



DIRETRIZES ECONÔMICAS PARA O BRASIL:

2023/2026

AS CONTRIBUIÇÕES DA
EQUIPE QUE FORMULOU O
**PROGRAMA ECONÔMICO
DE SIMONE TEBET**



DIRETRIZES ECONÔMICAS PARA O BRASIL: 2023/2026

AS CONTRIBUIÇÕES DA
EQUIPE QUE FORMULOU O
**PROGRAMA ECONÔMICO
DE SIMONE TEBET**



SUMÁRIO

Apresentação.....	4
As linhas gerais.....	6
Os três eixos	8

EIXO **01 JUSTIÇA SOCIAL**

Primeira infância	13
Educação Básica e inclusão produtiva	26
Saúde	33
Inclusão: alavanca para o desenvolvimento de toda nação	42
Trabalho e Produtividade	51
Desenvolvimento Social	65

EIXO **02 MEIO AMBIENTE, CLIMA E ECONOMIA VERDE**

Política ambiental e climática: economia verde	83
Energia elétrica e gás natural	104

EIXO **03 GOVERNO, INSTITUIÇÕES E ECONOMIA**

Infraestrutura	115
Tributação e Progressividade.....	131
Redesenho das regras fiscais e orçamentárias.....	144
Disfuncionalidade do Estado	154
Política externa.....	163
Política comercial.....	170

Entrevista com Germano Rigotto	179
Expediente	190



APRESENTAÇÃO

Quando o primeiro artigo assinado por Simone Tebet e Elena Landau foi publicado na Folha de S.Paulo, em fevereiro de 2022, o barulho foi grande. Ninguém esperava por aquele tom e por aquelas ideias. Em primeiro lugar, a pré-candidatura de Simone era em si um ponto fora da curva: o centro democrático tinha então sete nomes na disputa presidencial – todos homens. Em segundo lugar, não havia expectativa para um artigo de cunho tão... social. Via de regra, os nomes dos candidatos de centro vinham sempre acompanhados de textos cheios de propostas de reformas econômicas, privatizações e projeções macroeconômicas. Era como se o Brasil real, em insegurança alimentar recorde, com queimadas recordes na Amazônia e ainda em luto pela tragédia da pandemia, estivesse em outro campo.

Aquele artigo de Simone e Elena deu o pontapé inicial. De repente, a pré-candidata disse a que veio. Queria uma reconstrução afetiva do Brasil, baseada na boa política e nas boas ideias. Colocava a educação, a agenda social e a pauta ambiental-climática como os verdadeiros eixos da sua candidatura. Tratava-se de uma candidatura não-óbvia.

Simone se propunha, desde aqueles primeiros ensaios de candidatura, a plantar o novo.

Em meio à radicalidade geral, a ponderação. Em vez da gritaria a que lamentavelmente nos acostumamos, a voz serena e a escuta. Em vez do monólogo, o diálogo. Em um mundo cheio de homens, rodeado de outros homens, uma mulher candidata tendo uma mulher para liderar a agenda econômica. Em vez de um artigo que repetia platitudes, um artigo direto.

Desde o princípio, Simone Tebet falava e repetia que tão importante quanto pensar o Brasil de 2023 era necessário atravessar 2022 e sobreviver a ele. Isso, apesar dos pesares, nós conseguimos. Este e-book, que você, leitora e leitor, agora têm em mãos, atende justamente a perna restante: pensar o Brasil do futuro próximo.

As propostas aqui são, todas, diretas. Elas estão conectadas com a realidade prática do país. Levam em consideração as nossas dificuldades sociais e políticas, mas apontam saídas. Cada um destes temas aqui tratados conta com propostas de soluções. Algumas são ousadas, e outras, embora simples, merecem destaque em um cenário em que o básico deixou de ser implementado.

As ideias aqui presentes servirão ao país. Se você, que aqui nos lê, tem interesse específico em uma área, convidamos a se apoderar destas propostas. Projetos de leis precisam ser defendidos pela sociedade, que dá o empurrão para que boas ideias sejam transformadas em boas políticas públicas. Compartilhe este e-book com os seus amigos e conhecidos: ele é aberto justamente a todas e todos que têm espírito de construção democrática.

Os nossos problemas são variados. Muitos são complexos, outros nem tanto. Mas todos eles têm uma solução: seja ela ótima ou simplesmente a melhor possível.

As ideias aqui apresentadas foram resultado de reflexões feitas pelos integrantes deste grupo e representam ao que de mais avançado foi possível chegar até a data do primeiro turno presidencial, realizado em 2 de outubro de 2022.

Este e-book é um convite à ação em prol das boas ideias.

O Brasil tem pressa.

**SIMONE TEBET
RECEBEU QUASE 5
MILHÕES DE VOTOS
PARA PRESIDENTE
DA REPÚBLICA.**

TERMINOU A
CAMPANHA EM
TERCEIRO LUGAR. DE
IMEDIATO, MOBILIZOU
O SEU CAPITAL
POLÍTICO PARA
APOIAR A FRENTE
AMPLA QUE SE
FORMOU AO REDOR
DA CHAPA LULA-
GERALDO ALCKMIN.
COMO OS VITORIOSOS
RECONHECERAM,
SIMONE FOI
FUNDAMENTAL PARA
GARANTIR O SUCESSO
DA DEMOCRACIA NAS
URNAS.



AS LINHAS GERAIS

RECONSTRUÇÃO SOCIAL E ECONÔMICA SÓ SERÁ POSSÍVEL COM UMA RECONSTRUÇÃO AFETIVA

*SIMONE TEBET E ELENA LANDAU

A política econômica não atua no vácuo: o contexto importa. As circunstâncias da vida nacional em 2022 são dramáticas. Um programa de governo normalmente discorre sobre regras fiscais e reformas, mas em nosso plano, toda e qualquer ação nestes segmentos terá como objetivo final uma transformação social. A venda das estatais será para colocar crianças e jovens nas escolas.

Entramos nesta campanha porque, como mães, não podemos mais assistir a outras mães não ter o que oferecer a seus filhos no fim do dia ou um teto para abrigá-los. Há algo de muito errado numa economia que tem fila na encomenda de jatos privados convivendo com a fila pelo prato de comida. Queremos uma sociedade justa, inclusiva e plural, na qual haja igualdade de oportunidades para todos.

Há, hoje, um aparente consenso no diagnóstico da crise, mas que esconde uma enorme divergência nas soluções. Um trazem o ajuste fiscal como um objetivo em si mesmo.

Outras apostam na repetição do intervencionismo estatal, que gera inflação e desemprego. É o fiscalismo sem alma de um lado e o populismo de outro. A tragédia social e a estagnação econômica resultam desses erros.

O compromisso com a responsabilidade fiscal está no nosso DNA. Trabalhamos pela reforma da Previdência, pelo teto constitucional de gastos, pela reforma trabalhista, pelo novo Ensino Médio, pelo novo Marco do Saneamento e pelo novo Fundeb. Temos experiência, tanto no Executivo quanto no Legislativo.

O espírito conciliador e a capacidade de articulação com o Congresso Nacional trarão segurança aos investidores, com consequente valorização da nossa moeda, queda nos juros e na inflação, e desenvolvimento sustentável. Presidência não é função para iniciar uma trajetória política.

