigos como máscaras, equipamentos de proteção individual (EPIs) etc.⁴¹

CONCLUSÕES

Sem negar a tragédia que se abateu sobre o Brasil por conta da covid-19, é forçoso reconhecer que se abriram oportunidades para a reconstrução de sua economia e de sua sociedade, com mais digitalização da economia, regionalização produtiva, investimentos sociais e proteção social.

Ao estourar a crise, a rápida e intensa iniciativa parlamentar e a ação descentralizada dos governos na saúde e na ordem pública criaram condições favoráveis para se avançar em reformas institucionais.

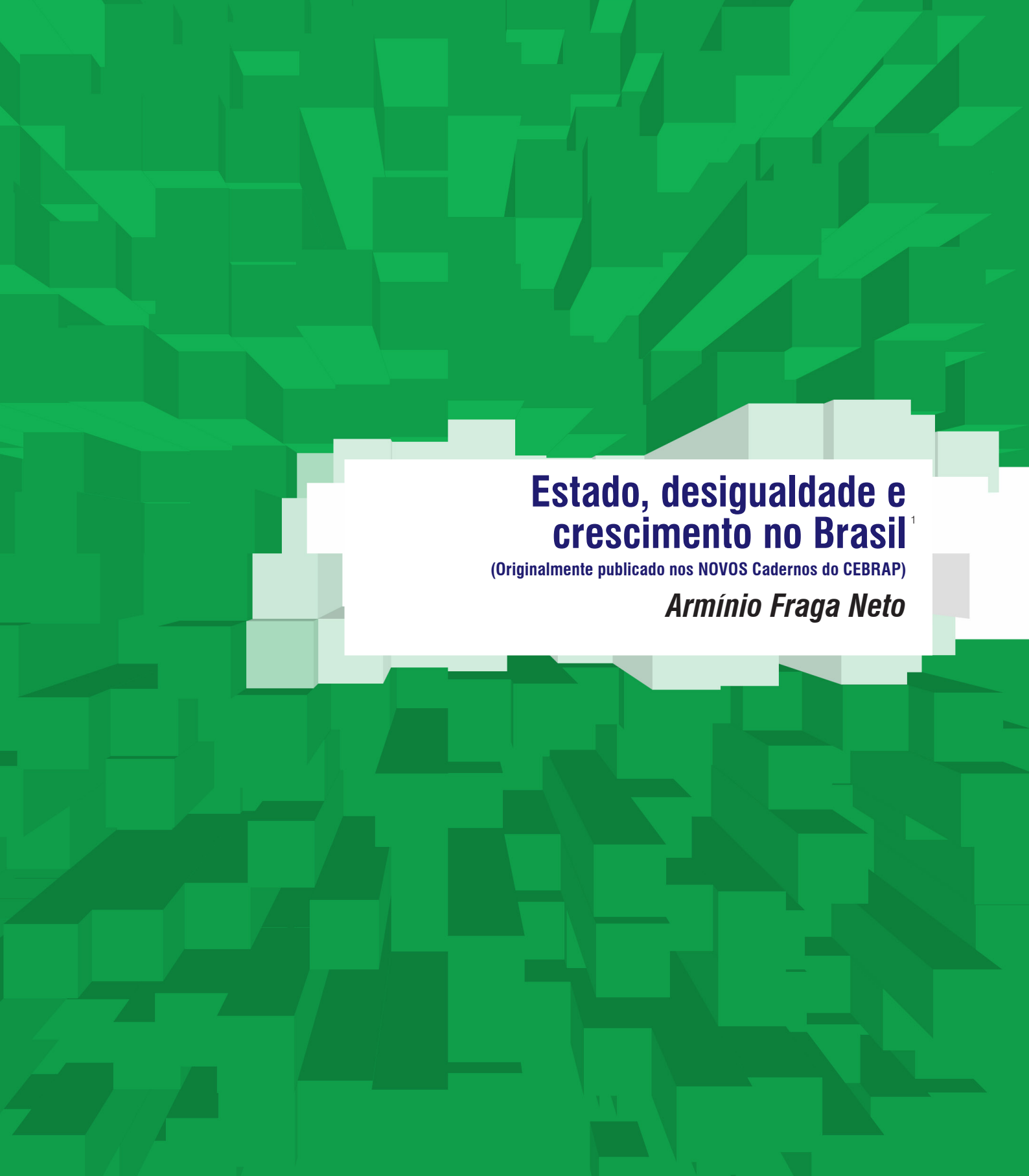
Enfim, está nas mãos só dos próprios brasileiros adotar e implantar um plano estratégico que lhes permita a reconstrução de sua Nação, em bases sociais e democráticas. Esse é o objetivo desta proposta ao debate.

José Roberto Afonso

Economista; professor do IDP e pesquisador do CAPP; pós-doutorado pela Universidade de Lisboa; doutor pela Unicamp e mestre pela UFRJ; consultor independente.

40. Ver: LUND, S. *et al.* *Risk, resilience, and rebalancing in global value chains*. McKinsey Global Institute, ago. 2020. Disponível em: <https://mck.co/3d4QwyP>.

41. Ver, por exemplo: COELHO, J. R. R. Reindustrialização é pauta urgente no Brasil. *Poder 360*, 24 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2BR2ixS>.



Estado, desigualdade e crescimento no Brasil¹

(Originalmente publicado nos NOVOS Cadernos do CEBRAP)

Armínio Fraga Neto

RESUMO

As desigualdades seguem extremas no Brasil, em termos absolutos e de oportunidades. Para avançar será necessário investir mais na área social. Recursos viriam da eliminação de subsídios e impostos regressivos e de reformas da Previdência e do Estado. Essas três fontes reduziriam diretamente a desigualdade e a incerteza macroeconômica. Conclui-se que distribuir e crescer são objetivos complementares e politicamente essenciais.

PALAVRAS-CHAVE: reformas; investimento social; desigualdade; crescimento

ABSTRACT

Inequality remains high in Brazil, in absolute terms, and opportunities wise. In order to advance, it will be necessary to invest more in the social sphere. Resources would come from the elimination of regressive taxes and subsidies, and from social security and State reforms. These sources should also have a direct benefic impact on inequality and macro uncertainty. Thus, distribution and growth are essential and complementary goals.

KEYWORDS: *Reforms; social investment; inequality; growth*

INTRODUÇÃO

As desigualdades são extremas no Brasil. Essa condição se perpetua por meio de uma miríade de mecanismos formais (institucionais) e informais (culturais). Não tenho aqui a pretensão de apresentar uma avaliação completa do tema.² Pretendo apenas expor alguns aspectos econômicos e sociais que diferenciam nossa situação daquela da maioria dos países do planeta. Uma vez entendido o quadro, a chance de se viabilizar uma agenda mais eficaz de desenvolvimento aumentaria. Na essência, estou falando de se atacar o quanto antes as desigualdades para deslanchar um círculo virtuoso de crescimento inclusivo e sustentável.

1. Artigo baseado em apresentações feitas pelo autor no Agora, Brazil LAB/Princeton, Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC), Casa das Garças, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), Instituto Brasileiro de Economia – Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV) e Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). O autor agradece as críticas e sugestões detalhadas do parecerista e as de Angela Alonso, Edward Amadeo, Marta Arretche, Edmar Bacha, Pedro Bodin, Laura Carvalho, Maíra Celidonio, Paulo Costa, Sergio Fausto, Miguel Foguel, Pompeu Hoffman, Miguel Lago, Marcos Lisboa, Marcelo Medeiros, Rudi Rocha, Rozane Siqueira, Paulo Tafner e Rogério Werneck. Opiniões e erros são de responsabilidade do autor.

2. Para um tratamento conceitual, vale ler Tilly (1998).

Não há contradição entre os objetivos de crescer e distribuir no Brasil de hoje. O Estado arrecada mal (a tributação distorce a alocação de recursos e é regressiva), gasta mal (pois investe pouco e parte relevante dos gastos é regressiva) e sobra pouco para investir no social. Para liberar recursos, será necessário reformar mais a Previdência, reformar o Estado (em particular a parte administrativa) e promover uma relevante redução de subsídios e gastos tributários. Esses passos deveriam por si reduzir a desigualdade de renda, além de liberar recursos para usos melhores, que nos aproximariam de um ideal de igualdade de oportunidades. A seguir, os detalhes.

BREVE PANO DE FUNDO E QUADRO ATUAL

Na transição de uma economia baseada na agricultura para uma movida por industrialização e urbanização, o Brasil cometeu um erro fatal: optou por e insistiu em um modelo fechado, de substituição de importações, com grande peso do Estado na produção e pouca ênfase em educação, produtividade e igualdade. As consequências dessa escolha não transpareceram por um bom tempo, pois a economia cresceu muito do pós-guerra até 1980. Durante esse período a renda per capita do Brasil dobrou como proporção da americana. Mas ao final da década de 1970 começaram a surgir sinais claros de que o modelo se esgotara, com destaque para a aceleração da inflação e o aumento do endividamento externo. Fragilizada, a economia não resistiu aos choques de juros e do petróleo e desembocou na chamada década perdida (1981 a 1993), quando a renda per capita caiu cerca de 10%. A desigualdade da renda do trabalho medida pelo coeficiente de Gini manteve-se alta durante todo esse período, como mostra o Gráfico 1.³

Na década de 1990, a partir da promulgação da Constituição de 1988, foram plantadas as bases para as reduções da pobreza e da desigualdade, que viriam a ocorrer sobretudo a partir de 2001. Os mais pobres se beneficiaram da queda da inflação e das políticas sociais de Fernando Henrique Cardoso, turbinadas por Lula em seus dois mandatos. Exemplos incluem programas como Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada, aumentos no salário mínimo, a universalização do Ensino Fundamental e melhorias significativas em indicadores da saúde.

Os ganhos foram relevantes, embora hoje saibamos que menores do que se imaginava à época, por duas razões. Em primeiro lugar, estudos de Marcelo Medeiros e Fábio A. Castro (2018)⁴ e Pedro H. de Souza (2016) usando dados do imposto de renda demonstram que a fatia da renda dos mais ricos é bem superior àquela estimada pelas pesquisas domiciliares. Mostram também que essa fatia vem se mantendo

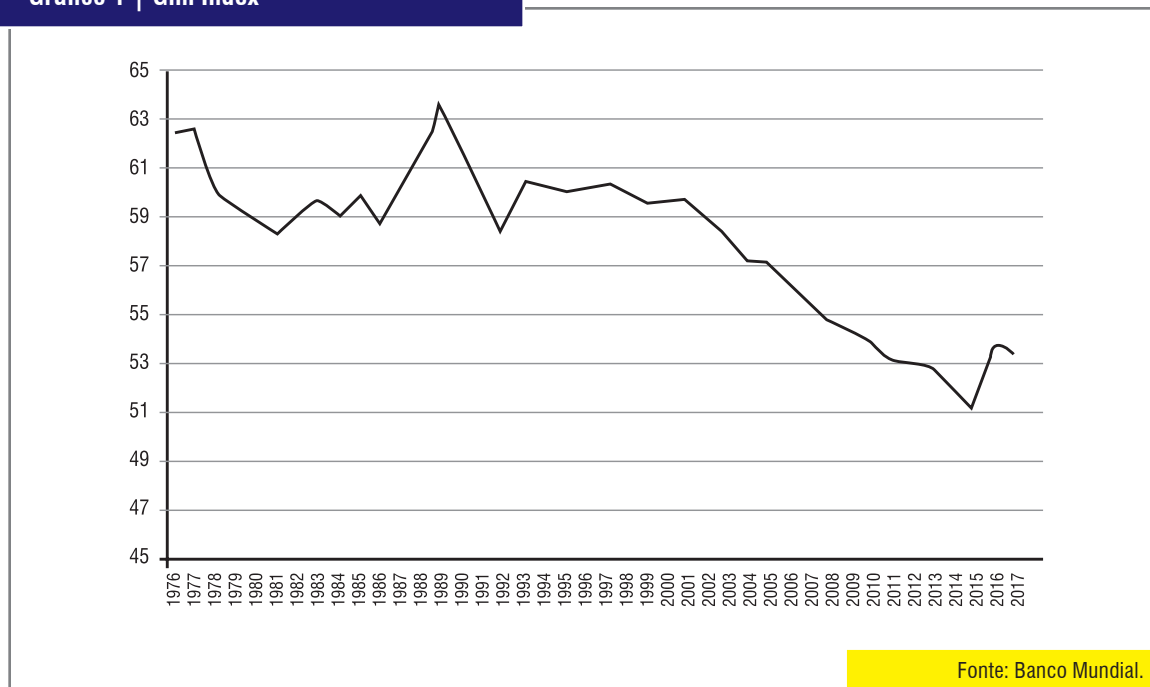
3. Exemplo para entender o que significa o coeficiente de Gini: um caso em que os 20% mais ricos detêm 80% da renda corresponde a um Gini de 60 ou mais.

4. Ver Medeiros e Castro (2018) e referências lá citadas.

alta e relativamente estável há décadas. E, finalmente, recalculam o coeficiente de Gini com base nos novos dados, chegando à conclusão de que a desigualdade passou a cair muito lentamente em 2006.⁵ Em segundo lugar, a desigualdade vem aumentando desde 2015, em função de uma recuperação lenta e desigual da forte recessão observada a partir de 2014.

Em direção contrária vão abordagens que levam em conta o impacto distributivo de gastos públicos em áreas como saúde e educação. Os trabalhos de Nora Lustig para a América Latina sugerem impacto positivo, sobretudo na área da saúde.⁶ Esse impacto aponta da direção de oportunidades para a política pública, mas nem de longe elimina a necessidade de se fazer mais a respeito da desigualdade.

Gráfico 1 | Gini Index



Além da desigualdade persistente, há que se ter em mente também a relevante falta de mobilidade entre estratos de renda. Esse é um aspecto importante da desigualdade. No caso brasileiro o problema fica claro quando se analisa o quanto a escolaridade do filho está condicionada à escolaridade do pai. Pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2014, cerca de dois terços dos filhos de pai sem instrução permanecem sem instrução ou não completam o Ensino Fundamental. Esse número é melhor do que os 87% de 1996, mas segue bastante elevado.⁷

5. Como ilustrado pela Figura 42 em Souza (2016).

6. Ver, por exemplo, Lustig (2016) e referências lá citadas.

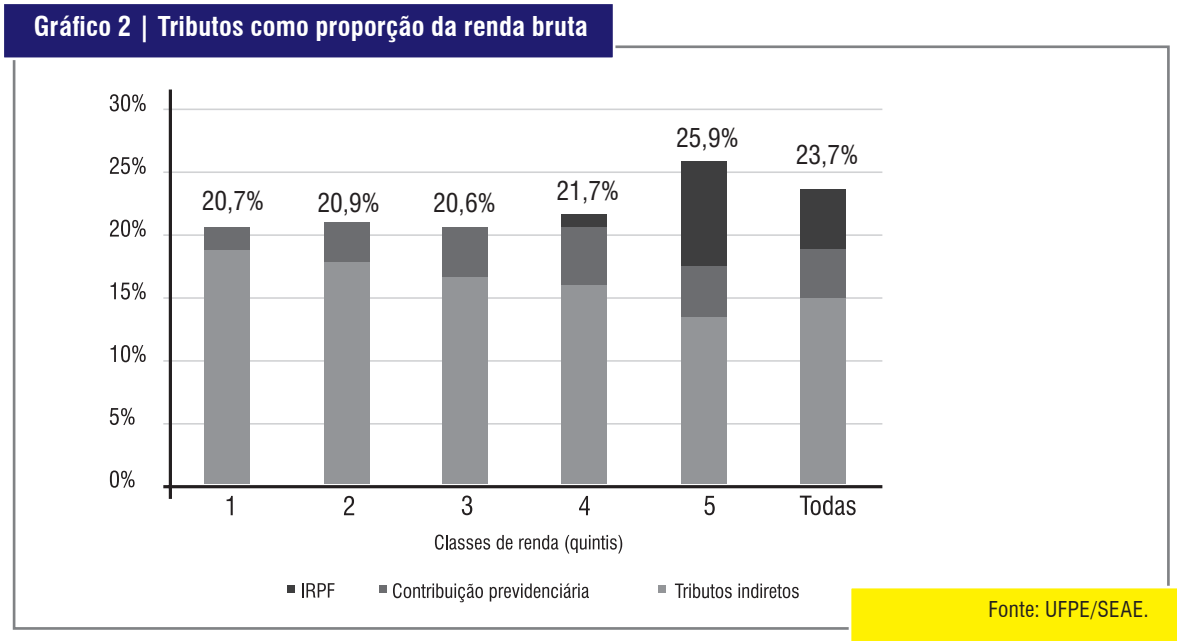
7. Agradeço a Paulo Tafner por esses dados. Uma análise mais completa pode ser encontrada em Mahlmeister *et al.* (2019).

Embora a redução da desigualdade verificada a partir da virada do século tenha sido significativa, o Brasil segue muito desigual quando comparado com a maioria das economias avançadas e de renda média, como veremos a seguir. Dentre os muitos problemas destacam-se a má qualidade dos serviços públicos (objeto de crescentes queixas da população) e a precariedade dos empregos (a informalidade segue alta) e do saneamento (metade dos lares não tem esgoto adequado).

O IMPACTO DA AÇÃO DO ESTADO SOBRE A DESIGUALDADE NO BRASIL

Não é segredo e tampouco exagero observar que muita gente enriqueceu no Brasil pela via da captura do Estado. Exemplos recentes incluem subsídios do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), desonerações tributárias, gastos tributários e outros. Essa forma de enriquecimento constitui um verdadeiro veneno social, e voltarei ao tema mais adiante.⁸

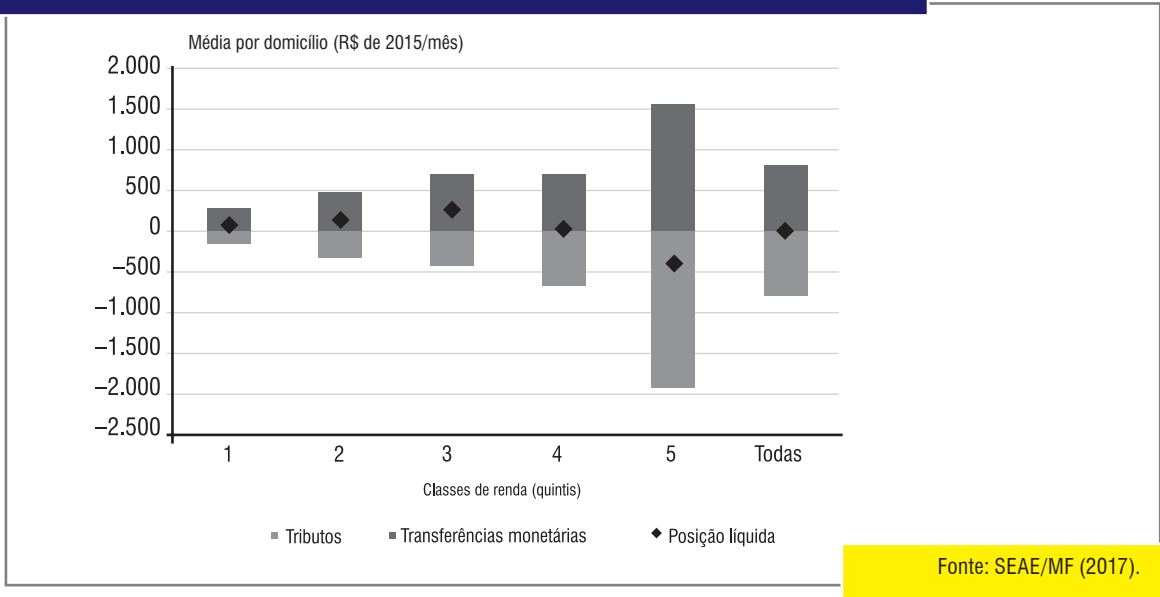
O Gráfico 2 mostra a carga tributária incidente sobre a renda bruta familiar, ou seja, a renda acrescida de transferências (83% das quais correspondem a aposentadorias e pensões). Chama a atenção a horizontalidade da incidência, ou seja, a tributação dos vários quintis é aproximadamente a mesma, subindo levemente no último. Para as classes de menor renda, destacam-se os impostos sobre o consumo. O imposto de renda das pessoas físicas adquire peso apenas no quintil de renda mais alta.



8. Os gráficos desta seção foram gentilmente fornecidos pela professora Rozane Siqueira, da Universidade Federal de Pernambuco, e fazem parte do relatório *Efeito redistributivo da política fiscal no Brasil* (BRASIL, 2017).

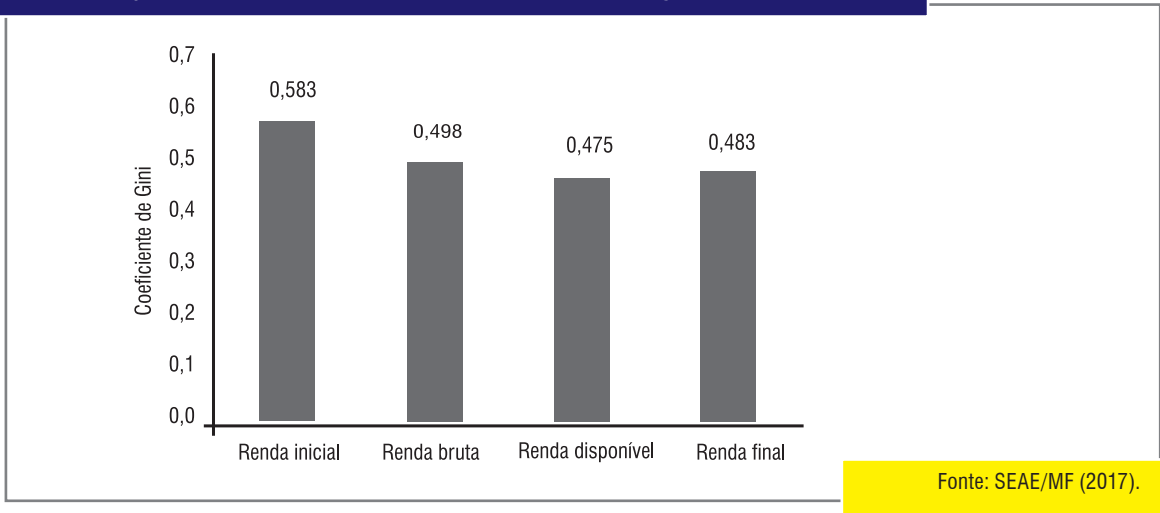
No Gráfico 3 comparam-se as transferências, que somam à renda das famílias, com os tributos, que subtraem. Quando as transferências excedem os tributos, tem-se impacto distributivo positivo. O maior impacto positivo ocorre no quintil do meio, em função do grande número de aposentadorias, que têm como piso o salário mínimo.

Gráfico 3 | Efeito líquido dos tributos e transferências sobre a renda das famílias

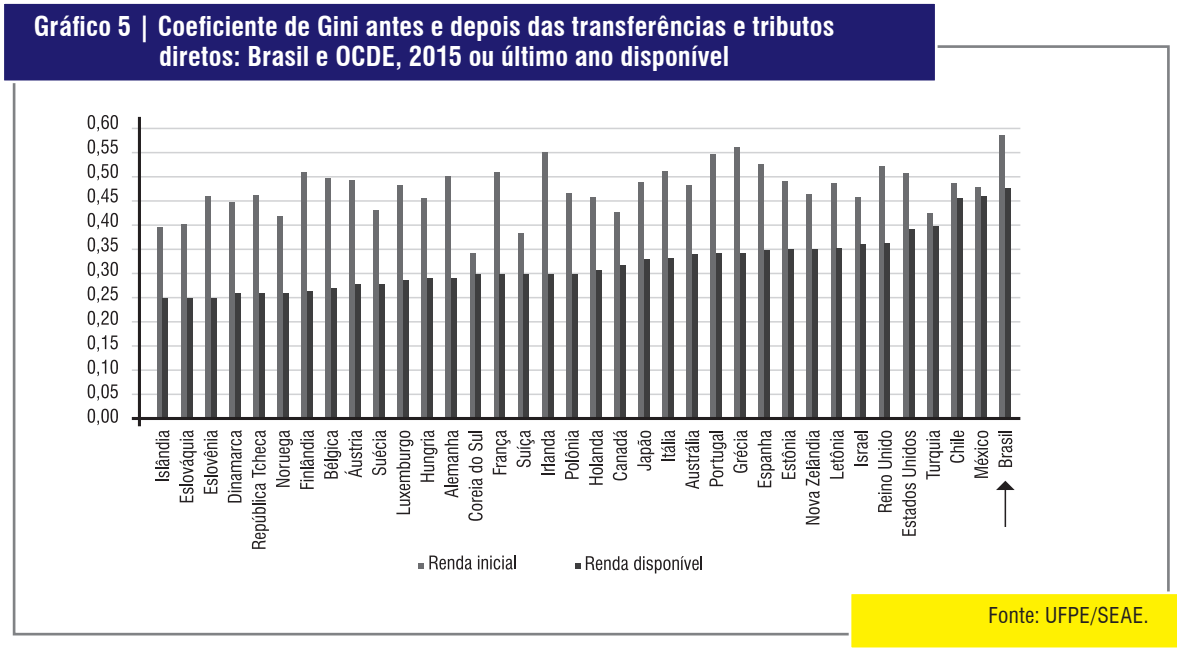


No Gráfico 4 calcula-se então o impacto sobre o coeficiente de Gini dos impostos e transferências para o Brasil em 2015. Ocorre uma redução da desigualdade de 10 pontos, uma queda importante. As transferências são responsáveis pela maior parte da queda.

Gráfico 4 | Coeficiente de Gini em cada estágio da distribuição de renda



O Gráfico 5 mostra os coeficientes de Gini antes e depois da ação direta do Estado para o Brasil e para os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que inclui países de renda média. A queda na desigualdade causada pela ação do Estado no Brasil é relevante, mas inferior àquela observada na maioria das economias avançadas. Não é consolo, mas é bem maior do que aquela observada na maioria dos países de renda média. Infelizmente, tanto em uma medida quanto em outra, o Brasil é o mais desigual da amostra.

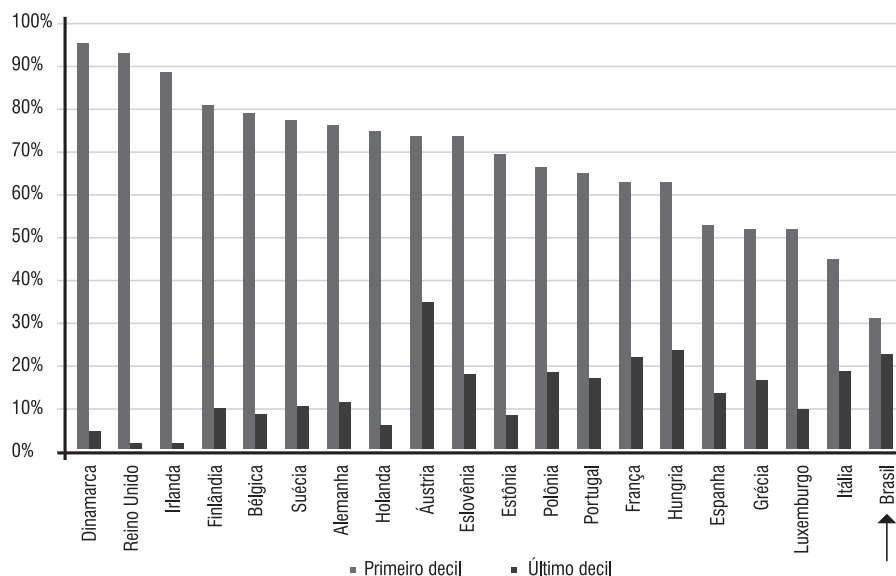


Outra forma de visualizar o impacto da ação do Estado sobre a distribuição de renda é comparar o valor das transferências sociais como proporção da renda do primeiro e do décimo decis da renda. Presume-se que as transferências devem beneficiar proporcionalmente mais os mais pobres. O Gráfico 6 deixa claro que o Brasil é dos que mais transferem para os mais ricos e o que menos transfere para os mais pobres!

Finalmente, o Gráfico 7 mostra para o Brasil o valor das transferências por extrato de renda em termos absolutos. Fica claro que quase a metade vai para o quintil mais rico!

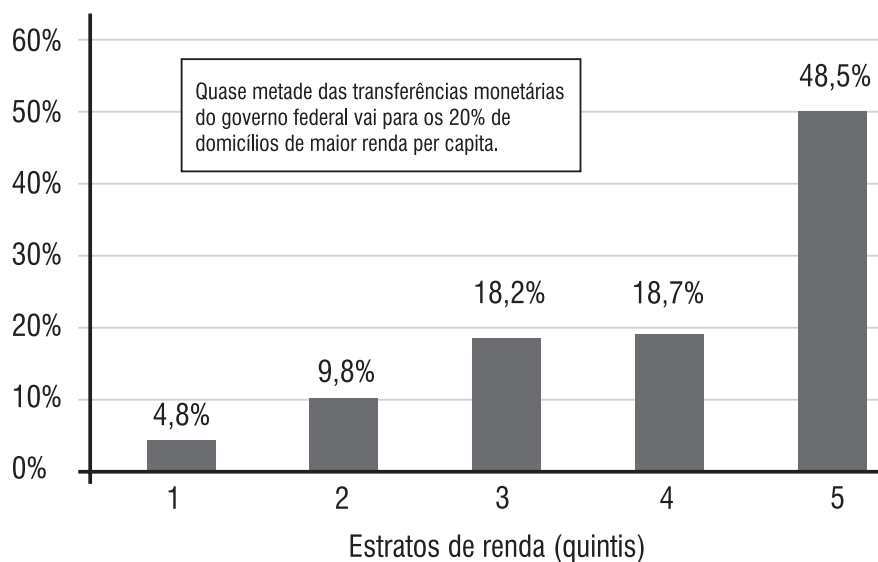
Em suma, muito embora a desigualdade de renda tenha diminuído nos últimos 20 anos, ainda há um longo caminho a percorrer. O Brasil segue sendo dos mais desiguais do mundo. Os pobres pagam quase o mesmo imposto como proporção de sua renda que os mais ricos, mas recebem pouco em troca. O Estado não cumpre seu papel, agindo com frequência como um Robin Hood às avessas. Volto ao tema mais adiante.

Gráfico 6 | Brasil: transferências sociais como porcentagem da renda para primeiro e último decil



Fontes: Paulos *et al.* (2009) e UFPE/SEAE.

Gráfico 7 | Distribuição das transferências monetárias por estrato de renda (2015)



Fonte: pesquisa UFPE/SEAE.

O QUE FAZER?

Existe ampla literatura sobre desigualdade e crescimento. O sinal e a direção causal entre as variáveis dependem das circunstâncias de cada país, cada qual com sua história e suas instituições. Para uma excelente resenha da literatura, recomendo a leitura de texto de autoria de Marcos Mendes (2013).

Meu foco neste artigo é no canal que vai da desigualdade para o crescimento. Além da desigualdade de renda, a desigualdade de oportunidades no Brasil é imensa. O quadro se agrava ainda mais quando parte relevante da desigualdade decorre de práticas patrimonialistas, de captura do Estado, corporativismo e corrupção. Nesse ambiente, predominam a instabilidade política, o desalento e a descrença geral no sistema político. Florescem também populismos de todos os matizes, que com suas propostas frequentemente simplistas, enganosas e ruinosas impedem uma discussão desapaixonada sobre as grandes questões que importam para o bom futuro do País.

Posto de outra forma, a desigualdade é um veneno, que dificulta a construção de uma agenda de reformas necessária para o crescimento. Sem crescimento as oportunidades de melhoria do padrão de vida das pessoas são muito escassas. Ou seja, o combate à desigualdade é mais do que um imperativo moral – é condição necessária para a construção e execução de uma agenda de crescimento sustentável e inclusivo. Por isso não se deve repetir o erro dos anos 1960 e 1970, quando se defendia o crescimento do bolo antes de seu fatiamento. Afinal, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita do Brasil não avança como proporção do americano há cerca de 64 anos, tendo caído nos últimos 40. Esse desempenho medíocre sugere que no caso do Brasil de hoje mais desigualdade prejudica o crescimento.

Uma resposta eficaz ao quadro de estagnação desigual passa obrigatoriamente por aumento dos investimentos públicos nas grandes áreas sociais: educação, saúde, infraestrutura, saneamento, transportes, segurança, meio ambiente. Uso aqui o termo “investimento”, e não “gasto”, pois são de fato desembolsos geradores de grandes retornos em termos da produtividade das gerações atuais e futuras e da qualidade de vida em geral. Falo aqui em financiamento público, não necessariamente provisão pública (tema para outro artigo). Ou seja, o governo pode prover diretamente serviços nas áreas mencionadas ou pode subcontratar o setor privado para fazê-lo, mediante objetivos claros e passíveis de avaliação periódica.

Além de investir mais no social, cabe também um esforço para aumentar a produtividade do Estado, ou seja, cabe melhorar a gestão do Estado com vistas a entregar mais e melhores serviços e bens públicos por unidade de gasto público.⁹

9. Ver: Abrão, Fraga Neto e Sundfeld (2019a).

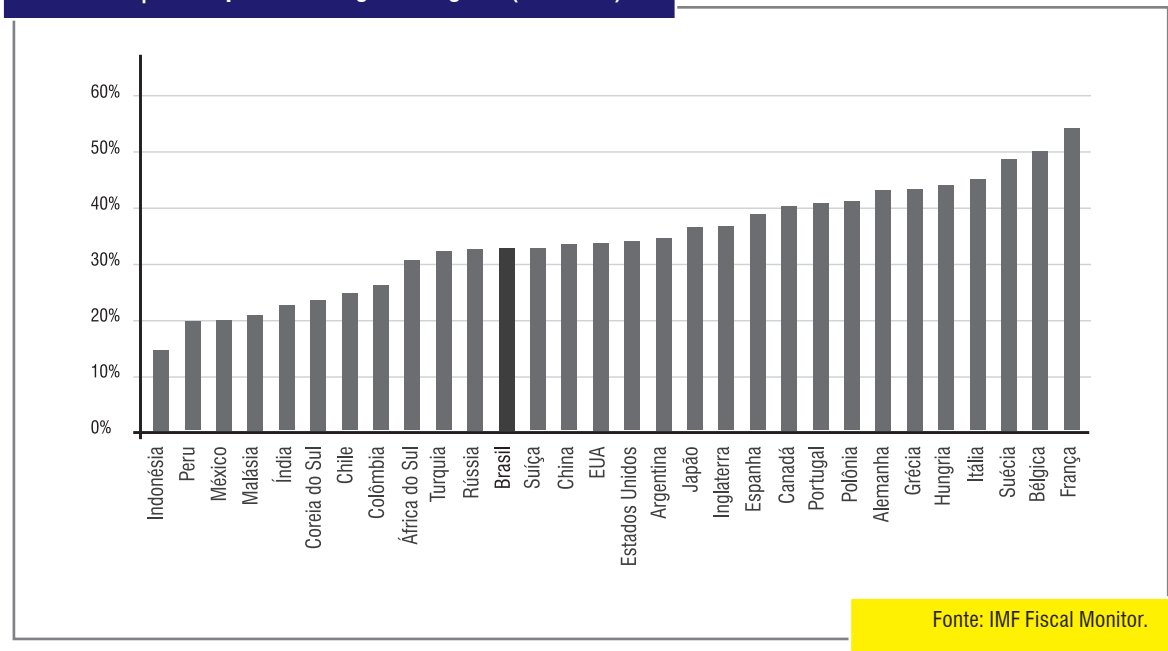
Cabe então a pergunta: de onde viriam os recursos para financiar os investimentos necessários para impulsionar o crescimento e reduzir a desigualdade? Defendo a seguir que da redução dos gastos com previdência, funcionalismo e subsídios regressivos.

FUNCIONALISMO E PREVIDÊNCIA

Examinemos algumas características do gasto público no Brasil (dados de 2017).

1. O gasto primário (ou seja, excluindo juros sobre a dívida pública) do governo geral (todas as esferas) é alto em comparação com países de renda média.

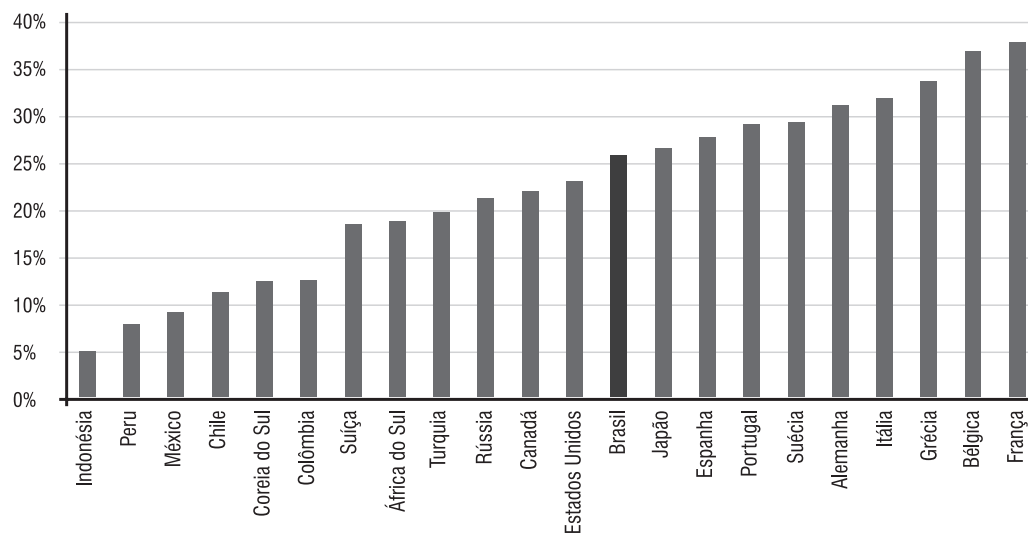
Gráfico 8 | Gasto primário do governo geral (% do PIB)



2. O gasto com funcionalismo e previdência é bastante elevado, especialmente como proporção do total dos gastos, quando atinge os 80%. Visto dessa forma, o Brasil é um ponto fora da curva. Os demais gastos estão muito comprimidos, inclusive os investimentos públicos (estão perto de 1% do PIB, tendo nas últimas décadas chegado a um pico de cerca de 5% do PIB).¹⁰

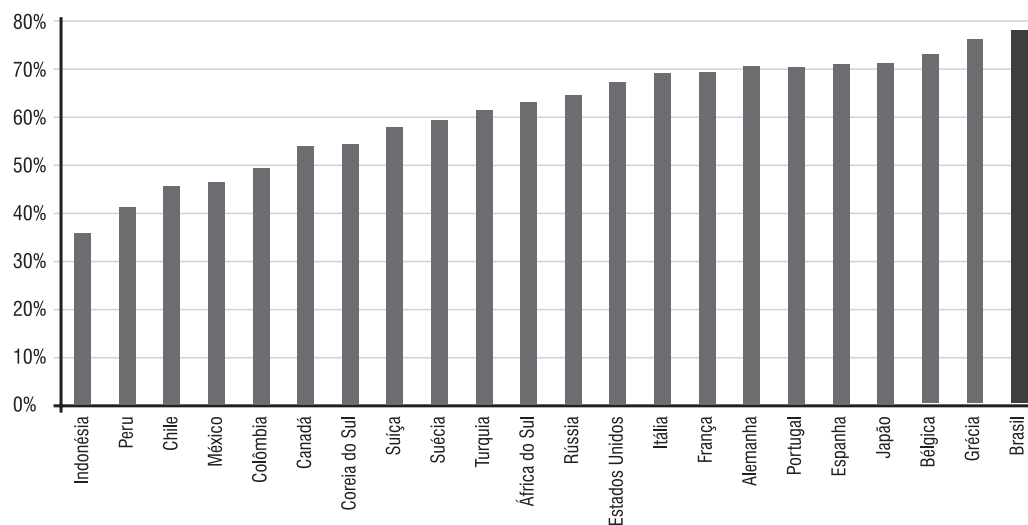
10. Para o restante desta seção, salvo para os dados sobre o número de funcionários, foram escolhidos os países de renda média ou alta, para os quais estão disponíveis dados para o governo geral e para as três categorias de gastos com previdência e seguridade social, linhas 271, 271 e 273 do banco de dados do Fundo Monetário Internacional (FMI). As conclusões gerais não são afetadas quando se trabalha com uma amostra maior.

Gráfico 9 | Gastos do governo com previdência e funcionalismo (% do PIB)



Fonte: IMF Government Finance Statistics.

Gráfico 10 | Gastos do governo com previdência e funcionalismo (% do gasto primário)



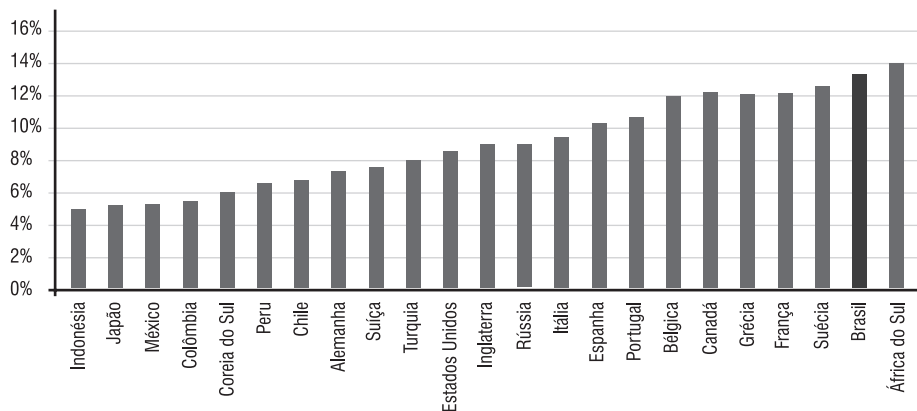
Fonte: IMF Government Finance Statistics.

Vejamos agora a parte do funcionalismo.

3. Tanto como proporção do PIB quanto como proporção do gasto total, o Brasil gasta bem mais do que a maioria dos países do Ocidente (China e Índia são casos à parte, dada a elevada participação do Estado em suas economias).

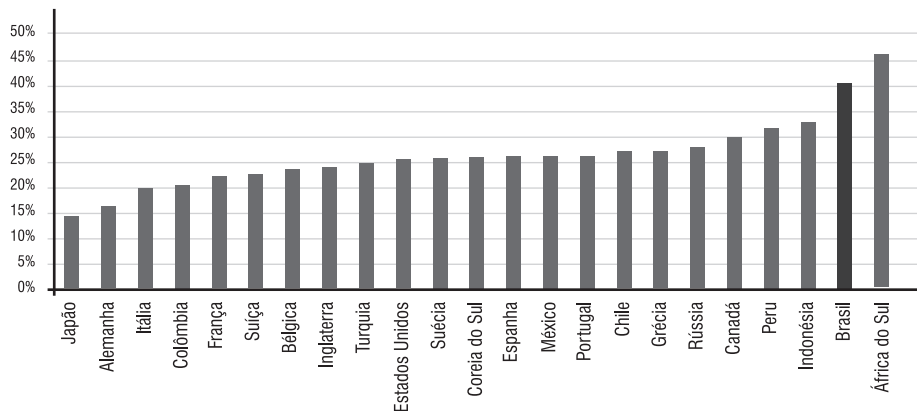
Parte desse excedente vem da relativamente alta participação de empregos públicos no total de empregos do País.

Gráfico 11 | Gastos do governo com funcionalismo (% do PIB)



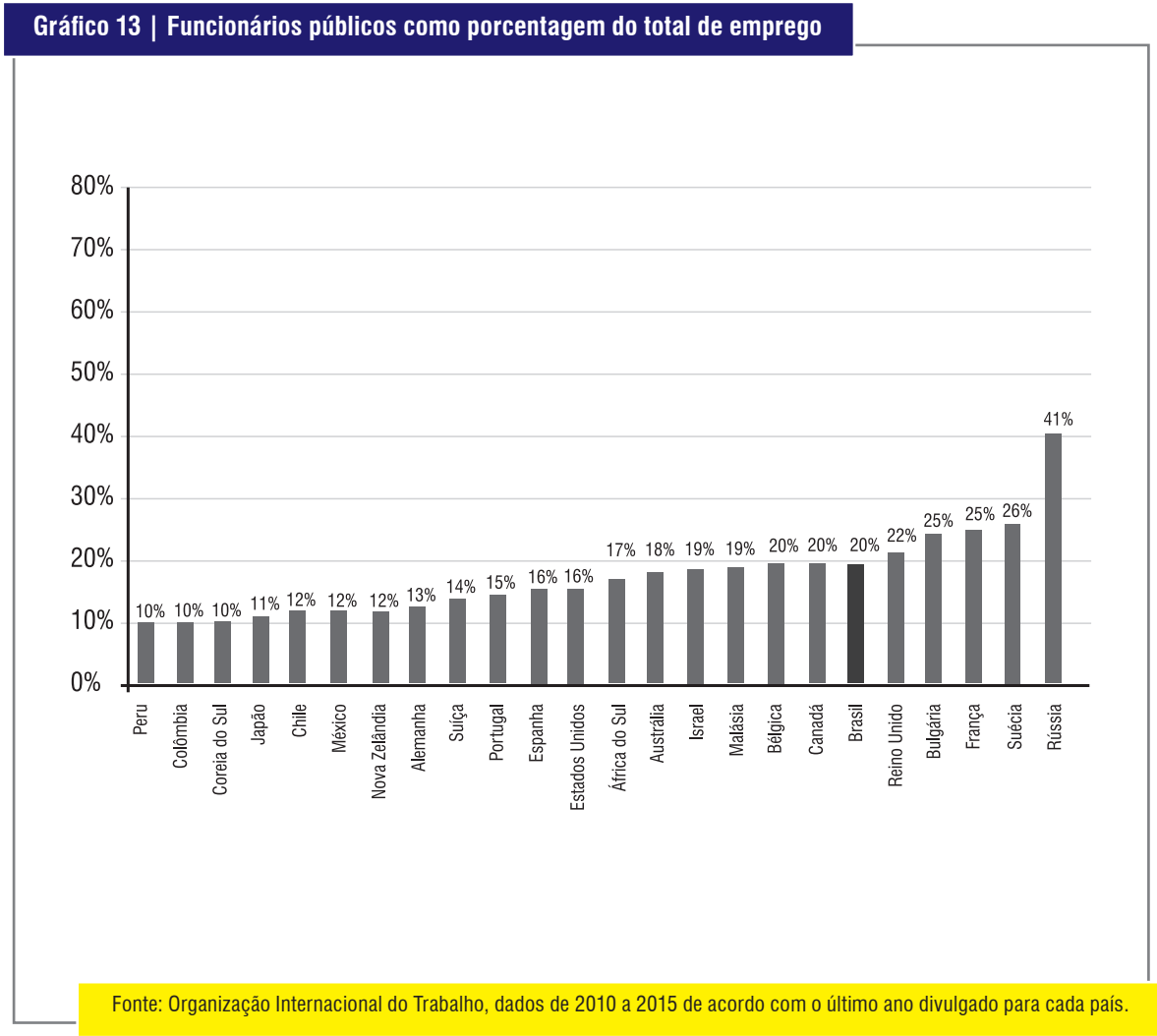
Fonte: IMF Government Finance Statistics.

Gráfico 12 | Gastos do governo com funcionalismo (% do gasto primário)



Fonte: IMF Government Finance Statistics.

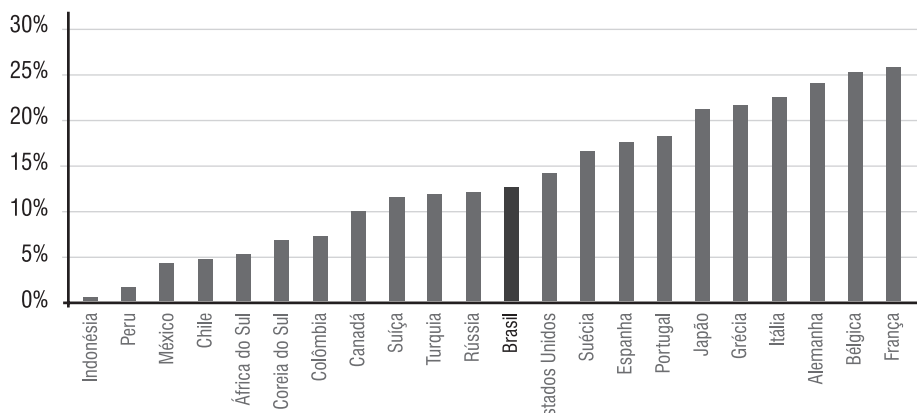
Há que se levar em conta também o elevado prêmio salarial que recebem os funcionários do governo federal, em comparação a assalariados do setor privado com qualificações semelhantes. Em trabalho recente, Gabriel Nemer Tenouri e Naercio Menezes Filho (2017) estimam que para os funcionários do governo federal esse prêmio gira em torno de 60%. Para estados e municípios os autores não detectam prêmio, mas o estado falimentar de muitos desses entes sugere que seria oportuno ir mais fundo na análise de suas estruturas de custos e carreiras.



Os gastos com previdência mostram resultados semelhantes aos do funcionalismo.

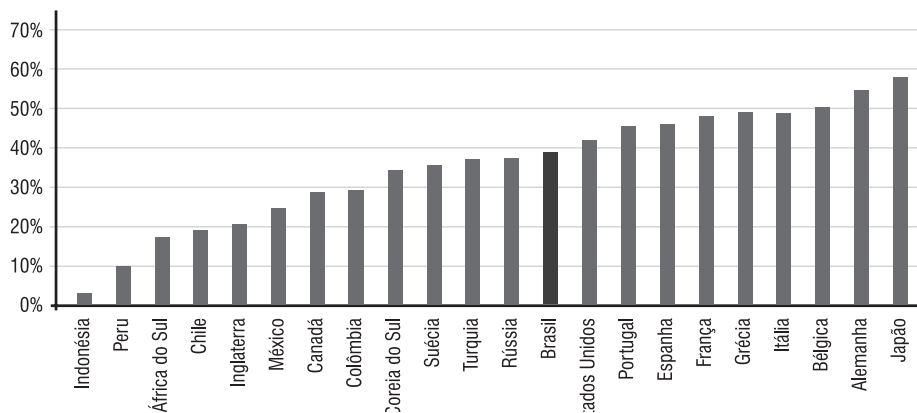
4. Em ambas as métricas o Brasil gasta relativamente muito, o que surpreende, sobretudo dada a demografia relativamente jovem do País.

Gráfico 14 | Gastos do governo com previdência (% do PIB)



Fonte: IMF Government Finance Statistics.

Gráfico 15 | Gastos do governo com previdência (% do gasto primário)



Fonte: IMF Government Finance Statistics.

Cabe aqui uma pequena digressão sobre o caso do Chile. Ao adotar um regime de capitalização, por definição as receitas e (no futuro, que chegou) despesas da previdência pública foram reduzidas. No entanto, as diferenças entre sistemas não são tão grandes quanto pode parecer: para garantir alguma renda de aposentadoria as pessoas ou poupam em conta própria (capitalização) ou contribuem via impostos (repartição), mas em ambos os casos algum custo elas têm. As consequências distributivas e os riscos incorridos pelas pessoas diferem entre sistemas de acordo com o modelo e seus parâmetros.

Podemos agora concluir esta seção: como vimos, comparações internacionais mostram que os gastos com funcionalismo e previdência no Brasil estão muito acima dos observados em países de renda média. Estamos em 80% do total dos gastos primários. Sabemos que os gastos com previdência e seguridade social do Brasil são elevadíssimos para um país relativamente jovem (TAFNER; NERY, 2019). Também há sinais claros de que os gastos com o funcionalismo representam um ponto fora da curva.

Proponho que se aprofundem a análise e a discussão do tema, com vistas à eventual redução dessa proporção, por exemplo, de 80% para cerca de 60% do gasto público total. Como o gasto público chega a 35% do PIB, seria possível imaginar uma economia de 7 pontos do PIB ($20\% \times 35\%$). Trata-se de meta ambiciosa, a ser perseguida de forma estrutural e gradual, digamos ao longo de dez anos.

O uso desses recursos seria uma importante decisão política. Minha preferência recairia sobre aumentar investimentos sociais (para reduzir desigualdades e aumentar oportunidades e produtividade) e recuperar a saúde financeira do Estado (para reduzir a grande incerteza que paira no ar e para consolidar um patamar mais baixo da taxa de juros que o governo paga sobre sua dívida, hoje relativamente baixa em função da profunda recessão que o País vive). Ainda assim, um gasto com previdência e funcionalismo de 60% do gasto total seguiria no topo da faixa que engloba a maioria dos países.

Para tanto, seria necessário reformar a Previdência e o Estado, cada qual gerando a médio prazo cerca de metade do resultado.

Como mencionado, uma reforma do Estado voltada para melhorar a gestão do funcionalismo contribuiria também para um aumento da produtividade do próprio Estado, uma clara e razoável demanda da sociedade. Afinal, quem não quer melhor educação, saúde e segurança?¹¹

Por fim, vale registrar que, além de liberar recursos para gastos que reduziriam as desigualdades ao longo do tempo, essas reformas deveriam contribuir diretamente para a redução da desigualdade. No caso da Previdência, esse critério requer que o esforço do ajuste recaia proporcionalmente mais sobre os que mais recebem (ou seja, o coeficiente de Gini dos pagamentos da Previdência deveria cair, isto é, melhorar). Idem para gastos com o funcionalismo.

Ambas as reformas estão fadadas a enfrentar fortes resistências políticas. O argumento usual afirma que os benefícios vêm aos poucos e são dispersos, enquanto as perdas ocorrem de chofre e têm impacto concentrado. Em geral, os que são mais atingidos se mobilizam contra a reforma, enquanto a maioria se mantém apática.

11. Uma opção seria a reforma da área de recursos humanos do Estado, apresentada por Abrão, Fraga Neto e Sundfeld (2018; 2019b).

A resposta a esse desafio passa, por um lado, por mecanismos suaves de transição e, por outro, pelo entendimento quanto ao potencial impacto que as reformas teriam sobre a confiança, o que destravaria um ciclo de crescimento acelerado, sustentável e inclusivo.

O impacto direto sobre o emprego do que se propõe aqui merece um estudo mais detalhado. Se a opção política for canalizar as economias obtidas pelas reformas para investimentos sociais, parte da economia advinda de gastos com o funcionalismo talvez deixasse de ocorrer. Mas a essência da reforma do Estado é fazer mais com menos. Adicionalmente, me parece bem razoável que, nesse contexto, gastos com tecnologia aumentariam bastante. Não vejo nada no caso brasileiro que sugira que a médio prazo os gastos com funcionalismo no País não possam convergir para padrões internacionais.

De qualquer forma, cabe abrir uma terceira grande frente de combate à desigualdade, que deveria ser posta em prática o quanto antes para dar autoridade moral ao projeto como um todo. Listo a seguir as oportunidades mais importantes.

GASTOS TRIBUTÁRIOS, SUBSÍDIOS INDEVIDOS E OUTROS¹²

Usa-se a expressão “gasto tributário” quando a autoridade oferece uma redução de tributos por meio de desonerações e regimes especiais. Esse tipo de medida reduz a carga tributária sem reduzir as alíquotas mais altas dos impostos. É, portanto, uma forma de subsídio.

Subsídios diretos e indiretos

Penso aqui nas práticas que são fruto de esforços sistemáticos de uso do aparelho de Estado para fins privados, conhecido na literatura internacional como *rent seeking*. Alguns exemplos incluem:

- **Subsídios de crédito** – Empréstimos com taxas de juros inferiores às praticadas no mercado vêm sendo oferecidos sobretudo pelo BNDES desde sempre, frequentemente sem justificativa econômica ou social. Esses subsídios atingiram um pico de 1,8% do PIB em 2015. Com a criação da Taxa de Longo Prazo (TLP), um novo indexador para empréstimos do BNDES, e com a queda da Selic, parâmetro usado para calcular o subsídio, a conta caiu para 0,3% do PIB, uma enorme economia fiscal já ocorrida. Esses subsídios não são contabilizados como despesa primária, mas têm impacto econômico.

12. Esta seção e a seguinte usam dados do excelente relatório *3º orçamento de subsídios da União* (BRASIL, 2019).

- **Falta de concorrência** – O aumento das margens de lucro das empresas é um dos fatores que explicam o aumento da desigualdade em boa parte do mundo. Existem várias formas de enxergar esse fenômeno, dentre elas o crescimento da fatia do capital na renda nacional dos Estados Unidos. No caso do Brasil, a falta de concorrência teve até pouco tempo atrás uma dimensão explícita: o estímulo à criação de campeões nacionais, hoje pelo visto desativado. Há também um lado internacional, que se manifesta por meio do protecionismo, fator de aumento das margens de lucro das empresas, um equívoco histórico de nosso modelo de desenvolvimento. Note-se que não apenas o nível médio de proteção tarifária no Brasil é elevado, como é elevada também a variância das alíquotas do imposto de importação. Essa variância carece de justificativa econômica e social, o que sugere alto grau de captura do Estado. A resposta adequada seria uma redução da média e da variância das alíquotas do imposto de importação, ou seja, uma abertura da economia (implantada de forma gradual, digamos de cinco a oito anos). Os ganhos para a sociedade ocorrem por meio do barateamento dos preços de produtos e serviços consumidos pela população.
- **Contratos e compras** – O relacionamento de empreiteiras e fornecedores com o governo em todos os seus níveis é notório, assim como suas consequências nefastas para a qualidade da democracia do Brasil. Algum progresso ocorreu nessa área como resposta aos vários escândalos desvendados ao longo dos anos, mas só o tempo dirá o quanto se avançou.
- **Regimes especiais de tributação** – Outra forma de subsídio, amplamente utilizada. Seu custo saiu de 2% do PIB em 2003 para os atuais 4,3% do PIB, cerca de 20% da receita administrada pela União. Destacam-se aqui o Simples Nacional (discutido a seguir), a Zona Franca, as entidades sem fins lucrativos, a agricultura, desonerações e deduções.¹³ Apesar da natural resistência dos beneficiados a qualquer tentativa de reforma, seria razoável ter como meta uma economia de 2% do PIB em dez anos, com retorno do benefício agregado ao patamar observado em 2003.

Imposto sobre a renda do trabalho (IRPF)¹⁴

As regras atuais do imposto de renda oferecem amplo espaço para correções de natureza distributiva. Todas deveriam ser objeto de quantificação e debate, levando em conta custos e benefícios. Vejamos os principais exemplos:

- A alíquota marginal mais alta do imposto de renda está em 27,5%, nível baixo para padrões internacionais. Alguns argumentam que a essa alíquota se deveria somar a contribuição patronal para a

13. Ver Brasil (2019), Tabela 3, p. 19.

14. Os temas discutidos nesta subseção e na seguinte vêm sendo objeto de discussão em textos de Rodrigo Orair e Sérgio Gobetti e outros, como Bernard Appy. Um bom resumo com mais referências pode ser encontrado em Orair e Gobetti (2019).

Previdência. Mas esta existe para financiar um sistema previdenciário extravagante, como ilustram os dados discutidos neste trabalho. Essa contribuição deveria em algum momento ser substituída por impostos melhores, inclusive sobre a renda, passando assim a fazer parte da carga tributária geral. Além disso, muitas empresas fazem uso da participação nos lucros e resultados (PRL), que dispensa a contribuição patronal.

- A chamada “pejotização” (o termo vem de PJ, “pessoa jurídica”, e é usado para casos em que indivíduos vendem seus serviços como empresa) permite que sobre indivíduos de alta renda incida uma alíquota de imposto de renda muito inferior àquela da tabela do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF). Do que se trata? Os regimes especiais do imposto de renda para empresas pequenas (o Simples, limitado a empresas com faturamento inferior a R\$ 4,8 milhões por ano, e o imposto sobre o lucro presumido,¹⁵ com faturamento máximo de R\$ 48 milhões) permitem que o cálculo do imposto de renda devido seja feito a partir de uma alíquota que incide sobre o faturamento (em vez do lucro real). Como essas alíquotas são muito inferiores às do IRPF, e como dividendos são isentos do IRPF, os que se beneficiam desses regimes acabam pagando pouco imposto. O setor de serviços é o grande beneficiário desse regime regressivo. Advogados, por exemplo, pagam alíquota de 4% no Simples, o que, mesmo descontadas as despesas do negócio, se traduz em uma alíquota efetiva muito inferior à do IRPF. Em sua origem, esses regimes foram criados para combater a evasão em um quadro de fiscalização muito difícil. Hoje em dia o quadro é outro, e essas aberrações precisam ser corrigidas o quanto antes.
- Deduções da renda no cálculo do IRPF de gastos com educação e saúde são claramente regressivas quando vistas sob um prisma estritamente distributivo. Como sua eliminação atingiria na veia o que no País se costuma chamar de classe média (referida aos padrões dos países avançados), formadora de opinião que é, seria de esperar uma reação política forte.

As correções aqui propostas levariam a um aumento da carga tributária, em grande parte uma consequência da eliminação de gastos e subsídios tributários, salvo no que toca a uma elevação da alíquota mais alta do IRPF.

Imposto sobre a renda do capital

A renda do capital é tributada por meio do imposto de renda pago pelas empresas (IRPJ) e do imposto de renda sobre dividendos, juros de aplicações e ganhos de capital pago pelas pessoas (IRPF).

15. O custo fiscal da opção de declarar sobre o lucro presumido não está incluído no orçamento de subsídios, mas deveria estar.

Atualmente no Brasil as empresas que não se encaixam nos regimes especiais discutidos anteriormente pagam até 34% sobre seus lucros. Dividendos são isentos do IRPF (para evitar a dupla tributação) e juros e ganhos de capital estão sujeitos a alíquotas que variam de 15% a 22,5%.

A tributação da renda das empresas no País deve acompanhar a tendência de queda observada internacionalmente. Para não desonerar a renda do capital, os dividendos deverão passar a ser tributados. Tal providência seria necessária de qualquer forma, como parte da eliminação dos subsídios dos regimes especiais de tributação de empresas antes mencionados.

Finalmente, observa-se que investidores com patrimônio elevado podem criar fundos fechados, que permitem o diferimento da tributação até o resgate das cotas do fundo. Com o diferimento, a alíquota efetivamente paga cai significativamente. Vejo aqui duas opções a considerar: ou se eliminam os veículos de diferimento de imposto, ou se cria uma alternativa sem custo para todos os investidores, não apenas para os mais abastados (uma conta de investimento isenta de imposto até o resgate, respeitado um período mínimo de investimento). Essa alternativa seria regressiva do ponto de vista distributivo, mas contribuiria para uma elevação da poupança nacional.

Imposto sobre heranças e doações

O imposto sobre heranças e doações é fixado pelos estados. Hoje observam-se alíquotas que vão de 4% a 8%. Muitos países adotam alíquotas marginais bem mais altas, chegando a 45% no caso dos Estados Unidos. Parece-me desejável aumentar a alíquota desse imposto. No caso americano, há um limite de isenção elevado para o total de doações feitas ao longo da vida, o que protege o incentivo à poupança da maioria. Uma vez atingido o limite, a alíquota começa a subir gradualmente. Algo assim deveria ocorrer no Brasil.

Informalidade

A pesada oneração da folha de pagamento parece ser parte de um quadro de elevada informalidade, por sua vez um elemento relevante do ponto de vista distributivo. Esse tema tem de ser repensado, em conjunto com outras políticas públicas. O assunto merece bem mais do que esta breve menção.

Impacto distributivo das taxas de juros elevadas¹⁶

No Brasil, desde sempre taxas de juros reais têm sido extraordinariamente altas, as maiores do planeta. Ganham os poupadores e perdem os que tomam empréstimos.

16. Agradeço a Marcelo Medeiros pela provocação.

Não há ainda contribuição sistemática da academia sobre o tema. A taxa de juros é endógena. Portanto, a análise requer uma modelagem mais geral e bem mais complexa. Mas alguns pontos merecem destaque, enquanto se aguarda uma análise mais completa.

No contexto global, a questão vem a reboque de um longo período de taxas de juros negativas em termos reais. Os principais ganhadores têm sido os detentores de ativos, que se valorizaram muito no período. E os perdedores mais visíveis foram os aposentados, que na fase final da vida tipicamente têm suas poupanças aplicadas em ativos de baixo risco.

Aqui, há que se levar em conta alguns aspectos especiais, que têm a ver com a realidade das taxas de juros efetivamente disponíveis para diferentes parcelas da população. Para os mais pobres, as taxas de juros para a aplicação de recursos têm sido menores do que a taxa básica do mercado. Exemplos incluem o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), a poupança e muitos produtos para investidores pequenos, sobre os quais incidem altas taxas de administração. Do lado das empresas e dos mais ricos, verifica-se o oposto: tomam-se empréstimos a taxas relativamente baixas e aplicam-se a taxas de mercado e em produtos que a longo prazo tendem a comandar um prêmio de risco interessante (ações, imóveis, ativos internacionais).

Como mencionado anteriormente, as benesses do BNDES encolheram muito. Os demais aspectos vêm se beneficiando dos bons esforços do Banco Central e sua iniciativa BC+ e de outras similares no passado, que, com mais transparência e aprimoramentos regulatórios, vêm estimulando a concorrência no setor. Merecem menção as novas oportunidades advindas do uso de tecnologias modernas, em particular o surgimento das chamadas “fintechs”, que com seus baixos custos têm pressionado para baixo os preços dos serviços financeiros e para cima as taxas de aplicação acessíveis a clientes pequenos. Mas ainda temos um longo caminho a percorrer.

Conclusão

Os exemplos listados indicam que existem mais reformas capazes de reduzir diretamente a desigualdade e, ao mesmo tempo, abrir relevante espaço fiscal para investimentos sociais. Estimo que, além das economias já obtidas com as reformas do BNDES e dos impactos diretos de ações em prol da concorrência, seria possível contar com mais 3 pontos do PIB por ano a partir da eliminação dos subsídios e gastos tributários mencionados. Estou falando aqui de eliminar boa parte da chamada Bolsa Empresário, que, como estamos vendo, possibilitaria uma economia de cerca de 5% do PIB. Essa economia poderia ser obtida gradualmente ao longo de, digamos, cinco anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Começo com um breve resumo do que expus aqui:

- A desigualdade vem diminuindo há anos (embora não recentemente), mas segue elevada, em termos absolutos e em comparação internacional. Temos de fazer mais.
- Há muito espaço para a ação do Estado, tanto do lado dinâmico (investindo mais em igualdade de oportunidades) quanto do estático (eliminando subsídios e regras tributárias regressivos).
- Os gastos com previdência e funcionalismo são elevados em termos absolutos e em comparação internacional e repletos de iniquidades. Portanto, atacar a desigualdade requer reformas impactantes da Previdência e do Estado.
- Os recursos assim liberados se destinariam a aumentar significativamente investimentos sociais. Não detalhei aqui onde e como investir na área social, assunto essencial, mas que ultrapassa os objetivos deste artigo.
- Como a redução das desigualdades ocorreria em boa parte por meio de expressivo aumento em investimentos de alto retorno social e reduziria o espaço para políticas populistas (em geral pouco produtivas e causadoras de crises macroeconômicas), não há na realidade contradição com o objetivo de crescimento, muito pelo contrário.

Os números expostos aqui parecem enormes: estou falando de economizar cerca de 3 pontos do PIB em cada uma de três grandes áreas: funcionalismo, previdência e subsídios. No entanto, como procurei demonstrar, enormes mesmo são as distorções a corrigir, tanto diretamente, por meio das reformas aqui citadas, quanto indiretamente, por meio de um melhor direcionamento dos recursos liberados.

Penso ser imprescindível que uma parte da economia de recursos seja destinada a recuperar de forma crível e estrutural a saúde financeira do Estado brasileiro. Tal esforço deveria ocorrer de maneira gradual e seria amplamente recompensado por meio de um círculo virtuoso de menos incerteza, mais investimento e mais crescimento. Estimo que seria necessário definir como meta um superávit primário de cerca de 3 pontos do PIB, a ser atingida em três anos. Em cenários plausíveis (e prováveis, se o Brasil caminhar na direção proposta aqui) de crescimento e taxa de juros, esse saldo primário levaria a uma gradual e necessária queda na dívida pública medida como proporção do PIB – gradual, para minimizar os custos do ajuste; necessária, para retornar a relação dívida pública/PIB a um nível em torno de 50% do PIB. Julgo que tal nível permitiria a um país com nosso complicado histórico macroeconômico algum espaço para uso de política fiscal anticíclica, como feito em 2008-2009.

As propostas aqui listadas levam a uma discussão de natureza política. Mas, antes de explicitar o espaço de opções, é fundamental o entendimento de que não estamos diante de um jogo de soma zero. Com mais crescimento, inclusivo e sustentável, os perdedores em termos absolutos deveriam ser apenas aqueles a quem se subtrairiam privilégios, como aqueles oriundos de aposentadorias, pensões, salários, rendas e vantagens tributárias descabidos. E quem deve definir o que é descabido é a sociedade, por meio de seus representantes eleitos, a partir de um debate público, organizado em cima de dados e fatos apresentados de forma clara.

Este trabalho pretendeu dar uma contribuição nessa direção, organizando em grandes blocos o leque de opções. O processo orçamentário implicitamente lida com os tópicos apresentados aqui, mas de maneira pulverizada, pouco clara e voltada para o curto prazo. Perde-se assim a noção de causa e efeito, de custo e benefício, de quem ganha e quem perde.

Para concluir, vejamos um exercício com números aproximados, que refletem uma estimativa da economia obtida com cada fonte de recursos, de forma gradual em até dez anos, como mencionado (números em pontos percentuais do PIB):

- Funcionalismo: 3.
- Previdência: 3.
- Subsídios e gastos tributários: 3.

Os 9 pontos do PIB poderiam, em tese, se destinar a alguma combinação de:

- aumento do saldo primário fiscal (3, a meu ver obrigatório por um bom tempo)
- Investimentos sociais (saúde, educação, saneamento etc.)
- Outros investimentos de elevados retornos sociais (infraestrutura, pesquisa básica etc.)
- Redução da carga tributária (ou seja, do tamanho do Estado)

Nunca é demais mencionar que todas as atividades do Estado devem ser rigorosa e regularmente avaliadas, a partir de critérios de eficiência e equidade.

Isto posto, em geral na política a maquininha de calcular só tem a operação de somar: as carências são de fato imensas e as respostas vêm através de mais gastos e subsídios, sem levar em consideração a responsabilidade fiscal e sem um cálculo transparente e rigoroso de custos e benefícios sociais. Como resultado, chegamos à atual estagnação desigual. Seria de todo desejável que os partidos políticos se

posicionassem de forma clara quanto ao tema, da maneira proposta aqui. Dessa forma, o diálogo entre reais possibilidades e preferências sociais seria muito mais produtivo. Listo a seguir algumas alternativas, a título de exemplo.

Uma opção extrema seria reduzir a carga tributária em até 6 pontos percentuais. Seria uma opção conservadora, que espelharia ceticismo quanto à ação do Estado.

Outra opção seria a manutenção dos privilégios embutidos nas três fontes de recursos (ou seja, não fazer as reformas e ajustes). Essa opção conta com o apoio dos beneficiários do modelo atual.

A minha opção seria fazer as reformas e ajustes e assim viabilizar aumento relevante dos investimentos sociais, que ademais se beneficiariam dos ganhos de produtividade do Estado obtidos com uma reforma administrativa. Assim seria possível reduzir as desigualdades e acelerar o crescimento.

Várias combinações representariam opções políticas possíveis. Não dá mais para tapar o sol com a peneira e postergar decisões que afetam a vida de milhões de pessoas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÃO, Ana Carla; FRAGA NETO, Armínio; SUNDFELD, Carlos Ari. *A reforma do RH do governo federal*. Oliver Wyman, 2019a. (Série Panorama Brasil).

ABRÃO, Ana Carla; FRAGA NETO, Armínio; SUNDFELD, Carlos Ari. Avaliar desempenhos é reformar o Brasil. *O Estado de S. Paulo*; *O Globo*, 13 out. 2019b.

ABRÃO, Ana Carla; FRAGA NETO, Armínio; SUNDFELD, Carlos Ari. Hora de reformar o RH do Estado. *O Estado de S. Paulo*; *O Globo*, 4 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Economia. *3º orçamento de subsídios da União*. Brasília: Secap, 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Efeito redistributivo da política fiscal no Brasil*. Brasília: Seae, 2017.

LUSTIG, Nora. Inequality and fiscal redistribution in middle income countries: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa. *Journal of Globalization and Development*, v. 7, n. 1, 2016.

MAHLMEISTER, Rodrigo et al. Revisitando a mobilidade intergeracional de educação no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, v. 73, n. 2, p. 159-80, 2019.

- MEDEIROS, Marcelo; CASTRO, Fábio Ávila de. A composição da renda no topo da distribuição: evolução no Brasil entre 2006 e 2012 a partir de informações do imposto de renda. *Economia e Sociedade*, v. 27, n. 2, 2018.
- MENDES, Marcos. Desigualdade e crescimento: uma revisão da literatura. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/Conleg/Senado, ago. 2013. (Texto para Discussão, n. 131).
- ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. Tax Reform in Brazil: guiding principles and proposals under debate. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), 2019. (Working Paper, n. 182).
- SOUZA, Pedro Herculano de. A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.
- TAFNER, Paulo; NERY, Pedro. *Reforma da Previdência*: por que o Brasil não pode esperar? Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.
- TENOURI, Gabriel Nemer; MENEZES Filho, Naercio. A evolução do diferencial salarial público-privado no Brasil. São Paulo: Insper, 2017. (Policy Paper, n. 29.)
- TILLY, Charles. *Durable inequality*. Berkeley: University of California Press, 1998.

Armínio Fraga Neto

Economista; PhD em Economia pela Princeton University e mestre pela PUC-Rio; professor em Columbia, Wharton, PUC-Rio e FGV-Rio; ex-presidente do Banco Central; fundador da Gávea Investimentos.

The background of the entire page is a dense, abstract pattern of yellow 3D cubes. The cubes are of various sizes and are arranged in a way that creates a sense of depth and movement, with some cubes appearing to rise above others. The lighting is soft, creating subtle shadows and highlights on the faces of the cubes.

A reconstrução da política externa brasileira

Aloysio Nunes Ferreira Filho

Em dezembro de 2019, cerca de 600 militantes do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – parlamentares, governadores, prefeitos, dirigentes partidários, ativistas de base – reuniram-se em um congresso convocado pela Comissão Executiva Nacional sob o lema “Acima de tudo, a democracia”. Durante todo o dia, grupos de trabalho discutiram os temas mais relevantes da agenda nacional. Suas deliberações resultaram em um texto que contribuirá para a elaboração de uma plataforma político-programática para reativar a conexão do partido com a opinião social-democrática do País.

Um desses temas foi o da política externa. Cada vez mais, a forma com que o Brasil se insere no mundo traz consequências cruciais para o desenvolvimento de nosso País. Assim, a política externa, agora como antes, implica opções que interpelam os principais atores da política interna.

Costuma-se dizer que a atuação do Brasil no mundo configura uma “política de Estado”. No caso presente, a expressão não é mero rótulo. Ela remete a uma permanência que define nossa identidade em face dos demais países. Essa permanência, que ultrapassa os limites de uma única gestão governamental, está embasada na própria Constituição. Lá estão, no artigo 4º do título I, os princípios pelos quais a República se rege nas relações internacionais. É sempre útil rememorar esses princípios: independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, concessão de asilo político. E no parágrafo único do artigo há a afirmação enfática da latino-americanidade do Brasil, uma vez que o País deve empenhar-se na constituição de uma comunidade latino-americana de nações com dimensão econômica, política, cultural e social.

O constituinte nesse passo nada criou. Apenas traduziu em normas jurídicas aquilo que é o Brasil entre as nações. São atributos pelos quais o País, em sua atuação externa, é conhecido, e cuja reafirmação é indispensável à construção dos objetivos de longo prazo que integram uma política externa consistente. Todos conhecem o episódio bíblico da vida de João Batista, narrado pelos evangelistas João e Mateus: instado por sacerdotes e levitas a dizer quem ele era – “O que dizes de ti mesmo?” –, João Batista negou ser Elias ou Messias. Nem mesmo indicou sua filiação de Zacarias e Isabel. Ele disse aquilo que ele fazia: “Eu sou a voz que clama no deserto”. Afirmou sua identidade a partir da ação que ele empreendia. Vieira visitou esse evangelho em um célebre sermão e afirmou: “O homem é sua ação e mais nada”.

O artigo 4º da Constituição afirma um padrão de ação do Brasil que tem sido constante ao longo dos melhores anos de nossa história republicana. A observância dessas normas decorre do respeito ao texto constitucional, mas reveste-se, sobretudo, nas relações internacionais, de enorme utilidade: a de dizer claramente aos interlocutores quem somos nós e que comportamento esperar do Brasil nas relações bilaterais e em sua atuação nos organismos internacionais.

Evidentemente, essas normas comportam interpretações quando de sua aplicação aos casos concretos que se apresentam diante de nossa diplomacia em um contexto, muitas vezes, volúvel e de circunstâncias cambiantes. Mas são balizas valorativas que não podem ser transpostas sem causar perplexidade e desmerecer o fundo de confiança que é essencial para as boas relações, tanto pessoais como políticas. A alternância das forças políticas do poder nacional é inerente à democracia. E existem nessa matéria, como em tantas outras, diferenças de ênfase, de prioridades, de objetivos traduzidos em ações e discursos dos presidentes que se sucedem no comando da Nação. Essa variância é perceptível na condução que os diferentes presidentes da República, situados em pontos distintos do espectro político e ideológico, imprimiram à política externa.

Assim, por exemplo, nós, do PSDB, tivemos divergências, sempre explicitadas, com a condução dos presidentes petistas quanto à política externa brasileira. Havia certo antiamericanismo ginasiano que dificultou uma relação mais proveitosa com os Estados Unidos, fazendo perder boas oportunidades de cooperação com esse país, como quando os parlamentares petistas bloquearam o acordo sobre salvaguardas tecnológicas que teria permitido, 20 anos atrás, o pleno aproveitamento da Base de Alcântara. Em vários momentos da diplomacia petista, a atuação do Brasil no mundo e, inclusive, na América Latina foi condicionada pela visão de que o País é “o sul” no conflito Norte-Sul, erigido em uma das linhas de força da dinâmica mundial.

A crítica quanto a essa postura era a de que o Brasil, embora inserido inequivocamente no mundo ocidental, também compartilha as aspirações e interesses dos países em desenvolvimento e, por isso, não poderia limitar sua ação jogando em um único tabuleiro. Contestamos também a busca de um protagonismo sem foco, com apostas que não poderíamos bancar por insuficiência de nossos atributos de poder: já dizia Joaquim Nabuco que “não se é grande dando saltos”.

A União de Nações Sul-Americanas (Unasul), concebida no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), revelou-se uma construção de grande utilidade em domínios como saúde, defesa, infraestrutura. No entanto, os governos petistas foram condescendentes com a ação de presidentes ditos bolivarianos, que visavam transformá-la em uma plataforma de afirmação político-ideológica. Isso gerou o enfraquecimento da Unasul e, depois, seu colapso.

A conjunção do petismo com o kirchnerismo levou ao definhamento do pilar econômico do Mercado Comum do Sul (Mercosul), ao imobilismo na negociação de novos acordos comerciais do bloco. A forma fraudulenta com que os dois países, Argentina e Brasil, suspenderam a participação do Paraguai para propiciar o ingresso da Venezuela lançou descrédito sobre a institucionalidade do bloco.

No entanto, o Partido dos Trabalhadores (PT) respeitou a moldura fundamental e os princípios permanentes de nossa política externa. A cultura antiamericana da esquerda e da extrema esquerda brasileira não impediu os governos petistas de buscar acomodação com os Estados Unidos. Se, de um lado, foram simpáticos aos governos de esquerda da América Latina, de outro, mantiveram relações corretas com governos de direita, como o de Álvaro Uribe (2002-2010), na Colômbia. Seus governos valorizaram o multilateralismo, sempre buscando a reforma da governança global que abrisse espaço para os países emergentes, e, graças a isso, obtiveram expressivas vitórias diplomáticas, com a eleição de brasileiros para organismos importantes como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Lula valeu-se de seu histórico de vida para impulsionar o tema do combate à pobreza extrema na agenda das relações internacionais, e Dilma reafirmou o protagonismo do Brasil no tema ambiental com a realização da Cúpula Rio+20, em 2012. Registro também que a direção do Itamaraty esteve confiada a diplomatas competentes e muito respeitados no Brasil e no exterior.

Ilustração da convergência em torno daquilo que é essencial, malgrado as divergências que animam a vida democrática, é o recente manifesto em prol da reconstrução da política externa brasileira, firmado por ex-chanceleres dos governos Itamar Franco, Fernando Collor, Fernando Henrique Cardoso, Lula e Michel Temer. Esse documento foi respondido pelo atual chanceler Ernesto Araújo com furiosos impropérios e ataques pessoais, uma vez que a reiteração dos princípios cuja observância aproxima os ex-chanceleres não poderia deixar de conter uma crítica frontal à atual política, que renega as mais preciosas tradições do Itamaraty.

Fatos de notoriedade solar atestam o abandono pelo atual governo dos princípios constitucionais e das linhas básicas da identidade do Brasil no exterior, com grave prejuízo para os interesses do País. A subordinação da política externa aos ditames do governo norte-americano agride o princípio da independência nacional. O presidente Donald Trump alardeia *make America great again*, desdenhando os interesses legítimos de seus aliados, sem as contrapartidas que seriam naturais em uma relação equilibrada. É o caso, por exemplo, da sobretaxa aplicada às exportações de aço e alumínio, ao mesmo tempo que a abertura do mercado brasileiro do etanol é exigida até em termos rudes.

No tempo da Guerra Fria até seria possível sustentar a inevitabilidade desse tipo de alinhamento. Agora, entretanto, na etapa atual da globalização, da interdependência entre as nações, da ordem mundial multipolar, o Brasil – uma das dez maiores economias do mundo – deve sempre defender seus interesses junto a quem ofereça melhores oportunidades em cada situação concreta.

Tampouco o Brasil deve assumir posições alheias em conflitos que não são nossos: é isso que se vê quando se afasta das resoluções nas Nações Unidas relativas ao Oriente Médio; quando apoia sanções contra países sem amparo no direito internacional; quando endossa ameaças intervencionistas na Venezuela; quando aplaude o assassinato político, por forças norte-americanas, de um importante chefe militar do Irã. Assume até mesmo as idiossincrasias de Trump quando faz críticas hostis a organismos internacionais que têm cooperado com o Brasil em saúde, meio ambiente, direitos humanos, educação e cultura. O Brasil deve, sem dúvida, buscar uma agenda positiva com os Estados Unidos, país com o qual compartilha valores e tem interesses complementares. Mas a condição de caudatários o diminui, sendo profundamente lesiva aos interesses do Brasil, que tem toda condição de ser um ator global e contribuir positivamente para a governança do mundo.

Como se estivesse dirigindo-se aos tolos que o cercam na saída do Alvorada, o presidente Jair Bolsonaro proferiu grosserias contra os dirigentes de países-chave da Europa, Alemanha e França, cujo apoio é absolutamente indispensável para a consecução de objetivos de nossa política externa, como o ingresso na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a ratificação do acordo Mercosul-União Europeia. E não será com o apoio de ultradireitistas, como o húngaro Viktor Orbán e o italiano Matteo Salvini, que o Brasil chegará muito longe.

A China é incontornável, e sua ascensão é o fato mais relevante da política mundial no pós-guerra. De resto, é nosso principal parceiro comercial e abundante fonte de investimentos em nossa infraestrutura. As declarações hostis, proferidas durante a campanha eleitoral, estenderam-se durante a gestão. As agressões verbais do deputado Eduardo Bolsonaro e a piada de mau gosto, de fundo racista, do ministro da Educação na época, Abraham Weintraub (2019-2020), meses depois continuaram sem o pedido de desculpas exigido em termos duros pela diplomacia chinesa. São feridas que deixam cicatrizes.

A visita de Bolsonaro à China foi, inegavelmente, um fato positivo. Entretanto, subsiste a estreiteza da ótica do atual governo, que enxerga aquele país exclusivamente como parceiro no campo econômico, sem levar em conta as amplas possibilidades de cooperação abertas por uma parceria estratégica global.

Não se registra nenhuma nova iniciativa brasileira para cooperar com seus vizinhos, nem mesmo no enfrentamento da pandemia, que não respeita fronteiras. O Brasil afastou-se da cooperação com os países sul-americanos, seja na Bacia Amazônica, seja no Cone Sul. Até agora, não houve um telefonema sequer entre Bolsonaro e o presidente da Argentina, Alberto Fernández. Enquanto isso, a diplomacia brasileira aplaudiu a candidatura de um norte-americano imposta por Trump para presidir o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – Mauricio Claver-Carone –, em ruptura com uma tradição e um acordo não escrito de seis décadas.

Os representantes do Brasil nos organismos internacionais, quando confrontados com questões como violação de direitos humanos, imigração, direitos reprodutivos das mulheres, reagem como se fossem combatentes de uma guerra cultural travada contra o fantasma do “comunismo” escondido atrás do politicamente correto.

Há, no entanto, um tema em que o País, nos últimos 40 anos, conseguiu se afirmar como ator insubstituível na formulação de respostas à ameaça que paira sobre a vida na Terra: o aquecimento global. O Brasil acumulou credenciais para isso, não apenas na organização de acordos e tratados internacionais, como também na construção de uma agricultura ao mesmo tempo competitiva e sustentável.

Como todos sabemos, nosso País não é uma grande potência militar, mas fez por merecer a condição de uma grande potência ambiental. Ora, todo esse patrimônio está sendo malbaratado pelo desmonte dos controles ambientais, pela leniência diante dos garimpos ilegais e dos desmatamentos ilícitos e pela proximidade política com os setores mais atrasados de nossa agricultura. Esse trabalho meticuloso de retrocesso é acompanhado do desprezo pela pauta ambiental por parte do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do atual governo. O prejuízo que isso traz à economia brasileira, e não somente aos interesses do agronegócio, é incomensurável, tem sido denunciado com veemência pelos setores mais avançados do empresariado brasileiro e foi objeto de um manifesto reprobatório firmado pelos dirigentes dos maiores fundos de investimento do mundo.

Se a orientação atual do Itamaraty causa um crescente isolamento internacional, ela é, inegavelmente, instrumental na estratégia de Bolsonaro para a manutenção do apoio do setor mais militante e radical de seu eleitorado. Nesse sentido, a política externa do atual governo é um dos aspectos mais importantes de sua política interna, que exalta o conflito como forma de ação política.

Se o extremismo conforta as crenças e os preconceitos de um componente de sua base social, esse mesmo extremismo quando transposto para a diplomacia leva, além do isolamento, à perda do respeito por parte dos atores mais relevantes do cenário internacional. São tantos os desafios deste tempo tão carregado de incertezas que ninguém se arrisca a dizer com segurança o que surgirá depois do desencanto com a “mundialização feliz”, depois do desenlace dos conflitos atuais entre Oriente e Ocidente, do impacto da aceleração do progresso tecnológico, das consequências a longo prazo da pandemia do novo coronavírus: tudo isso exige equilíbrio, ponderação, sutilezas incompatíveis com a excitação do radicalismo da política externa bolsonarista.

Bolsonaro encontrou no ministro Araújo um servidor que parece sinceramente imbuído do conjunto de crenças que compõem uma ideologia de extrema direita. O chanceler ostenta um sólido embasamento doutrinário, que nem sempre se ajusta à realidade dos fatos, à *verità effettuale delle cose*. Entretanto, é bom

que se diga, ele soube compor um grupo competente de vice-ministros. Também felizmente, em setores do governo e fora dele, há quem consiga expressar os interesses objetivos de nosso País no parlamento, em alguns ministérios setoriais, nas Forças Armadas e no corpo profissional de alta qualidade do Itamaraty, sempre que esse corpo consegue fazer valer o correto juízo diplomático. É isso que salva o País do naufrágio nas águas turbulentas do olavo-trumpismo.

A luta pela mudança da política externa brasileira é, por isso, indissociável da oposição a Bolsonaro. Com ele, o Brasil não retomará sua trajetória, agora em uma nova e desafiante conjuntura mundial, de modo a voltar a ter um papel relevante na governança do mundo e, ao mesmo tempo, valer-se de suas imensas potencialidades internas para obter oportunidades externas, na expressão do ex-chanceler Celso Lafer.

No intervalo entre os governos petistas e a gestão Bolsonaro, o Brasil teve, sob Temer, dois chanceleres do PSDB, José Serra e eu. A ocupação do Itamaraty por dois políticos de nosso partido foi decorrência de um acordo entre a executiva nacional e o então presidente, que nos convidou para compor seu governo. Entre os pontos desse acordo estavam a correção dos rumos que o PT havia imprimido à política externa e a afirmação de nossa vocação universalista, assim como da busca de uma inserção mundial em sintonia com o conjunto de reformas empreendidas internamente.

O pilar econômico do Mercosul foi revigorado, eliminamos a maior parte dos obstáculos internos ao livre comércio e fomos além das tarifas, com acordo de facilitação comercial e convergência de normas técnicas, implementamos agenda digital do bloco e instituímos a reciprocidade nas compras governamentais. Quando a convocação de uma Assembleia Constituinte por Nicolás Maduro atropelou a Assembleia Nacional, suspendemos a Venezuela do bloco por violação das cláusulas democráticas de seus textos fundadores. As negociações da associação do Mercosul com a União Europeia vinham se arrastando havia duas décadas quando, por nossa iniciativa, foram retomadas e praticamente concluídas em suas disposições fundamentais. Iniciamos negociações do Mercosul com o Canadá, a Coreia do Sul e Singapura. Aprofundamos os laços econômicos que nos unem a dois países da chamada Aliança para o Pacífico, o Chile e a Bolívia.