O Orçamento atual foi aprisionado por interesses paroquiais. Precisa ser

retomado para servir a sociedade, de forma transparente e planejada, para todo o mandato. Compromissos com ciência, tecnologia, inovação, moradia popular, cultura, meio ambiente, além de saúde e educação, devem ser assegurados.

Hoje as políticas de transferência de renda são definidas por último. Depois dos subsídios, dos regimes especiais do Imposto de Renda e dos salários das corporações. Vamos inverter as prioridades. Os demais gastos é que deverão se ajustar. Um exemplo: durante anos o Bolsa Família custou em torno de 0,5% do PIB, enquanto as isenções tributárias, definidas a partir de lobbies, cresciam sem parar, chegando a 4% do PIB.

Uma revisão de despesas, com avaliação das políticas públicas, encontrará mais recursos. Isso será combinado com a simplificação tributária, para dar ganhos de eficiência, e com a reforma do Imposto de Renda, para eliminar injustiças.

Para a superação do atraso tecnológico, o Brasil se abrirá para o mundo, repetindo a bem-sucedida experiência do agronegócio. A integração internacional será a base da indústria do futuro. É possível, com isso aumentar a produtividade e gerar empregos. E uma guinada de 180º na área ambiental será dada. A agenda ESG, cuja sigla significa

boa governança ambiental, social e corporativa, integrará o governo.

O nosso programa será uma construção coletiva. A pandemia acentuou a importância da voz das comunidades. Respostas sociais surgiram dos contextos locais e das soluções adaptadas às suas particularidades. Foi uma necessidade diante da falha do Estado na prestação de serviços ao longo das duas últimas décadas. Esta ausência estatal aprofundou as desigualdades sociais, de gênero e racial, que demandam soluções urgentes. A omissão criminosa do governo Bolsonaro na pandemia tornou tudo ainda mais cruel.

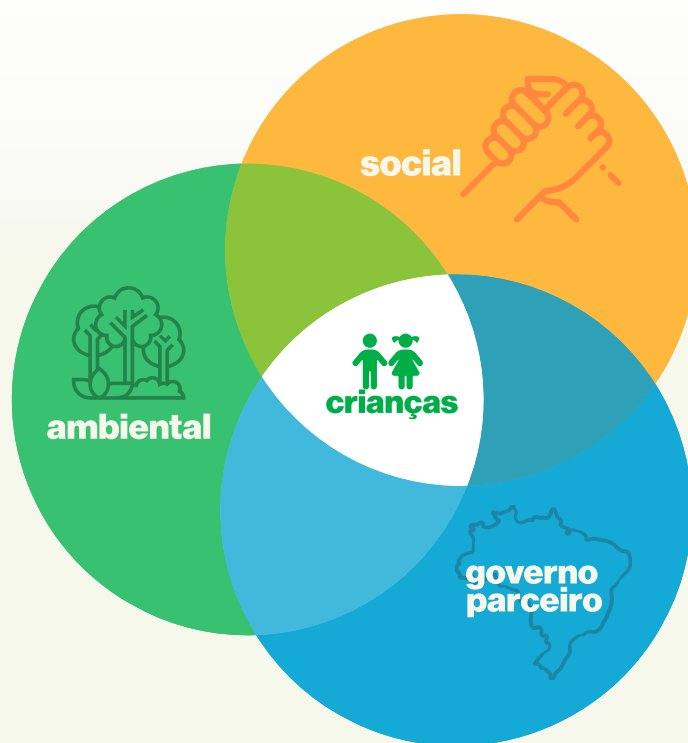
A liberdade democrática é o norte da nossa atuação. A cultura foi solapada: governos totalitários não gostam de cidadãos que refletem, que questionam e duvidam. Os debates foram dominados pelo ódio. Não é por acaso que crescem os casos de barbárie, de violência policial, de feminicídio, de crimes raciais e a apologia ao nazismo.

A conciliação do país e a harmonia entre os Três Poderes serão fundamentais para implantar estas mudanças com a rapidez necessária.

Há um caminho da esperança. O país precisa de uma reconstrução social e econômica, que só será possível com uma reconstrução afetiva.

*ARTIGO ORIGINALMENTE PUBLICADO NO JORNAL FOLHA DE S.PAULO, EDIÇÃO DE 21/2/2022.
ASSINADO POR **SIMONE TEBET E ELENA LANDAU.**
ESTE ARTIGO SERVIU DE PONTAPÉ INICIAL PARA O PROGRAMA ECONÔMICO.

OS TRÊS EIXOS



O nosso foco está na criança. Ela é um cidadão de pleno direito: no presente e no futuro. É o motor de transformação da sociedade. Todos os esforços do programa econômico estão voltados para as crianças. Uma das propostas é a criação da Secretaria Nacional da Criança e da Juventude, a ser vinculada diretamente à Presidência da República. A partir dela coordenam-se todas as diferentes ações que terão na criança e no jovem a sua razão de ser, tais como programas públicos voltados à primeira infância, de âmbitos estaduais e municipais, que serão organizados de uma perspectiva federal; e escolas em tempo integral para o Ensino Fundamental, como parte das ações do MEC. Este ministério hoje concentra as suas ações no Ensino Superior sem ênfase na Educação Básica, fase determinante para o futuro deste país. Um Ensino Médio que acolha a perspectiva do trabalho, com ensino técnico atualizado, voltado a demandas reais dos jovens, pode gerar novas trilhas. É preciso mudar para melhorar os nossos indicadores de aprendizagem e inclusão produtiva.

As ações de políticas públicas na área social também têm na criança o seu foco – direto e indireto. A desigualdade social pode ser encarada de diversas frentes. Programas de transferência de renda são importantes. A sua efetividade pode ser melhorada com atenção ao papel dos assistentes sociais, que chegam nas famílias vulneráveis e produzem soluções mais abrangentes.

A precariedade dos serviços públicos torna a pobreza ainda mais cruel. Os mais vulneráveis não têm a opção de acessar escolas ou saúde privada. Não têm acesso a meios alternativos de transporte. A sua moradia é precária, sem saneamento básico, comprometendo o futuro dos seus filhos.

Estas ideias geram impacto direto na produtividade geral do país. Ganhos de produtividade da força de trabalho elevam os salários reais, aumentando o bem-estar na ponta. Uma reforma dos impostos sobre a renda, de forma a equilibrar melhor na sociedade a carga, é parte do conjunto de ações para combater a desigualdade. Tudo de forma transparente, preanunciada, negociada.

O CEP de nascimento não pode ser determinante do futuro dos nossos cidadãos e cidadãs. Atacar a pobreza é atacar a falta de diversidade, que é visível no mercado de trabalho mais qualificado. Negros (pretos e pardos) e mulheres são a maioria na população mais vulnerável, assim, a redução dos índices de pobreza impactará diretamente a sua qualidade

de vida. Combater a pobreza é mais que garantir a dignidade humana: trata-se também da inclusão de milhões de pessoas que hoje são excluídas das oportunidades geradas pelo local de nascimento.

No meio ambiente, uma agenda de transformações profundas: é preciso abraçar a agenda ambiental, a agenda climática e a agenda da economia verde. Estão todas entrelaçadas.

Recomendamos que a agenda ESG, cuja sigla significa boa governança ambiental, social e corporativa, integre o governo.

O CEP de nascimento não pode ser determinante do futuro dos nossos cidadãos e cidadãs. Atacar a pobreza é atacar a falta de diversidade, que é visível no mercado de trabalho mais qualificado. Negros (pretos e pardos) e mulheres são a maioria na população mais vulnerável, assim, a redução dos índices de pobreza impactará diretamente a sua qualidade de vida. Combater a pobreza é mais que garantir a dignidade humana: trata-se também da inclusão de milhões de pessoas que hoje são excluídas das oportunidades geradas pelo local de nascimento.

As nossas propostas, neste eixo, combinam grande ousadia com imensa responsabilidade prática.

Temos, no Brasil, conhecimento de causa quando o assunto é transição energética. Um tema que é central tanto na agenda econômica quanto na pauta ambiental. Economia e meio

ambiente são parceiros naturais. Dispomos de grande vantagem competitiva — inserção mundial por meio de economia de baixo carbono — se voltarmos a respeitar a natureza.

Na política econômica, uma reconstrução em novas bases. O relacionamento entre o Estado e a sociedade pode ser mais direto: na tributação mais simples, nos gastos mais transparentes e focalizados, nas políticas mais efetivas, no Orçamento em bases plurianuais. As propostas incluem mecanismos de revisão geral das despesas federais, com base em avaliações — rigorosas e transparentes — das políticas públicas, que devem ser avaliadas antes de saírem do papel e mesmo depois, caso revisões sejam necessárias.

O plano envolve também redesenho do Orçamento público a partir da recriação do importante Ministério do Planejamento. O Orçamento deve ser transparente, com metas anuais, que sigam uma ideia maior, plurianual, refletindo o nosso projeto de Nação: o Estado que queremos e para quem queremos.

Para a superação do atraso tecnológico, o Brasil se abrirá para o mundo, repetindo a bem-sucedida experiência do agronegócio. A integração internacional será a base da indústria do futuro e da economia verde. É possível, com isso, aumentar a produtividade e gerar empregos.

Para fechar, a agenda da inovação. Um governo próximo ao cidadão

pode e deve realizar uma reforma que simplifique os dez impostos sobre o consumo. Em vez de dez, um ou dois. Em vez de confusão tributária, com imenso custo, podemos simplificar.

Um governo parceiro significa também um Estado eficiente na entrega dos serviços públicos, algo que pode ser facilitado por uma boa reforma administrativa, que estimule o servidor público, por meio de critérios de avaliação de desempenho, que reconheça os esforços de bons funcionários. Há incentivos bons, que podem ser introduzidos de forma relativamente simples.

Uma sociedade digital não pode conviver com um governo analógico e atrasado. O cidadão deve poder acessar os seus direitos e serviços nas pontas dos dedos. Transparência e acessibilidade são direitos de todos.

A inovação também vem da abertura comercial. A indústria é a maior empregadora de trabalho formal no país. A falta de competitividade, consequência do excesso de proteção, reduziu sistematicamente a participação deste segmento na economia. Junto com a reforma tributária simplificadora e a melhoria da infraestrutura, a reindustrialização brasileira se dará com o aumento da sua participação no comércio internacional. Um país genuinamente aberto a novas tecnologias, novos produtos e serviços pode revitalizar o marasmo atual, criando rotas para a indústria do futuro, condizente com a nova sociedade do conhecimento e a economia de baixo carbono.

O CENTRO DOS EIXOS

No eixo central, o cidadão do presente e do futuro: a criança, cidadão de pleno direito. Um país que cuida das suas crianças está indicando claramente o que quer para o porvir: pessoas com conhecimentos robustos e habilidades socioemocionais desenvolvidas; jovens interessados e com boa inserção no mercado de trabalho; homens e mulheres produtivos, que possam ter garantido o direito constitucional ao trabalho.

Um governo comprometido com a economia verde — a agenda do presente e do futuro — é aquele que oferece às crianças oportunidades futuras de viver em um país melhor, mais limpo, mais seguro e com empregos sustentáveis.

Um Estado que conduz políticas públicas orientadas para a redução da pobreza é aquele que permite às famílias em desvantagens econômicas oportunidades de ascensão.

Tudo isso só pode ser sustentado por um governo parceiro nos negócios e no emprego. Um governo eficiente nos seus serviços, transparente em suas políticas e responsável no trato das contas públicas. Um governo com planejamento, que testa as suas ações e avalia os seus gastos.

Estamos seguras e seguros de que é possível fazer muito em quatro anos. Uma administração comprometida com a sociedade brasileira, que se aproveita da inteligência disponível na sociedade civil (empresas, movimentos, ONGs, gestores públicos, sindicatos) e que espelha no governo a diversidade que há em nosso país, tem tudo para entregar resultados vistosos.

EIXO

**JUSTIÇA
SOCIAL**



PRIMEIRA INFÂNCIA

O bem mais precioso de qualquer país são os seus cidadãos. Por isso cuidar bem das crianças é investir no nosso futuro. Qualquer projeto de nação deve começar pelos cuidados com o seu povo. As crianças de hoje serão os profissionais de amanhã; estamos plantando agora o que será colhido no futuro por essas mesmas crianças que também terão a missão de dar continuidade à nossa herança e levar adiante este país. Assim, em qualquer domínio que se pense, seja político, econômico, social, educacional ou da saúde, sempre devemos pensar primeiramente nos cuidados com as pessoas — especialmente as crianças e os jovens —, que são os nossos objetivos e meios, e, por isso, priorizamos neste documento a atenção à primeira infância como política transversal do eixo Social-Educação.

Crianças são cidadãs de pleno direito e devem ser tratadas deste modo. Para além do que as crianças poderão vir a ser no futuro é preciso reconhecer, respeitar e valorizar o que elas já são no presente. Alguns menosprezam a primeira infância e a Educação Infantil como se fossem triviais e simples. Enganam-se! Cuidar da primeira infância não é apenas fundamental para o pleno desenvolvimento integral individual mas também essencial para o desenvolvimento sustentável e sadio de um país. Nas últimas décadas o conhecimento científico sobre a primeira infância e a Educação Infantil avançou muito.

Sabemos hoje que os primeiros anos de vida são cruciais para o desenvolvimento da arquitetura cerebral das crianças. O cérebro humano possui bilhões de conexões entre os neurônios, desde a gestação, e, embora possamos estabelecer e modificar estas conexões ao longo da vida, a qualidade das conexões formadas (arquitetura) nos primeiros anos constitui a base das aprendizagens posteriores.

Os cinco primeiros anos de vida constituem um período crítico, de intensa atividade neuronal, para o desenvolvimento das bases do pensamento, do comportamento e do bem-estar socioemocional. Especialistas em desenvolvimento infantil indicam que é durante estes anos que as crianças

desenvolvem habilidades linguísticas, cognitivas, sociais, emocionais e regulatórias que formam os alicerces para todas as aprendizagens e contribuem para um bom desempenho em todos os domínios da vida.

Nascemos com as mesmas possibilidades neurobiológicas, mas o ambiente e as experiências que vivenciamos podem contribuir para que possamos atingir estes potenciais ou limitá-los. Crianças privadas de ambientes seguros, de alimentação, de saúde e de educação podem ter prejuízos persistentes por toda a vida. As pesquisas indicam que crianças em situação de vulnerabilidade socioeconômica, quando comparadas com crianças de nível socioeconômico mais elevado, têm diferenças quantitativas e qualitativas em seu ambiente e em suas vivências que criam desigualdades significativas desde muito cedo.