Com o governo norte-americano, negociei com os secretários de Estado Rex Tillerson (2017-2018) e Mike Pompeo uma pauta de dez pontos relevantes dos interesses bilaterais e, com base nessa orientação, retomamos uma cooperação em que o ponto mais relevante foi a concretização do acordo de salvaguardas tecnológicas para a utilização da Base de Alcântara em lançamento de satélites comerciais.

Visitei inúmeros países do Cáucaso, da África, do Oriente Médio e da Ásia, muitos dos quais não tinham recebido ainda a visita de um chanceler brasileiro, animado pela convicção de que as boas relações políticas trazem bons frutos a nosso País, se não no curto prazo, no longo. O Itamaraty foi ativo em encontros

internacionais no âmbito do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul, três grandes democracias do mundo em desenvolvimento) e apoiou o embaixador Roberto Azevedo em seus esforços para romper os bloqueios que travam a ação da OMC.

O MRE apresentou também a candidatura do Brasil a membro da OCDE e impulsionou a adoção pelo País de muitos dos instrumentos dessa organização. Os direitos humanos, a imigração, os refugiados, a luta contra a discriminação de qualquer natureza, o desarmamento foram assuntos em que a atuação do ministério se destacou. É também motivo de orgulho o fato de o Brasil ter sido sempre um dos protagonistas das negociações internacionais relativas ao desenvolvimento sustentável, à preservação do meio ambiente e às mudanças climáticas. Ao ingressar no Comitê da Comissão Internacional de Proteção de Dados Pessoais, o Brasil habilitou-se, pela qualidade de sua legislação, a influir no equacionamento de uma questão que estará cada vez mais presente na vida das empresas e dos cidadãos.

Não é essa a hora de fazer um balanço de nossa atuação. Antes de minha gestão e a de José Serra, entre os tucanos, tivemos Fernando Henrique Cardoso e Celso Lafer, e é para mim motivo de grande alegria verificar a coincidência da orientação que imprimimos à chancelaria brasileira, com as aspirações que constam do documento de nosso congresso “Acima de tudo, a democracia”, que acho útil transcrever agora. Aí estão as linhas gerais de uma proposta para a reconstrução da diplomacia brasileira.

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E COMÉRCIO EXTERIOR

Mais integração, mais desenvolvimento

A diplomacia brasileira tem tradição de respeito, tolerância e equilíbrio. Estes preceitos e valores necessitam ser reestabelecidos. É preciso reafirmar os princípios norteadores da nossa política externa, inscritos na nossa Constituição como compromissos do Estado brasileiro, bem como respeitar e valorizar a excelência profissional do nosso corpo diplomático.

Nossa política externa deve ter como objetivo maior a promoção do desenvolvimento do país nos planos econômico, social e cultural. Sua formulação precisa levar em conta análises rigorosas e isentas de preconceitos ideológicos ou partidários das oportunidades que se apresentam na conjuntura internacional para a promoção dos interesses nacionais. O PSDB praticou essa linha no governo Fernando Henrique e na atuação recente dos nossos chanceleres. Foi esse o princípio que sempre defendemos e é a partir dele que atuamos na oposição ontem e devemos atuar hoje.

A política externa brasileira deve ter como foco o multilateralismo e a independência em relação às principais potências. Nosso relacionamento internacional há de ser amplo, universal, sem exclusões ou alinhamentos automáticos. O Brasil precisa amplificar sua atuação em grandes temas globais, inserindo-se em debates mais amplos, nos quais nossa contribuição como país é relevante, especialmente em assuntos relacionados a direitos humanos, meio ambiente e cooperação no combate internacional ao tráfico de pessoas, armas e drogas.

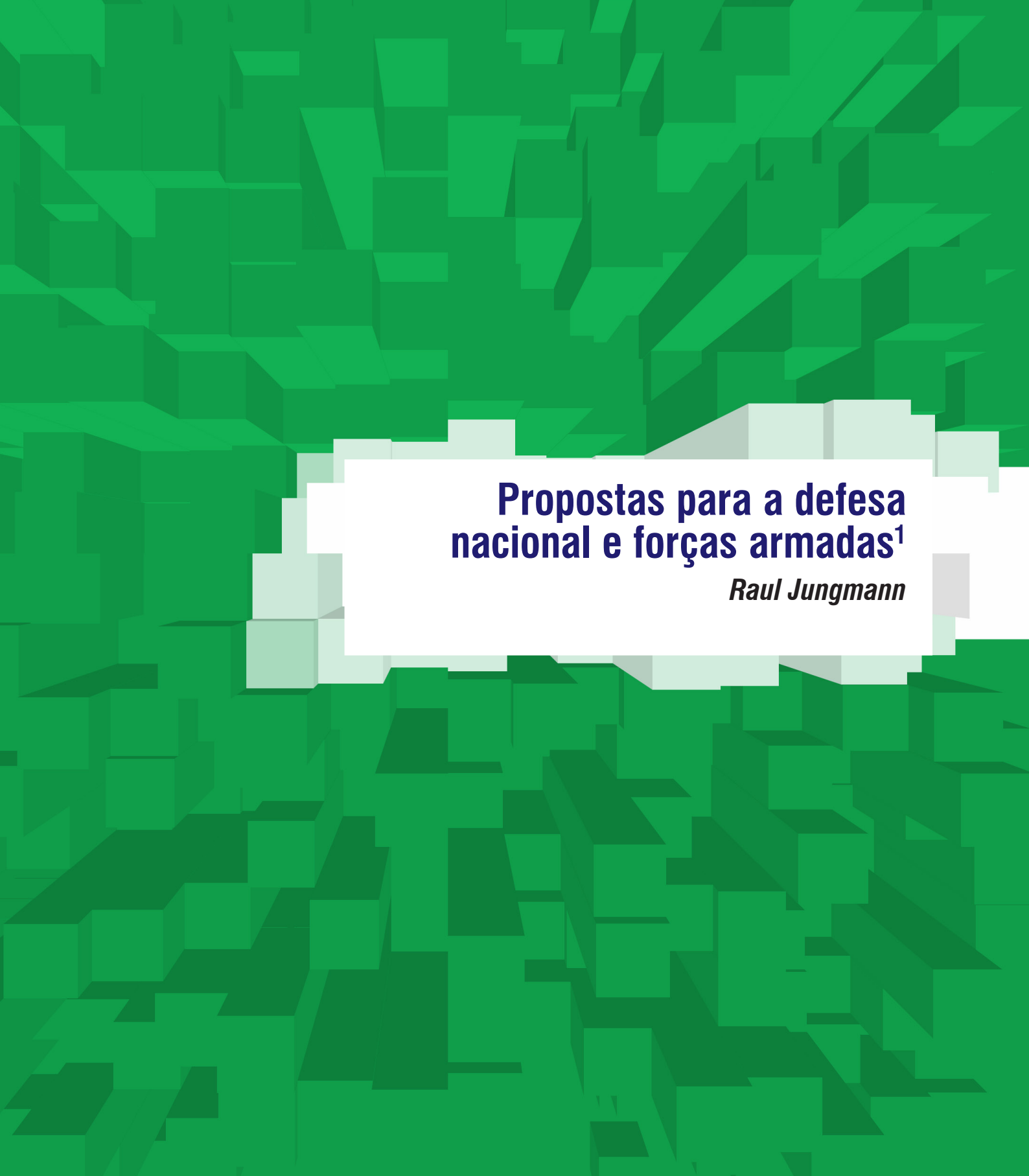
Devemos também ampliar os espaços de influência brasileira em âmbito regional, dando prioridade à América do Sul como cenário imediato da nossa atuação. A integração com nossos vizinhos do Mercosul e também da Aliança para o Pacífico pode ser plataforma poderosa para nossa inserção no resto do mundo. Nossa voz no continente há de ser sempre no sentido de estimular o diálogo e valorizar a democracia. Precisamos de mais e não menos negócios com o resto do mundo, revertendo o isolamento que tem marcado nossa política exterior em boa parte deste século. Neste sentido, manifestamos firme apoio à negociação de novos acordos de livre comércio pelo Brasil.

Devemos buscar sempre a inserção de forma competitiva nos fluxos mundiais de comércio, investimento e tecnologia, bem como estabelecer novos espaços em organismos internacionais. Nossas empresas produzem com qualidade, mas de forma cada vez menos competitiva, dados os altos custos internos. É preciso criar condições que colaborem para que se integrem nas cadeias produtivas globais e para diversificar nossa matriz de exportações, o que demanda profunda melhoria, racionalização e simplificação do ambiente econômico interno.

É da nossa tradição diplomática, e urge reestabelecer, o firme compromisso com o repúdio às tiranias, o direito à paz, a solidariedade internacional em defesa da democracia, o respeito aos direitos humanos e ao meio ambiente. São traços marcantes da nossa identidade internacional que devemos recuperar, aperfeiçoar e preservar.

Aloysio Nunes Ferreira Filho

Advogado, foi ministro das Relações Exteriores e ministro da Justiça, secretário da Casa Civil, vice-governador e senador da República por São Paulo.

The background is a dense, abstract pattern of green 3D cubes and rectangular blocks of varying sizes and orientations, creating a sense of depth and texture. In the center, there is a white, irregular geometric shape that serves as a container for the text.

Propostas para a defesa nacional e forças armadas¹

Raul Jungmann

O surgimento e a continuidade de uma nação estão associados à defesa de sua soberania e independência – defesa de seu povo, território, cultura e recursos e de seus objetivos nacionais de desenvolvimento. As nações que negligenciam sua soberania estão fadadas a perecer, e as que dela cuidam sobrevivem, razão pela qual dentre as extremas decisões que cabem ao poder político de uma nação está a de fazer a guerra e declarar a paz, o que muitas vezes significa continuar existindo ou desaparecer. Entre nós, não tem sido assim.

Existem diversas razões históricas e políticas para tal alheamento das elites civis, mas não justificativas razoáveis para tal. Além da questão da sobrevivência enquanto nação, cabe ao poder político civil, em diálogo com as Forças Armadas (FAs), liderar a definição de qual defesa precisamos, assim como as transformações igualmente necessárias que as Forças devem fazer – o que remete à questão democrática, por excelência.

Nossas elites não assumem a liderança na área da defesa e se alienam de seu compromisso constitucional e, em decorrência, com a existência soberana do Brasil. Ao não levarem a sério o compromisso com nossa defesa, elas também não o são pelos militares, que, em razão disso, assumem a tutela de nossa existência soberana.

Partindo da análise da evolução histórica do tema defesa e do estudo dos principais textos e documentos normativos, em especial a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN), este ensaio contou com a consulta a acadêmicos, empresários, militares e *policy makers* estudiosos do assunto, aos quais, por óbvio, nenhuma responsabilidade cabe pelas propostas aqui elencadas.

Ele se divide em oito seções:

1. **Defesa e poder político** – Analisa as relações entre o poder político civil e as FAs, no que toca à defesa nacional.
2. **Orçamento** – Foca os dispêndios das FAs, *versus* a necessidade de contarmos com uma capacidade de dissuasão compatível com nosso status, dimensões e desenvolvimento.
3. **Base Industrial de Defesa** – Elenca propostas que nos permitam possuir autonomia tecnológica, essencial para a capacidade operacional na área da defesa, no presente e no futuro.
4. **Recursos humanos** – Contém as proposições que dizem respeito ao pessoal efetivo das FAs (ativos, inativos e temporários).

1. Este texto condensa as principais sugestões e propostas para a defesa nacional e as Forças Armadas do Brasil para o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

5. **Formação** – Trata da qualificação do efetivo das Forças para que elas possam cumprir suas diversificadas funções, tanto em termos de defesa como as demais, a exemplo das “ações subsidiárias”, das ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) etc.
6. **Ministério da Defesa** – Propõe as mudanças necessárias na estrutura do MD, visando consolidar a cultura e política de interoperabilidade e de centralização de compras das FAs.
7. **Alinhamento estratégico e diplomático** – Organiza as decisões nos campos da diplomacia e da defesa que se coadunam com o *status* de potência média em face de nosso entorno estratégico, a América do Sul.
8. **Guarda Nacional** – Última das seções, traz a proposta de criação de uma Guarda Nacional para assumir funções ora de responsabilidade das FAs e que as sobrecarregam em detrimento de sua missão principal, a defesa nacional.

1. DEFESA E PODER POLÍTICO

A principal questão no presente sobre a defesa nacional é o alheamento do poder político e dos representantes da Nação quanto a seu rumo, objetivos e finalidades. Se nossos representantes políticos não levam a sério a defesa nacional, esta passa a ser uma expressão da corporação militar exclusivamente e, ainda que com toda a competência e dedicação das FAs, jamais será de todos. Em contrapartida, as transformações necessárias das Forças carecerão de liderança e de orientação, a serem dadas pelo poder político, em diálogo com os militares e a sociedade.

Em outras palavras, a permanecer a disjuntiva entre os rumos e propósitos do Brasil, das FAs e de sua defesa, estamos fadados a repetir situações passadas. Sem que se enfrente e equacione essa questão, as propostas a seguir ficam prejudicadas, pois dependem de sua solução, que se sobrepõe a todas as demais. O principal argumento para tal alheamento do poder político – o fato de há um século e meio não nos envolvermos em guerras, ressalvadas nossas participações na Primeira e Segunda Guerras Mundiais, e não convivemos com ameaças concretas – não se sustenta, pois vivemos em um mundo em constante mudança, com rearmamento global e tecnologias bélicas disruptivas, dentre outros problemas. No passado, fomos pegos de surpresa pela Guerra do Paraguai; chegamos atrasados à Primeira Guerra Mundial, assim como à Segunda. Em ambas as conflagrações globais do século 20, estávamos despreparados. Hoje em dia, o sistema internacional está mudando aceleradamente no sentido de tornar-se mais fragmentado ou multipolar, o que aumenta a probabilidade de guerra, tanto em escala global como regional. Isso é o

prenúncio de grandes alterações geopolíticas, de riscos e de oportunidades para o Brasil. Vamos entrar nessa nova fase da história novamente atrasados e despreparados do ponto de vista militar?

O Brasil precisa ter uma defesa e FAs consoantes com suas dimensões diplomáticas e territoriais, com seus recursos e objetivos de desenvolvimento. E essa defesa “ideal” cabe aos representantes políticos da Nação liderar e definir. Assim sendo, propomos:

- a)** Definir rito especial para a tramitação da PND, da END e do LBDN e prazos para sua análise e aprovação. A PND, a END e o LBDN contêm as mais importantes decisões sobre a defesa do Brasil e vêm sendo sistematicamente ignorados pelo Congresso Nacional. É urgente e decisivo reverter essa alienação, sob pena de a política, objetivos e estratégias nacionais de defesa permanecerem sem um rumo político e dissociados de um debate público a esse respeito.
- b)** Fixar os entes e órgãos de Estado e da sociedade que devem participar da elaboração da PND, da END e do LBDN e seu rito. É o complemento necessário do item anterior, visando definir o caráter público e orgânico do preparo dos referidos documentos.
- c)** Criar a Comissão Especial Mista Permanente de Defesa Nacional no Congresso. As atuais comissões de relações exteriores e defesa nacional do Senado e da Câmara não realizam a contento o acompanhamento e fiscalização, nem são especializadas ou competentes na questão da defesa e das FAs.
- d)** Organizar calendário permanente de debates sobre defesa e FAs reunindo as fundações partidárias. Os partidos políticos precisam formar especialistas e capacitar seus quadros, em especial parlamentares, no entendimento técnico e político da defesa nacional.
- e)** Criar a Escola Legislativa de Defesa, no âmbito do Congresso Nacional.
- f)** Realizar cursos de introdução à defesa em nossas escolas de nível superior, universidades e escolas militares, abertos a estudantes e docentes. Os órgãos de ensino das Forças precisam oferecer cursos abertos de formação sobre história, organização, políticas e objetivos das FAs e sobre defesa nacional para as elites política e civil.

2. ORÇAMENTO

São propostas:

- a) Tornar lei o Plano de Articulação e Equipamento da Defesa (PAED), ajustando o Orçamento Geral da União (OGU) a suas prioridades e prazos, revisando proposições quanto a equipamento, pessoal, organização, modernização, presença e projetos estratégicos das FAs anualmente. O PAED é estratégico por conter a consolidação dos planos de recomposição da capacidade operativa da Marinha, Exército e Aeronáutica, associada à autonomia tecnológica e ao fortalecimento da indústria de defesa nacional.
- b) Elevar, no prazo de dez anos, o orçamento da defesa a 1,8% do Produto Interno Bruto (PIB). O preparo, a modernização, o adestramento e, em especial, o desenvolvimento tecnológico de nossas FAs e de sua capacidade dissuasória são essenciais para que elas estejam em dia com as necessidades de defesa da pátria, em um contexto em permanente mudança, com o surgimento de transformações tecnológicas disruptivas e novas ameaças.
- c) Condicionar a efetivação do item anterior a um plano de redução do custo com pessoal, ampliação dos investimentos e transformações necessárias das Forças, sobretudo sua modernização, profissionalização e interoperabilidade. A necessidade de mais investimentos em atualização e desenvolvimento tecnológico em nossa defesa se choca com os elevados gastos com pessoal e custeio, na faixa dos 75%, portanto acima da média mundial, e a necessidade de liberação de recursos para investimentos em capital.
- d) Estabelecer um regime fiscal especial para projetos estratégicos das FAs. Projetos estratégicos são de ciclo longo, podendo durar até uma década ou mais. Portanto, ficando à mercê das flutuações orçamentárias, eles se alongam demasiado no tempo, demandando custosas repactuações, aditivos etc. e tornando-se obsoletos no longo prazo. Entretanto, programas de incentivos fiscais e de apoio às exportações devem conter: i) cláusulas de desempenho para o setor e/ou empresa beneficiada; ii) início e fim dos programas; iii) auditoria independente do custo/benefício dos programas de apoio e do alcance de metas e resultados.

3. BASE INDUSTRIAL DE DEFESA

A Base Industrial de Defesa (BID) é essencial para que se possam deter autonomia tecnológica e capacidade de acompanhar a evolução do estado da arte em termos de defesa, donde se faz necessário um programa de investimento em tecnologias duais disruptivas, em modelo similar ao adotado pelos Estados Unidos via Defense Advanced Research Projects Agency (Darpa).

A inovação disruptiva possui elevados níveis de incerteza, de modo que o estímulo ao empreendedor precisa ter um nível de apoio para cobrir minimamente os riscos incorridos.

Nesse sentido, a criação de dotação orçamentária destinada a cobrir o risco inicial de demanda dos projetos pode contribuir para o aumento da produtividade e para colocar o Brasil na posição de protagonista do desenvolvimento tecnológico aplicado. Esse mecanismo estimula o funcionamento da trílice hélice entre universidade, governo e empresas e possui comprovação empírica de sucesso nos casos do Google, Apple, Netflix e Huawei.

São propostas para a BID:

- a)** Tornar efetivo o instrumento de *performance bond* e permitir que, do ponto de vista de regulação de capital bancário, o governo assuma, total ou parcialmente, o risco das exportações. Entretanto, programas de incentivos fiscais e de apoio às exportações devem conter: i) cláusulas de desempenho para o setor e/ou empresa beneficiada; ii) início e fim dos programas; iii) auditoria independente do custo/benefício dos programas de apoio e do alcance de metas e resultados.
- b)** Para desenvolver a indústria de defesa, é imperativo resolver os problemas relacionados a *trade finance*. As empresas precisam de acesso estável, eficiente e seguro de *performance* para fomentar as exportações. Esse tipo de garantia é demandado pelos países importadores para mitigar o risco da não entrega dos produtos e para oferecer cobertura ao risco de crédito do adiantamento (*down payment*) realizado na assinatura do contrato de compra e venda. Ademais, somente bancos com carteira comercial operam com esse produto e, para o setor de defesa, apenas o Banco do Brasil. Com efeito, o maior problema relacionado ao tema é a capacidade restrita das organizações do setor de oferecer balanço para dar suporte às operações, uma vez que seguro de *performance* afeta o limite de crédito das empresas.
- c)** Desenvolver portfólios bancários específicos para a indústria de defesa, como seguros e garantias.
- d)** Estimular a utilização do Fundo de Garantia à Exportação (FGE)^{2*} como garantia das operações de *performance bond*, o que possibilitaria maior alavancagem nos valores exportados pelas empresas da BID. Essa garantia fidejussória, fornecida pela referida contraparte, é reconhecida como instrumento mitigador do risco de crédito, liberando o limite de crédito das empresas.
- e)** Organizar uma política de comércio exterior para auxiliar as empresas na venda de produtos de defesa. São países, e não consumidores, os demandantes de produtos de defesa. Por essa razão, a exemplo do que ocorre nos principais países avançados, o Brasil precisa de uma política ativa de venda de produtos de defesa.

2.* Ver nota técnica na p. xx.

- f)** Definir no âmbito da Câmara de Comércio Exterior (Camex) a classificação específica de Norma Comum do Mercosul (NCM) para os produtos de defesa. O comércio de produtos de defesa não segue as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas o arcabouço regulatório brasileiro não faz distinção entre produtos militares e produtos convencionais. Uma mesma NCM é utilizada tanto para fins civis como militares. Com efeito, um avião de passageiros acaba por ter o mesmo tratamento tarifário em termos de comércio do que um avião militar. Produtos relacionados a armamento não letal estão classificados em NCMs de produtos eletrônicos.
- g)** Promover a isonomia tributária dos produtos brasileiros em relação aos concorrentes internacionais. Quando as Forças Armadas ou de Segurança decidem efetuar uma compra no exterior, por imunidade tributária definida em ação no Supremo Tribunal Federal (STF), não há incidência de nenhum imposto. No entanto, se a compra é feita de uma empresa doméstica, verifica-se toda a incidência tributária. Medida paliativa: implementar a isenção do Imposto de Importação (II) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para a aquisição de insumos pela BID para venda para as Forças Armadas ou de Segurança e incluir as compras da segurança pública no instrumento do Regime Especial de Tributação para a Indústria de Defesa (Retid, Lei 12.598/2012).
- h)** Fortalecer a linha internacional de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para aquisição de bens brasileiros por países parceiros. É preciso definir limites e metas anuais de financiamento. Além disso, é necessário estabelecer o critério de *matching* internacional entre as condições de juros, de prazos e de garantias por parte do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig), no caso de concorrências internacionais.
- i)** Incluir o Ministério da Defesa como interveniente em todas as discussões relacionadas aos acordos de compras públicas e de *offset*.
- j)** Estabelecer uma política de *offset* ofertante, fixando contrapartidas e inteligência competitiva para as empresas de defesa. Essa medida alinharia a política brasileira à adotada pelos países avançados e fortaleceria o comércio exterior e a relevância geopolítica do Brasil.
- k)** Estabelecer com países parceiros fundos de desenvolvimento de produtos de defesa, a exemplo da negociação iniciada com o governo do Catar.
- l)** Compartilhar projetos e processos produtivos com outros países, em especial os da América do Sul.

4. RECURSOS HUMANOS

Hoje próximo da casa dos 50% do efetivo das Forças, necessário se faz elevar para 70% os militares temporários, no prazo de seis anos, estendendo seu tempo de serviço dos atuais oito para quinze anos, por dois motivos: de um lado, o custo menor dessa força de trabalho, já que seu impacto previdenciário é reduzido; de outro, porque se deseja ter um núcleo nas FAs profissionalizado e capacitado em nível de teto tecnológico, com disponibilidade de pronto emprego e deslocamento, o que dispensa grandes contingentes.

São propostas:

- a)** Reduzir o gasto com pessoal dos atuais 75% para 60% em dez anos.
- b)** Atualizar regras e limites para participação de pessoal da ativa e da reserva em cargos de governo. A formação e a capacitação dos integrantes das FAs destinam-se ao serviço do Estado e não de governos. É necessário que seu emprego em funções políticas tenha limites estabelecidos e regras claras de prestação de serviços aos governos do turno, sob pena de prejudicar suas atividades militares regulares.
- c)** Realizar concursos para especialistas e gestores públicos em defesa. O Ministério da Defesa talvez seja dos únicos do mundo a não contar com especialistas e gestores civis em defesa, em que pese as reiteradas solicitações dos ministros que exerceram o cargo. Essa negativa é prejudicial por três motivos: o fato de que as questões militares fiquem adstritas apenas às corporações, com seu decorrente viés corporativista; a inexistência de arbitramento competente e profissional civil das inevitáveis disputas interforças; e, por fim, a transmissão da perspectiva político-civil aos rumos da defesa.
- d)** Criar o Conselho Nacional de Política Tecnológica em Defesa. Conhecimento e tecnologia são decisivos e essenciais na defesa nacional moderna. Daí que é preciso contar com um conselho que defina a política para o setor e suas prioridades e se articule com a academia, centros tecnológicos militares e civis.
- e)** Serviço social civil para os não conscritos em idade de servir. O serviço militar é essencial para contarmos com uma reserva mobilizável e capacitada. Porém, de uma média anual de 1,7 milhão de jovens em idade de servir, só uma pequena parcela é convocada, entre 70 mil e 90 mil. Propõe-se, assim, que o excedente seja empregado em um serviço social civil, recebendo noções militares básicas.

5. FORMAÇÃO

A interoperabilidade das Forças é preceito fundamental na defesa moderna. O militar tem de ter formação para atuar conjuntamente, seja qual for sua arma. Para isso, é necessário que desenvolva conhecimentos teóricos e práticos de emprego das Forças de modo combinado, essência da guerra moderna.

São propostas:

- a)** Estabelecer um ciclo básico de formação para todos os aspirantes e/ou entrantes no oficialato.
- b)** Integrar os cursos de política, estratégia e alta administração.
- c)** Integrar as estruturas de pesquisa e desenvolvimento (P&D) das Forças.

6. MINISTÉRIO DA DEFESA

Duas são as principais mudanças a proceder na estrutura do Ministério da Defesa, a saber:

- a)** Elevar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) à posição hierárquica imediatamente abaixo do ministro da Defesa e acima dos comandantes das Forças (Marinha, Exército e Aeronáutica). Isso se justifica pelo fato de que na guerra moderna as forças singulares já não atuam isoladamente, mas de modo conjunto e coordenado. Na atual estrutura, o EMCFA assume o papel de coordenador apenas durante o período em que duas ou mais Forças atuam conjuntamente, o que não permite a consolidação de regras, capacitação e cultura da atuação conjunta e da interoperabilidade.
- b)** Centralizar as compras das Forças em um único órgão, a Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod). No presente, as Forças definem suas compras de produtos, serviços e tecnologia de modo individual, o que é inadequado e constitui uma restrição à atuação conjunta das FAs e sua interoperabilidade.
- c)** Criar um 4º Comando – além dos da Marinha, Exército e Aeronáutica –, o Cibernético, a exemplo do que já ocorre em diversos países, pelo fato de que a guerra, muito mais do que no presente, será travada via tecnologias remotas, utilizando os meios de comunicação das redes e ferramentas globais de comunicação a distância, dentre outros meios similares e conexos.

7. ALINHAMENTO ESTRATÉGICO E DIPLOMÁTICO

A condição de potência média e país em desenvolvimento requer um alinhamento não automático e exclusivo a nenhum outro país, como nos encontramos hoje em relação aos EUA, dos quais passamos a ser peça da engrenagem diplomática. Em razão dos interesses e objetivos de desenvolvimento do Brasil, propõe-se:

- a)** Realinhar sua diplomacia de modo independente, *vis-à-vis* China, EUA e demais países, enfatizando sua opção pelo multilateralismo.
- b)** Retomar a coliderança na construção de um conceito de defesa comum sul-americana, essencial para nossos propósitos, considerando que o subcontinente é nosso principal entorno estratégico.
- c)** Resgatar o Conselho de Defesa Sul-Americano e as iniciativas de cooperação da Base Industrial de Defesa da região.
- d)** Criar a Comissão Ministerial de Alto Nível da Defesa e Relações Exteriores, envolvendo os ministros e o primeiro escalão de ambas as pastas, com a finalidade de alinhar as estratégias comuns de projeção do Brasil no exterior.

8. GUARDA NACIONAL

Nossas FAs são sobrecarregadas por “ações subsidiárias”, isto é, ações outras que não as de preparo e adestramento em ações de defesa, a exemplo do combate ao desmatamento na Amazônia, limpeza de praias, distribuição de água no Nordeste, transporte de órgãos, refugiados em Roraima etc. – sem falar nas ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Essa ampla e variada atuação das FAs impacta negativamente sua formação e capacitação, donde se faz necessário contar com outra organização que assuma permanentemente parte dessas ações subsidiárias. Propomos a criação de uma Guarda Nacional voltada para três propósitos:

- a)** Monitoramento e fiscalização das fronteiras.
- b)** Apoio da defesa civil.
- c)** Apoio às atividades de GLO.

A Guarda estaria subordinada ao Ministério da Justiça e seu comando seria exercido por oficiais gerais da ativa das FAs.

NOTA TÉCNICA SOBRE O FGE

O Seguro de Crédito à Exportação (SCE) é a cobertura da União para as exportações nacionais contra riscos comerciais, políticos e extraordinários, com lastro no Fundo de Garantia à Exportação (FGE). A competência para autorizar a concessão de garantia do SwCE, em nome da União, com recursos do FGE, é da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (SAIN/MF), e a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF) é a empresa contratada responsável pelas análises relacionadas ao SCE.

Todavia, a despeito desse esforço governamental, constata-se a existência de uma fragilidade na forma como o SCE/FGE é operacionalizado, tendo em vista o fato de que eventuais ocorrências de sinistros (ou outras situações similares, como devolução de prêmios de seguro), segurados pela ABGF com fulcro no referido fundo, terão de ser honradas por aquela agência a partir de recursos orçamentários. Vale dizer que a ABGF só atenderá a demandas até o limite do que foi disponibilizado orçamentariamente na rubrica do FGE.

Assim, do que se nota, o FGE possui, atualmente, espaço orçamentário efetivo de R\$ 1.100.000,00 (um milhão e cem mil reais), sendo que, em reserva de contingência, existem créditos orçamentários no montante de R\$ 3.264.078.934,00 (três bilhões duzentos e sessenta e quatro milhões, setenta e oito mil, novecentos e trinta e quatro reais), os quais encontram-se absolutamente indisponíveis.

Nesse mesmo diapasão, é mister fazer notar que tais limites orçamentários disponibilizados, por serem baixos vis-à-vis os valores segurados, podem vir a impactar a capacidade de honrar eventuais indenizações, de sorte que, caso tais limites não sejam ampliados (ou disponibilizados, no caso da reserva de contingência), haverá uma relação negativa que poderá, inclusive, afetar a aprovação de novas operações.

Por outro lado, observa-se que o FGE apresenta uma loss ratio extremamente baixa, seja pelo regime de caixa (1,7%), seja pelo regime de competência (5,9%). Em outras palavras, o FGE, enquanto negócio, é extremamente rentável, porém pouco útil, dado o fato de que se trata de um recurso financeiro vinculado à disponibilidade orçamentária.

Tendo em vista que para o setor de defesa os compradores serão países soberanos, algumas características importantes se farão presentes nessas exportações:

1. Tais compras dificilmente serão efetuadas de forma direta, ou seja, terão de ser concretizadas por meio de processo licitatório internacional (ou equivalente), implicando competição pesada entre países fornecedores.
2. Parte significativa dos países compradores necessitará de uma operação de crédito (financiamento) internacional para poder suportar tais compras.
3. Parte também relevante desses mesmos compradores será composta de países com médio/baixo rating, ou seja, com grau de risco significativo.
4. Esses países com baixo rating, por sua vez, necessitarão de uma apólice de seguro de crédito, que é o instrumento usual para tornar o custo efetivo daquele financiamento aceitável pelos respectivos governos.

Do que se observa, então, a partir de tais características, a competitividade internacional de bens e serviços de alto valor agregado, como o caso do KC-390, depende fortemente não só da qualidade do bem/serviço sendo exportado, mas, sobretudo, da qualidade (competitividade) dos instrumentos financeiros (crédito e seguro/garantia) oferecidos pelo próprio país exportador.

No caso brasileiro, os instrumentos disponibilizados pelo BNDES para financiamento aos países importadores são dependentes de um seguro de crédito robusto, confiável e com grau de liquidez aceitável pelo mercado, oferecido pela ABGF. No entanto, como apresentado, as atuais disponibilidades orçamentárias efetivas do FGE são absolutamente insuficientes para o cenário de exportações do setor de defesa, conforme exemplificado pelo caso concreto da Embraer, para citarmos apenas um produto de uma empresa.

Diante de todo esse contexto, e visando garantir a competitividade internacional brasileira em exportações de alto valor, como no caso concreto do setor de defesa, propõem-se as seguintes ações de coordenação:

Medidas estruturais

- a)** Mudar o modelo do FGE em direção a um fundo privado, nos moldes do seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT).
- b)** Alocar esse fundo em um banco comercial. Para o caso da defesa, apenas o Banco do Brasil vem operando com *performance bond*. Ele poderia receber a gestão desse fundo em um novo formato.

Medidas paliativas

- a)** Desbloquear a reserva de contingência alocada ao FGE.
- b)** Incrementar o espaço orçamentário reservado ao FGE.
- c)** Estabelecer metodologia de provisionamento de recursos orçamentários para o FGE, de forma análoga à metodologia de provisionamento de crédito prevista pela Resolução do Conselho Monetário Nacional 2.682/1999.

Raul Jungmann

Ex-deputado federal por Pernambuco, foi ministro da Defesa, ministro da Segurança Pública e do Desenvolvimento Agrário e de Política Fundiária.

The background of the slide is a dense, abstract pattern of yellow 3D cubes and rectangular blocks of various sizes, creating a textured, isometric effect. A white rectangular box with a slight drop shadow is positioned in the center-right of the slide, containing the title and author information.

O papel estratégico das comunicações

Juarez Quadros do Nascimento

INTRODUÇÃO

A pandemia da covid-19 traz incertezas sobre o futuro a exigir políticas públicas transversais em vários setores, incluindo comunicações, em função da grande mudança de percepção da sociedade. Os serviços de conexão à internet agora se mostram mais essenciais que antes da pandemia, ainda que a desigualdade digital seja desafiadora para vencer esses desafios.

A crise requer mudanças em muitos aspectos regulatórios. Algumas tendências tecnológicas já estavam sinalizadas antes da pandemia e continuarão sendo aceleradas, de modo a contribuir para a construção de uma sociedade mais resiliente com significativos efeitos sobre como governar, trabalhar, aprender, comprar, divertir-se, encontrar serviços previdenciários, médicos e bancários, entre outros.

Com o distanciamento social, o mundo passa pela evolução de uma surpresa inevitável. O que aconteceu fez com que, em pares de horas, as pessoas mudassem a forma de viver e outras coisas mais. Não fosse a tecnologia de informação e comunicações disponível, grande parte da rotina diária não estaria funcionando.

Compromissos com a democracia, em seu pleno potencial, via políticas públicas transversais, incluindo comunicações, são de fundamental importância para toda a economia de desenvolvimento de negócios e de governos. Assim, teremos soluções para telemedicina, ensino a distância, internet das coisas e outras áreas importantes, nas quais o beneficiado é melhor que seja o ser humano.

As políticas públicas têm de enfrentar as desigualdades sociais, raciais, culturais e regionais, de modo a induzir iniciativas pautadas nos conceitos de economia criativa e solidária. Sendo políticas transversais, deverão abranger saúde, educação, ciência, tecnologia, segurança, saneamento, sistemas viários, meio ambiente e outros, a apoiar e aderir aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) pactuados pela Organização das Nações Unidas (ONU) para 2030.

Quanto às expectativas da sociedade, é aguardada a implementação da tecnologia para redes de quinta geração (5G) no Brasil. Essa tecnologia permitirá uma nova forma de se comunicar e de consumir conteúdo, com velocidades de até 10 Gbps, 10 vezes maiores que em quarta geração (4G) e com baixíssima latência (tempo de resposta).

Infelizmente, a questão 5G parece requerer uma parada estratégica, em função da delicada escolha que EUA e China representam diante do embate geopolítico no ecossistema de fornecedores de tecnologia de telecomunicações, no qual o Brasil terá de decidir, e, também, pelo delicado momento econômico mundial provocado pela pandemia, assolando as nações, que provavelmente farão o processo de alocação de espectro para as novas redes 5G aguardar por dias melhores.

SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

O modelo de telecomunicações implantado na década de 1990 trouxe resultados que refletem uma infraestrutura moderna e em expansão. O resultado positivo do modelo implantado em 1998, com evolução significativa dos investimentos, teve como fatores determinantes uma demanda suprimida por décadas, assim como o advento de novos serviços e novas demandas para além da telefonia fixa.

O Brasil, ativo em mineração, agricultura, manufatura e serviços, mesmo perdendo duas posições no *ranking* mundial, continua entre as dez maiores economias do mundo, ocupando a nona posição, à frente do Canadá e após EUA, China, Japão, Alemanha, Índia, Reino Unido, França e Itália (relatório Perspectiva Econômica Mundial, FMI, 2019). É o quarto maior país com usuários conectados à internet (Pesquisa sobre Governo Eletrônico, ONU, 2020). Com 315 milhões de acessos em 2018, foi o sexto maior mercado de telecomunicações do mundo (dados do *site* Teleco).

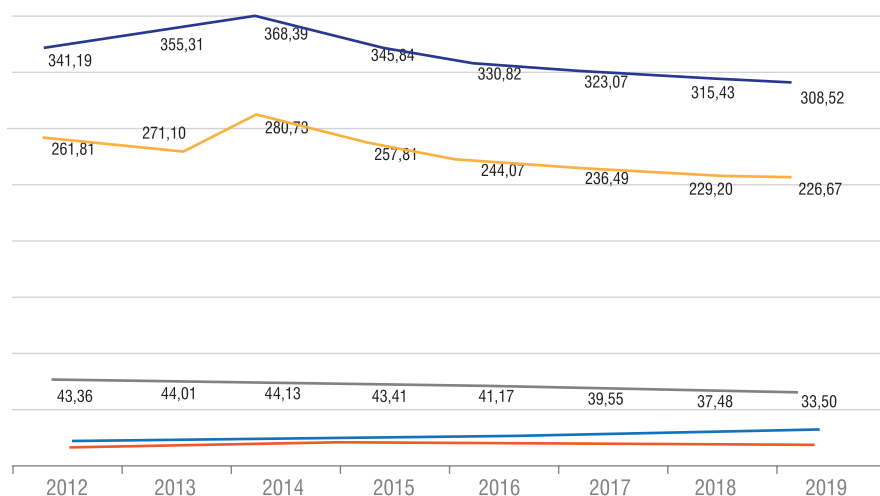
Desde a reforma das telecomunicações, o setor passa por transformações significativas. Em dezembro de 1997 (ano da reforma), o Brasil contava com 24 milhões de acessos de serviços de telecomunicações de interesse coletivo (telefonia fixa, telefonia móvel, banda larga fixa e TV por assinatura). Um ano depois, em 1998, os acessos alcançaram 30 milhões e apontavam um crescimento de 24%. O setor experimentou expressivos crescimentos na base de assinantes ao longo dos anos, atingindo o maior quantitativo, de 368 milhões de acessos, em 2014.

Os serviços de telecomunicações no Brasil encerraram 2019 com 308 milhões de acessos. Três serviços tiveram redução de acessos em relação ao mesmo período do ano anterior: 1,1% na telefonia móvel; 10,6% na telefonia fixa; 9,8% na TV por assinatura. Apenas o serviço de banda larga fixa teve aumento de 4,3% em relação ao mesmo período de 2018. O maior quantitativo de evolução foi em 2014, com 368 milhões de acessos. Desde então, ano a ano, ocorre retração.

Apreciando a evolução dos dados, é evidente a migração do interesse do usuário de telefonia fixa para os serviços de banda larga, tanto fixa quanto móvel. Observa-se que a banda larga fixa tem apresentado crescimento constante ao longo dos últimos anos e a telefonia móvel, mesmo reduzindo a quantidade de acessos, mantém a atratividade em razão de sua característica de mobilidade e de acesso à internet.

A tendência para os próximos anos indica que teremos mundialmente uma sociedade cada vez mais conectada. Para tanto, indústrias e operadoras refazem seus planejamentos estratégicos voltados para internet das coisas, mobilidade, 5G, satélites, cabos submarinos e virtualização, visando mais conectividade.

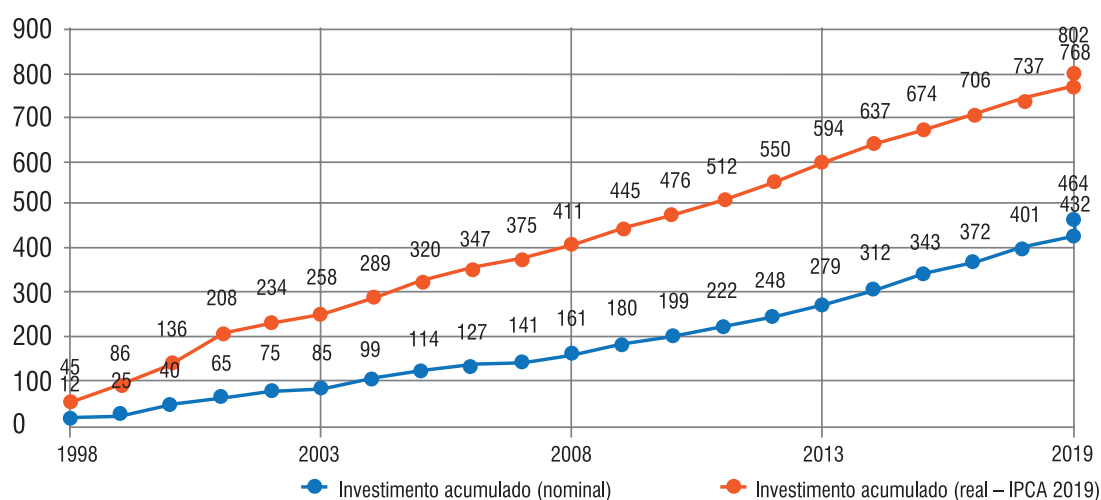
Gráfico 16 | Evolução dos serviços de interesse coletivo (milhões de acessos)



Fonte: Anatel.

O setor de telecomunicações brasileiro, com uma receita bruta de R\$ 244 bilhões em 2019, tem recebido, de modo contínuo, investimentos vultosos desde 1998, que, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), acumulam até 2019 o total de R\$ 802 bilhões. O acesso da população ao conjunto diversificado de serviços tem sido possível em função dos investimentos destacados no gráfico a seguir.

Gráfico 17 | Investimentos desde a desestatização (R\$ bilhões)



Fonte: Telebrasil.

Os diversos saltos tecnológicos na telefonia móvel modernizam os serviços entregues aos clientes das operadoras. A segunda geração (2G) permitiu a transmissão de voz; a terceira geração (3G) possibilitou a revolução dos aplicativos; e a tecnologia 4G adicionou um ganho fabuloso de velocidade.

Então, é chegada a vez da poderosa tecnologia 5G, que no Brasil permitirá à indústria móvel entrar em uma nova era marcada pela conectividade inteligente, que consiste na combinação de 5G com *big data* e inteligência artificial. Um breve olhar sobre essa questão seria cabível, pois o Brasil não pode perder essa chance de modernização de sua economia.

O embate geopolítico entre EUA e China no ecossistema de fornecedores de telecomunicações – no qual o Brasil terá de decidir pela necessidade de uma política setorial para o edital da tecnologia 5G, a impor restrições a fabricantes de tecnologia – exterioriza a situação do Brasil, que, compelido pela pressão das duas maiores economias mundiais, terá de decidir, com brevidade e sem medo.

Nos últimos anos, a China se tornou ante o Brasil a principal parceira comercial e a mais importante importadora de *commodities* agrícolas e minerais, a representar 34% das exportações brasileiras. Já os EUA, a superpotência mundial, aparecem em segundo lugar, seguidos de Argentina, Holanda e Chile. Alemanha, Espanha, México, Japão e Índia complementam os dez países para os quais o Brasil mais tem exportado, conforme dados do Ministério da Economia.

O embate geopolítico requer uma circunstanciada análise estratégica pelo Brasil, com razoabilidade, objetividade, oportunidade e conveniência dos critérios a serem adotados para a difícil e complexa decisão. Pois a onda de restrições cresce em vários países (alguns já se protegendo), tudo por conta de disposições contidas na Lei de Inteligência Nacional da China (2017), que, supostamente, infringem requisitos de segurança de dados e *backdoor* nas redes de telecomunicações.

SERVIÇOS POSTAIS

No final dos anos 1980 e início dos 1990 a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), conhecida como Correios, passou por uma drástica redução dos investimentos, que dificultou a adoção de novas tecnologias para fazer frente ao crescimento do tráfego postal e ao surgimento de novas operadoras competindo em diversos segmentos. A constatação de que os serviços se deterioravam e que o modelo em vigor se aproximava do esgotamento fez o governo federal, em 1995, promover uma profunda reforma no setor postal.

A ação teve início com a autorização para investimentos de R\$ 3,9 bilhões no período de oito anos (1995 a 2003), conforme disposto no Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal, lançado em 1995 pelo Ministério das Comunicações. A segunda edição do Programa, em 1997, reforçou as iniciativas adotadas em 1995.

Em 1999, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Geral do Sistema Nacional de Correios (Projeto de Lei 1.491/1999), que, entre outros pontos, estabelecia a reestruturação da ECT e criava a Agência Nacional de Serviços de Correios e um banco postal. Mas o projeto não conseguiu prosperar. Criar uma nova agência reguladora onerava o Tesouro Nacional e a criação do banco postal não teve o apoio da área econômica, pois seria mais um banco estatal.

Nos dias atuais, a área econômica analisa a conveniência e a oportunidade de privatização da ECT. Privatizar os Correios é possível, a depender de um circunstanciado estudo de âmbito político, jurídico, econômico-financeiro e tecnológico, pois processos de privatização precisam ser pensados, com prioridade, para empresas que dão prejuízo aos cofres públicos.

SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO

Os serviços de radiodifusão no Brasil possuem essencialidades que os distinguem dos serviços de telecomunicações a que alude o artigo 21, inciso XI, da Constituição de 1988. A Emenda Constitucional 8/1995 estabeleceu a distinção conceitual entre os serviços de radiodifusão e os de telecomunicações, ressaltando essa dicotomia quando dispôs sobre os serviços de telecomunicações sob a égide de um órgão regulador, mantendo, na esfera de competência da Administração Direta, os serviços de radiodifusão.

A multiplicidade de operadores em ambiente competitivo, a disputa pela audiência e a sobrevivência no mercado foram buscadas a partir da edição do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/1962). Há iniciativas no sentido de reformar essa lei, mas uma eventual reforma regulatória do setor de radiodifusão requer uma emenda constitucional, além de outros cuidados institucionais.

O desligamento da transmissão analógica dos serviços de radiodifusão de sons e imagens (TV) e de retransmissão de televisão (RTV), no contexto da implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital, foi uma das principais políticas do setor nos últimos anos. A digitalização da TV aberta permitiu que os telespectadores assistam à programação das emissoras com melhor qualidade de som e imagem, além de inovações como suporte à recepção móvel, multiprogramação e interatividade.

Ante a operacionalização do processo, com a participação dos setores de radiodifusão e telecomunicações, ficou claro que é possível implantar uma política regulatória colaborativa com resultados mais efetivos, do ponto de vista da execução, do que se apenas o governo estivesse à frente da digitalização da TV aberta. O desligamento do sinal analógico de TV que usava a frequência de 700 MHz, também permitiu, concomitantemente, o uso dessa frequência na tecnologia 4G para levar banda larga móvel, com mais velocidade, à população brasileira.

CONCLUSÃO

Nunca antes no planeta Terra a sociedade parou como desta vez. Um grande desafio é saber como será o ambiente que se descortina. Encontraremos lições no passado e nas crises anteriores para pensar sobre o futuro? Reativar o planeta no cenário pós-pandemia será uma experiência para além do longo e pior período de recessão econômica vivido no mundo inteiro e conhecido como Grande Depressão (1929-1939). As organizações estão a aprender que precisam ser mais resilientes para levar a difícil situação adiante.

No Brasil, e pelo mundo, os serviços de telecomunicações assumem novos papéis e se tornam indispensáveis na rotina das pessoas. Além dos serviços tradicionais de comunicação, são de grande valor os acessos via internet a serviços bancários, serviços públicos, comércio eletrônico, plataformas de conhecimento e educação, atividades de lazer, entre outros. Assim, as telecomunicações, cada vez mais, tornam-se essenciais aos negócios, governos e indivíduos. Porém, aqui, 134 milhões de pessoas acessam a internet, mas somente 15 em cada 100 domicílios têm acesso à banda larga fixa (dados do Banco Mundial).

O ambiente é estimulado por tecnologias disruptivas, como blockchain, cloud computing, inteligência cognitiva e artificial, realidade aumentada, cidades inteligentes, segurança cibernética, big data e analytics. Contudo, esse ambiente, com acelerado ritmo de interações e competitividade, requer regulação eficaz, promotora de inovação tecnológica, mantenedora dos agentes de mercado estabelecidos e com requisitos de segurança das redes.

Ter consciência do papel estratégico das comunicações é fundamental para refletir sobre o muito que precisa ser feito, pois a conectividade ainda não está disponível a todos. Os fossos digitais, tanto na infraestrutura quanto nos serviços, devem ser transpostos com a adoção de políticas públicas transversais. O momento de crise mostra que essas políticas precisam ser prioritárias. A possibilidade de conectividade plena é algo que se tornou presente na vida das pessoas na última década e meia.

Juarez Quadros do Nascimento

Evangelista regulatório e tecnológico, é engenheiro eletricitista; foi ministro das Comunicações e presidente da Anatel; *head* da JMQN Advisors; membro honorário da Telebrasil; presidente do Conselho Curador da FITec; diretor de Telecomunicações da Fiesp.



Meio ambiente e sustentabilidade

José Carlos Carvalho e Aspásia Camargo

Revisão e complementos de Márcio Santa Rosa

O MEIO AMBIENTE COMO O MENSAGEIRO DE GRANDES MUDANÇAS

Ao longo do século 20 os países ocidentais viveram uma prosperidade sem precedentes, garantindo a suas populações elevados padrões de vida e de consumo, garantidos pela pujança de seu desenvolvimento industrial. No entanto, em meados da década de 1960, surgiram os primeiros sinais de mal-estar nas cidades americanas e europeias, fruto de um descontrole ambiental sem precedentes, que tornara a confortável vida urbana vítima de condições insalubres, e de uma qualidade do ar deteriorada. As condições não eram diferentes das que hoje prevalecem nas cidades chinesas.

Nas últimas décadas, o movimento ambientalista ganhou enorme notoriedade e reconhecimento em função da perda acelerada de biodiversidade, da poluição generalizada das águas e do aquecimento global. Diante do agravamento e multiplicação dos problemas ambientais, os governos foram obrigados a criar órgãos e adotar políticas de restrição e de controle e a exigir das empresas o uso de tecnologias limpas e de melhores padrões de gestão ambiental.

Cedo ficou também evidente que a devastação ambiental acabava sendo também prejudicial aos empresários, pois a destruição em grande escala diminuía o estoque de recursos naturais, que antes eram abundantes e baratos e agora se tornavam economicamente mais valiosos por serem escassos.

No entanto, o êxito das políticas ambientais se deve, sobretudo, a seu papel pioneiro nas políticas públicas, sempre como mensageiras e introdutoras de grandes mudanças que foram absorvidas como fator de progresso social. De fato, o meio ambiente, que antes era visto como vilão, porque atrapalhava o desenvolvimento econômico e a vida das empresas, aos poucos se converteu em mocinho, por desempenhar o papel de consciência crítica diante da sociedade industrial em declínio e por apressar o nascimento de uma nova sociedade pós-industrial, mais inovadora e tecnologicamente mais avançada, acompanhando a explosão tecnológica da era digital.

Logo ficou evidente também que a boa gestão ambiental contribuía para aumentar a produtividade e a competitividade das empresas, ao introduzir o aperfeiçoamento de seus processos de gestão e do modo de produzir, diminuindo o desperdício e reciclando os próprios resíduos. E esses avanços continuam a ocorrer até hoje. Países, regiões e cidades que relegam seu meio ambiente são também os que têm empresas mais improdutivas e atrasadas e um nível de desenvolvimento e de serviços mais precário, com pouca capacidade de atrair o turismo e os negócios. Isso significa que um meio ambiente preservado favorece a *inovação*, a prosperidade e o progresso.

Outra transformação importante foi a revolução gerencial que o meio ambiente introduziu na estrutura dos governos, ao aplicar um novo modelo de *governança* que acompanha as políticas ambientais. De fato,

tais políticas dependem da integração das diferentes áreas de governo e rompem com o isolamento e a fragmentação entre os setores, propiciando a gestão integrada, colegiada e participativa dos órgãos governamentais. Rompe-se, portanto, com as decisões monolíticas e unilaterais, envolvendo de maneira transversal e amigável diferentes ministérios ou secretarias em um trabalho coletivo. É essa forma superior de gestão que prevalece hoje nos países avançados.

Na mesma direção, a área ambiental adotou, desde o início, a participação em rede, promovendo as parcerias entre o governo, a sociedade e as empresas, e o fortalecimento da sociedade civil, agregando diferentes atores que se identificam como “parceiros do desenvolvimento sustentável”.

O processo participativo, como sabemos, torna as decisões de governo tecnicamente mais sólidas e socialmente mais legítimas e confiáveis. É a democracia em rede que rompe com o isolamento entre o governo e a sociedade, promovendo o consenso e aproximando o capital e o trabalho nos fóruns de desenvolvimento local. Esse espaço de negociação amplia o diálogo e incorpora as comunidades tradicionais, estimulando ao mesmo tempo a modernização das empresas e a expansão dos negócios. Em vez da luta de classes, luta-se por um mundo melhor sempre em busca da liberdade, da prosperidade econômica e do aprofundamento da democracia e de um meio ambiente saudável

Nos últimos 60 anos o meio ambiente tem sido o mensageiro das mudanças consideradas “disruptivas”, que provocam profundas alterações em nosso processo civilizatório. Sempre houve, convém lembrar, afinidades naturais entre os defensores do meio ambiente e as novas tecnologias da quarta revolução industrial. Seu uso se difunde com enorme capilaridade, demonstrando que ambos caminham juntos e são complementares em busca de uma nova sociedade e de mais eficiência.

O meio ambiente foi a consciência crítica que ajudou a conceber um novo modelo de desenvolvimento ligado à sociedade da informação e dos serviços. Cabe, portanto, e cada vez mais, sintonizar o Brasil com as grandes mudanças tecnológicas e civilizatórias que caracterizam a revolução digital, que inova processos, produtos e serviços pelo uso dos dispositivos “*smart*”. As novas tecnologias revolucionam os sistemas de informação e de controle dos estoques de recursos naturais, que cada vez mais podem ser regulados racionalmente.

O mais importante é que, além de reduzir o impacto ambiental que antes derivava da atividade econômica, o que estamos vendo agora é o fenômeno inverso: as lideranças econômicas começam a perceber que a proteção do meio ambiente promove o crescimento e pode gerar mais empregos. Essa notável aproximação entre o meio ambiente e a economia criou o objetivo comum de estimular um crescimento mais harmonioso e equilibrado, inovador e produtivo, reduzindo ao mesmo tempo seus impactos ambientais.

A promoção da equidade social foi também considerada indispensável para gerar melhor qualidade do emprego e renda, diminuindo a pobreza e as desigualdades sociais. Esse novo arranjo produtivo foi definido

como *desenvolvimento sustentável*, uma nova forma de promover o crescimento produtivo, conservar a natureza e acelerar a inclusão social. É nessa trilha que devemos caminhar em todos os estados e cidades do Brasil, definindo novas vocações regionais, incentivando o ecoturismo, a produção de riquezas e a melhoria dos recursos humanos.

O LEGADO AMBIENTAL DO PSDB E SUA NOVA MISSÃO: A ECONOMIA VERDE

O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) é parte integrante dessa longa história que se confunde com os grandes temas que estiveram em pauta desde que o partido foi criado. Cabe, portanto, dar continuidade a seu legado, fruto do esforço invejável de seus quadros políticos, de seus colaboradores e de seus governos. Eles tiveram a ousadia de conduzir a política ambiental junto com ousadas políticas de inclusão social com a visão integrada do desenvolvimento sustentável.

É possível constatar com orgulho que a moderna política ambiental brasileira tem o DNA do PSDB, inicialmente presente na Constituição Federal de 1988, que foi pioneira no mundo ao reconhecer o meio ambiente ecologicamente equilibrado como uma obrigação do Estado e como um direito/dever constitucional dos cidadãos, sob a liderança de Fábio Feldman. Devemos a ele também a implantação do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas no governo Fernando Henrique Cardoso, outra iniciativa pioneira, que contou com a participação da sociedade, das entidades de classe do setor produtivo e da academia para acelerar a conversão de nosso País às políticas de adaptação e de mitigação que precederam a nova política de descarbonização da economia.

Lideranças do PSDB – e de tradicionais aliados do partido – proporcionaram avanços importantes na legislação ambiental, criando também normas e recomendações contidas na Agenda 21, a grande matriz propulsora do desenvolvimento sustentável. O governo Fernando Henrique Cardoso, tendo à frente quadros de destaque, como os ministros do Meio Ambiente Gustavo Krause (e sua secretária-executiva, Aspásia Camargo), Zequinha Sarney e José Carlos Carvalho, os deputados Mendes Thame e Ricardo Trópoli e o engenheiro Jerson Kelman, não se contentou em aprovar leis e normas.

Construiu-se também um sólido arcabouço institucional, abrindo caminho para grandes reformas com resultados pragmáticos que posicionaram o Brasil na vanguarda do mundo, e não, como agora vem ocorrendo, isolando o Brasil nas posições mais atrasadas e retrógradas. Destacamos no governo FHC os avanços promovidos pela Lei dos Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998) e pela Lei das Águas (Lei 9.433/1997), que instituiu as bacias hidrográficas como unidade de planejamento territorial e criou o Sistema Nacional

de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (Singreh). Houve também a contribuição da Agenda 21, que o Itamaraty considerou uma referência internacional, por ter incluído uma agenda integrada que envolvia os recursos naturais, a inovação tecnológica, a inclusão social, as cidades sustentáveis e a agricultura sustentável, além da infraestrutura e da integração regional – todas essas dimensões em bases sustentáveis. Era uma agenda ao mesmo tempo econômica, social e ambiental, com a nova visão do desenvolvimento sustentável e da política nacional.

Foi ainda no governo FHC que foram feitos avanços internacionais com relação à Amazônia, com as grandes doações internacionais do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) que nos permitiram implantar uma nova política para a Amazônia Legal. Tivemos ainda leis sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC, Lei 9.985/2000) e sobre a Educação Ambiental (Lei 9.795/1999) e a primeira norma de acesso aos recursos genéticos (Medida Provisória 2.186-16/2001), além de outras leis propostas pelo PSDB – como foi o caso da Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/2006), uma iniciativa do então deputado federal constituinte Fábio Feldman, à época filiado ao partido.

Destaca-se, ainda, a reorganização do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), para dar-lhes estrutura organizacional compatível com o ordenamento constitucional. Foi criada a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), dentre outras agências reguladoras que fortalecem o Estado moderno, e houve a reestruturação do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, onde se inaugurou a Escola Nacional de Botânica, agora no âmbito da mais antiga instituição de conservação do Brasil (1808).

A criação de importantes unidades de conservação e a demarcação das áreas indígenas também mereceram atenção especial para proteger porções ecologicamente sensíveis do território e assegurar a devida proteção aos povos originários protegidos por seus legítimos direitos constitucionais. O Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), hoje o maior programa de conservação de florestas tropicais do mundo, é outra conquista do governo do PSDB, assinada com o Banco Mundial, o Banco de Desenvolvimento Alemão (KfW) e o World Wildlife Fund (WWF), em 2002, durante a Rio+10, realizada em Johannesburgo, África do Sul, no contexto da qual foi criado o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, a maior unidade de conservação de florestas tropicais do planeta, com 38.000 km².

É difícil explicar por que o país que detém um terço das florestas tropicais do mundo em seu território, que tem nome de árvore e vasta extensão de terras vocacionadas para a silvicultura adota modelo de tão baixo perfil para a gestão de suas florestas. É urgente criar no Brasil uma Agência Florestal capaz de dar uso sustentável à produção de madeira industrializada e de recursos não madeireiros, com as técnicas de manejo adequadas que já dominamos desde a introdução da Certificação FSC (Forest Stewardship Council), de reconhecimento internacional, além de outras iniciativas certificadoras.

Retomar, em novos patamares, o Programa Nacional de Florestas, que foi lançado em 2000, no governo FHC, enfatizando o manejo florestal como alternativa econômica e socioambiental ao desmatamento, e que deu origem ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB). É nossa obrigação liderar mundialmente as indústrias da madeira e florestal e seus derivados, inclusive os recursos não madeireiros. A criação de uma Agência Nacional de Florestas, em substituição ao SFB, indevidamente transferido para o Ministério da Agricultura, tornou-se ainda mais relevante diante das obrigações estabelecidas pela nova Lei Florestal (Lei 12.651/2012), ao criar o Cadastro Ambiental Rural e o Programa de Regularização Ambiental das propriedades rurais, com a finalidade de sanar o passivo ambiental no campo, acumulado durante décadas, além de seu papel de administrar as florestas públicas, cuja gestão foi instituída pela Lei 11.284/2006. Infelizmente, em face da fragilidade institucional do SFB e da fiscalização ambiental, reina a grilagem.

Convém lembrar aos mais jovens que o PSDB foi no Brasil o pioneiro não apenas das políticas ambientais, mas também do desenvolvimento sustentável. Nesse momento, em nome do espírito inovador das políticas desenvolvidas em governos do PSDB, cabe afirmar que nossa condição natural de superpotência ambiental internacionalmente reconhecida delega a seus líderes a missão de liderar nos planos nacional e internacional a implantação da economia verde como vocação econômica altamente produtiva, capaz de gerar empregos e promover a prosperidade.

A economia verde nada mais é do que a extensão natural e mais ambiciosa do *agrobusiness* praticado pelos segmentos mais modernos e inovadores do setor agropecuário, que se implantou com sucesso no Brasil nas últimas décadas, em contraposição ao latifúndio atrasado, cuja modernização se impõe, e que precisa continuar a aperfeiçoar suas bases sustentáveis.

Lado a lado com o agronegócio exportador, deve ser dada a mais ampla prioridade ao desenvolvimento da agricultura familiar, à agroecologia e à produção de alimentos orgânicos, cuja demanda vem crescendo, lembrando que a produção dos pequenos agricultores está inteiramente voltada para o mercado interno, colocando comida na mesa dos brasileiros. Alimentos saudáveis são essenciais.

Temos uma ampla gama natural de frutos raros e sofisticados, de plantas ornamentais, biodiversidade abundante para gerar novos produtos da biotecnologia, como medicamentos, cosméticos e diversificados produtos oriundos da indústria florestal e da produção da madeira. O setor de celulose e papel, a segunda fonte de receitas das exportações brasileiras, é um exemplo do que o País pode fazer para liderar uma economia verde.

Além da biodiversidade terrestre, associada aos ecossistemas florestais, o Brasil possui uma invejável biodiversidade dulcícola e marinha, em virtude da extensa rede de rios e de um litoral de mais de 7.000 km. O aproveitamento sustentável de nossos recursos pesqueiros e a aquicultura são oportunidades que o País não pode perder.

Tanto nas políticas ambientais quanto no desenvolvimento sustentável, o PSDB foi, no Brasil, pioneiro, que hoje particularmente interessa ao Brasil. Sua condição natural de superpotência ambiental internacionalmente reconhecida delega-nos a missão de dar mais pragmatismo ao desenvolvimento sustentável, estimulando a economia verde como vocação econômica altamente produtiva, que nada mais é do que uma extensão natural e mais ambiciosa dos segmentos do *agrobusiness* mais modernos e inovadores, que não apoiam as políticas atrasadas e regressivas adotadas pelo atual governo. A economia verde vem prosperando aceleradamente na última década, sempre em bases sustentáveis, incluindo a produção da agricultura familiar, impulsionada pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), instituído no governo FHC.

O número de produtos que precisam estar incluídos nesse cardápio é alto e, não resta dúvida, pode e deve ser uma enorme fonte de prosperidade para diferentes estados brasileiros. Temos um vasto campo de oportunidades para a bioeconomia, a economia circular e as energias limpas.

Nossa biodiversidade é fonte cobiçada para a indústria de medicamentos, e o cultivo de florestas plantadas, inclusive com árvores nativas, e o manejo da floresta tropical podem nos converter no maior produtor mundial de madeira e derivados produzidos de forma sustentável: nossas árvores levam a metade do tempo de crescimento do que aquelas produzidas pelos grandes produtores de madeira de clima temperado, como Suécia, Finlândia e Canadá. Já temos o exemplo do setor de celulose e papel, a segunda fonte de receitas das exportações, perdendo apenas para o complexo soja. Do mesmo modo, a indústria pesqueira tem um enorme potencial de crescimento, mas nosso desempenho atual é surpreendentemente irrelevante e obtido de forma predatória.

MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COM CIDADANIA PLANETÁRIA

O ponto de sustentação de um novo modelo de desenvolvimento sustentável continua a ser o meio ambiente, que alargou suas portas estreitas para abrigar uma nova visão integrada do desenvolvimento que, embora filho legítimo do meio ambiente, a ele acrescentou as dimensões econômica e social.

A nova visão do *tripé da sustentabilidade* foi oficialmente adotada pelas Nações Unidas, pelos governos, pelas organizações sociais e pelas empresas e desde então tem sido cada vez mais difundida e aperfeiçoada em diferentes partes do mundo. A começar pelos próprios empresários inovadores, convencidos de que há algo errado com o capitalismo financeiro, global e especulativo, amigo do baixo crescimento e aparentemente alérgico ao desenvolvimento e indiferente à pobreza. A meia voz, em reuniões reservadas,

começa a ser pronunciada uma ideia surpreendente: pós-capitalismo, identificado com o lado inovador do empreendedorismo e despojado do instinto predador e especulativo do capitalismo financeiro, que estimula o rentismo, em substituição ao financiamento da produção sustentável.

O desenvolvimento sustentável é a saída mais rápida, eficiente e viável que temos para assumir nossa vocação econômica natural. Ele representa a superação de uma visão puramente ambientalista e outra exclusivamente predatória em direção a uma visão mais *sustentabilista* que force o País a voltar a crescer em outro patamar. O meio ambiente já está incorporado à lógica mais dinâmica e produtiva do crescimento, sem rejeitar o desenvolvimento e o pragmatismo.

O modelo de desenvolvimento sustentável não pode estar condicionado ao exclusivismo das medidas de comando e controle do Estado que inibem inclusive as próprias políticas de meio ambiente, reduzindo-as a um discutível balcão de licenças e multas governamentais. As novas políticas de meio ambiente e sustentabilidade devem ser capazes de permitir voos mais altos, tais como estratégias territoriais de desenvolvimento associadas ao setor produtivo, tecnologicamente mais dinâmicas e inovadoras, como fez a China ao abraçar com pioneirismo as energias renováveis.

A nova visão da sustentabilidade precisa incorporar também sólidas políticas tributárias, fiscais e creditícias que estimulem os resultados práticos das referidas políticas, levando a economia a incorporar a dimensão ambiental na formulação das políticas de desenvolvimento.

A missão do meio ambiente continuará a ser a de proteger a natureza de seus predadores, mas também dos incautos que dela pretendem apenas extrair lucros imediatos ou ilegais, deixando para a posteridade o ônus de pagar o preço de sua destruição e da multiplicação da pobreza. Cabe, ainda, zelar e preservar os estoques de recursos, fazendo a contabilidade ambiental de perdas e danos e medindo a capacidade de carga da Terra, os impactos negativos humanos e sua capacidade de se regenerar.

Os problemas ambientais continuam se agravando e ganharam escala global, exigindo de todos nós uma cidadania planetária. Além da extinção em massa das espécies e do aquecimento global, os peixes estão se extinguindo com a pesca predatória, que se utiliza das águas internacionais dos oceanos para impulsionar novas tecnologias de detecção de cardumes. A espécie humana, cada vez mais voraz, em vez de pescar peixes, pesca agora cardumes inteiros de uma só vez. E a motosserra e o correntão puxado por tratores derrubam em um só dia árvores que um machado levaria anos para destruir.

A questão agora é que a tecnologia precisa trabalhar em favor da sustentabilidade e não contra a continuidade da vida. Tudo parece indicar que a espécie humana persegue um futuro solitário ao eliminar todas as outras espécies junto com os ecossistemas que nos protegem e alimentam, tornando nossa própria extinção inevitável.

Hoje mesmo as florestas estão em chamas, devorando o Pantanal e a Amazônia, mas também as árvores da Califórnia e de outras partes do mundo. As áreas verdes e as calotas polares da Terra, que funcionaram durante milhões de anos como colchão protetor do clima, rapidamente diminuem de tamanho. Mais da metade já se foi embora, multiplicando a fome e a escassez em áreas agora degradadas e inférteis. Todos esses fenômenos têm consequências imprevisíveis.

A crise ambiental é fruto de erros políticos acumulados e descuidos humanos. A África, que já foi fértil e povoada de vida selvagem, vem perdendo sua vegetação em larga escala, elevando a escassez de água a níveis críticos, tornando-se mais miserável, doente e superpovoada. A crise ambiental promoveu a existência de um novo tipo de vítimas: os refugiados ambientais, que inspiraram fotos de Sebastião Salgado. As migrações em massa de africanos para a Europa, fugindo das guerras, das secas e da fome, são o retrato de uma população em busca de um lugar mais rico e mais seguro.

A crise ambiental ganhou escala e vai se agravar. Os refugiados ambientais se multiplicam em diferentes partes do mundo. No Brasil vivemos há séculos o drama histórico das secas nordestinas, que expulsaram pobres cidadãos brasileiros de suas terras para as grandes cidades, e até hoje todos pagamos o preço. Em nossas grandes cidades se acumulam graves problemas ambientais: moradia insalubre, falta de saneamento e convivência promíscua com o lixo. Existe uma relação indissolúvel entre o meio ambiente e a pobreza, agravada pela violência e pela marginalidade urbanas. Esse quadro desolador compromete nossa democracia, exigindo maior consciência ambiental e social dos militantes do PSDB e de seus dirigentes políticos, não apenas para denunciar esses problemas, mas para apontar soluções e indicar o caminho certo.

Embora a perda da biodiversidade seja um problema ambiental gravíssimo da atualidade, os jovens introjetaram que o maior problema comum é o aquecimento global, que está desestabilizando o ponto de equilíbrio do Holoceno, período no qual floresceu a civilização dos humanos. Foi esse milagroso equilíbrio que nos garantiu um longo tempo de estabilidade climática. Hoje, somos vítimas potenciais das calamidades climáticas, das inundações e das secas, dos furacões e da irregularidade das chuvas que prejudicam a agricultura e que podem nos privar de alimentos. Mas podemos revertê-los descarbonizando a economia e fazendo a transição do modelo energético de combustíveis fósseis para a energia renovável, bem antes que este século se acabe.

A crise climática vem atingindo, em primeiro lugar, os mais pobres, mas depois virão também os mais ricos, quando a minoria privilegiada for cerceada pela miséria e pelo desespero de uma maioria aflita. O problema ambiental, queiramos ou não, atinge hoje o coração da humanidade. E o que as lideranças políticas, especialmente o PSDB, que tem uma longa história de realizações nessa área, podem fazer para evitar todos esses males?

Os inúmeros casos de sucesso que vigoram hoje no mundo com a nova abordagem do desenvolvimento sustentável aproveitam os ensinamentos de uma velha geração, mas se projetam como desafios para o futuro, criando uma nova geração mais preparada para as grandes lutas que virão.

É preciso se livrar das velhas ideologias e administrar com mais sabedoria nossas vantagens comparativas, fortalecendo os municípios e sua capacidade de produzir riquezas e arrecadação. É preciso também aproveitar melhor nossos ainda abundantes recursos naturais. As boas e grandes transformações que se operam no mundo, das quais o meio ambiente foi o mensageiro, devem chegar às cidades e aos estados brasileiros pela correia de transmissão de um partido moderno e social-democrata, como o PSDB.

OS RETROCESSOS DE BOLSONARO E A DESCONSTRUÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Em seus quase dois anos de governo, Jair Bolsonaro cometeu uma cadeia de atos lesivos ao meio ambiente, deixando o Brasil e o mundo perplexos. Depois de anos de conquistas, vivemos agora o infortúnio de enfrentar uma administração federal que nos submete a sucessivos retrocessos. O rosário das queixas vai além deste documento, e muitas delas pertencem à categoria de crimes ambientais. O primeiro gesto simbólico foi tentar reduzir o Meio Ambiente a um mero departamento do Ministério da Agricultura, algo insensato, pois a área ambiental interage com todas as demais áreas de governo. Por que a agricultura?

Em seguida, veio a escolha do ministro que se dedica a promover o desmonte do Sistema Nacional de Meio Ambiente sem saber o que colocar em seu lugar. Possivelmente nada. Desmontar o sistema de fiscalização na Amazônia é facilitar a vida dos garimpeiros, grileiros e predadores, deixando derrubar e queimar a floresta e poluir rios. O Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental que tramita no Congresso, a pretexto de pretender a modernização e o aperfeiçoamento desse instrumento, intenciona seu aniquilamento.

Em um momento de aguda crise fiscal, o presidente buscou o confronto internacional em torno da Amazônia e do crescimento descontrolado do desmatamento, acrescido da paralisação dos projetos do Fundo Amazônia e do Fundo Clima, com recursos doados de países europeus. A maior vítima do governo Bolsonaro é, sem dúvida, a Amazônia.

No âmbito das mudanças climáticas prevalecem o negacionismo e a ambiguidade de seguir o Tratado de Paris, adotando uma postura errática, em uma área na qual o Brasil tem tudo a perder.

Um dos últimos lances desastrado do ministro Ricardo Salles foi a demolição do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), um órgão pioneiro da democracia participativa e da gestão federativa, que viu a redução drástica do número de seus conselheiros – especialmente das unidades federadas, de 27 para apenas 5 –, bem como dos representantes da sociedade civil e das entidades de classe do setor produtivo. As instâncias de governo devem passar por um frequente processo de aperfeiçoamento e o Conama não pode escapar a essa percepção. Não há razão para defender o *status quo*, reconhecendo a necessidade de melhorar sua funcionalidade, sem valer-se dessa premissa para desconstruí-lo.

Além disso, muitos estados permanecem agora sem representação – um crime federativo. O objetivo dessas medidas é o “liberou geral”, destruindo as restingas e os manguezais nas áreas litorâneas de preservação permanente, o ecossistema no qual se reproduzem várias espécies da vida marinha. Tudo isso para atender a *lobbies* da construção civil que pretendem a ocupação selvagem da costa brasileira. Estamos em uma perigosa encruzilhada.

O NEW DEAL VERDE É UMA POLÍTICA DA SOCIAL-DEMOCRACIA

Nós, brasileiros, somos os guardiões dos maiores estoques de recursos naturais do planeta e nos cabe escolher se queremos seguir o caminho do protagonismo ou se pretendemos continuar acudados como estamos hoje. Nessa encruzilhada ambiental em que o mundo se encontra, todos aguardam o protagonismo do Brasil.

Quem já frequentou reuniões internacionais e conhece a eficiência e o brilho de nossa diplomacia sabe que todos também aguardam uma orientação mais firme e segura para ocupar os espaços globais que nos são reservados. Vamos, afinal, liderar essa nova frente de desenvolvimento, inovadora e produtiva na vanguarda da inovação mundial, ou continuar a reboque das grandes mudanças, andando para trás como caranguejos, de forma agressiva, regressiva e ressentida? Tudo depende agora da lucidez, da responsabilidade e da inteligência política de nossos governantes, mas também das lideranças partidárias e de suas firmes posições no Poder Legislativo.

Depois de tantos anos de estagnação e inércia, a prosperidade nos espera e o novo caminho é o do desenvolvimento sustentável que impulsiona a economia verde. Esse processo se iniciou em nossa própria casa, na Conferência do Rio em 1992. De lá para cá, o novo modelo de desenvolvimento contou com as bênçãos dos empresários sintonizados com a sustentabilidade, mas também com uma sociedade civil irrequieta e com a ajuda das Nações Unidas.

Neste momento em que vivemos a paralisia do crescimento, às voltas com uma grave crise de desemprego, não devemos nos contentar apenas com conceitos e palavras, pois surgiu no horizonte uma grande oportunidade: a economia verde, que foi anunciada na Conferência Rio+20, em 2012, e pode promover a inclusão social de milhares de brasileiros, entre eles nossas populações tradicionais, que vivem em nosso Brasil profundo e em áreas onde cultivam nossa cultura e nossa tradição ancestral, onde a pobreza perdura. Nesses territórios, é fundamental vencer o isolamento das comunidades, estimular a economia solidária e fazer a economia de mercado funcionar.

Temos agora à disposição a proposta de um New Deal Verde. Lembremos que os Estados Unidos venceram a Grande Depressão da era de Roosevelt, na década de 30 do século passado, graças a uma ousada política, o New Deal, que inaugurou a social-democracia nos Estados Unidos e devolveu a prosperidade a milhares de americanos. Temos agora à nossa disposição um New Deal Verde, que também já havia inspirado Roosevelt a criar represas e áreas de irrigação, parques nacionais e áreas de lazer.

A solução vinha sendo proposta pelo G20 para resolver a crise de 2007 e agora voltou à pauta do grupo. Essa é a melhor forma de combater a pandemia, que provoca a estagnação econômica e foi agravada pela crise da globalização. Joe Biden, social-democrata, anunciou que em seu governo vai apostar na economia verde e nas energias renováveis, com investimentos de US\$ 3 trilhões, mudando a posição conservadora e regressiva assumida pelo governo Donald Trump.

O COMPROMISSO COM OS ODS E O DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL

As Nações Unidas firmaram em 2015 o compromisso de atingir metas de sustentabilidade até 2030, válidas para os países que aderiram aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estruturados em 17 capítulos temáticos e 169 metas, como erradicação da pobreza, segurança alimentar, agricultura sustentável, saúde e bem-estar, educação de qualidade, igualdade de gênero, água potável e saneamento, energia limpa e acessível, crescimento econômico sustentável, infraestrutura, redução de desigualdades e cidades sustentáveis.

Não conseguiremos implantar essas novas políticas se não houver estratégias de desenvolvimento regional e local mais adequadas, tendo à disposição os instrumentos econômicos, fiscais, financeiros e creditícios para alocar investimentos em parceria com a iniciativa privada e o terceiro setor. O maior número de instrumentos fiscais e creditícios deveria ser focado na economia verde e na sustentabilidade, por uma

economia de baixo carbono, por cidades mais humanas e resilientes e pelo uso mais racional e sustentável da terra que temos em abundância, mas cujo potencial é mal aproveitado.

Para promover o desenvolvimento local, criaram-se nos últimos anos vigorosas metodologias que retiram as comunidades tradicionais de sua solidão e isolamento, permitindo sua incorporação ao mercado, preservando identidades e vocações produtivas locais. Essas políticas se iniciaram no Brasil com Ruth Cardoso e seu Programa Comunidade Solidária, auxiliada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

Hoje, esse modelo foi adotado oficialmente pela Corporação Financeira Internacional (IFC), braço empresarial do Banco Mundial que desenvolve com a Pró-Natura processos avançados de integração de comunidades locais com recursos compensatórios advindos do licenciamento ambiental das empresas. Tais experiências comprovam que é possível adotar modelos de gestão de alto nível em pequenas unidades espaciais, retirando a população da pobreza, como vem ocorrendo em regiões da África e da Ásia.

De fato, essas novas experiências produtivas de vocação local, comercialmente viáveis, são capazes de atender às demandas do mercado a partir de um método bem-sucedido de “desenvolvimento local sustentável”. Com esse modelo poderemos usar melhor os recursos compensatórios das empresas que frequentemente se perdem nos desvios de nossa burocracia ineficiente ou que são mal destinados sem nenhum resultado concreto e positivo.

Poderíamos, sem dúvida, ter usado melhor os recursos distribuídos por Belo Monte e outros grandes empreendimentos, se tivéssemos aplicado modelos gerenciais mais eficientes e duradouros – isto é, sustentáveis – para fazer render indefinidamente tais recursos, especialmente nas áreas ocupadas pelas populações tradicionais.

A REFORMA DO SISNAMA: INDO ALÉM DO LICENCIAMENTO E DA FISCALIZAÇÃO

O Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) precisa ser urgentemente modernizado e institucionalmente fortalecido, jamais destruído como pretende o governo. A atual estrutura, ainda hoje em vigor, foi obra pioneira de Paulo Nogueira Neto ainda no regime militar (1981). No entanto, a velha estrutura vem atuando de forma precária, resumindo-se a suas funções de comando e controle voltadas para a aplicação das leis, do licenciamento e da fiscalização. Por ausência das demais atribuições de planejamento e informação,

essas funções tornaram-se burocráticas, hipertrofiadas e ineficientes – prejudiciais aos empreendimentos e embaraçosas à própria gestão ambiental. É preciso urgentemente mudar.

Precisamos é de uma estrutura mais moderna de planejamento e informações, especialmente do zoneamento econômico-ecológico (ZEE), que poucos ousam fazer. O planejamento poderia melhorar a avaliação do governo e aliviar o peso da burocracia sobre as empresas, nos três níveis de governo, se soubéssemos aproveitar melhor o Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental, que prevê um modelo superior de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), com avaliação ambiental *ex ante*, precedendo a regularização ambiental dos empreendimentos e evitando que tal processo ocorra somente no balcão de licenciamento dos órgãos ambientais, sem chance de avaliar os impactos cumulativos e sinérgicos de vários empreendimentos em um mesmo território, devendo ser adotada a bacia hidrográfica como referência espacial do planejamento.

A introdução da AAE, conjugada com o ZEE, os Planos de Bacias Hidrográficas e outros instrumentos correlatos são fundamentais para definir, *a priori*, os aspectos locacionais dos empreendimentos, para evitar que as restrições locacionais só apareçam na fase do licenciamento, o que torna o processo uma usina de crise e conflitos, como se verifica, recaindo sobre os órgãos ambientais uma responsabilidade que eles, na maioria das vezes, não tem. Melhor avaliação do conjunto de todas as atividades da área a ser licenciada evitaria, sem dúvida, a fragmentação imposta pelo atual modelo de licenciamento, que se resume a deduzir o impacto ambiental de cada empreendimento, mesmo quando localizados em áreas adjacentes.

A ausência de mecanismo de avaliação no momento da concepção do empreendimento e da elaboração do projeto executivo, bem como a falta de integração do licenciamento com os demais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e da Política Nacional das Águas, transforma o processo de licenciamento em um cartório desvinculado das metas de qualidade ambiental. Essa lacuna enfraquece sua aplicação como suporte às atividades licenciadas, tendo como foco a sustentabilidade.

Com base na Lei Complementar 140/2011, é fundamental reconhecer a competência dos estados e municípios como agentes licenciadores, observando as regras gerais que forem estabelecidas na lei federal em fase de votação no Senado. Note-se que o necessário aperfeiçoamento desse mecanismo não pode servir de pretexto para sua fragilização, como desejam alguns segmentos do governo e do setor produtivo.

Da mesma maneira, é recomendável, após a validação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), adotar o Programa de Regularização Ambiental (PRA) das propriedades rurais como instrumento de licenciamento, desburocratizando esse procedimento para a regularização ambiental do setor agropecuário. Considerando que sempre haverá divergências sobre a melhor escolha a ser feita para licenciar determinado projeto

ou empreendimento, é preciso estimular a integração entre órgãos licenciadores e o Ministério Público, visando diminuir a judicialização do processo, concebendo mecanismos de mediação dos conflitos e solução de controvérsias.

Nessa mesma linha, podemos revolucionar os desgastados mecanismos de comando e controle por meio das tecnologias da informação que evitam a corrupção e que aceleram os mecanismos de licenciamento e fiscalização. O planejamento do território, e não apenas o da atividade da empresa, permite compatibilizar melhor as funções de licenciamento e fiscalização com as vocações produtivas locais e regionais, longe da burocracia e mais perto das tecnologias da informação de última geração.

OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÔMICA: A POLÍTICA EFICIENTE DE SUSTENTABILIDADE

Devemos introduzir nas políticas setoriais, impulsionadoras do desenvolvimento, o uso adequado dos instrumentos econômicos, uma das formas mais eficientes de gerar resultados práticos e visíveis como linha auxiliar das políticas ambientais e do desenvolvimento sustentável. Tais instrumentos têm sido, até agora, completamente ignorados. A medida mais salutar seria adequar as leis e seus resultados esperados às metas e valores quantificáveis e monitoráveis, de modo a permitir ganhos de produtividade previsíveis.

Um bom exemplo de lei oportuna é o Projeto de Lei 312/2015, atualmente na lista de espera da Câmara dos Deputados e em tramitação no Senado. A lei estabelece a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA) e seu objetivo é remunerar os serviços ecossistêmicos prestados pelas propriedades rurais que conservam suas florestas e protegem nascentes e corpos d'água, prioritariamente nos territórios dos mananciais de abastecimento público de água. Essa seria uma oportuna medida de estímulo ao setor rural, direcionando-o para a sustentabilidade e valorizando os serviços ecossistêmicos que prestam à coletividade, bem como seus produtos no mercado internacional.

O Brasil precisa abandonar o equívoco de se inspirar nos erros históricos de outros países para justificar os próprios erros. Ao criticarmos os europeus e americanos pelo desmatamento de seus territórios no passado, esquecemos de dizer que fizemos o mesmo com nossa Mata Atlântica, com a diferença de que eles já restauraram boa parte de suas florestas e, no Brasil, estamos patinando nas iniciativas de restauração florestal. Em um século destruímos mais de 80% da Mata Atlântica, e esse é o modelo de uso da terra que estamos transplantando para a Amazônia.

A devastação pode ser explicada em parte porque aplicamos os instrumentos econômicos à disposição dos governos não para reduzir impactos indesejáveis, como a experiência recomenda, mas para estimular a degradação ambiental que deveríamos combater. E tudo isso com recursos do governo! Como exemplos, quatro casos merecem registro:

- O crédito rural, importante ferramenta para a produção de alimentos, mantém distorções que só agora começam a ser enfrentadas por recentes decisões do Banco Central (Resoluções BC 4.824, 4.827, 4.828/2020). O fato é que o Brasil financia indiretamente o desmatamento e práticas predatórias de cultivo e criações, com recursos do crédito rural e dos fundos constitucionais, por meio de brechas permitidas na legislação. Em compensação, não consegue nenhum financiamento para a restauração florestal de áreas degradadas, por exemplo.
- O setor de agrotóxicos se beneficia de isenção e redução de impostos que chegaram a quase R\$ 10 bilhões de reais por ano, segundo a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco). O PSDB deve reconhecer que o uso correto e controlado de agrotóxicos é justificável na agricultura tropical, mas também estimular a produção de defensivos naturais e o controle biológico de pragas e doenças, fortalecendo as atividades da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) nesse segmento. A renúncia fiscal desse setor poderia ser compatibilizada com maiores investimentos em agroecologia, em razão da demanda crescente dos consumidores brasileiros por produtos orgânicos. Por outro lado, não se podem ignorar os graves impactos ambientais provocados pelos agrotóxicos, principalmente sobre os insetos polinizadores (essenciais para a produtividade da agricultura), a poluição das águas superficiais e a contaminação das águas subterrâneas (lençóis freáticos), agravados pelo efeito “deriva” nos casos de pulverização aérea.
- A redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para a compra de automóveis e a eliminação do imposto para os carros populares, no governo Dilma Rousseff, estimularam o transporte individual em detrimento do transporte público, corroborando para aumentar as emissões dos gases de efeito estufa nas grandes cidades do País, especialmente o monóxido de carbono. Houve ainda o agravamento da mobilidade urbana em função do aumento do tráfego nas metrópoles e grandes cidades, na contramão de medidas ousadas e inovadoras adotadas por outros países.
- Há ainda o clássico financiamento da gasolina e a utilização da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico Incidente sobre a Importação e Comercialização de Combustíveis (CIDE-Combustíveis, Lei 10.336/2000), que na atualidade poderia funcionar como um imposto de carbono. Todavia, essa contribuição é praticamente inexistente, já que tem sido utilizada para subsidiar os preços da gasolina e do diesel. Enquanto isso, a energia renovável recebe ajuda intermitente que não beneficia de maneira coerente toda a cadeia produtiva.

Devemos acrescentar que, além da importância de uma Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, é de fundamental importância a adequação do crédito rural à Lei Florestal (Lei 12.651/2012) com as medidas inovadoras que estão em curso na Política de Crédito Rural (Lei 4.829/1965), adequando sua aplicação ao regramento estatuído pela Lei Florestal. Seu objetivo é apoiar os proprietários rurais no cumprimento das exigências de restauração florestal das áreas de preservação permanente, das áreas degradadas de recarga hídrica e da reserva legal, por intermédio do CAR e do PRA, já mencionados.

A lógica do crédito rural, no Brasil, permanece a mesma dos anos 1970, com foco no cultivo e nas criações, sem levar em conta a propriedade rural como uma unidade integrada de produção sustentável no contexto da sub-bacia hidrográfica na qual esteja inserida. Tal como é hoje, o crédito rural é o exemplo típico de uma política pública que estimula o uso da terra sem nenhuma consideração de natureza territorial e ambiental.

A QUESTÃO AMAZÔNICA: É NOSSA OMISSÃO QUE AMEAÇA NOSSA SOBERANIA

A Amazônia desperta o interesse e a admiração do mundo inteiro em virtude de seu riquíssimo patrimônio natural. A região abriga o maior rio do mundo em extensão e volume de água, a maior floresta tropical do planeta e a mais ampla rede de sociobiodiversidade do mundo, além de um vasto e riquíssimo contingente de populações indígenas e tradicionais. Destaca-se também pelos valiosos recursos minerais.

Por essa razão, tudo o que lá ocorre provoca imediata reação, dentro e fora do Brasil. A conversão de florestas em pastagens, as queimadas, o garimpo ilegal, a especulação fundiária e demais atividades predatórias praticadas em território amazônico ganham grande visibilidade, gerando pressões e contra-pressões que tumultuam o debate sobre as perspectivas de desenvolver a região com o uso sustentável da floresta, e não com sua supressão.

Aqui chegamos a um ponto decisivo para esse debate. Se a própria ministra da Agricultura do atual governo declara que o Brasil não precisa desmatar para ampliar a produção agropecuária, resta a pergunta que não quer calar: desmatar para quê? Para beneficiar uma minoria que ganha com a ilegalidade e a inação do Estado brasileiro?

A declaração da ministra Tereza Cristina é verdadeira e coerente com a realidade do agronegócio brasileiro, uma vez que dados do próprio Ministério da Agricultura indicam que há mais de 500.000 km² de pastagens e terras degradadas no Sul, Sudeste e Nordeste do Brasil, ou seja, mais de 50 milhões de hectares de terras subutilizadas e abandonadas que poderiam ser incorporadas ao processo de produção do agronegócio

sem a necessidade de novos desmatamentos e em regiões nas quais a infraestrutura está pronta. Essa é uma das mais gritantes contradições de nosso processo de desenvolvimento, o exemplo mais eloquente da insustentabilidade suicida que o País continua praticando.

É imprescindível, nesse contexto, reforçar que as ações de fiscalização na Amazônia diante das débeis condições das principais entidades responsáveis – Ibama, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Fundação Nacional do Índio (Funai) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), do lado federal, e os órgãos e entidades estaduais de proteção do meio ambiente – são assistemáticas e intermitentes. Embora essa iniciativa seja urgente e necessária, é importante destacar também que só as ações de comando e controle, baseadas no exercício do poder de polícia do Estado, não serão suficientes para impedir taxas elevadas de supressão florestal, sobretudo tendo em vista o papel de estímulo que o próprio Estado vem exercendo ainda hoje, com suas políticas públicas ultrapassadas, desenhadas nos anos 1960 e 1970, a partir da criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da implantação das chamadas “rodovias de penetração” sob o lema “integrar para não entregar”. E quem lembra que trechos da famosa Transamazônica desapareceram em meio à floresta?

Além disso, instituições federais de desenvolvimento que atuam na Amazônia, como Sudam, Banco da Amazônia (BASA) e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), precisam voltar-se à bioeconomia para o uso sustentável da floresta e da biodiversidade e atrair capitais para atividades econômicas sustentáveis em um momento em que o próprio mercado e grandes fundos de investimento pedem novas políticas contra a postura relaxada e conivente de Bolsonaro e Salles com a destruição da floresta.

Como as metas e compromissos assumidos pelo Brasil no Acordo de Paris estão em grande proporção baseados no desmatamento evitado, uma vez que o uso alternativo da terra representa uma de nossas maiores fontes de emissões, o País não pode negligenciar sua responsabilidade não só em combater o desmatamento, mas em criar alternativas de desenvolvimento para a região, que gerem emprego e renda com a floresta em pé, sem a derrubada de retorno econômico desprezível.

Em 2020, tardiamente, o governo iniciou mais um esforço de fiscalização, dessa feita com a participação das Forças Armadas por meio da Força Nacional. O papel das Forças Armadas, tal como a Polícia Federal, é vital na Amazônia, não apenas para o controle do desmatamento, mas para o combate de outras atividades ilegais, como o tráfico de drogas e armas. Todavia, criaram uma anomalia ao subordinar a atuação do Ibama, operacionalmente, ao comando da Força Nacional.

Historicamente, o Exército, a Marinha e a Aeronáutica sempre foram parceiros fundamentais dos órgãos ambientais em matéria de logística, mas atribuir ao comando da Força Nacional a coordenação do Ibama e do ICMBio é um equívoco que pode comprometer o próprio sucesso da operação. É importante lembrar que quem tem o poder permanente de polícia administrativa para exercer os atos próprios da fiscalização (embargo, aplicação de multas, interdição de atividades etc.) é o servidor do Ibama, coadjuvado pelo ICMBio nas áreas indígenas e nas unidades de conservação federais e pelos órgãos e entidades estaduais.

Desafortunadamente, à falta de um plano nacional de desenvolvimento – e sobretudo de um plano de desenvolvimento sustentável para a Amazônia –, o que se vê, diante da trajetória errática e caótica do governo federal, são tentativas de retomar as atividades econômicas na região inspirando-se no modelo dos anos 1970, cujo legado, sem desmerecer os acertos, é uma fronteira de 3.000 km de desmatamento, o famoso arco do desmatamento da Amazônia, do Acre a Roraima, uma extensão maior do que a que liga Paris a Moscou.

Outro ponto importante que deve ser desfraldado pelo PSDB é o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), do qual o Brasil é signatário. Mesmo tendo a sede do tratado aqui, nesse governo o Brasil não exerce nenhum protagonismo para articular uma ação concertada com os demais países amazônicos. Diante da inércia e do descaso do governo Bolsonaro, os presidentes do Peru e da Colômbia tomaram a iniciativa, sem a participação ativa do Brasil, de propor o denominado Pacto de Letícia (cidade colombiana fronteira ao Brasil) pela Amazônia, celebrado em setembro de 2019 sem a presença do presidente brasileiro.

Como se não bastasse, em reunião remota ocorrida em agosto de 2020 com os chefes de Estado signatários do Pacto, Bolsonaro disse, escandalosamente, que *não há desmatamento na Amazônia brasileira* e que *a floresta não pega fogo*. Ele precisa ser informado de que os incêndios ocorrem na floresta derrubada e nas terras griladas com pastagem, ou seja, o desmatamento ilegal tolerado pelas autoridades precede as queimadas.

O Brasil não pode esquecer que é um país de jusante na grande Bacia Amazônica, ao contrário da Bacia do Prata, na qual é de montante. Como país de jusante, é fundamental uma estreita cooperação com os países onde nasce o rio e seus primeiros afluentes, uma vez que qualquer degradação a montante afeta a qualidade e quantidade de água para quem está a jusante, podendo causar restrição de uso, mesmo que em futuro distante, em prejuízo dos interesses brasileiros.

Nesse contexto, é importante destacar que a Região Norte vem sendo ocupada, desde o final dos anos 1960, sem uma política efetiva de ordenamento territorial capaz de responder a essa complexidade. Aliás, uma das características comuns das políticas públicas no Brasil é desconsiderar a dimensão territorial,

um erro crasso para um país continental marcado pelas assimetrias de seu território e de sua organização social, política e econômica.

No governo José Sarney, no âmbito do Programa Nossa Natureza, foram propostas as primeiras medidas de ordenamento do território, com ênfase na Amazônia. Com o advento da Constituição Federal de 1988, seu artigo 21, inciso IX, atribuiu à União a competência para cuidar do ordenamento territorial, o que vem ocorrendo de forma esparsa para atender a determinados interesses setoriais, sem a amplitude que uma política de planejamento territorial exige.

Nesse período, os estados amazônicos foram estimulados a elaborar seus ZEEs como um dos instrumentos do ordenamento territorial de apoio ao planejamento e à gestão ambiental. Esse processo foi fortalecido com a criação, no governo FHC, do Consórcio ZEE Brasil (Decreto s/nº, de dezembro de 2001), integrando os esforços da União e dos estados.

Contudo, todo esse instrumental foi descaracterizado e esvaziado ao longo do tempo e, ainda assim, não vem sendo utilizado de forma eficaz em razão da incapacidade técnica e institucional dos estados em aplicá-lo de maneira efetiva e pela pressão dos interesses econômicos e sociais que se formaram em torno das atividades ilegais, *constituindo a cadeia da ilegalidade*. Por tudo isso, a ocupação desordenada da Amazônia, ampliada pelos eixos viários e pela expansão da fronteira agropecuária sem adequado ordenamento espacial, constitui a gênese e o motor da devastação.

E qual foi a forma encontrada pelo atual governo para enfrentar o problema? Esvaziar a autoridade do MMA e transferir a governança sobre a Amazônia, terras indígenas e atividades correlatas para o vice-presidente da República. Além de ter sido feita de maneira atabalhoada, essa estratégia desfigurou completamente o Conselho Nacional da Amazônia, uma instância que já existia na estrutura do MMA desde o governo Itamar Franco.

Na prática, o vice-presidente Hamilton Mourão transformou o Conselho Nacional em um Conselho Federal ao excluir os estados de sua composição, atropelando a Lei Complementar 140/2011, que disciplina a competência comum dos entes federativos sobre o tema, e eliminando o que deveria ser o papel mais importante do Conselho, o de promover a articulação institucional dos atores envolvidos. Além disso, Mourão adota a mesma narrativa anacrônica e ultrapassada de Salles. A importância geopolítica da região, mais da metade do território nacional, recomenda que o Conselho da Amazônia, integrado pelos governadores, seja presidido pelo presidente da República. Estamos falando da última grande fronteira do planeta.

APONTAMENTOS GERAIS PARA O DEBATE INTERNO E COM A SOCIEDADE

1. Promover a transição para uma economia verde

- Atrair capitais privados, em articulação com os estados e o setor produtivo, para promover o uso sustentável dos recursos madeireiros e não madeireiros como um dos vetores do desenvolvimento regional por meio do manejo florestal sustentável (uso múltiplo) da floresta.
- Criar as condições legais e institucionais para o incentivo ao manejo florestal sustentável e de uma indústria florestal de ponta, baseada exclusivamente em recursos madeireiros e não madeireiros obtidos de fontes sustentáveis, respeitando a capacidade de regeneração natural da floresta em substituição ao desmatamento para o uso predatório da terra.
- Utilizar instrumentos de mercado para taxar e sobretaxar a madeira oriunda de desmatamento com fato gerador e base de cálculo instituídos em lei, isentando a madeira obtida de manejo comprovadamente sustentável de taxaço.
- Promover a criação de centros de alta tecnologia na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) voltados para o uso sustentável da floresta e da biodiversidade, em parceria com o setor privado, gerando as condições para um grande polo de bioeconomia no País, especialmente na Amazônia, incluindo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e o Museu Goeldi.
- Reformular o Conselho Nacional da Amazônia como instância de articulação e integração das políticas para a região, incluindo as iniciativas de cooperação internacional e de captação de recursos para fomentar projetos sustentáveis, revigorando o Fundo Amazônia e o Fundo Clima e desestimulando a ocupação desordenada e predatória.
- Abandonar a postura reativa e reacionária em defesa da Amazônia, utilizando os equívocos históricos dos países desenvolvidos para justificar nossos erros. Embora a constituição do Fundo Amazônia e do Fundo Clima tenha sido importante para o controle do desmatamento por meio do chamado “desmatamento evitado”, lastrear as negociações internacionais de proteção da região somente na queda do desmatamento é uma estratégia pobre diante da importância da Amazônia para o planeta.
- Reformular completamente o Fundo Constitucional de Desenvolvimento da Amazônia (FNO), direcionando seus recursos para fomentar uma economia verde sintonizada com as riquezas naturais da região.

- Introduzir mudanças nas políticas tributárias, fiscais e creditícias para a concepção de uma economia sintonizada com a sustentabilidade.

2. Promover a governança sistêmica

- Postular um modelo de governança matricial que atribua responsabilidades ambientais às instâncias governamentais encarregadas das políticas setoriais, com metas a serem cumpridas, mediante adoção da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) em programas e projetos governamentais voltados para empreendimentos potenciais e efetivamente poluidores e degradadores do meio ambiente.
- Fortalecer o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH) por meio da participação efetiva dos estados, da academia, dos ambientalistas e do setor produtivo no Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), adotando procedimentos de decisão mais ágeis para evitar que a gestão colegiada e participativa, um dos postulados fundamentais das políticas ambientais e da sustentabilidade, caia no desvão do assembléismo infecundo e paralisante.
- Apoiar o Consórcio Interestadual dos Estados Amazônicos com a finalidade de integrar as ações dos governos estaduais com o governo federal por meio de um Plano de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia, concebido com a participação da sociedade civil e das entidades de classe do setor produtivo presentes na região.
- Participar ativamente dos fóruns regionais de governadores, introduzindo na agenda dos Estados propostas de governança baseada no desenvolvimento sustentável.
- Adotar uma posição protagonista no Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), estimulando a concepção de uma ação conjunta, no âmbito da Amazônia Continental, tendo como referência espacial a grande Bacia Hidrográfica Amazônica.

3. Fortalecer o Ministério do Meio Ambiente

- Promover o retorno da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) à estrutura do Ministério do Meio Ambiente, reconhecendo a competência do Ministério da Agricultura sobre as atividades de reflorestamento e produção de florestas plantadas, assim como os ministérios têm competência sobre o uso setorial da água. Um dos mais importantes princípios que regem a política nacional de gestão das águas é o *uso múltiplo dos recursos hídricos*, afetado atualmente pela vinculação da ANA a uma instância governamental com poder de decisão

sobre o uso da água apenas para a agricultura (irrigação).¹ Já o SFB tem a competência, na esfera federal, de coordenar o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Programa de Regularização Ambiental (PRA) das propriedades rurais, instrumentos de responsabilidade executiva dos órgãos ambientais dos estados, conforme dispõe a Lei Florestal (Lei 12.651/2012).

4. Promover a governança climática

- Valorizar o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas como locus preferencial para a discussão sobre a mudança do clima no âmbito das negociações internacionais e no plano doméstico. Para isso, envolver o setor produtivo, a academia e a sociedade civil, visando, principalmente, o acompanhamento das metas assumidas pelo País no Acordo de Paris.²

5. Engajar a Presidência da República na governança ambiental

- Defender a criação de uma instância junto à Presidência da República para formular e coordenar as políticas nacionais voltadas às mudanças de clima, para a sustentabilidade e a para a Amazônia. Os dois primeiros temas são transversais por definição e não cabem em um único ministério, o mesmo acontecendo com a governança federal sobre a Amazônia. Para essa instância, sugere-se uma secretaria que desempenharia o papel de Secretaria Executiva do Conselho Nacional da Amazônia e do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas. Nesse caso, não seria necessário criar cargos para a montagem da estrutura, uma vez que na Presidência da República já existe a Secretaria de Apoio ao Licenciamento Ambiental, que acaba por duplicar esforços com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) sem nenhuma finalidade de natureza estratégica.

6. Revigorar as instituições federais de gestão ambiental, das águas e da biodiversidade

- Priorizar o fortalecimento institucional da ANA, do Ibama e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) como instituições federais operacionalmente capacitadas para o cumprimento de suas finalidades, atuando como referência para as instituições estaduais congêneres. A ANA acaba de receber novas competências que lhe foram atribuídas pelo novo marco legal do saneamento básico, o que exige uma nova estrutura organizacional e recursos humanos qualificados. Igualmente, é fundamental reforçar a atuação do Ibama como agência ambiental e como órgão federal responsável

1. Quando a ANA foi criada no governo FHC, esse foi um ponto-chave das discussões para evitar que a instituição reguladora ficasse vinculada a uma instituição regulada, com maior poder de decisão, como acontecia com o antigo Departamento Nacional de Água e Esgotos (Denae) no modelo anterior.

2. No governo do PSDB, o presidente da República tomou a iniciativa de criar o Fórum e coordenava pessoalmente suas reuniões semestrais.

pelas competências da União nos termos da Lei Complementar 140/2011. Do mesmo modo, dar ao ICMBio melhores condições institucionais, incluindo recursos humanos compatíveis com seu papel e sua responsabilidade de administrar, por meio das unidades de conservação federais, quase 10% do território nacional, uma área maior do que todo o território de Minas Gerais.

7. Transformar o Serviço Florestal Brasileiro em Agência

- Adotar, como prioridade estratégica, a transformação do Serviço Florestal Brasileiro em Agência considerando a magnitude do patrimônio florestal do País. Importante destacar, nesse sentido, que a implementação da Lei Florestal vive no limbo à falta de uma instituição devidamente capacitada para tal, sobretudo o CAR e o PRA, em execução pelos estados, mas sem uma unidade fortalecida para fazer a coordenação nacional em nome da União.³
- Retomar, em novos patamares, o Programa Nacional de Florestas lançado em 2000, no governo FHC, enfatizando o manejo florestal como alternativa econômica e socioambiental ao desmatamento.
- Assumir, sem receio de patrulha, políticas de uso sustentável da floresta tropical sem repetir na Amazônia o mesmo modelo de ocupação que levou à destruição da Mata Atlântica.

8. Consolidar o Sisnama e o SNGRH

- Assumir, como já se fez no passado, o fortalecimento do SNGRH, dando especial atenção ao impacto das mudanças climáticas no ciclo hidrológico, objetivando estabelecer medidas de adaptação e mitigação em relação aos riscos de eventos extremos: inundações/deslizamento e secas prolongadas (comprometimento do abastecimento público de água e prejuízos à agricultura).
- Fortalecer, igualmente, o Sisnama como instrumento federativo de articulação da implementação das políticas ambientais, levando em conta a necessidade de promover o engajamento dos municípios no Sistema, uma lacuna que impede sua capilaridade e a plena descentralização da política ambiental.

9. Apoiar a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais

- Apoiar o Projeto de Lei 312/2015, já aprovado na Câmara dos Deputados e em fase de tramitação no Senado, que estabelece a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA) para

3. Cabe ainda ao SFB a gestão das florestas públicas de domínio da União, nas quais a grilagem age impunemente por falta de uma governança federal eficaz. É difícil explicar no exterior, nos meios especializados, por que o país que tem nome de árvore e detém um terço das florestas tropicais do mundo em seu território adota modelo de tão baixo perfil para a gestão de suas florestas.

remunerar os serviços ecossistêmicos prestados pelas propriedades rurais que conservam suas florestas e protegem nascentes e corpos d'água, prioritariamente nos territórios que contêm mananciais de abastecimento público de água. Igualmente, atentar para a necessidade de fundos específicos para sustentar a PNPSA a fim de evitar que tenhamos mais uma lei que se encerra em seus enunciados.

10. Adequar o crédito rural à Lei Florestal

Assinalar uma posição inovadora de mudanças na Política de Crédito Rural (Lei 4.829/1965), adequando sua aplicação ao regramento estatuído pela Lei Florestal (Lei 12.651/2012), visando apoiar os proprietários rurais no cumprimento das exigências de restauração florestal das áreas de preservação permanente, das áreas degradadas de recarga hídrica e da reserva legal. A lógica do crédito rural, no Brasil, permanece a mesma dos anos 1970, com foco no cultivo e nas criações, sem levar em conta a propriedade rural como uma unidade integrada de produção sustentável no contexto da sub-bacia hidrográfica na qual está inserida. Como é hoje, o crédito rural é o exemplo típico de uma política pública que estimula o uso da terra sem nenhuma consideração de natureza territorial, mesmo com a Lei 9.433/1997, que já estabelece a bacia hidrográfica como espaço de planejamento de gestão das águas a partir da integração floresta-solo-água, a trilogia santa da natureza.

11. Modernizar o licenciamento ambiental

- No Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental, apoiar a inclusão da AAE como instrumento de modernização e aperfeiçoamento do licenciamento ambiental em vista da necessidade de se estabelecer um processo de avaliação ambiental *ex ante* à regularização ambiental dos empreendimentos para evitar que as restrições locacionais só apareçam na fase do licenciamento, o que torna o processo uma usina de crise e conflitos.⁴
- Com base na Lei Complementar 140/2011, reconhecer a competência dos estados e municípios como agentes licenciadores, observando as regras gerais que forem estabelecidas na lei federal em fase de votação na Câmara. Atentar para o fato de que o necessário aperfeiçoamento desse mecanismo não pode servir de pretexto para sua fragilização, como desejam alguns segmentos do governo e do setor produtivo.

4. A ausência de mecanismo de avaliação no momento da concepção do empreendimento e da elaboração do projeto executivo, bem como a falta de integração do licenciamento com os demais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e da Política Nacional das Águas, transforma o processo de licenciamento em um cartório desvinculado das metas de qualidade ambiental, enfraquecendo sua aplicação como suporte à sustentabilidade das atividades licenciadas.

- Adotar o PRA das propriedades rurais como instrumento de licenciamento, desburocratizando esse procedimento para a regularização ambiental do setor agropecuário.
- Considerando que sempre haverá divergências sobre a melhor escolha a ser feita para licenciar determinado projeto ou empreendimento, estimular a integração entre órgãos licenciadores e o Ministério Público, visando diminuir a judicialização do processo por meio de mecanismos de mediação dos conflitos e solução de controvérsias.

12. Promover a gestão dos resíduos sólidos com foco na economia circular

- Enfatizar a Política Nacional de Resíduos Sólidos na perspectiva de estimular a economia circular, valendo-se do mecanismo de logística reversa, estabelecido na Lei Federal 12.305/2010.
- Instituir mecanismo financeiro e parceria público-privada para encerramento definitivo dos lixões, com disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e coleta seletiva.
- Estimular a criação de consórcios intermunicipais para a destinação final do lixo, considerando a obtenção de escala para reduzir custos e a impropriedade de exigir que cada município adote uma solução específica.
- Promover a inclusão social produtiva dos catadores de material reciclável nas ações de coleta do lixo urbano, estimulando a associação e o cooperativismo.

13. Reforçar o papel das unidades de conservação para a conservação da biodiversidade e o ecoturismo

- Estabelecer um Programa Nacional de Gestão das Unidades de Conservação como instrumento de conservação da biodiversidade, consolidando as UCs já existentes e criando novos espaços protegidos, notadamente nos biomas ainda sub-representados pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), outra importante iniciativa estruturante da gestão ambiental brasileira adotada pelo PSDB, em 2000.
- Assumir um papel proativo na defesa de que as UCs devem servir como polo de desenvolvimento regional e local, tendo em vista tratar-se de ativos estratégicos com potencial de geração de renda mediante medidas adequadas de turismo ecológico.
- Assumir a defesa da concessão das áreas de uso público das UCs à iniciativa privada, marcando a diferença com os setores mais atrasados da esquerda, que confundem, deliberadamente, concessão com privatização. É óbvio que não se trata de privatizar. Esse processo pode ocorrer mediante parceria

público-privada ou concessão, por meio de outorga onerosa, nos casos de unidades com grande potencial de visitação, como foi feito no Parque Nacional de Foz do Iguaçu, também no governo FHC.

14. Defender os direitos dos animais

- Defender uma política nacional de conservação da fauna, em articulação com os estados, ampliando os mecanismos de proteção para os animais domésticos de estimação. Na atualidade, os lares brasileiros contam com 52 milhões de cães e 45 milhões de crianças com menos de 12 anos, sem mencionar o expressivo número de gatos e outros animais (IBGE, INSTITUTO PET BRASIL, 2019). Esses dados evidenciam uma nova realidade – a tendência das famílias em buscar atenção e afeto nos animais de estimação –, revelando novos costumes e novos comportamentos da civilização moderna e criando uma cadeia de valor de grande expressão na economia brasileira e mundial.

15. Fortalecer a educação ambiental

- Desenvolver a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei 9.795/1999), também da era tucana, nas três esferas do Poder Executivo, visando criar novos hábitos de consumo e uma nova consciência em relação ao uso dos recursos naturais. Não se trata, aqui, apenas da educação formal, mas também da educação informal mediante campanhas na mídia e nas redes sociais destinadas a promover a mobilização e o engajamento das pessoas em novas práticas de consumo, destinação ambientalmente correta dos resíduos e adoção das melhores práticas de uso da terra.

16. Valorizar as populações indígenas e tradicionais

- Reconhecer a importância das populações indígenas e comunidades tradicionais na conservação da biodiversidade e no convívio harmonioso com a natureza, valorizando o conhecimento tradicional dessas populações, sua cultura e seu modo de vida integrado aos ecossistemas. Adotar como referência dessas ações as diretrizes do Protocolo de Nagoia, recentemente aprovado pelo Congresso Nacional.

José Carlos Carvalho

Engenheiro florestal e consultor ambiental, foi ministro do Meio Ambiente, presidente do Ibama e do Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais.

Aspásia Camargo

Doutora em Sociologia, especialista em Desenvolvimento Sustentável, é presidente do ITV-RJ e foi presidente do IPEA.

**Proposta para a reconstrução
do Brasil no pós-pandemia
Aspectos socioassistenciais**

Antonio Floriano Pereira Pesaro

PANORAMA SOCIOASSISTENCIAL BRASILEIRO

A pandemia do novo coronavírus trouxe uma série de efeitos danosos que se espalharam nas mais diversas áreas da sociedade brasileira. Em especial, a saúde das brasileiras e dos brasileiros foi duramente afetada, com milhares de pessoas sendo vítimas fatais da terrível doença e da inabilidade da construção de uma estratégia nacional de combate à disseminação do vírus. Outro aspecto que segue a perda de vidas é a perda de renda e de trabalho. O desemprego no Brasil chegou a mais de 13% e, em média, 40% dos brasileiros perderam, integral ou parcialmente, sua renda em um curto e abrupto período de tempo. Esses dois fenômenos perversos da crise do coronavírus, ao se encontrarem, desnudaram chagas do Brasil que há muito conhecemos e contra as quais nos dedicamos a lutar. Descobrimos que, embora estivéssemos todos sob a mesma tempestade, dispúnhamos de embarcações muito distintas. A vulnerabilidade social se acentuou de maneira flagrante e, como era de esperar, a extrema pobreza deve dobrar ao fim de 2020 – de acordo com informe publicado em julho de 2020 pela Organização das Nações Unidas (ONU) –, bem como a demanda sobre os serviços socioassistenciais, agudizando, assim, o aumento da desigualdade social, que já vinha nessa tendência desde 2015.

Frente a esse cenário, fez-se necessária a adoção de uma renda emergencial que chegasse diretamente às mãos dos milhões de brasileiros autônomos e desempregados que se viram, subitamente, sem renda para a própria subsistência. De forma apressada, o governo federal articulou o chamado “auxílio emergencial” no valor de R\$ 600 após ser constrangido pelo Congresso Nacional haja vista a proposta inicial de apenas R\$ 200, claramente insuficiente até para a alimentação nas capitais brasileiras. Desvinculado de qualquer tipo de condicionalidade e com elevados índices de fraude, o auxílio diminuiu a pobreza no Brasil em 40%, de acordo com estudo do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV).

Como se os efeitos da pandemia cessassem junto ao vírus, o governo, agora, propõe-se a voltar a discutir as reformas macroeconômicas – que são essenciais para o futuro do País –, contudo se furtando a promover medidas efetivas que mirem a outrora já galopante desigualdade social, que envenena a sociedade brasileira e freia nosso desenvolvimento econômico. Os legados da pandemia de desemprego, baixo poder de compra, agudização da vulnerabilidade social e aumento da concentração de renda nos indicam um cenário pós-pandêmico em que não haverá crescimento econômico se não houver políticas públicas que mirem maior investimento em distribuição de renda vinculada às condicionalidades, na segurança alimentar e na rede de proteção social, visando a integração das políticas públicas nos territórios.

Esse tripé prioritário do desenvolvimento social pós-pandêmico encontra retumbância nos princípios da social-democracia e nas crenças do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – que a representa no Brasil – no papel do Estado enquanto indutor do desenvolvimento e mitigador das desigualdades em

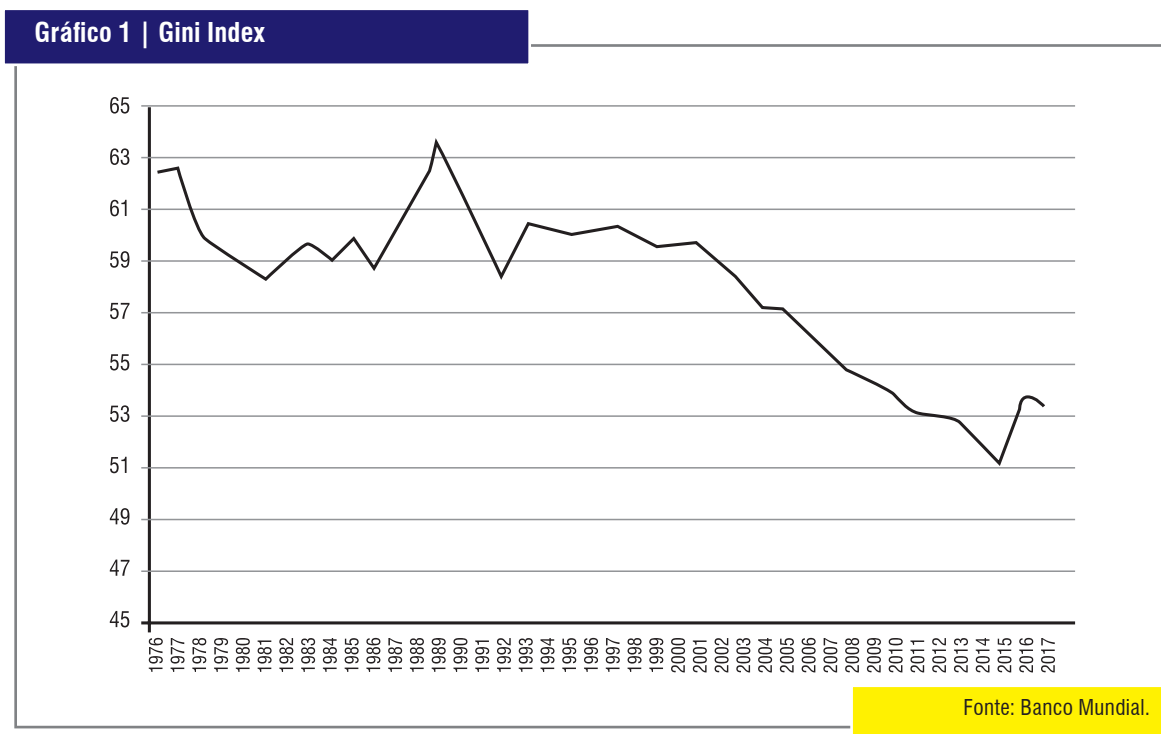
prol de uma sociedade mais justa, humana e solidária. Embora não seja o objetivo deste trabalho, é fundamental lembrar que a transição da benemerência em política pública de assistência social deu-se em nossos governos com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a organização do Cadastro Único (CadÚnico) e a criação de programas sociais pioneiros que visavam, mediante contrapartida cidadã, garantir renda e subsistência para que cessasse a evasão escolar, como fizemos eficazmente com o Bolsa Escola, e aumentassem as condições de saúde, como também fizemos por meio do controle de peso e altura e da carteira de vacinação das crianças de 0 a 6 anos no Bolsa Alimentação. Criamos, ainda, o Projeto Alvorada, um conjunto de benefícios que miravam a autonomia e a pobreza multidimensional para além da renda. Com essa mesma visão intersetorial das políticas públicas e com o olhar no futuro, sob a batuta da professora Ruth Cardoso, criamos o Programa Comunidade Solidária, que se baseava nas parcerias público-privadas e na mobilização social do terceiro setor, para oferecer, principalmente, geração de renda com oportunidades de capacitação e formação de jovens e adultos. A partir da sensibilidade quanto às vocações econômicas regionais, o Alvorada também promovia de forma prioritária e focalizada o acesso e as condições para o empreendedorismo, considerando a estrutura e os objetivos do núcleo familiar.

Agora, contudo, os tempos são outros e impõem novos desafios à sociedade brasileira e ao PSDB, que, sem furtar-se de seu DNA social-democrata, deve apontar os caminhos para um futuro incerto, mas que traz consigo, ainda hoje, as chagas que já conhecemos e sabemos como sanar. Nesse momento de reafirmação de nossas teses, propomos, apoiamos e demandamos políticas sociais que coloquem o cidadão no centro da política pública sob um viés de política de direito, autônoma e emancipatória, de acordo com os pilares que seguem.

COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL ABORDADA DE FORMA TRANSVERSAL E INTERSETORIAL

A desigualdade social no Brasil não é um fenômeno novo ou trazido em consequência da pandemia; trata-se de uma chaga social que data das fundações do Estado brasileiro, em especial em sua estrutura tributária e previdenciária. Entendemos que esse é um assunto transversal que versa, mais acertadamente, sobre o tema da macroeconomia, mas que tem seus resultados sentidos na área social. Prova disso é que o combate à pobreza e à desigualdade constam em nossa Carta Magna de 1988, mas só vieram à prática a partir de 1995. Com a queda da superinflação, o primeiro passo nessa direção foi dado, seguido de tantos outros, como nos programas de transferência de renda. Contudo, a desigualdade de renda no Brasil continua muito acima daquelas observadas em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), onde nosso coeficiente de Gini, índice que mede a desigualdade,

teve uma melhora insuficiente entre 2001 e 2014, seguida de uma piora (ver Gráfico 1)³ que perdura até hoje e deve se agravar com no pós-pandemia.



Essa desigualdade de renda, que cria um abismo entre os brasileiros, precisa ser combatida de modo transversal por todas as políticas públicas, em especial de ordem macroeconômica, de maneira que, em seus processos de formulação, prevejam a diminuição dessa disparidade, seja pela correção tributária, seja pelo acesso à educação pública, à saúde, ou mesmo à cultura e ao lazer. Nossos níveis de desigualdade são vexatórios e não devem ser minorados ou deixados de lado na construção de políticas públicas. Sua diminuição deve estar no foco, junto do cidadão em toda a sua complexidade.

A fim de dar concretude a esse eixo, exemplificamos com o sistema tributário e a educação. Quando uma política tributária prevê taxaçaõ elevada do consumo em detrimento da progressividade na renda, temos uma política pública que não só ignora o componente da desigualdade, como o agudiza, ao penalizar de maneira mais acentuada os mais pobres, tirando-lhes seu poder de compra. Da mesma forma ocorre na política educacional quando não há ações efetivas do poder público para reduzir a evasão escolar no Ensino Médio, levando a diferença entre os anos de estudos de pais e filhos ser zero ou mesmo negativa, o que já se sabe ter o efeito perverso da imobilidade social, que condena o País à estagnação por gerações.

3. Cf. artigo de Armínio Fraga Neto, p. xx.

O PSDB defende a redução da desigualdade social no Brasil a partir da implantação no País do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) Global, desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em parceria com a Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI). A proposta é que o IPM Global atue como guia e métrica das ações governamentais intersetoriais com foco na redução da pobreza e da desigualdade social a partir de dados censitários uniformizados e setorizados, a fim de garantir comparabilidade internacional. Esses dados serão sensíveis, em especial, nas áreas da saúde, educação e padrão de vida, segundo as métricas internacionalmente validadas.

Com a implantação desse mecanismo que nos mostrará, sob o ponto de vista “além da renda”, de onde estamos partindo em termos de pobreza e desigualdade, defendemos a adoção de políticas públicas intersetoriais que tenham como base a equidade antes da universalidade. Esse princípio deve nortear todas as ações públicas, e, uma vez que há uma limitação orçamentária, temos de abordar os investimentos em programas sociais de acordo com uma lógica baseada na economicidade. Dessa forma, defendemos o investimento social prioritariamente naqueles que já são assistidos pela rede socioassistencial nos territórios, de maneira a criar, a partir da construção de uma “agenda da família”, uma “porta de saída” do ciclo vicioso da pobreza de modo sustentado.

Acreditamos que, assim como defendemos em 2002 no Plano de Governo de José Serra, ser necessário garantir, enquanto ferramenta para alcançarmos melhores posições no IPM Global, ao menos quatro condições, segundo a lógica “renda, endereço, identificação e segurança”, a todo cidadão brasileiro: 1) condições de frequentar as aulas em ambiente escolar; 2) condições de buscar um emprego ou começar um negócio próprio; 3) condições de ser atendido pelas equipes de Saúde da Família (preventiva); 4) condições de identificação social – acesso aos documentos civis.

Temos clareza de que o alcance dessas condições e, portanto, o avanço do Brasil no IPM dependerão de uma série de vulnerabilidades peculiares a cada região do País e, até, a cada núcleo familiar, em sua complexidade e formação. Por isso, defendemos que as políticas sociais sejam elaboradas, pela rede socioassistencial no território, a partir da construção de uma “agenda da família” que respeite e dialogue com as necessidades, desejos e possibilidades daquele grupo familiar.

Nesse sentido, os programas sociais devem ter como objetivo não a manutenção dos benefícios, mas a disposição de um ferramental – seja financeiro, alimentício ou educacional – que crie condições para que, dentro de cada realidade, os indivíduos possam quebrar o ciclo da pobreza, um a um e coletivamente.

Portanto, o combate à desigualdade social no Brasil não deve ser objeto apenas da política de assistência social, mas de todo o conjunto de ações intersetoriais e transversais do Estado brasileiro, para que seja possível a adesão a um ciclo virtuoso de desenvolvimento humano com equidade.

EVOLUÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA: A HORA DA RENDA BÁSICA

Ao se deparar com uma pandemia que paralisou atividades econômicas e agudizou vulnerabilidades sociais em todo o mundo, a sociedade brasileira retomou uma discussão havia pelo menos uma década ausente da agenda nacional após a transformação do Bolsa Escola no Bolsa Família: políticas universais de transferência de renda. Aqui cabe salientar que não se tratou apenas de uma mudança de nomenclatura, mas de uma robusta composição de programas sociais inaugurados na gestão tucana do presidente Fernando Henrique Cardoso que compuseram, um a um, o benefício “mãe” do Bolsa Família.

Nesse contexto, contando mais “milhões” aos milhões de pessoas que já estavam fora do mercado formal de trabalho, além daqueles informais que perderam sua renda, o Brasil assistiu à aprovação pelo Legislativo e à operacionalização de um programa emergencial de renda único em nossa história. O auxílio emergencial, que prevê o pagamento mensal de R\$ 600,00 por cidadão brasileiro fora do mercado de trabalho formal, consumiu mais de R\$ 150 bilhões em apenas três repasses para mais de 54 milhões de pessoas. Para efeitos de comparação, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), programa ainda mais robusto que o Bolsa Família, já que prevê o pagamento de um salário mínimo para cada cidadão com mais de 60 anos ou com alguma deficiência, gasta, em média, R\$ 52 bilhões por ano para cerca de 5 milhões de brasileiros.

Exposta a necessidade e demonstrada a capacidade técnica operacional – com a criação de uma conta poupança digital, que levou a uma “bancarização” inédita no País –, vimos crescer, depois de algumas décadas, novamente o debate sobre estabelecer uma renda básica de cidadania, de modo permanente.

Esse debate vem ancorado em uma profusão de possibilidades discutidas por movimentos da sociedade civil, por políticos e, até, pelo governo federal. Algumas versam sobre a mera extensão do auxílio emergencial até o final deste ano, quando se espera findado o estado de emergência pública, outras preveem um ajuste do valor e da focalização do Bolsa Família e outras, ainda, defendem a estruturação de um programa mais robusto e consistente de transferência de renda nos moldes clássicos de renda básica da literatura.

Nós, social-democratas, sempre fomos defensores de políticas de transferência de renda que mirem, por um lado, aliviar a disparidade inerente ao sistema capitalista e, por outro, reforçar o compromisso dos pais com a educação e a saúde dos filhos. Hoje, essa concepção de que só há crescimento econômico se ele for repartido com todos e só há combate à pobreza se ele for aliado à melhora na educação das próximas gerações, que por muito tempo nos foi clara, passou, também, a ocupar os holofotes da academia e do debate público.

O PSDB, com a credibilidade que lhe dá seu passado e com a sensibilidade com o presente e o futuro, deve estar à frente desse debate. Precisamos defender uma renda básica voltada aos desempregados e informais com ganhos insuficientes. Ao mesmo tempo, não podemos descuidar da extrema pobreza, que, detentora de outras características, não pode ter o apoio do Estado apenas na dimensão da renda, mas, também, na promoção do acesso e permanência na escola e do acompanhamento frequente da saúde, as chamadas condicionalidades ou contrapartidas sociais, que consideram a multidimensionalidade da pobreza em nosso País. Temos de esclarecer à sociedade que não haverá crescimento econômico sustentável e perene enquanto a massa de pobres e extremamente pobres continuar crescendo e ampliando o abismo da desigualdade no Brasil. Se não pelo senso de humanidade, a implantação de uma renda básica, ainda mais em uma situação pós-pandêmica, é uma ode ao funcionamento do próprio capitalismo, que pressupõe o desenvolvimento de uma classe média robusta para gerar riquezas a todos.

Outro aspecto positivo da implantação de uma política pública de transferência de renda mais ampla é o retorno do investimento social, aqui posto propositadamente como investimento do governo, do ponto de vista tributário, uma vez que benefícios sociais são sempre gastos no comércio local com itens de primeira necessidade, levando, inclusive, a um impacto positivo no mercado de trabalho.

Sabemos, contudo, que o espaço fiscal brasileiro é limitado e entendemos a responsabilidade fiscal enquanto meio fundamental para o combate à extrema pobreza. Nossa história diz por nós, mas é bom reforçarmos: abandonar a responsabilidade fiscal em prol da bonança de benefícios sociais é uma falácia que redundaria em agravamento da pobreza e da desigualdade social. Sendo assim, chamamos a atenção para a necessidade de corte de custos do Estado por meio de uma ampla reforma administrativa, bem como pela racionalização da arrecadação de impostos por meio de uma efetiva e justa reforma tributária. Além disso, conforme consta no tópico “Unificação de benefícios sociais e de cadastro” (p. xx), acreditamos ser fundamental a unificação de programas sociais ineficientes em torno da criação de uma renda básica.

Considerando o exposto, temos um projeto de lei no qual nos basear, o PL 2.742/2020, de autoria do senador José Serra (PSDB-SP), que, resguardando a importância da responsabilidade fiscal – outra bandeira de nosso partido –, prevê uma renda que garanta aos cidadãos dignidade em seus direitos e participação na roda da economia.

A proposta de Serra visa, com base na Lei 10.836/2004, a institucionalização de um programa de renda básica com valor a ser definido pelo Executivo e atrelado à Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo a não a comprometer. Além disso, a proposta de nosso senador prevê a taxação de lucros e dividendos, a exemplo do que acontece na maior parte dos países, como forma de financiar parte da nova despesa. Quanto aos critérios para o benefício, a proposta mira famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo e renda total não superior a dois. Outra inovação de Serra que deve ser estudada pelo PSDB é

a diferenciação do valor do benefício por região, apurando a sensibilidade e a efetividade dos benefícios de acordo com as características regionais.

SEGURANÇA ALIMENTAR COMO PRIORIDADE

Tanto quanto é conhecido o tema da desigualdade social pelos estudiosos e gestores públicos, também não é novo o da segurança alimentar. Historicamente presente na agenda pública mundial a partir da Segunda Guerra, com mais de metade da Europa devastada e sem condições de produzir o próprio alimento, a segurança alimentar tem sido uma preocupação no Brasil, uma vez que, embora grande produtor agrícola, sempre demonstrou fraquezas na quantidade e na regularidade do acesso aos alimentos pelos brasileiros.

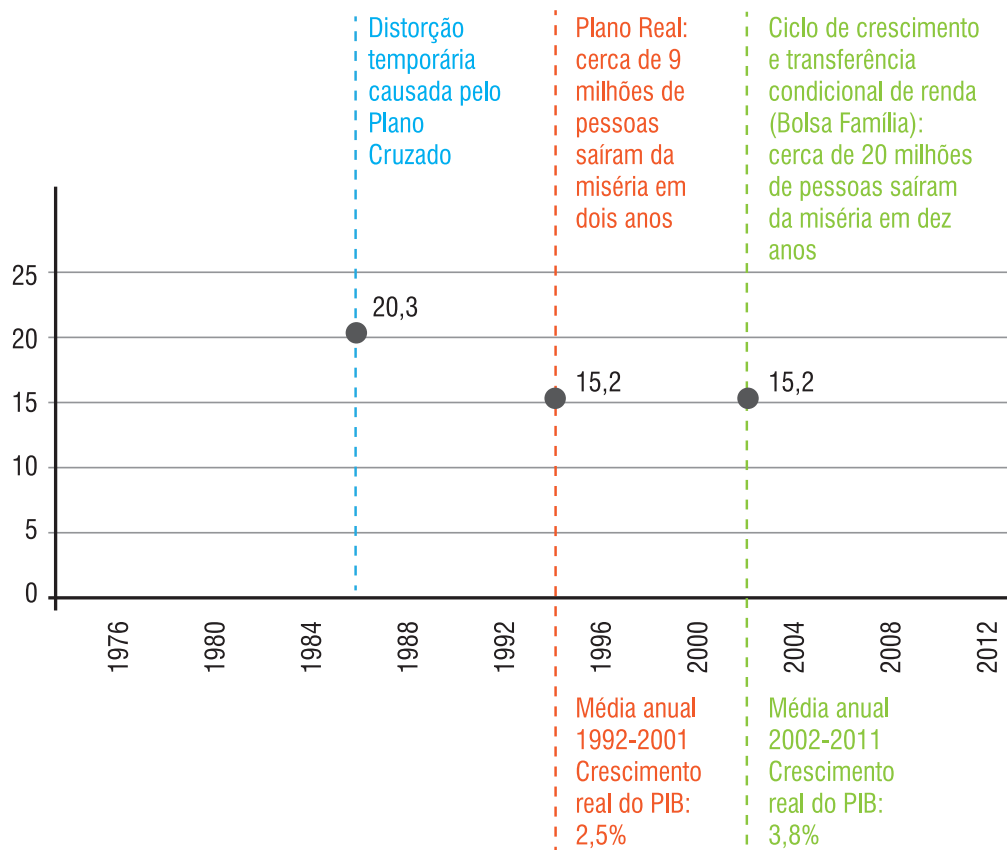
Vale lembrar que esse não é um tema prioritário apenas por vontade política nacional. Ainda em 1993, na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena, o direito à alimentação se equiparou aos demais direitos garantidos na Carta dos Direitos Humanos de 1948. Esse compromisso mundial de redução da fome colocou no rol de funções do Estado a promoção do bem-estar alimentício de sua população.

O primeiro grande avanço do Brasil nessa questão deu-se, é bom salientar, com o controle da inflação pelo Plano Real, capitaneado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. O fenômeno inflacionário que corroía em velocidade ímpar o poder de compra dos brasileiros deu lugar à possibilidade do acesso de milhões aos bens de consumo primários nos supermercados. Naquele ponto, o fator do acesso à alimentação foi em muito superado, contudo restaram os problemas ligados à insuficiência alimentar e à população em situação de rua.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) ratificou que, a partir da década de 1990, a fome no Brasil não era “óbvia”, mas se traduzia em milhões de pessoas mal ou subnutridas. Os efeitos dessa subnutrição são ainda mais nocivos nos bebês e nas crianças, que têm seu processo de aprendizagem prejudicado pela má alimentação, além do próprio desenvolvimento das sinapses necessárias no período conhecido como primeira infância.

Nesse sentido, o PSDB tem em sua história um importante marco na luta contra a desnutrição e a má alimentação: os restaurantes populares do Programa Bom Prato do Governo do Estado de São Paulo, que, desde o ano 2000, já serviram 224 milhões de refeições. Criados pelo saudoso governador Mário Covas e ampliados por Geraldo Alckmin, José Serra, Alberto Goldman e João Doria, os restaurantes do Bom Prato somam hoje 59 unidades que servem café da manhã, almoço e jantar por até R\$ 1,00, em um valor simbólico mantido desde sua criação no final do século passado. Durante a pandemia

Gráfico 18 | Brasil: população vivendo na extrema pobreza (em porcentagem da população total)



Fontes: IPEA e IBGE.

do novo coronavírus, a importância dessa política pública se viu à prova e ofereceu 10 milhões de refeições em embalagens descartáveis no período mais intenso do isolamento social, mais de 200 mil delas distribuídas gratuitamente.

Acreditamos que o PSDB deve propor, atrelado ao programa de renda básica, uma rede de segurança alimentar em todo o País, em especial nos grandes bolsões de pobreza dos grandes centros urbanos, a exemplo do Bom Prato, de modo que, gerida por organizações sociais parceiras, promova, a baixo custo, uma alimentação frequente e de qualidade para os cidadãos que dela precisarem, sem distinção ou necessidade de cadastro, uma vez que o acesso à alimentação é direito universal do homem.

INTEGRAÇÃO TERRITORIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

ASSISTÊNCIA, EDUCAÇÃO E SAÚDE

O conceito de pobreza vem evoluindo no decorrer das décadas e, desde o final dos anos 1990, vem sendo abordado como um fenômeno multidimensional, ou seja, que envolve várias áreas e concepções da vida, não só aquelas voltadas à insuficiência de renda. Esse enfoque é chamado na academia de “privação relativa” e tem como um de seus formuladores o indiano Amartya Sen, vencedor do Prêmio Nobel de Economia em 1999. Para Sen, ser pobre vai além da falta de renda, mas atinge a liberdade do ser humano e afeta outras esferas da vida, ocasionando diversas privações.

A diversidade de privações e violações configura uma condição de vulnerabilidade social do cidadão que deságua em desafios que, conhecidas suas origens, só podem ser tratados com uma abordagem multidimensional, de integração de políticas públicas no território. Por território compreendemos, em primeira instância, os municípios e, posteriormente, as regiões e bairros, lembrando o governador Franco Montoro: “As pessoas não vivem na União ou nos estados, mas, sim, nos municípios”.

Um exemplo prático da necessidade de integração de políticas públicas, em especial de educação, assistência social e saúde, é o fenômeno da evasão escolar. Os dados mostram que o Brasil ainda não consegue incluir seus jovens no Ensino Médio, por exemplo, com 40,8% deles entrando na fase adulta sem concluir essa etapa do ensino.⁴ A literatura nos leva a compreender a evasão escolar como um fenômeno de múltiplas causas que afetam a frequência escolar e/ou a aprendizagem em um limite além da questão da renda e do alcance dos profissionais da educação, ainda que as pesquisas da área consigam perceber seus efeitos em sala de aula.

Essas causas são, muitas vezes, diagnosticadas por outras políticas públicas, como a assistência social, que, ao incorrerem na pouca integração com a educação, desconhecem o impacto de determinadas privações na aprendizagem e, também por isso, têm dificuldade em equacionar o cenário de vida da criança ou do adolescente como um todo, uma vez que eles não são vistos como cidadãos em todas as suas complexidades.

Na própria concepção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que é definido pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) como um sistema descentralizado que organiza a gestão das ações na área de assistência social, é prevista a interlocução da política social com as outras políticas no território, em especial as equipes de educação e de saúde.

4. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016-2017*. Brasília: IBGE, 2017.

Por isso, o PSDB defende a implantação de uma rede de proteção social brasileira que integre as equipes dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), das unidades de ensino e das unidades básicas de saúde dos territórios por meio de uma abordagem transversal que detecte e diagnostique as dificuldades que impedem os cidadãos de romper com o ciclo vicioso da pobreza e, ao mesmo tempo, os apoie na formação de uma agenda cidadã de superação da vulnerabilidade social em todas as suas dimensões.

UNIFICAÇÃO DE BENEFÍCIOS SOCIAIS E DE CADASTRO

Desde as primeiras políticas públicas de transferência de renda criadas depois da promulgação da Constituição de 1988, em especial durante nossos governos, uma série de iniciativas, algumas aglutinadoras e outras adicionais, foi sendo concebida no conjunto de proteção social brasileiro. Essas iniciativas miravam vulnerabilidades específicas e, até, sazonais de alguns grupos da sociedade e, em determinado momento, encontraram sua efetividade. Contudo, com a mudança da sociedade brasileira e das relações socioeconômicas, muitos desses programas foram perdendo sua motivação e, mais do que isso, tiveram sua eficácia comprometida.

Nesse sentido, vemos dois principais objetivos a serem cumpridos para dar efetividade à política de transferência de renda no Brasil. O primeiro deles é a unificação cadastral dos programas, que vem sendo endereçada pelo Brasil nos últimos anos e tem de ser reforçada. A criação do Cadastro Único (CadÚnico) foi um importante marco na gestão da assistência social no que tange ao conhecimento sobre os beneficiários e ao controle da gestão dos benefícios, o que tem sido chamado de *compliance* da transferência de renda. A profusão de bancos de dados gera inconsistências de sobreposição de benefícios e impossibilita que o gestor público racionalize soluções que sejam mais adequadas e eficazes na superação do ciclo da pobreza.

O segundo objetivo é a unificação de programas de transferência de renda extremamente focalizados e que, hoje, já não atendem mais a seus propósitos de forma tão eficiente. Por meio da incorporação à renda básica (ver o tópico “Evolução da transferência de renda: a hora da renda básica”, p. xx), o orçamento hoje utilizado por esses programas pode reforçar o valor e a amplitude do benefício dessa nova renda, que teve sua urgência e necessidade descritas no início deste artigo, uma vez que permite o alargamento do espaço fiscal disponível ao Executivo. Novamente nos referimos ao projeto de lei do senador José Serra, que prevê a unificação, em até cinco anos, de todos os programas de transferência de renda da União, com exceção do seguro-desemprego, que tem papel fundamental na garantia de renda temporária, e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que atende idosos e pessoas com deficiência em vulnerabilidade e tem sido defendido com muita determinação pela senadora Mara Gabrilli (PSDB-SP). Dois exemplos

mais claros de programas que, na literatura, têm pouca efetividade no combate à pobreza são o abono salarial e o salário-família que se destinam a trabalhadores formalizados e contam como parâmetro de concessão apenas a renda individual do trabalhador, sem relação com a renda familiar, o que causa uma distorção na concessão do benefício e o enfraquecimento de sua eficácia no combate à pobreza.

VINCULAÇÃO ORÇAMENTÁRIA AO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

No Brasil, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é produto de uma luta pela concepção da assistência social como direito do cidadão empreendida pela sociedade civil, por movimentos organizados e por políticos de diversos matizes que dedicaram sua carreira à superação da benemerência e do “primeiro-damismo”. Hoje, o SUAS organiza e tipifica todos os serviços socioassistenciais que são prestados em equipamentos públicos, como os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), por um quadro de recursos humanos técnico e especializado. Tal qual o Sistema Único de Saúde (SUS), que serviu de inspiração na criação do SUAS, o mecanismo da política de assistência social previa que, para a consecução de suas prerrogativas desenhadas, inclusive, sob um ponto de vista federativo, houvesse um cofinanciamento suficiente e moldável às demandas sociais da população brasileira. Contudo, o que se viu, no decorrer da execução desse sistema, foi o alargamento de serviços e benefícios a ele ligados, o engessamento de sua execução com exclusividade estatal e, em larga medida, delegada aos municípios e, por fim, a asfixia orçamentária, uma vez que a desvinculação do orçamento da União, ao contrário da educação e da saúde, leva a contingenciamentos que precarizam e, até, inviabilizam a prestação do serviço socioassistencial na ponta.

Portanto, acreditamos que o SUAS, da forma que foi pensado pelo legislador, necessita de uma garantia constitucional quanto a seu financiamento, se pretendemos, com ele, proporcionar ao cidadão uma rede de proteção social que organize a gestão das políticas públicas no território e que faça a interlocução da política social com as outras políticas, em especial as equipes de educação e de saúde.

Nesse sentido, o deputado federal Eduardo Barbosa (PSDB-MG) e o ex-deputado federal Floriano Pesaro (PSDB-SP) historicamente defendem um percentual mínimo do orçamento da União que seja direcionado ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), que, por sua vez, direciona recursos aos estados e municípios para a execução daquilo tipificado pelo SUAS. A iniciativa legislativa que mais se aproximou dessa posição social-democrata – e do plenário da Câmara – é a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 383/2017, que contou, na legislatura 2015-2017, com Comissão Especial que analisou, dentre ou-

tros pontos, emenda tucana prevendo o mínimo de 6% de financiamento para a assistência social – em média, anualmente, em relação ao orçamento da União, os recursos destinados ao FNAS e, portanto, ao cofinanciamento da política socioassistencial no Brasil giram em torno de 0,5%.

Portanto, o PSDB deve se firmar, em observância à responsabilidade fiscal da qual é fiador, na luta pelo financiamento da assistência social ao reconhecer que, além de se tratar de um direito preconizado em nossa Carta Magna e tipificado no SUAS, é ferramenta fundamental para a superação do ciclo vicioso da pobreza a partir de uma abordagem que integra inclusão produtiva, suficiência de renda e garantia da autonomia enquanto cidadão.

LEI DE RESPONSABILIDADE SOCIAL

Em um movimento que tem tomado a esfera corporativa, grandes empresas de todo o mundo vêm se compromissando com aspectos relacionados à sustentabilidade, à promoção dos direitos humanos e ao bem-estar social, de modo que suas operações e investimentos têm se guiado por esse tripé. Esses aspectos muito se assemelham aos fundamentos do Estado de bem-estar social nos quais nós, social-democratas, nos inspiramos e que buscamos implementar no Brasil. De acordo com nossa visão, o desenvolvimento econômico carece de sentido se não estiver voltado ao bem-estar da população da forma menos desigual possível. O benefício da coletividade deve ser o alvo do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), por exemplo, e não a geração de riqueza como fim e a concentração de renda como consequência. O papel do Estado na manutenção do equilíbrio macroeconômico deve ser o de corrigir as disparidades sociais e garantir a ética na economia, de maneira que esta seja livre, mas que seus efeitos benéficos sejam direcionados ao bem comum e não à mera valorização do capital.

Por isso, acreditamos que é fundamental que o Estado brasileiro se comprometa, a partir da criação de uma Lei de Responsabilidade Social, a exemplo do que defendemos com relação à responsabilidade fiscal, com uma conduta de respeito à cidadania e ao bem-estar social. Por meio de mecanismos de controle e balanceamento, o orçamento da União deve acionar gatilhos sempre que houver aumento da pobreza e da extrema pobreza, principalmente quando recair na primeira infância – os brasileiros de 0 a 6 anos –, em que o prejuízo geracional da vulnerabilidade social é gravíssimo. Por meio da criação de um Indicador de Bem-Estar Social (IBES), propomos o estabelecimento de limites para a taxa de pobreza no País, de modo que, se ultrapassados, os estados recebam recursos de uma linha de financiamento público (Fundo de Combate à Pobreza) especialmente criada para esse fim, podendo adotar o formato de fundo público.

Nesse sentido, nós também temos – como no caso da renda básica – um ponto de partida de uma tucana. Trata-se da PEC 29/2003, ou 427/2009 na Câmara dos Deputados, de autoria da então senadora Lúcia Vânia (PSDB-GO), que pretendia, no artigo 193 de nossa Carta Magna, assegurar que o princípio da ordem social tivesse como base o primado do trabalho e como objetivos o bem-estar e a justiça sociais, a serem medidos por meio de indicadores de responsabilidade social. Vânia visava, assim, inserir a responsabilização do Estado brasileiro na busca de seu princípio constitucional.

MANUTENÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS

Embora essa seja uma medida muito ligada à área de educação, o PSDB acredita que a manutenção da política de cotas sociais e raciais tem papel fundamental na correção das distorções no sistema educacional e no combate à perpetuação da desigualdade social no Brasil. Mesmo que as cotas estejam vigentes e com efeitos benéficos comprovados na literatura, vemos, ainda, uma série de obstáculos que faz a progressão social ser difícil e morosa entre as classes sociais brasileiras. De acordo com o Índice de Progresso Social (IPS), desenvolvido pela Social Progress Imperative e largamente aceito e considerado em sua credibilidade, o Brasil ocupava, em 2017, a 43ª posição em um *ranking* de 128 países, onde a melhor posição marca a maior possibilidade de ascensão social de alguém que nasceu em uma classe social menos abastada. Sabemos, contudo, que as causas dessa dificuldade se encontram não só na formação do sistema tributário brasileiro – que beneficia os mais ricos e tributa mais os mais pobres –, mas, principalmente, no recorte fundamentalmente racista sobre o qual a sociedade brasileira foi forjada com uma forte herança escravocrata. A adoção das cotas na Universidade de São Paulo (USP), por exemplo, nos mostrou como os efeitos de uma política pública que vise a equidade de oportunidades e mire, sem subterfúgios ideológicos, a causa do problema podem ser benéficos: em cinco anos de cotas raciais, o percentual de alunos negros na universidade subiu de 17% para 25% e aqueles advindos da rede pública de ensino passaram a representar 40% dos estudantes – antes, somavam 35%.

O PSDB acredita, portanto, que a discussão sobre a política de cotas deve ser despida de ideologias e focada na correção de desigualdades no acesso à educação, que é chave para o desenvolvimento socioeconômico de uma nação que se pretende moderna e justa. Se há um traço racista em nossa formação social que, historicamente, alijou uma parte da população do processo econômico, educacional, produtivo e social, cabe, inclusive constitucionalmente, ao Estado brasileiro corrigir essa disparidade por meio de políticas públicas pautadas nos resultados, em sua efetividade, na equidade, na universalidade e na garantia do amplo acesso aos direitos para milhões de brasileiros.

RETOMADA DO AUMENTO REAL DO SALÁRIO MÍNIMO

É de conhecimento geral que a maior política social do Brasil até hoje foi a estabilização econômica que levou ao controle da inflação. Essa conquista, como fartamente sabido, foi devida à criação do real por obra de nosso presidente Fernando Henrique Cardoso. Pouco se fala, contudo, que um de seus mais importantes legados também foi o “reajuste real” do salário mínimo. Ou seja, os governos do PSDB não só mantiveram, mas – descontada a inflação – aumentaram o valor do mínimo e ampliaram o poder de compra do brasileiro. Em média, FHC aumentou o mínimo em 4,7% ao ano entre 1995 e 2002.

Por isso, defendemos, aliada ao crescimento econômico, a volta gradativa do aumento real do salário mínimo de modo a parar a degradação crescente do poder de compra do brasileiro, que enfrenta seu pior momento durante a crise da pandemia do novo coronavírus.

PLANO TÁTICO-POLÍTICO PARA O PSDB NA ÁREA SOCIAL

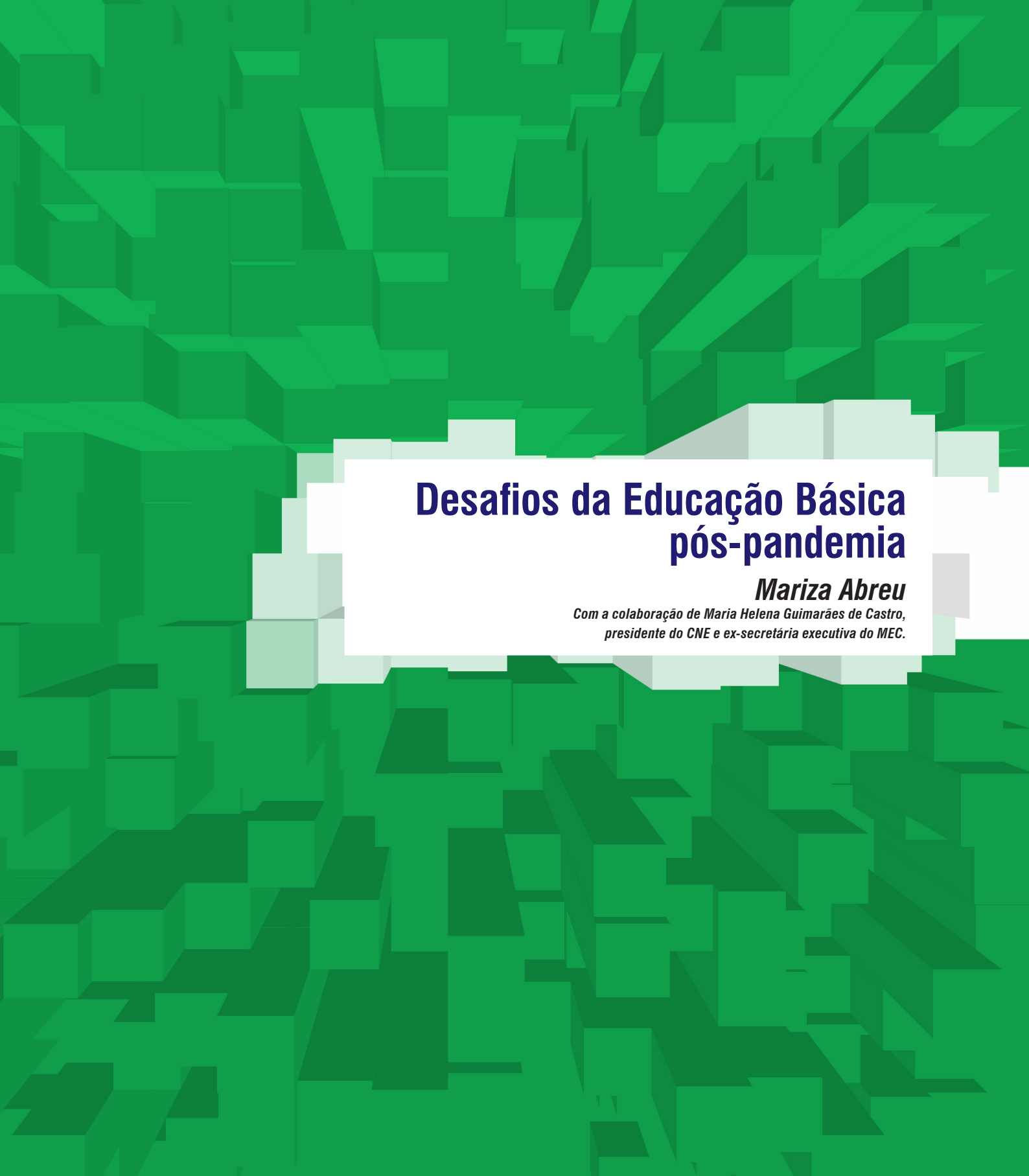
Entendemos que os momentos político e social pelos quais passa o Brasil exigem de nós, representantes dos brasileiros e da social-democracia nas instâncias democráticas, mais do que uma carta de compromissos e propostas. É preciso apresentar aos brasileiros um Plano Tático-Político para operacionalizar e viabilizar o debate político e a aprovação das propostas que discutimos no decorrer deste artigo.

De imediato, almejamos três ações políticas que podem ser desempenhadas por nossos parlamentares no Senado Federal e na Câmara dos Deputados:

1. Reapresentação ou desarquivamento da PEC 427/2009, de autoria da então senadora Lúcia Vânia (PSDB-GO), que prevê métrica de responsabilidade social para o Estado brasileiro.
2. Adesão e apoio político na tramitação do PL 2.742/2020, de autoria do senador José Serra (PSDB-SP), que prevê uma renda que garanta aos cidadãos dignidade em seus direitos e participação na roda da economia, bem como a unificação dos programas sociais menos eficientes.
3. Apoio na coleta de assinaturas para protocolo de PEC sob registro SEDOL SF/20098.91796-36, de autoria do senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), que “Institui o benefício universal infantil”, enquanto complementação de uma renda mínima com foco na erradicação da extrema pobreza infantil que compromete gerações de brasileiros.

Antônio Floriano Pereira Pesaro

Cientista político e gestor público, foi secretário de Assistência e Desenvolvimento Social da cidade de São Paulo, secretário de Estado de Desenvolvimento Social de São Paulo e deputado federal pelo PSDB-SP.



Desafios da Educação Básica pós-pandemia

Mariza Abreu

*Com a colaboração de Maria Helena Guimarães de Castro,
presidente do CNE e ex-secretária executiva do MEC.*

INTRODUÇÃO

Se assegurar educação de qualidade com equidade já consistia em imenso desafio no Brasil do século 21, na situação pós-pandemia decorrente da covid-19 esse desafio tornou-se ainda maior e mais complexo.

Em um país de extrema desigualdade social como o Brasil, a solução passa inevitavelmente pela educação. Não há sociedade justa e democrática sem oferecer ensino de qualidade e igualdade de oportunidades para todos os seus cidadãos. Há alguns anos afirma-se a necessidade de priorizar e dar centralidade às políticas educacionais para garantir o progresso pessoal, reduzir a desigualdade e aumentar a produtividade do País, assegurando o desenvolvimento econômico e social. Entretanto, mesmo com avanços recentes, os resultados ainda não são satisfatórios. E são evidentes os riscos de retrocesso no atual governo, devido à polarização ideológica estéril do debate educacional e à falta de iniciativas e coordenação de políticas nacionais pelo Ministério da Educação (MEC).

Nenhuma nação conseguiu sair de um ciclo de pobreza, corrupção e violência para outro, de progresso, prosperidade e justiça social, sem oferecer a sua população uma educação digna. Infelizmente, o Brasil está longe disso. Apesar de avanços no acesso à escola, a qualidade da educação escolar não vem melhorando de forma constante. Mesmo dobrando o investimento em educação, mais da metade das crianças de 8 anos não está plenamente alfabetizada. Além disso, os índices de repetência e evasão são altíssimos. A cada minuto, um aluno abandona o Ensino Médio no Brasil. Esse quadro explica o desempenho brasileiro no teste do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), no qual o País figura, ano após ano, entre os piores do mundo em português, matemática e ciências.

Em consequência da pandemia da covid-19, esses indicadores devem piorar no futuro imediato, como as taxas de abandono e evasão escolar dos jovens e as insuficiências de aprendizagem dos estudantes em toda a Educação Básica.

Portanto, os já imensos desafios para assegurar educação de qualidade e equidade tornam-se ainda mais significativos nos próximos anos. Ao mesmo tempo, as mudanças impostas pela pandemia abrem janelas de oportunidade para avanços como a utilização de tecnologias educacionais, o desenvolvimento do ensino híbrido e a expansão da educação integral.

Sem a pretensão de esgotar os temas em debate na sociedade brasileira sobre a educação nacional, este artigo trata somente da Educação Básica. Nas próximas seções, serão abordados os desafios mediatos e imediatos relacionados à qualidade e equidade da Educação Básica, políticas de primeira infância, regime de colaboração e gestão da educação, valorização do magistério e financiamento da Educação Básica. No financiamento, serão abordadas as principais novidades do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento

da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e as questões em debate sobre sua regulamentação ainda em 2020; outros pontos da Emenda Constitucional (EC) 108, de 2020, que não diretamente relacionados ao Fundeb; as transferências federais para a Educação Básica; e, por fim, temas propostos pelo atual governo, como alterações na vinculação constitucional de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e na repartição dos recursos da contribuição social do salário-educação entre os entes federados.

QUALIDADE E EQUIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Os desafios da Educação Básica brasileira são por demais conhecidos, mas mesmo assim não têm sido fáceis a construção e a pactuação de soluções. Educação de qualidade e equidade implica assegurar acesso, permanência e sucesso a todos os educandos.

Primeiro, é preciso garantir o acesso à escola das crianças e jovens na idade correspondente ao ensino obrigatório. No Brasil, desde 2016, é obrigatória a Educação Básica dos 4 aos 17 anos, faixa etária correspondente à Pré-Escola, Ensino Fundamental e Ensino Médio. O País avançou significativamente nos últimos anos nas taxas de atendimento educacional. De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2019 frequentavam a escola 92,7% das crianças de 4 e 5 anos, 99,7% da população de 6 a 14 anos e 92,5% dos jovens de 15 a 17 anos. Entretanto, apesar do crescimento constante dessas taxas de escolarização, ainda são cerca de 1 milhão de brasileiros de 4 a 17 anos fora da escola.

Na sequência, além do acesso, é necessário assegurar a adequada trajetória escolar dos educandos, sem abandono e evasão e com progressão entre os anos letivos, de forma a concluir o Ensino Fundamental e o Médio na idade certa. Como resultado do abandono, reprovação e repetência, é alta a taxa de distorção série-idade, que corresponde ao percentual de alunos com dois anos ou mais de atraso em relação à série/ano letivo adequado. Em 2019, a distorção série-idade foi de 16,2% no Ensino Fundamental e 26,2% no Médio. Em consequência, apenas 71,1% dos jovens de 15 a 17 anos estavam matriculados no Ensino Médio, pois número expressivo deles encontra-se ainda no Fundamental. Em 2019, a taxa de conclusão no Ensino Fundamental até 16 anos foi de 78,4%, e no Médio até 19 anos, de 65,1%. Importante destacar que é notável a melhoria das taxas de atendimento educacional e fluxo escolar nos últimos anos, embora sejam ainda insuficientes. E deverá ser enorme o impacto negativo da covid-19 nesses indicadores educacionais!

Por fim, não basta ter acesso, permanecer na escola e concluir as etapas obrigatórias da Educação Básica. É preciso assegurar aprendizagem adequada a todos os alunos. Aí se encontram os maiores desafios da

Educação Básica brasileira. Apesar de avanços nos últimos anos, o Brasil vive uma verdadeira crise da aprendizagem. Na Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) aplicada em 2016, ao final do 3º ano do Ensino Fundamental, menos da metade dos alunos possuía níveis suficientes de proficiência em leitura (45,3%) e matemática (45,5%). No Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 2017, no 5º ano do Ensino Fundamental, 56,2% dos alunos da rede pública possuíam aprendizagem adequada em língua portuguesa, e 44,1%, em matemática; no 9º ano do Ensino Fundamental, 33,8% dos alunos da rede pública apresentaram aprendizagem adequada em língua portuguesa, e 15,5%, em matemática. No Ensino Médio, esses números são ainda mais alarmantes: na rede pública, somente 22,7% dos alunos apresentaram aprendizagem adequada em língua portuguesa ao final do 3ª ano, e apenas 4,0%, em matemática!

A evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado em 2007 pelo MEC com metas até 2021, também indica constante melhora dos resultados nos anos iniciais do Ensino Fundamental em âmbito nacional, cumprindo as metas de 2007 a 2019, quando atingiu o índice de 5,9, sendo previsível atingir a meta final fixada em 6,0 para 2021. Entretanto, nos anos finais do Ensino Fundamental, as metas nacionais foram atingidas somente em 2007, 2009 e 2011, não atingidas, portanto, em 2013, 2015, 2017 e 2019, apesar do crescimento constante desses índices. Considerando o crescimento verificado ao longo de todo o período e o Ideb de 4,9 em 2019, provavelmente não será atingida a meta final de 5,5, definida pelo MEC para 2021. No Ensino Médio, o Ideb vem apresentando ainda mais problemas: como nos anos finais do Ensino Fundamental, atingiu as metas em âmbito nacional apenas em 2007, 2009 e 2011 e permaneceu estagnado entre 2011 e 2015, mas apresentou expressiva melhora de 3,8 em 2017 para 4,2 em 2019, porém ainda está longe da meta final de 5,2, fixada para 2021.

Com o final do ciclo de metas do Ideb para o próximo ano, o MEC tomou a iniciativa de iniciar o debate técnico sobre a reformulação desse indicador educacional. À medida que é calculado a partir de dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho em língua portuguesa e matemática do Saeb, diversas fragilidades do Ideb têm sido apontadas por especialistas em avaliação educacional. Ao considerar a aprovação em cada ciclo da avaliação (anos iniciais e finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio), o Ideb não leva em conta crianças e jovens que nunca frequentaram ou já abandonaram a escola nem o atraso escolar; por exemplo, o índice do Ensino Médio nas redes estaduais de São Paulo e Pernambuco em 2015 foi de 3,9, mas a taxa de matrícula líquida da população de 15 a 17 anos nesse nível de ensino em 2015 foi de 78,5% em SP e 55,9% em PE. Também não considera os alunos matriculados que não compareceram à escola no dia da aplicação dos testes do Saeb. Ao computar as médias, o Ideb não evidencia as desigualdades na aprendizagem; por essa razão, o movimento Todos Pela Educação e alguns sistemas estaduais de avaliação apresentam os resultados com o percentual de alunos em diferentes níveis de aprendizagem – por exemplo, abaixo do básico, básico, adequado e avançado. Por fim, o Ideb não considera indicadores de nível socioeconômico dos estudantes, que impactam

significativamente o desempenho escolar; em consequência, muitas vezes o Ideb alto de uma unidade escolar não é resultado do chamado efeito escola.

Além do aperfeiçoamento de indicadores de medição da qualidade e equidade da educação escolar, todas as diferentes ações de política educacional precisam se direcionar para esse propósito. O foco deve ser a aprendizagem e o desenvolvimento integral dos alunos. Como exposto nas seções seguintes, valorização do magistério, aperfeiçoamento do regime de colaboração e da gestão educacional, recursos financeiros em volume suficiente e bem geridos, com exercício da função redistributiva da União, são condições necessárias para assegurar qualidade e equidade à educação escolar. Condições necessárias, mas não suficientes. A melhoria da aprendizagem depende de currículos escolares modernos e de qualidade técnica, com o necessário alinhamento à formação dos docentes, ao material didático-pedagógico e ao sistema nacional de avaliação externa do desempenho escolar.

Nos últimos anos, o País deu passos importantes nessa direção ao aprovar a Reforma do Ensino Médio e elaborar a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para todas as etapas da Educação Básica. A Base define as competências e habilidades que se espera que todas as crianças e jovens desenvolvam ao longo de sua escolaridade, estabelecendo um patamar de aprendizagem e desenvolvimento a que todos os alunos têm direito.

A concepção de uma BNCC foi progressivamente construída desde a Constituição Federal de 1988. Mas foi a partir do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei 13.005, de 2014, com vigência por dez anos, que ganhou força no debate educacional a proposta de uma base nacional curricular para toda a Educação Básica. A proposta de BNCC foi elaborada pelo MEC, em colaboração com estados e municípios, e enviada ao Conselho Nacional de Educação (CNE). Uma vez aprovada pelo CNE e homologada pelo MEC, a Base consiste em norma educacional a ser obrigatoriamente observada na construção dos currículos dos sistemas e das redes escolares de todo o Brasil.

O processo de elaboração da Base teve início em 2015 e, em dezembro de 2017, o Conselho Pleno do CNE aprovou e o MEC homologou a BNCC da Educação Infantil e Ensino Fundamental (Parecer 15/2017 e Resolução 2/2017). A partir daí, o desafio da implementação da Base passou a ser enfrentado pelos estados e municípios, escolas e professores em todo o País. No início de 2018, começou a implementação da BNCC e, em 2020, segundo informações do Movimento pela Base, todas as redes estaduais e 54% do total de 5.570 municípios brasileiros já possuem currículos da Educação Infantil e Ensino Fundamental alinhados à BNCC.

A BNCC do Ensino Médio, aprovada pelo CNE e homologada pelo MEC em dezembro de 2018 (Parecer 15/2018 e Resolução 4/2018), está alinhada às alterações promovidas na Lei de Diretrizes e Bases da

Educação Nacional (LDB) pela Lei 13.415, de 2017. O Novo Ensino Médio terá organização curricular flexível, contemplando a BNCC e a oferta de diferentes itinerários formativos, que deverão aprofundar a aprendizagem em uma das áreas do conhecimento ou a formação técnica e profissional. Um dos desafios no curto e médio prazos é desenvolver políticas para a juventude, pois, enquanto o Ensino Superior está saturado, faltam profissionais com formação técnica e profissional de nível médio no mercado de trabalho. Em 2020, estão em elaboração os currículos estaduais do Ensino Médio alinhados à BNCC, aprovado até agora apenas no estado de São Paulo. Em outubro deste ano, Amapá, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Roraima encaminharam propostas de currículos para o Ensino Médio, alinhados à Base, aos respectivos Conselhos Estaduais de Educação. Em outras 13 unidades da federação, a proposta dos novos currículos para o Ensino Médio encontra-se em processo de consulta pública.

Porém, como já enunciado, a implementação de uma Base Nacional Comum Curricular para todas as etapas da Educação Básica depende da coordenação do governo federal, para promover os necessários alinhamentos, por exemplo, da formação docente, do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e das provas do Saeb.

Se já era extremamente preocupante a realidade educacional brasileira e significativo o desafio de implementação da BNCC e da Reforma do Ensino Médio, são evidentes as sérias consequências para a educação decorrentes da pandemia da covid-19. Na área da Educação Básica, a pandemia levou ao fechamento das escolas em março. Na maioria das redes públicas ainda não há previsão de retorno às aulas presenciais, com a possibilidade de o ano letivo de 2020 ser concluído somente em 2021. A maioria das redes públicas vem implementando ações emergenciais, como distribuição da merenda escolar às famílias dos alunos e realização de atividades pedagógicas não presenciais, também chamadas de ensino remoto, por meio da entrega de material impresso ou utilização de meios digitais.

Entretanto, apesar do esforço dos gestores e dos profissionais da educação, são evidentes os prejuízos para os alunos e toda a comunidade escolar. A suspensão das aulas não só revelou, mas também aprofundou as desigualdades do sistema educacional brasileiro, com impacto ainda imensurável na qualidade da educação. Se os níveis de aprendizagem dos estudantes brasileiros ainda são claramente insuficientes, apesar dos avanços recentes, o impacto da covid-19 com a suspensão das aulas presenciais por vários meses ao longo de 2020 tende a tornar esse cenário ainda mais complexo nos próximos anos.

Logo após a suspensão das aulas em março, teve início o debate sobre a reorganização do calendário escolar do ano letivo de 2020. A Lei 14.040, de 18 de agosto de 2020, conversão da Medida Provisória (MP) 934, de 1º de abril de 2020, dispensa os estabelecimentos de ensino de Educação Básica, em caráter excepcional, da obrigatoriedade do cumprimento do mínimo de 200 dias de efetivo trabalho escolar, sendo mantida a obrigatoriedade do cumprimento do mínimo de 800 horas anuais no Ensino Fundamental e no

Médio e dispensado o cumprimento dessa carga horária mínima anual na Educação Infantil. Para cumprir 800 horas de trabalho escolar em menos de 200 dias de aulas presenciais, as escolas podem desenvolver atividades pedagógicas não presenciais, tanto durante a suspensão das aulas quanto após a retomada do funcionamento das escolas, articulando atividades pedagógicas presenciais e não presenciais, com o desenvolvimento do ensino híbrido.

A Lei 14.040, de 2020, e os Pareceres 05/2020 e 11/2020 do CNE enfatizam a importância de assegurar o cumprimento dos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento previstos no currículo escolar, observadas a BNCC e as normas de cada sistema de ensino. Entretanto, as desigualdades são imensas, por exemplo, em relação ao acesso à internet e à disponibilidade de computadores, tablets ou celulares para os estudantes das famílias mais vulneráveis. Assim como em outras áreas da gestão pública, é preocupante a ausência do governo federal, por meio do MEC, no enfrentamento da situação decorrente da pandemia.

A volta às aulas presenciais implica medidas de segurança sanitária e acolhimento socioemocional. Será necessário priorizar as aprendizagens a serem asseguradas nos anos letivos de 2020 e 2021, realizar avaliação diagnóstica para identificar os déficits de aprendizagem e implementar atividades de recuperação para mitigar o impacto da suspensão das aulas no desenvolvimento das aprendizagens dos alunos.

Porém, como toda crise, as consequências da pandemia podem ser uma janela de oportunidades para avançar na reorganização da educação escolar. Para além do enfrentamento da situação de anormalidade, é preciso investir em maior uso de tecnologias educacionais e no aumento da jornada escolar na perspectiva da educação integral por meio do ensino híbrido, articulando atividades pedagógicas presenciais e não presenciais.

Com certeza, os próximos anos serão decisivos para promover educação com qualidade e equidade para todos os brasileiros, o que somente poderá ser alcançado com o esforço pactuado dos governos dos três níveis da federação e da sociedade civil organizada.

POLÍTICAS DE PRIMEIRA INFÂNCIA

O desenvolvimento físico, mental, social e emocional entre o nascimento e os 6 anos de idade é decisivo para o presente e o futuro da criança. As experiências positivas nessa fase da vida aumentam as possibilidades de realização pessoal e também profissional. E esses benefícios não são apenas para o indivíduo, mas também para a sociedade. Investimentos no desenvolvimento infantil contribuem para a redução das desigualdades e dos gastos com políticas sociais. Segundo estudos disponíveis, crianças que tiveram as

habilidades socioemocionais trabalhadas na primeira infância têm 35% menos chances de ter problemas prisionais e 44% mais chances de concluir o Ensino Médio.

Por essas razões, atendimento adequado e com qualidade à primeira infância deve ser prioridade absoluta e urgente, a fim de promover, desde o início da vida, igualdade de oportunidades a todos. Políticas de primeira infância envolvem não só a educação, mas também ações e iniciativas das áreas da saúde e assistência social.

Na Educação Infantil, a Pré-Escola para crianças de 4 e 5 anos é obrigatória desde 2016, por determinação da EC 59, de 2009. Como já vimos, segundo dados da PNAD Contínua, em 2019 92,9% das crianças nessa faixa etária frequentavam a escola: do total de 5.434 mil crianças, 5.050 mil estavam matriculadas em instituições de ensino e, portanto, 384 mil ainda se encontravam fora da escola.

A matrícula na Creche não é obrigatória e a meta do PNE consiste em ampliar a oferta de vagas de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência do PNE, em 2024. A interpretação dessa meta não é consensual. Alguns autores defendem que o mínimo de 50% deve ser aplicado a todos os municípios brasileiros, e outros, que essa meta é nacional e devem ser estabelecidas metas diferenciadas por município de acordo com a realidade local. De fato, a demanda por Creche é muito diversificada, variando de acordo com fatores como a população e a taxa de urbanização do município, as atividades econômicas predominantes e o percentual de incorporação das mulheres ao mercado de trabalho. Há municípios de pequeno porte com pouca ou até mesmo nenhuma matrícula em Creche, sem que exista demanda. Ao mesmo tempo, em municípios de médio e principalmente de grande porte, os 50% de matrículas em Creche devem ser insuficientes. Em julho de 2020, tendo por referência trabalho desenvolvido no Rio Grande do Sul em 2015, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal divulgou o estudo “Desafios do acesso à Creche no Brasil”, que demonstra como a necessidade de Creche varia entre os municípios brasileiros.

Portanto, desafio urgente do País, especialmente da próxima gestão municipal, é concluir a universalização da Pré-Escola nos municípios onde ainda há crianças de 4 e 5 anos fora da escola, o que provavelmente deve implicar busca ativa dessas crianças.

Quanto à faixa etária de até 3 anos de idade, é preciso realizar levantamento da necessidade de Creche no município e, se for o caso e considerando a transição demográfica, planejar a expansão da oferta de vagas. Essa expansão pode ocorrer em instituições privadas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, sem a necessidade de ampliar a rede estatal, e, quando houver mais demanda do que oferta, é recomendável estabelecer critérios para priorização do acesso à Creche das crianças de famílias vulneráveis. Além disso, onde há carência de vagas em escolas públicas e conveniadas, os governos

municipais têm comprado vagas em instituições privadas com fins lucrativos por determinação judicial, mas não podem contabilizar esse valor no mínimo de 25% da receita resultante de impostos vinculados à MDE. Como será abordado na seção sobre o financiamento da educação, essa questão implica alteração do texto constitucional (§ 1º do art. 213).

Em 2021, a demanda por vagas na rede pública na Educação Infantil deverá ser intensificada, pois instituições privadas vão deixar de funcionar, devido aos prejuízos econômicos da suspensão das aulas em decorrência da pandemia da covid-19, gerando migração de alunos de escolas particulares para escolas públicas. Em muitas situações, a oferta de Educação Infantil é condição para viabilizar o trabalho presencial dos pais ou responsáveis. Na Pré-Escola, como é obrigatória, a matrícula na rede pública deve ser garantida para todos que demandarem, independentemente da renda das famílias. Já na Creche, o poder público deve assegurar vaga para quem mais precisa e não pode pagar, e de acordo com suas disponibilidades fiscais.

Tanto a busca ativa na Pré-Escola quanto as iniciativas em relação à Creche, como a definição do indicador de necessidade de Creche no município e dos critérios socioeconômicos para priorização da matrícula, precisam ser pactuadas com o Conselho Tutelar e operadores do direito, como o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Vara da Infância.

Além da Educação Infantil, as políticas de primeira infância devem incluir programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças, especialmente para famílias com crianças de até 3 anos de idade que, por opção dos pais ou responsáveis ou por falta de vaga, não frequentam a Creche. Em parceria com municípios, vários governos estaduais têm desenvolvido programas com essa orientação, como o Primeira Infância Melhor (PIM) no Rio Grande do Sul, o Mãe Coruja Pernambucana e o São Paulo pela Primeiríssima Infância, criados respectivamente em 2003, 2007 e 2009. De mesma orientação é o Programa Criança Feliz do governo federal, criado em 2016. Também em 2016 foi aprovada a Lei 13.257, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância, que dispõe, entre inúmeras medidas, sobre a instituição de comitês intersetoriais de políticas para a primeira infância, no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios.

Por fim, políticas de primeira infância devem incluir ações de apoio às mães, desde a gestação, e às famílias com crianças pequenas. Por exemplo, em algum momento será importante discutir a ampliação da licença gestante ou mesmo a instituição de uma licença parental, nos termos em que existe nos países social-democratas do norte europeu.

REGIME DE COLABORAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Um dos principais desafios da gestão educacional no Brasil é o aperfeiçoamento do regime de colaboração entre os entes federados. A Constituição Federal dispõe sobre a repartição de competências para oferta da educação escolar na forma de áreas de atuação prioritária. Cabe aos municípios atuar prioritariamente na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, e aos estados e Distrito Federal, no Ensino Fundamental e no Médio.

À União, além de organizar o sistema federal e financiar as instituições federais de ensino, cabe o exercício da função redistributiva e supletiva, para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino. E os sistemas de ensino federal, estaduais e municipais devem ser organizados em regime de colaboração. A partir do texto constitucional de 1988, educação e saúde evoluíram em direções diversas, se não inversas. Enquanto os sistemas de ensino são paralelos e autônomos entre si, na saúde foi instituído um sistema único, com as ações e serviços públicos integrados em uma rede regionalizada e hierarquizada.