Ainda que de início estas diferenças possam ser pequenas, por volta dos 3 ou 4 anos de idade, sem estratégias suplementares eficazes, as desigualdades tendem a aumentar impactando por toda a vida e até mesmo tornando-se intergeracionais. Por outro lado, oferecer uma Educação Infantil de qualidade tem efeitos positivos duradouros ao longo da vida incluindo maiores chances de que as crianças concluam o Ensino Fundamental, continuem buscando estudos mais avançados, tenham melhores empregos, menores índices de criminalidade, melhores indicadores de saúde, qualidade de vida e bem-estar socioemocional.

Desde os anos 1990 o Brasil melhorou muito nos cuidados com a primeira infância. Ainda que longe de um cenário ideal, vimos a criação de medidas importantes, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) e o Marco Legal pela Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), pavimentando o caminho para o reconhecimento das evidências científicas nos cuidados com as crianças de zero a 6 anos e para a busca da garantia dos direitos das crianças e dos jovens do Brasil.

A Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9394/1996), produzida pelo genial senador Darcy Ribeiro, reconheceu a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, em um período que também universalizamos o acesso às escolas, principalmente de Ensino Fundamental. Mas, ainda hoje, criamos ilhas de excelência em todo o Brasil, sendo que o acesso a creches e pré-escolas ainda não é para todos. Além disso, mesmo com o acesso às escolas, as desigualdades limitam o acesso a uma educação de qualidade e com equidade para todos.

Segundo o Censo Escolar de 2021, entre maio de 2019 e maio de 2021, 653 mil crianças de até 5 anos deixaram de frequentar as escolas de Educação Infantil, o que corresponde a uma queda de 7,3% no período. Estes dados são alarmantes e refletem apenas uma das partes dos problemas recentes que estamos enfrentando no país e que podem impactar no nosso futuro. Outro ponto crucial é que as crianças que nasceram durante a pandemia ou

pouco antes dela conhecem um mundo diferente do que conhecíamos. Este novo mundo tem sido mediado por máscaras e medidas de distanciamento social que privaram as crianças de uma parte fundamental do seu desenvolvimento, as interações sociais de qualidade.

As pesquisas são claras e mostram que, em questão de desenvolvimento e educação, quantidade não é sinônimo de qualidade. Não é apenas porque muitas famílias permaneceram mais tempo com os seus filhos durante a pandemia que isso automaticamente foi revertido em benefícios para essas crianças. Um adulto pode interagir verbalmente com uma criança repetidas vezes e mesmo assim usar um vocabulário empobrecido e/ou violento que não irá auxiliar no desenvolvimento infantil. É preciso que as crianças tenham ambientes que favoreçam a comunicação e o seu pleno desenvolvimento integral.

Neste sentido, as interações sociais contribuem para o desenvolvimento da linguagem e da cognição. Nas escolas as crianças têm oportunidades de aprender com outras crianças, além de com as experiências propiciadas e mediadas por seus professores. Recentemente, temos observado muitas crianças com atrasos e dificuldades acentuadas no desenvolvimento linguístico e cognitivo. Ainda não está claro o quanto o coronavírus pode influenciar o desenvolvimento infantil desde a gestação em termos biológicos, mas já é claro que em termos ambientais a influência pode ser observada em atrasos relacionados a privação de estímulos, limitação das interações sociais e ao estresse psicossocial.

Nas escolas de Educação Infantil se observa frequentemente que muitas crianças têm apresentado mais dificuldades comportamentais, dificuldades de lidar com os seus próprios sentimentos e outras habilidades sociais importantes, como o respeito a regras e limites, do que antes da pandemia. A alta exposição a telas durante a pandemia também pode levar a dificuldades no desenvolvimento da concentração e no interesse pelas aulas e por conteúdos mais tradicionais. Tudo é rápido e efêmero na internet, as crianças se sentem rapidamente frustradas e mudam tudo o que veem com um simples movimento dos dedos nas telas.

Quais são as implicações deste contexto pandêmico para o nosso futuro? As crianças de hoje serão os trabalhadores de amanhã. Elas também serão os pais e as mães das próximas gerações, e o efeito intergeracional será grande se não agirmos imediatamente. Desta

forma, é importante constar como governo que os desafios são enormes e crescentes, afetando transversalmente a educação, a saúde, a economia, o trabalho e o desenvolvimento social. Neste sentido, a atenção à primeira infância neste documento tem também uma visão transversal, precisamos formar cidadãos que entendam e se preocupem com os cuidados com o meio ambiente e a sustentabilidade, que possam ter um consumo responsável e se preocupem com as questões pertinentes à vida em sociedades democráticas no século XXI.

DIRETRIZES

Diante do exposto fica evidenciado que consideramos que a priorização da atenção à primeira infância é um tema transversal de governo e urgente diante das necessidades de recomposição das aprendizagens no pós-pandemia e da construção de um Brasil melhor.

Deste modo, organizamos uma série de propostas em relação a três diretrizes básicas:

01

Cuidar da primeira infância é prioridade e responsabilidade de todos. O futuro do Brasil começa pelos cuidados com as nossas crianças. Precisamos unir esforços nacionais de diferentes atores e das diferentes esferas da sociedade para garantir o desenvolvimento integral de todos os cidadãos brasileiros. A concepção de Educação Integral pressupõe o desenvolvimento do ser humano em suas dimensões intelectual, física, emocional, social e cultural. Ao priorizar a primeira infância de modo transversal é possível articular e envidar esforços necessários para os demais eixos estruturantes do governo, preparando cidadãos mais conscientes e aptos para os desafios nacionais e globais.

02

O conhecimento científico mais atual deve ser a base das ações dos programas de governo.

Todas as ações decorrentes desta proposta devem ser fundamentadas nas evidências científicas mais contemporâneas e fortes sobre o desenvolvimento infantil, o que inclui os estudos sobre o neurodesenvolvimento e a importância da educação equitativa e de qualidade para que as crianças possam ter um pleno desenvolvimento integral. Adotar ações governamentais com base em evidências de pesquisa tem sido um caminho de sucesso em diferentes países e com resultados promissores em ações subnacionais. No mesmo passo, deve-se também estimular a produção científica nacional sobre a primeira infância e a disseminação deste conhecimento em nível nacional.

03

Observar e cumprir as metas nacionais e internacionais relacionadas à primeira infância.

O Brasil é signatário da Agenda 2030 da ONU e, por isso, se comprometeu com os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) que incluem como **4º ODS – Educação de qualidade: Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.** Coerentemente com os demais ODS, tudo começa por formar cidadãos conscientes com os princípios democráticos estabelecidos em nossa Constituição e compartilhados na Carta das Nações Unidas. Os 17 ODS só podem ser atingidos e sustentados se formarmos novas gerações comprometidas com estes princípios. Além disso, é essencial que o governo possa cumprir as metas do Plano Nacional de Educação (PNE). Em 2024 o Plano Nacional de Educação atingirá seu prazo-limite, e é preciso que o Governo Federal se preocupe por um lado em atingir as metas previamente estabelecidas e por outro garantir que novas metas sejam criadas de forma apropriada e coerente com essas diretrizes.