A LDB, de 1996, explicita que cabe à União a coordenação da Política Nacional de Educação. A União exerce sua função supletiva e redistributiva, com assistência técnica e financeira à Educação Básica, por meio da complementação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef)/Fundeb, e dos programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal vinculada ao MEC. A função normativa da União é exercida mediante a elaboração de normas gerais para a educação nacional: leis, decretos e portarias federais e atos normativos do CNE. Por fim, cabe à União a função de planejamento e avaliação, por meio do sistema nacional de informações e de avaliação educacional, função exercida, por exemplo, por meio do Censo Escolar, Saeb, Prova Brasil, Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e planos nacionais de educação, com duração decenal.

Portanto, coexiste no Brasil a organização de uma educação nacional com oferta descentralizada da educação escolar, e o regime de colaboração, previsto na Constituição e na LDB, não tem sido suficientemente exercido de forma a articular a educação nacional com a descentralização da oferta educacional. Em consequência, o País falha em sua responsabilidade de garantir uma educação nacional de qualidade para todos, reduzindo as desigualdades hoje existentes. Em 2020, essa situação foi potencializada em razão da ausência do MEC na coordenação do esforço nacional necessário ao enfrentamento da pandemia da covid-19.

Entre os problemas a serem enfrentados na organização da educação brasileira, em primeiro lugar, é preciso mais clareza na divisão de responsabilidades entre os três níveis da federação. Estados e municípios

disputam recursos e matrículas do Ensino Fundamental, repartidos entre as redes estaduais e municipais de diferentes maneiras. Em vários estados, os governos estadual e municipais divergem sobre o financiamento do transporte escolar dos alunos da rede estadual de ensino, executado pelas prefeituras, que reivindicam o repasse de recursos equivalentes aos custos por parte do respectivo governo do estado. Ao mesmo tempo, a União sistematicamente desrespeita a autonomia dos entes federados, impondo políticas por meio do financiamento de programas e ações na Educação Básica que seriam de iniciativa dos governos subnacionais.

Em segundo lugar, é insuficiente o exercício da função supletiva e redistributiva da União. Apesar do aumento da complementação ao Fundeb, em relação ao que fora no Fundef, e da extensão dos programas suplementares de alimentação e transporte escolar para toda a Educação Básica a partir de 2009, antes voltados somente para o Ensino Fundamental, a União ainda participa com proporção insuficiente do financiamento da Educação Básica e, em consequência, persistem desigualdades regionais inaceitáveis.

Em terceiro lugar, são insuficientes os espaços federativos deliberativos para assegurar o regime de colaboração na educação nos âmbitos nacional e estadual. Em regra, a União costuma dirigir-se aos municípios, sem o conhecimento do respectivo governo estadual, ou mesmo às escolas públicas, sem a participação de estados, Distrito Federal e municípios. Recentemente, o processo de elaboração dos currículos estaduais a partir da BNCC da Educação Infantil e Ensino Fundamental, em vigência a partir de 2017, tem representado importante experiência de regime de colaboração, coordenado nos estados por comissões constituídas por representantes das secretarias estadual e municipais de Educação.

Se educação de qualidade com equidade depende de várias iniciativas – recursos financeiros e insumos suficientes, qualificação da gestão educacional, valorização dos profissionais da educação e currículo escolar adequado à sociedade moderna, articulado com a formação dos professores e avaliação educacional –, em um país grande, desigual e federativo como o Brasil, tal educação somente poderá ser garantida à totalidade da população com aperfeiçoamento do regime de colaboração na construção e implantação das políticas públicas.

Até o presente momento, ainda não foi elaborada a lei complementar, prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, com o objetivo de fixar normas de cooperação para o exercício das competências comuns entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, entre as quais proporcionar o acesso à educação. Proposições com essa finalidade apresentadas no Congresso Nacional propõem a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE). Se por um lado esse Sistema já existe, pois as normas legais vigentes tratam da divisão de responsabilidades pela oferta da educação escolar entre os entes federados e da coordenação da União, por outro são evidentes as fragilidades da organização nacional da educação brasileira.

Além do aperfeiçoamento da organização da educação nacional, é urgente o aprimoramento da gestão das redes de ensino e das unidades escolares. É necessário qualificar o grupo técnico das secretarias de Educação, eliminando a interferência partidária na indicação de quadros pouco qualificados. Também é preciso avançar na construção da autonomia pedagógica das escolas, prevista na LDB, com apoio e supervisão das secretarias e responsabilização pelos resultados educacionais, e na definição de critérios técnicos de mérito e desempenho, articulados com a participação da comunidade escolar para escolha e nomeação dos gestores escolares, como previsto no PNE.

VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

Entre os fatores que impactam a qualidade da educação, o mais importante é o professor. Um bom professor faz a diferença para a aprendizagem dos alunos. Por essa razão, a formação e a valorização profissional do magistério são medidas centrais em uma política educacional que vise a melhoria da qualidade da educação escolar.

Hoje, no Brasil, a profissão docente tem pouca atratividade, devido à remuneração considerada insuficiente, às más condições de trabalho e à falta de perspectiva de crescimento profissional e de reconhecimento social da profissão. Aperfeiçoar a formação inicial do magistério, melhorar os níveis de remuneração, aprimorar os concursos públicos e a avaliação no estágio probatório, reformar as carreiras docentes, garantir formação continuada ao longo da vida funcional, assegurar jornada de trabalho com horas para planejamento e reuniões pedagógicas são alguns dos desafios para a valorização dos profissionais do magistério da Educação Básica pública brasileira.

Nas carreiras do magistério, ainda hoje predomina a progressão funcional e salarial de acordo com a formação inicial, tempo de serviço e formação continuada desassociada dos resultados educacionais. Em raras leis locais há avaliação de desempenho dos professores e, em geral, os concursos públicos e a avaliação individual no estágio probatório são formais e pouco eficazes.

Em relação à formação inicial, apesar de serem por demais conhecidas as fragilidades dos cursos oferecidos pelas instituições de Ensino Superior, a resistência dessas instituições e a falta de diálogo entre elas e os gestores da Educação Básica têm dificultado a construção de soluções. A implementação da BNCC apresenta-se como uma janela de oportunidade para enfrentar esse desafio, pois a Base pressupõe a reformulação dos cursos de pedagogia e das licenciaturas. Com esse propósito, foi aprovada a Resolução CNE/CP 2, de 20 de dezembro de 2019, que “define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial

de Professores da Educação Básica (BNC-Formação)". No âmbito das competências da União, cabe ao MEC apoiar as instituições de Ensino Superior, públicas e privadas, na revisão e reestruturação curricular dos cursos de formação inicial docente e das licenciaturas, com fundamento nas diretrizes da resolução do CNE e com ênfase na prática em sala de aula. Cabe, ainda, ao ministério alinhar a avaliação dos cursos de pedagogia e das licenciaturas às novas diretrizes, de forma a assegurar a qualidade dos cursos superiores de formação docente.

Da mesma forma, cabe ao MEC apoiar os estados, Distrito Federal e municípios na implementação de políticas de formação continuada dos profissionais do magistério articuladas com a implementação dos novos currículos da Educação Básica alinhados à BNCC. Desde 2019, programas de formação continuada com esse alinhamento têm sido realizados em todo o País. Segundo dados do Movimento pela Base, no início de 2020, 26 redes estaduais e mais de 3,8 mil redes municipais de ensino já haviam oferecido a seus professores alguma formação continuada para a implementação dos novos currículos. Em outubro deste ano, foram homologados pelo MEC o Parecer 14/2020 e a Resolução 1/2020, do Conselho Pleno do CNE, que "dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica (BNC-Formação Continuada)". Ainda em relação à formação docente, pode o MEC encaminhar, em colaboração com estados, Distrito Federal e municípios, a criação de uma certificação nacional docente para a admissão dos professores ao exercício profissional na Educação Básica.

A admissão, remuneração e estruturação das carreiras docentes são atribuições dos entes federados subnacionais. No entanto, o governo federal, por meio de legislação e iniciativas do Executivo, pode encaminhar a definição de diretrizes nacionais para as carreiras do magistério público da Educação Básica, propondo uma reformulação profunda do modelo atual a fim de oferecer aos professores salários compatíveis com os de outros profissionais de mesmo nível de formação e um plano de desenvolvimento profissional baseado em seu desempenho em sala de aula. Na sequência, caberá aos estados, Distrito Federal e municípios, com assistência técnica do MEC, a reformulação das carreiras de seus profissionais do magistério, abrangendo o aperfeiçoamento dos processos de seleção e admissão, da avaliação no estágio probatório, dos fatores para progressão funcional e da avaliação de desempenho dos professores.

Por fim, é necessário resolver o problema do reajuste do piso nacional do magistério. A lei federal prevê um critério de atualização anual do valor do piso que tem implicado percentuais acima da inflação e do crescimento da receita do Fundeb. Desde 2008, tramita no Congresso Nacional projeto de lei, encaminhado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, para adotar a inflação como indicador para reajuste do piso, ficando a cargo dos governos estaduais e municipais a definição de ganhos reais na remuneração do magistério por meio de negociação com seus professores. Aliás, a Lei do Piso precisará ser atualizada,

pois está defasada em relação às alterações do texto constitucional decorrentes da emenda constitucional do novo Fundeb.

Esses desafios foram potencializados pela situação educacional decorrente da pandemia da covid-19. Muitas vezes resistentes às novas tecnologias, os professores tiveram de se reinventar e, de um momento para o outro, passar a desenvolver atividades pedagógicas não presenciais, por meio de tecnologias de informação e comunicação. Em várias redes de ensino, foram desenvolvidas ações de formação continuada durante a suspensão das aulas. Se já consistia em desafio antes da pandemia, no novo contexto é ainda mais necessário incentivar o uso de tecnologia e seu domínio pelos professores com o objetivo de gerar inovação e novas metodologias a fim de potencializar o processo de aprendizagem dos estudantes em todas as etapas da educação escolar.

Em síntese, para assegurar educação de qualidade, é preciso enfrentar o desafio de valorizar o magistério por meio de carreiras que articulem progressão funcional e salarial com melhoria da aprendizagem dos alunos. Entretanto, deve-se destacar que mudanças na legislação e gestão de pessoal na área da educação enfrentam significativas resistências do movimento sindical corporativo do magistério. De fato, parte importante dessas mudanças depende da reforma administrativa a ser realizada em âmbito nacional, a qual precisa focar não apenas a redução de despesas com a máquina estatal, mas também a qualidade dos serviços públicos oferecidos à população brasileira.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Novo Fundeb

Um dos principais desafios do financiamento da Educação Básica pública brasileira será a implementação, a partir de 2021, do novo Fundeb.

Após cinco anos de tramitação no Congresso Nacional, foi promulgada a EC 108, de 2020, que transformou o Fundeb em mecanismo permanente de financiamento da Educação Básica pública brasileira. O novo Fundeb substituiu o Fundeb instituído pela EC 53, de 2006, com vigência por 14 anos, entre 2007 e 2020, que, por sua vez, substituiu o Fundef, criado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso pela EC 14, de 1996, para o período de 1997 a 2006.

O mérito desses fundos é reduzir as desigualdades dos recursos disponíveis para o financiamento da educação no País. A redistribuição intraestadual de parcela da receita de impostos constitucionalmente

vinculados à MDE reduz a diferença entre os valores disponíveis por aluno entre as redes estadual e municipais no âmbito de cada estado, e a complementação da União ao Fundo minimiza a diferença dos valores por aluno entre as unidades federadas. Esses recursos federais são destinados aos estados e seus municípios com menor valor por aluno com os recursos dos próprios fundos estaduais. Em regra, até 2020 foram atendidos nove Estados: sete do Nordeste (AL, BA, CE, MA, PB, PE e PI) e dois do Norte (AM e PA).

Segundo o Estudo Técnico 24/2017 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof/CD), considerando todos os recursos vinculados para a educação em 2015, sem Fundeb, o menor valor anual por aluno total (VAAT) seria no município de Turiaçu (MA), de R\$ 572, e o maior, em Pinto Bandeira (RS), de R\$ 56.014. Com a redistribuição intraestadual e a complementação da União ao Fundeb, que beneficia o Maranhão, essa diferença fica em R\$ 2.937 em Turiaçu e R\$ 19.511 em Pinto Bandeira.

O novo Fundeb mantém a mesma cesta de recursos do atual Fundeb, decorrente da contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios aos fundos estaduais, e também considera, para a redistribuição desses recursos, as matrículas em toda a Educação Básica, da Creche ao Ensino Médio, de acordo com as áreas de atuação prioritária dos entes federados.

As principais diferenças do novo Fundeb referem-se à complementação da União, que é ampliada do atual mínimo de 10% para 23% do total da contribuição de estados, Distrito Federal e municípios, progressivamente ao longo de seis anos: 12% em 2021, 15% em 2022, 17% em 2023, 19% em 2024, 21% em 2025, integralizando os 23% em 2026. Além desse aumento da complementação da União, a outra novidade é o chamado modelo híbrido para distribuição desses recursos federais. Os primeiros 10% continuarão a ser alocados, como no atual Fundeb, para os estados e seus municípios nos quais, com os recursos dos fundos estaduais, o valor anual por aluno (VAAF) não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Pelo menos 10,5% serão distribuídos para cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital cujo VAAT não alcançar o mínimo definido nacionalmente. E 2,5% da complementação da União ao novo Fundeb, serem distribuídos, a partir de 2023, para as redes públicas que alcançarem evolução de indicadores de atendimento e melhoria de aprendizagem com redução das desigualdades educacionais.

Como no atual Fundeb, no cálculo do VAAF serão consideradas somente as receitas do Fundo em cada unidade federada, as matrículas na Educação Básica presencial e as ponderações por etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, a serem definidas, também como hoje, na lei de regulamentação do novo Fundo.

No cálculo do VAAT, além das receitas do Fundeb, serão considerados as disponibilidades de receitas de impostos vinculados à MDE que não integram o Fundo, as cotas estaduais e municipais da contribui-

ção social do salário-educação e os recursos da complementação da União alocada pelo VAAF. Por fim, como resultado da negociação do Legislativo com o Executivo nos últimos dias antes da apreciação da matéria no Congresso Nacional, 50% dos recursos globais da complementação da União pelo VAAT serão destinados à Educação Infantil, *nos termos da lei*.

A EC 108/2020 substitui a subvinculação do mínimo de 60% dos recursos do atual Fundeb, em cada ente federado, para pagamento da remuneração dos profissionais do magistério para o mínimo de 70% dos recursos do novo Fundo para pagamento dos profissionais da Educação Básica em efetivo exercício e mantém o dispositivo segundo o qual lei específica deve dispor sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da Educação Básica pública.

Além das ponderações por etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, a EC também prevê que outras ponderações relativas ao nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado deverão ser definidas por lei, assim como os prazos para a implementação dessas novas ponderações.

Como no Fundef e no atual Fundeb, o efetivo funcionamento do novo Fundeb depende da lei de regulamentação prevista no texto constitucional. Com a EC 14, promulgada em 12 de setembro de 1996, o Fundef foi regulamentado pela Lei 9.424, de 24 de dezembro daquele ano. Com a EC 53, promulgada em 19 de dezembro de 2006, para a regulamentação do atual Fundeb foi preciso que o Executivo federal editasse a MP 399, em 28 de dezembro de 2006, convertida na Lei 11.494, de 11 de junho de 2007.

Em 2020, após a promulgação da EC 108, o desafio do Legislativo federal é a aprovação da lei de regulamentação do novo Fundeb. Projetos de lei (PLs) apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal propõem que essa regulamentação do Fundeb tenha vigência em 2021 e 2022, e que a lei seja atualizada até 2022 para vigência a partir de 2023. Ao mesmo tempo, o PL da Câmara propõe que sejam mantidas as ponderações por etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, vigentes em 2020, nos exercícios de 2021 e 2022. Portanto, a redefinição dessas ponderações e os critérios para alocação dos 2,5% da complementação da União a serem distribuídos por resultados educacionais, temas potencialmente polêmicos, serão objeto da atualização da lei de regulamentação do novo Fundeb.³

Em consequência, na regulamentação do Fundeb para 2021 e 2022 o debate está concentrado em alguns pontos centrais. Os PLs propõem incluir na cesta dos fundos estaduais os recursos provenientes da

3. O projeto de lei apresentado na Câmara dos Deputados refere-se a essa terceira parcela da complementação da União ao novo Fundeb como complementação-VAAR (valor anual por aluno por resultados), e o projeto de lei do Senado Federal, como complementação-VAEE (valor anual por aluno equidade).

chamada Lei Kandir, de 1996, que foram excluídos por destaque de votação em separado aprovado pelo plenário da Câmara. Da mesma forma, propõem incluir no cálculo do VAAT a parcela de recursos dos *royalties* e as transferências relativas aos programas universais gerenciados pelo FNDE.

Também está em debate quais matrículas em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, poderão ser computadas para distribuição dos recursos do novo Fundeb. Hoje, são consideradas as matrículas em Creche, Pré-Escola, Educação Especial e Educação no Campo, com formação por alternância. Defensores da destinação de recursos públicos somente para escolas públicas propõem limites para a inclusão dessas matrículas. O PL da Câmara mantém o cômputo das matrículas conveniadas em Creche, Educação Especial e Educação no Campo, mas propõe prazo de seis anos para cômputo das matrículas conveniadas na Pré-Escola, conforme o censo escolar mais atualizado até a data de publicação da lei de regulamentação. O PL do Senado exclui as matrículas conveniadas na Pré-Escola e propõe prazo de transição de oito anos para que as matrículas conveniadas em Creche e Educação Especial sejam excluídas e substituídas por matrículas públicas. Entre os que defendem que recursos públicos possam ser aplicados em instituições privadas sem fins lucrativos, há os que propõem a manutenção da regra do atual Fundeb em relação às matrículas em instituições conveniadas e aqueles que defendem que possam ser computadas, na distribuição dos recursos do Fundeb, as matrículas em instituições conveniadas com o poder público em todas as etapas e modalidades da Educação Básica.

Encontram-se também em discussão outros pontos centrais da regulamentação do Fundeb já para o exercício de 2021, como a definição de profissionais da educação a serem considerados no cômputo do mínimo de 70% dos recursos do Fundo subvinculados ao pagamento da remuneração dos profissionais em efetivo exercício na Educação Básica. Os PLs em apreciação no Congresso Nacional definem esses profissionais nos termos do art. 61 da LDB. De acordo com esse dispositivo, somente poderiam ser considerados como profissionais da educação, além dos profissionais do magistério, “trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim”. Por ser expressivo o número de profissionais da educação não integrantes do magistério, exercendo funções de apoio técnico e administrativo, como merendeiras, porteiros, pessoal de limpeza e secretários de escola, que não possuem os níveis de formação previstos na LDB, essa definição proposta pelos PLs em apreço restringiria significativamente os profissionais a serem incluídos no pagamento a ser efetuado com o mínimo de 70% dos recursos do Fundeb.

Por fim, igualmente importante já para 2021 é a definição dos critérios para a destinação de 50% dos recursos da complementação-VAAT da União para a Educação Infantil. Incluída no texto constitucional no momento final da tramitação da EC no Congresso Nacional, há pouca discussão anterior sobre como

proceder e em que medida já podem ou devem ser considerados indicadores relativos ao nível socioeconômico das crianças matriculadas em creches e pré-escolas na alocação desses recursos federais.

Além do prazo limitado para a aprovação dessa lei de regulamentação do novo Fundeb, considerando as modificações no funcionamento do Congresso Nacional durante a pandemia e o processo das eleições municipais em novembro de 2020, também é preocupante a ausência do governo federal, especialmente do Ministério da Educação, no debate público sobre esse tema. Tanto na instituição do Fundef quanto do atual Fundeb, o Executivo federal encaminhou sua proposta de EC ao Congresso, o que não aconteceu no atual governo. E a efetivação dos fundos depende da atuação dos órgãos do governo, como do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do FNDE, autarquias vinculadas ao MEC, responsáveis, respectivamente, pelas estatísticas educacionais e pela transferência dos recursos da União para a Educação Básica, assim como da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão do Ministério da Economia responsável pela elaboração de informações sobre receitas e despesas dos entes federados.

Outros temas incluídos na Constituição Federal pela EC do novo Fundeb

Assim como as ECs do Fundef e do atual Fundeb, a EC 108/2020 incluiu novos dispositivos no texto constitucional de impacto significativo no financiamento da educação brasileira, alguns dos quais com ampla aceitação nos diferentes campos políticos, outros polêmicos.

No parágrafo único do art. 158 da CF, foi alterada a repartição da quota municipal do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). Os atuais 75% distribuídos na proporção do valor adicional são reduzidos para 65%, e os restantes até 25%, ampliados para até 35%, distribuídos de acordo com critérios definidos em lei estadual, sendo obrigatoriamente 10%, no mínimo, alocados com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. A EC fixa prazo de dois anos para os estados aprovarem suas respectivas leis. Embora sem clareza de qual seria a consequência do não cumprimento desse prazo, a elaboração dessas leis será desafio na maioria dos estados brasileiros. No Ceará, incluída na lei estadual em 2007, a distribuição de parte da quota municipal do ICMS por resultados educacionais foi exitosa, mas é preciso considerar que essa iniciativa foi implementada em um contexto de regime de colaboração no qual outras ações já se desenvolviam, como sistema estadual de avaliação externa da aprendizagem escolar e apoio técnico do governo estadual aos municípios.

No § 6º do art. 211 da CF, foi incluído o princípio segundo o qual a União, estados, Distrito Federal e municípios devem exercer ação redistributiva em relação a suas escolas. Sem dúvida, as desigualdades não existem apenas entre redes de ensino, mas também entre escolas da mesma rede, assim como entre alunos da mesma escola. Portanto, além da ação redistributiva da União em relação às redes de ensino,

essa ação redistributiva em relação às unidades escolares em cada rede é imprescindível para assegurar equidade na Educação Básica. Embora ainda sem a necessária investigação de seus impactos nos resultados educacionais, há experiências já realizadas com esse propósito, como a destinação de recursos às escolas para despesas de custeio em valores diferenciados conforme o nível socioeconômico dos educandos. Mas essa ação redistributiva não deve se restringir à destinação de recursos financeiros; por exemplo, é importante a alocação de professores com melhor desempenho em escolas com menores resultados educacionais, o que implica alterar procedimentos de gestão de recursos humanos, talvez inclusive da legislação de pessoal.

Bandeira dos movimentos sociais alinhados a partidos de esquerda, a inclusão do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) na CF foi polêmica. O CAQ consiste em uma lista extensiva de insumos, com valores monetários atribuídos a cada um deles, variáveis conforme a etapa de Educação Básica, considerados por seus defensores como indispensáveis para uma educação de qualidade e próximos dos custos dos países desenvolvidos. Essa comparação não leva em conta a diferença do Produto Interno Bruto (PIB) per capita, menor no Brasil, e a proporção da população em idade escolar, maior em nosso País. Padrões mínimos como condição para a qualidade e equidade da educação já se encontram previstos na LDB. Entretanto, a palavra “custo” implica precificação, sem a necessária consideração de tipologias e tamanhos de escola e diversidades regionais inclusive quanto ao valor monetário desses insumos. Além disso, recursos financeiros em quantidade adequada consistem em condição necessária, mas não suficiente para assegurar educação de qualidade, que depende de como esses recursos são utilizados. Mais recursos e melhor gestão devem caminhar juntos. Embora o § 7º do art. 211 da CF, incluído pela EC 108/2020, remeta a regulamentação do CAQ para a lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da CF, o PL de regulamentação do novo Fundeb apresentado no Senado propõe uma quarta modalidade de complementação da União ao Fundo denominada complementação adicional CAQ, com percentual variável a cada ano. As estratégias previstas na Lei 13.005/2014, que aprova o PNE para a década de 2014 a 2024, para a implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) no prazo de dois anos e a definição do CAQ no prazo de três anos não foram cumpridas. Esse descumprimento tem suscitado ações judiciais contra a União, como a ação civil pública do Ministério Público Federal do Rio de Janeiro e o processo do município de Acorizal, do estado do Mato Grosso, contra a União e o FNDE, processo no qual, em 2018, foi deferida tutela de urgência para determinar, entre outras medidas, que a União e o FNDE utilizassem o CAQi como critério para complementação da União ao Fundeb, em substituição ao valor mínimo anual por aluno definido nacionalmente. Por essas razões, é de prever quão polêmica deverá ser a regulamentação do CAQ, com risco de intensa judicialização.

Controversa foi também a inclusão na CF da vedação do uso dos recursos vinculados à MDE para pagamento de inativos e pensionistas, sem regra de transição. Com dados de 2015 a 2018 apresentados em

estudo da Câmara dos Deputados, 15 estados não cumprem o mínimo de 25% para MDE – Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima e Santa Catarina –, e em 11 deles aposentadorias e pensões são incluídas nesse percentual. No orçamento público, educação e previdência são funções diferentes e pagar proventos e pensões não é manter nem desenvolver o ensino. Entretanto, vários tribunais de contas no País têm aprovado os balanços de governos com essa distorção. Se a inclusão desse dispositivo na CF é positiva para o financiamento da educação, essa vedação sem regra de transição deverá implicar descumprimento do dispositivo constitucional já em 2021 e contencioso jurídico e fiscal em vários estados e alguns municípios.

Transferências federais

As transferências de recursos federais para o financiamento da Educação Básica pública podem ser legais e obrigatórias ou voluntárias e discricionárias. A primeira modalidade envolve as previstas em leis específicas, que determinam o repasse e a aplicação dos recursos e a respectiva prestação de contas. Nesse caso, o repasse de recursos federais é automático, sem depender da adesão dos entes federados. As transferências voluntárias consistem em repasses de recursos financeiros pela União a estados, Distrito Federal e municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum.

Entre as transferências obrigatórias da União, destacam-se três programas universais: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), originário de ações de alimentação escolar da década de 1950; o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995; e o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE), em seu atual formato datado de 2004. A transferência de recursos federais por meio desses programas universais corresponde ao desempenho da função supletiva da União, prevista na CF. Outras transferências legais não têm caráter universal. Originalmente condicionado à assinatura pelos entes federados do plano de metas Compromisso Todos Pela Educação, o Plano de Ações Articuladas (PAR) consiste em apoio técnico e financeiro do MEC que se transformou em transferência legal após a edição da Lei 12.695/2012, pois a União ficou autorizada a transferir os recursos financeiros para a execução das ações do PAR sem a necessidade de firmar convênio. Contudo, enquanto os repasses de recursos do PNAE, PNATE e PDDE são automáticos, as transferências do PAR dependem da assinatura de termo de compromisso.

Entre as transferências voluntárias da União para a Educação Básica, destacam-se inúmeras ações agregadas ao PDDE, como o Mais Educação, para oferta de atividades escolares no contraturno, e o Ensino Médio Inovador. Muitas dessas ações dependem de adesão das escolas no lugar das secretarias de Educação. É também exemplo de transferência voluntária da União para a Educação Básica o Programa

Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância), instituído em 2007, para construção e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas.

Nos últimos anos houve expansão significativa das transferências voluntárias da União de modo geral e para a educação em particular. De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), entre as despesas da União com a Educação Básica no período de 2010 a 2013, a que mais cresceu foi a complementação ao Fundeb. É compreensível, pois essa complementação é calculada com base no total da contribuição de estados, Distrito Federal e municípios ao Fundo, e a arrecadação tributária nesse período aumentou, pois a crise econômica ainda não havia chegado. A segunda despesa que mais cresceu foi com a chamada infraestrutura, na qual se incluem as unidades escolares do ProInfância, reformas de escolas, construção de quadras esportivas etc. Em compensação, os recursos destinados ao PNAE e ao PNATE foram reduzidos, pois os valores por aluno não foram reajustados e a matrícula na Educação Básica diminuiu nesse período. As dificuldades de programas como o ProInfância são de conhecimento público, com número expressivo de obras paralisadas ou inacabadas, ou então finalizadas, mas sem funcionamento por falta de recursos para manutenção e custeio por parte dos municípios. No caso de outras transferências discricionárias, como o Mais Educação, não há evidências suficientes de que tenham contribuído para a melhoria da Educação Básica pública.

Um dos principais problemas das transferências legais e universais da União é a não previsão nas respectivas leis federais de reajustes anuais dos valores por aluno desses programas. Em consequência, tais valores têm permanecido congelados por vários anos e, quando reajustados, o governo federal o faz conforme suas disponibilidades e opções orçamentárias e de acordo com índices aleatórios, o que tem gerado imensas dificuldades para o financiamento desses programas suplementares por parte dos estados, Distrito Federal e municípios.

Além disso, há insegurança em relação aos recursos financeiros transferidos pela União para a Educação Básica em decorrência de atrasos, como os ocorridos em repasses do PDDE, ou de alterações das regras das transferências de forma intempestiva pela União. É o caso do Programa Brasil Carinhoso, criado pela Lei 12.722/2012, para assegurar apoio financeiro da União ao financiamento de creches públicas e conveniadas. Esse programa implicou repasses de recursos federais de R\$ 529,8 milhões, R\$ 765,6 milhões e R\$ 896,4 milhões respectivamente em 2013, 2014 e 2015. Mas a Lei foi alterada pela MP 705, de 23 de dezembro de 2015, para vigência a partir de janeiro de 2016, implicando repasse aos municípios e ao Distrito Federal de R\$ 405,7 milhões em 2016, com uma redução de R\$ 490,6 milhões em relação ao valor previsto pela Lei 12.722/2012. Entre 2014 e 2018, houve redução de 90% dos recursos repassados por meio do Brasil Carinhoso.

Diante da insuficiência do exercício da função redistributiva da União em relação à Educação Básica pública, é de perguntar por que os valores repassados por meio de programas como o PNAE e o PDDE não são diferenciados por nível socioeconômico dos alunos das redes públicas de ensino.

Por fim, são inúmeros os problemas para a gestão da Educação Básica pública decorrentes das prestações de contas dessas transferências de recursos financeiros pela União. Excessiva centralização no governo federal, detalhamento das regras para utilização desses recursos e demora insustentável na análise dos processos de contas não só não contribuem para a melhoria da gestão educacional, como a dificultam.

O aperfeiçoamento das transferências da União para a Educação Básica poderia implicar as seguintes iniciativas:

1. manutenção das transferências universais obrigatórias (PNAE, PNATE e PDDE), com reajuste anual dos valores por aluno, no mínimo pelo índice oficial da inflação,⁴ e também do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), por meio do qual livros são distribuídos às escolas;
2. redução do volume de recursos para as transferências voluntárias e aumento proporcional de recursos para as transferências obrigatórias (PNAE, PNATE e PDDE);⁵
3. regulamentação das transferências legais restrita ao disposto nas respectivas leis federais, ou seja, sem regulamentação pelo Conselho Deliberativo do FNDE;
4. maior função redistributiva da União por meio do PNAE e do PDDE, com valores diferenciados por nível socioeconômico dos alunos;⁶
5. transferência, prevista na lei federal, da análise da prestação de contas do PNAE, PNATE e PDDE aos respectivos órgãos locais de controle externo (Tribunal de Contas e Poder Legislativo);⁷

4. Vários PLs com proposta de reajustes anuais dos valores de programas federais destinados à Educação Básica pública não avançam no Congresso Nacional. Por exemplo: PL 5.690/09 e PL 2.505/2015 (PNAE) e PL 2.508/2015 (PNATE).

5. De acordo com tabela na justificação do PL 5.695/2019, do senador Izalci Lucas (PSDB-DF), 76% dos recursos do salário-educação estão alocados nas quatro transferências universais e 24% nas voluntárias ou discricionárias. Por exemplo, poderia ser fixado o máximo de 10% para estas últimas.

6. O substitutivo do relator, deputado Rafael Motta (PSB-RN), ao PL 8.116/2017 propõe valores por aluno diferenciados do PNAE por quintil do nível socioeconômico dos educandos. Observe-se que a diferenciação de valor do PNATE deve ser de acordo com o custo, como já ocorre e estaria em processo de aperfeiçoamento pelo FNDE.

7. A Lei 11.947/2009, sobre o PNAE e outros programas federais, dispõe que os recursos federais da alimentação escolar somente podem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios, que 30% desses recursos devem ser destinados à compra de gêneros da agricultura familiar e que os cardápios da merenda escolar devem ser elaborados por nutricionista. Entretanto, as resoluções do FNDE detalham pormenorizadamente as normas para o PNAE. Por exemplo, a Resolução 6, de 8 de maio de 2020, do Conselho Deliberativo do FNDE dispõe sobre o número de dias por semana em que devem ser distribuídos frutas *in natura*, hortaliças, produtos cárneos, legumes e verduras em conserva, biscoito, bolacha, pão, bolo etc. e até sobre a quantidade de miligramas, por exemplo, de sal e açúcar que pode ser incluída nas refeições dos alunos. Não é difícil projetar as dificuldades que decorrerão de normas como essas para aplicação e prestação de contas dos recursos do PNAE.

6. alocação dos recursos das transferências voluntárias por deliberação do Conselho Deliberativo do FNDE, com composição paritária entre União, estados/Distrito Federal e municípios.

Parte expressiva dessas medidas precisa ser implementada por meio de alteração das leis vigentes.

Vinculação constitucional de recursos e salário-educação

Além das questões decorrentes da EC do novo Fundeb e da necessidade de aperfeiçoamento das transferências da União para a Educação Básica, outros temas estão na pauta do debate sobre o financiamento da educação por iniciativas originárias do governo federal.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 188, de 2019, apresentada no Senado Federal e denominada de PEC do Pacto Federativo, propõe três alterações importantes nos dispositivos constitucionais relativos à educação. A primeira delas autoriza que o excedente em relação ao mínimo aplicável em saúde seja deduzido do mínimo a ser aplicado em educação, e vice-versa. Portanto, de forma indireta, soma os percentuais mínimos de receita a serem aplicados em educação e saúde, flexibilizando a aplicação de recursos públicos nessas áreas. Sendo a saúde demanda mais imediata da população, essa proposta provavelmente tenderá a reduzir os recursos aplicados em educação. Segundo cálculos da Confederação Nacional de Municípios (CNM), em 2019 a média nacional da aplicação de receitas municipais em saúde, a partir dos dados do Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde (SIOPS), foi de 21,67% e, com base nas informações do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), de 26,41% em MDE. De acordo com o anuário *Multi Cidades*, da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), divulgado em outubro de 2020, no primeiro semestre deste ano em relação ao mesmo período de 2019, as despesas com educação dos municípios registraram uma queda real de 3,8% e as despesas liquidadas em saúde cresceram 11,5%. Argumento recorrente em defesa da unificação desses percentuais mínimos constitucionalmente vinculados consiste na alteração da composição demográfica da população, com crescimento do percentual de idosos e redução da proporção de crianças e jovens em idade escolar. Talvez forma mais sensata de abordagem dessa questão possa ser a definição de percentuais diferenciados para a educação e a saúde de acordo com a demografia dos entes federados.

A segunda proposta apresentada na PEC 188/2019, mas também em outras proposições legislativas, como o PL 5.695/2019, do senador Izalci Lucas (PSDB-DF), é a distribuição integral da arrecadação da contribuição social do salário-educação aos estados, Distrito Federal e municípios conforme o número de alunos matriculados na Educação Básica nas respectivas redes públicas de ensino. Por decorrência, os programas federais hoje financiados com recursos da cota federal do salário-educação deixariam de ser implementados pela União, e os chamados programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde passariam a ser integralmente financiados pelos entes fe-

derados subnacionais com recursos de contribuições sociais, entre as quais o salário-educação, e outros recursos orçamentários próprios dos estados, Distrito Federal e municípios. Propostas como essa desresponsabilizam a União do exercício de sua função supletiva e redistributiva, prevista na CF, por meio de apoio técnico e financeiro aos entes federados, com o objetivo de garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino.

Por fim, a terceira proposta de alteração da CF refere-se à possibilidade de destinar recursos públicos da educação a bolsas de estudo em toda a Educação Básica, independentemente da falta de vagas na rede pública ou em instituições privadas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público na localidade de residência do educando, para os interessados inscritos e selecionados que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver instituições cadastradas, segundo requisitos definidos em lei. Hoje, essa possibilidade de bolsas de estudo restringe-se ao Ensino Fundamental e ao Médio, e o poder público fica obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede naquela localidade. De fato, esse dispositivo constitucional precisa ser alterado, pois, como já vimos, é na Creche, eventualmente na Pré-Escola, que os municípios, principalmente os de médio e grande portes, têm comprado vagas na rede com fins lucrativos em cumprimento de sentenças judiciais. Entretanto, não podem contabilizar esse valor no mínimo de 25% da receita resultante de impostos para MDE. Ao mesmo tempo, em função da mudança do perfil demográfico da população, não há por que obrigar o poder público a ampliar a rede pública de ensino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com certeza, como apresentado nas seções anteriores, são imensos os desafios da Educação Básica brasileira no pós-pandemia, desafios estruturais de antes de 2020, potencializados pela situação de excepcionalidade decorrente da calamidade pública causada pela covid-19.

Implementar o novo Fundeb e dar continuidade à implementação da BNCC e da Reforma do Ensino Médio a partir de 2021 não serão tarefas triviais para a sociedade brasileira. Potencializar a função redistributiva e a coordenação da educação nacional pela União é condição inarredável para a garantia de educação com qualidade e equidade a todas as crianças e jovens brasileiros, independentemente da região em que vivam e do nível socioeconômico de suas famílias. Entretanto, é difícil esperar do atual governo o desempenho dessas atribuições.

O *slogan* utilizado na campanha eleitoral, “Mais Brasil e menos Brasília”, não parece orientar com coerência as iniciativas do atual governo na área da educação. Por um lado, propõe transferir todos os recursos do salário-educação a estados, Distrito Federal e municípios, desresponsabilizando a União pelos progra-

mas federais suplementares à Educação Básica pública. Por outro, o MEC atual mantém a centralização de políticas educacionais, por exemplo, por meio de resoluções excessivamente detalhadas do FNDE, e parece pretender ampliá-la, por exemplo, com a proposta de aplicar o Saeb todos os anos e em todos os anos letivos do Ensino Fundamental e do Médio.

É preciso aprofundar a análise da Ensino Superior, o que não foi objeto do presente artigo. O Brasil tem cerca de 6,5 milhões de matrículas nas instituições de Ensino Superior (IES) privadas e 2 milhões de estudantes nas IES públicas, dos quais 1,3 milhão nas instituições federais, 656 mil nas estaduais e 88 mil nas municipais. Apesar do aumento significativo no acesso a essa etapa de ensino nos últimos anos, apenas 15,3% da população brasileira tem curso superior completo. Entre as pessoas na faixa etária de 18 a 24 anos no País, só 19% cursam o Ensino Superior, enquanto a média mundial é de 30%. Ainda assim, essa etapa consome 80% dos recursos orçamentários do MEC. Segundo dados do Inep, a taxa de abandono acumulada em cinco anos para os que entraram na faculdade em 2010 foi de 49%.

Além de preparar os jovens para o novo mundo do trabalho e contribuir significativamente para a geração de conhecimento por meio de pesquisas de ponta, nas áreas designadas estratégicas para o País, é também função do Ensino Superior formar professores preparados para os desafios em sala de aula da Educação Básica. Enfim, sem a necessária articulação entre a Educação Básica e o Ensino Superior, não poderão ser enfrentados os imensos desafios do sistema educacional brasileiro em todos os níveis, etapas e modalidades da educação escolar.

REFERÊNCIAS

ACIMA de tudo, a democracia. Propostas e ideias para um novo Brasil. Texto para o Congresso do PSDB, mar. 2020.

ANUÁRIO brasileiro da Educação Básica 2020. Todos Pela Educação/Editora Moderna, out. 2020. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/securepDistrito Federais/2020/10/Anuario-Brasileiro-Educacao-Basica-2020-web-outubro.pDistrito Federal>.

EDUCAÇÃO Já municípios: contribuições para o debate sobre políticas educacionais no contexto das eleições de 2020. Todos Pela Educação, out. 2020. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/educacao-ja-municipios-documento>.

ELEIÇÕES municipais: o que os novos gestores precisam fazer sobre a implementação da BNCC. Movimento Pela Base, out. 2020. Disponível em: <http://movimentopelabase.org.br/acontece/municipais-o->

[-que-os-novos-gestores-precisam-saber-fazer-sobre-a-implementacao-da-bncc/?utm_source=Newsletter-out&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter&utm_content=botao.](#)

GERALDO Alckmin 2018. Plano de Educação. Pacto pela educação, Pacto pelo Brasil, 2018.

JOSÉ Francisco Soares: está na hora de mudar o IDEB? *Simon's Site, site e blog* de Simon Schwartzman, set. 2020. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?p=6575>.

Mariza Abreu

Graduada em História e Direito, foi professora da Educação Básica, secretária de Educação de Caxias do Sul e do Estado do Rio Grande do Sul e consultora legislativa da Câmara dos Deputados na área da educação.

*Com a colaboração de Maria Helena Guimarães de Castro. As posições expressas no texto são de responsabilidade exclusiva da autora.

The background of the entire page is a dense, abstract pattern of yellow 3D cubes. The cubes are of various sizes and are arranged in a way that creates a sense of depth and movement, with some cubes appearing to rise above others. The lighting is soft, creating subtle gradients of yellow and giving the cubes a three-dimensional appearance.

O SUS pós-pandemia. Para onde caminharemos?

Antônio Jorge

A pandemia da covid-19, com todos os seus efeitos sobre o Estado e a sociedade brasileira, também trouxe para a agenda cotidiana a discussão sobre o sistema de saúde. Aqueles que não usam o Sistema Único de Saúde (SUS) se deparam com a fortaleza de um grande complexo nacional com capacidade de mobilização. A “infodemia” decorrente do novo evento permitiu mostrar erros e acertos em rede nacional de TV. Nosso serviço público foi comparado ao de diversas outras nações.

Também ficou evidenciado para muitos brasileiros que não usam o SUS a imensa capilaridade do sistema, especialmente por meio da Estratégia Saúde da Família (ESF) e dos serviços de vigilância em saúde municipais. Estes facilitaram a detecção de casos sintomáticos suspeitos, promovendo acompanhamento dos pacientes isolados em seus domicílios, busca ativa de grupos de risco, vacinação para influenza, dentre tantas ações para minimizar os efeitos da pandemia e monitorar seus efeitos.

Enfim, nunca o SUS foi tão comentado positivamente pela população, seja nos veículos de comunicação, seja nas redes sociais. Os usuários, por outro lado, também experimentaram, em estados com menor capacidade de resposta, as dificuldades do acesso cotidiano. Após a trágica marca de 100 mil óbitos em nosso País, a reflexão sobre o atual momento do SUS e suas perspectivas futuras é imperativa.

Como afirma a maioria dos cientistas políticos, o mundo não será o mesmo. Um “novo normal” também irá se impor na saúde? É necessário que o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e seus quadros se proponham a discutir, diante da conjuntura política atual, os imensos desafios da saúde no Brasil.

O debate nos últimos anos, de certa maneira, vem reproduzindo um cansativo “binarismo” de posições empobrecidas no cenário político que, por um lado, desconhecem o enorme avanço nas condições de saúde do povo brasileiro e, por outro, de forma ufanística, não reconhecem as imensas dificuldades ainda enfrentadas por milhões de brasileiros no acesso à saúde de qualidade.

A pretensão deste breve texto é estimular discussão sobre impasses e notórias estagnações no desenvolvimento do SUS e, portanto, focalizaremos problemas e não os acertos dos mais de 30 anos de implantação de nosso sistema público nacional de saúde.

A grandeza do SUS, com seus bilhões de atendimentos ao ano, o alargamento de ofertas de bens e serviços de saúde, as grandes frentes nacionais de enfrentamento nas áreas de transplante, Aids, imunizações, redução da mortalidade infantil ou de cobertura da atenção primária são conquistas irrefutáveis e justificam amplamente a opção de nossos constituintes na formulação civilizatória dada ao capítulo da Saúde da Constituição Federal de 1988. Importa, ainda, afirmar que não reside nestes breves comentários qualquer pretensão acadêmica, sendo que as observações aqui elencadas estão subjetivadas por uma longa jornada na assistência e gestão do SUS nas três esferas de governo.

Conforme orientação da coordenação deste trabalho, trata-se de uma provocação inicial ao debate, com pontos sabidamente polêmicos e críticos a setores tradicionais do movimento sanitário brasileiro.

Retomando o início do primeiro parágrafo, a pandemia explicitou em vários aspectos que a imensa desigualdade presente na sociedade brasileira também se reproduz na saúde, ao expor as dificuldades da população mais pobre no acesso a exames e pronta assistência. Não por outro motivo, vivemos o constrangimento de observar maior mortalidade por covid-19 entre negros e nas classes sociais de menor renda, assim como número elevado de óbitos em hospitais públicos, que prestam serviços ao SUS, em comparação aos privados.

Dados publicados pela Associação de Medicina Intensiva Brasileira demonstraram que, devido à demora no acesso a leitos de terapia intensiva, a mortalidade em hospitais públicos é 97% maior que nas unidades privadas. Enquanto a taxa de mortalidade nas unidades de terapia intensiva (UTIs) privadas se situou próximo dos 20%, nas unidades públicas chegou a 38,5%. Trata-se da notória desigualdade brasileira expressa no direito à vida, contrariando nosso marco constitucional e impelindo a não nos acomodarmos com as “conquistas do SUS”. Com a finalidade de organizar os argumentos para nosso debate, dividimos o texto em aspectos constitucionais/financiamento e relativos à organização de serviços.

A ILUSÃO DO TUDO PARA TODOS

A reconhecida Constituição Cidadã inaugurou um novo marco civilizatório no País ao reconhecer a saúde como um direito ligado à dignidade humana. O SUS, com a edificação de sua complexa e sofisticada governança e a definição de papéis por esfera de governo, acabou por demonstrar um caminho possível para políticas nacionais se organizarem em um modelo federativo que respeitasse diferenças regionais sem perder a unidade. Todavia, ao princípio do direito à vida, deveria corresponder tanto um claro e suficiente financiamento como o “direito prestacional”. Este deveria também ser garantido pelo Estado com oferta suficiente de serviços nas áreas de promoção, prevenção e recuperação da saúde. O crônico subfinanciamento, além do vergonhoso percentual de gastos públicos em relação ao gasto privado, se mostra em franco contraponto à pretensão constitucional. Pesquisa realizada em 2014¹ apontou que 93% dos eleitores brasileiros avaliavam os serviços públicos e privados de saúde como péssimos, ruins ou regulares, e, entre os usuários do sistema público, 87% demonstravam insatisfação com os trabalhos prestados. Tanto na questão do financiamento quanto na da gestão temos desafios imensos.

1. *Opinião dos brasileiros sobre o atendimento na área de saúde*. Pesquisa realizada pelo instituto Datafolha a pedido do Conselho Federal de Medicina (CFM), jul. 2014. Disponível em: <http://portal.cfm.org.br/images/PDF/apresentao-integra-datafolha203.pdf>.

O desenho institucional do SUS só poderá avançar com a mudança qualitativa do equilíbrio federativo e a superação do subfinanciamento. Além da escassez de recursos, que é notória e incontestável sob qualquer aspecto de mensuração, vige hoje no País uma grande injustiça fiscal, com significativo ônus para os entes municipais e maior participação relativa dos mais pobres no financiamento do setor.

A óbvia e clara finitude de recursos deve impor à sociedade brasileira e seus governantes a difícil missão de rediscutir a forma efetiva para garantir saúde de qualidade para todos priorizando o princípio da equidade, também consagrado nos atos legais estruturadores do SUS. Para tal se faz necessário reconhecer fontes adicionais e perenes de financiamento do sistema, combater os desperdícios e a corrupção, acabar definitivamente com os subsídios que subtraem receitas, inclusive aqueles ligados ao Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF). A esse respeito, sugiro a leitura do artigo “Sustentabilidade do SUS e renúncia de arrecadação fiscal em saúde” de Carlos Octávio Ocké-Reis, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).² O estudo demonstrou que a renúncia de arrecadação fiscal correspondeu, entre os anos de 2013 e 2015, a aproximadamente um terço das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS). Considerando que as classes dirigentes e a maior parte dos trabalhadores dos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo têm cobertura de plano privado de saúde, pode-se inferir a dificuldade no debate dessa agenda. Além disso, no modelo tributário há previsão de abatimento no IRPF de gastos com clínicas e exames feitos diretamente pelo contribuinte, e a extinção desse mecanismo afetaria parte importante da classe média, com “riscos”, portanto, à popularidade dos autores da reforma pretendida.

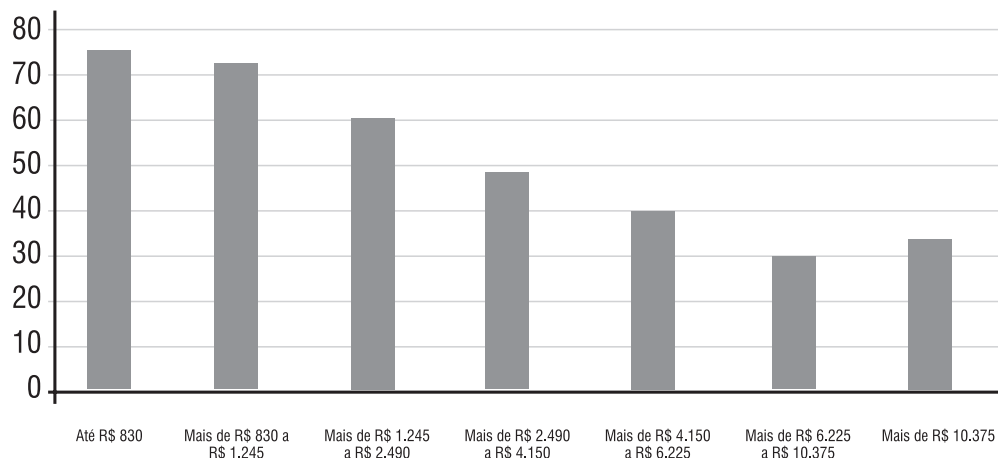
Mas, talvez, mais desafiador será a necessária discussão da gratuidade no SUS. Recentemente o ex-ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta, em programa de entrevistas de uma rede nacional de TV, afirmou que gostaria de provocar o debate no Congresso sobre o tema da gratuidade. Disse: “É justo ou equânime uma pessoa que recebe 100 salários mínimos ter o atendimento 100% gratuito no SUS?”. Na realidade, Mandetta se referia ao conceito de equidade e foi alvejado de críticas por sanitaristas de todos os matizes. O próprio Conselho Nacional de Secretários da Saúde (Conass) se manifestou pela gratuidade em contraponto à entrevista. As prontas e eloquentes reações demonstram a refratariedade à discussão sobre esse tema, ao mesmo tempo que não enfrentamos as “fraturas expostas” da iniquidade e desigualdade no acesso a bens e serviços de saúde.

O copagamento, presente em maior ou menor grau em países de maior renda possuidores de sistemas universais, é bastante polêmico, mas não reside mais dúvidas de que este afeta positivamente seu financiamento e uso racional. Na saúde brasileira existe, paradoxalmente, camuflado ou até como expressão de política pública (Farmácia Popular), o copagamento na assistência farmacêutica. Torna-se perverso, portanto, do ponto de vista do combate às desigualdades, não assumir esse debate, pois ao fim e ao cabo,

2. OCKÉ-REIS, Carlos Octávio. Sustentabilidade do SUS e renúncia de arrecadação fiscal em saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 6, jun. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018000602035.

serão os mais pobres os mais afetados pela ausência de suficiente financiamento. Dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2008 demonstraram que, quanto menor a faixa de renda, mais o gasto com medicamentos afeta relativamente o orçamento familiar (Gráfico 19).

Gráfico 19 | Gastos em medicamentos como porcentagem dos gastos totais em saúde das famílias no Brasil por nível de mensal familiar



Fonte: POF 2008.

Não se trata de uma defesa de quebras do regramento constitucional, até porque acesso universal não se contrapõe a copagamento. Este deve ser aperfeiçoado com vistas a tratar com equidade o que, quando, quanto e de quem deve-se buscar a participação no financiamento das ASPS. Hoje, hipocritamente, os mais pobres ajudam no financiamento dos mais ricos ao enfrentar suas necessidades de cofinanciar sua saúde, seja com a compra de medicamentos, seja por meio de procedimentos diagnósticos ou dos “pacotes populares” ofertados por clínicas privadas sem qualquer regulação de qualidade, enquanto quem pode pagar um plano de saúde tem o ressarcimento de seus gastos pela isenção no IRPF, subtraindo vultosos recursos que poderiam se somar ao orçamento da saúde.

Por outro lado, a saúde não é uma ilha isolada no caos orçamentário brasileiro, e é preciso impedir que o financiamento da saúde acompanhe a espiral descendente da crise fiscal. A previsão do financiamento no capítulo da Seguridade Social da Constituição nunca foi cumprida e a mais recente regulamentação dos gastos em saúde, com a Lei Complementar 141, de 2012, aumentou o fosso entre os entes municipais e estaduais em relação à União.

Em 1988, após a aprovação da Constituição, a União participava com quase 70% dos gastos em saúde, e estados e municípios, com o restante. Hoje a participação percentual do ente federal no total de gastos públicos em saúde está próxima de 40%, sendo que o maior crescimento de gastos se deu no componente municipal. Isso contradiz o comportamento da distribuição dos tributos, que no mesmo período percorreu o caminho oposto. Enfim, a União concentrou receita tributária e diminuiu sua participação relativa no financiamento da saúde. Em relação à Lei 141, é preciso destacar que sua aprovação significou, para vários estados, uma redução real de recursos financeiros da Fonte 10 (recursos próprios) disponíveis para os Fundos Estaduais de Saúde. Infelizmente, a despeito de a norma estabelecer um percentual de gasto mínimo de 12% das receitas próprias previstas no orçamento e de também ter definido, depois de quase duas décadas de luta política, o que é gasto em saúde, não limitou o percentual máximo que poderia ser inscrito em “restos a pagar”. Dessa forma, vários estados, e destaco Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, para fins de cumprimento do mínimo constitucional, vêm tendo suas contas aprovadas pelos respectivos Tribunais de Conta, mas com grandes valores inscritos em “restos a pagar”, não efetivando na realidade a premissa constitucional.

Urge que o Congresso reveja esse aspecto da Lei 141 garantindo eficácia pretendida pela referida norma – aliás, uma oportuna bandeira para a bancada do PSDB no Congresso. O movimento social de defesa do SUS precisa participar da discussão sobre a necessidade de uma reforma tributária profunda que seja suficiente para restabelecer a linha de equilíbrio inerente a um regime federativo mais justo na distribuição da arrecadação e que seja capaz de fortalecer a descentralização, garantindo ao ente municipal condições para a execução descentralizada das políticas de saúde.

Ainda em relação às premissas constitucionais e normativas do SUS, observamos uma frequente e danosa interpretação do princípio da integralidade. De fato, impossível pensar em atenção de qualidade sem que as ASPS contemplem os indivíduos nos vários aspectos biopsicossociais e, mais ainda, na completude da visão integrada dos aspectos de promoção, prevenção e recuperação da saúde. O deslocamento de atenção centrada no profissional médico para um cuidado plural talvez tenha sido o principal eixo da mudança na reforma sanitária brasileira. Todavia, a premissa não pode significar que o direito à integralidade da ação de saúde se traduza em acesso infinito às tecnologias e procedimentos não incorporados ou comprovadamente não custo-efetivos. Recentemente o Ministério da Saúde incorporou um tratamento para atrofia muscular espinhal (AME) tipo 1 com o medicamento Spinraza, que tem um custo médio de R\$ 1,3 milhão por paciente. A medida inaugurou um inédito sistema de compartilhamento de risco com o laboratório, em que, a princípio, o governo só paga se houver melhora clínica do paciente. Esperar para ver.

Como negar acesso às novas tecnologias? É possível definir um limite ao gasto público quando se trata de salvar uma vida? As terapias gênicas irão impactar assustadoramente os custos em saúde. Somente o medicamento Zolgensma, desenvolvido pelo grupo Novartis, também para AME, já autorizado pela Food

and Drug Administration (FDA), dos Estados Unidos, terá custo unitário de US\$ 2,125 milhões por paciente. Os resultados se apresentam muito promissores em pacientes seguidos há quatro anos e todos festejamos quando uma bebê brasileira, portadora de AME, conseguiu ser incluída em estudo clínico americano. Mas em breve, inevitavelmente, os 8 mil portadores da doença no Brasil buscarão o acesso ao tratamento. Como enfrentar esse dilema entre direito individual e coletivo? Não há solução simples para problema tão complexo, mas é impossível negar o impacto negativo sobre o orçamento da saúde no que diz respeito a essas incorporações. Posições simplistas e demagógicas precisam ser afastadas e o dilema deve ser exaustivamente debatido. Ainda que se trate de vidas, é impossível não reconhecer os limites do que é ou não possível ser financiado pela sociedade. O senso comum e simplista de que cabe aos governos prover tudo para todos não encontra racionalidade e suporte no interesse coletivo. Mesmo no caso de medicamentos de altíssimo custo, frequentemente indicados para doenças raras, a falta de definição de um padrão de integralidade a ser ofertada pelo sistema público traz nefastas consequências para a organização e planejamento do SUS e incrementa a agenda da judicialização da saúde. Um padrão que garanta integralidade não deve ser aqui entendido como redução do direito ou oferta de padrões mínimos ou “cestas básicas de ASPS”, mas uma equalização que permita de fato a garantia de acesso equânime aos agravos de maior relevância epidemiológica.

URGÊNCIA E EMERGÊNCIA

São muitas as necessidades de aperfeiçoamento dos sistemas de urgência no País. Extensão de serviços em regiões com vazios assistenciais, incorporação de tecnologias, capacitação profissional e melhoria na gestão são algumas. Todavia, enfatizo um aspecto que julgo derivado do modelo de financiamento desse setor. A forma de remuneração dos prestadores do SUS no componente urgência e emergência (UE) é majoritariamente *fee for service*, ou seja, paga-se aquilo que é executado. Os serviços não se organizam com capacidade ociosa estratégica para enfrentar os eventos com múltiplas vítimas, sejam catástrofes climáticas, acidentes ou processos epidêmicos como o vivido neste momento. É preciso reconhecer que serviços de urgência guardam particularidades que os aproximam de outras ocupações de homeostase social, como polícia e bombeiros. Seria curioso imaginar a sociedade pagando agentes da lei por bandido preso ou combatentes de incêndio por desastre solucionado, mas pagamos os hospitais de urgência por procedimentos que atendem. Esse modelo condena qualquer plano de contingência construído previamente. Assim, toda vez que temos picos de demanda, o sistema se mostra despreparado e as autoridades se veem obrigadas ao imprevisto. A pandemia demonstrou que trabalhamos no limite da capacidade de oferta e que o sistema de remuneração não permite sustentabilidade dos planos de atendimento às múltiplas vítimas. Entendemos que o sistema de remuneração do SUS precisa ser superado por modelos que

privilegiem a performance, lógica de captação e orçamentação global por responsabilidade assumida. A necessária ociosidade para responder a momentos agudos como vivemos agora deve estar contratualizada e financiada ordinariamente. Muitas vidas teriam sido salvas nesta epidemia do novo coronavírus se nossas redes de UE contassem com capacidade de expansão programada.

Ainda sobre os impactos da covid-19 sobre o SUS: ficou evidenciada nossa dependência do mercado externo para suprir itens de complexidades variadas. Nós nos ressentimos da ausência de políticas que garantissem a produção de insumos estratégicos para o enfrentamento de crises dessa natureza. A dependência do mercado externo em ambiente de alta demanda e escassa oferta globalizada também influenciou na alta letalidade, especialmente nos primeiros meses da pandemia. Temos de ter capacidade instalada ociosa, reserva de equipamentos e insumos estratégicos para esses momentos, planos de contingência desde os territórios micro até os macro, que contemplem todo o País, sempre articulados com as forças de segurança e defesa civil. O enfrentamento da covid-19 teve uma baixíssima eficácia.

ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA

A amplitude da agenda relativa à assistência farmacêutica permitiria vários approaches para o debate. Temos um grande desafio, que é equilibrar a incorporação de novos medicamentos, com altos valores agregados, e a finitude dos orçamentos. A Tabela 1 dá uma dimensão desse desafio, e a Tabela 2 demonstra que estamos abaixo dos países em mesmo estágio de desenvolvimento quanto ao acesso.

Tabela 1 | Preço final estimado ao consumidor

SUBSTÂNCIA	PREÇO POR GRAMA (R\$)
Interferon Beta – Avorex (esclerose)	64.613.583
Tiotório – Spiriva (asma e doença pulmonar obstrutiva crônica)	2.496.933
Nusinersena – Spinraza (atrofia muscular)	44.654.619
Ranibizumabe – Lucentis (degeneração macular)	3.346.981
Cocaína	200
Ouro	166
Abacavir (Aids)	50
iPhone XS	35

Fonte: Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), 2019.

Tabela 2 |

Country income group	Median reported access level (%)	Minimum reported (%)*	Maximum reported (%)*
Low-income	60	10	93
Middle-income	85	30	100
Brazil 1999	<50	–	–
Brazil 2001 (Castro et al., 2019)	47	41	53
Brazil 2014 (Nascimento et al., 2017)	62	61	64
High-income	100	98	100

**The data from Brazil refer to the mean, and the values for minimum and maximum refer to the confidence interval (95%).*

Fonte: GARCIA, Marina Morgado *et al.* Funding and service organization to achieve universal health coverage for medicines: an economic evaluation of the best investment and service organization for the Brazilian scenario. *Frontiers in Pharmacology*, 14 abr. 2020. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fphar.2020.00370/full#T1>.

Além da discussão sobre copagamento na assistência farmacêutica, necessária, em nossa visão, para gerar incremento e equidade no acesso aos medicamentos, aqui também se faz vital a desconstrução de alguns mitos. Destaco aquele que no meio sanitário costuma afirmar que “tudo que é público é necessariamente melhor técnica e moralmente do que o mercado”. Nesse sentido, vale uma breve análise da assistência farmacêutica em seu componente logístico. Nos países centrais da Europa, que têm sistemas públicos robustos com acesso universal, o cidadão tem a dispensação de seu medicamento prescrito no sistema público realizado na rede de varejo. Por que nós, no Brasil, com tanta escassez financeira, temos de manter uma rede de logística pública para distribuição de medicamentos? Resguardado o nobre papel do farmacêutico na equipe clínica, porque o componente logístico não pode utilizar a rede farmacêutica de varejo.

Em recente trabalho de consultoria em município importante de Minas Gerais, tive a oportunidade de identificar que, do total prescrito nas unidades próprias, praticamente 50% não era efetivamente dispensado. Adicionalmente, o gasto com o custo da manutenção da rede de farmácias próprias superava em 30% o gasto total com os medicamentos adquiridos. O artigo “Funding and service organization to achieve universal health coverage for medicines: an economic evaluation of best investment and service organization for the Brazilian scenario”, elaborado pelo Centro Colaborador do SUS da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), sob a liderança do professor Augusto Guerra, demonstrou que, se aplicado um desconto de, em média, 35% no preço praticado no varejo para os medicamentos do componente especializado (a rede de varejo pratica valores maiores que esse percentual em descontos), toda dispensação poderia ser realizada de forma varejista, com enormes vantagens para a sociedade. Os

resultados mostram o potencial para melhorar o acesso a medicamentos em 25% para todas as classes de renda. Isso seria mais benéfico para as famílias mais pobres, cujos medicamentos representam 76% de suas despesas totais com saúde.

A utilização de rede logística privada e credenciamento dos varejistas, garantido o desconto estimado no referido estudo, permitiria a oferta de maior quantidade de medicamentos, em uma rede de dispensação muito ampliada em relação à pública, com funcionamento 24 horas por dia, sete dias por semana, fim dos estoques públicos e desperdícios de armazenamento inadequados, entre outros.

MUNICIPALIZAÇÃO DA SAÚDE

A municipalização da saúde aconteceu em um momento histórico em que pensar centralizado representava reacender as cinzas da ditadura e descentralizado indicava os ventos da democracia. A proximidade do cidadão às decisões administrativas, o advento do controle social e novo arcabouço de governança permitiram alicerçar a edificação do SUS. Todavia, a radical descentralização também significou atomização de serviços e perda importante de escala. Nas discussões sobre implantação das redes de atenção, a escala considerada suficiente para que tenhamos racionalidade econômica muitas vezes não é a célula municipal, e, portanto, discutir a regionalização pode forçosamente significar a reconcentração de alguns serviços em territórios supramunicipais, como no caso da alta complexidade. É importante abordar a reorganização dessas redes garantindo ao ente estadual papel mais relevante ou a utilização dos Consórcios Intermunicipais de Saúde. Outro aspecto a discutir são os modelos de relacionamento federativo. Essa configuração em que o município-polo oferta serviços ao município satélite acabou gerando uma anomalia federativa, causando desarmonia entre os entes e, conseqüentemente, uma iniquidade no acesso. A discussão quanto ao rearranjo nas redes de atenção com recorte regional precisará ainda observar a necessidade de uma estrutura de gerência supramunicipal e infraestadual.

CONTROLE SOCIAL

A rediscussão das premissas básicas do controle social se faz necessária pois se tornaram instâncias homologatórias ou politizadas no sentido partidário. É fundamental que haja controle social, preceito constitucional, mas a forma de organização e seu papel precisam ser revistos. O formato de suas instâncias, de seus espaços de vocalização, como as conferências, necessita ser repensado. Havendo clareza de que os recursos são finitos, é preciso que a sociedade discuta suas prioridades, e talvez esse possa vir a

ser seu principal papel. O controle social não deve perder de vista a análise epidemiológica para pensar as prioridades em saúde.

ATENÇÃO PRIMÁRIA

Os números da atenção primária (AP) no Brasil impressionam. São mais de 40 mil equipes de saúde da família, quase 400 mil agentes de endemias envolvidos e aproximadamente 140 milhões de pessoas com cobertura. Grande parte dos avanços sanitários brasileiros decorreram dessa grande extensão de cobertura. Todavia, é inegável que desafios epidemiológicos permanecem. A queda da mortalidade infantil desacelerou, o controle das condições crônicas, que é nossa “maior epidemia”, não apresenta resultado significativo nas taxas de mortalidade e a qualidade da assistência ao pré-natal ainda se mostra insuficiente. É importante falar sobre as premissas da atenção primária para seu fortalecimento com práticas mais coletivas, contínuas e interdisciplinares, como o autocuidado apoiado e o cuidado compartilhado.

Destaco também que a gestão do trabalho baseada no trabalhador da administração direta, sem mecanismos que estimulem a performance, tem se demonstrado inadequada ao papel transformador desejado na atuação dos determinantes da doença no território. Julgamos que parte importante da remuneração das equipes de ESF deveria estar vinculada a resultados em saúde da clientela adstrita. É preciso premiar a promoção da saúde da população sob responsabilidade da equipe, envolvendo a modificação do foco na cura e reabilitação para um foco na promoção e prevenção baseada em evidências. Enfim, é necessário promover a mudança na forma de remuneração de médicos e equipes multiprofissionais, saindo do pagamento por procedimentos ou por salários fixos para o pagamento por performance ou desempenho.

A perenidade da ESF implica ainda investir na gestão do trabalho, com reforço dos regimes estatutários, implantação de planos de carreiras regionais, criação de um fundo de equalização salarial com recursos federais e estaduais, instituição de abonos de permanência em regiões críticas, dentre outros.

São ainda medidas importantes:

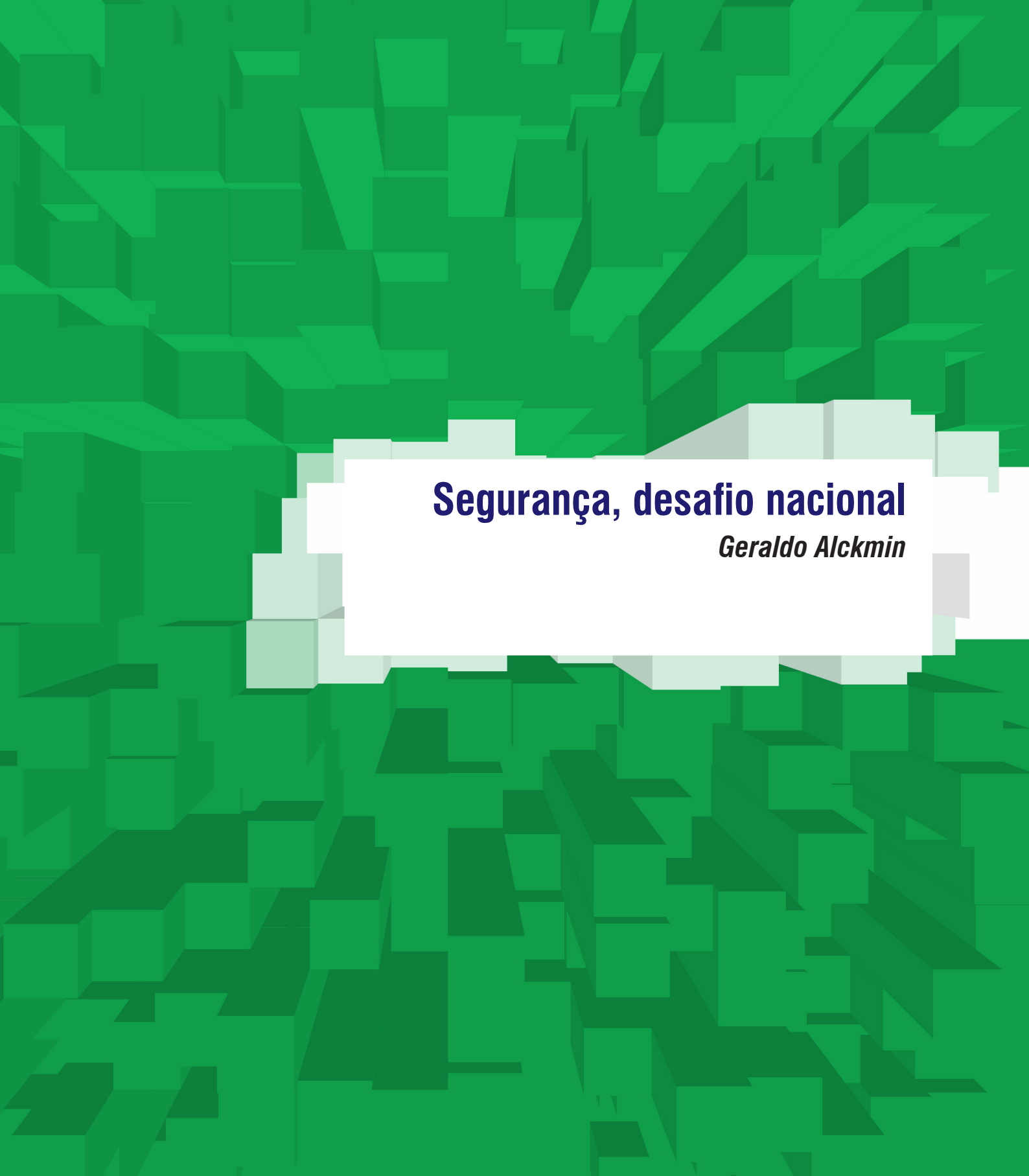
- Promover mudança na qualidade e qualificação dos gestores do SUS, escolhidos pelos prefeitos, criando critérios mínimos de formação para assumirem os cargos.
- Fortalecer a Vigilância em Saúde integrando as ações de vigilância, prevenção, proteção e promoção à saúde, todas coordenadas com demais ações e serviços desenvolvidos e ofertados no SUS, com vistas a garantir a integralidade da atenção à saúde da população.

- Criar estratégias para que a AP e as ESF assumam o crítico papel de resolver os eventos agudos de baixa complexidade, provendo capacitação e estruturação física para tal.
- Priorizar a cultura do autocuidado apoiado junto ao usuário, sobretudo aqueles portadores de condições crônicas, utilizando tecnologias assistivas remotamente e internet das coisas.
- Implantar a teleassistência para garantir o apoio diagnóstico aos profissionais de saúde da família, teleconsultas e telemonitoramento.
- Dotar a AP de tecnologias *point of care*.

Enfim, vivemos um distanciamento progressivo do “SUS constitucional” com o “SUS real”, e isso é vivenciado cotidianamente por milhões de brasileiros. Precisamos cada vez mais reconhecer os avanços sanitários que legitimam o sistema. Devemos, porém, reafirmar, em sintonia com os anseios da sociedade, que ainda estamos muito distantes do desejável, especialmente no aspecto assistencial. É preciso reconhecer que ir adiante significa enfrentar alguns mitos e desconstruir alguns paradigmas. O SUS é, acima de tudo, uma política promotora de cidadania. Com o advento da pandemia, comentaristas políticos, artistas, parlamentares e formadores de opinião em geral têm exaltado a grandeza do SUS. E acredito que, desde sua criação, este é o momento mais propício para a repolitização da agenda da saúde, tão necessária para estimular o debate sobre aperfeiçoamento de nosso sistema nacional. Como sinalizei no início deste texto, são observações sem compromisso acadêmico e que, espero, possam funcionar como insumos para a discussão setorial proposta pelo PSDB e pelo Instituto Teotônio Vilela.

Antonio Jorge

Médico, servidor público, foi secretário de Saúde de Minas Gerais e assessor do Ministério da Saúde para combate à pandemia do coronavírus.

The background is a dense field of green 3D cubes of various sizes, creating a complex, isometric pattern. In the center, a white, stepped platform or staircase-like structure rises from the cubes. The title and author's name are printed on the top surface of this white structure.

Segurança, desafio nacional

Geraldo Alckmin

A segurança pública é uma preocupação mundial, especialmente na América Latina e no Brasil, com elevado índice de violência; em 2019, 41.635 pessoas foram assassinadas em nosso País.

É uma sangria que precisa ser contida imediatamente. É possível melhorar os indicadores de criminalidade, como foi feito no estado de São Paulo; em 1999, tivemos 35,27 homicídios dolosos por 100.000 habitantes e, em 2019, 6,25 homicídios dolosos por 100.000 habitantes, uma redução de 83%.

A União deve fixar como prioridade absoluta na área da segurança pública o combate ao tráfico internacional de armas e de entorpecentes, ambos responsáveis pelo aumento de violência e crescimento da criminalidade organizada.

Especial atenção deve ser dada aos homicídios entre os jovens que ocorrem nas áreas mais vulneráveis das grandes cidades brasileiras – atuar na proteção social, cuidar das vítimas da violência de gênero e do racismo, mediar conflitos e evitar que os jovens ingressem no crime e no tráfico.

O perfil mais recorrente entre os usuários de crack corresponde ao de indivíduos do sexo masculino, jovens e adultos jovens, com baixa escolaridade, desempregados, provenientes de famílias desestruturadas e de baixa renda.¹

Políticas de controle da violência, portanto, têm de lidar com fenômenos complexos que devem ser enfrentados de forma integrada e sistêmica. Nesse sentido, terão prioridade programas integrados e políticas sociais focadas em fatores de risco orientados para a prevenção primária e para evitar os primeiros desvios para o crime. São necessárias medidas para combater as causas da violência.

Apresentamos para o debate com filiados do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), lideranças e especialistas na área 21 propostas que poderão ser importantes no fortalecimento da segurança pública no Brasil.

1. Implantar o Ministério da Segurança Pública e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).
2. Promover a cooperação permanente entre o Ministério da Segurança Pública e o Ministério da Defesa.
3. Criar a Guarda Nacional, como polícia militar federal apta a atuar em todo o território nacional, para cobrir demandas não atendidas e reduzir a necessidade de envolvimento das Forças Armadas em questões internas de segurança.
4. Acordo internacional com os países vizinhos para o combate sem tréguas ao tráfico de drogas e de armas.

1. RIBEIRO, Marcelo; LARANJEIRA, Ronaldo. *O tratamento do usuário de crack*. Porto Alegre: Artmed, 2012.

5. Investir na tecnologia de monitoramento e despacho operacional para o atendimento de ocorrências na região de fronteira.
6. Instituir central de inteligência policial em Brasília, integrada com os bancos de dados criminais e com o sistema informatizado de impressões digitais dos estados.
7. Liberar sem contingenciamento os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública e do Fundo Penitenciário Nacional.
8. Aumentar o número de prisões federais, especialmente para lideranças do crime organizado.
9. Apoiar os estados para não ter presos em delegacias e distritos policiais, criando centros de detenção provisória para presos que aguardam julgamento e com isso liberar a Polícia Civil para seu importante trabalho de investigação.
10. Apoiar os estados para a ampliação de trabalho para os apenados nas penitenciárias estaduais.
11. Propor nova legislação para as Guardas Municipais, ampliando o papel dos municípios na segurança pública. Polícia é ação no território.
12. Tornar mais rigoroso o tratamento dado a adolescentes reincidentes em atos violentos e cruéis, garantindo os princípios do sistema socioeducativo vigente, mas ampliando a possibilidade de diferenciar infratores não violentos e violentos e a estes maior tempo de internação, até oito anos.
13. Trabalhar junto ao Poder Judiciário para expandir as audiências de custódia e teleaudiência.
14. Política nacional de desestímulo ao uso de drogas e apoio às comunidades terapêuticas para tratamento de dependentes químicos.
15. Estimular medidas para melhorar a gestão, integração operacional, policiamento comunitário e formação e qualificação profissional integral das polícias.
16. Apoiar programas de bonificação por metas para as polícias.
17. Uma nítida delimitação entre usuário e traficante de droga, avaliar a experiência chilena, que multa usuário que usa droga na rua.
18. Incentivar a criação de uma rede nacional de serviços especializados de atendimento a mulheres vítimas de violência (exame de corpo de delito, atendimento especializado nas delegacias).

19. Estimular a criação de redes não governamentais de atendimento às vítimas de violência doméstica, violência de gênero, violência racial, violência contra homossexuais, violência contra idosos, abuso sexual e exploração sexual de crianças e adolescentes.
20. Criar programa coordenado pelo Ministério da Segurança Pública para o rastreamento de armas de fogo apreendidas em todo o País, estabelecendo seu verdadeiro DNA.
21. Ação emergencial articulada com os estados, para atuar nos municípios com elevado índice de violência, principalmente homicídios dolosos e latrocínios.

Infelizmente, o atual governo federal não priorizou a segurança, nem apresentou um plano consistente para enfrentar a gravidade da situação, e verificamos no primeiro semestre de 2020 um aumento de 7,1% nas mortes violentas em relação ao mesmo período do ano anterior, conforme o *Anuário brasileiro de segurança pública*.

O crime gera insegurança nas cidades e no campo, destrói nossas famílias e reduz os investimentos e os empregos; o PSDB fará o enfrentamento necessário para promover a segurança em nosso País e agirá nas causas primárias do problema com grande programa social, de emprego e renda.

É por meio da geração de empregos e de renda que haveremos de diminuir as desigualdades entre os brasileiros e assegurar maior harmonia social. As gritantes diferenças socioeconômicas, tão visíveis entre nós, são causa de injustiças, violência e conflitos. Nosso partido político, inspirado pelos princípios e valores da social-democracia, tem como compromisso fundamental buscar o apoio e a participação de toda a sociedade na construção de um país sem pobreza, sem marginalização e com menos, muito menos, distanciamentos sociais. Proporcionar mais educação e igualdade de oportunidades de ascensão social, garantir a dignidade e o bem-estar de todos os brasileiros é o melhor caminho para, ao lado das medidas preventivas e repressivas da criminalidade e da violência, promover maior segurança pública.

“O desenvolvimento é o novo nome da paz”, em uma síntese lapidar do Papa Paulo VI na encíclica *Populorum progressio*.

Geraldo Alckmin

Médico, foi governador de São Paulo.

The background of the slide is a dense, abstract pattern of yellow 3D cubes and rectangular blocks of varying sizes and orientations, creating a textured, isometric effect.

A reforma administrativa em alguns pontos

Renata Vilhena

INTRODUÇÃO

Este texto elenca uma sequência de fatores que carecem de debate quando se pauta na agenda pública o tema da reforma administrativa. Pensar nisso é pensar na implementação de uma política pública complexa que não possui respostas simples. Afinal, tal desenho envolve um nível de abrangência que exigirá forte articulação e certa mudança cultural – tanto dos reformadores quanto dos reformados – diante dos reajustes institucionais necessários.

Reformar significa alterar e, portanto, espera-se um diagnóstico estruturado para diminuir a resistência à mudança, uma variável tão importante quanto as propostas de reforma em si. Além disso, reconhece-se que um bom diagnóstico do problema aumenta a credibilidade das propostas legislativas. Todavia, o País tem passado por tentativas de reforma pontuais e de baixo uso de evidências que tornam indiscutível a importância desse processo.

Muitos são os textos que descrevem as reformas no Brasil e relatam sobre os desafios da implementação diante de um contexto de um país que carrega características como o paternalismo e severo assistencialismo. As justificativas centrais residem na descontinuidade de processos reformistas, dados sua complexidade e abrangência, o próprio abandono da ideia central de reforma quando iniciado o processo de negociação (e a presença de vetos), bem como as alterações constantes naquilo que foi pensado enquanto proposta inicial (WAHRLICH, 1974; LIMA JUNIOR, 1998; PACHECO, 2009; REZENDE, 2002; CARDOSO, 2006; ABRUCIO, 2006; BRESSER PEREIRA, 2006).

Em caráter geral, quando se debate reforma administrativa, discute-se mais sobre o ajuste fiscal e menos a performance do setor público no provimento dos serviços à sociedade. Nesse sentido, este texto entende que uma reforma bem implementada pode gerar benefícios fiscais; contudo, a manutenção do status quo dentro das carreiras não altera o resultado. Assim, compreende-se que uma reforma deve abranger o debate de performance no setor público como resultado adquirido em razão do trabalho – individual e/ou coletivo – sobre determinada política pública.

O desafio da mensuração de performance no setor público reside em duas principais esferas: a primeira, do indivíduo que ingressa no setor público de acordo com uma lógica de baixa valorização de suas competências e que não está orientado a valores e resultados gerados pela sociedade; e a segunda, da organização/administração pública que possui forte aparato legal e poucos instrumentos de incentivo à mudança – afinal, sabe-se que no setor público o baixo desempenho individual não significa avaliações negativas na organização em razão de premissas como a da estabilidade do funcionalismo público.

Diante do exposto, este texto reforça pontos já conhecidos e ainda necessários sobre a reforma administrativa e busca garantir outros apontamentos que abarcam uma reforma institucional com foco em ações que mudem a regra inicialmente pensada “no interior do aparato burocrático” (REZENDE, 2002, p. 126), resgatando novamente o arquétipo gerencialista. Ou seja, parte-se da premissa de que resultados e valor público devem ser pensados de uma perspectiva macro – da administração – para a micro – o indivíduo servidor/gestor público. Desse modo, estruturam-se os argumentos diante de uma noção organizacional que deverá receber um indivíduo (estatutário, comissionado ou contratado), mantê-lo e aposentá-lo. Em síntese, os pontos previstos podem ser divididos em quatro: entrada, permanência, saída e componente organizacional, que perpassa e direciona os três primeiros. O componente organizacional é fundamental para definir as outras três variáveis.

A Figura 1 busca traduzir a reforma institucional necessária para o Brasil.



Ao final do texto, espera-se qualificar os principais pontos de uma reforma administrativa, sendo primordial o entendimento de que a reforma é de caráter institucional e que, na ausência de um diagnóstico claro sobre a burocracia federal, bem como sobre todos os poderes, pouca clareza teremos sobre qual modelo seguir (FRANZESE, 2020).

O COMPONENTE ORGANIZACIONAL COMO PARTE DA REFORMA ADMINISTRATIVA

Três variáveis serão apresentadas como parte do chamado componente organizacional: carreiras, o setor de recursos humanos e ferramentas de descentralização de serviços. Somente será possível assumir um

modelo ótimo de carreiras para o País e, portanto, necessário diante de um mapeamento abrangente. O departamento de recursos humanos não deverá ficar aquém desse processo, dada a necessidade de instrumentalizar novos processos de mensuração de desempenho e adequação de performance. Para aquelas ações em que se observa a oportunidade de descentralização e parcerias, as ferramentas de contratualização colaboram para garantir a devida prestação de serviços. Um acréscimo a essa variável é a transparência desses contratos, facilitando o processo de controle e prestação de contas.

Carreiras no setor público são torres de Babel,¹ mas não precisariam ser

A primeira dificuldade em estabelecer um diagnóstico coerente sobre a administração pública nacional é compreender as carreiras. O setor público brasileiro possui um quantitativo de carreiras alto e com uma organização que dependerá tanto do órgão como da função em cada ente federado. O filtro de seleção é amplo diante do quantitativo de cargos e funções que são criados. Apesar de a trajetória profissional iniciar com o chamado estágio probatório, carreiras tendem a se pulverizar na administração e não é possível observar o desenho de uma carreira entrelaçado com a gestão de desempenho e a gestão de desenvolvimento dentro da administração.

Estudos apontam que existem mais de cem carreiras no País com uma organização salarial diversa e sem padronização. Inúmeras delas se tornam obsoletas ao longo do tempo em função da própria evolução de processos e serviços. Considerando o contexto de modernização no qual estão inseridas, não é possível debater sobre o quantitativo ideal de servidores públicos, mas sim sobre o melhor processo de carreira que se pode ter (BRASIL, 2020).

Um primeiro componente organizacional caro ao Brasil é seu atual modelo de carreira, estruturado por órgãos e funções, o que gera certa ausência de padrão nas definições salariais, inclusive dentro de uma mesma carreira. Modelos de carreira reconhecidamente bons, presentes em países como Austrália, Reino Unido, Portugal e Estados Unidos, partem da premissa de que se devem reconhecer padrões salariais. A ferramenta pode ser por meio de uma tabela salarial geral ou por meio de um salário-base para todas as carreiras com definição de limites para as categorias (BRASIL, 2020).

Pensar as carreiras conforme as funções exercidas e não de acordo com órgãos ou poderes é um desafio, porém necessário. Sem tal análise não será possível racionalizar a distribuição da mão de obra, tampouco reduzir a pressão de carreiras exageradamente poderosas, como as carreiras jurídicas no Poder Executivo e no Judiciário ou carreiras no Poder Executivo que controlam nichos importantes do fluxo de trabalho governamental.

1. Entende-se a expressão “torre de Babel” como espaço no qual não é possível se comunicar.

Uma proposta inicial para a configuração de diagnóstico claro sobre as carreiras envolve mapeamento nos três poderes das chamadas “carreiras transversais”, ou seja, aquelas que são padronizadas e que toda administração pública necessita. A partir desse diagnóstico será possível reconhecer quais tipos de carreiras carecem de especialização e quais são passíveis de extinção. O crescimento nas carreiras (promoções e progressões) e o atual modelo de bases salariais, avaliando inclusive a criação de tabelas gerais, também precisam ser revistos. Inconcebível pensar que, em sua maioria, o crescimento nas carreiras do poder público brasileiro se dá, em geral, pelo tempo de serviço e formação. Critérios como avaliação de desempenho e processo seletivo para galgar posições de maior complexidade são experimentados com sucesso em outros países, como Inglaterra, Portugal e Chile (BRASIL, 2020).

O departamento de recursos humanos também deve ser reformado

O departamento de recursos humanos (RH) da administração pública deve atuar como um órgão estratégico; afinal, não é razoável diagnosticar carreiras sem estabelecer vínculos com o órgão responsável. A visão cartorial do RH tem de ser banida e os profissionais que lá atuam devem estar fortemente engajados em alocar as pessoas certas no lugar certo partindo da premissa do desenvolvimento de pessoas.

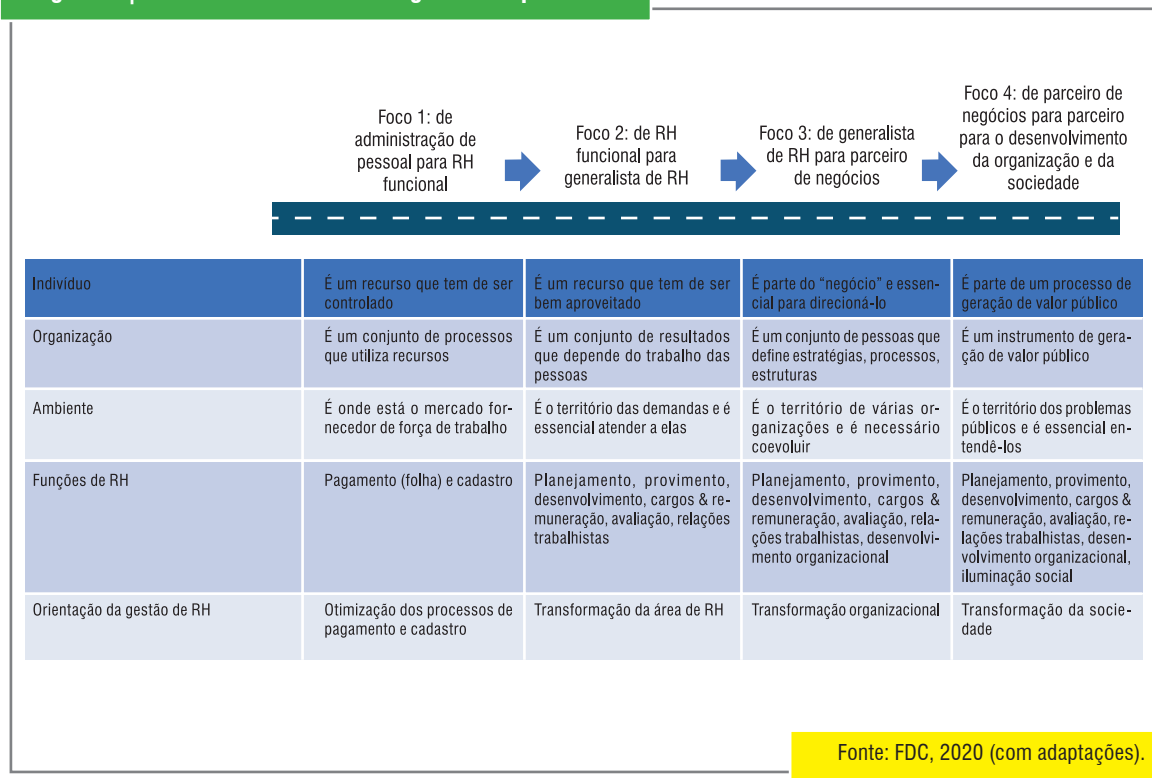
O alcance das políticas públicas tem como peça fundamental o alinhamento das pessoas à estratégia organizacional; afinal, se o corpo burocrático não se reconhecer nos objetivos, ele será refratário à mudança ou à insistência em persegui-los. O oposto também é verdade: será inviável qualquer esforço na busca pelo melhor desempenho das pessoas se a estratégia as desconsiderar como recurso capaz de realizar. Ou seja, ao definir seus modelos de gestão de pessoas, as organizações devem buscar mecanismos para garantir o alinhamento de esforços em uma mesma direção.