AÇÕES DIRETAS COM BASE EM NOSSAS DIRETRIZES

São dez ações diretas que propomos, com base nas três diretrizes principais:

01

CRIAR A SECRETARIA ESPECIAL PARA CRIANÇA E JUVENTUDE

- A Secretaria deve ser ligada diretamente à Presidência da República, esta é a nossa proposta para unir o esforço coletivo de uma nação, que pensa em conjunto em seu bem maior: as crianças. A Secretaria deve orientar a articulação de políticas efetivas e transversais, que pensem nas crianças não de maneira fragmentada, mas, sim, de maneira coesa e integral, entendendo que são seres com múltiplas habilidades e potencialidades; que reconheçam as crianças como cidadãos plenos de direitos, e que, ao vivenciar a sua infância, estão pavimentando o caminho para um futuro melhor.
- Terá a responsabilidade de definir metas globais e setoriais para a mudança estrutural do olhar sobre a criança e a juventude no conjunto de políticas públicas. As suas determinações farão parte do planejamento orçamentário, como prioridade, além de parte essencial na avaliação dos programas existentes hoje, dispersos e pouco eficientes.
- As políticas de juventude e Educação Infantil têm desenho distintos. A Educação Infantil é política municipal envolvendo secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social. As políticas de juventude requerem a articulação de educação, saúde, trabalho e emprego, educação profissional, cultura e lazer, e envolvem sobretudo secretarias estaduais.

02

ARTICULAR POLÍTICAS PARA O CIDADÃO DO FUTURO

- Elas serão conduzidas pela Presidência da República e incluem as áreas de saúde, assistência social, habitação, saneamento, educação, infraestrutura social, em ações transversais coordenadas com base em metas bem definidas. O futuro começa hoje, por isso, cuidando das crianças do presente estamos pensando nos adultos e nas crianças do futuro.
- É preciso conduzir um diagnóstico de todo o Plano Nacional de Educação (PNE) para que se possa identificar em que medida os últimos anos desviaram ou atrasaram o cumprimento das metas estabelecidas no PNE; desta forma poderão ser planejadas estratégias para a recondução de rota e para o estabelecimento de novas metas no novo PNE.
- A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) deverá ser revisada cinco anos após a sua implementação efetiva, em 2020. É fundamental avaliar os impactos da BNCC na Educação Infantil, acompanhando a sua implementação em estados e municípios de modo a subsidiar essa revisão vindoura.
- Desenvolver ações para efetivar e consolidar as diretrizes do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016).

03

FORMULAR POLÍTICAS PARA OS ÓRFÃOS DA PANDEMIA

- Mais de 200 mil crianças perderam pais, mães e/ou cuidadores para a Covid-19. As consequências da perda dos pais ou cuidadores podem ser muito graves e duradouras, incluindo problemas de saúde mental, dificuldades de aprendizagem, abusos psicológicos e físicos, uso e dependências químicas, doenças crônicas e infecciosas. É urgente a importância de políticas públicas direcionadas para este público.

04

AMPLIAR AÇÕES DE ATENÇÃO À SAÚDE DAS MÃES

- Desenvolver e ampliar ações e programas de apoio tanto no pré quanto no pós-natal, o que inclui: amamentação, apoio psicológico, ambiente doméstico seguro, reinserção produtiva, nutrição e acompanhamento pediátrico.

05

QUALIFICAR E VALORIZAR OS CUIDADORES E EDUCADORES INFANTIS

- Atualmente, não valorizamos os cuidadores da primeira infância, sejam profissionais nas creches, sejam cuidadores em domicílios. Damos muita importância para a construção de equipamentos, mas devemos também pensar naqueles que cuidam dos cidadãos do futuro, dando apoio e treinamento, incentivando-os para os desafios da sociedade do conhecimento.
- A fase crítica do bebê, de zero a 2 anos, é o período em que o cérebro completa a sua formação principal, o que demanda atenção especial dos pais e das creches. Projetos de apoio a mães e cuidadoras ou profissionais nas creches são necessários e já temos exemplos de sucesso, como a experiência de Boa Vista (Roraima), que oferece apoio a atividades socioeducativas, de forma a garantir adequado desenvolvimento cognitivo e segurança emocional.

06

GARANTIR A APRENDIZAGEM DE HABILIDADES FUNDAMENTAIS E PRÉ-ALFABETIZAÇÃO

- Um estudo internacional recente mostrou que 66% dos jovens brasileiros de 15 anos têm déficits em habilidades básicas de leitura, escrita e matemática. Dados de avaliações, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), também mostram que as crianças brasileiras frequentam a escola durante muitos anos, mas nem todas atingem níveis esperados de aprendizagem. Estas dificuldades, tipicamente, são multifatoriais, mas não se explicam unicamente devido às características das

próprias crianças e sim devido a questões mais amplas, incluindo problemas nas metodologias de ensino e na formação inicial e continuada de professores.

- A alfabetização deve ser prioridade absoluta. Primeiramente as crianças devem aprender a ler, para depois ler para aprender. Se as habilidades de leitura e de escrita não estiverem bem aprendidas, as crianças terão dificuldades em todas as demais aprendizagens escolares que dependem em alguma medida de ler e escrever. Neste sentido, precisamos priorizar e valorizar a alfabetização baseada em evidências como maneira de melhorar a qualidade do ensino em nível nacional e garantir a aprendizagem das crianças de habilidades fundamentais.
- Esta priorização da alfabetização deve incluir o reconhecimento de que ainda na Educação Infantil as crianças já podem e devem aprender habilidades de pré-alfabetização, como consciência fonológica e conhecimento das relações entre letras e sons. Estes conhecimentos servirão de base para que elas tenham condições mais equitativas de aprender a ler e escrever no primeiro ano do Ensino Fundamental
- Além disso, outras estratégias incluem:
 - Monitorar a aprendizagem das crianças desde a Educação Infantil por meio de instrumentos específicos, como no programa Primeira Infância Melhor (PIM), do Rio Grande do Sul.
 - Incluir atividades para desenvolver competências socioemocionais na aprendizagem das crianças bem como outras competências e habilidades previstas na BNCC.
 - Aprimorar o currículo de formação inicial de professores da Educação Infantil, incentivando disciplinas pedagógicas e didáticas, ressaltando a importância da intencionalidade pedagógica no ato de educar, para além do entendimento simplificado baseado apenas na ludicidade e na brincadeira, que, embora sejam necessárias, são complementares.

07

AMPLIAR O PROGRAMA PRIMEIRA INFÂNCIA MELHOR (PIM) E REVISAR O PROGRAMA CRIANÇA FELIZ

- Ampliar o PIM em nível nacional. Introduzido no governo Germano Rigotto no Rio Grande do Sul, o programa PIM propõe ações transversais que devem incluir as demais dimensões do desenvolvimento infantil, como:
 - **Programa de saúde nas creches, conjugado com saúde da família.** O Programa Saúde da Família deve ser aprimorado para focalizar em famílias com crianças na primeira infância e buscar garantir atenção primária para toda a família.
 - **Alimentação.** As creches devem aumentar o período de permanência das crianças, incluindo o provimento de alimentação ao longo do dia (três refeições por dia).
- Revisar e aperfeiçoar o Programa Criança Feliz, criado pelo Governo Federal do então presidente Michel Temer. O programa tem como objetivo dar assistência médica e psicológica a crianças carentes na primeira infância, de zero a 3 anos, mediante ao contexto das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família. .

08

REDESENHAR O REPASSE DAS CRECHES

- Ele deve ser realizado via novo Fundeb e deve-se repassar o mesmo valor por criança, independentemente de o fornecedor ser privado ou público.

09

REALIZAR UMA AVALIAÇÃO COMPLETA DA SITUAÇÃO ATUAL DA EDUCAÇÃO NO PAÍS

- O Ministério da Educação não ocupou o seu papel de articulador do regime de colaboração com os demais entes federados durante a pandemia, tampouco ofereceu o apoio técnico necessário para que municípios e estados pudessem ter acolhidas as suas necessidades

e orientações integradas e articuladas. Neste sentido, é preciso reconstruir este papel do Ministério da Educação como indutor de ações articuladas em nível nacional para criar uma estratégia de avaliação nacional dos impactos da pandemia na educação.

- É preciso analisar os efeitos da pandemia e buscar uma ação emergencial, criando um plano de ação com metas bem definidas. O estudo deve levar em conta idades, diferenças entre escolas públicas e privadas, e as diferentes regiões do país. Indicadores específicos devem ser utilizados, como nível de aprendizagem, saúde mental, habilidade socioemocional¹. Esta ação requer a parceria do Governo Federal com estados e municípios.

10

REALIZAR UMA BUSCA ATIVA DOS ALUNOS E DESENVOLVER ESTRATÉGIAS DE RECOMPOSIÇÃO DE APRENDIZAGENS

- O número de crianças que deixou as escolas de Educação Infantil e Ensino Fundamental em função da pandemia é preocupante. Segundo o Censo Escolar 2021, este número é o maior desde 2019 e pode impactar negativamente toda a Educação Básica. É preciso criar estratégias de busca ativa de alunos para identificar crianças que estão fora da escola ou em risco de evasão e desenvolver estratégias para garantir a permanência delas na escola.
- Além disso, é importante desenvolver ações articuladas em nível nacional para a recomposição das aprendizagens em função da pandemia. Numerosas ações foram desenvolvidas por estados e municípios, mas nem sempre de modo eficiente e articulado. É preciso aprender com as experiências locais e universalizar as ações mais eficientes de modo a interromper os impactos negativos da pandemia sobre a aprendizagem das crianças em todo o país. É preciso resgatar o regime de colaboração como estratégia norteadora do Ministério da Educação.

O FUTURO DO BRASIL COMEÇA COM AS NOSSAS CRIANÇAS HOJE

Priorizar a primeira infância como política transversal requer ir além de um olhar centrado apenas por um prisma seja da educação, da saúde ou do desenvolvimento social. Estes esforços requerem um leque de políticas públicas articuladas e integradas. Não podemos mais pensar ora na educação, ora na nutrição, ora na saúde; precisamos de esforços coesos, coerentes e articulados. Não pode ser mais ou uma coisa ou outra. As crianças são seres humanos inteiros e precisam de esforços articulados para a garantia de todos os seus direitos e para que tenham um desenvolvimento integral pleno e saudável. As crianças precisam de educação e alimentação, mas também de segurança, respeito, possibilidades de vivenciar a sua infância, aprender e atingir todo o seu potencial. Precisam de um ambiente saudável em todas as dimensões, do acesso ao saneamento básico e hábitos de higiene a um ambiente familiar harmonioso. Esta é a prioridade máxima de um país sério e que cuida dos seus cidadãos.

O Brasil do futuro deve articular a economia com a sustentabilidade, o desenvolvimento social e o respeito ao meio ambiente. Gastos com a primeira infância são investimentos no futuro. O economista americano James Heckman, ganhador do Prêmio Nobel de Economia, mostrou com os seus estudos que, para cada dólar investido nessa fase da vida, há um retorno de até 7 dólares para a sociedade. Nenhum outro investimento pode ser consideravelmente tão rentável quanto investir nas crianças, investir no futuro do país. Qualquer projeto econômico de um país deve considerar também a responsabilidade social com os cidadãos.

As crianças precisam ser consideradas prioridade para os governos. Observa-se no Brasil uma falida tradição de esforços desarticulados, políticas passageiras e efêmeras que não são efetivadas na prática e que logo são descontinuadas por novos governos que se iniciam. É a hora de parar com

ações isoladas e começar a pensar em uma política de Estado para os cuidados com as crianças e o futuro do país. É a hora de ouvir as evidências de pesquisas sobre como garantir um bom começo para os cidadãos pode contribuir para um futuro melhor para o país.

As políticas econômicas não podem desconsiderar a importância das políticas sociais. Precisamos mudar de foco, precisamos de um olhar inter e multidisciplinar voltado para a infância. Não adianta mais ter ações isoladas e independentes. Precisamos de políticas transversais e integradas que foquem no nosso bem mais precioso: as crianças. Elas precisam ter os seus direitos humanos respeitados, e é um dever de todos garantir estes direitos. O futuro do país começa hoje, começa agora.

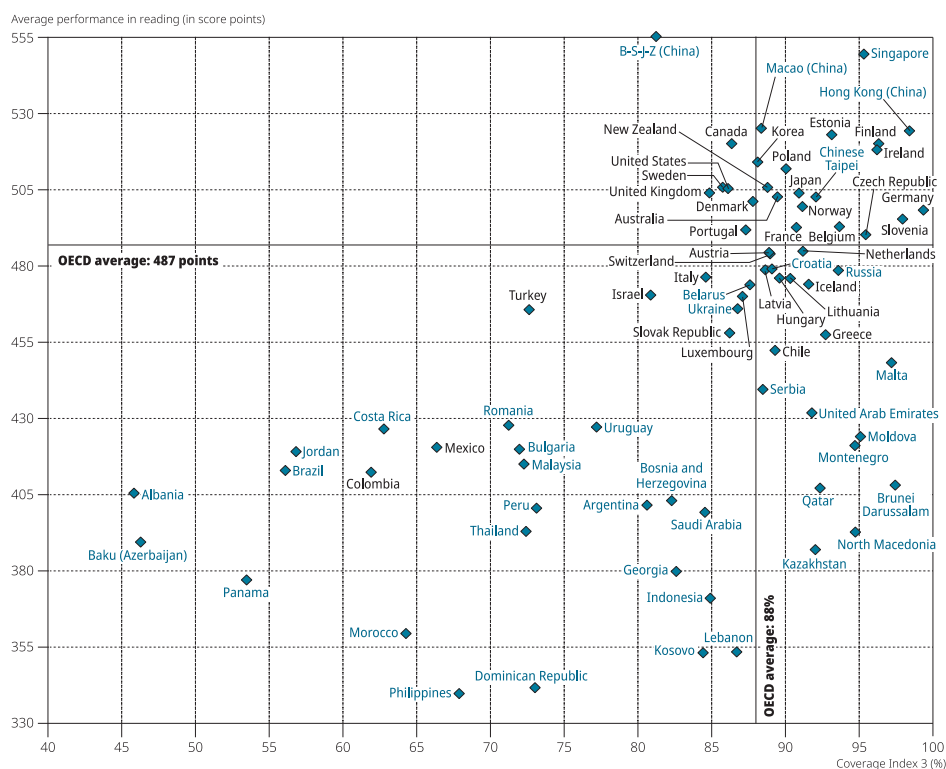
COORDENADOR TEMÁTICO:
RENAN DE ALMEIDA SARGIANI

EDUCAÇÃO

O desafio educacional brasileiro acumula-se por décadas e, com a pandemia da Covid-19, tomou uma proporção nunca antes vista. Hoje é preciso não só garantir a aprendizagem dos estudantes como também a recuperação da aprendizagem perdida. As desigualdades educacionais já existentes antes da pandemia se amplificaram e foram traduzidas pelo aumento da evasão escolar e pela vulnerabilidade de crianças e jovens.