O “como” fazer é a chave para tal reforma ser efetiva e sustentável no tempo. A chamada “grade de maturidade de gestão de pessoas” sai de uma noção de administração de pessoal para parceiro de desenvolvimento da organização. A Figura 2 auxilia na compreensão desses passos: a “grade” possui cinco variáveis – indivíduo, organização, ambiente, funções de RH e orientação da gestão de RH – e cada uma delas é analisada sob a ótica da maturidade organizacional em gerir pessoas.

Percebe-se que é possível absorver critérios mais tangíveis para reformar os departamentos de recursos humanos. Carece de tempo, mas há de se começar para que se torne possível garantir uma reforma de carreiras coerente.

Estamos falando em reformar o papel das áreas de recursos humanos, ressignificando-as como polos verdadeiramente estratégicos, a partir de políticas coerentes e práticas integradas de gestão de pessoas. É preciso delinear parâmetros capazes de compatibilizar a qualidade dos resultados com a estratégia de

Figura 2 | Grade de maturidade de gestão de pessoas



governo, de modo a aumentar a eficácia das políticas empreendidas. Quando se quer gerar tal compatibilização, faz-se necessário recorrer ao *know-how* dos indivíduos que fazem parte da organização.

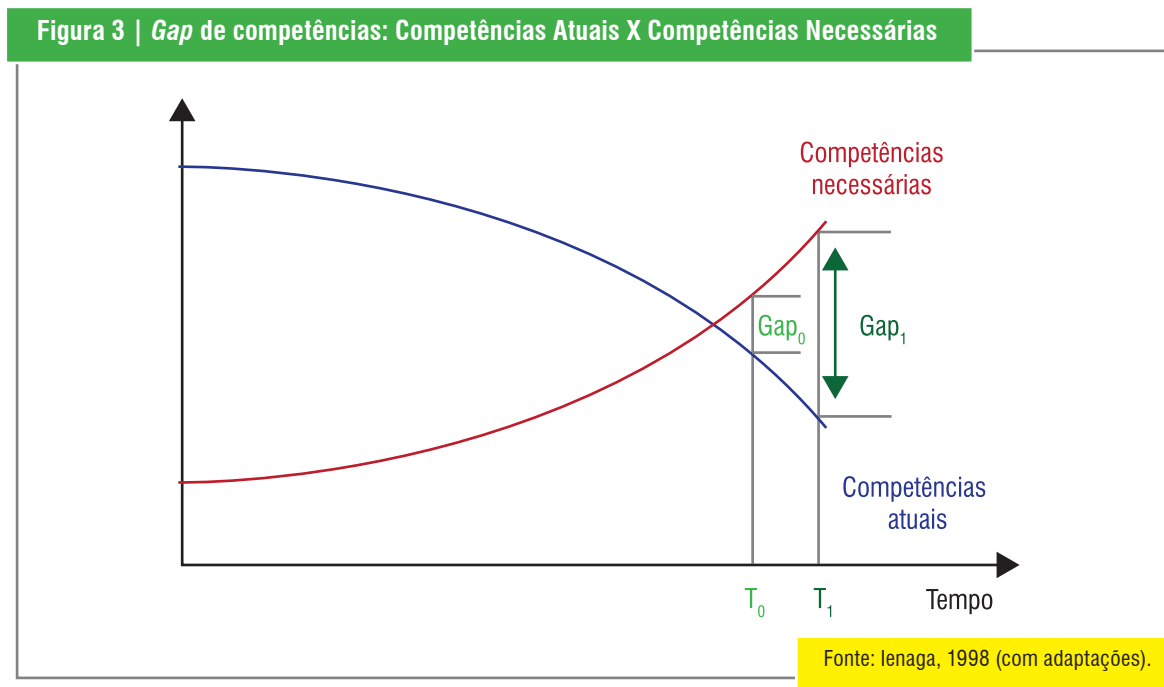
Em paralelo, devemos ter uma reforma capaz de absorver a visão de gestão de pessoas por competências. Os ganhos em promover o alinhamento das pessoas à estratégia organizacional é imensurável e necessário.

Por competências² entendemos tanto as gerenciais como as organizacionais. Esse conjunto identificará os *gaps* de competências do conjunto de gestores, os quais, por consequência, geram *gaps* organizacionais. Ou seja, esse método colabora na identificação das necessidades de desenvolvimento. O conceito de competências que embasa este texto é o mesmo utilizado por Dutra (2004), que afirma que essa é a "forma como a pessoa mobiliza seu estoque e repertório de conhecimentos e habilidades em um determinado

2. "Competências" são a somatória de conhecimentos, habilidades e atitudes. "Conhecimentos" envolvem a somatória dos saberes acumulados ao longo da vida de um indivíduo por meio de ações formais e informais de aprendizagem; "habilidades" são a aplicação dos conhecimentos em determinado contexto, ou seja, referem-se a saber como realizar tarefas e atividades específicas em dado processo de trabalho; por fim, as chamadas "atitudes" envolvem o comportamento de uma pessoa na organização diante dos aspectos sociais e afetivos existentes (DURAND, 2000).

contexto, de modo a agregar valor para a organização na qual está inserida (competência em ação). Isso implica em uma contribuição efetiva da pessoa ao patrimônio de conhecimento da organização”.

A Figura 3 apresenta a relação entre as competências existentes e a oportunidade gerada dada a presença de um *gap* de competências.



A partir da identificação dos gaps será possível iniciar a elaboração de um plano de desenvolvimento capaz de melhorar o desempenho individual e o desempenho organizacional.

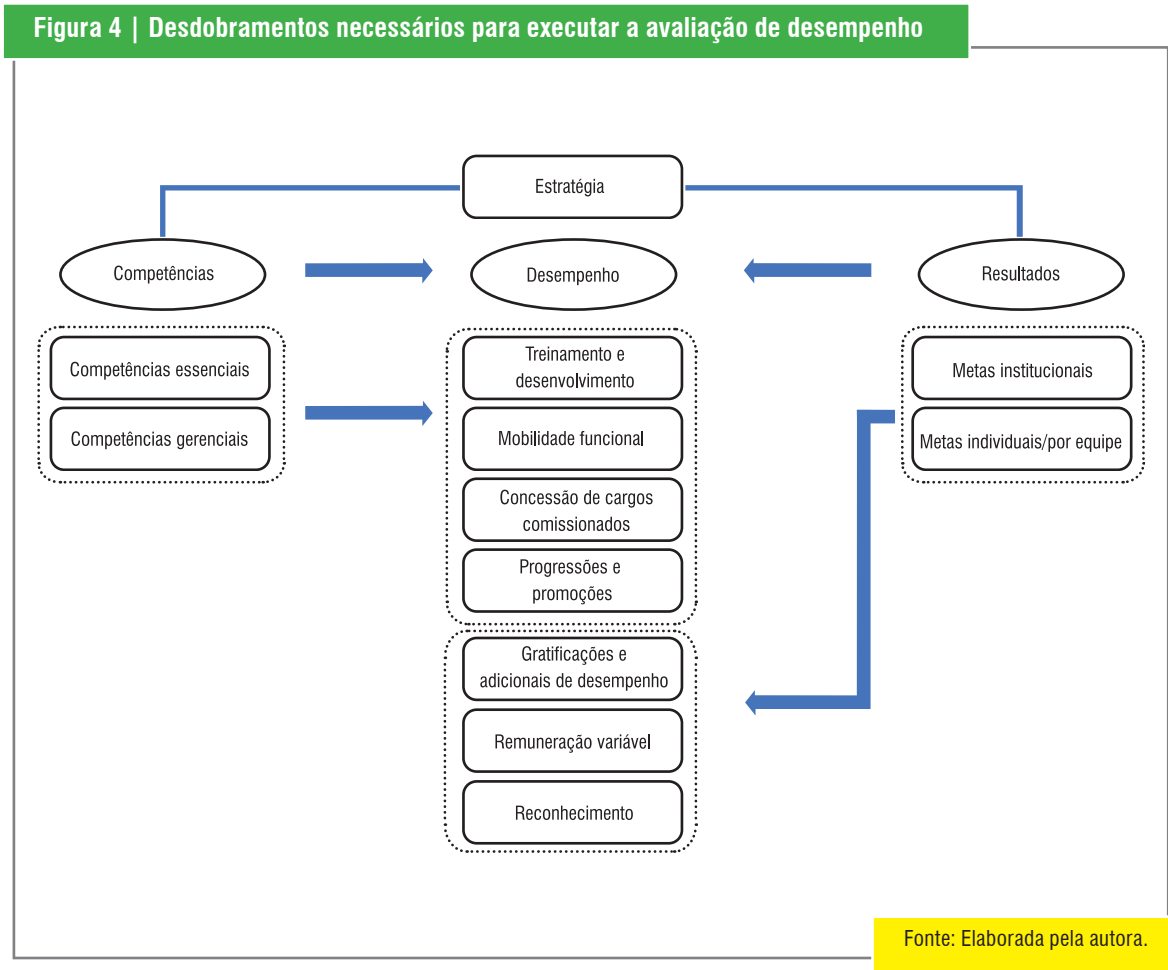
Observa-se, portanto, que o grande destaque assumido pelo modelo de gestão por competências é derivado, fundamentalmente, do ciclo virtuoso e de interação entre conhecimentos, habilidades e atitudes, que tende a gerar nas organizações a devida aprendizagem organizacional (FLEURY; FLEURY, 2003). Um departamento de recursos humanos estratégico deve ser capaz de induzir o foco em resultados e colaborar na gestão do desempenho. Esse movimento envolve tratar de forma sistêmica duas principais frentes: a primeira, compreender as competências gerenciais; a segunda, compreender as competências organizacionais.

Diante do exposto, é possível citar alguns dos principais ganhos para o setor público quando se assume um modelo de gestão do desempenho por competências: o primeiro ganho é a capacidade de identificar oportunidades de desenvolvimento na carreira para os profissionais de forma séria e estruturada; o segundo, a oportunidade advinda do estímulo para o investimento em autodesenvolvimento; bem como trazer a

chamada “referência” em determinada pauta ou área para a identificação de sucessores e preparação de futuras lideranças. Por fim, o modelo contribui para a seleção de profissionais com perfis mais adequados.

O chamado ciclo de gestão do desempenho necessariamente leva em consideração a estratégia da organização que influencia os resultados esperados, bem como as competências da burocracia. Os resultados e as competências influenciam diretamente o desempenho organizacional, bem como dos indivíduos a que compõem.

Por mais estruturadas que sejam as organizações, é comum observar que o resultado que se quer e as competências que se tem não são necessariamente alinhados. Nesse sentido, a avaliação de desempenho é a ferramenta fundamental para diminuir as distâncias entre aonde se quer chegar e as competências necessárias para atingir determinado objetivo. Ou seja, é possível, por meio da avaliação de desempenho, reduzir os *gaps* de desempenho supracitados e colaborar para aumentar o alinhamento entre pessoas e organização. A Figura 4 ilustra a lógica do desdobramento entre as variáveis mencionadas.



É importante destacar que as competências são sempre contextualizadas e inauguram um novo modo de pensar o indivíduo na administração pública, como alguém capaz de tomar iniciativas e assumir responsabilidades, mobilizando saberes e gerando valor público.

É possível garantir profissionalização via desburocratização e informatização

As propostas de reforma administrativa tratam de maneira superficial da profissionalização do setor público ou da adequação de algum serviço via desburocratização. Isso se dá em razão dos modelos de descentralização já existentes no País, conhecidos como contratos de gestão ou como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Mirosol). A proposta inicial desses termos buscava maior produtividade, qualidade de atendimento e transparência do setor público no que tange à provisão de determinados serviços nos quais reconhecidamente o Estado não possui a mesma *expertise* que outros atores.

Todavia, a solução de desburocratização se perde na medida em que avaliações não são realizadas. É necessário reconhecer que, diante da abrangência continental e tamanha complexidade na prestação de serviços públicos, o País carece de uma solução para garantir que contratos de gestão serão bem executados, e o caminho para isso é a incorporação de bons indicadores para avaliar desempenho e capacidade de escutar os usuários.

Um diagnóstico para executar uma boa reforma deve reconhecer todas as soluções passíveis de desonerar o Estado sem perder de vista a qualidade dos serviços, e aqui residem soluções como as parcerias público-privadas (PPP). Os setores de infraestrutura nacional e de transportes, com foco nos modais rodoviário e aeroviário, já aderem aos contratos de concessão de serviços.

Municípios como São Paulo e Belo Horizonte já possuem uma estrutura administrativa capaz de oferecer suporte técnico especializado ao Poder Executivo municipal para estruturar operações de captação de recursos e modelagens de concessões e PPP, viabilizando projetos de infraestrutura nas áreas de saúde e educação. Isso significa desonerar o poder público de tarefas administrativas para que seja possível focar o desenho da política pública.

Em Belo Horizonte, entre as parcerias desenvolvidas, tem-se a realizada na área de educação cujo objeto é: “Construção, operação, administração e gestão dos serviços não pedagógicos de 46 Unidades Municipais de Ensino Infantil e 5 Escolas Municipais de Ensino Fundamental” (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2020, p. 1). Um importante resultado dessa parceria foi a oferta de mais de 20 mil vagas para crianças de 0 a 5 anos nas unidades construídas. Esse foi um dos primeiros modelos de PPP no Brasil na área de educação e atraiu interesses de outros países para replicação do modelo.

Em São Paulo temos as Organizações Sociais de Saúde (OSS), que são responsáveis pela gestão de algumas unidades de saúde, tais como unidades básicas e hospitais. O modelo que começou a ser implantado no estado em 1999 teve como premissa ser alternativo à gestão feita pela administração direta. O estudo realizado em 2014 por Rodrigues et al. mostra que alguns indicadores de qualidade e quantidade de hospitais-maternidade foram melhores nos hospitais geridos por OSS. Os autores sugerem que maior autonomia de gestão, melhor estruturação de processos de trabalho e movimentação de pessoal, aliados a contratualização, por meio de metas, podem ter contribuído para as diferenças observadas e salientam a importância de monitorar o contrato de gestão das instituições.

Seja por meio dos contratos de gestão ou das parcerias, a utilização de instrumentos baseados em um processo de racionalização da estrutura é um caminho sem volta que garantirá melhores resultados, menos erros e mais transparência ao serviço público. Deve-se investir o mais cedo possível em um modelo mais assertivo baseado em novas tecnologias que gerem transparência e possibilidades de chegarmos mais rápido a resultados efetivos. A princípio, os custos podem parecer altos, mas na prática representam uma fração do potencial de economia que será gerado pelo aumento de produtividade dos servidores já em exercício. A inovação deve fazer parte da rotina da administração pública, pois é preciso considerar o desenvolvimento de novas soluções para uma oferta de serviços com maior eficiência, efetividade e qualidade para o cidadão.

Nesse contexto, as estratégias de desburocratização e informatização são essenciais para tornar perene determinadas ações públicas que não necessariamente precisarão de um indivíduo para executá-las.

A ENTRADA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO COMPONENTE DA REFORMA ADMINISTRATIVA

Um bom diagnóstico para induzir uma boa reforma deve considerar o modelo de entrada na administração pública. Os atuais formatos – concurso público, provimentos de cargos comissionados ou contratações temporárias – encontram-se repletos de vieses.

A lógica da entrada por meio de um concurso público é pouco debatida e é um dos pontos que merecem atenção. O processo de elaboração de um concurso público é lento e caro aos cofres públicos diante da logística atualmente utilizada e, além disso, sua estrutura avalia somente conhecimentos em detrimento das aptidões. O estilo da avaliação reflete uma lógica de aprovação em conceitos elementares e não foca as competências necessárias para o cargo. Poucos concursos levam em conta experiências prévias em função semelhante ao cargo pretendido.

Um fator que deve ser considerado é a cultura da estabilidade que a maioria dos candidatos visa e não sua capacidade de gerar valor público. Esse aspecto, quando atrelado a falhas no processo de avaliação, pode levar à permanência de servidores que não conseguem fazer entregas de qualidade, conforme é esperado no serviço público, o que nos remete à noção de performance supracitada. Nessa perspectiva, é importante observar que o processo do concurso público precisa ser repensado para levar em consideração não apenas os conhecimentos, como também os comportamentos diante de problemas reais que o candidato enfrentará.

Os cargos de livre provimento – ou comissionados – possuem certo estereótipo: pessoas próximas a gestores são convidadas a ocupá-los. Entretanto, é importante mencionar que essa não é a realidade para alguns governos. Esse tipo de contratação, ainda que seja de caráter temporário, deve acontecer segundo critérios mínimos de formação e/ou experiência. Um estudo realizado em 2014 mostrou que no contexto da administração pública federal cerca de 24% dos dirigentes da área de gestão de pessoas disseram que processos seletivos eram realizados para selecionar ocupantes em cargo de comissão (BALUÉ, 2014). A seguir, apresentam-se dois exemplos que buscaram qualificar a entrada dos comissionados.

A contratação dos chamados empreendedores públicos em Minas Gerais é considerada uma experiência exitosa de análise de outras competências para a ocupação do cargo que não exclusivamente mirando os conhecimentos já adquiridos pelo candidato. Tal experiência possui inspiração chilena.

Nos anos de 2007 a 2014, o governo mineiro possuía em seu organograma o Estado para Resultados (EpR), que posteriormente se tornou Escritório de Prioridades Estratégicas. Ambos os órgãos buscaram, inicialmente, alinhar as competências requeridas para esse cargo à estratégia de longo prazo estabelecida no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), documento que compila a estratégia de longo prazo para todo o estado de Minas Gerais.

Foram definidas três competências consideradas essenciais para o cargo de empreendedor público: 1) orientação para resultados; 2) proatividade; e 3) compreensão da dinâmica institucional. Outras competências foram tratadas como desejáveis: 1) gerenciamento de projetos; 2) inovação; e 3) liderança.

Avaliando a experiência, pode-se inferir que houve alto investimento, dada a contratação de empresa de consultoria externa para apoiar a seleção dos candidatos. Esse apoio externo incluiu aplicação de testes comportamentais, avaliações psicológicas, entrevistas por competências, dentre outros instrumentos para análise do perfil de candidatos ao cargo, o que poderia ter sido realizado por um setor de recursos humanos com visão estratégica de alocação de pessoas, conforme mencionado no tópico “O componente organizacional como parte da reforma administrativa”.

As certificações para nomeação em cargos comissionados é uma estratégia de avaliação por competências específicas. De acordo com Alexim (2001), certificação ocupacional é “o reconhecimento dos conhecimentos, habilidades e atitudes (competências) de domínio do trabalhador, exigidos pelo sistema produtivo, de acordo com padrões socialmente definidos, concedido por entidade reconhecida e/ou autorizada, independentemente do modo como foram adquiridos e mesmo que não tenha o candidato passado por um processo formal de ensino/aprendizagem” (ALEXIM, 2001, p. 4). Cita-se como exemplo o estado de Minas Gerais, que, em 2007, realizou processo de certificação para ocupar os cargos de superintendentes de planejamento, gestão e finanças. Ao todo foram certificadas 105 pessoas que ocuparam as 69 vagas disponíveis à época (RODRIGUES *et al.*, 2008).

Processos de contratação para cargos comissionados com foco em competências, bem como estratégias de divulgação e de retenção de bons profissionais para tais vagas, já são uma realidade tanto na União como em governos estaduais e municipais. Um exemplo da adoção de práticas de avaliação por competências e outros mecanismos de seleção para o ingresso em cargos comissionados é observado no Rio Grande do Sul, por meio do programa Qualifica RS.

De forma inovadora, o programa utiliza metodologias de recrutamento para cargos comissionados e gratificados, com publicidade, requisitos claros e possibilitada a participação no processo de todos os profissionais interessados, dentro e fora dos órgãos. Já foram selecionadas mais de 40 pessoas, que passaram pelo processo durante a execução do programa para ocupar cargos nas áreas de educação, planejamento e gestão. Em uma das pesquisas de satisfação realizadas, 81,8% dos entrevistados recomendam a ampliação para o âmbito estadual e 90% aprovam a seleção de lideranças por competência no serviço público (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Em Portugal, desde 2011, os ocupantes de cargos de alta direção passam por processo seletivo de acordo com o modelo meritocrático. Entre as etapas que compõem o processo destacam-se avaliação curricular, entrevistas e provas de competências. Foi criada a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP) para acompanhar esses processos (BALUÉ, 2014). Em síntese, é apontada a necessidade de repensar a entrada de servidores de recrutamento amplo no serviço público, a partir da adoção de critérios objetivos com vistas a alocar os melhores profissionais na administração pública.

A INCLUSÃO DA GESTÃO DO DESEMPENHO

A gestão do desempenho dos servidores públicos tem de estar alinhada aos objetivos e resultados esperados e suportar os processos de recompensa, desenvolvimento e desligamento. A estabilidade do

servidor público deve ser repensada em função do rumo que o entendimento sobre o tema tomou, na vida real. É necessário aumentar o rigor da avaliação do concursado em estágio probatório, promover a mudança do entendimento e, conseqüentemente, da legislação sobre as garantias e deveres atribuídos ao servidor em relação ao tema estabilidade e simplificar o processo de tramitação administrativa de eventual processo demissionário de servidor que cometa ato indisciplinar ou que apresente baixa produtividade incompatível com o exigível para o cargo.

Inúmeros fatores fazem com que a avaliação de desempenho na maioria das organizações públicas seja tratada apenas como ato formal, gerando notas altas indiscriminadas a servidores públicos efetivos ou não. Fatores como cultura organizacional e incerteza se o subordinado de hoje pode ser seu chefe de amanhã criam um ecossistema de avaliação que não favorece ao gestor um papel de apresentar a real contribuição do servidor para com o setor e, em nível estratégico, para com a política pública. Reavaliar os mecanismos de *enforcement* é um importante fator que permitirá pensar em uma avaliação de desempenho efetiva, que leve em conta a produtividade.

Alcançar resultados no setor público não é simples em razão de muitos vieses e vários “poréns”. Todavia, uma organização que não busque por melhores e maiores resultados estará estagnada e sem foco nas prioridades. Resultados no setor público são difíceis tanto do ponto de vista de seu planejamento como de seu alcance; afinal, nem toda administração pública reflete a estratégia de seu governo.

Quando um profissional ingressa na administração pública, não é comum o processo de desenvolvimento e formação. Em alguns estados brasileiros, é possível encontrar escolas de governo que disponibilizam formações pontuais, cursos de graduação ou pós-graduação em administração pública que funcionam como editais de ingresso no setor público. Contudo, infelizmente, as escolas não se preocupam com o alinhamento entre a estratégia de governo e o tipo de aprendizado disponibilizado. Além disso, vivemos em um contexto de polarização de ideias no qual determinadas teorias e pesquisas aplicadas são taxadas de partidaristas. Um agravante é o vício constante dos servidores em usar o desenvolvimento somente como instrumento de ascensão na carreira e não com foco no desenvolvimento profissional.

Para relacionar a gestão de desempenho à reforma administrativa faz-se necessário que se tracem diagnósticos de remuneração claros para que se possa pensar na velha estratégia de atrelar resultados à remuneração variável. Os anos 1990 foram marcados pela garantia de remuneração variável diante da contratualização de resultados com objetivos mensuráveis e com critérios claros. Infelizmente, a inovação se perdeu diante da correlação direta entre remuneração variável e “décimo quarto salário” independentemente dos resultados alcançados, além da sustentabilidade fiscal, que pode ser prejudicada e não oportunizar esse tipo de recompensa.

Para além disso, entre os poderes, principalmente nas carreiras jurídicas existem disparidades que aumentam o desequilíbrio entre as remunerações e entre as carreiras, prejudicando um olhar sistêmico sobre que tipo de reforma se pode pensar.

A SAÍDA COMO COMPONENTE DA REFORMA ADMINISTRATIVA

A saída dos servidores públicos deve ser feita de forma planejada e sustentável, levando em consideração o desenvolvimento de um processo sucessório e com equilíbrio no sistema previdenciário. Há muito tempo a previdência é debatida no Brasil, seja no Regime Geral de Previdência Social ou nos regimes próprios da União, estados e municípios. É reconhecida a necessidade de priorizar a sustentabilidade do sistema, que, em alguns casos, já evidencia problemas de natureza econômica e, portanto, requer ajustes estruturais.

Um passo importante foi dado em 2019 com medidas que buscam dar maior equilíbrio às contas relativas à previdência pública, como a revisão de tempo mínimo de contribuição e idade para se aposentar (BRASIL, 2019). É preciso avançar em outros aspectos, modernizando o sistema de previdência em alguns estados e municípios, já que estes não tiveram suas regras alteradas pela reforma aprovada em 2019.

Por outro lado, precisamos considerar quem permanece na ativa. É preciso levar em conta a definição clara de modelos sucessórios para que a administração pública consiga entregar serviços de qualidade para os cidadãos, ou seja, fortalecendo os princípios da impessoalidade e eficiência. A consequência direta da ausência de um olhar cauteloso no que tange às aposentadorias é a ausência de gestão do conhecimento. É notória a perda de conhecimento quando da saída de um servidor por pedido voluntário ou aposentadoria.

CONCLUSÃO

Em 2020, o mundo experimentou uma grave crise de saúde pública provocada pelo novo coronavírus, com reflexos em diversos setores econômicos, da vida social e pessoal. É impossível não mencionar os impactos no mundo do trabalho. As organizações foram forçadas a desenvolver uma nova rotina, em sua grande maioria optando pelo trabalho remoto e pela utilização de novas tecnologias, não apenas de comunicação. O período, que ainda está em curso, evidenciou pontos positivos e negativos das experiências que foram implantadas nesse contexto.

O trabalho, em especial no setor público, costumeiramente é desenhado para ser exercido de forma presencial, salvo exceções. Esse modelo pode ser rediscutido e definido para ser executado remotamente, e

para tanto é preciso considerar outras perspectivas com foco nos resultados que têm de ser entregues à sociedade. Quando há resultados claros que têm de ser entregues, pode-se pensar em como viabilizá-los a distância. Esse é um dos pontos centrais de qualquer proposta que seja feita.

Do ponto de vista da eficiência do gasto público, não se pode deixar de considerar a redução de custos com aluguéis, taxas de água e luz, manutenções e outros que é possível evitar em um cenário em que parte dos serviços é executada remotamente. É preciso, para tanto, estruturar o regime de trabalho remoto como uma das possibilidades de realização do trabalho na administração pública e não apenas como contingenciamento de uma situação imposta.

Neste artigo foram abordados pontos centrais de uma reforma administrativa. Esses pontos podem ser desdobrados em outros ou priorizados, a depender do contexto econômico e político para fazer as propostas. Cabe ressaltar que se deve considerar minimamente o diagnóstico dos pontos aqui destacados para que se possa traçar com precisão uma proposta de reforma que considere os resultados que a sociedade almeja.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 173-200.
- ALEXIM, J. C. Certificação profissional: a certificação nos domínios da educação profissional e do mercado de trabalho. In: *37a Reunião de Diretores Regionais do Senac*. Campos do Jordão: Senac, 2001.
- BALUÉ, Isabel Gil. *Análise de processos seletivos para cargos comissionados no âmbito da administração pública federal brasileira*. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2014. 40 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1830>.
- BRASIL. Frente Parlamentar Mista da Reforma Administrativa. *Compilado de benchmarks internacionais*. Brasília, 2020. 26 p.
- BRASIL. Presidência da República. *Emenda Constitucional n. 103, de 12 novembro de 2019*. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm.

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 237-270.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 15-20.
- DURAND, T. L. Alchimie de la compétence. *Revue Française de Gestion*, n. 127, p. 84-102, 2000.
- DUTRA, J. S. *Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna*. São Paulo: Atlas, 2004.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Transforma Minas – Programa de Gestão de Pessoas por Mérito e Competência. *Café com Seleção*, 2019. Disponível em:
- FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. Competitive strategies and core competencies: perspectives for the internationalisation of industry in Brazil. *Integrated Manufacturing Systems*, v. 14, n. 1, p. 16-25, 2003.
- FRANZESE, Cibele. A PEC da Reforma Administrativa: ausência de um diagnóstico compartilhado e diferentes perspectivas. *Estadão*, 5 set. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/a-pec-da-reforma-administrativa-ausencia-de-um-diagnostico-compartilhado-e-diferentes-perspectivas>.
- GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. *Qualifica RS*, 2020. Disponível em: <https://qualificars.rs.gov.br/inicial>. https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4074/8/07052019_Poster_SEPLAGMG-rev.pdf.
- LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. Reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 2, abr./jun. 1998.
- PACHECO, Regina Silvia. Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e accountability democrática. In: MELO, Marcus André (org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2009. p. 223-238.
- PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. PPP Educação. *PBH Ativos*, 2020. Disponível em: <http://pbhativos.com.br>.

- RAMOS, A. L. P; SETA, M. H. Atenção primária à saúde e organizações sociais nas capitais da Região Sudeste do Brasil: 2009 e 2014. *Caderno de Saúde Pública*, v. 35, n. 4, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000405003.
- REZENDE, Flávio da Cunha. Por que as reformas administrativas falham? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 50, out. 2002.
- RODRIGUES, Marco Aurélio et al. Choque de gestão, certificação ocupacional e competências: o caso do estado de Minas Gerais. *Encontro de Administração Pública e Governança*. Salvador: Anpad, 2008.
- RODRIGUES, Rita de Cássia et al. Rede hospitalar estadual: resultados da administração direta e das organizações sociais. *RAS*, v. 16, n. 65, p. 111-122, out./dez. 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/305860310_Rede_hospitalar_estadual_resultados_da_administracao_direta_e_das_organizacoes_sociais.
- WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, v. 8, n. 2, p. 27-75, 1974.

Renata Vilhena

Especialista e consultora em Gestão Pública; graduada em Estatística pela UFMG; autora de diversas publicações nacionais e internacionais relativas ao tema; foi secretária de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais; participou do Programa de Gestão Avançada da Fundação Dom Cabral.

The background is a dense, abstract pattern of green 3D cubes and rectangular blocks of varying sizes and shades of green, creating a textured, isometric effect. In the center-right, there is a white, stepped platform or staircase-like structure. The title and author's name are positioned on the top surface of this white structure.

Água e energia

Jerson Kelman

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 foi gestada pouco depois do fim da ditadura militar, em uma época em que a sociedade ansiava por um Estado que lhe assegurasse uma série de direitos negados por mais de duas décadas. O debate se concentrou nos direitos dos cidadãos, com pouca atenção a suas obrigações. Imaginou-se um Estado provedor, como um grande pai, com a obrigação de proteger seus indefesos filhos. Pouco se valorizou o empreendedorismo. O resultado não foi um desastre, mas está longe de ser um sucesso. Com o passar do tempo, “o Estado deixou de ser percebido como um aliado, representativo e prestador de serviço. Passou a ser visto como um insaciável expropriador, cujo único objetivo é criar vantagens para os que dele fazem parte, enquanto impõe dificuldades e cria obrigações para o resto da população”.¹

O principal desafio no Brasil de hoje é construir uma democracia eficaz, que consiga avançar nosso processo civilizatório com menos burocracia, mais produtividade, menos desigualdade e mais desenvolvimento sustentável.

Os escândalos de corrupção de nossa história recente fizeram com que a maior parte da população culpe “os políticos” pelo descontrole, ineficiência e indolência da máquina pública. A cada novo caso, o cidadão se enfurece e, compreensivelmente, pede por mais fiscalização. Porém o aumento de controle *ex ante* dificulta a atuação não apenas dos corruptos, mas também dos honestos, tanto nas entidades públicas quanto nas privadas. Resultado: mais burocracia e menos produtividade. Para inverter essa tendência, é preciso exercer controle com foco nos resultados, e não nos processos, e punir exemplarmente *ex post* os ilícitos constatados, sem excesso de filtros *ex ante*.

A Justiça também tem de fazer sua parte: “a lentidão com que as causas caminham, a imprevisibilidade do resultado, tudo a gerar consistente repúdio ao processo judicial [...] é sintoma preocupante de uma democracia incapaz de atender às expectativas do povo”. É preciso atentar para o ovo da serpente: quando o povo deixa de “acreditar nas soluções democráticas para os seus problemas práticos, qualquer um que se propuser fazê-lo pela via do arbítrio será investido de poderes absolutos pelos desalentados”.²

Subsídios governamentais focados na prestação de serviços públicos essenciais à população de baixa renda ajudam a diminuir a desigualdade. Porém recursos fiscais devem ser utilizados somente na forma “pagamento por resultados” – isto é, serviços comprovadamente prestados – e não para obras que fre-

1. RESENDE, André Lara. O mal-estar econômico. *Valor Econômico*, 5 jul. 2013.

2. CHALITA, Gabriel; MARTINS, Ives Gandra S.; NALINI, José Renato. A judicialização da vida e o consequencialismo. In: MARTINS, Ives Gandra S.; CHALITA, Gabriel; NALINI, José Renato (org.). *Consequencialismo no Poder Judiciário*. Indaiatuba: Foco, 2019.

quentemente nem são inauguradas ou, quando o são, logo deixam de funcionar por falta de manutenção ou de operação.

Desenvolvimento sustentável – uma causa tradicionalmente defendida por organizações não governamentais – recentemente passou a ser também de interesse de muitos gestores de fundos de investimento, que começaram a escrutinar a maneira como as empresas onde aplicam capital se posicionam em relação ao desenvolvimento sustentável, rebatizado de “ESG” (sigla em inglês de ambiente, social e governança).

No Brasil, temos muitas oportunidades de investimentos em infraestrutura nos quatro setores analisados neste artigo – recursos hídricos, saneamento, energia elétrica e gás natural – que mereceriam “medalha de ouro” no quesito ESG. Investimentos que podem alavancar a recuperação do emprego e da economia, desde que haja um ambiente jurídico e regulatório seguro para atrair a iniciativa privada.

RECURSOS HÍDRICOS

Contexto

O artigo 22 da Constituição Federal (CF) diz que “compete privativamente à União legislar sobre águas...”. Porém há leis estaduais que discorrem sobre o uso da água de rios, e leis municipais, sobre o serviço de água. São inconstitucionais?

As leis estaduais consideram o uso da água um bem público e as leis municipais tratam da água como serviço público. No primeiro caso, os estados assumem a responsabilidade de disciplinar o uso de um recurso natural, a água que se encontra nos mananciais – rios, lagos e subsolo –, para evitar a tragédia do uso do bem comum. No segundo, os municípios se lançam à tarefa de organizar tanto o serviço de tratamento-distribuição de água quanto de coleta-tratamento de água servida (esgoto).

Não é coincidência que o legislador estadual tenha produzido leis sobre o uso do bem público e não sobre a organização do serviço público, e o contrário tenha acontecido com o legislador municipal. É que a CF, ao definir quem é responsável por cada um desses temas, deu ensejo à interpretação de que tanto o estado quanto o município podem legislar sobre água. Todavia, uma coisa é ser o titular – no sentido de ter o controle – sobre um bem ou serviço público. Outra é poder legislar sobre o assunto.

Forçoso reconhecer que o tema é controverso. Por exemplo, há quem defenda a tese de que o estado tem competência para legislar sobre o uso de águas em seu território, mesmo quando essas águas fluem em direção ao território de outros estados.

Vejamos inicialmente o que a CF diz sobre quem tem a responsabilidade de cuidar dos rios, dos lagos e da água subterrânea. O artigo 20 estabelece que “são bens da União os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais”. Até aqui tudo parece harmônico: a União legisla privativamente sobre um bem que é seu.

Porém o artigo 26 diz que “incluem-se entre os bens dos Estados as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União”.

Os artigos 20 e 26 quando lidos conjuntamente apresentam conceitos de difícil interpretação. Afinal, os rios são bens da União ou dos estados? Como a palavra “rios” só aparece no artigo 20, seria possível responder que são da União. No entanto, os rios são também “águas superficiais fluentes”, expressão que aparece no artigo 26, e “correntes de água”, expressão que aparece no artigo 20.

Tem prevalecido o conceito de que em uma mesma bacia hidrográfica somente os rios principais são da União. Os afluentes, se escoando em território de um único estado, seriam de titularidade desse estado, sujeitos a administração e legislação próprias. De acordo com essa interpretação, qualquer estado poderia autorizar a retirada de água ou fechar os olhos ao lançamento de poluentes no trecho sob seu domínio, afetando quem usa água a jusante, inclusive em território de outros estados.

Como uma corrente de água não respeita fronteiras, é preciso articular as ações e inações dos entes federados relacionadas à água. Para isso serve o artigo 21 da CF, que atribui competência à União para criar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH) e definir critérios de outorga de direitos de seu uso. A outorga tem valor econômico para quem a recebe porque garante acesso ao bem escasso. Sem a existência de outorgas, os usuários – por exemplo, irrigantes – se comportariam como comensais mal-educados, sentados em torno de uma mesa ao centro da qual se encontra uma pizza: todos tendem a comer rápida e atabalhoadamente porque qualquer adiamento de consumo pode resultar no desaparecimento do “recurso” em boca alheia. Com a outorga, cada produtor tem a tranquilidade de fazer o investimento que for necessário para melhor utilizar a água alocada para sua atividade econômica.

A Lei 9.884/2000, proposta na administração de Fernando Henrique Cardoso, criou a Agência Nacional de Águas (ANA) para executar essa tarefa. Passados 20 anos, poucos estados desenvolveram instituições com capacidade para interagir com a ANA no sentido de tornar o SNGRH plenamente operacional, principalmente na outorga e fiscalização do uso dos rios. Já está em tempo de a ANA avançar na aplicação do princípio da subsidiariedade, isto é, tomar as rédeas das atividades que os estados não conseguem ou não querem fazer. Só assim se evitará que o sistema se torne na prática “federal” e não “nacional”.

Nesse ambiente de articulação deficiente entre entes federados para cuidar da água, há que se reconhecer que o SNGRH provavelmente estaria funcionando melhor se o constituinte tivesse utilizado as bacias hidrográficas, e não trechos de rio, como unidades para definição da titularidade. Apesar disso, muitos avanços foram feitos na implementação do SNGRH e o Brasil é visto como modelo a ser imitado por nações ainda dando os primeiros passos para organizar o uso de seus recursos hídricos.

PAUTA

Há dois temas fundamentais para o bom uso de nossos recursos hídricos: o funcionamento pleno do SNGRH e a implantação do arranjo institucional e comercial que garanta a sustentabilidade da operação da transposição do Rio São Francisco.

SNGRH

Vinte anos de experiência na tentativa de operacionalizar o SNGRH mostraram a necessidade de convencer os governadores dos estados que não dispõem de entidades gestoras de recursos hídricos com funcionamento satisfatório a delegar essa suposta responsabilidade para a ANA.

Atualmente as outorgas de direito de uso de recurso hídrico no semiárido nordestino não podem ser realocadas por meio de transações entre os usuários, diferentemente do que ocorre na Califórnia e na Austrália, onde os chamados “mercados de água” se desenvolvem sob arranjos formais ou informais e envolvem a transação voluntária dos direitos de uso da água entre usuários. O Projeto de Lei (PL) 495/2017, de autoria do senador Tasso Jereissati, preenche essa lacuna, possibilitando que também no Brasil se adote mecanismo para a alocação eficiente do recurso hídrico. Entre as vantagens atribuídas aos mercados de água está sua capacidade de incentivar o uso racional da água e de direcionar o recurso para o usuário que dele faz o melhor uso. O estado do Ceará experimentou com sucesso um mecanismo semelhante a um mercado de água informal em 2001, no Vale do Jaguaribe.³

Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF)

A obra de transposição do Rio São Francisco para o Nordeste Setentrional, que custou cerca de R\$ 11 bilhões, terá vida efêmera, por falta de correta operação e manutenção, se a entidade responsável pela infraestrutura não tiver fonte própria de recursos financeiros e depender de repasses do governo federal,

3. CAPODEFERRO, M.; KELMAN, J. Mercado de água informal e plano águas do vale: oportunidades para o semiárido? *XV Simpósio de Recursos Hídricos do Nordeste*. ABRHidro, 2020.

como é o caso da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf). Ou seja, a segurança hídrica dos centros urbanos e o desenvolvimento socioeconômico da região receptora pressupõem que os custos operacionais sejam cobertos por receitas geradas pelo serviço de adução de água bruta.

Em 2005, quando a ANA emitiu a Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos, o governo federal assinou um Termo de Compromisso com os governadores do Ceará, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte. Caberia à União construir o empreendimento e aos estados cobrir o correspondente custo de operação e manutenção.

Na sequência, foi formado um Conselho Gestor, presidido pelo Ministério da Integração e constituído por representantes dos estados, de outros ministérios e dos comitês da Bacia do São Francisco e das bacias dos rios receptores. Haveria uma operadora federal e quatro operadoras estaduais de adução de água bruta. A ANA seria a agência reguladora, atribuição formalmente conferida pela Lei 12.058/2009. Passados 15 anos desde a assinatura do Termo de Compromisso, o arranjo institucional e comercial não saiu do papel.

Respeitada a outorga, o principal componente do custo operacional será o custo de energia elétrica para bombear a vazão firme de 26,4 m³/s, reservada para abastecimento urbano. Em situações excepcionais, de abundância hídrica, uma grande quantidade de energia poderá ser utilizada para bombear vazão muito maior, de até 114 m³/s (média diária), porém a custo irrisório porque, quando o vertimento for iminente (armazenamento em Sobradinho superior a 94%), haverá suficiente água não apenas para ser desviada do curso natural para armazenamento nos açudes da região receptora, mas também para passar pelas turbinas (em vez de pelos vertedores) e gerar, a custo mínimo, a energia extra para movimentar as bombas.

Para bombear os 26,4 m³/s outorgados à demanda urbana, serão necessários cerca de 744 GWh/ano (85 MWmed) ou 0,9 kWh/m³. Trata-se de consumo energético unitário expressivo, o que faz do PISF um dos maiores consumidores de energia elétrica do País.

Há pelo menos duas alternativas para lidar com o alto custo de energia e, ao mesmo tempo, assegurar a governança necessária para o bom funcionamento do PISF.

1. Chesf-UM

A proposta é transformar a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf) de concessionária do setor elétrico em concessionária de uso múltiplo dos recursos hídricos, inclusive produção e transmissão de

energia elétrica.⁴ A energia necessária para bombear a água seria autoproduzida.⁵ Trata-se de copiar o bem-sucedido modelo do Tennessee Valley Authority (TVA), criado na década de 30 do século passado pelo presidente Roosevelt, dentro da política do New Deal. A nova Chesf incorporaria a infraestrutura da transposição a seus ativos e só teria a obrigação de transportar água para atender os clientes adimplentes.

A concessionária de uso múltiplo do Rio São Francisco (por brevidade, Chesf-UM, “UM” de Uso Múltiplo) herdaria as atuais atribuições de algumas entidades da administração pública, direta e indireta, em particular as responsabilidades da própria Chesf e da Codevasf. A nova concessionária teria a atribuição de gerar e comercializar energia elétrica, mitigar as enchentes, operar e manter a estrutura da transposição, aduzir água bruta, manter o rio em condições navegáveis, zelar pela qualidade da água, incentivar a pesca e o turismo, e preservar a mata ciliar. O pressuposto da proposta é que a Chesf-UM teria musculatura econômica, devido à venda de energia elétrica, para cuidar das atividades vinculadas ao bem comum: água. Atuaria sob fiscalização de duas agências reguladoras: a ANA, coadjuvada pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, em temas relacionados ao uso do rio, e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), em temas relacionados à inserção das usinas hidroelétricas no Sistema Interligado Nacional (SIN).

A tramitação do PL 5.877/2019, formulado para permitir a privatização da Eletrobrás, oferece uma oportunidade para a adoção do modelo Chesf-UM. Todavia, reconhecendo que a aprovação do PL vem enfrentando diversos obstáculos políticos, convém cogitar de uma variante de emenda ao PL, possivelmente de mais fácil aceitação.

2. CONPISF

O governo federal organizaria um processo competitivo para conceder o uso da infraestrutura da transposição para uma companhia de suprimento de água bruta para o Nordeste Setentrional. A nova concessionária de serviço público – CONPISF, de preferência uma companhia privada ou uma parceria público-privada (PPP) – teria a obrigação de induzir e organizar a demanda por água bruta na região receptora, assim como manter e operar o sistema de adução.

Esse sistema de adução poderia se restringir aos ativos do PISF ou, em uma visão mais ambiciosa, incorporar as instituições que operam as estruturas hidráulicas da região receptora. No primeiro caso, os compradores de água bruta seriam as instituições de cada estado – por exemplo, no Ceará, a Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (COGERH) – e, de acordo com a Lei 12.058/2009, pagariam tarifas estabelecidas pela ANA. No segundo caso, os compradores de água bruta seriam os usuários finais de água

4. KELMAN, J.; BRISCOE, J. Uso múltiplo dos recursos hídricos. *O Globo*, Opinião, 18 jun. 2011.

5. A energia custaria menos porque não haveria uma transação comercial entre produtor e consumidor, o que acarretaria a diminuição de impostos e de encargos setoriais.

bruta, isto é, as companhias de água e saneamento, as grandes indústrias e os perímetros de irrigação. A COGERH e outras instituições congêneres nos demais estados seriam incorporadas pela CONPISF.

A energia necessária para bombear os 26,4 m³/s poderia ter três origens: (a) compra no mercado de energia elétrica; (b) autoprodução por meio de placas fotovoltaicas flutuantes, instaladas nos reservatórios sob administração da própria CONPISF; (c) pequena parcela de garantia física originalmente da Chesf que a União concederia para a CONPISF por ocasião da privatização da Eletrobrás.

A alternativa a resulta em elevado custo unitário para a água disponibilizada na região receptora, quase de R\$ 1/m³. A alternativa b é particularmente atraente porque placas fotovoltaicas estão ficando cada vez mais baratas e, se instaladas em flutuantes, não apenas geram energia, mas também diminuem a evaporação. A intermitência de geração das placas não seria problemática porque o bombeamento poderia variar ao longo do dia, graças ao “efeito bateria” dos reservatórios do PISF. A alternativa c parte da hipótese de que não haja interesse da iniciativa privada em receber, mesmo gratuitamente, um patrimônio de mais de R\$ 11 bilhões porque a receita resultante apenas da venda de água bruta talvez não seja suficiente para compensar os custos de operação (principalmente energia) e de manutenção.

À primeira vista, parece não fazer muito sentido dar prosseguimento a um projeto cujo fluxo de caixa seja insuficiente não apenas para amortizar e remunerar o capital investido (certamente um custo afundado...), mas também para cobrir o custo de operação e manutenção. Porém, dado o atual estágio do PISF, e tendo em vista o impacto econômico e social que o advento da segurança hídrica possa ocasionar na região receptora, convém prosseguir. Há precedentes. Por exemplo, a construção de obras hídricas nos EUA na época do New Deal resultou em significativo desenvolvimento nas regiões que à época se assemelhavam ao nosso semiárido nordestino.

Aumentaria muito a atratividade para a iniciativa privada caso uma pequena parte da atual garantia física das usinas hidroelétricas da Chesf, digamos da ordem de 200 MWmed (o equivalente a 144.000 MWh/mês ou menos de 4% do total), fosse subtraída durante a privatização para ficar à disposição da União, que a destinaria para uso conjunto da CONPISF e da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE).⁶

A cada mês, esses hipotéticos 144.000 MWh da União seriam divididos entre CONPISF e CDE em função do grau de sucesso da CONPISF na missão de levar água para a região receptora, bem como cobrar e receber dos beneficiados, de acordo com tarifas e condições para uso da água bruta fixadas pela ANA. A CONPISF usaria na Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) sua quota de energia mensal para liquidar a energia consumida no bombeamento e para comercializar o excedente.

6. CDE é um fundo sustentado por encargos embutidos nas contas de energia que serve para subsidiar a energia elétrica consumida pelos consumidores de baixa renda, por alguns setores – por exemplo, saneamento e irrigação – ou pelos consumidores de sistemas isolados.

A quantidade de energia Z (medida em MWh) à qual a CONPISF teria direito em um mês qualquer deveria ser função da receita (não do faturamento) pela adução de W metros cúbicos naquele mês. A quantidade de energia liquidada pela CCEE em favor da CDE seria o que não fosse utilizado pela CONPISF, isto é, 144.000 menos Z (MWh).

A licitação para escolha do operador do PISF poderia ser feita em função da quantidade de energia comercializável Y por metro cúbico transposto e pago, medido em kWh/m³. Ganharia quem ofertasse o menor Y . Em um mês qualquer Z seria o menor valor entre 144.000 e $W(0,9+Y)/1000$ (em MWh).

SANEAMENTO

Contexto

No Brasil, quase 80% do esgoto é despejado nos corpos hídricos sem passar por estação de tratamento. Isso explica o estado deplorável de quase todos os rios urbanos. A situação é pior nos bairros pobres onde, por falta de rede de coleta, o esgoto escoar a céu aberto, propagando doenças contagiosas – diarreia, por exemplo – como se estivéssemos na Idade Média. Situação lamentável, mesmo quando se compara com outros países em estágio de desenvolvimento semelhante ao do Brasil.

Com a tecnologia hoje existente, a coleta de esgoto pode ocorrer pelo sistema “separador” ou “unitário”. Na primeira opção, a água de chuva segue por uma tubulação e o esgoto por outra. Na segunda, o mesmo conduto carrega a água de chuva e o esgoto misturados. No final do século 19, o sistema unitário foi amplamente utilizado nos países hoje desenvolvidos, porém, com o passar do tempo, o sistema separador, que apresenta melhores resultados se instalado e operado corretamente, passou a prevalecer.

No Brasil, tem-se optado historicamente pelo sistema separador. Há uma boa razão para isso: nos países temperados, a chuva tende a ser de baixa intensidade, resultando em moderado escoamento superficial, que se soma à descarga de esgoto, exatamente o contrário do que ocorre em países tropicais, onde a chuva tende a ser muito intensa, resultando em vazões de magnitude maior do que a descarga de esgoto. No entanto, a implantação deficiente, a falta de fiscalização e o baixo controle social fazem com que a água de chuva e o esgoto se misturem indevidamente também no sistema separador, que passa a funcionar pior do que se fosse unitário.

Frequentemente a prestadora de serviço público que fornece água potável encanada para a população é também responsável pela coleta e tratamento de esgotos. É natural que assim seja, porque não é concebível

que alguém possa optar por usufruir apenas o serviço de água e não o de esgoto. Se tal comportamento fosse possível, haveria uma externalidade negativa – cheiro ruim e córregos poluídos – a penalizar toda a comunidade. Sendo assim, nos bairros onde ambos os serviços são disponíveis, não convém separar as tarifas “água” e “esgoto”, porque dá a impressão aos mal-intencionados de que seria possível optar por um serviço e não pelo outro. É mais didático que se estabeleça uma tarifa única para ambos os serviços, que na realidade são duas faces da mesma moeda.

Dito isso, é relevante explicitar duas diferenças fundamentais entre os dois serviços. A primeira é que no sistema de abastecimento de água o escoamento ocorre sob pressão⁷ e, portanto, a tubulação pode seguir o trajeto que for necessário, por mais tortuoso que seja (subindo, descendo, virando bruscamente...), para fazer com que a água trafegue do manancial para as torneiras. Por isso não é tecnicamente complexo abastecer toda a população, mesmo a que vive em assentamentos sem o mínimo ordenamento urbano.

Já no sistema de coleta de esgoto o escoamento ocorre devido à força da gravidade, da mesma maneira que a água de chuva, como se fosse um canal,⁸ ou seja, o fluxo tem de ser sempre descendente, o que impõe significativa complexidade técnica nos assentamentos caóticos. Nesses casos frequentemente é necessário fazer remanejamentos de moradias para criar espaço para a tubulação passar.

A segunda diferença é que abastecimento de água é um serviço público que beneficia o núcleo familiar, assim como ocorre com a eletricidade, a TV a cabo ou o gás encanado. São serviços exclusivamente utilizados em uma unidade de consumo, sem compartilhamento com os vizinhos. Já a coleta-tratamento de esgoto é um serviço público que beneficia a todos, assim como ocorre com o sistema de drenagem (para evitar inundações) e a iluminação pública. São serviços de apropriação coletiva e não familiar.

Como é da natureza humana ter maior propensão a pagar por bens e serviços de apropriação individual (ou familiar) do que de apropriação coletiva, é muito difícil universalizar o acesso à rede de coleta-tratamento de esgoto sem que haja estreita colaboração entre o prestador do serviço e a administração municipal, que tem a responsabilidade de zelar pelo interesse coletivo. Cabe à prefeitura: (a) implantar e manter a rede de drenagem utilizada também na condução de esgoto; (b) providenciar rearranjos urbanísticos em assentamentos informais para instalação das redes de serviço; e (c) multar os recalcitrantes que teimem em não conectar seus domicílios à rede de coleta de esgoto.

Uma maneira de assegurar que a prefeitura tenha recursos para exercer atribuições tão relevantes é destinar contratualmente uma pequena porcentagem da receita pela prestação do serviço a um fundo municipal

7. Quando uma tubulação de abastecimento de água é perfurada, a água jorra; quanto maior a pressão, mais longe.

8. Quando uma tubulação de esgoto ou de drenagem é perfurada, pode ocorrer um vazamento (sem jorro...) ou, ao contrário, se o terreno estiver encharcado, a água do solo pode infiltrar para dentro da tubulação.

especificamente criado para custear essas atividades. O contrato de concessão deve alinhar os interesses da concessionária com as administrações estadual e municipais ao longo de todo o prazo de concessão. Editais com essa previsão são certamente melhores do que os que pedem por pagamento à vista ao governo de plantão. Primeiro, porque a contribuição em prestações oferece menor risco ao empreendedor do que o pagamento à vista, e, quanto menor o risco, maior é a competição e menor a tarifa. Segundo, porque o pagamento à vista não assegura que as futuras administrações públicas também exercerão as atividades complementares ao saneamento.⁹

Alternativamente, pode-se realizar um contrato de concessão “combo” que inclua a drenagem. Nesse arranjo, a concessionária teria a responsabilidade não apenas de fornecer água potável, mas também de implantar e operar adequadamente o sistema unitário, quando indicado, assegurar o correto funcionamento do sistema separador absoluto, quando possível, e evitar inundações.

O contrato de concessão “combo” (água, esgoto e drenagem) não é adotado no Brasil, possivelmente porque serviços de apropriação coletiva em geral são custeados por taxas e não por tarifas. O serviço de coleta-tratamento de esgoto não segue essa regra devido à óbvia conexão entre quantidade de água consumida e quantidade de esgoto produzido, que permite alocar o custo do serviço proporcionalmente ao uso que dele se faz.

Nos países desenvolvidos, assim como no Brasil, primeiro levou-se água potável para a casa das pessoas. Isso acabou criando um problema: esgoto perto de onde as pessoas vivem e trabalham. Na segunda etapa do saneamento, afastou-se o esgoto, conduzindo-o para os rios, lagos e mares. Esse processo gerou um problema adicional: a poluição dos corpos hídricos. Na terceira etapa, conduziu-se o esgoto para estações de tratamento visando a remoção da carga poluidora antes do lançamento no corpo hídrico receptor.

Esse processo foi realizado ao longo de décadas e os investimentos contaram, quase sempre, com substantiva participação de recursos fiscais. No Brasil de hoje, com o Tesouro exaurido, essa alternativa praticamente não existe. Por isso o Congresso aprovou a Lei 14.026/2020, que atualiza o marco legal do saneamento básico, com o objetivo de propiciar a criação de um ambiente seguro para atração de capital privado para o setor.

A lei tem muitas qualidades. A começar por finalmente esclarecer, depois de mais de três décadas da promulgação da Constituição, que o município não detém o direito de decidir sozinho sobre o saneamento quando compartilhar alguma instalação necessária para a prestação do serviço com municípios vizinhos. Tipicamente, é o caso de regiões metropolitanas e do semiárido nordestino, onde uma adutora

9. HARTUNG, P.; KELMAN, J. Concessão de saneamento é para universalizar o serviço, não para arrecadar. *Folha de S.Paulo*, 16 out. 2020.

frequentemente abastece diversas cidades. Mesmo quando o serviço for de interesse local e, portanto, de responsabilidade exclusiva do município, a lei incentiva a formação de blocos de prestação de serviço para tomar partido do efeito escala e propiciar uma regulação mais profissional e homogênea.

A lei atribui à ANA a responsabilidade de elaborar diretrizes para a regulação do saneamento. Trata-se da mesma medida proposta quase 20 anos atrás pela administração FHC para melhorar o ambiente regulatório, lamentavelmente engavetada pelo Congresso (PL 4.147/2001). A ANA passa a exercer uma atividade que poderia se chamar de “regulação indireta” por meio da emissão de normas gerais e do monitoramento das agências reguladoras locais, em geral estaduais, que permanecem com a responsabilidade de efetuar o cálculo tarifário e de fiscalizar o cumprimento das metas contratuais e de qualidade do serviço. Entre outras atribuições, a ANA deverá estabelecer regras para facilitar a troca de prestador do serviço de saneamento sempre que o contrato de concessão estiver sendo descumprido, com a prévia indenização pelos ativos não amortizados.

Em uma época de juros reais próximos de zero, no Brasil e no mundo, e de valorização pelos investidores de atividades econômicas que não apenas deem lucro, mas também sejam positivas sob o triplo olhar ambiental-social-governança, negócios no setor de saneamento são bastante atraentes.

A lei cria as condições necessárias, porém, obviamente, não suficientes, para transformar o setor. Para avançarmos no processo civilizatório, é preciso de fato mudar o atual ambiente de insegurança jurídica e regulatória. E para isso o engajamento dos prefeitos é fundamental. Não é desejável que a regulação continue fragmentada na escala municipal, onde se demande serviço de melhor qualidade – o que é perfeitamente legítimo –, mas não se concorde com a inclusão no cálculo tarifário do investimento necessário para materializar benfeitorias sem previsão contratual. São conflitos derivados da não familiaridade com o cálculo tarifário, que remunera a infraestrutura existente e não a que deveria existir. Há também frequentes pressões para que a concessionária injustificadamente diminua as tarifas ou assuma responsabilidades estranhas ao contrato de concessão.

Pauta

Há muito trabalho pela frente para o Poder Executivo das três esferas governamentais. No entanto, os poderes Legislativo e Judiciário também precisam se engajar no esforço de fazer do Brasil um país seguro para investimentos privados de longo prazo que atendam às necessidades básicas da população. Para começar, os senadores devem comparecer às sabatinas para garantir que apenas profissionais verdadeiramente capacitados sejam aprovados como diretores de agências reguladoras. Essa óbvia recomendação nem deveria ser feita. Mas, lamentavelmente, muitas sabatinas são apenas atos formais

para confirmar alguma prévia negociação política, sem verdadeiramente analisar o conhecimento técnico e a independência decisória do candidato.

De igual maneira, os magistrados devem considerar as consequências sistêmicas de suas decisões. Em adição à Lei de Saneamento, há uma profusão de outras leis que asseguram aos cidadãos uma infinidade de direitos que, em sua maioria, devem ser providos pelo poder público – por exemplo, o direito a um ambiente saudável, conjugado ao direito de acesso ao serviço de água e saneamento. Embora seja impossível física e economicamente construir e operar a infraestrutura necessária para fazer valer esses direitos em prazos exíguos, a simples existência desses imperativos legais fragiliza os administradores das companhias de saneamento e enseja uma profusão de ações na Justiça, resultando em uma injustiça sistêmica.

ESFERA FEDERAL – DESAFIOS PARA A ANA

A ANA faria bem se produzisse alguns modelos de contratos de concessão com claro tratamento de alguns assuntos críticos, como os enunciados a seguir.

1. Contabilidade regulatória

É preciso atualizar periodicamente o valor dos ativos físicos a serviço da concessão, enterrados ou superficiais, que depreciam ao longo da vida útil. Essa contabilidade regulatória é necessária tanto para o cálculo tarifário quanto, se assim dispor o contrato, para o cálculo da indenização devida pelo poder concedente à concessionária ao término da concessão, por prazo ou por iniciativa de algum dos contratantes. Essa contabilidade associar cada ativo ao município, ou conjunto de municípios, que dele faz uso.

2. Indicadores de performance

Os indicadores de performance são necessários para facilitar o acompanhamento da qualidade do serviço prestado e, também, para verificação anual (ou bienal) do cumprimento das metas do contrato, que por sua vez derivam do plano (verificação a cada década conduz a erros irreversíveis).

Alguns dos indicadores poderão ser os que já constam do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). Porém será preciso assegurar a confiabilidade dos dados. Atualmente, são as próprias companhias de saneamento que prestam as informações, sem que haja qualquer verificação externa sobre a precisão do que está sendo informado. Para remediar essa situação, os contratos de concessão devem conter previsão para a realização periódica de auditoria técnica externa, realizada por companhia

especializada e acreditada na ANA, à semelhança do que as companhias de capital aberto fazem para validar seus balanços anuais.

Adicionalmente, será preciso incluir nos contratos indicadores que meçam a qualidade e continuidade do serviço. Por exemplo, não basta que um indicador comprove a existência de um sistema de coleta-tratamento de esgoto. É preciso que tal sistema funcione adequadamente. Como tal sistema se assemelha a um processo industrial cujo produto é o lodo, em que a relação volume de esgoto/peso do lodo depende da tecnologia adotada, o óbvio indicador nesse caso é a quantidade de lodo produzido em determinado intervalo de tempo.

Indicadores bem concebidos e confiáveis são essenciais para o exercício do controle social, bem como para verificar o cumprimento das metas definidas no plano e pactuadas no contrato. Esses indicadores devem ter resolução espacial e temporal para permitir o acompanhamento do cumprimento de metas na escala dos bairros e para avaliar a interação esgoto doméstico-drenagem pluvial (ligações cruzadas, em ambos os sentidos). Também têm de permitir a avaliação da evolução da qualidade da água dos rios urbanos e, não menos importante, informar o grau de satisfação dos consumidores com a prestadora do serviço.

3. Cálculo tarifário

Simplificadamente, pratica-se hoje no Brasil dois tipos de regulação econômica, a contratual e a normativa. A contratual é predominantemente utilizada quando o grosso do investimento ocorre ao início da concessão – por exemplo, construção e operação de uma estação de tratamento de água ou de esgoto ou, para fazer um paralelo com o setor elétrico, construção e operação de uma linha de transmissão. Como há competição pela concessão, presume-se que o vencedor tenha se comprometido com um nível tarifário capaz de assegurar o equilíbrio econômico-financeiro, pelo menos na partida. As atualizações tarifárias previstas em contrato são relativamente simples. Consideram, por exemplo, a correção monetária dos insumos e a atualização do custo de capital de terceiros.

Uma concessão plena de água e esgoto pressupõe investimentos ao longo de décadas que dependem da evolução demográfica, urbana e tecnológica. Como é impossível prever contratualmente o que vai acontecer em prazos tão largos, o mais indicado é adotar o segundo tipo de regulação, o normativo. Nesse caso, confia-se em uma agência reguladora para manter o equilíbrio econômico-financeiro da concessão por meio de revisões tarifárias periódicas. Como essas revisões são feitas sem que haja uma licitação para balizar o nível tarifário justo, a agência emula a inexistente competição.

Sintomaticamente, a maior parte dos contratos de saneamento das empresas privadas adota o primeiro tipo de regulação, apesar de o segundo parecer mais indicado. Isso ocorre devido à desconfiança com relação à capacidade da agência reguladora local de se manter tecnicamente capaz e independente do poder local ao longo de décadas.

Se a ANA efetivamente preparar um “cardápio” de modelos de contrato, convém que inclua a possibilidade de escolha dentre diferentes tipos de regulação, inclusive a contratual e a normativa.

Também a definição da estrutura tarifária deve ser objeto de consideração. Por exemplo, é comum a adoção de blocos de custo unitário (R\$/m³) crescentes com a quantidade de água consumida. A justificar essa metodologia, o conceito de que são os mais ricos que realizam consumo supérfluo e que, por uma questão de justiça e de incentivo à parcimônia, o custo unitário deve crescer com o volume consumido. Porém esse conceito não se aplica quando o consumo elevado ocorre em um domicílio onde coabitam muitos integrantes de uma mesma família pobre.

4. Solução de conflitos

Eventuais conflitos entre poder concedente e concessionária devem ser solucionados o mais expeditamente possível, tanto pela ação mediadora da ANA, prevista na Lei 14.026/2020, quanto por meio de arbitragem prevista no contrato.

ESFERA ESTADUAL

Tendo em vista a atualização do marco legal do saneamento, cabe aos governos estaduais – Executivo e Legislativo – decidir sobre duas questões fundamentais: privatização das companhias estaduais e divisão do território em blocos para prestação e regulação do serviço.

1. Privatização das companhias estaduais

Antes do advento da Lei 14.026/2020, os governadores não podiam privatizar suas estatais de saneamento, mesmo que quisessem, porque os “contratos de programa” realizados com os municípios só podiam subsistir enquanto as concessionárias fossem empresas públicas. Agora os governadores podem privatizar, mas não são obrigados a fazê-lo. A médio e longo prazo as estatais que dependam de repasses do Tesouro estadual tenderão ao encolhimento porque terão de competir com empresas privadas ao término

dos atuais contratos de programa. Nessa hipótese, vender antes desse “derretimento” provavelmente é a melhor alternativa, na ótica do governo do estado.

2. Divisão do território em blocos

A Lei 14.026/2020 atribui aos estados a prerrogativa de dividir o território em blocos de municípios para tomar partido da regulação unificada e da economia de escala na prestação do serviço. Trata-se de tema que talvez desencadeie intenso debate nas assembleias legislativas. Como o esgoto tratado ou não tratado lançado por uma cidade em geral alimenta o manancial de onde a cidade vizinha, rio abaixo, capta água para abastecer sua população, convém que, tanto quanto possível, os blocos sejam organizados de acordo com as bacias hidrográficas.

ESFERA MUNICIPAL

Com o advento da Lei 14.026/2020, os municípios que preferirem delegar a prestação do serviço de saneamento, em vez de prestá-lo diretamente por braço da administração direta ou por autarquia, terão obrigatoriamente de fazê-lo por meio de um processo concorrencial com a possível participação de empresas públicas e privadas. De preferência se estabelecerá uma governança para o bloco de municípios – talvez um consórcio municipal – que permita a organização conjunta do certame. A confecção do edital e a do contrato são peças relevantes nesse processo.

O edital tem de alinhar os interesses do prestador de serviço com os das administrações estadual e municipais ao longo de todo o prazo de concessão. Assim, devem-se evitar licitações que visem a maximização do pagamento pela concessão “à vista”. O pagamento concentrado no início da concessão beneficia politicamente o governador e os prefeitos de plantão, mas tende a causar reclamações dos futuros governantes, cujas administrações não se beneficiarão do influxo de capital. Pior nos casos em que a titularidade é compartilhada, mas o pagamento na entrada é feito de forma desequilibrada entre os municípios e o estado.

Melhor é pactuar o repasse para os municípios ao longo do prazo de concessão, como já mencionado, de forma proporcional à arrecadação em cada território, e “carimbar” esses recursos para uso da administração municipal tanto para implantação e manutenção da rede de drenagem quanto para ações complementares à atuação da concessionária de serviço público que demandem alterações urbanas ou autoridade de polícia. Com essas restrições, deve ganhar a licitação quem oferecer a menor tarifa.

A fixação de metas em direção à universalização precisa ser acompanhada de uma análise do impacto tarifário. De nada adianta estabelecer metas excessivamente ambiciosas se o consequente aumento da conta de água for incompatível com a capacidade de pagamento da população.

Também nessa fase deve ser discutido o escopo do serviço. Se for conveniente utilizar a rede de drenagem para transportar o esgoto para a estação de tratamento apenas quando não estiver chovendo intensamente (tratamento de tempo seco), pelo menos enquanto não for possível implantar o sistema separador absoluto, provavelmente será conveniente incluir o serviço de drenagem na licitação.¹⁰ De igual maneira, se o bloco de municípios puder se beneficiar da economia de escala propiciada por solução unificada para reciclagem e destinação final dos resíduos sólidos, esse serviço também poderá fazer parte da licitação.

O planejamento do saneamento deve ser abrangente tanto no espaço quanto no tempo, em uma escala que permita a clara localização das bacias do esgotamento sanitário de uma cidade. Os bairros costumam ter problemas ambientais, infraestrutura de drenagem, poder econômico e taxas de desenvolvimento social diferentes. O planejamento do saneamento tem de enxergar essa variação espacial, bem como a variação temporal do planejamento do saneamento de cada bairro ou sub-bacia.

Uma licitação de serviços de saneamento deve ter claras metas (espaciais e temporais) a serem cumpridas pela concessionária de serviço de abastecimento e de esgotamento sanitário, metas que derivem do que o planejamento vislumbrou para aquela sociedade, no espaço e no tempo, sem engessar a concessionária no “como” as metas serão alcançadas. Em outras palavras, o planejamento deve definir as “facilidades sanitárias” que cada bacia ou bairro deve ter, no espaço e no tempo, sem especificar quais instalações precisam ser construídas para assegurar a disponibilidade das “facilidades sanitárias”.

Trata-se de planejar a expansão e a qualidade do acesso a serviço sanitário, com a compreensão de que, quanto mais ambicioso for o plano, mais elevado será o custo do serviço. Ou seja, o planejamento deve levar em consideração a capacidade e a disponibilidade da população de pagar pelo serviço.

É desejável que a cobertura e a qualidade do serviço sejam homogêneas em determinada área de concessão, o que inescapavelmente resulta em subsídios cruzados. Por isso mesmo, a Lei 14.026/2020 estimula, como visto, a organização do serviço em blocos de municípios. É uma maneira de fazer com que a concessão englobe conjuntamente os “municípios filé”, cuja população tem condições de pagar o custo do serviço, e os “municípios osso”, cuja população não tem.

10. A utilização da rede capilar do sistema de drenagem para condução de esgotos para troncos coletores de esgoto pode acelerar significativamente a despoluição dos rios. Um estudo realizado para a bacia hidrográfica de Jacarepaguá e Barra da Tijuca (Rio de Janeiro) – população de 900 mil pessoas, cerca de 300 mil vivendo em 195 favelas – revelou redução de 11 toneladas por dia na demanda bioquímica de oxigênio do sistema lagunar onde desembocam os rios da região (redução de 86%), ao custo de implantação de US\$ 150/habitante. (VOLSCHAN JR., I. The challenge of dry-weather sewage intakes as a sustainable strategy to develop urban sanitation in the tropics. *Water Practice & Technology*, v. 15, n. 1, p. 38-47, mar. 2020.)

Um plano de saneamento não se resume a um cronograma de obras. Mais do que isso, é um conjunto de *checks and balances* para assegurar que as obras sejam concluídas como planejado e, principalmente, funcionem ao longo da vida útil para que o serviço seja prestado adequadamente.

O plano de saneamento deve conter um prazo próprio de reavaliação, adequado para permitir ajustes no contrato de concessão para acomodar diferenças no desenvolvimento socioeconômico das regiões entre o previsto e o observado.

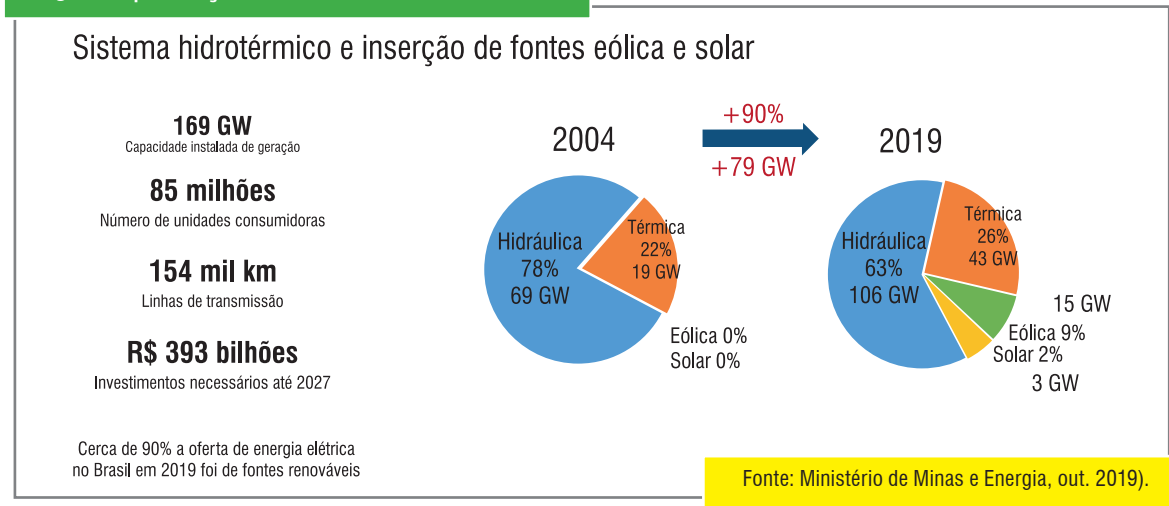
ENERGIA ELÉTRICA E GÁS NATURAL

Contexto

O setor elétrico brasileiro tem o que comemorar: todos os brasileiros com acesso à eletricidade, ao contrário, por exemplo, do que acontece com o saneamento. Há também o que lamentar: no Brasil a energia é produzida de forma barata e limpa, mas a conta de luz é cara. Principais razões: subsídios cruzados que beneficiam poucos e prejudicam muitos (socialização dos custos e privatização dos lucros), má alocação do capital devido a sinais econômicos equivocados, excessiva centralização do processo decisório e, principalmente, alta carga de tributos e encargos.

Temos um sofisticado sistema de geração de energia elétrica, ainda predominantemente baseado em usinas hidro e termoelétricas, mas com a crescente participação das novas renováveis, as fontes eólica e solar (ver figura a seguir).

Figura 5 | Evolução da matriz elétrica brasileira



Em 2019 cerca de 90% da eletricidade produzida no País foi de fonte renovável. Para efeito de comparação, esse percentual nos EUA, Índia, China e Rússia foi menor que 30%.

A histórica predominância da geração de eletricidade aproveitando as quedas-d'água, a complementaridade hidrológica entre bacias hidrográficas e a coexistência de diferentes agentes geradores em uma mesma bacia hidrográfica induziram, na busca pela “coordenação hidrotérmica”, a adoção do despacho centralizado,¹¹ hoje realizado pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) com base em um modelo global de otimização dos recursos, e não nas decisões dos proprietários das usinas. Cada usina recebe um quinhão da produção coletiva proporcional a quanto ela é capaz de produzir em uma situação hidrológica extremamente desfavorável. O gerador corre o risco comercial de que seu quinhão não corresponda à quantidade de energia contratualmente vendida.

Na teoria, trata-se de arranjo institucional e decisório que resulta na maximização dos benefícios para a sociedade. Porém, como cada gerador não decide quanto e quando produzir, responsabilizá-lo individualmente pela incapacidade do *pool* hidroelétrico de produzir coletivamente o que foi contratado tem resultado em pendências judiciais, principalmente quando essa incapacidade tem relação com decisões governamentais fora do controle dos agentes.¹²

Para muitos, o forte componente hídrico em nossa matriz elétrica justifica em larga medida esse intrincado arranjo regulatório e institucional, mas a experiência internacional mostra que essa é uma escolha e não uma barreira técnica. A realidade é que, como as regras atuais induzem a socialização de ganhos individuais, os agentes de geração hídrica têm pouco estímulo para inovar e aumentar a produtividade. Ademais, o barateamento das novas renováveis (solar e eólica) e a geração distribuída impõem novos desafios para a segurança e sustentabilidade do setor elétrico. É hoje senso comum que é preciso aprimorar o marco legal, tornando-o mais inteligível, meritocrático e previsível. Diversas providências nessa direção foram

11. “Despacho” é a decisão de quanto cada usina deverá produzir de energia em determinado intervalo de tempo para atender à demanda de energia. Simplificadamente, quando os reservatórios das hidroelétricas estão cheios, é possível atender à maior parte da demanda energética usando apenas água. Quando não estão cheios, é preciso reforçar a produção despachando as usinas termoelétricas, que utilizam os combustíveis fósseis, a biomassa ou a reação nuclear como fonte energética primária. A geração eólica e a solar, por serem intermitentes, não são despacháveis, mas, quando disponíveis, dispensam a geração pelas fontes despacháveis, o que permite reservar água ou combustível para uso futuro.

12. Por exemplo, a seca dos últimos anos fez com que as usinas hidroelétricas produzissem menos do que contrataram vender. Nesses casos, diz a regra, cabe às usinas hidroelétricas comprar de outras geradoras, por meio do mercado de curto prazo, a energia que deixaram de produzir. O valor atualizado dessa compra é de quase R\$ 9 bilhões. As geradoras recorreram à Justiça argumentando que parte da energia não gerada não decorreu do “risco hidrológico” (às vezes chamado de “Generation Scaling Factor – GSF”), e sim de interferências governamentais que não respeitaram as regras do jogo. Obtiveram liminares na Justiça suspendendo os pagamentos, o que causou enorme transtorno às relações comerciais entre os agentes do setor. A solução para o imbróglio foi rapidamente formulada: as usinas hidroelétricas arcariam com o custo total e receberiam em troca a extensão de seus contratos de concessão para utilização do bem público (os potenciais hidráulicos) em um prazo calculado pela Aneel. Porém a aprovação pelo Congresso demorou vários anos, porque o correspondente projeto de lei albergou um “jabuti” em nada relacionado ao risco hidrológico: um fundo para construção de gasodutos com recursos públicos, o Brasduto, alimentado por renda do pré-sal originalmente destinada ao fundo social de saúde e educação. Depois de muita negociação política, o Congresso aprovou o projeto com o acordo tácito de que o presidente da República vetaria o jabuti. E assim foi feito.

exaustivamente discutidas durante a Consulta Pública 33, lançada em julho de 2017 pelo Ministério de Minas e Energia, desembocando em projetos de lei atualmente em discussão no Congresso Nacional.

Trata-se da terceira grande reforma do setor elétrico das últimas décadas. A primeira ocorreu nos anos 90 da última década, durante a administração FHC, quando se procedeu à desverticalização do setor em quatro componentes, geração (G), transmissão (T), distribuição (D) e comercialização (C). Como T e D são monopólios naturais, mantiveram-se esses segmentos sob estrita regulação. Para isso, criou-se a Aneel, com a responsabilidade de calcular os preços regulados (tarifas) para T e D e também a de organizar o processo competitivo nos segmentos G e C, onde não há monopólio natural. Em diversos aspectos essa reforma foi bem-sucedida, principalmente porque atraiu capital privado para o setor, liberando o Tesouro para usar os escassos recursos nas responsabilidades não delegáveis do poder público.

A segunda reforma ocorreu na administração Lula e consistiu essencialmente em obrigar as distribuidoras a comprar com antecedência, em leilões, a energia necessária para atender sua área de concessão por meio de contratos de longo prazo com as geradoras. Os recebíveis desses contratos servem para lastrear o financiamento de novos empreendimentos.

DESAFIOS

Quando venta bastante ou o sol brilha muito, é possível reduzir a produção de energia de outras fontes, inclusive das hidroelétricas. A água que passaria pelas turbinas fica retida nos reservatórios, que funcionam como se fossem “armazéns de energia” acumulando água, vento, insolação, cana-de-açúcar, gás e outros energéticos. Além disso, se as barragens fossem equipadas com eclusas, poderiam viabilizar o escoamento fluvial da produção de grãos do Centro-Oeste, como ocorre no Rio Mississípi. Por isso não deveríamos descartar a priori o estudo integrado da “vocação” de cada bacia hidrográfica, contemplando inclusive a constru  o de novas usinas hidroelétricas, convencionais (de preferência dotadas de reservatórios) ou reversíveis.¹³   verdade que são poucos os trechos de rios onde se podem localizar empreendimentos que satisfaçam simultaneamente as restrições ambientais, sociais, técnicas e econômicas. Porém “poucos” não é o mesmo que “nenhum”.

Nosso sistema político tem sido incapaz de decidir sobre conflitos decorrentes de diferentes “visões de mundo” que dividem a sociedade. No tema “hidroelétricas”, de um lado atuam os defensores do meio ambiente e de outro os defensores das teses desenvolvimentistas. Todos falam em “desenvolvimento sus-

13. As usinas hidroelétricas reversíveis consomem energia para bombear água do reservatório A (baixo) para o B (alto) nas horas do dia em que a tarifa   pequena e invertem o fluxo, produzindo energia, quando a tarifa   grande. O balanço energético é sempre negativo, mas o financeiro não.

tentável”, mas na prática atuam como se pertencessem a uma orquestra em que cada músico pudesse escolher a própria partitura. O resultado não é música; é ruído, na forma de não decisões.

Graças a avanços tecnológicos e à massificação de uso, as usinas eólicas e solares são atualmente as fontes mais competitivas para a expansão da oferta. O que é ótimo, porque essas usinas são fontes energéticas renováveis, como as hidroelétricas, e não emissoras de gases que causam o efeito estufa. Além disso, podem ser produzidas em escala industrial e são bem menos dependentes do que as hidroelétricas da exata localização do recurso natural (trecho de rio).

Por outro lado, as usinas eólicas e solares não são despacháveis, ao contrário das hidroelétricas e das termoeletricas. Enquanto o percentual de produção de eletricidade por usinas eólicas e solares se mantiver relativamente baixo, será possível acionar quase instantaneamente as usinas hidroelétricas para compensar as flutuações de vento e de insolação. Ou seja, até agora a performance das usinas eólicas e solares tem sido um sucesso porque já existe um parque hidrotérmico que funciona como *backup*. Porém, à medida que essa participação for aumentando, o existente conjunto de usinas hidro e termoeletricas pode não ser suficiente e, dessa forma, se nada for feito, ocorrerão apagões.

Para evitar isso, é preciso revisar a valoração da contribuição de cada usina aos distintos serviços – ou atributos – que o sistema interligado necessita para que a expansão da geração ocorra de maneira segura. Em particular, é necessário separar dois produtos diferentes: a “confiabilidade” de suprimento de energia e a produção de energia, atualmente comercializadas conjuntamente nos contratos de suprimento. A confiabilidade tem sido denominada de “lastro”, que significa a capacidade de produzir energia quando necessário. É um bem público cujo custo deve ser rateado por todos. Já a energia é um bem privado, cujo custo deve ser alocado proporcionalmente a quem dela tenha feito uso.

Durante prolongadas estiagens, é preciso gerar energia de outra fonte que, como as hidroelétricas, também seja despachável. As termoeletricas cumprem esse papel e, dentre os diversos combustíveis que se possam utilizar, os preferíveis são bagaço de cana e gás natural. Um dos principais desafios do Congresso Nacional é aprovar um novo marco legal para o setor de gás natural que aproveite a experiência do setor elétrico, com a devida consideração pelas semelhanças e dessemelhanças.

Por exemplo, o setor de gás natural é dessemelhante ao de eletricidade no que diz respeito à universalização do serviço. Ao contrário de água potável e eletricidade, acesso ao gás natural não é um “direito humano básico”. Gás natural é um energético não essencial que só deve ser disponibilizado onde for economicamente competitivo. Nesse sentido, as usinas termoeletricas só devem ser instaladas onde for possível suprir o gás de forma econômica (em geral no litoral, perto do pré-sal e perto dos campos *onshore*).

Se for possível interiorizar os gasodutos, tanto melhor, porém por seus próprios méritos e não por meio de transferência de renda dos consumidores de energia elétrica que pagariam tarifas mais elevadas (e ficariam menos competitivos) para viabilizar gasodutos que de outra forma seriam inviáveis. Ademais, é provável que a crescente preocupação com o efeito estufa faça com que o gás natural – hoje aceito como um combustível de transição bem menos deletério do que o carvão – seja visto daqui a poucos anos como um energético não desejável. Nessa hipótese, a rede de gasodutos ficaria obsoleta bem antes do término da vida útil. É preciso ter cautela no afundamento de investimentos, que poderão ficar literalmente afundados. Uma alternativa é transportar o gás natural na forma liquefeita por caminhões criogênicos.

Também não faria sentido forçar artificialmente, por meio de comando legal, que as usinas termoeletricas funcionassem como “âncoras”, despachando na base,¹⁴ apenas para ajudar a implantação da infraestrutura de transporte e distribuição de gás. O precedente criaria pedidos similares em benefício de outras tecnologias. Analogamente, o uso industrial do gás também só deve ocorrer por méritos próprios e não por efeito de obscuros subsídios cruzados, que resultam em má alocação de capital e em aumento do custo Brasil.¹⁵

A Constituição atribuiu à União a responsabilidade de organizar o serviço público de energia elétrica. Porém, no caso do gás natural, a responsabilidade foi dividida entre a União e os estados, atribuindo a estes a regulação da distribuição de gás canalizado. A intenção foi boa, mas o resultado não. Entre outras mazelas, algumas distribuidoras estaduais funcionam mais como se fossem donatários de capitania hereditárias, com “direito” de tirar uma casquinha de atividades econômicas em “seu território”, e não como empresas prestadoras de serviço público, sujeitas a regulação competente, que proporcione justa remuneração pelo capital prudentemente aplicado.

Na fatura de energia elétrica estão incluídas as cobranças dos serviços de geração, transmissão e distribuição e outros dois itens: tributos, que são cobrados na aquisição de qualquer produto ou serviço, e encargos, que são específicos do setor elétrico. Tipicamente, menos de 30% do que o consumidor residencial ou comercial paga em sua conta de luz destina-se à própria concessionária de distribuição de energia elétrica. Os outros 70% são arrecadados pela distribuidora para repasse a terceiros e se destinam à compra de energia, ao custeio da rede básica que propicia a integração elétrica de grande parte do País e ao pagamento de encargos e tributos.

O Legislativo tem aprovado diversas leis para embutir novos encargos na conta de luz que beneficiam minorias em detrimento das majorias. Em geral, essas minorias têm interesses legítimos. Entretanto, o conjunto dos encargos, somado aos impostos incidentes sobre a energia elétrica, resulta em uma “conta

14. “Despachar na base” significa produzir continuamente próximo da capacidade máxima.

15. O incentivo ao uso de resíduos sólidos para a produção de eletricidade, que causa significativa externalidade positiva (fim dos “lixões”), possivelmente constitua exceção à regra geral contrária a subsídios cruzados entre setores produtivos.

de luz” elevada para os padrões internacionais, com duas nefastas consequências: os produtos manufaturados no Brasil ficam menos competitivos e os consumidores de menor poder aquisitivo ficam mais tentados a recorrer ao “gato”.

Cada um dos encargos, quando analisado isoladamente, tem uma boa justificativa. Porém o custo global é muito elevado e é pago pelos consumidores “normais”, que não se beneficiam de desconto algum e desconhecem o destino de cada real pago no item encargos da tarifa. Como o cálculo tarifário visa o rateio dos custos, quanto maior for o número de contemplados com descontos, maior é a conta de luz dos não beneficiados.

A geração distribuída (produzida no local do consumo tipicamente com uso de placa fotovoltaica) é uma alternativa competitiva à forma tradicional de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Segundo as atuais regras, a competitividade é até excessiva, porque permite a eliminação parcial do custo decorrente da carga de impostos e dos encargos setoriais. Porém esse custo não deixa de existir, apenas é transferido para os demais consumidores – os “sem-placa” –, em geral os mais pobres e desinformados. Campanhas publicitárias do tipo “querem taxar o Sol” são financiadas pelos que se beneficiam da distorção. No campo oposto, a Aneel corretamente procura fazer com que os “com-placa” paguem pelo justo custo do sistema que utilizam à noite ou quando, durante o dia, a insolação diminuir por efeito da nebulosidade.

PAUTA LEGISLATIVA

PL 1.917/2015 e PLS 232/2016

Esses dois projetos de lei visam a modernização da indústria elétrica, contendo soluções para a maior parte dos problemas enunciados na seção anterior – por exemplo, separação de lastro e energia e despacho por oferta de preços, que descentraliza o processo decisório da operação e formação de preços. A redação dos PLs se apoiou em uma ampla mobilização do setor a partir de 2016, que desembocou nas contribuições às audiências públicas organizadas pelo Ministério de Minas e Energia. É do interesse do País que sejam aprovados.