Em perspectiva internacional, o Brasil se encontra abaixo da média de performance em leitura dos países participantes do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa, na sigla em inglês), coordenado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE). Em 2018 os estudantes brasileiros obtiveram média de 413 pontos, enquanto a média dos países participantes foi de 487 pontos.

PERFORMANCE EM LEITURA E GASTO COM EDUCAÇÃO



Fonte: OCDE. PISA 2018 Results: What Students Know and Can Do. 2019

O gráfico anterior demonstra a distribuição dos países com base em duas variáveis: o desempenho em leitura e o gasto com educação. Como pode se observar pelo gráfico há países com nível de gasto com educação semelhante ao brasileiro, porém com desempenho significativamente superior – como Chile e Turquia, por exemplo. Neste sentido, há muito o que avançar para aprimorar o sistema educacional brasileiro.

Desenhar estratégias sólidas de investimento na aprendizagem não será somente para os próximos quatro anos. Para cada jovem que não conclui o Ensino Básico a sociedade perde, em média, 395 mil reais. E a cada jovem que conclui o Ensino

Básico a renda nacional é elevada para R\$ 213 mil reais². O custo anual para a sociedade dos jovens que não concluem o Ensino Médio é de R\$ 220 bilhões de reais, mais de dois terços de todo o gasto público anual com a Educação Básica³. A universalização do Ensino Médio em Tempo Integral, por exemplo, faria com que, em 100 anos, a renda nacional chegasse a ser 3,1 vezes a renda nacional atual⁴.

É preciso construir um novo paradigma: reduzir as desigualdades internas à educação brasileira e também a distância do país dos melhores sistemas educacionais do mundo. Priorizar a educação e construir um projeto para a juventude brasileira precisa receber um senso de urgência jamais visto.

01

RECUPERAÇÃO DA LIDERANÇA E DO PROTAGONISMO DO MEC

A garantia de políticas públicas educacionais efetivas depende da recuperação do protagonismo do Ministério da Educação. O MEC deve desempenhar papel de liderança na definição de prioridades, na alocação estratégica do Orçamento e na coordenação de políticas públicas prioritárias nos estados e municípios. Em primeiro lugar é imprescindível instituir estratégias de apoio à implementação de programas prioritários e a sua indução junto aos entes federativos subnacionais.

Atualmente o maior desafio enfrentado pelo Brasil no Ensino Médio é a sua baixa atratividade. Como consequência, todos os anos, cerca de meio milhão de jovens passam a vida adulta sem concluir o Ensino Básico, totalizando um custo para a sociedade de R\$ 395 mil reais por aluno⁵. O MEC deve liderar a coordenação da implementação da reforma do Ensino Médio no país, de forma que os estudantes vejam sentido nas disciplinas estudadas, e

com destaque para a ampliação da Educação Profissional e Tecnológica e para maior inserção produtiva dos jovens. É necessário tornar a Educação Profissional e Tecnológica uma possibilidade de desenvolvimento profissional e pessoal. Apenas 5% dos jovens de 18 a 27 anos possuem formação técnica de nível médio⁶. Além disso, a remuneração dos jovens que cursam o ensino técnico chega a ser de 10% a 19% superior em relação aos que não cursaram⁷.

Assim como o Ensino Médio, a implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) deve ser feita em coordenação com os governos estaduais e municipais. Deve-se garantir a reformulação das avaliações nacionais, inovações pedagógicas e o aprimoramento de políticas públicas consequentes – como o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD).

Ainda incentivando a colaboração entre entes federativos, o MEC deve conduzir o Novo Plano Nacional de Educação, a ser renovado em 2024, e regulamentar e implementar o Sistema Nacional de Educação, com o objetivo de garantir a continuidade de políticas públicas prioritárias e inovações necessárias na educação.

Por fim, ressalta-se que as evidências científicas comprovam o impacto gerado pelo investimento em educação. A evasão escolar, por exemplo, gera perdas na remuneração mensal ao longo da vida como efeito da redução da produtividade do trabalho. Deve ser prioridade do MEC garantir um financiamento distributivo e indutor de qualidade, implementando os mecanismos aprovados no novo Fundeb, além de aprimorar as transferências do Salário-Educação.

02

RECOMPOSIÇÃO DA APRENDIZAGEM E REDUÇÃO DA EVASÃO ESCOLAR

As desigualdades do Brasil precisam ser combatidas por meio da educação. Todos os anos, cerca de meio milhão de jovens passam a vida adulta sem concluir o Ensino Básico.

O custo anual para a sociedade é de R\$ 220 bilhões, o que representa mais de dois terços de todo o gasto

público anual com Educação Básica⁸. Em 2019, enquanto 87,9% dos jovens de 19 anos de domicílios ricos haviam completado o Ensino Médio, esta proporção foi de apenas 51,2% entre os mais pobres⁹.

No cenário pós-pandemia, com o aumento da pobreza e da extrema

pobreza no país, os dados são ainda mais alarmantes, e a urgência de garantir incentivos para a permanência na escola, e por mais tempo, é ainda maior. Em 2021, a quantidade de crianças fora da escola foi estimada em 1 milhão, o dobro de 2020. No Ensino Médio, a taxa de abandono dobrou de 2020 para 2021, de 2,3% para 5%¹⁰. Para garantir o aprendizado de qualidade e recuperar as perdas advindas da Covid-19, a política de recomposição das aprendizagens do MEC deve responder à política mais ampla de apoio à implementação da BNCC no país e considerar os impactos da pandemia sobre cada uma das etapas de ensino. Ademais, o que não se mede não se gerencia. Portanto, o monitoramento e a avaliação da aprendizagem devem ser aprimorados por meio de provas anuais do Saeb e maior uso de tecnologia na aplicação, para promover um retorno mais célere às redes de ensino.

É fato que prevenir a evasão escolar é uma medida mais efetiva do que mitigar as suas consequências. Para compensar os prejuízos de um jovem que não concluiu a Educação Básica seria necessário transferir-lhe, ao longo de toda a sua vida, R\$ 480 por mês¹¹. Considerando tal diagnóstico, propõe-se a criação do Poupança Mais Educação, programa de poupança financiado pelo Governo Federal para incentivar jovens em situação de vulnerabilidade a concluir o Ensino Médio. Concomitantemente, é importante que o MEC, em conjunto com outras pastas, lidere estratégias

de busca ativa e de prevenção de abandono para evitar que os alunos mais vulneráveis tenham o seu desenvolvimento futuro prejudicado.

Também com o objetivo de prevenir a evasão escolar, é necessário tornar a escola um ambiente atrativo para crianças e jovens. É preciso melhorar as condições e a infraestrutura das unidades escolares, urbanas e rurais, com ênfase na promoção da acessibilidade e da conectividade, com banda larga de alta velocidade e qualidade. O uso de tecnologia, por sua vez, deve ser constante e complementar ao trabalho feito com o objetivo de sempre potencializar as atividades realizadas por professores, equipes da gestão escolar e estudantes. O uso deve estar atrelado, sobretudo, à formação de profissionais para ampliar o potencial de espaços formativos. Para viabilizar a melhoria da infraestrutura das unidades escolares, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Governo Federal, deve ser fortalecido, de forma a priorizar a descentralização de recursos financeiros para estados e municípios, com a elevação dos investimentos e aprimoramento dos mecanismos de monitoramento.