PL 6.407/2013

Trata-se de projeto de lei já aprovado na Câmara que atualmente se encontra sob escrutínio do Senado. Visa aumentar a participação do gás na matriz energética do País, principalmente por meio da democra-

tização do acesso aos dutos de escoamento e de transporte. Deve ser aprovado, se possível, com um aperfeiçoamento: é preciso caracterizar melhor o que é serviço público de distribuição de gás canalizado, reservado pela Constituição para ser explorado direta ou indiretamente pelos estados. Por exemplo, quem produz e consome gás para consumo próprio, em terreno de sua propriedade, sem uso da rede da concessionária de distribuição, não deveria pagar por um serviço que não lhe é prestado. *Mutatis mutandis*, esse é o conceito adotado no setor elétrico. De igual maneira, o PL poderia deixar mais claro que quem transporta gás natural liquefeito por caminhões ou embarcações não viola o monopólio de distribuição de gás por tubulações, ou seja, não há que se pagar à distribuidora de gás por um serviço que ela não presta. Apesar de óbvio, esse assunto está submetido à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) há 14 anos. Mas, se não for possível aperfeiçoar o PL nesses pontos, ainda é preferível que seja aprovado assim mesmo. A pior alternativa é deixar tudo como está.

PL 5.877/2019

Trata-se de projeto de lei abrangente que, entre outros itens, autoriza: (a) o aumento de capital social da Eletrobrás mediante a subscrição pública de ações ordinárias (capitalização); (b) a União a vender total ou parcialmente as ações de sua propriedade em oferta pública; (c) a União a conceder novas outorgas de concessão de geração, sob titularidade da Eletrobrás, pelo prazo de 30 anos.

Se o PL for aprovado, a Eletrobrás deixará de ser estatal. Há vantagens nisso. A produtividade aumentaria (uma equipe atuando de acordo com as regras do setor privado tende a produzir mais do que quando submetida às regras da administração pública) e o ritmo de investimentos praticamente dobraria. Menos relevante seria o reforço dos cofres públicos (estimado em R\$ 16 bilhões, o que corresponde a menos de 0,3% da dívida pública).

Mas há também pontos de atenção que foram elencados em recente relatório da Academia Nacional de Engenharia. Mencionam-se apenas dois deles, relacionados ao tema “água”, objeto do presente texto.

Se a privatização da Eletrobrás fosse decidida depois da aprovação do PLS 232/2016, a estimativa do valor das usinas hidroelétricas levaria em consideração a separação de lastro e energia, isto é, a justa remuneração pela segurança que essas usinas proporcionam ao sistema, em um ambiente de crescente participação das fontes não despacháveis (eólica e solar).

A Chesf deveria ter ampliadas suas atribuições para ser a integradora da Bacia do São Francisco, promovendo a gestão dos usos múltiplos de seus recursos hídricos, bem como a operação da infraestrutura de transposição do Rio São Francisco.

PL 3.729/2004

O PL tem o propósito de melhorar o processo de licenciamento ambiental no País, que precisa ser desburocratizado para dar ao empreendedor maior segurança jurídica. O PL determina que o licenciamento ambiental leve em consideração o porte, a natureza e o potencial poluidor para evitar o que acontece hoje: empreendimentos com pequeno potencial poluidor passando pelo mesmo processo dos que apresentam grande potencial. Além disso, estabelece prazos máximos para a manifestação dos órgãos licenciadores, gerando maior equilíbrio de deveres e obrigações entre agentes públicos e privados.

Anteprojeto de Lei 2/2019 – Código Brasileiro de Energia Elétrica

Encontra-se em audiência pública o Código Brasileiro de Energia Elétrica. Trata-se de uma excelente iniciativa para consolidar a dispersa e às vezes confusa legislação do setor. Porém, como todo código, deve organizar a legislação já “enraizada”. Não é lugar para propor aperfeiçoamentos que podem ou não vingar.

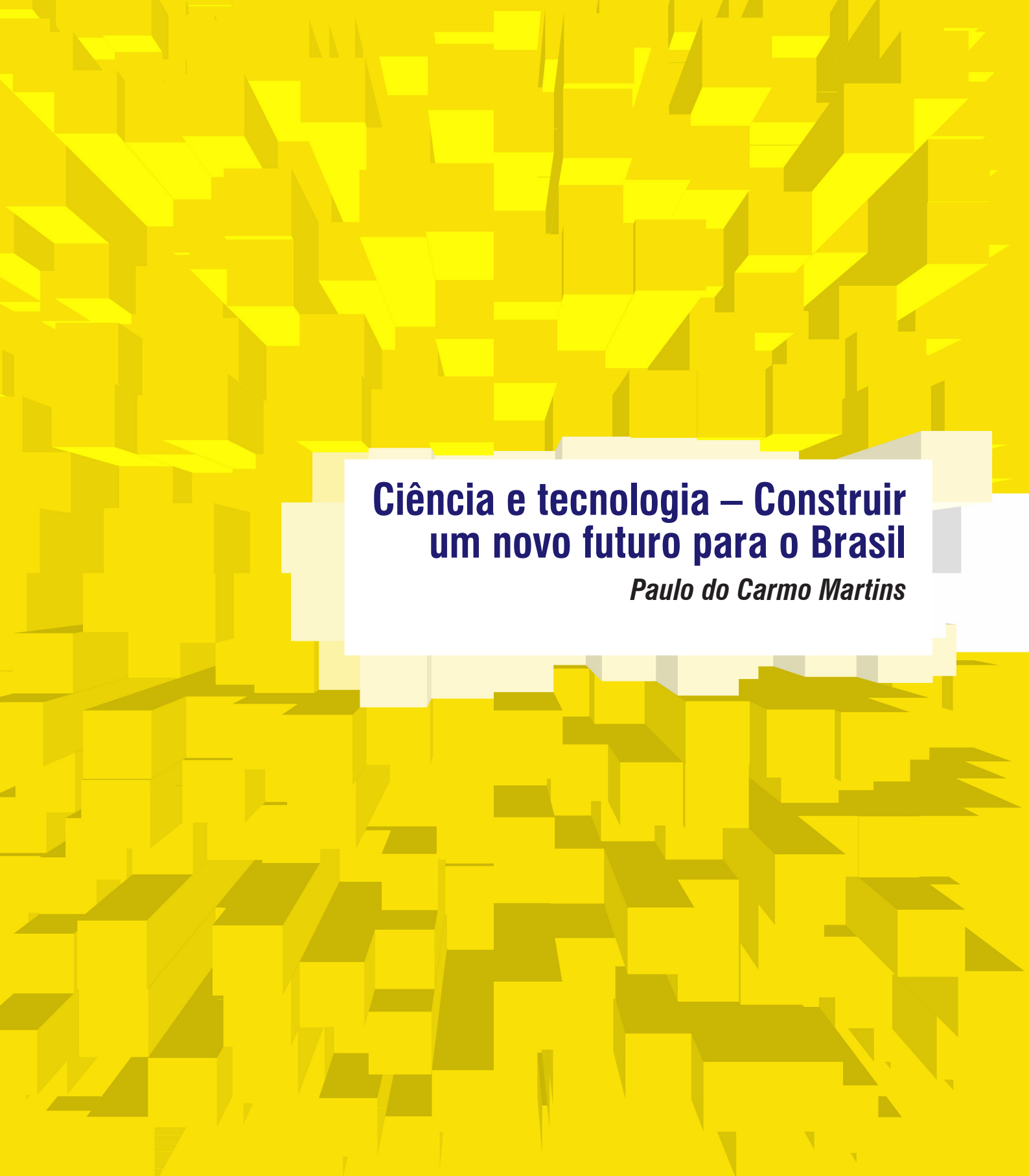
DESTAQUES

- **Recursos hídricos** – A obra de transposição do Rio São Francisco terá vida efêmera por falta de correta operação e manutenção se a entidade responsável pela infraestrutura não tiver fonte própria de recursos e depender de repasses do governo federal.
- **Saneamento** – O novo marco legal estabelece as condições necessárias mas não suficientes para resgatar metade da população brasileira de condições sanitárias medievais. Muito dependerá da capacidade da ANA de estabelecer normas gerais para regulação e do interesse do Poder Judiciário em avaliar as consequências sistêmicas de suas decisões.
- **Energia elétrica** – O setor passa pela terceira onda de reformas das últimas três décadas, dessa vez para acomodar a inserção de novas tecnologias e incrementar tanto a competição quanto a inovação. Os temas específicos já foram exaustivamente debatidos e estão maduros para decisão pelo Congresso Nacional.
- **Gás natural** – O projeto aprovado na Câmara e atualmente sob escrutínio do Senado é bom porque democratiza o acesso aos gasodutos de escoamento e de transporte, o que incentiva a competição. Porém, diferentemente do que a Lei de Saneamento estabelece para a ANA, o PL não atribui à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) a responsabilidade de estabelecer normas gerais para o setor. Essas normas são necessárias porque há distribuidoras estaduais que funcio-

nam como se fossem donatárias de capitâneas hereditárias, com “direito” de cobrar “tributo” sobre atividades econômicas em “seu território”, mesmo quando não estejam prestando qualquer serviço.

Jerson Kelman

Engenheiro civil, professor da COPPE-UFRJ, foi diretor-presidente da ANA, ANEEL, Light, Enersul e Sabesp.

The background of the entire image is a dense, abstract pattern of yellow 3D cubes. The cubes are of various sizes and are arranged in a way that creates a sense of depth and movement, with some cubes appearing to rise above others. The lighting is soft, creating subtle shadows and highlights on the faces of the cubes.

Ciência e tecnologia – Construir um novo futuro para o Brasil

Paulo do Carmo Martins

HISTÓRIA

Os primeiros cursos superiores surgiram no Brasil com a chegada da família real, no início do século 19, mas as primeiras universidades somente foram se estruturar no início do século 20. Portanto, a universidade brasileira é jovem e completou recentemente seu primeiro centenário. Nesse período cumpriu sua principal missão junto à sociedade: formar capital humano. A produção de conhecimento científico é atividade mais recente e vem crescendo nos últimos 50 anos.

A posição do Brasil historicamente tem sido a de importador de tecnologia. Com a industrialização ocorrida após a Segunda Grande Guerra, a política de substituição de importações visou gerar emprego e renda na sociedade brasileira, sendo bem-sucedida. Mas a criação de novos produtos pelas empresas multinacionais continuou em seus países de origem. Sob esse aspecto, o Brasil manteve-se como consumidor de tecnologias importadas para a produção de bens feitos no País.

Coreia do Sul, Japão e China são países que decidiram investir de modo estratégico na formação de capital humano, criando programas de treinamento no exterior, em universidades da Europa e Estados Unidos, com o propósito de gerar ciência e tecnologia próprias, focadas principalmente na indústria. Essa estratégia foi bem-sucedida e a maior parcela do Produto Interno Bruto (PIB) desses países atualmente é formada pela indústria e por serviços tecnológicos.

O Brasil adotou situação semelhante, restrito ao setor de produção de alimentos e fibras. Na década de 1970, cerca de 2 mil brasileiros se qualificaram no exterior em cursos de doutoramento, enquanto era estruturado internamente o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária, com uma divisão de tarefas entre seus atores. A universidade brasileira passou a se responsabilizar primordialmente por produzir pesquisa básica, enquanto a recém criada Embrapa e os institutos estaduais de pesquisa se dedicaram à pesquisa aplicada. Esta estratégia viabilizou a tropicalização de plantas e até de espécies de animais, anteriormente adaptados a países temperados, e fez do Brasil o único país do mundo tropical com produção agrícola diversificada e competitiva, em condições de interferir nos preços internacionais das commodities alimentares e fibras. Com a produção equivalente ao consumo de seis Brasis, foi possível gerar excedentes fundamentais para o equilíbrio do Balanço de Pagamentos, bem como interiorizar e diversificar a geração de emprego e renda.

No caso da Coreia do Sul, Japão e China, o investimento em ciência e tecnologia resultou em impactos positivos no PIB e na geração de empregos urbanos com salários elevados. No Brasil, a substituição de importação sem a complementar formação de capital humano para a indústria nos mesmos moldes levou a salários do setor de serviços com baixa remuneração, porque, em grande parte, não se configuram

como atividades complexas. Já as atividades agropecuárias remuneraram melhor seus trabalhadores, por exercerem atividades cada vez mais complexas.

Ciência e tecnologia são resultantes de três fatores fundamentais. Pelo lado da demanda, é preciso ter solicitações organizadas pela sociedade, ou seja, grupos de pressão que busquem transformar suas necessidades em políticas públicas. Pelo lado da potencial oferta de soluções tecnológicas, deve haver condições favoráveis, como investimento em infraestrutura laboratorial e formação de capital humano de qualidade. Além disso, há que se assegurar a continuidade na adoção de políticas públicas com esse fim.

DIAGNÓSTICO

No Brasil, é tênue o vínculo da academia com o setor produtivo e muito pouco do esforço em pesquisa se transforma em produto. Soluções potencialmente viáveis encontram dificuldades de serem testadas e produzidas em escala industrial. Em parte, isso acontece em função dos desenhos institucionais operados nas agências de fomento, que não estão preparadas para promoverem ou estimularem a ciência que ultrapassa o avanço do conhecimento, chegando à etapa de provas de conceito além dos laboratórios. Mas também há carência de práticas de Estado que criem efetivo arcabouço institucional que leve à necessária interação de quem produz conhecimento com quem produz bens e serviços.

Para que o Brasil deixe de ser dependente de tecnologias importadas, não basta aumentar e diversificar os cursos de doutoramento, embora fundamentais. É preciso criar mecanismos que mudem a cultura da publicação de um *paper* como um bem finalístico para o pesquisador. É preciso transformar conhecimento em riqueza, com captura de valor. É fundamental mudar a forma de medir a produtividade acadêmica, que hoje prioriza publicações sem que se considere o impacto econômico-social devidamente.

A *technology readiness level* (TRL) é um método objetivo e fácil de ser usado que permite aferir e comparar a maturidade técnica de diferentes tecnologias. Desenvolvida pela National Aeronautics and Space Administration (Nasa) no final da década de 1980, possibilita classificar as tecnologias em nove estágios de maturidade. No Brasil, a maior parte do que é produzido em pesquisa e desenvolvimento (P&D) termina no segundo estágio, ou seja, no avanço de conhecimento, sem garantir novos produtos, serviços ou processos.

Por outro lado, as nações que alcançaram o nível de desenvolvidas criaram mecanismos em que o Estado assume a responsabilidade de conduzir as pesquisas de maior risco, mais onerosas e de longa maturação, como em qualquer outro ambiente de investimento de uma economia. É com base nos resultados favoráveis obtidos que o setor privado se aproxima, promove os investimentos necessários para viabilizar

a escalagem e cria as condições para que ocorra a inovação que vai gerar empregos, impostos e lucros diretos, indiretos e induzidos, com produtos e serviços melhores e mais baratos.

Esse modelo de Estado empreendendo na geração do conhecimento explica os avanços nas modernas tecnologias de informação e comunicação, nos novos medicamentos e diagnósticos em saúde, na produção de alimentos e de novos materiais e no surgimento de novas fontes de energia mais baratas e sustentáveis. É do investimento do Estado que se chega ao *smartphone*, à internet, às plataformas de busca, como o Google, e aos aplicativos de georreferenciamento, como o Waze, usados em nosso cotidiano.

O consumidor mudou e passou a exigir características presentes objetiva ou subjetivamente no que consome, o que pode ser favorável às condições brasileiras preexistentes. Nas últimas décadas, o desenvolvimento da biotecnologia trouxe a biologia para o centro da pesquisa, com aplicações diretas na saúde e na alimentação. E, atualmente, ampliou sua importância, na medida em que estamos na sociedade da bioeconomia, em que a produção industrial é baseada em recursos biológicos, depreciando processos e produtos vinculados a recursos fósseis e não renováveis. Além disso, o novo consumidor surgido recentemente exige produtos concebidos sob a ótica da economia circular e do compartilhamento.

Outro aspecto relevante é que o crescimento exponencial da geração de dados por meio de sensores, o barateamento contínuo da capacidade de processamento de dados gerados, a digitalização da economia e das relações sociais, o crescente uso de inteligência artificial nos processos de produção e consumo, tudo isso criou um ambiente em que a forma de fazer pesquisa precisa ser revista.

O Estado empreendedor, que assume os riscos de gerar conhecimento básico, cresceu de importância em seu papel de manter as nações competitivas. Mas também cresceu a importância da iniciativa privada, que precisa estar presente nos projetos de pesquisa desde sua concepção e não somente no final ou na disseminação dos resultados de pesquisa. A lógica da Inovação aberta deixou de ser um diferencial competitivo e os novos tempos exigem que os agentes envolvidos compartilhem informações entre si, buscando obter novos produtos e processos, focados no consumidor. Em um mundo em que as soluções são mais complexas e as tecnologias ficam obsoletas em uma velocidade jamais vista, é fundamental a adoção do modelo de inovação aberta.

Duas características demonstram que ciência e tecnologia não são prioritárias em políticas de governo no Brasil. A primeira diz respeito ao baixo percentual investido em relação ao PIB, menos de 1%, a metade, em termos percentuais, de China, Índia e Coreia do Sul. A segunda característica refere-se à descontinuidade de investimento. Quando cortes de recursos são feitos ou contingenciados, a velocidade de obtenção de resultados fica prejudicada e aumenta o risco. Com frequência, pesquisas retrocedem a estágios anteriores e, às vezes, perde-se o investido, principalmente quanto à pesquisa em biotecnologia.

FUTURO

Inovação é o que impulsiona a economia, definindo o padrão de vida de uma sociedade. Para o crescimento da renda, é preciso aumentar a produtividade, o que só acontece com novas tecnologias se transformando em inovação, ou seja, em novos e variados bens e serviços, obtidos com melhor qualidade e a custos menores, respeitando as questões ambientais e sociais.

O Brasil precisa criar uma política de incentivos claros e contínuos à indústria de base tecnológica, reconhecendo que são atividades caras, de risco e de longa maturação. Devem ser elaboradas políticas que objetivem mudar a tradição brasileira de pouca atenção a esse pilar que afeta diretamente a competição industrial, a captura de valor pelas empresas e a geração de empregos com melhor remuneração.

Todavia, há que se reconhecer que nenhum avanço ocorrerá se o ambiente institucional não for favorável. Legislação complexa, políticas voláteis e confusas tornam o ambiente de inovação com baixa previsibilidade e pouco amigável ao pesquisador, desestimulante por questões burocráticas além daquelas necessárias ao controle social e organizacional.

Um programa de ciência e tecnologia deve atingir três alvos simultâneos. Primeiro, é preciso gerar conhecimento considerado bem público, ou seja, aquele conhecimento que não é possível ser apropriado privadamente, por não estar no âmbito do direito de propriedade. Boa parte da pesquisa básica tem essa conotação e sua realização contínua é fundamental para que haja impactos sociais e econômicos. Novos conhecimentos mudam comportamentos e isso melhora a vida das pessoas. Já os impactos econômicos ocorrem quando esse novo saber permite o surgimento de novos negócios ou melhora o desempenho de setores tradicionais. Embora imprescindível, pesquisa básica não é tudo.

A ciência tem a curiosidade como motor. Por isso, entender os fenômenos e buscar descrevê-los é o que dá base ao conhecimento científico. Não há biotecnologia sem o conhecimento da genética, bem como não há medicamentos sem o conhecimento da química e da biologia.

Um programa de ciência e tecnologia precisa estar focado nessa pesquisa básica, mas também desenvolver a pesquisa aplicada, o segundo alvo a ser atingido, com estímulos visíveis na indução de parcerias entre universidades, institutos de pesquisa e empresas. É cada vez mais frequente encontrar no Brasil profissionais com mestrado e doutorado nas organizações, fazendo ou gerenciando P&D. Essa nova realidade cria uma importante oportunidade de aproximação dos órgãos que fazem ciência com as empresas, como já ocorre no agronegócio.

Se desejamos novas vacinas e novos produtos e serviços que beneficiem a sociedade, necessitamos da competência das organizações na definição de estratégias de mercado, logística e capacidade de produ-

ção. Portanto, a ciência brasileira precisa de ambiente favorável para que haja interação com os setores produtivos de maneira contínua e intensa.

O terceiro alvo é construir ambiente institucional favorável. O Brasil demonstra que tem vocação para a construção de uma indústria moderna baseada na bioeconomia, que demande insumos e ofereça produtos renováveis e sustentáveis, tendo por base a biologia. Já somos reconhecidos como o país que tem a maior produção de energia por biomassa e temos um visível potencial para a produção de bioinsumos e químicos renováveis.

Mas bioeconomia baseada apenas em biotecnologia não basta. O mundo se renovou depois de 2007, quando surgiu o *smartphone* e tudo o que representa. É preciso definir um planejamento de longo prazo, que garanta avanços no processo de automação, no uso da inteligência artificial e na interação das ferramentas do mundo digital com a biotecnologia. Isso tornaria a economia brasileira mais complexa e diversificada, facilitando a captura de valor nas cadeias produtivas. Para isso, torna-se necessário estabelecer fundamentos para uma política planejada e integrada, com a participação da academia e do setor produtivo e tendo por base a vocação brasileira para a bioeconomia.

Para que os esforços sejam articulados, deve-se criar o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), com o propósito de coordenar os recursos e esforços dos agentes que atuam no ecossistema de inovação, ou seja, universidades, institutos de pesquisa e empresas. Nesse novo modelo de política para a inovação, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) precisa ser fortalecido para atuar de modo ativo e baseado em prioridades estabelecidas por essa política, funcionando como agência de fomento e coordenação dela, que teria na Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e na Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) os braços de atuação em termos de apoio à minimização dos riscos inerentes ao processo de inovação. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii) deveriam estar integradas a essa política na execução de seus esforços de P&D.

O SNCTI deverá garantir o fim da pulverização e da fragilização de projetos, bem como o foco e a robustez nos programas de pesquisa setorial, sempre em consonância com as demandas da sociedade em busca do aumento da produtividade, por meio de avanços na economia digital, na automação e na produção sustentável.

Fazer ciência é cada vez mais complexo e caro. Portanto, além de coordenação, é preciso que o Estado brasileiro explicita seu compromisso com a inovação, estabelecendo a aplicação de 2% do PIB para esse fim, meta a ser atingida em cinco anos, mesmo com todas as dificuldades que o ambiente de crise fiscal

impõe. É nos ambientes de crise que o investimento (e não o gasto) em inovação mostra-se como saída a ser priorizada. Também é necessário robustecer a conexão do Brasil com os centros geradores de ciência mundial, que está tênue, revigorando ações de parceria com universidades e institutos de referência, visando formar pesquisadores e desenvolver programas de inovação colaborativos com universidades e institutos brasileiros.

Boa parte do tempo do pesquisador e dos gestores de P&D é gasta no cumprimento de processos burocráticos que podem ser simplificados. Enviar um material do Brasil para o exterior exige o mesmo esforço, custos e conhecimento de uma empresa logística que atue em exportação. Comprar reagentes é processo moroso e que não garante a aquisição do tipo que se necessita. E, vencidos os trâmites e riscos inerentes à geração do conhecimento, há ainda mais um nó burocrático e caro: registrar uma patente. Esse é outro processo desestimulante. O reordenamento burocrático focado em P&D é pilar a ser resolvido para que haja menores custos econômicos e de transação nesse processo.

Por fim, e por ser um pilar fundamental e decisivo para a construção de futuro, é preciso criar um esforço coordenado de estímulo às *startups*. O Brasil hoje é exportador de jovens empreendedores, que buscam nos Estados Unidos, Inglaterra e Portugal, principalmente, o ambiente para inovação que não encontram aqui. Os órgãos de pesquisa necessitam de arranjo institucional e recursos que viabilizem o acolhimento de jovens brilhantes em seus locais, para que possam compartilhar conhecimento, infraestrutura de pesquisa e redes de relacionamento, visando desenvolver produtos e processos inovadores, e para atrair empresas que queiram participar do processo de inovação aberta. Já há experiências exitosas sendo executadas no Brasil, mas sem o devido suporte institucional.

Paulo do Carmo Martins

Economista pela UFJF, mestre pela UFV e doutor pela USP em Economia Aplicada, servidor de carreira da Embrapa, foi secretário de Agropecuária e Abastecimento e secretário de Governo da Prefeitura de Juiz de Fora.

**Norte e Nordeste – Subsídios e diretrizes para
o desenvolvimento regional: o enfrentamento
nacional à miséria endêmica e aos efeitos da
pandemia devastadora**

*Gustavo Nogueira, Jéssica Moraes de Moura
e Francisco de Paula Barreto Filho*

INTRODUÇÃO

A atual situação econômica e social enfrentada pelo Brasil, agravada pela crise provocada pelo coronavírus, exige um novo olhar sobre as políticas públicas que são implementadas pelos governos com vistas a promover o desenvolvimento e o bem-estar da população.

Mais do que nunca, as assimetrias regionais – de natureza estrutural – se sobrepõem, sendo fundamental pensar em soluções que se destinem a combater as realidades distintas, em um país que tem dimensões continentais, abrigando mais de 209 milhões de pessoas, distribuídas em cinco regiões, 27 unidades federativas e 5.570 municípios.

É diante desse cenário que o presente artigo se propõe a instigar o debate sobre pressupostos da questão estrutural das desigualdades e oferecer um olhar sobre as regiões Norte e Nordeste, analisando-as mediante um grupo específico de indicadores consagrados e comparáveis nacionalmente, que impactam diretamente o tecido social e econômico de suas populações. Ademais, apresenta-se um conjunto de propostas compensatórias para as regiões destacadas, que foram compiladas e sistematizadas a partir de estudos diversos, elaborados por especialistas e instituições de renome nacional e que se encontram devidamente referenciados ao longo do texto.

Salta-nos aos olhos que o papel do Estado brasileiro é decisivo em uma sociedade de contrastes e desigualdades sociais gritantes como a nossa. No agora e mais do que nunca, exige-se a implantação de um modelo que impulse o crescimento inclusivo com redução das desigualdades, promova o desenvolvimento sustentável e o bem-estar social com transparência e efetivo controle social, respeitando os direitos humanos, os valores democráticos e a diversidade de seu povo.

Os desafios políticos e institucionais postos para o pós-pandemia impõem, assim, uma ordem nova à conduta e à governabilidade pública, sobretudo na promoção dos princípios e valores relevantes pela coletividade e que consagram o primado da democracia.

Diante do exposto, o artigo que ora se apresenta está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução, que se propõe a descrever a motivação e as diretrizes que guiaram essa reflexão. Na seção seguinte, apresentam-se os pressupostos gerais com ênfase na questão estrutural que, historicamente, promove desigualdades no Brasil. A seção “Desafios das regiões Norte e Nordeste: contrastes nacionais” reúne um conjunto de indicadores agrupados por eixos temáticos, oferecendo um panorama da realidade que é objeto desse estudo. Já a seção “Reflexões propositivas: ações para potencializar as regiões Norte e Nordeste” sistematiza as principais propostas de natureza compensatória que foram compiladas e que podem ser consideradas para minimizar os contrastes e promover o desenvolvimento regional, com foco

naquilo que deve ser priorizado pelos governos, sobretudo no que se refere a políticas de proteção, promoção e infraestrutura social no contexto pós-pandemia. Por fim, o artigo contempla as considerações finais, ressaltando que as intervenções públicas em âmbito nacional e as políticas de investimentos que dão exclusividade e prioridade ao crescimento econômico concentrado estão esgotadas. Essas trajetórias não são e não terão as melhores consequências no plano dos efeitos da regionalização e da disseminação do “desenvolvimento nacional”, sobretudo das regiões Norte e Nordeste, por, historicamente, herdarem traços profundos de desigualdades que marcam um Brasil de contrastes.

PRESSUPOSTOS GERAIS

A questão regional brasileira, sob o ângulo das disparidades inter e intrarregionais do crescimento econômico e de seus efeitos sobre a dimensão do desenvolvimento macrossocial, é o problema mais grave da sociedade nacional. Isso porque a observância dos efeitos da histórica e enorme concentração macroeconômica tem sido determinante na formação de núcleos dinâmicos consolidados à revelia de espaços, subespaços e populações regionais.

É indispensável afirmar que as desigualdades sociais nas frações regionais, leiam-se riqueza e renda, são ostensivas e crescentes em todas elas. Distingue-se que no Norte e no Nordeste a questão é extremamente agudizada. Por qualquer indicador que se projete nos níveis sociais e de qualidade de vida nessas regiões, é uma fratura exposta da Nação.

Sob uma ótica estrutural, o contraponto central entre as regiões “dinâmicas” e as “atrasadas” deve resvalar para o assentimento de que as verdadeiras distâncias que existem estão entre pessoas ricas e pobres.

As dicotomias e fraturas entre o urbano e o rural precipitam a brutal evolução dos níveis de pobreza. Cumpre ao Estado, enquanto produtor e gerador de bens e serviços que lastreiam a qualidade de vida e os níveis de sobrevivência humana, assumir sua mais importante missão. A atual pandemia, além dos gravíssimos níveis de mortalidade, expõe a nu o profundo quadro de miséria humana.

Admite-se assim que, ao prevalecerem as históricas dinâmicas concentracionistas do capital e do trabalho, em suas tendências dominantes, não se permitirá a reversão dos atuais e perversos contrastes sociais. O imperativo dessa dinâmica é meridiano: concentrar para crescer, e crescer para concentrar, cânone sagrado da dinâmica do capital e de seus níveis de reprodução orgânica.

Qualquer que seja a leitura que se faça das exclusões nos marcos regionais, no Nordeste e no Norte do Brasil, notadamente em áreas urbanas, o principal e mais grave problema se remete à dimensão das

disparidades sociais em termos do bem-estar em todas as suas variantes, sendo essa a verdadeira face das desigualdades inter e intrarregionais.

Assim, há que se recorrer à compreensão do processo concentracionista, observadas as tendências prevaletentes, nos âmbitos estruturais e setoriais do “desenvolvimento” brasileiro do pós-guerra até o momento atual. O setor público nacional, sobretudo das instâncias federais, contribui decisivamente para a formação do que se convencionou designar o fenômeno de que o Brasil é uma federação de economias regionais e estaduais mal compensadas.

Na economia, o Estado brasileiro, enquanto investidor e regulador incisivo das atividades econômicas, sempre deu suporte estrutural a estas, sendo alocador de recursos nos níveis setorial e espacial, e, como tal, seu papel é determinante. As políticas macroeconômicas espaciais e setoriais, oriundas da matriz nacional, têm tido efeitos significativos na concentração espacial das atividades produtivas em todos os setores que impulsionam o crescimento econômico.

A apregoada matriz da integração econômica nacional, embasada no suposto histórico e dominante ao longo de décadas, para o que se destinaram enormes parcelas da poupança e investimentos públicos, foi determinante para gerar núcleos e eixos dinâmicos, em contraponto às incontáveis periferias econômicas.

As trajetórias das intervenções públicas em âmbito nacional e de suas políticas de investimentos dando exclusividade e prioridade ao crescimento econômico concentrado demonstram que essas trajetórias não são e não terão as melhores consequências no plano da regionalização e da disseminação dos efeitos multiplicadores do “desenvolvimento nacional”.

Isso porque as políticas macro, em quaisquer de suas vertentes – sobretudo industrial, agrícola, de comércio exterior, fiscal, de integração compensatória dos mercados internos, de câmbio e de combate à inflação –, são indiferenciadas, e, enquanto tais, não possuem diferenciação regional. Ou seja, são predominantemente setoriais e, portanto, não inserem um conteúdo regional e socioeconômico explícito.

Ao longo de décadas, as estratégias e políticas públicas do Estado brasileiro, em seu “modelo e estilo de desenvolvimento econômico brasileiro”, privilegiaram processos concentracionistas. Nessa dinâmica geral, podem até ser consistentes os padrões que regem a dimensão da expansão do capital, de sua produção e mercados, revelando-se, no entanto, perversos quanto a seus efeitos na determinação e aprofundamento das disparidades regionais.

Um dos principais dilemas da intervenção pública é o de que, ao prevalecer a dominância das macropolíticas públicas, estas tendem a se subordinar ao pressuposto central que ainda continuará assentado em

“crescer para concentrar, e concentrar para crescer”. Em decorrência, devem se perpetuar a indiferenciação regional e seus efeitos em termos de disparidades regionais.

Essa tendência vem de longa data disseminando heterogeneidades estruturais nos âmbitos setorial e espacial. As consequências não poderiam ter sido outras senão as desigualdades regionais derivadas do estilo e padrão de crescimento econômico.

O padrão adotado e reforçado pelo Estado se estratificou e se consolidou: i) por uma intensa e determinada industrialização concentracionista, a partir das áreas e centros dinâmicos urbano-industriais; ii) pela rápida expansão de fronteiras agrícolas “modernas tecnologicamente”, aquelas agroexportadoras; iii) pela modernização do setor primário, via alocação de infraestrutura produtiva, combinando-se essa iniciativa com políticas expansionistas de comércio exterior, não concedendo tratamento diferenciado (créditos, subsídios fiscais e infraestrutura) às áreas estagnadas regionais; iv) por propiciar apoio às áreas dinâmicas dos setores terciários, em particular, dos subsetores intermediários, financeiros, governo e comércio; e v) por uma crescente e contínua disponibilização de instrumentos e mecanismos fiscais e creditícios que ensejassem sempre uma grande participação do setor público nas áreas dinâmicas da economia.

Os rígidos padrões de investimentos públicos, em todos os governos da Nação, adotaram critérios de homogeneização estrutural e setorial à vista da consolidação do estilo de crescimento com reduzidos efeitos no plano das regiões periféricas.

O exemplo mais perverso é o da ênfase acentuada das falseadas políticas habitacionais, todas, de que o móvel central era a casa própria. Os investimentos volumosos, durante décadas, feitos a partir das poupanças públicas dos trabalhadores, tinham um endereço subjacente: estimular a construção civil. A totalidade das cidades brasileiras cresceram inchando. Legiões incontáveis de migrantes se “urbanizaram” precipitadamente. Esse foi o resultado: a transferência do não emprego rural para as cidades desertificou o mundo rural, aumentou brutalmente os custos de urbanização e segregou populações em periferias desumanas.

Essa dinâmica estratégica indiferenciada do Estado consolidou a concentração demandada pela expansão capitalista, permitindo a ampliação de *gaps* que se estabeleceram inter e intrarregionalmente entre os espaços dinâmicos e o “resto”. É evidente que as heterogeneidades estruturais inter-regionais, econômicas e sociais se aprofundaram. E, mais grave, há claros sintomas de irreversibilidade e de cometimento das potencialidades regionais que claramente existem.

Para que se possa constatar esse enunciado, é fundamental considerar que, se, de um lado, ocorreram extremas dinâmicas concentracionistas com efeitos perversos nos marcos do emprego e da renda e igualmente evidente distribuição desigual das riquezas, de outro, houve deterioração e aprofundamento

significativo das condições socioeconômicas da população, agravadas pela transferência de populações do mundo rural (migrações derivadas do não emprego) para a concentração em restritas áreas com acelerados níveis de urbanização.

Desse modo, a par das disparidades como efeitos reflexos da dinâmica concentracionista dos segmentos “modernos e de alta tecnologia” da economia igualmente em espaços restritos, os efeitos mais significativos podem ser avaliados nas seguintes dimensões: i) econômicas, por meio do atual registro dos insuficientes crescimentos dos produtos total, setorial, rendas per capita, mercado de trabalho (oferta e demanda de empregos), padrões de consumo etc.; ii) sociais, nos campos da esperança de vida, educação, saúde, habitação, abastecimento de água, condições e infraestruturas sanitárias e ambientais, defesa social e segurança pública; e iii) demográficas, quanto à mortalidade, migrações e concentração, fecundidade etc.

Assim como o esforço público nas últimas décadas atribuiu escassas prioridades e investimentos aos espaços regionais com retardos, contribuiu decisivamente para a predominante configuração em termos dos complexos urbano-industriais e agroexportadores. A par disso, insuficientes esforços foram feitos no sentido de amenizar os efeitos de segregação econômica, resultando em exclusão social com efeitos dramáticos que se projetam nas populações pobres periféricas.

As regiões Norte e Nordeste exibem indicadores perversos que atingem brutalmente a sobrevivência dos pobres e miseráveis que estão distantes de ser os primeiros.

Admite-se que, temporalmente, as políticas compensatórias, mesmo que insuficientes, e os instrumentos de distribuição de renda direta e ou indireta, fundados no assistencialismo, serão sempre precários para assegurar níveis de qualidade de vida e de bem-estar diferentes daqueles que são efeitos multiplicadores, emprego e renda, derivados de uma efetiva desconcentração econômica entre as regiões do País.

Alternativamente, o Estado pode e deve continuar praticando políticas compensatórias, compreendendo que estas não ultrapassam o limiar de um precário suporte às estratégias de sobrevivência.

Os dados disponíveis, ora apresentados neste texto, configuram que se deve reforçar a tese no sentido de que o papel do Estado brasileiro deve ter continuamente estratégias mutuamente complementares que se repartam na dimensão econômica e espacial, combinadas com as de natureza social em termos de bem-estar das populações.

As políticas públicas nem sempre são variantes do processo político geral. As macroeconômicas derivam de interesses restritos e por vezes têm efeitos indutores de desigualdades. Entretanto, elas são dominantes nas decisões públicas prioritárias. Há o entendimento e a presunção de que, minimamente, qualquer esforço de reversibilidade do *status quo* tem de rever os atuais rígidos padrões de investimentos públicos.

Estado e os braços do governo devem também alcançar e gerar efeitos diretos mediante estratégias compensatórias ao alcance do emprego, trabalho, renda e sustentabilidade social em termos de qualidade de vida. Esses são os desafiadores cenários à vista de novas formas e estilos de governabilidade para a Nação em todas as regiões brasileiras, em especial Norte e Nordeste.

DESAFIOS DAS REGIÕES NORTE E NORDESTE: CONTRASTES NACIONAIS

Quase 75 milhões de brasileiros vivem nas regiões Norte e Nordeste.¹ Esta última é a segunda região mais populosa do Brasil, abrigando 27% da população e ficando atrás apenas do Sudeste, que abriga um percentual de 42%. Apesar desse número, o primeiro contraste que se evidencia é econômico: o Nordeste, com a participação de nove estados brasileiros, é responsável por apenas 14,5% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional,² ficando atrás do Sudeste (52,9%) e do Sul (17%). A Região Norte, que abriga uma parcela de 9% da população distribuída em sete estados, ocupa a última posição na participação do PIB, contribuindo com apenas 5,6% do montante total do Brasil.

Para se ter ideia dessa disparidade econômica e considerando um exercício de simulação, se mantido o atual valor do PIB do Sudeste (R\$ 3.480.767.312) e aplicada uma taxa de crescimento de 3% no PIB do Norte (R\$ 367.861.916) e do Nordeste (R\$ 953.213.241), seriam necessários, respectivamente, 75 e 44 anos para que essas regiões alcançassem montantes similares ao PIB atual do Sudeste. Essa análise reitera aspectos da concentração econômica que precisam ser alvos de estratégias para estimular e fortalecer economias regionais.

Em outra dimensão e quando se observa o percentual das populações urbana e rural³ que vivem nessas regiões, outro dado chama a atenção: as regiões Norte e Nordeste são as que mais possuem populações na zona rural, com um percentual de 26,4% e 26,6%, respectivamente. Esse número está bem acima da média do Brasil, que possui 15,3% de sua população na zona rural. Já quando comparado às demais regiões, o Sudeste, o Centro-Oeste e o Sul abrigam, respectivamente, 7,0%, 11,2% e 14,8% de suas populações na área rural. Essa reflexão é importante quando levamos em conta os problemas de infraestrutura urbana que se identificam nas cidades. Sem estrutura adequada e condições para atender toda essa população, é fundamental pensar em maneiras de estimular a vivência dos indivíduos em seus espaços de origem,

1. IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADC/A), 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca/tabelas>.

2. IBGE. Sistema de Contas Regionais, 2017. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101679_informativo.pdf.

3. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), 2018. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-setor-saneamento>.

dando condições de estudo e trabalho, para que não se fortaleça um movimento migratório que em muito pode agravar os problemas do Brasil.

No que se refere aos impactos da pandemia da covid-19 nas atividades econômicas dessas regiões e considerando dados do Banco Central divulgados em julho de 2020, verifica-se que o Índice de Atividade Econômica Regional⁴ (IBCR) tanto do Norte quanto do Nordeste apresentou recuo, seguindo o resultado do cenário nacional, que recuou 11,4% no período, após relativa estabilidade no trimestre anterior, repercutindo retrações significativas em todas as regiões. No Norte, o índice recuou 6,9% no trimestre até maio, em relação ao encerrado em fevereiro (0,6%), de acordo com dados dessazonalizados, com retrações de 4,5% no Pará e de 15,2% no Amazonas. Já no Nordeste, evolução da atividade econômica refletiu os impactos da pandemia da covid-19 a partir de março, sendo a região com maior variação negativa do IBCR e que repercutiu os resultados regionais mais fracos nos serviços e no varejo restrito, além de dividir com o Sul o pior desempenho da indústria geral na avaliação trimestral. O IBCR Nordeste recuou 8% no trimestre até maio, em relação ao encerrado em fevereiro (0,3%). Nessas regiões, o comércio foi uma das atividades mais afetadas por restrições de funcionamento e medidas de isolamento social. As vendas do comércio ampliado apresentaram recuos significativos no trimestre encerrado em maio em todas as regiões, com menores retrações no Centro-Oeste (-15,2%) e no Sul (-16,0%) e maiores no Norte (-22,7%) e no Nordeste (-25,1%).

Refletindo sobre a sustentabilidade fiscal dos estados das regiões Norte e Nordeste, uma avaliação geral indica endividamento com poucos recursos para investimento. Segundo a Secretaria Nacional do Tesouro (STN), o quadro dos últimos sete anos mostra crescimento real de 39,36% das despesas com pessoal em média dos entes subnacionais.⁵ As despesas apresentadas nessa análise são brutas, ou seja, sem as deduções previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Considerando a Região Norte, verifica-se que os estados do Acre, Pará, Roraima e Tocantins tiveram crescimento real acima da mediana. No Nordeste, a expansão acima da mediana, no período observado, ficou presente no Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte.

Considerando a relação entre a despesa de pessoal e a receita corrente líquida, conforme mostra a Figura 1, especificamente os estados do Tocantins, Acre, Rio Grande do Norte, Piauí e Paraíba apresentam comprometimento de suas receitas correntes líquidas com despesas com pessoal superior ao limite de 60%.

4. *Boletim Regional*, v. 14, n. 3, jul. 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/boletimregional>.

5. *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais*, 2019. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2019/114-2>.

Gráfico 20 | Relação entre a despesa com pessoal e a receita corrente líquida (exercício 2018)



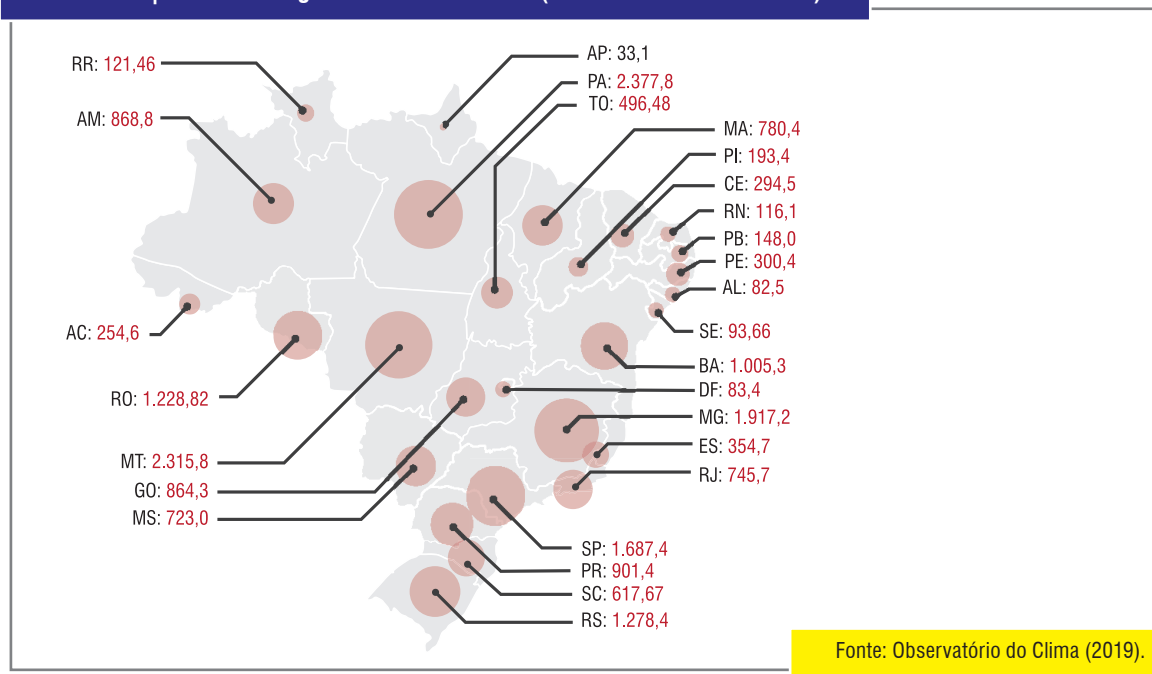
Sobre o regime de previdência,⁶ entende-se como custo dos regimes o aporte realizado pelo Tesouro Estadual para cobrir o déficit previdenciário de todos os poderes, ou seja, o montante de recursos gastos além dos vinculados à previdência. Segundo os números publicados e destacando o recorte do Norte e Nordeste em análise, verificam-se variações expressivas nos estados do Piauí, Rio Grande do Norte, Bahia e Tocantins. Para concluir essa caracterização fiscal, aborda-se o cálculo da capacidade de pagamento (Capag), que corresponde a uma avaliação da situação fiscal dos entes subnacionais, o que, além de sintetizar essa situação em uma simples nota, possibilita a comparação entre eles. Tomando por base metodologia e informações conhecidas e padronizadas, a Capag tem como objetivo apurar o grau de solvência do ente, o nível de poupança e a situação do caixa. De acordo com a análise da Capag realizada em 2019, 11 estados possuem nota A ou B, a qual permite que o ente receba garantia da União para novos empréstimos. No Norte, os estados elegíveis são Acre, Amapá, Pará e Rondônia; no Nordeste, apenas Alagoas, Paraíba e Piauí.

Em uma perspectiva ambiental, as regiões Norte e Nordeste sofrem com alterações climáticas e com ações de desmatamento provocadas pelo homem. Considerando o indicador emissão de gases do efeito estufa⁷ (Gráfico 21), verifica-se que, quanto maior a emissão de dióxido de carbono (CO₂), mais mal colocado

6. Idem.

7. *Ranking de Competitividade dos Estados*, 2019. Centro de Liderança Pública (CLP). Disponível em: <http://www.rankingdecompetitividade.org.br>.

Gráfico 21 | Emissão de gases de efeito estufa (em milhões de toneladas)



fica o estado nesse indicador. Estados da Região Norte ocupam as primeiras posições e, portanto, têm emitido mais CO₂ na atmosfera. Além disso, a taxa de desmatamento na Amazônia⁸ em 2019 alcançou 10.129 quilômetros quadrados, elevando-se em 34% em relação ao ano anterior e tornando-se a maior alta percentual neste século e a maior taxa desde 2008. Os estados em que se verificaram maiores altas foram da Região Norte, destacando-se Roraima (203%), Acre (54%) e Pará (52%).

No ano atual, os alertas de desmatamento na Floresta Amazônica também vêm sendo destacados, tendo altas históricas no primeiro trimestre, se comparado ao mesmo período dos últimos quatro anos. Nos meses de janeiro, fevereiro e março de 2020, foram emitidos alertas para 796,08 km² da Amazônia, aumento de 51,45% em relação ao mesmo período de 2019, quando houve alerta para 525,63 km². Em 2018, foram 685,48 km²; em 2017, 233,64 km²; e, em 2016, 643,83 km².

A realidade da pobreza também é um importante indicador estrutural que está mais evidente nas regiões Norte e Nordeste. Analisando dados do número de pessoas inscritas no Cadastro Único do governo,⁹ isto é, pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade, verifica-se, conforme mostra o Quadro 1, que a Região Nordeste apresenta a maior proporção, com 55,3% da população, e a Região Norte, a

8. Observatório do Clima, 2020. Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/inpe-consolida-dado-e-desmatamento-sobe-ainda-mais>.

9. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), dez. 2019. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>.

segunda maior, com 52,1%. No Brasil, 36,5% da população está inscrita no Cadastro Único, sendo que as regiões Sul e Sudeste juntas somam 50,1%, ficando ainda atrás do Nordeste.

Desse quantitativo de pessoas inscritas e analisando os indivíduos que se encontram situação de extrema pobreza, observa-se que a Região Nordeste apresenta a maior proporção de pessoas inscritas no Cadastro Único que se encontram em situação de extrema pobreza (64,3%), e a Região Norte, a segunda maior, com 60,2%. No Brasil, 51,2% das pessoas que estão inscritas no Cadastro Único se encontram em situação de extrema pobreza, e a Região Sul possui a menor proporção, com 29,3%.

Quadro 1 Total de pessoas inscritas no Cadastro Único			
Região	Total (1.000 pessoas)	Pessoas inscritas no Cadastro Único (1.000 pessoas)	Proporção
Norte	18.079	9.415	52,1%
Nordeste	56.891	31.465	55,3%
Sudeste	88.261	23.653	26,8%
Sul	29.900	6.958	23,3%
Centro-Oeste	16.144	4.926	30,5%
Brasil	209.276	76.417	36,5%

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do Ministério da Cidadania (dez. 2019).

Já analisando a quantidade total de pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família, também se mantêm as proporções: a Região Nordeste apresenta a maior proporção de pessoas beneficiárias, com 35,9% da população, e a Região Norte, a segunda maior, com 33,5%. No Brasil, 19,6% da população é beneficiária do Programa Bolsa Família, e a Região Sul possui a menor proporção do País, com 8,2%.

Esse panorama sintetiza a situação de fragilidade econômica e social de grande parte da população residente dessas regiões. Conforme já apontava a especialista Tânia Bacelar, existe uma heterogeneidade entre as regiões do Brasil, de modo que se podem observar “ilhas dinâmicas” localizadas em algumas delas, enquanto outras sofrem impactos mais adversos, por não serem tão competitivas ou por estarem submetidas a intensos processos de reestruturação. De acordo com Bacelar, “a consequência dessa leitura é a dificuldade em considerar a heterogeneidade real do Brasil. Cada lugar requer uma solução que venha

da realidade. Quando se tem uma política centralizada, o tratamento é homogeneizado. A centralização faz com que as propostas venham de cima para baixo, e essa é uma tradição das políticas sociais no país”.¹⁰

É esse modelo de desenvolvimento que deve ser superado. É preciso identificar as potencialidades das regiões, investir em infraestrutura, dar condições para melhorar os indicadores sociais e de bem-estar da população, dinamizar a economia e oferecer maior capacidade de investimento aos governos que têm desafios maiores e estruturais a superar. A seguir, são apresentados outros indicadores que caracterizam a vulnerabilidade das regiões Norte e Nordeste, considerando as dimensões da educação, trabalho e renda, aspectos da saúde, infraestrutura, segurança, ecossistemas de inovação, meio ambiente e aspectos econômicos e fiscais.

PROMOÇÃO SOCIAL:

DADOS QUE CARACTERIZAM POPULAÇÕES VULNERÁVEIS

Esse eixo agrupa um conjunto de 12 indicadores que abordam a dimensão educacional, investimentos em ciência e tecnologia e aspectos do rendimento da população residente nas regiões Norte e Nordeste. Em uma perspectiva comparada, esses números revelam fragilidades e retratam um cenário de desigualdade regional.

Analfabetismo

Em uma análise inicial da proporção de pessoas com 15 anos ou mais de idade que são analfabetas,¹¹ é possível ter uma dimensão do problema: o Brasil possui mais de 11 milhões de pessoas com 15 anos ou mais que são consideradas analfabetas, representando 5,6% de sua população nessa faixa etária. O Nordeste abriga o maior número de pessoas analfabetas, tanto em números absolutos quanto em proporção, possuindo mais de 6,2 milhões de pessoas nessa categoria e representando 13,9% da população com 15 anos ou mais da região. Já o Norte ocupa a terceira posição em números absolutos (1,025 milhão de pessoas) e se configura como a segunda maior região em que a proporção da população de 15 anos ou mais é analfabeta, com 7,6%. As regiões Sul e Sudeste possuem as menores taxas, ambas com o percentual de 3,3%.

10. BACELAR, Tânia. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (org.). *Políticas públicas e gestão*. Rio de Janeiro: FASE, 2003. p. 3.

11. IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADC/A), 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca/tabelas>.

Ensino Superior completo

Observando a proporção de pessoas com 25 anos ou mais de idade que possuem Ensino Superior completo,¹² o contraste também fica evidente. O Nordeste apresenta a menor proporção de pessoas com 25 anos ou mais com Ensino Superior completo, representando apenas 12,1% da população nessa faixa etária, e o Norte, a segunda menor proporção, com 13,4%. Esses números estão bem abaixo da média do Brasil, que tem 17,4% da população com 25 anos ou mais com Ensino Superior completo, sendo que a Região Sudeste apresenta a maior proporção (20,5%).

Número médio de anos de estudo

Na perspectiva do número médio de anos de estudo das pessoas com 25 anos ou mais de idade,¹³ os dados indicam que a Região Nordeste possui a menor média, com um número de 8,1 anos de estudo. O Norte ocupa a segunda posição, com uma população com 25 anos ou mais de idade com a média de 8,9 anos de estudo. A média do Brasil entre essa população é de 9,4 anos de estudo, e a Região Sudeste apresenta a maior média, de 10,1 anos.

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)

Para concluir essa dimensão educacional, analisamos os dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).¹⁴ O indicador é dividido em três aspectos, contemplando resultados para o Ensino Fundamental I, Ensino Fundamental II e Ensino Médio. A Região Norte possui as piores taxas do Ideb em dois dos níveis observados – Ensino Fundamental I (5,3) e Ensino Médio (3,6) –, tendo o segundo pior resultado no Ensino Fundamental II (4,3). O Nordeste ocupa a segunda pior posição no Ensino Fundamental I (5,2), empata com a Região Norte na pior nota do Ensino Médio (3,6) e tem o pior resultado no Ensino Fundamental II (4,2). Considerando as médias do Brasil, verifica-se que no Ensino Fundamental I a média foi de 5,8; no Ensino Fundamental II, de 4,6; e, no Ensino Médio, de 3,8. O Sul possui a melhor nota no Ensino Fundamental I (6,3); o Centro-Oeste, a melhor no Ensino Fundamental II (5,0); e o Sudeste, a melhor no Ensino Médio (4,1). Os dados demonstram o quanto as regiões Norte e Nordeste estão abaixo do desempenho do Brasil e das demais regiões.

O Quadro 2 apresenta uma síntese dos indicadores discutidos na dimensão da educação.

12. Idem.

13. Idem.

14. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 2017. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br>.

Quadro 2 | Síntese de indicadores educacionais

Região	Analfabetismo	Ensino Superior Completo	Anos de Estudo	Ideb		
	Proporção de pessoas com 15 anos ou mais de idade que são analfabetas	Proporção de pessoas com 25 anos ou mais de idade que possuem Ensino Superior completo	Número médio de anos de estudo das pessoas com 25 anos ou mais de idade	Ensino Fundamental I	Ensino Fundamental II	Ensino Médio
Norte	7,6%	13,5%	8,9	5,3	4,3	3,6
Nordeste	13,9%	12,1%	8,1	5,2	4,2	3,6
Sudeste	3,3%	20,5%	10,1	6,2	4,9	4,1
Sul	3,3%	17,9%	9,7	6,3	4,9	3,9
Centro-Oeste	4,9%	20,2%	9,8	6,0	5,0	3,9
Brasil	6,6%	17,4%	9,4	5,8	4,6	3,8

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados da PNADC/A (2019) e do Inep (2017).

Investimentos em ciência e tecnologia e em pesquisa e desenvolvimento

Analisando as informações que refletem o dispêndio dos governos estaduais em ciência e tecnologia (C&T) e em pesquisa e desenvolvimento (P&D) (Figura 3),¹⁵ observa-se a carência em investimentos nesse setor: o Norte ocupa a última posição, sendo a região que menos investe em C&T, com participação de 3,1%, e a que participa com apenas 1% em P&D. O Nordeste possui o terceiro pior resultado em investimentos em C&T e em P&D, participando com 10,3% e 7%, respectivamente. A Região Sudeste apresenta o maior percentual de investimentos em C&T e em P&D, com 70% e 80,6%, respectivamente.

Ecosistemas inovativos: incubadoras e aceleradoras

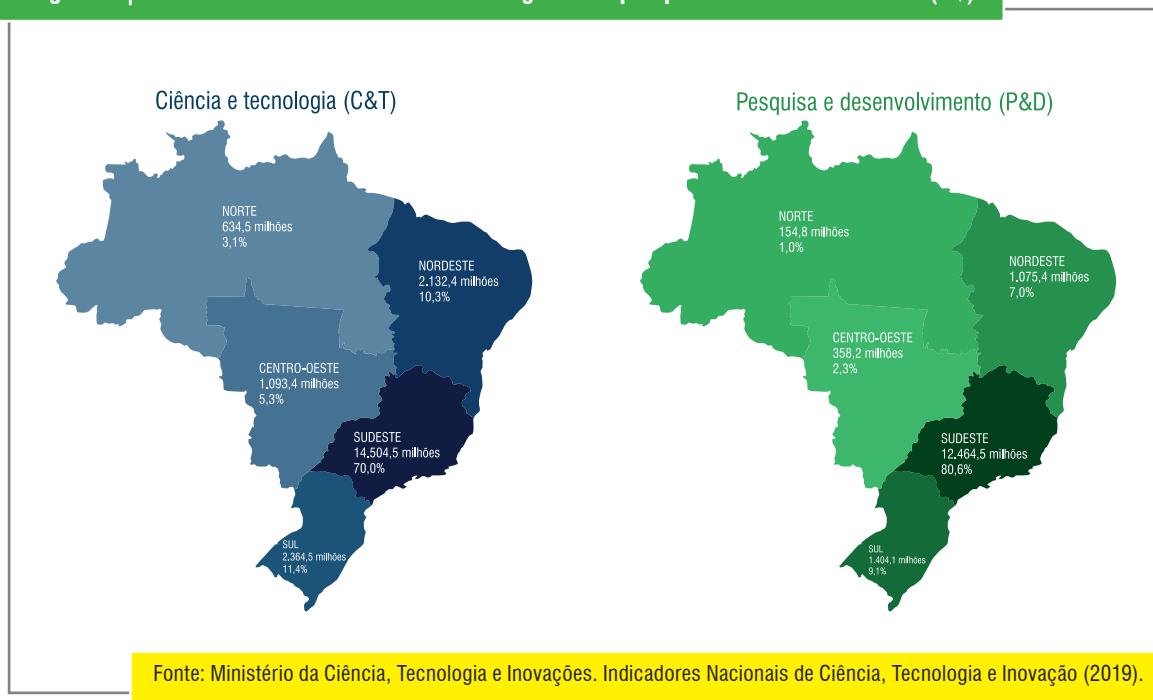
Em uma análise dos ecossistemas inovativos,¹⁶ verifica-se que o Norte possui o menor número de incubadoras e aceleradoras, com 9,8% do total do Brasil, e o Nordeste, a terceira participação, com 16%. A Região Sudeste apresenta o maior percentual, 32,4%. Já o número de patentes de invenção (PI)¹⁷ evidencia que os 10 estados brasileiros que mais depositaram pedidos de patentes em 2018 foram responsáveis por 86% do total desses pedidos. O Nordeste se faz presente nessa lista com Paraíba (sétima posição),

15. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Indicadores Nacionais de Ciência Tecnologia e Inovação, 2019. Disponível em: http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/indicadores_cti.html.

16. Mapeamento dos mecanismos de geração de empreendimentos inovadores no Brasil. Anprotec, 2019. Disponível em: <https://anprotec.org.br/site/publicacoes-anprotec/estudos-e-pesquisas>.

17. Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Inpi). Indicadores de Propriedade Industrial, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br>.

Figura 3 | Investimentos em ciência e tecnologia e em pesquisa e desenvolvimento (R\$)



Pernambuco (oitava) e Ceará (nona). Nenhum estado do Norte posicionou-se entre os 10. São Paulo, com 1.556 pedidos, foi o estado que mais depositou, com participação de 31%. A Paraíba continua com crescimento expressivo (16%, o maior dentre os integrantes do ranking).

Distribuição de bolsas de pós-graduação no Brasil

Considerando a distribuição de bolsas de pós-graduação no Brasil (Quadro 3),¹⁸ identifica-se no ano de 2019 um total de 94.706 bolsas no País, sendo que a Região Sudeste teve o maior número absoluto (44.445), e a Região Sul, a maior proporção relativa à população (0,07%). O Norte possuiu o menor número de bolsas absoluto e relativo, totalizando 4.295 bolsas e 0,02% por habitante. O Nordeste ocupou a segunda posição em termos relativos, com uma taxa de 0,03% por habitante, e a terceira em número absoluto, com 16.942 bolsas.

18. GeoCapes – Sistema de Informações Georreferenciadas, 2019. Disponível em: <https://geocapes.capes.gov.br/geocapes>.

Quadro 3 | Distribuição de bolsas de pós-graduação no Brasil

Região	Bolsas					População (1.000 hab.)	Proporção em relação à população
	Iniciação Científica	Mestrado	Doutorado Pleno	Pós-Doutorado	Total		
Norte	115	2.253	1.653	274	4.295	18.079	0,02%
Nordeste	212	8.687	6.966	1.077	16.942	56.891	0,03%
Sudeste	322	19.351	21.575	3.197	44.445	88.261	0,05%
Sul	190	10.421	10.416	1.296	22.323	29.900	0,07%
Centro-Oeste	71	3.520	2.717	393	6.701	16.144	0,04%
Brasil	910	44.232	43.327	6.237	94.706	209.276	0,05%

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do GeoCapes – Sistema de Informações Georreferenciadas (2019).

Número de alunos matriculados e titulados em 2018 em programas de pós-graduação no Brasil

Já na análise do número de alunos matriculados em 2018 em programas de pós-graduação no Brasil, observa-se o seguinte cenário: a Região Norte possuiu o menor número de alunos de pós-graduação matriculados, tanto em termos absolutos quanto relativos, totalizando 14.571 alunos matriculados e uma proporção de 0,08%. A Região Nordeste ocupou a segunda posição em termos relativos, com uma taxa de alunos matriculados em pós-graduação de 0,10% por habitante, e a terceira em números absolutos, com 54.236 matriculados. Em 2018, o Brasil teve um total de 288.590 alunos matriculados na pós-graduação, sendo que o Sudeste possuiu o maior número absoluto (140.116), e o Sul, a maior proporção relativa à população (0,20%).

Observando o número de alunos titulados em 2018, evidencia-se que a Região Norte possuiu o menor número de alunos de pós-graduação titulados, tanto em termos absolutos quanto relativos, totalizando 3.951 alunos titulados e uma proporção de 0,02%. A Região Nordeste ocupou a segunda posição em termos relativos, com uma taxa de alunos titulados em pós-graduação de 0,03% por habitante, e a terceira em números absolutos, com 16.1523 titulados. Em 2018, o Brasil teve um total de 87.333 alunos titulados na pós-graduação, sendo que o Sudeste possuiu o maior número absoluto (42.498), e o Sul, a maior proporção relativa à população (0,06%).

Rendimento médio mensal real da população

Verificando a realidade para indicadores de trabalho e renda, identificamos que a Região Nordeste possui o menor rendimento médio mensal real da população residente com rendimento,¹⁹ alcançando o valor de R\$ 1.510, e o Norte, o segundo menor, alcançando o valor de R\$ 1.601. O Brasil possui rendimento médio mensal de R\$ 2.244 e a Região Sudeste apresenta o melhor valor, de R\$ 2.645.

Taxa de desocupação

A taxa de desocupação²⁰ também é outro indicador que ressalta a desigualdade, embora se reconheça que a situação do Brasil como um todo é bastante delicada, já que em 2019 o País teve uma taxa de desocupação de 12,2%. A Região Nordeste apresentou a maior taxa, de 15,6%. O Norte ocupou a terceira posição, com uma taxa de desocupação de 11,9%. O Sul obteve a menor taxa, de 7,5%.

Pessoas de 15 a 29 anos que não estão ocupadas e não estudam

Na ótica da proporção de pessoas de 15 a 25 anos que não estão ocupadas e não estudam,²¹ verifica-se que a Região Nordeste possui a maior proporção, representando 28,1% da população nessa faixa etária. O Norte ocupa a segunda posição, com 25,4% das pessoas de 15 a 29 anos que não estão ocupadas e não estudam. No Brasil, 22,1% da população de 15 a 29 anos não está ocupada e não estuda, e a Região Sul apresenta a menor proporção de pessoas que se encontram nessa situação (15,1%).

Pessoas que estavam temporariamente afastadas do trabalho

Dados mais recentes e que evidenciam como a covid agravou a situação de desemprego no País retratam a proporção de pessoas ocupadas e pessoas que estavam temporariamente afastadas do trabalho²² em junho de 2020. A partir dessas informações, verifica-se que o Nordeste teve a maior proporção de afastados do trabalho devido ao distanciamento social (20,2%) e 51,8% dessas pessoas estavam sem remuneração. O Norte ocupou a segunda posição, com uma proporção de 17,1% afastados do trabalho devido ao distanciamento social, 49,4% deles sem remuneração. O Brasil tinha 83,4 milhões de traba-

19. IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADC/A), 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca/tabelas>.

20. Idem.

21. Idem.

22. IBGE. PNAD Covid-19, jun. 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101737.pdf>.

lhadores ocupados em junho, mas cerca de 14,8 milhões estavam afastados do trabalho. Dessa fatia de afastados, 48,4% estavam sem remuneração, o equivalente a 7,1 milhões de trabalhadores.

O Quadro 4 apresenta uma síntese dos indicadores de trabalho e renda aqui discutidos.

Quadro 4 | Síntese de indicadores de trabalho e renda

Região	Rendimento médio mensal real da população residente com rendimento (R\$)	Taxa de desocupação	Proporção de pessoas de 15 a 29 anos que não estão ocupadas e não estudam	Proporção de pessoas afastadas do trabalho devido ao distanciamento social	Proporção de pessoas afastadas do trabalho que estavam sem remuneração
Norte	1.601	11,9%	25,4%	17,1%	49,4%
Nordeste	1.510	15,6%	28,1%	20,2%	51,8%
Sudeste	2.645	12,4%	20,1%	13,5%	48,4%
Sul	2.499	7,5%	15,1%	7,8%	40,8%
Centro-Oeste	2.498	10,6%	18,2%	11,1%	44,3%
Brasil	2.244	12,2%	22,10%	14,2%	48,4%

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados da PNADC/A (2019) e PNAD Covid-19 (2020).

Proteção social: aspectos da saúde dessa população

Esse eixo agrupa um conjunto de indicadores que abordam a dimensão da saúde e segurança nas regiões Norte e Nordeste. Um total de oito indicadores é apresentado, caracterizando fragilidades que devem ser alvo de políticas públicas.

Taxa de mortalidade infantil

Em uma perspectiva de indicadores de proteção social, a taxa de mortalidade infantil²³ continua sendo um número que demonstra assimetrias. A Região Norte possui a maior taxa de mortalidade infantil, alcançando o dado de 17,47 óbitos de crianças menores de 1 ano para cada 1.000 nascidos vivos, e a Região Nordeste apresenta a segunda maior taxa, de 15,4. No Brasil, a taxa de mortalidade infantil é de 12,4, e a Região Sul possui o menor índice, de 8,77.

23. IBGE. Tábua completa de mortalidade para o Brasil, 2018. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3097/tcmb_2018.pdf.

Esperança de vida ao nascer

No que se refere aos dados de esperança de vida ao nascer, verifica-se que as regiões Norte e Nordeste também possuem os piores resultados, com uma expectativa de vida de 73 e 73,4, anos, respectivamente. No Brasil, a expectativa de vida é de 75,8 anos, e a região Sul possui o maior índice, de 78,5.

Número de casos prováveis de dengue, chikungunya e zika

Analisando dados sobre doenças e considerando o número de casos prováveis de dengue, chikungunya e zika,²⁴ verifica-se que a Região Nordeste ocupa a terceira posição na taxa de incidência de dengue (376,7), a segunda na taxa de incidência de chikungunya (59,4) e a primeira na taxa de incidência de zika (9,5). A Região Norte ocupa a quarta posição na taxa de incidência de dengue (195,8), a terceira na taxa de incidência de chikungunya (23,6) e a segunda na taxa de incidência de zika (4,3). Já o Brasil possui as seguintes taxas de incidência de dengue, chikungunya e zika: 735,2, 62,9 e 5,1. A maior taxa de incidência de dengue é registrada na Região Centro-Oeste (1.349,1); a de chikungunya, na Região Sudeste (104,6,1), e a de zika, na Região Nordeste (9,5).

Distribuição de leitos de UTI

Os dados que tratam da distribuição de leitos de unidade de terapia intensiva (UTI)²⁵ consideram a distribuição espacial total de leitos de UTI nas redes do Sistema Único de Saúde (SUS) e particular em dezembro de 2019 e a população estimada para o mesmo ano. A partir da análise das unidades federadas (Figura 4), o Distrito Federal apresentou o maior índice, com aproximadamente 30 leitos de UTI a cada 100 mil habitantes. Os estados que apresentaram as situações mais críticas de distribuição espacial de leitos de UTI a cada 100 mil habitantes foram Piauí (7,1), Amazonas (7,0), Acre (5,4), Amapá (5,4) e Roraima (4,1), ou seja, um da Região Nordeste e quatro da Região Norte. Na análise por região, verifica-se que o Norte possui o menor número de leitos de UTI a cada 100 mil habitantes: 7,1. Já o Nordeste ocupa a segunda posição, com 10,3 leitos de UTI a cada 100 mil habitantes.

Número de médicos a cada 100 mil habitantes

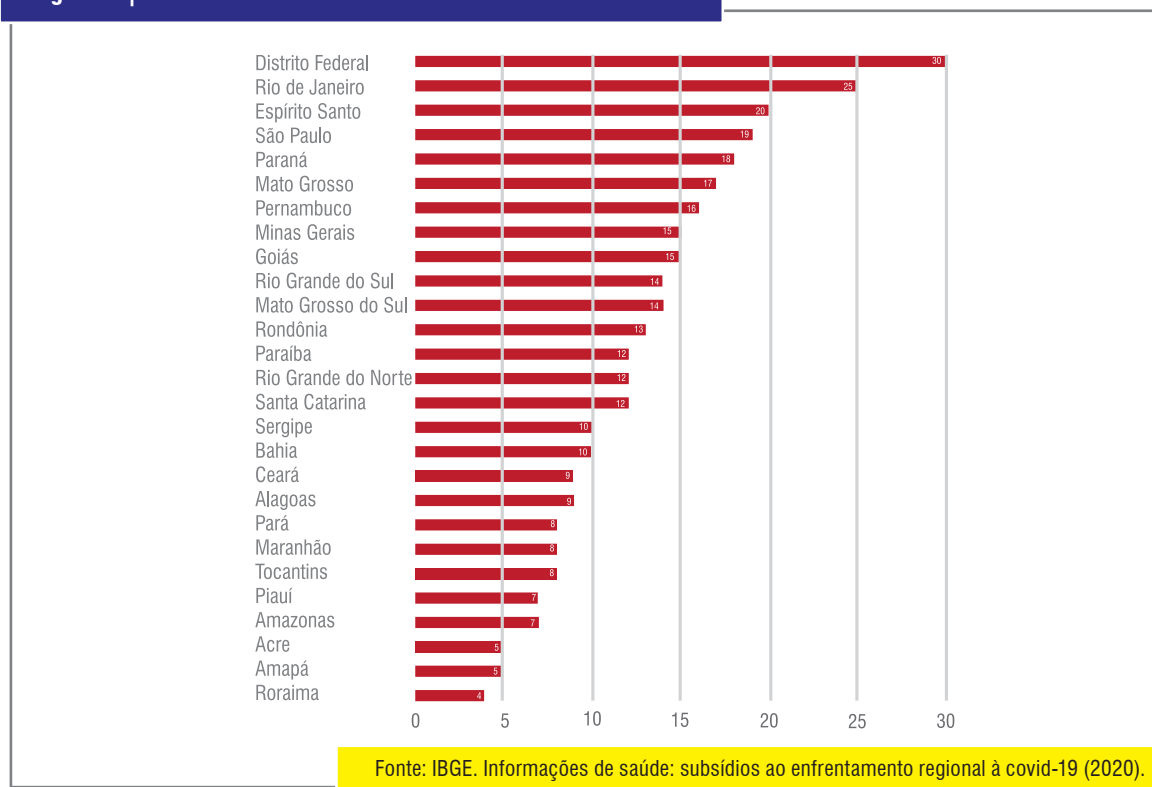
Quando se analisa o número de médicos a cada 100 mil habitantes,²⁶ verifica-se que a desigualdade no País se repete. Sudeste e Sul são mais bem equipados que Norte e Nordeste. A Região Norte possui a

24. *Boletim Epidemiológico*, v. 51, n. 2, jan. 2020. Dados de 30 dez. 2018 a 30 dez. 2019. Disponível em: <https://portal.arquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2020/janeiro/20/Boletim-epidemiologico-SVS-02-1-.pdf>.

25. IBGE. Informações de saúde: subsídios ao enfrentamento regional à covid-19, 2020. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_media/ibge/arquivos/12cf546ecf4d11235dd776b8eb952c82.pdf.

26. Idem.

Figura 4 | Número de leitos de UTI a cada 100 mil habitantes



menor distribuição de médicos por 100 mil habitantes: 117,6. Já a Região Nordeste ocupa a segunda posição, com 136,3 médicos a cada 100 mil habitantes. Os dados mostram que, em 2019, o Distrito Federal também possuía a melhor distribuição de médicos do País, com 338 profissionais por 100 mil habitantes. Em seguida, vem São Paulo, com 260 médicos na mesma comparação. Rio de Janeiro (248), Rio Grande do Sul (244) e Espírito Santo (223) fecham o grupo dos cinco estados com os melhores indicadores. Por outro lado, os estados com menos médicos estavam concentrados no Norte e no Nordeste. O Maranhão e o Pará registraram os menores indicadores, 81 e 85 médicos por 100 mil habitantes, respectivamente.

Mortes violentas intencionais (MVI)

Índices de segurança pública também refletem uma realidade que precisa ser alvo de políticas públicas mais efetivas. Embora o Norte e o Nordeste abriguem um número menor de pessoas em relação ao Sudeste, os dados de violência nessas regiões têm assumido proporções alarmantes. Analisando a proporção de mortes violentas intencionais (MVI),²⁷ verifica-se que a Região Norte possui a maior proporção de mortes

27. *Anuário brasileiro de segurança pública 2019*. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Anuario-2019-FINAL-v3.pdf>.

violentas intencionais, com uma taxa de 44%. A Região Nordeste ocupa a segunda posição, com uma taxa de 41,4% de mortes violentas intencionais. O Brasil possui uma taxa de 27,5%, e o melhor resultado se encontra na Região Sudeste, com 17,6%.

Taxa de homicídios dolosos por número de 100 mil habitantes

A análise da taxa de homicídios dolosos por 100 mil habitantes²⁸ também reitera esse cenário. A Região Norte possui a maior taxa por 100 habitantes de homicídios dolosos por número de vítimas, com 38,7%. A região Nordeste ocupa a 2ª posição, com uma taxa de 35,8%. O Brasil possui uma taxa de 23,5%, e a região com a menor taxa é a Sul, com 16,3%.

Taxa de roubo e furto de veículos

A taxa de roubo e furto de veículos²⁹ indica que a Região Sudeste possui o pior resultado (564,95%), sendo seguida pela Região Norte, com uma taxa de 541,9%. A Região Nordeste ocupa a terceira posição, com uma taxa de 516,9%. O Brasil possui uma taxa de 487,3%.

O Quadro 5 apresenta uma síntese dos indicadores discutidos no aspecto da segurança pública.

Quadro 5 Síntese de indicadores de segurança pública			
Região	Proporção de mortes violentas intencionais (MVI)	Taxa de homicídios dolosos por número de 100 mil habitantes	Taxa de roubo e furto de veículos
Norte	44,0%	38,7%	541,9%
Nordeste	41,4%	35,8%	516,9%
Sudeste	17,6%	19,6%	564,9%
Sul	19,6%	16,3%	329,2%
Centro-Oeste	28,4%	21,9%	399,6%
Brasil	27,5%	23,5%	487,3%

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do *Anuário brasileiro de segurança pública* (2019).

28. Idem.

29. Idem.

INFRAESTRUTURA SOCIAL:

CARACTERIZANDO A VULNERABILIDADE DE ACESSO

Esse eixo trata do acesso à infraestrutura das populações residentes nas regiões Norte e Nordeste. São abordados aspectos habitacionais, de acesso à água canalizada e aos serviços de saneamento, bem como de infraestrutura de telecomunicações, logística e transporte. São explorados sete indicadores que caracterizam situações de vulnerabilidade.

Pessoas residentes em domicílios com inadequações nas condições de moradia

Analisando a proporção de pessoas residentes em domicílios com ocorrência de inadequações nas condições de moradia,³⁰ observa-se que a Região Norte apresenta a maior proporção no número de pessoas que não possuem banheiro no domicílio (10,5), que têm casas com paredes de materiais não duráveis (2,7%) e que convivem com adensamento excessivo (13,1%). O Nordeste ocupa a segunda posição em todos esses índices, e 15% da população convive com pelo menos uma dessas inadequações.

Déficit habitacional

Já a realidade do déficit habitacional³¹ demonstra que no Brasil existe um déficit de 6,3 milhões de moradias, representando 9,3% dos domicílios. A Região Norte apresenta a maior proporção, com 12,6% dos domicílios, e o Nordeste ocupa a segunda posição, com uma proporção de 11%. Em termos absolutos, as regiões Sudeste e Nordeste possuem o maior número de carências, totalizando 2,4 milhões e 1,9 milhão, respectivamente.

Acesso à água

Na dimensão do acesso à água canalizada,³² a Região Norte possui a menor proporção de domicílios com acesso a essa infraestrutura: 7,2% dos domicílios ainda não têm água canalizada. O Nordeste ocupa a segunda posição, com 6,4% dos domicílios. As regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentam quase 100% dos domicílios com acesso à água canalizada. Dados do índice de atendimento total de água³³

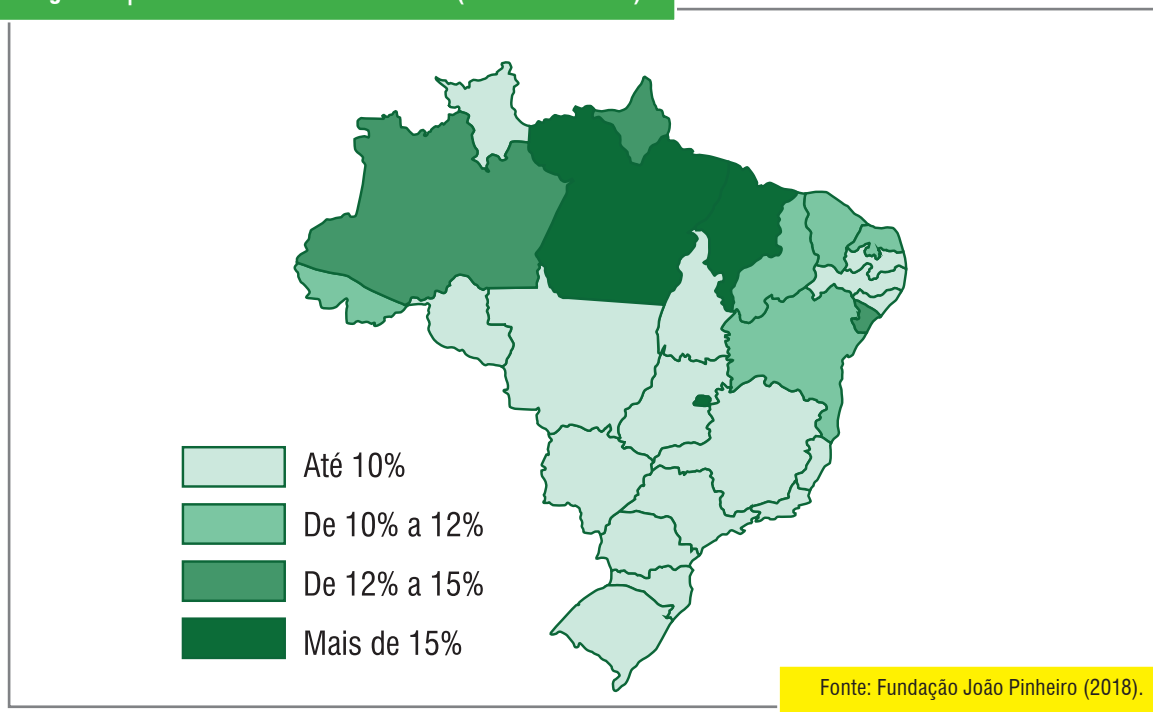
30. IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADC/A), 2018. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca/tabelas>.

31. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil: 2015*. Belo Horizonte: FIP, 2018. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76871&codUsuario=0>.

32. IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADC/A), 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca/tabelas>.

33. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). Abastecimento de água – 2018. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-abastecimento-agua>.

Figura 5 | Déficit habitacional em 2015 (% de domicílios)



retratam que a Região Norte possui o menor índice, de 57,1%. O Nordeste ocupa a segunda posição, apresentando o índice de atendimento total de água de 74,2%. No Brasil, o índice é de 83,6%, e a região com o melhor resultado é o Sudeste, com 91%.

Acesso à rede de esgoto

Já dados do índice de atendimento total de esgoto³⁴ mostram uma realidade mais problemática. A Região Norte possui o menor índice de atendimento total de esgoto, com apenas 10,5%, e o Nordeste ocupa a segunda posição, com 28%. No Brasil, o índice é de 53,2%, e a região com o melhor resultado é o Sudeste, com 70,2%. A disparidade desse número é evidente e caracteriza problemas diversos que se refletem na saúde e qualidade de vida da população. Considerando o percentual do esgoto tratado,³⁵ a Região Norte possui o menor percentual, com 21,7%, e o Nordeste ocupa a segunda posição, com 36,2%. No Brasil, o percentual é de 46,3%, e a região com o melhor resultado é o Centro-Oeste, com 53,9%.

34. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). Esgotamento sanitário – 2018. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-esgotamento-sanitario>.

35. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). Painel de informações sobre saneamento – 2018. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-setor-saneamento>.

Domicílios sem acesso aos serviços de saneamento básico

Tratando da proporção de pessoas residindo em domicílios sem acesso aos serviços de saneamento básico,³⁶ os dados reforçam que o Norte se destaca na maior proporção de pessoas que não têm acesso à coleta de lixo (21,3%), ao abastecimento de água por rede geral (41,8%) e aos serviços de saneamento básico (79,3%). A região possui ainda a maior proporção de pessoas que convivem pelo menos com uma dessas ausências (81,4%). O Nordeste ocupa a segunda posição em todos esses índices, e 59% da população possui pelo menos uma dessas ausências. A Região Sudeste apresenta os melhores índices em todas as categorias.

O Quadro 6 apresenta uma síntese dos indicadores de saneamento aqui discutidos.

Quadro 6 | Síntese de indicadores de saneamento

Região	Domicílios sem água canalizada	Índice de atendimento total de água	Índice de atendimento total de esgoto	Percentual do esgoto tratado	Domicílios com ao menos uma ausência dos serviços de saneamento
Norte	7,2%	57,1%	10,5%	21,7%	81,4%
Nordeste	6,4%	74,2%	28,0%	36,2%	59,0%
Sudeste	0,3%	91,0%	79,2%	50,1%	13,2%
Sul	0,2%	90,2%	45,2%	45,4%	35,2%
Centro-Oeste	0,3%	89,0%	52,9%	53,9%	46,3%
Brasil	2,4%	83,6%	53,2%	21,7%	37,2 %

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do SNIS (2018).

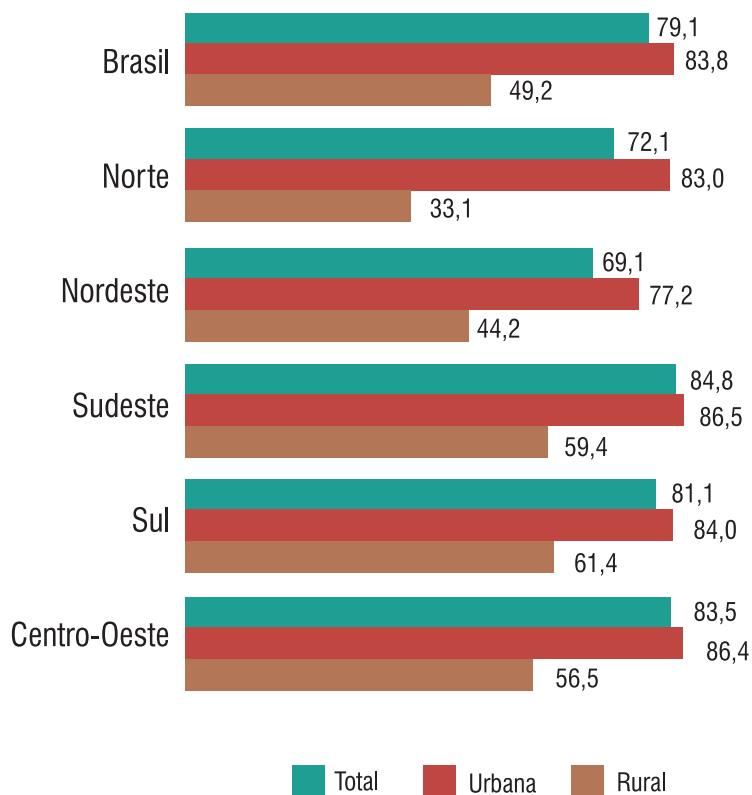
Domicílios com acesso à internet

Considerando dados da utilização da internet nos domicílios,³⁷ em 2017 a internet era utilizada em 74,9% dos domicílios do País e esse percentual subiu para 79,1% em 2018. O crescimento mais acelerado da utilização da internet nos domicílios da área rural contribuiu para reduzir a grande diferença em relação aos da área urbana. De 2017 para 2018, o percentual de domicílios em que a internet era utilizada passou de 80,2% para 83,8% em área urbana e de 41,0% para 49,2% em área rural. Esse crescimento ocorreu em

36. IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC/A), 2018. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca/tabelas>.

37. IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2018. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101705_informativo.pdf.

Figura 6 | Domicílios em que havia utilização da internet em 2018, por situação do domicílio (%)



Fonte: PNAD Contínua (2018).

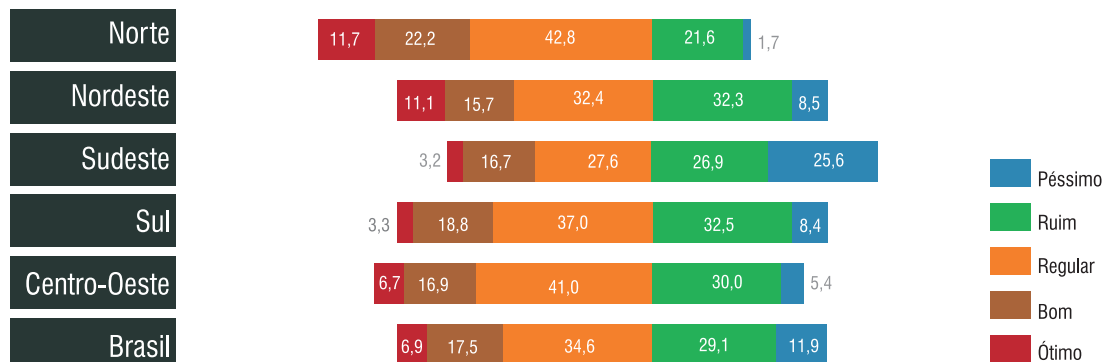
todas as grandes regiões. Apesar desse avanço, Nordeste e Norte se destacam por possuir os menores percentuais de acesso, com 69,1% e 72,1%, respectivamente.

Qualidade das rodovias

Em uma análise que identifica fragilidades de infraestrutura de logística e transporte, escoamento, verifica-se a qualidade das rodovias³⁸ que cortam essas regiões. O Norte possui a maior proporção de rodovias com estado geral péssimo (11,7%) e ruim (22,2%). A Região Nordeste ocupa a segunda posição, com 11,1% de rodovias péssimas e 15,7% de rodovias ruins. Em contraposição, o Sudeste possui a maior proporção de rodovias em estado ótimo, 25,6%.

38. Pesquisa CNT de rodovias 2019. Brasília: CNT; SEST SENAT, 2019. Disponível em: <https://pesquisarodovias.cnt.org.br/downloads/ultimaversao/gerencial.pdf>.

Figura 7 | Classificação do estado geral das rodovias (%)



Fonte: Pesquisa CNT de rodovias (2019).

REFLEXÕES PROPOSITIVAS: AÇÕES PARA POTENCIALIZAR AS REGIÕES NORTE E NORDESTE

Diante desse cenário que evidencia padrões de desigualdade regional, verificam-se contradições sociais e econômicas entre as regiões brasileiras. No contexto de pandemia, essa situação foi agravada. O Nordeste recebeu 36% da massa do auxílio emergencial proposto pelo governo federal, sendo que essa não é a região mais populosa do Brasil nem a com maior participação econômica. Isso significa que estratégias estão sendo postas e trazem um amparo para uma população vulnerável, que teve sua força produtiva interrompida pelo isolamento social.

No entanto, essa realidade precisa avançar mais. Para desenvolver o Brasil como uma nação socialmente mais homogênea, é fundamental superar marcas históricas de desigualdade. Devemos priorizar políticas que estejam alinhadas a esse cenário e que busquem o desenvolvimento e não apenas o progresso. É preciso superar as heranças históricas que impuseram modelos concentradores e ter plena consciência das potencialidades de cada região.

As propostas aqui reunidas são orientadas por esse novo paradigma: estão atinentes ao novo mundo que se forma, no qual as relações sociais têm sido moldadas pelos avanços tecnológicos. E são essas as diretrizes que devem fazer parte da atual agenda e permitir o avanço social e econômico das regiões, corrigindo a desigualdade de acesso à infraestrutura. É um desafio duplo para o Norte e o Nordeste,

tendo em vista que é preciso superar desequilíbrios já enraizados, bem como alavancar o potencial de desenvolvimento que está sendo exigido nesse novo padrão imposto no século 21.

Nesse contexto, apresenta-se a seguir um conjunto de propostas que foram sistematizadas de estudos diversos³⁹ e que são consideradas prioritárias. Elas estão agrupadas nas categorias “promoção social”, “proteção social”, “infraestrutura social” e “outras”, a qual reúne propostas mais gerais, mas que, sem dúvida, são fundamentais nesse novo contexto de desenvolvimento sustentável.

Promoção social: populações vulneráveis⁴⁰

1. Padrão mínimo aceitável para as escolas

Objetivo da proposta: Estabelecer parâmetros e assegurar recursos para garantir acesso a insumos, recursos humanos e infraestrutura indispensáveis (como abastecimento de água tratada, energia elétrica, tratamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, acesso à internet, número adequado de educandos por turma, bibliotecas e outros equipamentos essenciais).

2. Alocação diferenciada de recursos para estados e municípios

Objetivo da proposta: Instituir um fator de ponderação que considere o nível socioeconômico dos estudantes como critério de alocação dos recursos destinados à educação, bem como aperfeiçoar os mecanismos de controle social sobre o planejamento e qualidade do gasto realizado.

3. Melhorar o ensino nas regiões Norte e Nordeste

Objetivo da proposta: Promover e mobilizar recursos para redesenhar o ensino, buscando implementar a Base Curricular Nacional, a alfabetização no tempo certo, com ampliação dos investimentos na educação de tempo integral, e, sobretudo, qualificar a Educação Infantil – Creche e Pré-Escola.

39. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. *Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA): 2020-2023*. Belém: SUDAM, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/sudam/pt-br/documentos/prda-2020-2023.pdf/view>.
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Brasil pós-covid-19: contribuições do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/200724_ri_o%20brasil_pos_covid_19.pdf.

Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), versão revisada, 2019. Disponível em: https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab/Versaoatualizada07mar2019_consultapublica.pdf. <PÁGINA NÃO ABRE.>
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE. Avaliação de Políticas Públicas (art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal – RISF). Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?0&codcol=47>. <ABRE NA PÁGINA INICIAL DA COMISSÃO.>
INSTITUTO IGARAPÉ; INSTITUTO DOU DA PAZ; INSTITUTO FIDEDIGNA. Agenda municipal de segurança cidadã, ago. 2016. Disponível em: <https://igarape.org.br/agenda-municipal-de-seguranca-cidada-2>.

40. Propostas sistematizadas a partir dos seguintes estudos:
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE. Avaliação de Políticas Públicas (art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal – RISF). Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?0&codcol=47>. <ABRE NA PÁGINA INICIAL DA COMISSÃO.>
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Brasil pós-covid-19: contribuições do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/200724_ri_o%20brasil_pos_covid_19.pdf.

4. Conectar o ensino às necessidades de oferta de ocupação e trabalho

Objetivo da proposta: Promover e ampliar o Ensino Técnico (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec), ajustando os conteúdos as demandas emergentes do mercado, preparando a força de trabalho para o emprego do futuro, com foco especial na qualificação de trabalhadores vulneráveis e na redução da informalidade.

5. Expandir o Ensino Superior, zelando por sua equidade e qualidade

Objetivo da proposta: Ampliar o Ensino Superior com qualidade e equidade, bem como consolidar os centros de pesquisa e desenvolvimento com valorização dos programas de pós-graduação e ampliação no número de pesquisadores e bolsas.

6. Valorizar a carreira do professor

Objetivo da proposta: Valorizar os profissionais da educação com remunerações adequadas, assegurar recursos para a formação continuada e adequada aos conteúdos e, no domínio de novos métodos pedagógicos, tecnologias inteligentes e habilidades de ensino-aprendizagem, bem como viabilizar programas de residência pedagógica para aperfeiçoamento profissional docente.

7. Avaliação da qualificação docente

Objetivo da proposta: Promover a gestão do desempenho dos profissionais da educação, instituindo e/ou ampliando e consolidando programas sistemáticos de avaliação docente e dos impactos e habilidades nos alunos egressos do sistema educacional.

8. Criação de uma estratégia Integrada para promover o emprego e a educação dos jovens vulneráveis

Objetivo da proposta: Reduzir a inatividade e a elevada taxa de desemprego dos jovens vulneráveis inscritos no Cadastro Único por meio da criação de oportunidades de participação em atividades de ensino, formação e emprego, de acordo com as preferências e necessidades dos jovens.

9. Implementar tempo integral na Educação Básica

Objetivo da proposta: Ampliar a oferta de educação em tempo integral na Educação Básica. Em muitos municípios, isso significará a ampliação da rede de escolas e a eventual contratação de professores, o que contribuirá para a geração de empregos.

10. Criação de Sistema de Financiamento Estudantil com pagamentos vinculados à renda futura

Objetivo da proposta: Criar condições para que jovens com renda familiar per capita de até um salário mínimo disponham de meios para, caso seja sua intenção, fazer um curso técnico e/ou um curso superior, conforme suas aspirações e seu potencial, sem que eventuais restrições financeiras se tornem barreiras à consecução desse propósito.

11. Promoção e geração de ocupações na agricultura familiar e abastecimento alimentar

Objetivo da proposta: Promover o desenvolvimento socioeconômico da agricultura familiar, a partir de investimentos em seu potencial produtivo, e proteger os agricultores familiares de situações de vulnerabilidade, a fim de garantir que o setor cumpra sua função estratégica no abastecimento alimentar, mediante investimento governamental e quatro eixos de ação, coordenados entre si.

a) Acesso à terra, à água e à moradia: Criar e fortalecer assentamentos existentes e dinamizar programas de construção de cisternas e de habitação rural.

b) Estruturação produtiva: Fortalecer instrumentos de crédito, notadamente o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) – política de crédito especificamente destinada à agricultura familiar; promover assistência técnica e extensão rural.

c) Apoio à comercialização: Fortalecer programas de compras institucionais (Programa de Aquisição de Alimentos – PAA; Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE).

d) Promoção da sustentabilidade: Criar faixas fundiárias de produção de alimentos pela agricultura familiar em áreas próximas aos centros urbanos e fomentar transição agroecológica, com o objetivo de ampliar a oferta de alimentos saudáveis, produzidos em condições seguras – para o meio ambiente e para a saúde dos talhadores.

12. Concessão de incentivos fiscais para empresas e pessoas físicas que façam doações a universidades e instituições de ciência e tecnologia

Objetivo da proposta: Mobilizar recursos privados para o investimento em C&T no País, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, e garantir a estabilidade desses recursos por meio do estímulo à criação de fundos privados de apoio a instituições de ciência e tecnologia (ICTs).

13. Realização de encomenda tecnológica para o desenvolvimento de vacina “tríplice” ou solução para imunização ou proteção contra dengue, chikungunya e zika

Objetivo da proposta: Desenvolver vacina “tríplice” ou encontrar solução para imunização ou proteção da população brasileira, sobretudo do Norte e Nordeste, contra essas três arboviroses.

Proteção social: populações vulneráveis⁴¹

1. Prontuário eletrônico

Objetivo da proposta: Promover a informatização e a integração dos sistemas de saúde dos municípios das regiões Norte e Nordeste, incluindo a criação de prontuários eletrônicos nas unidades de saúde, permitindo, assim, o histórico completo do paciente, melhores diagnósticos e acompanhamentos com redução no custo por leito.

2. Telemedicina

Objetivo da proposta: Mobilizar recursos para implantação e/ou ampliação de utilização da telemedicina com diagnóstico de doenças a distância e sala de situação médica, com especialidades que deem suporte às unidades de saúde e respostas rápidas às populações vulneráveis e distantes dos centros urbanos.

3. Pacientes idosos, vulneráveis e distantes

Objetivo da proposta: Mobilizar recursos para implantação de monitoramento a distância de pacientes idosos e com graves riscos de saúde, bem como de populações vulneráveis e distantes dos centros urbanos, mediante uso de tecnologias assistidas.

4. Estruturas de gestão, financiamento e monitoramento

Objetivo da proposta: Promover e contribuir para a criação de estruturas de governança integrada nos municípios com seus respectivos estados, com potencial de desenvolvimento de ações preventivas e atuação articulada com as polícias estaduais, os órgãos de justiça e as organizações da sociedade civil.

5. Observatórios Municipais de Segurança Cidadã

Objetivo da proposta: Promover e mobilizar recursos para a criação de Observatórios Municipais de Segurança Cidadã em municípios com elevados índices de criminalidade, tendo como foco a prevenção da violência e a coleta e análise de dados e informações sobre as dinâmicas das situações de violência e vitimização, consolidando-se como uma ferramenta para o diagnóstico dinâmico

41. Propostas sistematizadas a partir dos seguintes estudos: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasil pós-covid-19: contribuições do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/200724_ri_o%20brasil_pos_covid_19.pdf. INSTITUTO IGARAPÉ; INSTITUTO DOU DA PAZ; INSTITUTO FIDEDIGNA. Agenda municipal de segurança cidadã, ago. 2016. Disponível em: <https://igarape.org.br/agenda-municipal-de-seguranca-cidada-2>.

e o acompanhamento processual e de impacto de tais situações, como também para o contínuo monitoramento e a avaliação da efetividade das ações de segurança pública.

6. Grupos vulneráveis à violência

Objetivo da proposta: Promover e mobilizar recursos humanos, financeiros e tecnológicos para o fortalecimento dos fatores de proteção e redução de risco de grupos populacionais vulneráveis à violência, entre os quais destacam-se adolescentes e jovens, crianças, mulheres, imigrantes e usuários problemáticos de álcool e de outras drogas, bem como a áreas geográficas das regiões Norte e Nordeste mais suscetíveis à violência.

Infraestrutura social: populações vulneráveis⁴²

1. Expansão do acesso à água potável e ao saneamento básico

Objetivo da proposta: Buscar o acesso universal, seguro e equitativo à água para consumo humano para todos os nordestinos, bem como garantir o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos às populações e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade.

2. Energia limpa e acessível

Objetivo da proposta: Manter elevada a participação do Nordeste em energias renováveis (eólica e solar) na matriz energética nacional.

3. Reúso da água e dos esgotos tratados, dessalinização e aproveitamento da água da chuva

Objetivo da proposta: Fomentar, por meio de canais específicos de financiamento e regulação adequada, o reúso da água e dos esgotos tratados, bem como a dessalinização e o aproveitamento da água da chuva, considerando as especificidades socioambientais, a inovação e a modernização de processos tecnológicos e a utilização de práticas operacionais sustentáveis e seguras.

4. Valorizar os processos participativos

Objetivo da proposta: Promover, junto às populações, instituições e organizações sociais urbanas e rurais, o fortalecimento das instâncias de participação e controle social em saneamento básico e

42. Propostas sistematizadas a partir do estudo: Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), versão revisada, 2019. Disponível em: https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab/Versaoatualizada07mar2019_consultapublica.pdf.

avaliar o reconhecimento legal de seu caráter deliberativo, reforçando sua capacidade de influenciar as políticas públicas e o planejamento, incluindo o acompanhamento efetivo das intervenções físicas, estimulando a criação de novas instâncias e divulgando boas práticas participativas.

5. Saneamento básico integrado – infraestrutura urbana

Objetivo da proposta: Financiar iniciativas de implantação de medidas estruturais para sistemas de infraestrutura (obras e equipamentos) de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário, de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, em áreas urbanas e rurais do Norte e Nordeste, incluindo o provimento de banheiros e unidades hidrossanitárias domiciliares e instalações intradomiciliares para as populações de baixa renda.

6. Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos

Objetivo da proposta: Ampliar a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos em aterros sanitários com queima ou aproveitamento energético do biogás e ampliar a coleta e a reciclagem dos resíduos sólidos secos e orgânicos.

7. Saneamento rural

Objetivo da proposta: Financiar, em áreas rurais e de comunidades tradicionais (conforme Decreto 44 6.040/2007 e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais), medidas de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário, de provimento de banheiros e unidades hidrossanitárias domiciliares e de educação ambiental para o saneamento, além de, em função de necessidades ditadas pelo enfoque de saneamento integrado, ações de limpeza e manejo de resíduos sólidos e de manejo de águas pluviais.

Outras propostas: populações vulneráveis⁴³

Atividades econômicas, produtivas e de infraestrutura

1. Concessão de empréstimo a micro e pequenas empresas (MPEs) visando garantir a preservação do tecido produtivo das regiões Norte e Nordeste

43. Propostas sistematizadas a partir dos seguintes estudos:
SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. *Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA)*: 2020-2023. Belém: SUDAM, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/sudam/pt-br/documentos/prda-2020-2023.pdf/view>.
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Brasil pós-covid-19: contribuições do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/200724_ri_o%20brasil_pos_covid_19.pdf.
Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), versão revisada, 2019. Disponível em: https://www.cidades.gov.br/images/stories/Arquivos/SNSA/Arquivos_PDF/plansab/Versaoatualizada07mar2019_consultapublica.pdf.

Objetivo da proposta: Conceder empréstimo com juro zero a todas as MPEs do Norte e Nordeste, condicionado à manutenção dos empregos por um período equivalente a seis meses após o encerramento do isolamento social, a ser pago com dois anos de carência a partir da suspensão do isolamento, e com amortização contingente ao faturamento.

2. Melhoria da eficácia dos Fundos Constitucionais de Financiamento

Objetivo da proposta: Implantar, em caráter imediato, medidas de custo relativamente baixo, focadas em micro e pequenos empreendedores das regiões Norte e Nordeste que buscam aumentar o número de empréstimos, e eliminar entraves na operacionalização dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO) e do Nordeste (FNE), com apoio dos agentes operadores desses fundos.

- a) assessorar os empreendedores/tomadores de forma mais próxima, por meio de parcerias com órgãos de assistência técnica (federais ou estaduais);
- b) promover maior qualificação da mão de obra local, por meio de parcerias com escolas técnicas (federais ou estaduais);
- c) incentivar maior investimento na área de tecnologia dos bancos operadores do FNO e do FNE, visando agilizar a aprovação dos projetos de financiamento.

3. Execução de programa de manutenção emergencial de rodovias com o uso do regime diferenciado de contratação (RDC)

Objetivo da proposta: Usar o RDC ou ampliar seu escopo para um esforço nacional de recuperação de rodovias, focado em melhorias pontuais de pavimento e recuperação das sinalizações horizontais e verticais. A União pode, para além das rodovias federais, financiar estados e municípios na realização do mesmo tipo de trabalho. A execução de inúmeras pequenas obras, ao contrário de poucas grandes, tem a vantagem de empregar maior número de pessoas e entregar resultados imediatos.

4. Apoiar a cadeia produtiva de painéis solares e o Programa Mais Luz para a Amazônia

Objetivo da proposta: Aumentar a competitividade dos equipamentos solares nacionais, possibilitar a geração de empregos crescente nos fabricantes nacionais e proporcionar menores custos ao Programa Mais Luz para a Amazônia. O Brasil fabrica os principais equipamentos solares fotovoltaicos de uso final (módulos, sistemas, inversores, estruturas e rastreadores), com isenções e reduções tributárias, porém algumas partes, peças e equipamentos são onerados com impostos, condição que encarece o produto final, frente ao concorrente chinês, em cerca de 30%. Somente conseguem

colocação no mercado nacional os painéis que, mesmo mais caros que o importado, obtém as condições de crédito favorecidas do BNDES (Finem Geração de Energia).

5. Ampliação do acesso à banda larga de qualidade

Objetivo da proposta: Ampliar o acesso à internet de alta qualidade.

a) Ampliação das rotas de backbone, para que seja viável construir *backhaul* nas localidades ainda desassistidas pelos serviços de telecomunicações.

b) Incentivo à participação do setor privado na expansão das redes de acesso 4G com base em tecnologias que não se tornem gargalos para a qualidade do serviço prestado.

c) Redução de custos regulatórios e tributários *backbone* para um patamar capaz de tornar o setor novamente atrativo para investimentos privados de longo prazo.

d) Reaplicação de parte do valor atualmente arrecadado no setor na expansão da banda larga, notadamente aplicação de parte do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) para subsídio à instalação de banda larga em áreas economicamente inviáveis.

e) Redução da carga tributária incidente sobre a construção de redes e a prestação de serviços nos municípios mais pobres, substituindo uma arrecadação improvável por novos investimentos em redes 5G.

6. Programa Agricultura, Pecuária e Extrativismo

Objetivo da proposta: Fomentar ações que favoreçam a expansão, a diversificação e a verticalização da produção agrícola, pecuária e extrativista, de modo sustentável, inclusivo e participativo, incorporando fontes renováveis e novas tecnologias, reduzindo conflitos e democratizando o acesso ao crédito.

7. Programa Pesca e Aquicultura

Objetivo da proposta: Fomentar ações que promovam o fortalecimento da cadeia produtiva da pesca e aquicultura, com aumento de produtividade e competitividade, levando em consideração os aspectos econômicos, sociais e ambientais e as particularidades da Região Norte.

8. Desenvolvimento do setor industrial com destaque para bioindústria, indústrias de alimentos, naval, intensivas em trabalho e minero-metalúrgicas.

Objetivo da proposta: Promover o desenvolvimento sustentável e o fortalecimento do setor industrial, de modo a incentivar a eficiência dos sistemas por meio da redução do consumo energético e da emissão de agentes poluentes, como CO₂ e outros gases de efeito estufa, e estimular a verticalização e o desenvolvimento sustentável das cadeias e arranjos produtivos.

Fiscal

9. Gastos públicos – equilíbrio fiscal

Objetivo da proposta: Promover equilíbrio fiscal das contas públicas com rigoroso controle nos gastos primários, em especial na impossibilidade de expansão dos gastos com pessoal.

Meio ambiente

10. Preservar e promover o meio ambiente

Objetivo da proposta: Valorizar e defender a biodiversidade amazônica, buscando garantir que o desenvolvimento econômico-social seja convergente com os objetivos da sustentabilidade e do desenvolvimento regional, promovendo para tanto o fortalecimento de atividades produtivas a partir do uso sustentável da biodiversidade e da inovação tecnológica para o desenvolvimento de formas mais sustentáveis de produção.

11. Universalização da limpeza e coleta de resíduos, manejo, destinação e disposição final

Objetivo da proposta: Promover políticas e ações que visem a universalização da limpeza urbana e da coleta de resíduos sólidos domésticos, bem como o manejo, a destinação e a disposição final ambientalmente adequados; fomentar o manejo dos resíduos sólidos domésticos, pautado na não geração, na redução, na reutilização, na reciclagem, no tratamento e na disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos – alinhado com a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As trajetórias das intervenções públicas em âmbito nacional e de suas políticas de investimento dando exclusividade e prioridade ao crescimento econômico concentrado demonstram que essas trajetórias não são e não terão as melhores consequências no plano dos efeitos da regionalização e da disseminação do “desenvolvimento nacional”. As disparidades inter e intrarregionais são evidências estruturais de que

os diferentes tipos de *apartheids* socioeconômicos parecem ser intransponíveis. Essa tendência segregacionista vem de longa data disseminando heterogeneidades estruturais nos níveis setorial e espacial, gravemente expressadas pela dimensão social. As consequências não poderiam ter sido outras senão as desigualdades regionais derivadas do estilo e padrão de crescimento econômico.

Há de se reconhecer, historicamente, avanços pontuais nas regiões Norte e Nordeste, com realce para polos e estruturas modernas de produção econômica, bem como núcleos de excelência em educação superior, pesquisa, desenvolvimento e inovação, que também sentiram bastante o peso das crises econômicas. Contudo, mesmo em condições normais de crescimento, tais centros dinâmicos não são suficientes de per si para reverter as gritantes disparidades econômicas e sociais ainda presentes nessas regiões, quando comparadas com as demais do Brasil.

As inúmeras crises em suas vertentes político-institucionais, econômicas e sociais que assolaram a sociedade brasileira foram sempre denominadores comuns às trajetórias de uma nação constante e repetidamente fragilizada. A atual crise sanitária da covid-19, disseminada em escala aterradora no plano social, é uma tangente grave e circunstancial que agudiza brutalmente a vulnerabilidade das populações pobres, mormente nas regiões e periferias em níveis de miséria absoluta. O Norte e o Nordeste sofrem as piores consequências.

A covid-19, com sua presença devastadora, apenas exumou e fez flutuar o espectro de uma dilacerante miséria humana. Isso posto, os impactos das crises econômicas recentes que o Brasil enfrentou e, sobretudo, agora, com os severos reflexos da atual pandemia, puxaram de maneira drástica os indicadores econômicos do País para baixo, com implicações sociais desastrosas para essas regiões.

Nesse contexto, as assimetrias regionais ampliadas pela desaceleração aguda da economia exigem políticas públicas compensatórias que promovam a melhoria das condições de vida da maioria da população desassistida, bem como oportunidades para que as pessoas rompam o ciclo de pobreza. Os dados disponíveis, ora apresentados, configuram que é preciso reforçar a tese de que o Estado brasileiro deve continuamente ter estratégias mutuamente complementares que se repartam nas dimensões econômicas e regionais, combinadas com as de natureza social em termos de bem-estar das populações.

Paralelamente, como discutido neste artigo, analisando os dados que apontam para a vulnerabilidade social, verifica-se que a Região Nordeste apresenta a maior proporção de pessoas inscritas no Cadastro Único, com 55,3% da população, e a Região Norte, a segunda, com 52,1%. No Brasil, 36,5% da população está inscrita no Cadastro Único, sendo que as regiões Sul e Sudeste juntas somam 50,1%, ficando ainda atrás do Nordeste.

Além disso, conforme aqui apresentado, e para dimensionar essa disparidade econômica, observou-se em simulação que, se mantido o atual valor do PIB do Sudeste (R\$ 3.480.767.312) e aplicada uma taxa de crescimento de 3% no PIB do Norte (R\$ 367.861.916) e do Nordeste (R\$ 953.213.241), seriam necessários, respectivamente, 75 e 44 anos para que essas regiões alcançassem montantes similares ao PIB atual do Sudeste. Essa análise reitera aspectos da concentração econômica que precisam ser alvos de estratégias para estimular e fortalecer economias regionais. Percebe-se, portanto, que as escolhas e decisões políticas sempre foram insuficientes para promover um crescimento inclusivo e espacialmente bem distribuído. Ante esse quadro, afirma-se que as expressivas populações desassistidas do Norte e Nordeste são merecedoras de oportunidades de crescimento, ascensão social e um conseqüente amanhecer mais digno, que não ocorrerão sem a determinação e a presença do Estado brasileiro, organizando, catalisando, estabelecendo parcerias e expandindo decisivamente investimentos em proteção, promoção e infraestrutura social.

Oportuno destacar, novamente, que as políticas públicas nem sempre são variantes do processo político geral. As macroeconômicas derivam de interesses restritos e por vezes têm efeitos indutores de desigualdades. Entretanto, elas são dominantes nas decisões públicas prioritárias. Há o entendimento e a presunção de que, minimamente, qualquer esforço de reversibilidade do status quo das desigualdades regionais e sociais tem de rever os inalterados e rígidos padrões de investimentos públicos, ademais do estilo de desenvolvimento iníquo e concentrador.

Na reconstrução de novas formas de governar e de promover a equanimidade nas vidas regional e social devem se inscrever a grandeza e a generosidade de um desafiante projeto nacional. Muito recentemente, o ex-presidente e sociólogo Fernando Henrique Cardoso questionou: “Qual é o projeto nacional para o Brasil?”.

Gustavo Nogueira

Professor doutor da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).

Jéssica Moraes de Moura

Doutoranda em Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Francisco de Paula Barreto Filho

Professor doutor da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

The background of the entire page is a dense, abstract pattern of yellow 3D cubes. The cubes are of various sizes and are arranged in a way that creates a sense of depth and movement. Some cubes are in the foreground, appearing larger and more detailed, while others are in the background, appearing smaller and less distinct. The lighting is bright, casting soft shadows and highlights on the faces of the cubes, which enhances their three-dimensional appearance.

Infraestrutura de transporte para logística e mobilidade no pós-pandemia

Ramon Vitor César

INTRODUÇÃO

O transporte constitui categoria específica da infraestrutura econômica e desempenha papel de crucial importância em qualquer sociedade. Suas redes e outros ativos instalados constituem o sustentáculo e principal condicionante da mobilidade de pessoas e da logística de cargas e afetam como esses serviços são operacionalizados, sobremaneira seus custos, níveis de serviço e capacidade de atendimento.

Os efeitos socioeconômicos do investimento em transporte ocorrem em dois tempos: i) na fase de construção, com desdobramentos diretos de curto prazo e impactos conjunturais na demanda agregada; e ii) na fase de operação dos ativos, quando impactam a oferta agregada. Os efeitos de curto prazo são setoriais e macroeconômicos, enquanto os de médio e longo prazos afetam as potencialidades regionais e a competitividade sistêmica.¹

LOGÍSTICA DE CARGAS E MOBILIDADE DE PESSOAS EM TEMPOS DE PANDEMIA NO BRASIL

Assim como em várias partes do mundo, no Brasil a epidemia do novo coronavírus (covid-19) não só provocou nossa maior crise sanitária, mas também atingiu em cheio a economia, impactando fortemente os serviços de logística e mobilidade, de diferentes maneiras. Esses impactos atingiram as cadeias de suprimento globais e nacionais, os fluxos materiais do comércio eletrônico e os padrões da mobilidade de pessoas nas cidades e entre elas. Os efeitos indesejáveis nos transportes foram agravados por sua ocorrência em um cenário de marcante e continuada redução dos níveis de investimento em infraestrutura. Contudo, se vimos e estamos vendo prejuízos sociais e econômicos de toda ordem, na crise do novo coronavírus há também sinais positivos de transformações portadoras de futuro.

Para uma abrangente abordagem dos impactos diretos da pandemia nos transportes, vale de pronto destacar que, em meados de abril de 2020, após cinco semanas de acompanhamento, o volume de cargas movimentado no País havia reduzido cerca de 45%, afetando principalmente as cargas fracionadas, que se destinam a pessoas físicas, empresas distribuidoras, lojas de rua e de *shopping centers* e supermercados, conforme levantamento da NTC&Logística. Na mobilidade urbana houve fortíssima redução dos deslocamentos a pé e por transporte público, da ordem de 80% na cidade de São Paulo, ainda na segunda quinzena de março.² No Rio de Janeiro, observou-se situação semelhante. Em Belo Horizonte, a queda em abril de 2020 do volume de passageiros registrados no transporte por ônibus foi de 70,2%,

1. Cf. CARPINTERO-LÓPEZ (2005).

2. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. *Transporte em movimento*. Brasília, jul. 2020.

na comparação com o mesmo mês do ano anterior.³ No transporte coletivo intermunicipal por ônibus do estado de São Paulo, enquanto em junho de 2019 foram transportados 3,3 milhões de passageiros, no mesmo mês do corrente ano, auge da pandemia, foram apenas 100 mil passageiros, uma queda de 97%!⁴

O comportamento recente do Índice ABCR é outra importante evidência do impacto negativo da pandemia nos transportes. Esse indicador mensura o fluxo de tráfego em aproximadamente 16 mil quilômetros de rodovias administradas por concessionárias atuantes em 12 estados e no Distrito Federal. Verificou-se, na comparação do acumulado de janeiro a julho de 2020 com o montante de tráfego no mesmo período do ano anterior, um recuo geral médio do Índice ABCR da ordem de 19%, sendo maior a redução do fluxo de veículos leves (-23,4%) que a de veículos pesados (-4,7%).⁵

Os efeitos da pandemia foram percebidos pelos operadores com intensidades diversas, dependendo da modalidade, segundo uma pesquisa da Confederação Nacional do Transporte (CNT).⁶ Cerca de 97% das empresas de transporte por ônibus, urbano e interurbano, os perceberam como muito negativos. Também assim foram percebidos por 90% das companhias aéreas. Entre as metroferroviárias, 78% se consideram muito negativamente impactadas. Na logística de cargas, os efeitos foram sentidos com menos intensidade. Cerca de 57% das transportadoras rodoviárias de cargas os consideram muito negativos, proporção que cai para 50% no setor portuário e para 43% nas concessionárias de ferrovias.

LOGÍSTICA E MOBILIDADE NA RECONSTRUÇÃO NACIONAL PÓS-PANDEMIA

Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), é de esperar uma retração econômica global da ordem de 3% em 2020 e, muito provavelmente, uma recessão só comparável com a crise de 1929. Estimativas para o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, feitas pelo Banco Mundial e FMI, também são preocupantes, pela expectativa de queda de 5%, com o desemprego chegando a 15%, ainda no corrente ano.⁷ De fato, quando a economia brasileira ainda se esforçava para sair de uma longa crise, a pandemia chegou e agravou enormemente, escancarando problemas estruturais de toda ordem, inclusive na infraestrutura de transporte – problemas esses em grande parte já postos, mas adiados, e outros ainda ignorados, como assinalou o economista José Roberto Afonso, para quem o mais premente agora é equacioná-los na pers-

3. Série estatística disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/bhtrans>.

4. Informação da Agência de Transporte do Estado de São Paulo (Artesp).

5. Dados e análise disponíveis em: <https://www.abcr.org.br/indice/indice-abcr-do-mes>.

6. Pesquisa com 776 empresas dos segmentos de cargas e passageiros, feita no início de abril de 2020.

7. STUDART, Rogério; KENEALLY, Sebastian; CALIXTO, Bruno. Infraestrutura sustentável pode ser alicerce para o Brasil reconstruir a economia pós-covid 19. WRI Brasil, 24 abr. 2020. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/blog/2020/04/infraestrutura-sustentavel-pode-ser-o-alicerce-para-o-brasil-reconstruir-sua-economia>.

pectiva de reconstrução nacional. Segundo Afonso, o “novo normal” deverá acelerar algumas tendências já postas.⁸ Dentre elas, duas nos chamam mais a atenção pela inter-relação com o transporte.

Uma já estava em curso antes da crise sanitária e diz respeito à “digitalização da economia e, sobretudo, dos governos[, que] precisará ser maximizada e abreviada para responder a novas demandas dos consumidores, das empresas e [que], antes de tudo, deveria ser das próprias administrações públicas”. No pós-pandemia é de esperar a ampliação do trabalho remoto e intensificação do comércio eletrônico, afetando, sobretudo, a dinâmica da vida urbana, especialmente os serviços de mobilidade de pessoas e a logística de cargas na chamada “última milha”.⁹

A segunda tendência decorre da “globalização da produção[, que] deixará de concentrar insumos e produtos em poucos produtores concentrados em [determinados] países, favorecendo a localização perto das economias com grandes mercados consumidores”. Isso certamente levará à reconfiguração funcional e espacial de importantes cadeias de suprimento globais, muitas com inserções no Brasil, além de ampliar a digitalização de transações *business to business* (B2B), visando torná-las mais responsivas e totalmente rastreáveis. Essas transformações modificarão os macrofluxos de transporte, notadamente suas origens e/ou destinos no Brasil, influenciando, evidentemente, a geografia das redes de transporte.

Dentre os pilares da estratégia proposta por José Roberto Afonso para a “reconstrução” pós-pandemia, destacam-se os investimentos em infraestrutura, tanto social (saúde, saneamento, recursos hídricos etc.) quanto econômica (transportes, energia, telecomunicações etc.), “mesmo que de início financiados pelo governo, mas já com gestão privada, com desestatização *ex ante* já decidida”.¹⁰ Devido às atuais condições fiscais do País, a “reconstrução” proposta dependerá de robusto e concentrado esforço de atração de investimentos privados (tanto internos quanto externos) para o setor de infraestrutura.

Nessa conjuntura não se pode esquecer que, se a infraestrutura de transporte sofre impactos da crise presente, também pode ela contribuir, e muito, para a retomada econômica no pós-pandemia.¹¹ Porém os novos investimentos precisarão ser, cada vez mais, orientados pelo conceito de *infraestrutura de qualidade*¹²

8. Ver, nesta publicação: AFONSO, José Roberto. Uma proposta social-democrata para a reconstrução econômica e social do Brasil. p. xx.

9. Na crise da pandemia, medidas de isolamento social e de fechamento do comércio deram grande impulso ao comércio eletrônico e ao trabalho remoto. Houve significativo aumento dos volumes de entrega de mercadorias do segmento *business to consumer* (B2C), impactando as entregas na “última milha”, ou seja, ao consumidor final nas médias e grandes cidades. No caso do trabalho remoto (*home office*), estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estimam potencial do trabalho remoto em 25% das ocupações no mercado de trabalho. Os outros 75% continuarão dependentes do transporte público urbano para deslocamentos casa/trabalho, abrangendo fortemente a base da pirâmide econômica, quase sempre cativa dos modos de transporte coletivo.

10. Cf. AFONSO, *op. cit.*

11. Segundo o diretor regional de infraestrutura para a América Latina e Caribe do Banco Mundial durante *webinar* promovido pelo BNDES e PPI em 16 de junho de 2020, ao investir US\$ 1 bilhão em manutenção rodoviária, é possível gerar entre 250 mil e 500 mil postos de trabalho. Ver: <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/blogdesenvolvimento/Como-o-investimento-em-infraestrutura-pode-ajudar-na-retomada-da-economia>.

12. *Infraestrutura de qualidade* é conceito introduzido pelo G20 durante a presidência japonesa desse grupo de países. Segundo Amin et al. (2019), a infraestrutura é de qualidade se demonstra plena adequação às demandas de desenvolvimento, sendo financeiramente consistente e atraente para investidores, capaz de contribuir para a redução das emissões de gases de efeito estufa e resiliente aos

e financiados, sempre mais, por recursos privados orientados por ferramentas de mercado que privilegiam a sustentabilidade dos ativos e do meio ambiente a seu redor. Essa necessária mudança paradigmática decorre da constatação, bastante aceita, de que muitos “projetos nacionais emblemáticos ainda não foram capazes de atrair investidores e financiamentos compatíveis com o potencial do País e tampouco foram capazes de consolidar uma melhoria na prestação de serviços públicos, apesar do aumento dos gastos públicos e da iniciativa de criação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), em 2016”.¹³

COMPARAÇÃO DOS NÍVEIS INTERNACIONAIS DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA E A POSIÇÃO DO BRASIL

Nos últimos dez anos, o investimento médio anual em infraestrutura no mundo todo foi da ordem de 4,7% do PIB global. Esse percentual é praticamente igual ao praticado pela Índia e pouco mais da metade do percentual do investimento chinês em infraestrutura, em relação aos respectivos PIBs.

Na América Latina e Caribe, o investimento médio anual em infraestrutura oscilou em torno de 2,8% do PIB da região no mesmo período. Enquanto isto, o Brasil aplicou em infraestrutura o equivalente a 2,2% de seu PIB, na média dos últimos dez anos. Nosso País deveria mais que dobrar seu nível de investimento em infraestrutura nas próximas duas décadas, para se igualar à média global, segundo estudo da McKinsey para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Corporação Financeira Internacional. Se esse montante for aplicado de modo sustentado durante 20 anos, o valor do estoque de capital em infraestrutura chegará ao equivalente a 70% do PIB, quase o dobro de seu atual valor, garantindo, assim, acesso universal à infraestrutura de qualidade aos cidadãos e às empresas.¹⁴

Vale registrar que, em números absolutos, o investimento brasileiro em infraestrutura não passou de R\$ 133 bilhões em 2019. Para chegar a 4,7% do PIB, seriam necessários mais R\$ 179 bilhões.¹⁵ Quanto à origem desses recursos, sabe-se que o investimento público reduziu de 1,26% para 0,65% do PIB, entre 2010 e 2019, enquanto as inversões privadas, que eram da ordem de 1,01% no ano inicial, chegaram a 1,22% do PIB brasileiro em 2019.

impactos de eventos climáticos extremos. Apud CAVALLO, Eduardo et al. (ed.). *De estruturas a serviços: o caminho para uma melhor infraestrutura na América Latina e Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2020.

13. BARROS, Ana Cristina et al. *Uma nova economia para uma nova era: elementos para a construção de uma economia mais eficiente e resiliente para o Brasil*. São Paulo; Washington, DC: WRI Brasil; The New Climate Economy, 2020. p. 15-16. Disponível em: https://wribrasil.org.br/sites/default/files/af_neb_synthesisreport_digital.pdf.

14. Segundo a Inter.B Consultoria, o estoque de capital em infraestrutura do Brasil, como proporção do PIB (36%), foi o menor de um conjunto de 13 países selecionados em 2018. Registram-se, dentre outros, os valores referentes à Índia (58%), EUA (64%), Alemanha (71%), Espanha (73%), Suíça (85%) e Japão (179%).

15. Estimativas preliminares da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDI) calculam um montante adicional de R\$ 70 bilhões anuais, nos próximos cinco anos, decorrentes de projetos incluídos ou em fase de inclusão no PPI, do governo federal.

Constatado o forte colapso dos fluxos de investimento em infraestrutura no Brasil, logo nos vem à mente a indagação: como financiar, nas atuais condições de nossas finanças públicas, a necessária retomada das inversões setoriais? Vale lembrar que tal retomada é necessária não só para resgatar o déficit acumulado nos últimos anos, mas também para reposicionar nosso estoque de infraestrutura em patamares adequados às necessidades econômicas e sociais do presente.

QUALIFICAÇÃO DA INFRAESTRUTURA PARA MELHORAR A EFICIÊNCIA E ASSEGURAR MAIOR INCLUSÃO E MAIS SUSTENTABILIDADE NO TRANSPORTE

Com o nível de investimento em infraestrutura bem aquém do necessário, é certo que a qualidade dos serviços prestados com os ativos disponíveis não é a mais adequada. Problemas de fornecimento, má qualidade e falta de confiabilidade nos serviços afetam diretamente os custos, a produtividade e a competitividade de nossa economia. Ademais, serviços de transporte são tão essenciais para a população quanto para as empresas, por sua vital importância para garantir-lhes acesso a empregos, saúde, educação e lazer, como nos relembra um relatório recente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).¹⁶

Outra prestigiosa publicação, o Relatório da Competitividade Global, divulgado a cada dois anos pelo Fórum Econômico Mundial (FEM), apresenta o *ranking* de um indicador de qualidade geral da infraestrutura abrangendo ampla gama de países, com valores que variam de 1 (pior) a 7 (melhor qualidade).¹⁷ Em 2018, para os países de economia avançada, a média desse índice foi 5,3; para a Ásia, 4,1; para a América Latina e Caribe, 3,4. Para o Brasil, o índice chegou a 3,14 no mesmo ano. Embora tenha apresentado evolução positiva (incremento de 17% em 2018, em relação ao indicador de dez anos atrás), ele ainda se encontra aquém da média geral dos países da América Latina e Caribe.

Para efeito de comparação, registra-se que a infraestrutura chilena se manteve em primeiro lugar no *ranking* de qualidade em 2018, não obstante ter apresentado redução de 6%, em relação ao ano de 2008. Também se encontram em posições melhores que a do Brasil Argentina, Equador, México e Uruguai. Dignas de destaque são as melhorias apresentadas entre 2008 e 2018 pelos indicadores de Costa Rica, Equador, Paraguai e Peru.

16. Cf. CAVALLO et al., *op. cit.*

17. A pesquisa faz a seguinte indagação às empresas entrevistadas: "Como você avalia o estado geral da infraestrutura (transporte, comunicação, energia etc.) em seu país?". Os valores extremos são 1 = extremamente subdesenvolvido, entre os piores do mundo, e 7 = abrangente e eficiente, entre os melhores do mundo.

Outro alerta acerca da qualidade da infraestrutura brasileira, em especial no setor de transporte, vem da Pesquisa Empresarial do Banco Mundial, divulgada em 2019, a qual apresenta o percentual de empresas que identificam os serviços de infraestrutura como obstáculo a seus negócios. Quanto aos transportes, quase 28% das empresas brasileiras consultadas declararam que estes são uma grande restrição. Esse percentual é superior à média de um conjunto de 31 países da América Latina e Caribe (23,7%) e mais do dobro das médias da Europa e Ásia Central (10,2%) e do Leste da Ásia e Pacífico (13,4%). Tais constatações estão em posição diametralmente oposta ao que se pretende dos serviços de transporte, que devem ofertar as melhores soluções para crescentes e diversificadas demandas da logística de cargas e da mobilidade de pessoas. Para tanto, precisam ser operados com o menor custo e a maior eficiência possíveis, ser acessíveis e economicamente viáveis para todos, além de contribuir para um ambiente mais limpo, seguro e habitável. Em síntese, devem ofertar serviços de transporte eficientes, inclusivos e sustentáveis, suportados pelas novas tecnologias de conectividade e compartilhamento que estão chegando.

RETROSPECTIVA RECENTE E PERSPECTIVA DO INVESTIMENTO EM TRANSPORTE NO BRASIL EM CURTO PRAZO

Desde 2006, o BNDES mapeia e contabiliza, ano a ano, os planos de investimentos de diferentes setores da indústria e da infraestrutura brasileiras, bem como suas perspectivas para o quadriênio seguinte.¹⁸ No tocante à infraestrutura (energia elétrica, telecomunicações, saneamento e transporte), estima-se que, entre 2019 e 2022, as inversões deverão somar R\$ 0,5 trilhão, cabendo ao transporte cerca de 32% desse montante.¹⁹ O quadro a seguir mostra os montantes de recursos aplicados em transporte no passado recente (média anual de R\$ 49,9 bilhões), bem como o investimento anual médio estimado no quadriênio em curso (média anual de R\$ 39,8 bilhões).

Como regra geral, espera-se um aumento das inversões em rodovias e portos e redução em aeroportos e mobilidade urbana (em relação ao passado recente). Em ferrovias, se houver renovação antecipada de contratos de concessão em vigor, é de esperar novos investimentos, seja em adequações, seja em construção de novas ferrovias (ou de trechos destas), a título de investimento cruzado, com parte das outorgas cobradas pela repactuação das concessões. No caso das rodovias, são esperadas relicitações de concessões, além de novos empreendimentos, alguns de expressão. No setor portuário, esperam-se investimentos dos atuais operadores (60%) e novos projetos do PPI (40%), em arrendamento de terminais e prorrogações com contra-

18. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Perspectivas do investimento: 2019-2022*. Rio de Janeiro: BNDES, 2019.

19. Evidentemente, o relatório, divulgado pelo BNDES em julho de 2019, não leva em conta possíveis impactos da pandemia do novo coronavírus, iniciada no Brasil no primeiro semestre de 2020, na alocação e montantes dos valores estimados.

Quadro 7 | Investimentos em transportes, desdobrado por subsetor – em R\$ bilhão (preços de 2019)

Subsetor	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Média anual 2019-2022
Rodovias	26,6	32,4	29,5	21,0	24,2	22,4	19,7	24,2
Ferrovias	8,3	9,4	9,6	9,9	8,7	8,2	8,0	7,0
Portos	7,4	3,2	7,1	7,7	2,5	1,4	2,4	3,6
Aeroportos	3,4	9,1	4,8	3,6	2,7	1,6	2,3	2,2
Mobilidade urbana	3,6	7,5	10,1	17,8	7,0	3,4	3,4	2,8
Total	49,3	61,7	61,1	60,0	45,1	37,0	35,8	39,8

Fonte: BNDES (2019). Obs.: não consideram depreciação ou consideram reposição apenas parcial, exceto em rodovias e aeroportos.

partida. Quanto aos aeroportos, a tendência é de redução das inversões, em relação ao verificado até 2015, à medida que as concessionárias de maior porte concluem suas obrigações iniciais. Assim, no curto prazo, os investimentos serão principalmente em aeroportos de médio porte, concedidos depois de 2016. Em mobilidade urbana, prevê-se redução dos investimentos, devido à alta dependência dos orçamentos públicos, mesmo com potencial de parcerias público-privadas (PPPs), por também requererem algum recurso público.

SITUAÇÃO ATUAL E INICIATIVAS RECENTES NAS DIVERSAS MODALIDADES DE TRANSPORTE

Atualmente, existem cerca de 200 mil quilômetros de rodovias pavimentadas no País. A modalidade rodoviária responde por 62% do transporte inter-regional de cargas e suporta 86% dos deslocamentos interurbanos de pessoas no Brasil. A extensão total de rodovias concedidas ao setor privado é de pouco mais de 20 mil quilômetros, cerca de 10% de toda a malha pavimentada. Estão delegados a concessionárias privadas pouco mais de 10 mil quilômetros de rodovias federais e 8,5 mil quilômetros de rodovias do estado de São Paulo.

Uma boa evidência dos benefícios da concessão de rodovias vem da 23ª Pesquisa de Rodovias, conduzida pela CNT em 2019, que avaliou as condições operacionais dos 109 principais corredores rodoviários, divididos em dois grupos, um formado por rodovias mantidas pelo setor público, e o outro, por rodovias concedidas à iniciativa privada. No primeiro grupo, apenas 32,5% da extensão quilométrica se encontra em ótimas ou boas condições de operação, enquanto, no segundo, essa parcela chega a 77,7%.

Há perspectivas favoráveis de expansão da rede de rodovias concedidas. O governo federal planeja conceder nos próximos quatro anos cerca de 16 mil quilômetros de rodovias, incluindo tanto trechos novos quanto relicitações de rodovias com contratos a extinguir em breve. O governo paulista planeja licitar concessões de mais 4,8 mil quilômetros. Minas Gerais e Mato Grosso, dentre outros estados, também preparam seus programas de concessão, que podem acrescentar mais 2,8 mil quilômetros a nossa rede de rodovias concedidas. Contudo, é importante frisar que há um limite para a expansão dessa rede, haja vista que apenas um terço dos 200 mil quilômetros de rodovias brasileiras possui volume de tráfego superior a 3 mil veículos por dia. Restringindo-se aos trechos com mais de 5 mil veículos diários, mais atrativos para a iniciativa privada, a extensão total não passa de 18% da rede.²⁰ Assim, é razoável estimar que, no máximo, poderá ser dobrada a extensão de rodovias concedidas no País. Isso significa que sempre haverá necessidade de financiamento público para expansão, manutenção e adequação de expressiva extensão de rodovias.

Dos atuais 31 mil quilômetros de ferrovias existentes no Brasil, cerca de 94% são explorados pela iniciativa privada, constituindo 13 malhas regionais. O modal ferroviário responde hoje por cerca de 24% do transporte inter-regional de cargas, se incluirmos o minério de ferro na pauta. Entretanto, se o desconsideramos, a participação do modal ferroviário se reduz a apenas 7% do mercado inter-regional de transporte de cargas. Quanto ao transporte inter-regional de passageiros por ferrovia, este é atualmente bastante reduzido, movimentando menos de 2 milhões de passageiros por ano.

Um acréscimo de 9 mil quilômetros de novas ferrovias, atualmente em obras ou em planejamento, com entrada em operação até 2035, além de adequações e padronização de bitolas em corredores existentes, poderá fazer com que a participação da ferrovia no transporte de cargas salte dos atuais 24% para 30,5%, se considerado o transporte de minério de ferro, ou, se desconsiderado, dos atuais 7% para 17% até 2025.²¹ Esse potencial ganho de mercado pela ferrovia permitiria reduzir fortemente nossos custos logísticos e mitigar consideravelmente as emissões de gases de efeito estufa pelo setor de transporte. Com a ampliação das conexões intermodais, beneficiaria sobremodo as cadeias produtivas do agronegócio, mas também traria mais carga geral e graneis líquidos para a ferrovia.

A modalidade aquaviária, incluindo as navegações de cabotagem e de interior, responde por 13,5% do transporte inter-regional de cargas no Brasil. Na área portuária, iniciativas de transferência de ativos e operações para o setor privado encontram-se em curso, mesmo que em fase inicial de estudos e estruturação de projetos, a exemplo das desestatizações das Docas do Espírito Santo, dos portos organizados de Itajaí (SC) e São Sebastião (SP) e do porto organizado e companhia Docas de Santos (SP). Também estão em curso arrendamentos à iniciativa privada de 23 terminais especializados, em diferentes fases.

20. Segundo estudos recentes da Plataforma de Infraestrutura em Logística de Transporte da Fundação Dom Cabral (PILT/FDC).

21. Idem.

A aviação civil é atualmente responsável por 13% dos deslocamentos interurbanos de pessoas no Brasil, enquanto responde por cerca de 0,5% do transporte inter-regional de cargas, estas basicamente de baixo peso e alto valor agregado. Está em curso uma nova rodada de concessões de aeroportos, envolvendo 22 unidades administradas pela Infraero e distribuídas em três blocos regionais de licitação.

IMPORTÂNCIA DA (RE)QUALIFICAÇÃO DA INFRAESTRUTURA E DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE

A gestão dos investimentos em transporte tem sido marcada, no mais das vezes, pela persistência dos seguintes problemas: i) fracos mecanismos de seleção de projetos; ii) atrasos nos serviços de engenharia e nas conclusões de obras; iii) corrupção sistêmica; iv) extrapolação de custos projetados; v) grande número de obras inacabadas (sendo quase a metade delas por problemas técnicos, segundo o Tribunal de Contas da União); vi) incapacidade de bem operar e garantir adequada manutenção dos ativos construídos.

Em razão disso, vem se consolidando amplo consenso de que, para (re)qualificar os investimentos em infraestrutura de transporte, será mais que necessário: i) retomar e atualizar o planejamento setorial; ii) melhorar a capacidade de estruturação de projetos e de modelagem de concessões, bem como as técnicas de engenharia de projeto e construção; iii) ter maior seletividade, construindo apenas o necessário e priorizando investimentos com melhores taxas de retorno, sob as óticas econômica, social e ambiental; iv) aprimorar métodos de gerenciamento de obras; v) otimizar o uso dos ativos construídos, por meio de consistentes programas de manutenção; vi) executar sistemáticas avaliações *ex post* de impactos dos projetos. Enfim, será preciso praticar de fato a máxima de escolher o projeto certo e fazer certo o projeto escolhido.

Também não se pode esquecer que os ativos físicos e os serviços de transporte são, na prática, instrumentos inseparáveis e devem ser operados de forma simbiótica.²² Mesmo que estes ativos infraestruturais sejam indispensáveis para o pleno atendimento da demanda, não serão, por si sós, suficientes para garantir serviços de transporte adequados às exigências dos usuários, em busca de níveis mais elevados de qualidade e produtividade. De fato, para bem atender à logística de cargas ou à mobilidade de pessoas, dependerão não só da quantidade e qualificação dos ativos empenhados, mas também de fatores mais soft, a exemplo da correta precificação, precisa regulação pública e eficaz fiscalização, além, por óbvio, de maior eficiência gerencial por parte das empresas operadoras.

22. Cf. CAVALLO et al., *op. cit.*

Enfim, partindo da premissa de que será preciso investir mais e melhor, importa lembrar que há muito a ser feito para melhorar a qualidade da infraestrutura durante todo o ciclo de vida dos projetos, da fase inicial de planejamento e engenharia de projeto, passando pela contratação e supervisão de obras, até chegar à fase de operação e manutenção dos ativos. Tal recomendação vale tanto para o investimento público quanto para o conduzido e explorado pelo setor privado. Ademais, não se pode esquecer a prioridade a ser dada à manutenção e otimização dos ativos existentes, em detrimento da tendência de concentrar todos os esforços e os poucos recursos em favor do investimento em novas infraestruturas.

ALTERNATIVAS INOVADORAS PARA FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE

A crise fiscal certamente continuará limitando, por um bom tempo, os investimentos do setor público na infraestrutura de transporte, em todos os níveis de governo. Portanto, mesmo que o Brasil tenha capturado cerca de 25% de todo o investimento privado em infraestrutura feito na América Latina e Caribe nos últimos anos, será preciso aprimorar e melhor explorar alternativas menos usuais de financiamento, a exemplo dos fundos soberanos, fundos de pensão e outras modalidades de investimento institucional profissional. Ainda é reduzida a parcela dos investimentos feitos por esses meios. Até agora, predominaram bancos públicos de fomento, como o BNDES, e bancos comerciais, quase sempre na forma de dívida.

Mais recente e inovadora é a tendência de os mercados financeiros internacionais vincularem financiamentos de ativos de infraestrutura de transporte a indicadores de desempenho, nos âmbitos ambiental, social e de governança, o que incentiva a melhoria da responsabilidade corporativa e viabiliza projetos mais sustentáveis e resilientes. Estes, chamados também de “ativos verdes”, representam hoje mais da metade dos ativos de infraestrutura gerenciados na Austrália, Canadá e Nova Zelândia e quase a metade na Europa. Nos Estados Unidos eles são 26% e no Japão cerca de 18%. Somente em 2019 foram emitidos cerca de US\$ 57 bilhões em “títulos verdes” por bancos comerciais, fundos de investimentos e investidores internacionais.²³

Porém a América Latina responde hoje por apenas 2% desse mercado mundial. Brasil, México e Chile lideram as emissões na região, embora estas ainda sejam bastante reduzidas. No Brasil não estão crescendo com a celeridade desejável, embora apresentem elevado potencial de expansão, como mostram estudos recentes da Federação Brasileira de Bancos (Febraban). Uma progressiva inserção de critérios de susten-

23. STUDART, Rogério; CORRÊA, Fernando; CALIXTO, Bruno. Como atrair financiamentos internacionais verdes para a infraestrutura do Brasil. *WRI Brasil*, 7 ago. 2020. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/blog/como-atrair-financiamentos-internacionais-verdes-para-infraestrutura-do-brasil>.

tabilidade em sua carteira de projetos de infraestrutura de transporte poderia permitir ao País atrair mais recursos financeiros (externos e internos) para fechar a ampla lacuna de financiamento de longo prazo.²⁴

Para tanto, será preciso focar, cada vez mais, empreendimentos de baixo impacto climático, capazes de preservar o capital natural e reduzir emissões de carbono, bem como adotar uma abordagem “inteligente desde o início”. Essa mudança paradigmática certamente estimulará a confiança de investidores, potencializando o acesso ao financiamento privado em empreendimentos de infraestrutura.²⁵

RELEVÂNCIA DA ESTABILIDADE REGULATÓRIA PARA A ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS PRIVADOS

A melhoria da qualidade do investimento em infraestrutura de transporte precisará ocorrer tanto no setor público quanto no privado. Sendo bem limitada a perspectiva de crescimento das inversões pelo setor público, por severas restrições fiscais vigentes, torna-se impositiva a melhoria do ambiente de negócios para atrair mais e melhores recursos privados para projetos que fazem sentido econômico e apresentam alto retorno social. Nestes, poderá o investidor privado inovar e prestar serviços de melhor qualidade e com mais eficiência gerencial, principalmente em cenários de disrupções decorrentes das mudanças tecnológicas em curso.

Porém não se pode esquecer que, em regimes de prestação de serviços de transporte em base monopolista, como de regra ocorre em vários segmentos da infraestrutura econômica, sua adequada regulação é o instrumento-chave para garantir preços justos, oferta consistente e serviços qualificados aos usuários. No entanto, importa ressaltar que a regulação de concessões não deve se restringir a seus objetivos clássicos. Novos papéis, também de fundamental importância nos cenários atual e futuro, precisarão ser desempenhados pelo regulador para criar/adaptar políticas que respondam às tendências emergentes e mudanças tecnológicas, promovam oportunidades e incentivem os empreendedores para que inovem e adotem as novas tecnologias, além de melhorar a gestão de riscos. Esta requer, diga-se de passagem, inovadores modelos de gerenciamento, consoante as etapas do ciclo de vida dos projetos²⁶.

Em síntese, a atração efetiva de investimentos privados para o setor de infraestrutura, em montantes expressivos, pressupõe que haja segurança jurídica, estabilidade regulatória e maior confiança nos governos por parte dos investidores. Para tanto, há que se dispor de agências independentes e fortalecidas, operadas

24. Cf. BARROS et al., *op. cit.*

25. STUART; RAMOS, 2019, *apud* BARROS et al., *op. cit.*

26. A exemplo dos riscos de projeto (*design*), de construção, de demanda, cambiais, de financiamento, regulatórios, políticos etc.

com transparência e orientadas por evidências e informações estatísticas precisas e confiáveis, dotadas de capital humano qualificado e geridas por dirigentes com mandatos estáveis.

DISRUPÇÕES NOS TRANSPORTES, NOVAS TECNOLOGIAS E OS FUTUROS POSSÍVEIS

Estudos prospectivos têm reforçado a relevância, cada vez maior, que quatro tendências em curso terão na evolução dos serviços de transporte, quais sejam: i) automação; ii) conectividade; iii) eletrificação; e iv) compartilhamento. Também chamadas de tecnologias ACES,²⁷ já estão impactando e, certamente, provocarão radicais mudanças disruptivas, tanto na mobilidade de pessoas quanto na logística de cargas. Para tanto, muito dependerão da ampliação consistente dos níveis de digitalização desses serviços.

Importante resultado da emergência da automação será o uso disseminado dos veículos sem motorista, ditos autônomos, que certamente contribuirão para aumentar a produtividade no transporte. Estima-se, com relativo otimismo, que até 2030 os veículos autônomos poderão ser responsáveis por 50% das vendas de veículos em diferentes países. Em perspectiva mais conservadora, esse percentual poderá ser alcançado por volta de 2050.²⁸ Enquanto isso, o concomitante avanço da conectividade permitirá intensificar a geração e troca de dados entre veículos, infraestruturas viárias, terminais etc.

A eletromobilidade, por seu turno, intensificará o uso de motores elétricos tanto em veículos de passageiros quanto de cargas, substituindo combustíveis fósseis e, por consequência, reduzindo substancialmente as emissões de dióxido de carbono (CO₂). É possível que, em 2030, veículos elétricos já respondam por 50% das vendas desses ativos nos Estados Unidos, União Europeia e China ou que, até aquele ano, um em cada quatro carros novos vendidos no mundo seja 100% elétrico. Ainda na década de 2020 poderá haver paridade de preços entre veículos elétricos e a gasolina/diesel, segundo a BloombergNEF.²⁹

A introdução do ônibus elétrico na mobilidade urbana está começando em nosso País e poderá se ampliar em curto prazo, cada vez mais, desde que sejam equacionadas questões como gerenciamento de baterias, redes de abastecimento e modelos acessíveis de financiamento. Há quem estime que os ônibus elétricos serão metade da frota do Brasil em até 10 anos. Os novos modelos de ônibus elétricos podem ser altamente inovadores: sem escadas, portas mais largas, ar-condicionado esterilizado com tecnologia de

27. ACES vem de *automation, connectivity, electrification e sharing*.

28. LITMAN, 2018, *apud* CAVALLO *et al.*, *op. cit.*

29. CAVALLO *et al.*, *op. cit.*

luz ultravioleta, controle total da visão do motorista por computador, dispensando espelhos retrovisores³⁰ No Brasil existem hoje duas companhias fabricantes de ônibus elétricos, uma nacional e outra estrangeira, que, inclusive, poderiam trabalhar em parceria com as tradicionais encarregadoras de ônibus nacionais.

Hoje os custos de aquisição de ônibus elétricos ainda são superiores aos dos convencionais, mas eles são reduzidos durante a vida útil do veículo, devido às menores relações custo/manutenção e consumo energético/quilômetro. Se levarmos em conta as externalidades positivas associadas à circulação dos ônibus elétricos, seus custos se reduzem ainda mais em relação aos dos veículos movidos a combustível fóssil.³¹

Quanto ao financiamento da eletromobidade, seja para custeio da infraestrutura de abastecimento, seja para aquisição dos próprios ônibus, existem no mundo experiências exitosas de parcerias com distribuidoras de energia elétrica, interessadas em desenvolver esse mercado cativo (como ocorreu em Santiago do Chile). Importa também lembrar que ônibus elétricos podem ser carregados à noite, quando não há sobrecarga nas redes, gerando receitas para as distribuidoras justo quando o sistema se encontra ocioso.³²

Outra interessante oportunidade à vista é o desenvolvimento de pilhas a combustível de etanol para uso em caminhões em viagens de longa distância. Eles serão movidos por motor elétrico alimentado por uma célula de etanol. Há evidências de que esses veículos poderão ser consideravelmente mais eficientes em conservação energética do que os dotados de motor de combustão interna e terão maior autonomia que os veículos elétricos a bateria.³³ Essa possibilidade de usar o etanol como fonte de energia química para a célula a combustível no transporte de carga trará uma dupla vantagem: i) redução da vulnerabilidade da logística brasileira às variações dos preços internacionais do diesel; e ii) mitigação do impacto negativo na balança comercial pela necessidade de importar diesel, pois nossas refinarias não têm capacidade de produzi-lo com suficiência para atender à demanda total do País.³⁴

Aliada à disponibilidade de veículos tecnologicamente avançados, a automação deverá permitir substantivo aumento da oferta de novos serviços autônomos de transporte, conectados, elétricos e compartilhados. O compartilhamento abrangerá tanto o uso quanto a posse dos veículos. A mobilidade conectada e compartilhada poderá otimizar o uso dos veículos, reduzir deslocamentos individuais e diminuir os níveis de congestionamento.³⁵ Com o avanço e assimilação das quatro tendências, serviços de transporte total-

30. VALENTI, Graziella. Marcopolo: ônibus elétricos serão metade da frota do país em até 10 anos. *Exame*, 10 ago. 2020. Disponível em: <https://exame.com/exame-in/marcopolo-onibus-eletricos-serao-metade-da-frota-do-pais-em-ate-10-anos>.

31. BARROS *et al.*, *op. cit.* Importa lembrar que a matriz brasileira de energia elétrica é majoritariamente de baixo carbono, o que introduz um diferencial expressivo no uso do ônibus elétrico.

32. VALENTI, *op. cit.*

33. DOE, 2009, *apud* BARROS *et al.*, *op. cit.*

34. Cf. BARROS *et al.*, *op. cit.*

35. Hoje, as formas mais comuns de compartilhamento são: i) empresa-a-consumidor, em que uma empresa mantém uma frota de veículos que é alugada a clientes; ii) serviços de demanda por aplicativo (*ride-sourcing*), conectando motoristas que usam os próprios veículos, quase sempre via smartphone; iii) programas de compartilhamento de bicicletas; iv) programas de micromobidade, pelo qual

mente neutros em carbono poderão ser tecnicamente viáveis de alcançar até 2050, inclusive em países emergentes e em desenvolvimento, como o Brasil.

As disrupções nos transportes serão mais rápidas quanto mais convergentes forem o desenvolvimento e a aplicação das tecnologias ACES, sempre visando maior eficiência desses serviços, ampliação da capacidade de inclusão social e adequada sustentabilidade. Essas mudanças serão puxadas fortemente pelas economias de custos que certamente ocorrerão ao substituir o veículo com motor de combustão interna ou elétrico convencional por um veículo ACES ou, então, ao trocar um carro autônomo não compartilhado, a gasolina ou elétrico, por um veículo ACES de uso compartilhado. Rivas et al. (2019) demonstraram que, nos países da América Latina e Caribe, a economia decorrente da substituição do veículo privado com motor de combustão interna pelo veículo ACES deve representar um incremento de 17% na renda domiciliar média anual.³⁶ Todavia, não se pode esquecer que as tecnologias ACES no transporte também poderão trazer consequências não intencionais indesejáveis, além de enfrentar obstáculos e barreiras de toda ordem, que podem limitar sua adoção, apesar dos enormes benefícios que dessas tecnologias se podem esperar.³⁷

Para ajudar formuladores de políticas públicas a navegar por transformações tecnológicas e desenhar políticas eficazes para a evolução dos transportes, o BID pressupõe a validade de quatro cenários alternativos de futuro. Eles nos oferecem um quadro analítico para identificação de futuros plausíveis com base nas possíveis combinações de duas forças motrizes: i) de um lado, o grau de adoção das citadas tecnologias e seus benefícios e desafios afins para a sociedade; ii) de outro, a maneira como serão implementadas políticas públicas capazes de maximizar benefícios e mitigar riscos decorrentes da adoção dessas tecnologias. O melhor desses cenários intitula-se “Desafiando limites” e decorre da combinação da introdução acentuada das novas tecnologias nos veículos e serviços de transporte com iniciativas de política pública criteriosas, tempestivas e orientadas para a maximização dos benefícios. Um segundo cenário, chamado de “Improvizando”, se caracteriza pela adoção de políticas que desincentivam, em vez de promover, a adoção das tecnologias novas e que, ao mesmo tempo, não conseguem reverter tendências indesejáveis. “Más notícias” seria um terceiro cenário possível, resultante da rápida adoção de novas tecnologias, porém muito pouco orientada por políticas adequadas, gerando consequências sociais negativas. Um quarto cenário, o menos desejado, intitulado “Ficando para trás”, decorre da lenta

uma empresa presta serviços de transporte urbano, tanto de cargas quanto de passageiros, com veículos elétricos de pequeno porte. Cf. SHAHEEN; TOTTE; STÖCKER, 2018, *apud* CAVALLLO *et al.*, *op. cit.*

36. *Apud* CAVALLLO *et al.*, *op. cit.*

37. Dentre muitos outros aspectos dessa natureza, Cavallo et al. (2020) listam: a substituição do transporte público e modos ativos por transporte individual de passageiros sob demanda, aumentando congestionamentos e o sedentarismo; incremento generalizado dos fluxos de tráfego, com maiores congestionamentos, em razão da redução do custo quilométrico e de muitos veículos se deslocarem vazios para deixar e pegar passageiros; maior e desordenada expansão das manchas urbanas, à medida que as pessoas se despreocupam com viagens mais longas; conflitos sociais e desemprego de trabalhadores deslocados pela automação; crimes cibernéticos e vulnerabilidade de dados dos veículos e usuários; novos riscos na segurança viária; reduções não compensadas da receita de impostos sobre combustíveis fósseis, com implicações orçamentárias negativas; resistência setorial e efeitos no mercado de trabalho (por exemplo, entre motoristas de ônibus e de táxi).

adoção de novas tecnologias nos transportes, combinada com tímidas medidas de política pública, que não conseguem reverter tendências negativas e levam à manutenção do *status quo*.³⁸

UM CASO ESPECIAL: REDIRECIONAR TENDÊNCIAS E MUDAR PARADIGMAS NA MOBILIDADE URBANA

Pesquisa recente conduzida pelo Instituto das Cidades, da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), com o apoio da Fundação Tide Setúbal, buscou identificar o grau de associação entre mortes por covid-19 e modo de transporte predominante entre os moradores dos 96 distritos do município de São Paulo. Dentre as conclusões, ainda preliminares, sabe-se que, nos distritos paulistanos com predomínio de deslocamentos por transporte coletivo, o coeficiente de determinação entre as duas variáveis analisadas é bem expressivo (0,80).³⁹ Nos distritos em que predominam os deslocamentos a pé, o coeficiente encontrado (0,78) é bem próximo ao da situação anterior. Porém, naqueles distritos em que predominam as viagens por automóvel, o coeficiente de determinação se reduz bastante, para 0,39. Segundo um dos pesquisadores envolvidos, “de uma maneira bem contundente está acontecendo mais mortes [por covid-19] onde você tem mais viagens de transporte coletivo, de ônibus, trem e metrô”.⁴⁰

É claro que o transporte é essencial para garantia de acesso ao trabalho, saúde, educação e lazer, o que faz da mobilidade urbana um tema crítico em tempo de pandemia. As primeiras constatações da referida pesquisa da Unifesp bem corroboram importante preocupação: o alto potencial de contágio por vírus por parte daquelas pessoas que precisam utilizar os meios de transporte público de massa. O risco sanitário a eles associado é grande, alcançando usuários e operadores dos serviços, pela alta exposição a aglomerações humanas durante os trajetos, não só em veículos, mas também em terminais. Agrava essa preocupação o fato de ser bem razoável pensar que, no pós-pandemia, além do retorno da tendência de decréscimos sequenciados da demanda do transporte público, que já vinha ocorrendo, poderá haver maior adesão aos meios de transporte individual, em detrimento dos ônibus, trens e metrô, por temor generalizado de novas crises sanitárias.

No Brasil urbano ocorrem hoje cerca de 41 milhões de viagens por ônibus por dia, com tarifa média de R\$ 4,00. A progressiva queda da demanda do transporte coletivo, principalmente por ônibus, ocorrida ao longo dos últimos anos, está por certo, ao menos em parte, associada aos níveis de serviço ofertados aos usuários, quase sempre percebidos como de baixa qualidade. É essa percepção que incentiva aqueles que têm alternativa a abandonar o transporte por ônibus em nossas cidades.

38. Cf. CAVALLLO, *et al.*, *op. cit.*, p. 249-251.

39. Significa dizer que o volume de viagens por transporte coletivo está associado a 80% do número de óbitos por covid-19 daqueles distritos.

40. Dados e análises divulgados em: RODRIGUES, Artur. Mortes por covid-19 têm mais relação com transporte, autônomos e donas de casa. *Folha de S. Paulo*, 9 ago. 2020.

Não obstante o risco sanitário antes abordado (que precisará ser equacionado e resolvido), um imperativo no pós-pandemia será desenhar um futuro melhor para a mobilidade urbana (e implementá-lo, claro!). As transformações necessárias precisarão focalizar prioritariamente os modos de transporte coletivo, com concomitante desincentivo à procura desenfreada por modos individuais motorizados.

Tal iniciativa se justifica por ser mais que sabido que a elevada participação dos modos individuais motorizados nas matrizes de mobilidade pendular urbana influencia negativamente, e muito, a produtividade da economia urbana, pelo aumento do congestionamento, que provoca atrasos e demora nas viagens, além de altas taxas de acidentes de trânsito e crescentes emissões de gases de efeito estufa no meio urbano.⁴¹ Tudo isso dificulta e encarece o acesso às oportunidades urbanas, principalmente daqueles cativos do transporte coletivo, além de diminuir a competitividade dos negócios e a força de trabalho locais. Ademais, contribui para a produção de cidades geograficamente espraiadas, modelo urbanístico incompatível com a mobilidade sustentável, que está associada a cidades mais compactas e conectadas.

A essa problemática deve-se acrescentar a questão tarifária, ou melhor, o tema do financiamento do transporte público. De pronto, vale lembrar que serviços de qualidade envolvem custos maiores. Por outro lado, uma decorrência natural da redução da demanda, pela perda de passageiros para os modos individuais motorizados, é o encarecimento do transporte coletivo com perda de qualidade. Sendo altas as tarifas, o consumo dos serviços passa a representar parcela considerável da renda das famílias. Começa aí um círculo vicioso que leva ao desequilíbrio estrutural dos sistemas de transporte público. Importa, pois, buscar alternativas que permitam ampliar o modelo de financiamento para além da receita tarifária, reduzindo o custo da passagem para os usuários e aumentando a demanda atendida.

Especialistas de bancos multilaterais de desenvolvimento vêm recentemente insistindo que é preciso diversificar as fontes de financiamento, além de oferecer subsídios aos usuários do transporte coletivo. Argumentam que hoje são justamente os automóveis – que ocupam a maior parte do espaço viário e transportam menos pessoas e poluem mais – que mais recebem subsídios dos governos (ainda que implícitos!). Por isso, defendem que “o transporte coletivo precisa de subsídios, ao mínimo para os custos de capital e ao máximo para os custos de operação e manutenção”. A justificativa é que “o transporte coletivo é o modo mais eficiente para gerar essa ‘irrigação’ que uma cidade precisa para ser competitiva e ter um mercado de trabalho fortalecido”.⁴²

41. Nas maiores cidades latino-americanas, muitas localizadas no Brasil, o tempo médio das viagens é de 90 minutos. Vale ressaltar que a distância média dessas viagens (7,3 km) é menor que nas metrópoles de países de economia avançada (8,2 km), mas são bem mais demoradas (cerca de 13 minutos de acréscimo). Rio de Janeiro e São Paulo, junto com Bogotá e Cidade do México, estão entre as 10 cidades mais congestionadas do mundo, conforme o INRIX 2019 Global Traffic Scorecard.

42. CIDADES precisam diversificar as fontes de financiamento para chegar a um transporte coletivo de qualidade. *WRI Brasil*, 5 jan. 2018. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/blog/2018/01/cidades-precisam-diversificar-fontes-de-financiamento-para-chegar-um-transporte>.

No Brasil ainda são poucos os casos de recursos extratarifários destinados a financiar a operação do transporte público urbano.⁴³ Subsídios operacionais vindos diretamente dos orçamentos públicos são comuns principalmente em países de economia avançada. São, porém, quase inexistentes no Brasil e, nas poucas cidades onde existem, se caracterizam, no mais das vezes, por não focalizar grupos com vulnerabilidade socioeconômica (como desempregados que buscam nova colocação, trabalhadores de baixa renda sem carteira assinada, estudantes comprovadamente pobres e residentes longe da escola, pessoas inscritas no Cadastro Único etc.).

Em perspectiva mais ampla, embora a gestão da mobilidade urbana seja, a princípio, de natureza local, ela requer também o envolvimento articulado dos governos nacional e subnacionais e deveria agora privilegiar cinco grandes temas relevantes: i) qualificação e inovação nos serviços; ii) financiamento extratarifário; iii) redução do congestionamento; iv) melhoria da (in)segurança do trânsito; v) diminuição das emissões de gases de efeito estufa pelos veículos.

No tocante ao primeiro desses temas, há que se dar prioridade às políticas orientadas pelo conceito de “mobilidade como um serviço”⁴⁴ e que foquem preferencialmente o transporte de massa de qualidade e tecnologicamente avançado, incluindo conectividade intermodal; sistemas troncais de média e alta capacidade (metrô, BRT, VLT etc.) e disseminação de faixas de uso exclusivo; modos alimentadores mais eficientes e qualificados; e serviços de transporte coletivo sob demanda integrados à rede multimodal do sistema público. Por óbvio, deverão ser incorporadas novas medidas de controle sanitário nesses serviços, que certamente serão exigidas no pós-pandemia.

Ramon Victor César

Professor universitário, consultor e pesquisador em transporte, logística e mobilidade urbana; engenheiro civil pela UFMG, especialista em planejamento de transportes e em engenharia econômica; doutor em geografia pela PUC Minas; foi presidente da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS de 2009 a 2016.

43. Desde 1985 existe o vale-transporte, subsídio ligado ao trabalho que busca amortecer o impacto do custo do transporte no orçamento familiar dos trabalhadores formais de baixa renda.

44. Caracterizada principalmente pela interoperabilidade de diversos prestadores de serviços de transporte em uma mesma plataforma centralizada, com variedade de canais e pagamento unificado.

The background is a dense, abstract pattern of green 3D cubes and rectangular blocks of varying sizes and orientations, creating a sense of depth and architectural complexity. A white, multi-faceted geometric shape, resembling a stylized building or a cluster of blocks, is positioned in the center-right of the image. It has several flat surfaces and sharp edges, with some faces appearing slightly lighter than others, giving it a three-dimensional appearance as if it's floating or attached to the background.

Políticas urbanas e habitacionais

Claudio Bernardes

O CONTEXTO

O País vem apresentando nas últimas décadas taxas crescentes de urbanização, que, embora indiquem certa variação regional, estão bastante acima da média mundial. O rápido crescimento das áreas urbanas associa-se de forma intrínseca ao aumento de demandas nas áreas de saúde, segurança, educação, transporte, saneamento, entre outras. A demanda na área de habitação, contudo, ganha contornos dramáticos, na medida em que chega a quase 8 milhões de unidades o déficit habitacional brasileiro.

Essa concentração de pessoas, que no País como um todo representa cerca de 85% da população morando em áreas urbanas, embora traga consigo todos os benefícios relacionados às economias de escala e aglomeração, sujeita os moradores a uma série de desafios, que devem ser enfrentados com planejamento, governança e políticas públicas adequadas.

O presente texto pretende focar a identificação de políticas e diretrizes que, no âmbito da conjuntura brasileira, possam auxiliar na concepção de modelos eficientes de organização das cidades e ordenação de seu crescimento, estruturando-as adequadamente para acomodar os habitantes urbanos de forma inclusiva, igualitária, em habitações dignas e com qualidade de vida.

POLÍTICAS URBANAS NACIONAIS – ORDENAMENTO URBANO

Embora a prerrogativa constitucional para o ordenamento e uso do solo seja municipal, políticas urbanas nacionais podem ser instrumentos de grande valia para o adequado e homogêneo desenvolvimento dos municípios, principalmente aqueles com carência de recursos e de infraestrutura técnica.

Diversas metas e diretrizes gerais podem fazer parte da política nacional. Entretanto, uma das tendências mundiais é estabelecer políticas em nível nacional que possibilitem uma eficiente administração da expansão periférica das cidades, em benefício de um crescimento urbano mais compacto e inclusivo, com menores tempos de viagem nos deslocamentos e menores danos ao ecossistema existente no entorno de áreas urbanizadas.

Políticas nacionais devem também incluir perspectivas territoriais mais amplas, de tal forma que as regiões metropolitanas e macrometropolitanas possam ser adequadamente desenvolvidas, fortalecendo a conectividade entre as cidades e encorajando as interações mutuamente benéficas entre centros urbanos complementares.

Um processo exitoso na elaboração de diretrizes nacionais envolve diagnóstico, formulação das políticas, implementação e monitoramento. As políticas devem ser o melhor possível adaptadas ao contexto nacional e viáveis em termos de recursos, capacitação institucional e política.

Um perfeito entendimento das tendências regionais e dinâmicas de urbanização, além de possibilitar o engajamento da população em temas prioritários, tem de melhorar as respostas à implementação das políticas nacionais propostas.

Políticas nacionais devem ainda estimular maior cooperação e conectividade entre os centros urbanos, o que poderá fortalecer o papel das cidades secundárias, absorvendo algumas das pressões imputadas às cidades maiores e tornando mais equânime o sistema urbano do País.

Mesmo que se definam políticas urbanas nacionais corretas e adequadas, sua implementação depende de bases técnicas sustentáveis, processos legais bem fundamentados, instituições capazes e eficientes e instrumentos financeiros que possam dar suporte à construção das cidades.

Além disso, é necessária uma estreita colaboração entre as diversas esferas de governo, acompanhada de uma apropriada divisão de responsabilidades e, obviamente, de recursos para que as autoridades possam atingir os objetivos propostos pela política nacional.

Para a formulação mais adequada das políticas urbanas nacionais, é imprescindível que seja feito um diagnóstico o mais preciso possível das necessidades das cidades, que, além de questões gerais, podem ter demandas regionais específicas.

De qualquer maneira, o importante é a existência de uma metodologia que possa servir como ponto de partida para a definição de um modelo para diagnóstico.

Nessa definição pode ser utilizada uma matriz que considere, nos municípios e aglomerações urbanas do País, as questões relativas aos principais tópicos diretamente relacionados ao desenvolvimento das cidades: legislação, meio ambiente, planejamento urbano, integração social, economia, desenvolvimento metropolitano e macrometropolitano integrado, tecnologia e indicadores urbanísticos.

Legislação

- Definição clara e precisa dos instrumentos jurídicos que poderão ser utilizados como ferramentas de desenvolvimento urbano.
- Segurança jurídica necessária para aplicação da legislação.

- Identificação de situações em que haja necessidade de uma definição clara em relação aos limites e direitos sobre a propriedade privada.

Meio ambiente

- Identificação dos diferentes ecossistemas urbanos existentes no País e sua condição de preservação.
- Formas de poluição do ar, solo e águas presentes na matriz de desenvolvimento urbano com definição de sua origem e quantificação.
- Particularidades climáticas e sua relação com as edificações e o desenho urbano.

Planejamento urbano

- Necessidade de expansão das cidades.
- Qualidade e quantidade dos espaços públicos.
- Modelos de desenvolvimento urbano implantados, sua eficiência e distorções eventualmente existentes.
- Distribuição de usos e atividades e sua relação com nível de deslocamentos nas cidades.
- Necessidade de diferentes modelos e escalas sub-regionais de planejamento.

Integração social

- Qualidade das relações sociais e sua relação com o desenho urbano.
- Segurança nos espaços públicos.
- Existência de espaços urbanos adequados para integração da população, de acordo com sua distribuição demográfica.
- Distribuição de equipamentos sociais e sua eficiência.

Economia

- Atratividade e competitividade dos polos urbanos.

- Capacidade de geração de emprego e renda.
- Modelos de parcerias público-privadas para investimento em infraestrutura e desenvolvimento urbano.

Desenvolvimento metropolitano e macrometropolitano integrado

- Relação de planejamento urbano efetiva entre os municípios integrantes de áreas metropolitanas.
- Identificação dos tipos de interferência dos municípios nas metrópoles e suas consequências positivas ou negativas (saneamento, drenagem urbana, transportes, impostos, zoneamento, códigos de edificações etc.).
- Desenvolvimento de instrumentos legais e institucionais que possam acomodar os diversos modelos de desenvolvimento metropolitano e macrometropolitano integrado.

Tecnologia

- Possibilidades de utilização de inteligência artificial (IA) no desenvolvimento e operação das cidades.
- Mecanismos para processamento de informações e geração de conhecimento, inclusive no que diz respeito à proteção de dados.

Indicadores urbanísticos

Outra ferramenta importante para auxiliar na elaboração do diagnóstico e ações complementares é a utilização de indicadores que possam monitorar a evolução e apontar distorções que estejam ocorrendo no desenvolvimento das cidades. Como exemplos:

- Consumo de solo urbano no desenvolvimento.
- Densidade populacional na área urbana.
- Fragmentação do espaço ou descontinuidade da mancha urbana.
- Extensão e eficiência do transporte público.
- Áreas verdes e espaços públicos *per capita*.
- Características demográficas.

- Características econômicas da população, como índice de empregos e distribuição de renda.
- Dados relacionados à educação e saúde.
- Níveis de produtividade e competitividade entre as cidades.
- Características qualitativas das habitações.
- Outros serviços municipais de infraestrutura, como eletricidade, saneamento, comunicações e segurança pública.
- Situação das finanças públicas municipais.
- Meio ambiente urbano, incluindo dados sobre poluição do solo e atmosférica.
- Indicadores para aferição do desenvolvimento de cidades inteligentes e utilização de inteligência artificial.

Diretrizes gerais para políticas urbanas nacionais

Estruturadas nos diagnósticos específicos, as políticas nacionais com caráter regional devem compreender uma envoltória que cubra todos os assuntos estrategicamente importantes para o desenvolvimento das cidades de forma geral e específica. A estruturação das políticas urbanas nacionais tem de estar calcada em princípios que possam formar uma base sólida para o desenvolvimento das legislações municipais, promovendo coerência entre planejamento e objetivos por todo o País.

Os principais princípios e diretrizes gerais que podem orientar a elaboração das políticas urbanas nacionais devem ser definidos. São exemplos desses princípios e diretrizes:

- As cidades devem existir e funcionar primordialmente para atender às necessidades de seus habitantes.
- Promoção de oportunidades para o desenvolvimento social feita com equidade.
- Utilização do espaço urbano com diretrizes ambientais específicas e objetivas, que se diferenciem daquelas das áreas rurais.
- Validade e especificidade claras das licenças expedidas pelos diversos setores públicos, inclusive os ambientais, como forma de segurança jurídica e estímulo a investimentos nos setores habitacional, imobiliário e de infraestrutura.

- Estímulo para que o setor privado participe e contribua com projetos na área habitacional de baixa renda, ajudando o setor público na tarefa de prover habitações, especialmente em regiões com carência de recursos.
- Defesa do direito de propriedade como instrumento de fortalecimento da cidadania, do empreendedorismo e da livre iniciativa, um dos pilares da democracia.
- Estímulo à regularização e outorga de títulos de propriedades às famílias residentes em comunidades carentes (favelas e loteamentos irregulares) como forma de dar endereço e dignidade às pessoas, tornando-as proprietárias.
- Uso do zoneamento como forma de incentivar o adensamento racional e a mistura de usos, visando principalmente a melhoria das condições de mobilidade nas cidades.
- Políticas públicas que visem baratear a terra e as unidades construídas, combatendo normas elitistas que as encarecem e que dificultam o acesso à moradia.
- Incentivos para que o Estado (poder público) abra mão de propriedades não utilizadas para, em conjunto com o setor privado, promover amplos programas de habitação de interesse social.
- Estímulo à produção de imóveis para locação, como parte da solução habitacional.
- Formação específica de técnicos e gestores na área de urbanismo.
- Modelos que garantam continuidade: os resultados da aplicação de políticas públicas surgem a longo prazo.
- Oferta de crédito a juros compatíveis com a produção e aquisição de bens imóveis.
- Regeneração de territórios urbanos dotados de infraestrutura para fins de moradia.
- Adensamento racional de territórios urbanos consolidados.

PREPARAÇÃO DAS CIDADES PARA ENFRENTAR FUTURAS PANDEMIAS

Estamos em uma era de pandemias (ocorreram seis nos últimos 20 anos) e a preparação das cidades para absorverem e se recuperarem mais rapidamente de surtos infecciosos passa a ser crítica. A resiliência das cidades no caso das pandemias sem dúvida está ligada a ajustes no planejamento e infraestrutura urbana

que tornem mais seguros o sistema de transporte e as formas de movimentação. Além disso, importante induzir a criação de núcleos de vizinhança estruturados em usos mistos, que permitam às pessoas se deslocar menos para desempenhar suas atividades diárias. Desse modo, os planejadores devem trabalhar em novas formas de utilização do espaço urbano, reimaginando a relação entre pessoas e lugares e realmente repensando como as cidades funcionam.

Contudo, a atenção ao desenvolvimento econômico e social talvez seja um dos pontos que mereçam maior atenção na estruturação de cidades resilientes a pandemias. Em momentos de isolamento, os maiores desafios estão nos fundamentos da desigualdade social. A criação de acesso igualitário aos serviços urbanos e espaços públicos e a oferta de habitações dignas para toda a população são aspectos cruciais para essa resiliência urbana.

Para as diferentes cidades do País existirão diferentes modelos de resiliência urbana, mas o importante é que todas estejam engajadas no processo de aperfeiçoar suas estruturas urbanas e sociais, adaptando-as para que possam responder rápida e eficientemente aos surtos pandêmicos. Entretanto, isso somente ocorrerá se houver a impulsão de um novo modelo de desenvolvimento, que enfatize de forma integrada a inclusão social, a sustentabilidade e as oportunidades econômicas.

Principais requisitos para as cidades

O modo como planejamos, construímos e gerenciamos nossas cidades hoje determinará o resultado de nossos esforços para alcançar um desenvolvimento sustentável e harmonioso amanhã. Cidades bem planejadas, que promovam resiliência, prosperidade e qualidade de vida precisam ter características específicas, para as quais as políticas nacionais ou locais devem ser dirigidas. Essas características são as seguintes:

Socialmente inclusivas

- Centradas nas pessoas.
- Sem nenhuma forma de segregação, discriminação e exclusão.
- Diversidade deve ser abraçada.
- Incentivos às mais diversas formas de solidariedade.
- Acessíveis e equitativas

- Recursos distribuídos de forma igualitária, para gerar as mesmas oportunidades a todos.
- Amplo acesso ao transporte, infraestrutura e serviços básicos aos habitantes de menor renda.
- Serviços públicos de qualidade para todos, com especial atenção para idosos, pessoas com deficiência e grupos em situação especial.

Economicamente vibrantes

- Incentivo e fomento ao desenvolvimento econômico, desde as microempresas até as grandes corporações.
- Reconhecimento de que o setor informal da economia pode ser importante para a sobrevivência dos mais pobres e que sua formalização deve ser gradual.
- Padronização e simplificação de licenciamentos, registros, processos de tributação e relações trabalhistas.
- Combate à corrupção e garantia da segurança jurídica.

Mobilidade com rapidez, conforto e segurança

- Bairros compactos e de uso misto.
- Menores distâncias e tempos de deslocamentos.
- Sistema de transporte adequado à escala municipal e a suas necessidades.
- Ampla integração entre os modais.
- Destinos das atividades do dia a dia ou paradas de transporte público a distâncias compatíveis com caminhadas ou uso de bicicletas.

Desenvolvimento territorial inteligente e coesivo

- Distribuição espacial adequada da atividade econômica melhora a mobilidade, facilita a geração de empregos e aumenta a atratividade de investimentos.
- Níveis corretos de adensamento otimizam o uso e custos da infraestrutura.

- Colaboração e parcerias intermunicipais podem resultar em economias de escala, otimização de recursos e aumento das vantagens competitivas.

Regenerativas e resilientes

- Dependentes de fontes de energia renováveis.
- Reposição de recursos naturais consumidos, fomento da reciclagem.
- Planejadas para antecipar problemas.
- Preparadas para absorver e recuperar-se com celeridade de bruscas mudanças físicas, econômicas, sanitárias e sociais, em seu ambiente urbano.

Inteligentes

- Otimização do uso da tecnologia, alavancando sua capacidade de melhorar a sustentabilidade e o controle das áreas urbanas, priorizando questões como inclusão, criação de oportunidades econômicas, construção de capital social e melhoria da qualidade de vida
- Estímulo à implantação de mecanismos de aquisição e gestão do conhecimento, promovendo o papel emergente das cidades como centros de informação e repositórios de conhecimento, o que se tornará particularmente decisivo para a competitividade entre cidades.

Inovação e aprendizado como base de desenvolvimento

- As cidades estão mudando, e o aprendizado contínuo tem de ser refletido em modelos flexíveis de planejamento urbano.
- As cidades devem estruturar laboratórios urbanísticos para experimentar modelos, alternativas e cenários para o presente e o futuro.
- As cidades precisam estar abertas a abordagens inovadoras na governança de aspectos sociais, econômicos e ambientais.

POLÍTICAS URBANAS NACIONAIS – HABITAÇÃO

Recente estudo elaborado pela Fundação Getulio Vargas (FGV) estimou a necessidade habitacional do Brasil, consubstanciada pelo estoque de habitações inexistentes ou inadequadas e pela demanda por novas habitações decorrente da dinâmica populacional.

O déficit habitacional total do País em 2017, de acordo com a metodologia adotada pela Fundação João Pinheiro, que inclui habitação precária, coabitação familiar, famílias que têm ônus excessivo com aluguel ou que vivem com adensamento excessivo, foi estimado em 7,7 milhões de unidades, com grande concentração no ônus excessivo com aluguel (42,3%) e na coabitação familiar (41,3%).

Esse déficit flutuou em um período de 10 anos, tendo aumentado 6% entre 2007 e 2017. Isso demonstra que as políticas e programas habitacionais não foram adequados para atender à demanda por novas unidades nem, obviamente, eficientes para que se conseguisse a redução do déficit habitacional.

O estudo da FGV calculou, com base nas taxas de crescimento populacional e cenários macroeconômicos, a demanda por novas unidades habitacionais em um período de 10 anos (2017-2027), chegando ao valor de 12 milhões de unidades necessárias para reduzir o déficit habitacional e atender as famílias que se formarão, o que significa a necessidade da produção média anual de 1,2 milhão de moradias em 10 anos.

Pelos modelos até então utilizados, o atendimento dessa demanda, em função do perfil socioeconômico de grande parte das famílias que necessitam ser incluídas nos programas habitacionais, dependeria fortemente do volume e condições de crédito ofertados pelas instituições financeiras e do volume de subsídio a ser concedido com recursos governamentais. Contudo, é imprescindível incluir na solução desse problema políticas urbanas adequadas ao barateamento das unidades e incentivo à produção, além de novos instrumentos e mecanismos que facilitem o atendimento das necessidades habitacionais.

Programas habitacionais

Não se devem desprezar programas importantes como Minha Casa, Minha Vida, que contribuíram de modo relevante para que o déficit não aumentasse ainda mais, embora em muitos casos a implantação do ponto de vista urbanístico tenha sido extremamente inadequada, em locais sem infraestrutura, embutindo, portanto, elevados custos para o município em momento posterior. Dessa forma, modelos como esse devem ser aperfeiçoados, e outros, implantados paralelamente, se quisermos resolver ou mitigar de maneira relevante os problemas habitacionais brasileiros.

Recentemente, o governo federal anunciou as linhas gerais de um programa habitacional – Casa Verde Amarela – que substituirá o Minha Casa, Minha Vida. Esse novo programa em nada aperfeiçoa as questões urbanísticas relacionadas à implantação dos conjuntos habitacionais, as quais não têm até agora merecido a necessária atenção, e uma mudança no programa para contemplá-las deveria ser considerada.

Entretanto, dois aspectos positivos do novo programa habitacional anunciado podem ser ressaltados. Um deles é a diminuição das taxas de juros cobradas no financiamento imobiliário, efetuada de forma seletiva, pois as regiões Norte e Nordeste terão juros mais baixos que o restante do País. Isso pode ser positivo, uma vez que a renda no Norte e Nordeste é inferior à de outras regiões, porém a maior concentração proporcional do déficit está no Sudeste (42% de todo o déficit nacional), onde a alocação de recursos deveria ser também proporcionalmente maior.

Outra questão importante no novo programa é a destinação de recursos para a regularização fundiária e para financiamento de pequenas reformas, embora a origem dos recursos para essa finalidade, atribuída ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), não esteja ainda suficientemente clara.

Tanto a diminuição das taxas de juros, que pode ampliar o alcance social do programa, como a destinação de recursos para pequenas reformas, o que reduz a parte do déficit relativa à inadequação das habitações, são medidas positivas na direção da redução do déficit habitacional, mas ainda muito tímidas diante do tamanho do problema.

Produção habitacional

Os programas habitacionais são importantes, mas devem ser concebidos de acordo com realidades objetivas. A produção habitacional estrutura-se sobre três pilares básicos: terreno, construção e capacidade de pagamento. Quaisquer soluções que visem a eliminação do déficit habitacional devem equacionar formas de possibilitar que o custo do binômio terreno-construção seja adequado à capacidade de pagamento dos potenciais adquirentes ou usuários das unidades habitacionais a serem produzidas. As famílias, em seus mais diversos arranjos e configurações, devem ter moradias dignas, sejam elas de sua propriedade ou de algum modo colocadas a sua disposição para utilização.

Entre as soluções alternativas estão mecanismos urbanísticos inovadores que permitam o barateamento de terrenos urbanos já qualificados do ponto de vista da infraestrutura física e social para absorver novas moradias e novas tecnologias que possam reduzir os custos de produção das unidades habitacionais.

Se por um lado é necessário reduzir os custos de terreno e construção, por outro é preciso estruturar fontes de recursos que permitam adequar os custos mínimos de produção à capacidade de pagamento dos adquirentes, tanto no que diz respeito aos volumes necessários quanto a taxas de juros adequadas.

Contudo, sem políticas nacionais de habitação que incorporem estados e municípios nesse processo, torna-se extremamente difícil o atendimento da demanda habitacional.

Do governo federal para o município

Os programas habitacionais são implementados nos municípios, mas o governo federal, por meio de mecanismos de indução, pode ter importante papel na formatação do mercado habitacional, seja financiando infraestrutura urbana, seja estipulando políticas nacionais que influenciem a organização das cidades e a decisão dos cidadãos em comprar ou alugar moradia, seja, ainda, criando incentivos para a iniciativa privada produzir habitações abrangendo todo o espectro da demanda.

Como ponto de partida para a discussão da questão habitacional em âmbito nacional, alguns aspectos importantes podem ser considerados:

Criação de incentivos para produzir habitações em cidades compactas e inclusivas

- Redesenhar a legislação urbanística, incentivando o uso mais eficiente do solo por meio da maior densidade populacional e consequente otimização do custo da infraestrutura *per capita* e melhor redistribuição de seu uso.
- Estimular a construção de unidades habitacionais em áreas mais centrais, desestimulando a construção de conjuntos nas periferias, principalmente sem infraestrutura adequada.
- Incentivar a construção de habitações para a população de renda mais baixa, diminuindo a incidência de tributos sobre empreendimentos com essas características.
- Estimular a utilização de instrumentos que permitam aos municípios a flexibilização de potenciais construtivos e outros parâmetros urbanísticos, como mecanismo de indução à produção de habitações para a população de renda mais baixa.

Estímulo ao aproveitamento do potencial do mercado de locação

- Estabelecer regulamentos claros e equilibrados entre inquilinos e proprietários para melhorar a transparência e garantir que ambas as partes tenham igual acesso à informação e recursos legais.
- Desenvolver medidas para apoiar a locação como parte da solução habitacional, incentivando a produção de unidades com essa finalidade tanto pelo setor público como pelo setor privado.
- Estimular a utilização de instrumentos que permitam aos municípios a flexibilização de potenciais construtivos e outros parâmetros urbanísticos, como contrapartida para a produção de habitações destinadas à locação para pessoas de baixa renda, mesmo que por períodos predefinidos.
- Estabelecer mecanismos de tributação sobre a renda que incentivem a locação de determinados tipos de unidades habitacionais em determinadas regiões.

Fortalecimento da capacidade institucional do governo federal para estipular políticas urbanas habitacionais

- Elaborar políticas urbanas nacionais que alinhem diferentes ministérios e níveis de governo com uma visão homogênea do desenvolvimento das cidades voltado também à produção habitacional.
- Introduzir mecanismos para melhorar a colaboração intermunicipal, especialmente no caso de políticas de habitação que equilibrem oferta e demanda.
- Aprimorar a capacidade de arrecadação tributária municipal, revisando procedimentos ineficientes e distorções fiscais, direcionando recursos para a área habitacional.

CONCLUSÃO

Um país com a dimensão territorial do Brasil e com os níveis de urbanização atingidos não pode prescindir da estruturação de políticas urbanas nacionais que sejam capazes de induzir um desenvolvimento urbano sustentável nas principais cidades, permitindo que sejam criadas as bases para o atingimento de níveis de produção compatíveis com a demanda habitacional, consubstanciados em preceitos que permitam sua viabilização econômica e possam inserir essa produção em espaços urbanos que ofereçam segurança e qualidade de vida à população.

REFERÊNCIAS

- ASIAN DEVELOPMENT BANK. *Urban indicators for managing cities*. Manila: Cities Data Book, 2001.
- FAYMAN, Sonia et al. *Good policies and practices to tackle urban challenges*. Paris: ACT Consultants, 2011.
- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Análise das necessidades habitacionais e suas tendências para os próximos dez anos*. Produto 2. Relatório técnico final, 2ª versão. FGV; ABRAINC, 17 out. 2018.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil*: 2015. Belo Horizonte: FIP, 2018.
- GARCÍA-AYLLÓN, S.; MARÍ, G. M. New analysis and diagnostic tools for improving governance in urban planning and land management. *International Journal of Sustainable Development and Planning*, v. 10, n. 2, p. 137-154, 2015.
- MORENO MONROY, A. et al. Housing policies for sustainable and inclusive cities: how national governments can deliver affordable housing and compact urban development. *OECD Regional Development Working Papers*, n. 3. Paris: OECD Publishing, 2020.
- PLANNING INSTITUTE OF AUSTRALIA. *Planning system principles*. PIA, 2009
- TUOK, Ivan. *The evolution of national urban policies: a global overview*. UN-Habitat Cities Alliance, 2014.
- TUOK, Ivan; PARNELL, Susan. Reshaping cities, rebuilding nations: the role of national urban policies. *Urban Forum*, v. 20, n. 2, p. 157-174, 2009.
- VAN DEN BERG, Leo; BRAUN, Erik; VAN DER MEER, Jan. National urban policy responses in the European Union: towards a European urban policy? *ERSA conference papers*, 1998.
- WORLD URBAN CAMPAIGN. *The city we need 2.0: towards a new urban paradigm*. Adopted on 16 March 2016 in Prague/Czech Republic. WUC, 2016.

Claudio Bernardes

Engenheiro civil pela EE Mauá; mestre em Engenharia pela Universidade de Sheffield (Reino Unido); professor universitário; ex-presidente e atual presidente do Conselho do Secovi-SP; colunista do jornal *Folha de S.Paulo*.

The background of the entire image is a dense, abstract pattern of yellow 3D cubes. The cubes are of various sizes and are arranged in a way that creates a sense of depth and movement, with some cubes appearing to rise and others to recede. The lighting is soft, creating subtle shadows and highlights on the faces of the cubes.

**Turismo pós-pandemia –
“Turismo é luz
no fim do túnel...”**

Otávio Leite

O presente texto tem como objetivo estimular o debate sobre a relevância do turismo como um vetor para o desenvolvimento econômico, geração de emprego e fruição de bem-estar, apontando, em especial, as reais e positivas perspectivas que o turismo enseja e que podem contribuir para a superação das grandes dificuldades que a pandemia provocou no País.

As considerações que apresento estão abertas a reflexões, críticas e sugestões.

UM RETRATO DO TURISMO ANTES DA PANDEMIA: CONTEXTUALIZANDO...

Os indicadores estatísticos do turismo do Brasil sempre foram precários, muito aquém de nosso potencial. Eis uma rápida visão do *status* em que nos encontrávamos momentos antes da chegada da pandemia.

Na perspectiva do receptivo internacional, prosseguíamos “patinando”, com a entrada de apenas 6,6 milhões de estrangeiros/ano (Tabela 1). Número irrisório na comparação com a Argentina (6,9 milhões de estrangeiros/ano, população de 44,9 milhões) e o Uruguai (3,2 milhões de estrangeiros/ano, população de 3,5 milhões). Isso se ficarmos pelos vizinhos, pois chega a ser impressionante a disparidade diante de Portugal, por exemplo, que, para uma população de 10 milhões, movimenta 26 milhões de fluxo, entre os quais 22,8 milhões de estrangeiros/ano. O Brasil, segundo a Organização Mundial do Turismo (OMT), é apenas o 47º do mundo em desembarques internacionais (Tabela 2).

Tabela 1 | Entrada de turistas estrangeiros: Brasil, Argentina, Uruguai e Portugal (2019)

País	Número de turistas estrangeiros	População	Relação
Brasil	6.600.000	211.700.000	3%
Argentina	6.900.000	44.900.000	15%
Uruguai	3.500.000	3.400.000	103%
Portugal	22.800.000	10.200.000	224 %

Fonte:

Tabela 2 | Ranking de entrada de turistas estrangeiros, segundo a OMT (2019)

Colocação	País	Número de turistas estrangeiros (em milhões)	População (em milhões)	Relação*
1	França	89,4	67	133%
2	Espanha	82,8	47	176%
3	EUA	79,9	330	24%
4	China	62,9	1.402	4%
5	Itália	61,6	60	103%
6	Turquia	45,8	83,4	55%
7	México	41,3	126,5	33%
8	Alemanha	38,9	83	47%
9	Reino Unido	38,7	66	59%
10	Japão	31,2	125	25%
11	Grécia	30,1	11	274%
12	Hong Kong	29,3	7,7	381%
13	Malásia	25,8	32,7	79%
14	Rússia	24,6	146,7	17%
15	Portugal	22,8	10,2	224%
16	Canadá	21,1	38,8	54%
17	Polônia	19,6	38	52%
18	Holanda	18,8	17,4	108%
19	Macau	18,5	0,7	2643%
20	Índia	17,4	1.361,8	1%
21	Hungria	17,2	9,7	177%
22	Croácia	16,6	4	415%
23	Emirados Árabes	15,9	9,6	166%
24	Vietnã	15,5	96,2	16%
25	Coreia do Sul	15,3	48,3	32%
26	Arábia Saudita	15,3	34,1	45%
27	Cingapura	14,7	5,7	258%
28	Rep. Tcheca	14,3	10,6	135%
29	Ucrânia	14,2	41,9	34%



Colocação	País	Número de turistas estrangeiros (em milhões)	População (em milhões)	Relação*
30	Indonésia	13,4	266,9	5%
31	Dinamarca	12,7	5,8	219%
32	Marrocos	12,3	36	34%
33	Suíça	11,7	8,6	136%
34	Egito	11,3	98,4	11%
35	Taiwan	11,1	23,6	47%
36	Irlanda	10,9	4,9	222%
37	África do Sul	10,5	58,7	18%
38	Bulgária	9,3	6,9	135%
39	Austrália	9,2	25,7	36%
40	Bélgica	9,1	11,5	79%
41	Tunísia	8,3	11,7	71%
42	Suécia	7,4	10,3	72%
43	Irã	7,3	81,8	9%
44	Filipinas	7,2	109,3	7%
45	Quirguistão	6,9	6,3	110%
46	Argentina	6,9	44,9	15%
47	Brasil	6,6	211,7	3%

* A relação entre entrada de turistas estrangeiros e população (exercício nosso) demonstra a aptidão do país para o turismo receptivo e, em consequência, para a entrada de divisas, revelando um “grau” de importância para o respectivo Produto Interno Bruto (PIB).

Fonte:

Quanto a nosso turismo doméstico, vale lembrar que o Brasil possui dimensão continental, com mais de 210 milhões de habitantes e milhares – e formidáveis – possibilidades de destinos. O turismo circular interno tem algum ritmo, seja na perspectiva de negócios e eventos, seja para o clássico lazer. O número de viagens por avião realizadas dentro de nosso território em 2018 foi de cerca de 116 milhões. Já por via terrestre, o número é incalculável, pois os deslocamentos “sobre rodas”, sobretudo por automóvel, são de muito difícil mensuração. Resta, então, conferir, na outra ponta, as taxas de ocupação dos meios de hospedagem. No entanto, esse mercado pode ser ampliado em larga escala, como veremos adiante.

Em razão desse movimento de pessoas, é óbvio que o setor gera muitos empregos e renda. Afinal, estamos falando de cerca de 4% do Produto Interno Bruto (PIB), que se comunicam empresarialmente, em seu cotidiano, com 52 outras atividades econômicas, na logística de insumos e serviços agregados.

Não obstante, é importante assinalar que a informalidade ainda é muito presente no âmbito da prestação de serviços, embora a estrutura turística brasileira apresente 110 mil inscritos oficialmente registrados no Cadastro Nacional do Turismo (Cadastur), entre eles: meios de hospedagem, 15 mil; agências de turismo, 32 mil; guias de turismo, 24 mil; organizadores de eventos, 5,7 mil; centros de convenções, 188; transportadoras turísticas, 14 mil.

Estudo da FGV Projetos estima um prejuízo de R\$ 161 bilhões no biênio 2020-2021 na cadeia produtiva do setor, que, aliás, emprega cerca de 2,9 milhões de pessoas.

Ademais, é imperioso lembrar a máxima: turismo é para todos! Basta ver o artigo 7º do Código de Ética Mundial do Turismo, proveniente da OMT. E isso nos remete a uma reflexão mais ampla sobre o movimento turístico em geral, sempre levando em conta que existe no País um turismo popular, que no somatório traz relevância econômica (deslocamentos, hospedagem, alimentação, pequenos dispêndios locais) e que enseja, ao mesmo tempo, importantes ganhos sociais, em especial no aspecto lazer – também um direito de todos. Quanto à indisciplina e desorganização muito comuns nesse âmbito, trata-se de um problema de outra natureza que requer tratamento específico e políticas públicas descentralizadas e estruturantes.

Em síntese, pode-se afirmar que tudo aquilo que signifique a consequência, direta ou indireta, de um pernoite que seja em outro local que não o da residência regular do indivíduo em si se traduz em turismo. Na prática, gastos efetivados em viagens dentro do País, por qualquer que seja a finalidade, como trabalho e férias, a rigor, implica fenômeno turístico. Essa afirmação também se aplica às chamadas viagens “bate e volta”. Independentemente se, por carro, ônibus ou avião, o que queremos destacar é o consumo em dinheiro que movimenta as economias locais e traz dividendos para todos os entes federados.

O retrato aqui desenhado praticamente se apagou, mas cabe indagar: havia horizonte promissor para o turismo brasileiro? Sim, algum. Até porque, em tese, nosso V.O. é baixo para um promissor desenvolvimento possível. É interessante observar que em 2019, primeiro ano dos novos governos nacional e estaduais, próprio de típica animação administrativa – o que é natural nessa fase –, verificaram-se sinais de melhoria na atividade turística em alguns estados (São Paulo registrando crescimento no número de frequências aéreas, Ceará consolidando um ousado *hub* aéreo internacional, Rio de Janeiro se reposicionando no mercado e apresentando melhores taxas de ocupação hoteleira em comparação ao exercício anterior, por exemplo).

De súbito, surgiu a pandemia.

O ADVENTO COVID-19: O SUSTO, O PESADELO E A ESPERANÇA

Apesar de a autoridade maior do País ter se comportado na contramão das orientações científicas, o fato é que, por sorte, irradiaram-se pelo território nacional as necessárias imposições de saúde pública, capitaneadas pela quarentena compulsória e pelo mandatório distanciamento social.

Com efeito, o rigoroso cerceamento à circulação das pessoas emanado por governadores e prefeitos provocou a paralisação abrupta das atividades e serviços turísticos. Surgiram bloqueios sanitários; os fluxos aéreos se interromperam; os meios de hospedagem, em sua grande maioria, fecharam as portas (os pouquíssimos que prosseguiram abertos funcionaram a taxas de ocupação inferiores a 15%, inviáveis); atrações e equipamentos turísticos não tinham mais público; e toda a rede de serviços no setor não possuía mais clientes. O turista, seja de lazer, de negócios, de cunho acadêmico ou profissional, simplesmente deixou de existir. Repentinamente.

O fato é que, depois da saúde pública propriamente dita, o setor mais impactado pela crise do coronavírus foi o do turismo. Importante sublinhar a estimativa do estudo da FGV Projetos de um prejuízo de cerca de R\$ 161 bilhões no biênio 2020-2021.

Muito se disse: “Turismo foi um dos primeiros afetados e será o último a sair da crise”. A conferir.

TRANSIÇÃO PARA O “NOVO NORMAL”

Sobrevivência das empresas e profissionais, em primeiro lugar

As iniciativas, via medidas provisórias (MPs), adotadas para minimizar em uma perspectiva macro os trágicos efeitos no mercado de trabalho têm sido importantes no turismo. Segundo o estudo da FGV Projetos, cerca de 400 mil postos de trabalho foram preservados em um primeiro momento (de maio a agosto 2020). Cabe mencionar que estamos falando de 2,9 milhões de empregados no setor, de acordo com dados de outubro de 2019 do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), o que perfaz 7,6% das carteiras assinadas no País.

Tudo indica que será urgente prolongar ou mesmo implantar uma redução gradativa dessas medidas, algo, talvez, associado à retomada cadenciada que se apresenta no horizonte.

Acesso ao crédito

Eis um problema generalizado. Esforços vêm sendo empreendidos pelo Ministério do Turismo e pelo Congresso. O ponto alto foi a edição da MP 936, que destinou R\$ 5 bilhões do Tesouro para o Fundo Geral do Turismo (Fungetur), gerido pelo ministério. As condições oferecidas (juros de 5% ao ano, carência de 12 meses, pagamento em até 60 vezes) são boas, mas a questão está nos velhos entraves burocráticos, exigências, garantias e documentações. No entanto, até agosto, desse portentoso montante, apenas R\$ 346 milhões foram escoados em cerca de 1.280 operações de crédito para capital de giro.

Todavia, tem se verificado um adicional problema: dificuldade dos agentes financeiros dos estados em processar administrativamente as demandas de postulantes ao crédito. Esse é um nó que somente será desatado com a ampliação de equipes locais e credenciamentos de novos agentes financeiros, em especial engajando *fintechs*.

Ainda assim, o assunto não estará equacionado, pois a grande maioria dos atores econômicos – sobretudo pequenas e médias empresas – está desinformada ou pouco conhece acerca dessa linha de crédito. Nesse sentido, é imprescindível uma ampla divulgação, tanto quanto possível, individualizada por CNPJ, para, de fato, alcançar a “ponta da cadeia produtiva do turismo”. É uma medida factível, desde que participem com ousadia os estados, Distrito Federal, municípios e instituições do trade em geral. Por essa e outras é que sempre defendi que os agentes públicos devem adotar um tratamento “suprapartidário” no trato dos temas relativos ao turismo.

Migração para abertura gradual (um bônus, no tempo e espaço)

A pandemia não pediu licença. Iniciou-se na China, em fevereiro avançou na Europa e, a partir de março, invadiu as Américas.

O turismo trabalha com sazonalidades. As ocupações hoteleiras oscilam ao sabor das quatro estações do ano. Isso repercute para mais ou para menos a intensidade e a procura por todos os demais serviços no setor. Obviamente há exceções, como estações europeias de esqui. Aí, inverte-se a lógica maior. Algo residual.

Curiosamente, a pandemia haverá de ter seu pico em meio à baixa temporada no Brasil (junho a setembro), o que nos permite ter certo otimismo para uma retomada mais ampla na alta temporada vindoura (dezembro de 2020 a março de 2021). O verão poderá ser um alento para sua recuperação econômica.

Já na Europa e EUA, a covid-19 afetou em cheio a alta temporada. Em consequência, o drama da pequena atividade no setor se avizinha mais agudo. A Espanha possui cerca de 20 mil meios de hospedagem, quase 2 milhões de leitos. Sem turista, não há emprego, não há renda. Por outro lado, nem tudo está perdido,

pois não de ser socorridos pelos robustos fundos da União Europeia. A rigor, as fronteiras turísticas estão fechadas em todo o mundo. Mas haverá pressão pela abertura, e ela virá – gradualmente, por suposto. Na Europa já se veem sinais, como o crescimento do número de dormidas em setembro de 2020, que alcançou metade dos números verificados no ano passado (5,09 milhões, segundo o Instituto Nacional de Estatística de Portugal).

PARA A NORMALIZAÇÃO E PARA O CRESCIMENTO

Preliminar

Evidentemente, o planeta apenas alcançará a normalização plena quando a vacina estiver em aplicação de massa ou mesmo quando uma droga curar, em definitivo, as agressões do coronavírus. Enquanto isso não acontece – esperamos todos que não demore –, é preciso cuidar de fazer a roda da economia girar paulatinamente.

Biossegurança no processo de retomada: um pressuposto

Esse é o ponto fundamental que se resume em uma expressão: credibilidade sanitária. O consumidor somente se movimentará, em um primeiro momento, se tiver segurança em seu meio de transporte (por isso o automóvel é uma primeira opção), mas, sobretudo, se tiver confiança sanitária no meio de hospedagem e nos serviços que pretende desfrutar.

Nesse sentido, muitas unidades da federação e mesmo o governo federal criaram de selos indicadores de boas práticas acautelatórias, para oferecer ao turista a tranquilidade de que as necessárias medidas profiláticas foram adotadas pelo estabelecimento ou por qualquer prestador de serviços turísticos. É o caso dos selos Turismo Responsável, Limpo e Seguro, estabelecido pelo Ministério do Turismo, e Turismo Consciente RJ (<https://turismoconscienterj.com.br>), criado pelo governo do estado do Rio de Janeiro, dentre outros tantos.

Aliás, esperamos que todas essas medidas de precaução em higiene e limpeza que estão se inserindo no comportamento da sociedade se incorporem aos hábitos das pessoas, ao cotidiano de todos nós, seres humanos, pois muitos são os vírus que existem e possivelmente não de existir.

Acresça-se a isso a imprescindível limitação do número de visitantes em cada estabelecimento ou espaço utilizado por outro prestador de serviço no turismo, ao menos por um período.

Etapas

Portanto, tudo acontecerá gradualmente:

- Primeiro: turismo de proximidade, com credibilidade sanitária.
- Segundo: fluxo aéreo com rígidos protocolos, que ensejará mais confiança.
- Terceiro: eventos controlados e reformatados, corporativos mais factíveis.
- Quarto: abertura ao turismo internacional.

IDEIAS PARA O RECEPTIVO DOMÉSTICO

Identificação do consumidor e da disponibilidade de capital na sociedade: o não gasto no exterior

Os brasileiros das classes A, B e C+ que consumiam o produto “viagem internacional” efetuaram gastos diretos no exterior na ordem de US\$ 17,5 bilhões em 2019, US\$ 18 bilhões em 2018 e US\$ 19 bilhões em 2017. Para se ter uma ideia, em 2018, enquanto 1,8 milhão de brasileiros foram aos EUA, apenas 600 mil norte-americanos vieram ao Brasil. No geral, nosso déficit na “conta turismo internacional” foi de US\$ 11, 12 e 13 bilhões, na sequência, nos últimos três anos. Frise-se: bilhões de dólares. Aliás, lamentavelmente, esses números gigantescos jamais foram considerados como um fator relevante pelas autoridades macroeconômicas, como elemento substantivo nas chamadas transações correntes. Ressalto a ausência de forte trabalho de combate a esse déficit, cujo enfrentamento, na prática, deve se dar com o seguinte foco: trazer mais turistas, aumentando a demanda internacional e, com isso, inserindo mais ingressos na economia brasileira.

Desse modo, é importante aproveitar essa inusitada circunstância, pois tão cedo esses brasileiros não se interessarão por viagens internacionais. Contudo, esse comportamento será transitório, até a consolidação da vacina e/ou de drogas eficazes que debelem com segurança o mal do vírus.

Os países estão em grande parte fechados, mas ainda assim o processo de retomada ao fluxo clássico em cada destino no exterior demandará tempo e forte política que demonstre credibilidade sanitária.

Significa dizer que as pessoas que compõem esse estamento social e, portanto, possuem capacidade de consumo, a rigor, estão disponíveis para consumir o turismo doméstico, viajando. Trata-se, pois, de adotar uma arrojada política de fomento e animação de processo.

Em um exercício sobre esse potencial, tomemos por base os US\$ 17 bilhões de dólares despendidos no exterior por brasileiros em 2018. Óbvio que é necessário glosar uma boa parte, por razões múltiplas: cautela no orçamento familiar, perda de receita familiar, gastos extras... Contudo, ainda que reduzíssemos em 50% essa base de capital, restaria uma gigantesca quantia para ser gasta em turismo, algo como US\$ 8 bilhões de dólares, ou seja, mais de R\$ 40 bilhões de reais. Por que não os utilizar dentro do Brasil, com suas múltiplas possibilidades de destinos? Trata-se de uma janela de oportunidade temporária para impulsionar a efetuação de despesas em nosso território por aqueles que normalmente estariam deixando divisas em outros países. Aliás, se bem trabalhada, os resultados macroeconômicos serão formidáveis, inclusive antevendo um significativo e duradouro crescimento do turismo doméstico mais ao futuro.

A Tabela 3 mostra a série histórica, com base nos dados do Banco Central que apontam nosso clássico déficit nesse item de nossas transações correntes com o exterior. Isto é, os brasileiros gastam muito mais em outros países do que os estrangeiros gastam no Brasil.

**Tabela 3 | Conta viagens internacionais
(gastos no exterior x entrada de divisas)**

Ano	Receita	Despesa	Superávit/Déficit
2000	1.810	3.894	(2.084)
2001	1.731	3.199	(1.468)
2002	1.998	2.396	(398)
2003	2.479	2.261	218
2004	3.222	2.871	351
2005	3.861	4.720	(858)
2006	4.316	5.764	(1.448)
2007	4.953	8.211	(3.258)
2008	5.785	10.962	(5.177)
2009	5.305	10.898	(5.594)
2010	5.261	15.965	(10.704)
2011	6.095	20.802	(14.707)
2012	6.378	22.039	(15.661)
2013	6.474	25.028	(18.554)
2014	6.843	25.567	(18.724)
2015	5.844	17.357	(11.513)
2016	6.024	14.497	(8.473)
2017	5.809	19.002	(13.192)
2018	5.921	18.266	(12.345)
2019	5.913	17.593	(11.681)
2020	1.591	3.334	(1.744)

Fonte: Banco Central do Brasil.

Poupança privada interna: crescimento dos depósitos

Um curioso dado, também verificado nas estatísticas do Banco Central, é o crescimento da retenção de capital (poupança) pelas famílias – por aquelas que podem fazê-lo, é claro. Essencialmente, tudo indica que por cautela. As razões se relacionam diretamente ao temor e preocupações que a pandemia gera, mercê de eventuais gastos em saúde não previstos, como também em função das medidas de confinamento doméstico, que geraram economias nas despesas com transportes e consumo de outros bens e serviços como o lazer, em geral.

Os números do Banco Central apontam, em setembro de 2020, um estoque acumulado de depósitos em conta poupança na ordem de 20% maior do verificado no mesmo mês do ano anterior (Tabela 4).

Concretamente houve um avanço: aumento líquido em depósitos no mês de março em R\$ 12 bilhões, para R\$ 30 bilhões em abril e para R\$ 37 bilhões em maio. Esses valores hão de prosseguir retidos, imagina-se, mas também podem ser uma fonte de realização de viagens e passeios por essas famílias, no bojo do processo de distensão do isolamento social.

Foco no chamado turismo de proximidade: continuidade do mercado ordinário doméstico preexistente

Em agosto de 2020, já foi percebido uma gradual distensão no consumo turístico interno. De reprimido quase por total, muitos foram os meios de hospedagem que abriram suas portas parcialmente e passaram a atender uma clientela asfixiada pela quarentena em suas residências – em geral, em cidades do interior.

Esse consumidor, que sempre procurou momentos de relaxamento e lazer em um raio de até quatro horas de distância por meios rodoviários (destaque para o automóvel), vem estando ávido por reencontrar espaços abertos e amplos, junto à natureza. Quanto mais lhe seja possível sair da clausura de seu domicílio, ele o fará. São milhares e milhares. A essa altura, as unidades hoteleiras, pousadas distantes dos centros urbanos, apresentam crescentes taxas de ocupação, certamente observados os limites de percentual máximo de abertura de leitos. Isso sem falar das hospedagens informais, sobretudo pelo sistema Airbnb, que, aliás, requer um disciplinamento o quanto antes, tal qual muitos sítios turísticos já vêm fazendo pelo mundo afora.

Esse turismo de proximidade é chave do sucesso de uma retomada responsável.

A hora e a vez do turismo doméstico: “O Brasil não conhece o Brasil... O Brasil nunca foi ao Brasil”, na voz de Elis Regina

Figura 1

 BANCO CENTRAL DO BRASIL DESIG/DIMOT RESUMO - DEPÓSITOS DE POUPANÇA SBPE + RURAL					
R\$ Mil					
ANO/MÊS	DEPÓSITO (A)	RETIRADA (B)	CAPT. LÍQUIDA (A -	REND. CRED.	SALDO
set/2019	217.750.259	209.024.829	8.725.430	2.857.425	817.970.033
out/2019	218.114.667	218.361.923	-247.256	2.848.803	820.571.600
nov/2019	208.218.899	205.792.576	2.426.323	2.721.692	825.719.635
dez/2019	260.543.724	243.332.561	17.211.163	2.533.726	845.464.545
jan/2020	216.987.480	229.343.624	-12.356.144	2.506.423	835.614.842
fev/2020	194.346.841	197.918.575	-3.571.734	2.384.939	834.428.066
mar/2020	221.860.560	209.691.608	12.168.952	2.322.320	848.919.361
abr/2020	215.363.682	184.905.181	30.458.501	2.284.326	881.662.209
mai/2020	235.062.078	197.860.901	37.201.177	2.203.242	921.066.647
jun/2020	260.614.950	240.080.951	20.533.999	2.037.528	943.638.194
jul/2020	292.302.670	264.158.548	28.144.122	1.887.140	973.669.476
ago/2020	284.247.884	272.844.949	11.402.935	1.707.430	986.779.861
set/2020	294.015.409	280.786.713	13.228.696	1.643.767	1.001.652.345
ANO/MÊS	DEPÓSITO	RETIRADA	CAPT. LÍQUIDA	REND. CRED.	SALDO
outubro até 05.10.2020					
SBPE	43.141.225	39.982.971	3.158.254	380.259	781.609.198
RURAL	7.622.071	6.341.569	1.280.502	111.771	224.973.935
SUBTOTAL VINCULADA	50.763.296	46.324.540	4.438.756	492.030	1.006.583.133
	-	-	-	1	2.110
TOTAL GERAL	50.763.296	46.324.540	4.438.756	492.031	1.006.585.243

Para viabilizar o crescimento de demanda para um destino turístico, em geral é imperativa a adoção de competente apelo publicitário. O desejo do cidadão pode ser despertado para esse ou tal destino, a depender da qualidade do conteúdo da mensagem promocional que lhe chegou.

O Brasil tem de ser uma espécie de verdadeiro “objeto do desejo do consumo de si próprio”.

Afinal, dada a dimensão do País, o fato é que o típico brasileiro que viaja ainda tem muito o que conhecer pelos estados afora. Há opções para todos os gostos. Esse é o desafio – e que requer forte conteúdo promocional. Em vez de dispêndios em oblíquas propagandas oficiais, o fortalecimento de uma identidade turística nacional seguramente haveria de gerar imensos dividendos para a Nação. Registramos que

não admitimos a advocacia por qualquer restrição de viagem internacional (na década de 1970, houve o empréstimo compulsório em face dos brasileiros que viajavam para o exterior, e, mais recentemente, a Argentina instituiu pesada tributação sobre os nacionais que compram passagens ao exterior).

Qualificação profissional no turismo: um esforço de guerra para a capacitação de mão de obra

Não há vídeo, por mais bem elaborado que seja – mesmo estrelado por grandes astros do pop, do esporte, da cultura –, capaz de substituir a visita física por quem deseja desfrutar de um destino turístico. Ao contrário de outras atividades em que a tecnologia invade e substitui o ser humano quase totalmente, no turismo é diferente. Viver uma experiência *in loco* jamais será substituído por assistir a lindas cenas em telas de computadores ou TVs. O turismo sobreviverá à avalanche digital. Sim, esta certamente sempre lhe será útil no campo organizacional e nos métodos de trabalho. A digitalização de toda a cadeia produtiva do setor é uma exigência de nosso tempo, mas, sem dúvida, não impedirá o protagonismo dos relacionamentos/contatos humanos diretos, entre si e, em especial, com a natureza, com a história, com a cultura e com os saborosos afazeres próprios da condição humana.

Nesse sentido, eis um fundamental desafio: qualificar mão de obra e profissionalizar cada vez mais todos os trabalhadores que atuam no setor, desde o porteiro de um estabelecimento, passando pela camareira, pelos serventes, *concierges*, operadores de turismo, guias, recepcionistas, *front desks*, corpo administrativo das empresas, até aeronautas, agentes de viagens, profissionais que atuam em atrações e transportes turísticos e em gastronomia, servidores públicos que trabalham na área etc. Todo esse universo humano é passível de aperfeiçoamento e avanços técnicos.

A proposta é implantar uma cruzada nacional no setor nos níveis básico, médio e superior.

Além do mais, o Brasil precisa de mais turismólogos!

O financiamento desse programa pode ser amplamente compartilhado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), porquanto lhes cabe esse mister. Ao mesmo tempo, poder-se-iam criar programas acadêmicos em parceria com os cursos (superior e técnico/médio) que já funcionam, dominam conteúdo e podem ampliar a oferta. Além dos já existentes também, na esfera pública. No entanto, o que se dispõe hoje, nesse campo, é tímido e bem inferior ao que pode ser produzido e alcançado.

Turismo de eventos e negócios, um capítulo à parte

As feiras, congressos, seminários, jornadas científicas são um vetor importantíssimo para desenvolvimento do turismo. Geram emprego, renda e muitos gastos locais. Criatividade e reinvenção de formatos e escopos estão na ordem do dia, a provocar os profissionais do setor. No bojo da reforma tributária, será muito importante instituir estímulos para a realização desses certames, porquanto são férteis alimentadores da cadeia produtiva. Além disso, estudos indicam que o gasto médio de participantes é bem mais elevado que o gasto típico do turista de lazer – em geral, 50% maior que o gasto *per capita* do turista de lazer, em valores médios. Portanto, é um ramo estratégico. Há um importante espaço a ser ocupado em face dos eventos internacionais, que, a essa altura, foram cancelados e não se definiram quando e onde se realizarão. Ações, público-privadas, proativas, para captação de eventos são vitais.

Outras companhias aéreas, o momento permite

A aviação vive uma grave crise por todo o mundo. Grande parte das companhias aéreas teve falência decretada ou está em recuperação judicial. Governos correm para viabilizar socorros financeiros. As frotas estão no chão; equipamentos caríssimos, inertes. Assim, observa-se um cenário de muita oferta de aeronaves.

Por outro lado, a legislação brasileira recentemente foi alterada (Lei 13.842/2019) e passou a permitir o ingresso pleno de empresas com 100% de capital externo na disputa do mercado de aviação nacional. Lembremos que, em 2018, foram 116 milhões de desembarques domésticos. Portanto, existe espaço para concorrência e há muito o que crescer nas frequências regionais, por exemplo. Nesse sentido, os governos estaduais estão adotando políticas de redução de alíquotas de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) incidentes sobre o querosene de aviação (QAV). O certo é instituir um equacionamento.

A proposta é implantar uma forte ação de governo para atração de mais companhias aéreas e/ou expansão das atividades das que já operam no País. Há espaço no mercado brasileiro, já que parte do Fundo da Aviação Civil (cerca de R\$ 4,5 bilhões) poderia ser empregada nesse programa, ajudando a alimentar os primeiros meses de novas rotas, ou mesmo via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – obviamente em um cenário de retomada do fluxo aéreo interno, que já se iniciou...

Crédito direto ao consumidor: sim, viajar faz bem ao indivíduo e à economia

Uma proposta seria implantar um projeto de fomento diretamente ao consumidor, vinculado, por exemplo, ao dia do aniversário de cada pessoa (a opção teria de ser tomada nesse dia), em que seria oferecido crédito especial “Viagem pelo Brasil”, a taxas muito convidativas ao consumo de produtos turísticos. Como

fonte, o próprio Fungetur poderia receber adicional aporte do BNDES. Diversas promoções dessa natureza poderiam ser concebidas e estruturadas.

Esses dispêndios seriam muito interessantes para retroalimentar a cadeia produtiva do turismo. Sem mencionar o ganho social de bem-estar que uma viagem de lazer positivamente provoca nas pessoas.

Revisão do calendário de férias escolares, um bom debate

A ideia é permitir, nos calendários escolares, por estado e ou por município, a transferência de uma semana das férias de julho para setembro e uma semana das férias de janeiro para maio.

Essa medida teria grande apelo turístico para viagens internas de até 10 dias, tipicamente familiares, as quais se dariam em períodos de baixa estação.

Há quem sustente, do ponto de vista acadêmico, que é algo que também seria útil pedagogicamente, uma vez que férias mais prolongadas, por vezes, desconectam a sequência de conteúdo em disciplinas, o que se constata na volta às aulas, quando urge a necessidade de revisar pontos de matérias pretéritas.

Aceleração de concessões para gestão de parques nacionais e estaduais, o turismo de natureza

O pós-covid nos permite indicar que viveremos tempos de verdadeira “busca pela natureza”. Muitas decisões de viagens serão tomadas sob o signo da convivência em espaços e ambientes abertos, verdes, banhados por águas cristalinas, doces ou salgadas. Com efeito, os parques nacionais e estaduais – que são muitos e muitos pelo País afora – constituem-se em excelentes opções de turismo de lazer.

Poucos, dentre eles, possuem uma identidade de “espaço para turismo de natureza”. As gestões públicas em geral são lentas e pouco criativas. Trata-se, pois, de impulsionar um grande programa nacional de concessões que assegurem a coexistência fraternal entre preservação e fruição turística. Afinal, são bens de uso comum e possuem grande potencial para se fortalecerem como destinos e atrações turísticas.

IDEIAS PARA O RECEPTIVO INTERNACIONAL

Proclamação política “Trazer turista é trazer divisas, o mesmo que exportar um produto. Isonomia já!”

É claro que, ao sabor de seu tempo, precisamos buscar o mercado internacional. No entanto, podemos tomar medidas antecipadas e estimulantes.

A ideia é que todos os esforços possíveis e imaginários para captar turistas empreendidos pela iniciativa privada – e isso requer investimentos – são merecedores de um tratamento tributário e financeiro especial, tal qual o País, de há muito, vem oferecendo aos exportadores brasileiros de manufaturados, serviços e *commodities*. Há programas com esse objetivo (linhas de crédito para exportação, alíquotas reduzidas...).

Essa providência geraria um consubstanciado estímulo para que os atores econômicos que focam mercados turísticos no exterior para atrair fluxo, como agências de viagens, operadores, meios de hospedagem etc., se dedicassem com mais ênfase a esses alvos. Seguramente haveríamos de alcançar mais e melhores resultados.

O fundamento dessa proposta tem lastro no princípio constitucional da isonomia, porquanto, ao fim e ao cabo, ambas as iniciativas (exportar bens ou serviços e trazer turistas para o Brasil) produzem o mesmo efeito: internalização de capital em nossa economia, algo elementar para a saúde financeira do País.

Política pública de promoção internacional: sem capital, fica difícil

A Embratur recentemente transformou-se em agência, com a roupagem jurídica de serviço social autônomo. Adequada ideia, por vezes intentada por projeto de lei, agora sobreveio por medida provisória, mas que não foi dotada de fonte orçamentária segura e certa. Por isso, tende a soçobrar diante das inúmeras outras prioridades da administração pública. Resultado: um instrumento moderno, mas desprovido de meios.

Na ocasião, foi sugerido transferir as dotações oriundas da taxa de embarque internacional (US\$ 18) diretamente para a finalidade de promoção do turismo brasileiro no exterior. Isso garantiria cerca de R\$ 700 milhões por ano. O governo atual vetou. Inacreditável. Perdeu-se uma oportunidade de ouro de resolver essa histórica questão: ausência de recursos para investimento. Vale esclarecer que o tributo aludido é inserido, na prática, no valor total do custo do bilhete aéreo internacional, exclusivamente. Dessa forma, que se ressuscite essa proposta ou se defina fonte exclusiva.

Em se falando de turismo, gastar em promoção e captação de eventos é, antes de tudo, investimento!

Itamaraty, potencial que não se pode nem se deve desperdiçar

Mobilização dos postos diplomáticos para um amplo esforço de captação de turistas. Isso mesmo. O Ministério das Relações Exteriores dispõe de um corpo funcional de qualidade e apto a desenvolver qualquer função nesse mister, algo que, muitas vezes, é realizado quase por iniciativa própria de diplomatas. O ponto consiste em agregar forças públicas e privadas, com planejamento prévio, em consonância com destinos turísticos brasileiros, para a implantação de arrojados programas de divulgação e atração do destino Brasil no exterior. Prioridade para mercados próximos e de grande potencial: América do Sul (nosso maior receptivo), alguns pontos da Europa e EUA.

Aliás, é imperioso registrar que, por um lado, ainda no início de 2019, o Brasil corretamente isentou do visto de entrada os norte-americanos (antiga reivindicação do trade nacional) e, por outro, nada foi feito de importante para divulgar a boa nova aos consumidores dos EUA. Certamente, quase ninguém sabe disso por lá – efeito irrisório em um espaço comercial bem significativo. Ao tempo compatível com a abertura e retomada do fluxo aéreo, será estratégico retomar essa divulgação mediante forte promoção.

Os brasileiros no exterior, uma diáspora de 3 milhões

Desenvolver aproximação com a diáspora brasileira espalhada pelo mundo. Com base em um sentimento em prol do País, vivido por aqueles que emigraram, será possível deflagrar campanhas de divulgação no exterior, com premiação para êxitos. Isto é, os que conseguissem atrair visitantes obteriam algum tipo de contrapartida. A ideia é que se dê “asas à imaginação”.

Abertura de cassinos, uma polêmica a ser enfrentada e superada

De há muito, a cada legislatura, o Congresso Nacional reinicia o debate acerca da alteração da Lei das Contravenções Penais (que, instituída em 1941, tipifica em seu artigo 50 o jogo como crime), bem como sobre as diversas possibilidades de oficialização de jogos de azar. Seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado, sempre são criadas comissões especiais para debater e, ao final, oferecer uma proposta legislativa concreta. Os resultados não vão adiante, porquanto, ao apresentarem autorização para múltiplas alternativas de apostas em um mesmo texto (cassinos, bingos, “maquininhas em bares”, jogo do bicho etc.), não se organizam nem se formam majorias para a respectiva aprovação em plenário. A rigor, cada uma dessas modalidades possui interesse econômico específico que disputa com as demais. O tema fica travado em impasse no processo legislativo. Ademais, sempre é combatido pelo viés religioso. Essa oposição, porém, tem se arrefecido a cada ano. Há grupos evangélicos abertos ao debate e dispostos a

votar a matéria, como também não se identifica no âmbito da Igreja Católica fervor prioritário contra uma nova legislação sobre jogo.

O fato é que as clássicas “restrições morais” que a sociedade e suas instituições impunham ao setor político, nesse ponto, são hoje menos contundentes.

É imperioso mencionar que os avanços tecnológicos cuidaram de quebrar barreiras, com impensável facilidade. Nem se necessita mais de um computador hoje, pois pelo telefone celular qualquer pessoa tem condição de efetuar apostas sobre todos os tipos de jogos, nos mais variados países, a qualquer hora do dia, mercê dos sites especializados em apostas. São transações que sobrevoam as fronteiras nacionais, sem gerar arrecadação para o estado origem do apostador, além de provocar gigantesca evasão de divisas. Quando, em 2015, se votou o Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro (Profut) – a Nova Lei do Futebol, da qual fui relator –, conseguimos aprovar dispositivo para a Caixa Econômica Federal (CEF), direta ou indiretamente, poder explorar essa modalidade de apostas eletrônica. Mas a então presidente vetou o dispositivo. Inacreditável. O tema foi resgatado na Lei 13.756/2018, e consta que está em fase de regulamentação.

O fato é que o jogo pode ser uma importante fonte de receita para o poder público. A rigor, já o é: vide Mega-Sena, loterias... Há mais mercado. O desafio será delimitar e disciplinar a forma da regulamentação de outras modalidades de apostas.

O fato é que o Brasil convive com uma espécie de clandestinidade explícita nesse setor, o que dá vez à corrupção. Por isso, a construção de um modelo de legalização do jogo pressupõe definir procedimentos eficazes de controle, o que nos parece, nesses tempos de avanços tecnológicos, algo factível.

Em suma, é preciso enfrentar o debate e definir um modelo aplicável ao Brasil.

COMUNICAÇÃO E MARKETING: FERRAMENTA FUNDAMENTAL

O velho Abelardo Barbosa, o popular “Chacrinha”, estaria se esbaldando nessa era de conexão total digital. O fato é que sua máxima “Quem não se comunica se trumbica!” se encaixa plenamente ao contexto dessa reflexão.

Afinal, tudo o que abordamos – no viés captação e circulação de turistas – está diretamente relacionado à capacidade de divulgação de informações sobre e destinos e atrações. Em turismo, o marketing é imprescindível ao êxito, ao lado da indispensável estruturação do produto.

Daí ser necessária uma grande campanha nacional de valorização e fomento ao turismo doméstico. Como fonte de recursos, poderíamos propor que, por um período, todas as propagandas do Banco do Brasil e da CEF tivessem o turismo doméstico como tema, por exemplo.

CONCLUSÃO

Nesta complexa quadra que vivemos – ainda estamos em meio às incertezas do desenrolar da pandemia e seus efeitos –, há um espaço muito promissor para o desenvolvimento de nosso turismo interno.

É preciso salvar empregos e empresas em um primeiro momento, sem dúvida, e, concomitantemente, entender que há um forte mercado consumidor vivo e/ou adormecido, que pode ser despertado para o turismo doméstico. Produtos não faltam. O Brasil os têm em abundância.

A demanda internacional virá, a seu tempo.

Com responsabilidade e ousadia, a retomada da atividade pavimenta uma bela estrada para o futuro do País no setor.

Diversas das sugestões aqui apresentadas podem significar bons passos...

Em suma: turismo é prioridade.

Turismo é luz no fim do túnel...

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto R.; ABREU, Thiago Felipe R. A poupança precaucional da covid – 19: o desafio de seu aproveitamento. *Conjuntura Econômica*, v. 74, n. 10, p. 32-36, out. 2020. Disponível em: <http://www.fgv.br/mailling/2020/conjuntura-economica/10-outubro/revista/1374719/2/#zoom=z>.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Contas internacionais. Relatório de depósitos de poupança. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br>.

BRASIL. Ministério da Economia. Fundo de Amparo ao Trabalhados. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). Disponível em: <http://portalfat.mte.gov.br/cadastro-geral-de-empregados-e-desempregados-caged>.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO (CNC). Disponível em: <http://www.cnc.org.br>.

FGV PROJETOS. *Impactos econômicos do covid-19*: propostas para o turismo. Coordenação: Luiz Gustavo M. Barbosa. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). Código de Ética Mundial para o Turismo. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/PREVIEW_MTUR_Codigo_de_Etica_Turismo_120_210mm_Portugues.pdf.

Otávio Leite

Formado em Direito pela UERJ e especialista em Políticas Públicas pela UFRJ, professor universitário, foi deputado federal, vice-prefeito e vereador do Rio de Janeiro, secretário de Estado de Turismo do Rio de Janeiro.

**Agropecuária brasileira: mais do
que planos, precisamos de metas**

Nilson Leitão

O Brasil é um país que desde seu descobrimento já surpreendia o mundo com sua capacidade produtiva. Ainda com meio século de existência, já éramos os maiores exportadores de açúcar do mundo. Depois nos tornamos os maiores exportadores de café. Com o tempo, assumimos protagonismo entre os principais produtores e exportadores mundiais de produtos como laranja, carnes, algodão, soja, milho, borracha, entre outros.

Com enorme disponibilidade de recursos naturais, relevo e clima favorável à produção dos principais produtos do mercado internacional, logo atraímos multinacionais, que se instalaram no Brasil e investiram massivamente na produção brasileira. Consequentemente, nos tornamos grandes *players* do mercado mundial e principais exportadores de *commodities* do agro.

Hoje somos mais vulneráveis às crises econômicas mundiais, às adversidades climáticas e às especulações financeiras, reflexo da volatilidade característica do mercado de *commodities*.

Em vários momentos, governos insistiram que a saída de nosso País e a conquista da liberdade econômica seriam somente por meio da industrialização. De fato, deve ser um sonho a perseguir. Porém, sem prejuízo à industrialização, governantes deveriam ter na agricultura brasileira atenção e prioridade permanente. É inegável que o Brasil buscou fôlego e equilíbrio do campo em todos os períodos em que enfrentou dificuldades. O agro tem sido a luz para sair desse sofrido desequilíbrio econômico vivenciado por todos nós.

Contudo, nunca houve planejamento de longo prazo para a agricultura brasileira. É necessário construir um plano de metas, uma política permanente de Estado, com base em estudos futuros. O setor precisa da sinalização do Estado de que as medidas estruturantes necessárias para o crescimento ocorrerão.

A Lei Kandir desonerou o setor agrícola para exportação. O Moderfrota, programa de financiamento de máquinas e equipamentos agrícolas, permitiu o desenvolvimento tecnológico do campo. O Código Florestal corrigiu algumas distorções em nosso marco legal ambiental, reduzindo a insegurança jurídica do campo. Todos esses são bons exemplos que deram ao setor a possibilidade de responder rápido aos anseios da sociedade moderna. No entanto, todos eles contêm insegurança jurídica ou orçamentária e são matérias de pautas no Legislativo e Judiciário permanentemente.

Por um lado, comemoramos recordes de exportação, avanço tecnológico no campo e abertura de novos mercados; por outro, ainda continuamos a discutir problemas básicos do século passado, como questões fundiárias e direito à propriedade, debates ideológicos sobre demarcações de áreas indígenas, embargos em áreas produtivas, falta de conectividade na área rural, logística precária, insegurança nas regras de incentivos, burocracia para acesso a financiamentos, desinformação de política de mercados, falta de previsibilidade legal e burocrática na legislação sanitária, política rasa para o setor mineral, difícil acesso e burocracia para credenciar nossas empresas para o comércio de exportação e importação, e excesso

de interlocutores internos com o mercado Internacional. A legislação que trata do trabalhador rural é de 1973, período em que o Brasil importava alimentos básicos.

É imprescindível virar essa página, dando segurança jurídica e direito à propriedade, arrumar nossa casa, organizar “nosso negócio”, sair dessa pauta do século passado e nos dedicar ao desafio do futuro com planejamento.

Aliás, a boa notícia tem sido a organização do setor por meio das entidades de classe – associações, sindicatos, federações e Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).

É necessário o governo buscar parcerias com essas organizações que têm capacidade de informação e organização para implementar programas decisivos para obter resultados estruturantes, temas tão discursados ou reclamados, mas nunca enfrentados. Exemplo patente é iniciativa empreendida, hoje, pela CNA visando a capacitação de nosso produtor/empresário, tornando-o um vendedor, conhecedor das regras do mercado internacional, criando a figura do agente de negócios para divulgação de nossos produtos em outros países.

Nessa mesma linha, outras ações de relevo têm sido desenvolvidas, como o programa que pretende elevar 400 mil famílias a uma nova classe média rural, ao reduzir problema socioeconômico grave no campo, e a construção da Agenda Única do Agro, que consolida as prioridades dos setores que geram renda e emprego no Brasil, formando uma força de trabalho por meio do Conselho do Agro.

Corrigir a desigualdade do setor rural brasileiro não será apenas uma necessidade e dever de causas sociais apenas, mas também econômicas. Essa correção de rumos significará crescimento e desenvolvimento econômico e social para o Brasil, que, devido a essa distorcida distribuição de renda, figura como “país subdesenvolvido”. Hoje, 79% de toda a renda da produção brasileira é restrita a 6% dos produtores e mais de 4,1 milhões de famílias vivem em estado de pobreza na área rural. Esses números confirmam a urgência de um enfrentamento desse cenário, com um programa arrojado para inverter essa realidade, pois essas famílias têm a terra, um clima excepcional para o cultivo e mão de obra; falta a presença do Estado para dar assistência técnica, qualificação para produzir o que o mercado quer comprar.

Precisamos ter um planejamento de longo prazo. O Plano Safra, por exemplo, programa de financiamento da agropecuária, é lançado anualmente, gerando uma insegurança enorme ao produtor, e seus recursos nunca chegaram a 40% do necessário – e sempre de forma tardia.

O governo precisa estruturar políticas para dar ao produtor acesso a crédito com juros baixos no Brasil e facilitar a contratação de empréstimos no exterior, aumentando a concorrência cada vez mais. É necessário criar condições em leis e programas para que o produtor acesse o crédito com juros compatíveis,

garantindo condições de concorrência com a produção internacional. A aprovação da lei que autoriza o proprietário rural brasileiro a dar sua terra em garantia para bancos estrangeiros, por exemplo, ampliará a oferta de recursos disponíveis no mercado, reduzindo as taxas de juros hoje praticadas.

A agropecuária ou agronegócio é investimento de risco (clima, mercado, pragas, logística etc.). Por isso, o Plano Safra não pode ser anual, mas um programa permanente de longo prazo, com plano de metas estratégico, plurianual, com adequações periódicas. É preciso tê-lo como instrumento de crescimento e desenvolvimento, mais abrangente, respeitando as peculiaridades regionais e incluindo o seguro agrícola como ferramenta de estabilidade para a economia nacional. São necessários, ainda, investimentos e avanços na logística para que, de fato, ocorram mensuração de preços efetivos e demanda real da produção no curto, médio e longo prazos.

O discurso de que “da porteira para dentro somos imbatíveis” é quase uma verdade. Para se concretizar, é fundamental que o Estado brasileiro saia do século passado, com temas burocráticos e ideológicos, e que o produtor passe a enxergar que seu produto, independentemente do que for, é para ser consumido aqui ou em qualquer lugar do mundo.

Assistência técnica e gerencial, capacitação, qualificação e conhecimento de mercado têm de ser ofertados aos produtores. A lógica é que essas famílias precisam e devem ser parceiras do desenvolvimento do Brasil. Como já possuem a terra e a mão de obra, se forem capacitadas para produzir em proporção demandada pelo mercado, obviamente vão suprir uma necessidade da economia regional e nacional e mudarão de patamar econômico. É fundamental criar oportunidade, e o Brasil precisa da produção dessas famílias, que deixarão de ser dependentes de programas sociais para serem contribuintes do desenvolvimento do País.

Se observarmos, veremos que existe e sempre existiu a intenção e algumas ações do governo para atacar todos os entraves citados. Contudo, as propostas de políticas públicas vêm geralmente de forma reativa aos problemas ou pautadas de acordo com o poder de influência de certas entidades representativas. Agora, o desafio é sistematizar e construir um plano de ações para serem executadas no curto, médio e longo prazos de maneira orquestrada e independente dos anseios políticos de quem estiver no poder.

O Brasil testemunhou na pandemia o poder do setor agropecuário, que manteve seu crescimento e foi o setor que menos desempregou. Estamos entre os três maiores exportadores de alimentos do mundo e abrindo cada vez mais mercados, com o valor das *commodities* aumentando. Mas a agropecuária não se resume à produção de grãos e carne. Temos quase 150 culturas com possibilidade de crescimento, produtos lácteos e artesanais ganhando o mundo, porém essas oportunidades estão nas mãos de poucos.

O grande desafio será democratizar o mercado e alcançar regiões sem estrutura básica para produzir em escala suficiente para atender no mínimo localmente, o que depende de políticas de Estado.

O Produto Interno Bruto (PIB) do agronegócio brasileiro representa 22% do PIB total do País. Os empregos gerados pelo setor correspondem a 32% dos existentes atualmente. Em 2017 os excedentes exportados, depois de abundantemente abastecido o mercado interno, corresponderam a 44% do valor total das exportações brasileiras, mas com uma característica: o saldo comercial do agronegócio foi de US\$ 81,8 bilhões, enquanto os demais setores da economia tiveram um déficit de US\$ 14,8 bilhões. Graças ao agro, o saldo comercial total foi positivo, de US\$ 67 bilhões, fato que vem repetindo há décadas. O agro cresceu cinco vezes de 2000 a 2017 (fonte: CNA).

O Brasil exporta para mais de 140 países. É o maior exportador de açúcar, de suco de laranja, de café em grãos, do complexo de soja (grãos, farelo e óleo) e de carne de frango, o segundo de carne bovina e de milho e o quarto de carne suína; está crescendo na exportação de algodão, de hortifrutigranjeiros, de flores e de orgânicos; e já é grande exportador de produtos florestais e de fumo (fonte: CNA).

Portanto, temos crescido em mercados de alimentos, energia e fibras, de forma sistemática e firme, sempre com sustentabilidade.

De acordo com um estudo da Organização das Nações Unidas (ONU), para ajudar a abastecer o mundo, o Brasil terá a responsabilidade de aumentar sua produtividade em 41% em 10 anos. Isso será possível, desde que tenhamos planejamento, segurança jurídica e uma estratégia clara, que não se atenha a políticas apenas para o agronegócio, mas para todos os setores da economia que, direta ou indiretamente, estejam vinculados a essa temática.

Entre esses temas estão reforma tributária, licenciamento ambiental, estrutura logística, juros acessíveis, acesso ao crédito facilitado, taxa de câmbio flutuante e segurança jurídica. É preciso também cuidar de políticas para a indústria, pois a agropecuária depende de insumos e equipamentos, além da indústria de alimentos, sem que isso signifique protecionismo. Abertura comercial deve ser prioridade absoluta.

Um grande gargalo continua sendo a necessidade de investimento em logística e infraestrutura, importante para alcançar o objetivo de alimentar o mundo. Nossa agricultura era costeira até meados do século passado, quando avançou para os limites do Centro-Oeste, Norte e Nordeste. A infraestrutura não acompanhou esses avanços, por isso a importância premente de investir em armazenagem, hidrovias, ferrovias, portos e rodovias.

Precisamos de investimentos em inovação. Hodiernamente, 71% das propriedades rurais não têm acesso à internet; desse total, 91% são propriedades de até 100 hectares. Esses investimentos serão necessários

para reduzir a desigualdade social por meio de assistência técnica a distância, qualificação e comercialização de produtos.

Temos de estimular e organizar uma política de renda para o campo, como fizeram os países desenvolvidos, incentivando a produção e evitando o êxodo rural. Subsidiar a atividade rural dessa camada de produtores ou moradores rurais é sinônimo de segurança alimentar. Chegou a hora de preencher essa lacuna de milhões de brasileiros que residem na área rural em condições quase miseráveis, transformá-los em empreendedores, produzindo o que o mercado demanda, e elevá-los da categoria de dependentes para a de contribuintes.

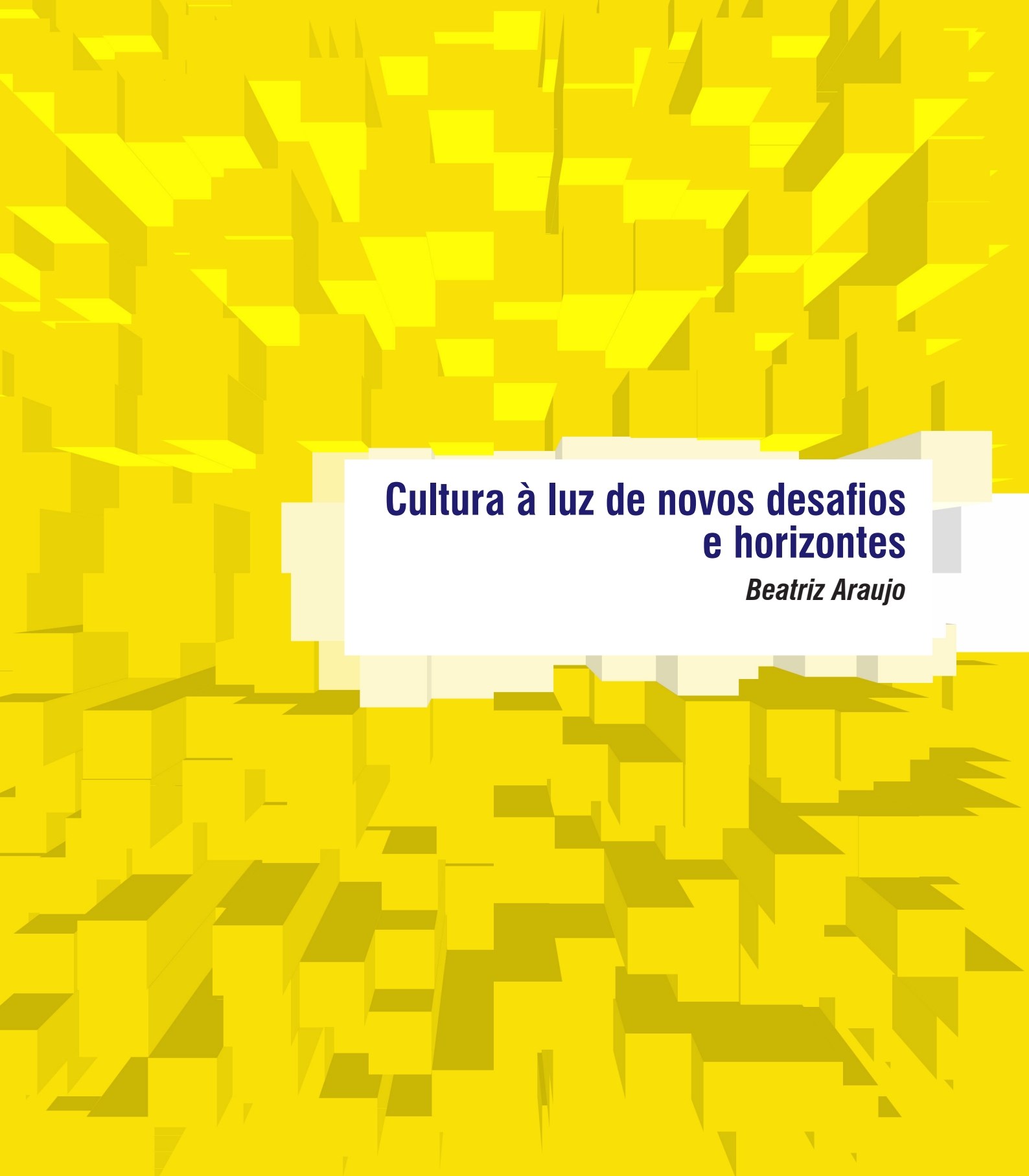
O pós-pandemia será o momento de estancar a sangria da crise anunciada, oferecendo crédito com juros baixos, de acordo com a realidade da taxa Selic atual, desonerando a folha de pagamento; de lançar um olhar com lupa para esse exército de produtores de pequenas e médias propriedades, dos produtos que regionalmente abastecem as famílias brasileiras e o mercado interno, pois são capazes de acelerar a retomada do crescimento com a certeza de que a agricultura tem uma capacidade enorme de distribuição de renda; de incentivar a indústria de alimentos com ações emergenciais pós-pandemia, por meio de subsídios de créditos públicos e refinanciamento de safras, para dar fôlego a esse setor, que tem um poder de resposta rápida.

A produção brasileira é exemplo para o mundo. Temos a obrigação de produzir mais em menos espaço, com sustentabilidade, de ser um país ecologicamente correto e economicamente viável, e fazemos isso bem: somos a única nação do mundo com reserva ambiental mantida por proprietários rurais sem nenhuma remuneração, temos as regras ambientais mais rígidas do planeta e somos capazes de produzir tudo. No entanto, precisamos ter segurança jurídica e acesso a crédito com juros que sejam compatíveis com a concorrência internacional. O agro brasileiro não pode ser visto como concorrente de outros setores, e sim do agro de outros países.

Se somos os “melhores da porteira para dentro”, precisamos ter a melhor legislação, regras claras, autoaplicadas, a melhor logística e infraestrutura, dar oportunidade a todos que querem produzir, gerar renda, riqueza, emprego e ainda continuar sendo os maiores preservadores do meio ambiente.

Nilson Leitão

Técnico em Contabilidade, foi prefeito de Sinop (MT), deputado estadual e deputado federal. Na Câmara, integrou, entre outras, as comissões de Agricultura, de Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional.

The background of the entire page is a dense, abstract pattern of yellow 3D cubes. The cubes are of various sizes and are arranged in a way that creates a sense of depth and movement, with some cubes appearing to rise and others to recede. The lighting is soft, creating subtle shadows and highlights on the faces of the cubes.

Cultura à luz de novos desafios e horizontes

Beatriz Araujo

Após a arrancada inicial protagonizada por Dom João VI em sua chegada ao Brasil, em 1808, quando criou instituições do vulto da Biblioteca Nacional, do Museu Nacional de Belas-Artes, do Museu Histórico Nacional e do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, o País amargou um século de descaso governamental em relação à cultura. Foi somente no primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), em uma nação marcada pelo analfabetismo e pelo isolacionismo regional, que a cultura começou a ser tratada como ação de Estado.

Havia tudo por fazer. As políticas e iniciativas de então buscaram colar o sentimento de nacionalismo à imagem do povo brasileiro. E, para esse fim, Getúlio se valeu da música de Heitor Villa-Lobos e deu início ao registro do patrimônio cultural brasileiro, por meio da criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), do Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE) e do Instituto Nacional do Livro (INL).

Em 1953, foi criado o Ministério da Educação e Cultura, desmembrado da Saúde, e dentro dele a Secretaria da Cultura, embrião de um futuro ministério. Dez anos depois, o País entrou na ditadura militar, que sufocou as escassas políticas públicas culturais, bem como a exuberante produção artística nacional, essencialmente na música e na dramaturgia. Timidamente, entretanto, a cultura resistiu e continuou a ocupar espaço, no governo e fora dele. Em 1966, por exemplo, formou-se o Conselho Federal de Cultura, que chegou a apresentar alguns planos de cultura para o governo, embora nenhum deles tenha sido posto em prática. No governo Ernesto Geisel (1974-1978), entre outros órgãos, foi criada a Fundação Nacional de Artes (Funarte).

Em 1976, em Salvador, o Encontro Nacional de Cultura reuniu pela primeira vez os secretários estaduais de Cultura, ainda hoje organizados no Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura.

Então, em 15 de março de 1985, em meio a movimentos de oposição à ditadura e sob a pressão de secretários estaduais de Cultura e grupos de artistas e intelectuais, foi criado o Ministério da Cultura. No ano seguinte, surgiu a primeira lei de incentivos fiscais para financiamento da cultura, a Lei Sarney.

Com repetidas idas e vindas quanto a seu *status* na estrutura de governo, a cultura brasileira, em janeiro de 2019, foi relegada novamente e depositada em um ministério considerado afim, o da Cidadania, na condição de secretaria especial. Em novembro do mesmo ano, um novo retrocesso: a pasta foi transferida para o Ministério do Turismo. Em 2020, caso estivesse vivo, o Ministério da Cultura completaria 35 anos de fundação.

A CULTURA QUE CONHECEMOS

No início dos anos 1990, ao mesmo tempo que protagonizou o total desmonte das conquistas culturais, extinguindo o Ministério da Cultura, a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) e a Funarte, entre outros órgãos, o governo federal suspendeu a Lei Sarney e promulgou a Lei 8.313/1991, instituindo o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), aperfeiçoada e valorizada nos governos posteriores.

Os dois principais mecanismos do Pronac, a Lei de Incentivo à Cultura, ou Lei Rouanet, e o Fundo Nacional de Cultura (FNC), são ainda hoje as mais importantes linhas de fomento nacional à cultura. A primeira atende a uma lógica de mercado. Já o FNC existe para financiar atividades culturais constitucionalmente definidas como fundamentais para a promoção e preservação da identidade e da diversidade da produção cultural brasileira, sem apelo comercial.

Dentre as políticas públicas mais recentes, merece destaque a Política Nacional de Cultura Viva, que nasceu como programa de governo em 2004 e foi transformada em política de Estado dez anos depois, por meio da Lei Cultura Viva (Lei 13.018, de 23 de julho de 2014). A lei tem como principal objetivo a ampliação do acesso da população brasileira a seus direitos culturais, mediante o fortalecimento das ações de grupos culturais já atuantes nas comunidades, organizados em pontos e pontões de cultura, espalhados por todo o território brasileiro.

A Cultura Viva é a primeira política nacional implantada após a institucionalização do Plano Nacional de Cultura (PNC), criado pela Lei 12.343, de 2 de dezembro de 2010. O PNC tem por finalidade o planejamento e a implementação de políticas públicas de longo prazo, para 10 anos que estão vencendo presentemente, voltadas à proteção e promoção da diversidade cultural brasileira. Suas 53 metas foram estabelecidas com ampla participação da sociedade e gestores públicos, reunidos na 1ª Conferência Nacional de Cultura, que envolveu a realização de cerca de 400 encontros municipais, intermunicipais, estaduais e setoriais no período de setembro a dezembro de 2005, além de uma plenária nacional, com a participação de gestores de 1.158 municípios, de 19 estados e do Distrito Federal, e de uma rede de debates com cerca de 60 mil participantes. Nessa Conferência, foram desenvolvidas as bases das diretrizes gerais que compõem o Projeto de Lei do Plano Nacional de Cultura.

Para operacionalização do PNC, foi instituído o Sistema Nacional de Cultura, integrado pelos entes federados que declararem adesão à política pública, o que significa manterem, em sua área de abrangência política e administrativa, o respectivo conjunto sistema, plano e fundo de cultura. A adesão é voluntária e habilita o ente a receber recursos federais e assistência técnica para a área da cultura.

RAÍZES DO BRASIL

A cultura brasileira é plural. Essa compreensão é a chave para responder à complexidade das demandas do povo e das distintas realidades de um país tão vasto, de dimensões continentais, povoado por três matrizes originárias – indígena, africana e lusitana – que nos legaram tradições culturais diversas, marcadas pela invasão, dominação e escravidão, somadas a diversos novos colonizadores, que sempre depositaram no Brasil uma ideia de futuro.

A cultura pode ser entendida como um conceito abstrato, que nos une por simbologias, associações de sentidos, memórias e vivências. Nossa civilização é resultado do acúmulo do conhecimento, da bagagem cultural humana. A história se encarrega das narrativas e cabe às gerações as constantes revisões e ampliações dos conceitos e paradigmas.

O Brasil não tem uma só cor ou melodia, pois conjuga todas as cores e matizes, tons e acordes. A cultura brasileira não é um só sabor, mas todos os sabores e humores, todos os doces, os de Pelotas e os da ilha de Marajó. O Brasil tem todos os cheiros, todos os tons e melodias.

A cultura em suas três dimensões – simbólica, cidadã e econômica –, aplicada a território e população, é o desafio que o gestor cultural público deve perseguir ao definir as políticas a serem implementadas. Na busca da universalização da cultura, o Brasil tem léguas a percorrer. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 2018, 4% dos municípios brasileiros não possuíam nenhum órgão gestor responsável pela cultura. Outro dado revelador da escassa compreensão acerca da importância da gestão cultural de nível municipal é que apenas 32% das cidades brasileiras dispunham, naquele ano, de fundo municipal de cultura. Esse fator é básico para que as políticas do Sistema Nacional de Cultura cheguem democraticamente a todo o País.

De outra parte, os recursos destinados à cultura, em nível federal, acabam sendo excessivamente seletivos e burocráticos, de difícil acesso pelos gestores estaduais e municipais dos fazedores de cultura. É histórico o contingenciamento dos recursos da cultura. Se, por um lado, existe a necessidade de institucionalizar o setor no âmbito municipal, por outro, há uma histórica inoperância federal. Dados da Confederação Nacional dos Municípios mostram que, entre os anos de 2008 e 2018, apenas 12% dos municípios brasileiros conseguiram celebrar convênio ou obter repasse do Ministério da Cultura. Até a chegada da Lei Aldir Blanc, portanto, 88% das cidades brasileiras nunca haviam mantido qualquer espécie de relação com a pasta da cultura nacional.

A EMERGÊNCIA CULTURAL

Por força da Lei 14.017, de 29 de junho de 2020 – Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc, o governo federal abriu crédito extraordinário na ordem de R\$ 3 bilhões. Construção do setor cultural, altamente impactado pela pandemia do coronavírus, a Lei Aldir Blanc descentralizou esses recursos, injetados na economia nacional por meio de renda emergencial e de subsídio a organizações sociais, empresas e instituições, além de editais e outros mecanismos de fomento.

Também em 2020 estados e municípios fizeram um esforço hercúleo para viabilizar o mapeamento de empresas, instituições e trabalhadores da cultura, incluindo os chamados “invisíveis”, o que gerou um inestimável aprendizado às secretarias e departamentos de cultura de todo o Brasil. Ainda assim, foi bastante expressivo o número de municípios que abriram mão dos recursos proporcionais a que tinham direito, muito possivelmente em razão da inexistência de estrutura administrativa para a área da cultura ou da inexperiência em elaborar projetos para captação de recursos federais – uma lacuna que futuramente tende a ser amenizada na medida em que os entes federados aderirem ao Sistema Nacional de Cultura, este também um desafio de grandes proporções para os governos.

Tal como preconizado pelos defensores da Lei Aldir Blanc, são os editais, chamadas públicas e outros mecanismos de fomento, previstos em seu artigo 2º, inciso III, que estão mantendo vivos a produção cultural, o acesso da população a atividades virtuais e o custeio de ativos e bens da economia criativa. Os R\$ 3 bilhões talvez sejam insuficientes diante do prejuízo de um setor que sofreu muito com a paralisação radical. Entretanto, a capilaridade com que os recursos chegaram à população, contemplando toda a geografia nacional, fomentando cadeias produtivas e suprimindo pelo menos parte dos meios de subsistência dos trabalhadores, demonstrou-se efetiva e democrática.

Diante da impossibilidade do convívio social, da ausência dos rituais coletivos e espetáculos, coube ao ambiente virtual a saída para grande parte dos criativos. Celulares, câmeras, microfones e computadores se tornaram itens de rotina na vida dos fazedores de cultura. No ano de 2020, a linguagem audiovisual abraçou todas as artes e saberes culturais. A necessidade de produção e comunicação remota, diante do distanciamento social, fez da internet e do ambiente virtual o grande espaço de celebração e encontro, resultando em vasto registro de nosso tempo.

Com as características sociais e as urgências que o período exigiu, assistimos à transformação da linguagem e das equipes de produção. Orçamentos se tornaram mais enxutos e direcionados a rubricas de pagamento do pessoal da ponta, priorizando a geração de empregos e a manutenção de postos de trabalho.

Cadeias produtivas foram ativadas na rede virtual. Criativos e criadores, respondendo às exigências dos novos tempos e forçados a produzir as próprias iniciativas, tornaram-se empreendedores. Os trabalhadores da cultura souberam enfrentar com muita garra, esforço e criatividade os desafios de um ano tempestuoso.

REALIDADE E PERSPECTIVAS

Destaco duas competências que merecem especial atenção: as políticas de fomento à cultura e os indicadores. Políticas culturais para o Brasil demandam amplitude para atender com equilíbrio a diferentes realidades. Além disso, os números e demais dados da cultura, resultantes de pesquisas, são de fundamental importância.

O setor possui características singulares, e a pandemia colocou em evidência sua fragilidade e carências, fruto de anos de negligência quanto à efetividade na implementação das políticas públicas. O momento que vivemos é propício à reflexão profunda acerca da necessidade de reformulação dessas políticas. Linhas de ação estratégicas, que deem passagem a novas e desafiadoras modalidades de afirmação da cultura como política de inclusão social, de valorização humana e de desenvolvimento socioeconômico.

Dados de uma pesquisa da Fundação Getúlio Vargas referentes ao período 2012-2016 revelam que a economia criativa da cultura devolve à sociedade, em termos de impostos, negócios e empregos, cerca de 2,64% do Produto Interno Bruto (PIB), ou seja, R\$ 10,5 bilhões em impostos federais diretos e 1 milhão de empregos formais. O setor apresentou taxa média anual de crescimento de 9,1% no período. Os projetos culturais financiados pela Lei Rouanet, patrocinados por empresas, devolveram à sociedade R\$ 150 para cada R\$ 1 investido.

Em 2020, a Secretaria da Cultura do Rio Grande do Sul, por meio do Programa RS Criativo, apoiou diversas pesquisas de universidades e institutos dedicados às artes, à cultura e à economia criativa. Uma pesquisa do Observatório da Economia Criativa da Bahia sobre os impactos da covid-19, reunindo pesquisadores de universidades públicas e independentes de diversas instituições, acumulou dados importantes sobre vários setores criativos da vida cultural brasileira. Os números evidenciaram a situação de grande fragilidade que impacta os trabalhadores e organizações da economia criativa, revelando o mapa da vulnerabilidade e de suas necessidades mais imediatas.

A pesquisa também apontou a dura realidade dos trabalhadores da cultura. Grande parte deles não possui vínculo empregatício formal. Mesmo assim, esses profissionais enfrentam alta carga horária de trabalho (31,5% trabalham mais de 45 horas semanais) e percebem baixos salários (a maioria recebe até três salários mínimos). Dos trabalhadores da cultura, 60% não têm nenhum vínculo com associações ou

sindicatos, ou seja, não convivem com as instâncias que defendem seus direitos. Outro fator alarmante diz respeito a capital de giro. No ano de 2020, as empresas culturais ativas viram seus recursos se esgotar. Quase 70% delas sofreram algum tipo de redução de contratos e 50% tiveram de demitir colaboradores. A pesquisa revelou, ainda, que as organizações culturais prescindem de desoneração tributária, apoio na manutenção dos espaços, perdão de dívidas e auxílio governamental para pagamento de funcionários.

No conjunto das informações colhidas, ficou evidenciado que o espaço dado ao mecanismo de incentivo fiscal no debate público reflete a dinâmica de financiamento de uma pequena parcela dos agentes culturais. Isso porque 62% das organizações e 75,9% dos indivíduos de setores da economia criativa nunca se beneficiaram de incentivo fiscal, em quaisquer dos níveis federativos.

No entanto, também se observou que o setor não necessita apenas de recursos financeiros. Existe uma vasta demanda por capacitação e profissionalização, o que chamaríamos de paradigma da profissionalização. Trata-se do artista empreendedor, o fazedor de cultura que exerce também o papel de microempresário ou gestor. Essa é uma realidade que devemos incentivar. A capacitação e formação precisam se configurar em ações constantes dentro das práticas culturais. E, nesse cenário, é preciso trabalhar em rede. Cabe ao Estado a articulação entre instituições públicas e iniciativas privadas. Universidades construindo conjuntamente com os polos industriais. Territórios criativos que possam potencializar as identidades e as características locais, aliando tecnologia com conhecimento das práticas culturais.

Segundo pesquisa realizada em 2019 pelo Departamento de Economia e Estatística (DEE), da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, a economia criativa é responsável por 4,1% da força de trabalho do estado. Setores vinculados à cultura e à criatividade geram mais empregos que segmentos tradicionais da economia gaúcha, como o automobilístico e o calçadista. Na cultura, a concentração de renda é menor que nas áreas citadas, ou seja, a cultura distribui melhor os valores que movimenta. Estima-se que o Rio Grande do Sul detenha, na área da cultura, 130 mil empregos diretos e um incontável número de informais.

NOVOS TEMPOS PARA A CULTURA

Os novos tempos vão exigir de todo o setor a adoção de estratégias digitais de relacionamento com o público, prestação de serviços e, até mesmo, comercialização dos produtos. Se bem no início do século 21 essa tendência já se apresentava como possível, agora se faz indispensável.

Dois paradigmas nos parecem fundamentais para pensarmos o futuro da cultura no Brasil: o paradigma do patrimônio e o paradigma da diversidade. A questão patrimonialista apresenta as raízes de nossa forma-

ção cultural. O episódio do incêndio do Museu Nacional revelou quão despreparados e despreocupados estamos em relação a nossa memória. A preservação, seguida da apropriação por parte do cidadão, faz com que espaços públicos sejam cuidados com afeto. O Brasil só será o país do futuro se souber caminhar pelos paralelepípedos e calçamentos irregulares das ruas de Ouro Preto ou de Olinda. As cidades serão industriais e modernas se mantiverem vivos seus centros históricos.

O paradigma da diversidade é o conjunto de exemplos que faz com que o Brasil tenha cara de Brasil, país do sincretismo, da mestiçagem, da miscigenação. Nos anos 1970, o sociólogo Abdias Nascimento denunciou a falácia de uma pseudodemocracia racial. Somando-se a pesquisas de Florestan Fernandes e Fernando Henrique Cardoso, ele esboça a ideia de uma sociedade plurirracial democrática. Para combater o racismo estrutural, devemos buscar a extinção de suas bases nas hierarquias e organogramas da cultura.

O paradigma da diversidade passa também pela questão da identidade de gênero, pela empatia, pela aceitação do outro e pela busca por espaços de dignidade, de trabalho e acesso à cultura para todos. Vivemos em um país que mata diariamente sua população LGBT e trans, além de apresentar altos números de casos de feminicídio.

Enfrentar as desigualdades exige responsabilidade com a história. Uma sociedade que se pretende democrática dá protagonismo social e empodera as minorias, todos aqueles que, pela cultura, podem ascender e se transformar.

As questões da diversidade, do feminismo negro, da visibilidade de gênero e da valorização dos povos originários são elementos da contemporaneidade da cultura brasileira. A interseccionalidade que permeia essas vertentes é o espaço de atuação para a construção de ações afirmativas, embasada pela constante escuta da sociedade, organizada em conselhos, colegiados e fóruns permanentes.

As ações, projetos e programas de cultura são a face visível da luta pela igualdade para todos. Em 19 de novembro de 2020, em Porto Alegre, véspera do Dia da Consciência Negra, quando todos os meios de comunicação e instituições culturais estavam com suas campanhas prontas para serem veiculadas, um cidadão negro, João Alberto Silveira Freitas, foi covardemente assassinado pelos seguranças de um supermercado. O absurdo de o fato ocorrer junto ao Dia da Consciência Negra destacou ainda mais a importância das ações culturais como instrumentos de denúncia, questionamento e celebração dos que tombam por injustiça social.

UM MINISTÉRIO PARA A CULTURA

Cada vez mais a sociedade civil se faz presente na gestão da cultura, e cada vez mais esta deve ser partilhada. Os gestores têm de pautar estratégias de articulação com o território nacional e com a sociedade. Os processos de consenso progressivo são caminhos democráticos que apontam para um ressurgimento da cultura brasileira no mundo que se deseja. É preciso criar espaços onde os governantes lideram a população, respeitando tradições e priorizando a escuta.

O diálogo deve ser construído e continuado. A demanda cultural nacional está represada, prestes a transbordar das periferias aos grandes centros. Sucessivas ausências, desmontes políticos e paralisação sanitária marcaram o final da primeira década do século 21 como um período sombrio e desafiador aos fazedores de cultura.

Como gestora cultural, tenho percebido a necessidade crescente de criação de políticas públicas direcionadas à diversidade cultural brasileira. É certo que há uma grande produção no País, mas são iniciativas independentes, particulares. É essencial que o governo implante uma política cultural para que seja democratizado o acesso à realização por toda a sociedade, não apenas por aqueles que detêm o poder econômico. Estabelecer uma política cultural significa definir regras para serem executadas sempre, não somente iniciativas sazonais.

É imprescindível que o Estado tenha uma visão estratégica de seu papel no campo cultural dentro de um mundo globalizado. Devem ser criados planos de ações gerais e específicos para os variados segmentos da cultura, bem como das regiões e populações.

Com a extinção do Ministério da Cultura, abriu-se um abismo diante dos brasileiros, que somente será fechado quando um presidente da República restituir à Nação seu Ministério da Cultura – uma estrutura de governo com legitimidade para estimular a pesquisa, a reflexão, a preservação, a produção e a difusão cultural, por meio de políticas públicas que promovam a igualdade entre os cidadãos e a descentralização regional, e, também, que compreenda e incentive o potencial das cadeias produtivas da cultura e da economia criativa no PIB nacional.

Urge que se acabe com os excluídos culturais, facilitando os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais a todos, promovendo e estimulando a regionalização da produção cultural, conforme determina o artigo 1º do Programa Nacional de Apoio à Cultura.

A ausência de uma estrutura que havia sido construída depois de anos de lutas setoriais exige – de todos – uma unidade jamais vista, uma certeza de que qualquer desmonte será contra-atacado pela necessidade civilizatória da cultura. A refundação do Ministério da Cultura é aquilo que Nelson Rodrigues chamaria de

óbvio ululante e deve ser o primeiro ato presidencial no dia em que o Brasil retomar seu lugar na ciência, na razão e na história.

REFERÊNCIAS

BERTH, Joice. *Empoderamento*. São Paulo: Pólen, 2019.

BULHÕES, Maria Amélia. *As novas regras do jogo: o sistema de arte no Brasil*. Porto Alegre: Zouk, 2019.

CALABRE, Lia. *Política cultural no Brasil: um histórico*. Salvador: I Enecult, 2005.

MIRANDA, Elis de Araújo; ROCHA, Elisabeth Soares; EGLER, Tamara Tânia Cohen. A trajetória das políticas públicas de cultura no Brasil. *Novos Cadernos NAEA*, v. 17 n. 1, 2014.

NASCIMENTO, Abdias. *O genocídio do negro brasileiro*. São Paulo: Perspectiva, 2017.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro*. São Paulo: Global, 2014.

Beatriz Araújo

Secretária de Estado da Cultura do Rio Grande do Sul, foi assessora da Presidência na Fundação de Cultura, Lazer e Turismo de Pelotas e atuou na direção do Teatro Sete de Abril; foi secretária de Cultura de Pelotas, tendo criado o Conselho Municipal de Cultura, o Sistema Municipal de Museus e o Dia do Patrimônio, oficializado posteriormente em todo o Rio Grande do Sul.