Evidências comprovam que políticas públicas focalizadas para a primeira infância produzem impacto de longo prazo na vida dos estudantes. A primeira infância é o momento em que as crianças estão se desenvolvendo, e o contexto em que isso ocorre, com condições adequadas ou não, impactará a sua vida inteira – inclusive a própria capacidade de aprendizado de cada um. A primeira infância precisa ser a prioridade número 1 do MEC e precisa ser priorizada na alocação de recursos financeiros. O retorno sobre o investimento na primeira infância é de 7% a 10% ao ano, tendo em vista o aumento da escolaridade e do desempenho profissional e a redução dos custos com saúde e segurança¹².

Em primeiro lugar é preciso desenvolver uma Política Nacional Integrada para a Primeira Infância que parta de evidências científicas, inovações e boas práticas de políticas públicas de desenvolvimento infantil, de forma a concretizar integralmente o Marco Legal da Primeira Infância, criado pela Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Uma política pública como esta consiste em uma janela de oportunidade para garantir os direitos das crianças de forma integral, articulando não somente o MEC mas também outros ministérios para a construção de uma governança em torno da temática da primeira infância – como a área da saúde e assistência social.

Garantir o direito das crianças de se desenvolverem integralmente envolve também garantir oferta suficiente de vagas em creches. Entre as famílias mais pobres, apenas uma em cada quatro crianças de até 3 anos frequentam creches¹³. Após a pandemia da Covid-19, a situação das famílias em vulnerabilidade aumentou, sobretudo de mães chefes de família. Em 2021, 1.040.928 crianças ficaram fora da Educação Infantil¹⁴. Além disso, em 2021, a participação no mercado de trabalho de mulheres com crianças recém-nascidas era 49,6 pontos percentuais abaixo da registrada pelos homens¹⁵. É urgente ampliar as vagas e aprimorar a qualidade do atendimento de creches, sobretudo fornecendo apoio financeiro e técnico aos municípios.

Estudos demonstram que estudantes que concluem as três séries do Ensino Médio em tempo integral podem chegar a ter um aumento na performance de Matemática e Português de 50% e 30%, respectivamente, quando comparados com estudantes que cursaram as três séries em tempo regular¹⁶. Cada estudante que conclui o Ensino Médio em tempo integral gera R\$ 145 mil reais para a sociedade, valor seis vezes maior do que o custo do programa por aluno¹⁷. O cenário de universalização do Ensino Médio em tempo integral, por sua vez, faria com que, em 100 anos, a renda nacional chegasse a ser 3,1 vezes a renda nacional atual¹⁸. É impossível, portanto, discutir qualidade de ensino sem discutir educação em tempo integral. O fomento da ampliação da política de ensino integral deve ser prioridade em todas as etapas de ensino. O MEC deve priorizar investimentos e revisar programas já existentes para redirecionar mais recursos para redes que avancem na expansão do ensino integral em tempo integral.

O Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, previu uma meta de 25% de alunos da Educação Básica pública que pertencem ao público-alvo da ETI e que estão em jornada de tempo integral, a ser cumprida até 2024. Contudo, até 2020 o Brasil não passou de 13%, muito aquém da meta. É urgente ampliar o número de alunos e escolas em tempo

integral para garantir um futuro melhor para as crianças e os jovens brasileiros. A ampliação da carga horária representa um caminho importante para a redução da evasão escolar, a redução da criminalidade, o aumento e a melhoria da qualidade da aprendizagem e uma janela de oportunidade para alavancar os índices educacionais do país. O MEC deve trabalhar para aprimorar constantemente o modelo e apoiar a implementação por parte dos estados, com olhar ainda mais atento para as regiões mais vulneráveis do país.

Um projeto de ensino que desenvolva integralmente o estudante passa também por tornar a escola atrativa, acolhedora e conectada aos desafios e às vivências reais dos jovens. Estima-se que o número de jovens diagnosticados com depressão dobrou depois da pandemia¹⁹. A escola precisa desempenhar um papel transformador na vida das crianças e dos jovens e apoiar a sua saúde mental. Para isso, é necessário desenvolver competências socioemocionais e fornecer apoio à saúde mental, além de combater todas e quaisquer tipos de violências e preconceito no ambiente escolar. Alinhados à BNCC, à reforma do Ensino Médio e ao ensino integral, novos componentes curriculares devem ser construídos para propiciar aos estudantes a vivência de atividades práticas de reflexão, diálogo e construção, motivando-os a ter mais consciência sobre si e

sobre os desafios coletivos, melhor relacionamento com os outros e maior

clareza e determinação acerca dos seus objetivos presentes e futuros.

05

ENSINO SUPERIOR E VALORIZAÇÃO DOCENTE

Pessoas que não concluem o Ensino Superior têm remuneração de 20% a 27% inferior em comparação às que concluem²⁰. O acesso ao Ensino Superior por meio do financiamento estudantil precisa ser alavancado como uma estratégia de desenvolvimento fundamental para o país. Os mecanismos de financiamento, como ProUni e Fies, todavia, necessitam de revisão para adequação ao mercado de trabalho e aos desafios de empregabilidade atuais. Ademais, é urgente a necessidade de incrementar a atividade de pesquisa realizada nas universidades públicas e aumentar o investimento em ciência e tecnologia do país.

Para tornar a educação prioridade é preciso priorizar a valorização docente e construir uma política pública nacional com este objetivo. A formação de professores no Brasil precisa ser reformulada com o

objetivo de aproximar-se da prática da sala de aula. Deste modo, é necessário revisar os cursos superiores de forma a, durante a graduação, aumentar progressivamente a formação prática dos docentes nas áreas de interesse, com exercício prático da regência de sala de aula.

Em conjunto com o aprimoramento da formação inicial, uma política nacional de valorização e atração docente deve repensar o desenho das carreiras, de forma conjunta e induzindo estados e municípios a fazer o mesmo, estruturas salariais e a formação continuada. Devem ser considerados caminhos como bolsas de incentivo para a atração dos estudantes com maior desempenho para a docência, com a contrapartida de atuação profissional em sala de aula em redes públicas de ensino, após a sua formação.

COORDENADOR TEMÁTICO:
ROSSIELI SOARES



SAÚDE

Os últimos quatro anos foram de descalabro. Nenhuma outra área pública sofreu tanto, de forma tão visível, quanto a saúde entre 2019 e 2022. O governo Bolsonaro ofereceu a pior resposta possível para a pandemia: em vez de defender o distanciamento social, o uso de máscaras e a vacinação, o Governo Federal fez o exato oposto. Diferentes estudos estimam que as ações do governo Bolsonaro causaram mais mortes por Covid-19 no Brasil do que teríamos em um governo que oferecesse as respostas necessárias à pandemia.

É necessário entender o que se passou para separar os problemas estruturais do nosso Sistema Único de Saúde (SUS) daqueles que foram conjunturais. Os desafios existentes antes da posse de Bolsonaro continuam presentes e precisam ser resolvidos. A urgência, no entanto, está em reverter rapidamente os erros criados pela gestão federal.

O SUS é uma verdadeira joia nacional: o seu aprimoramento é necessário e impositivo. Um sistema de saúde que garanta atendimento básico e tempestivo para a população como um todo é um requisito civilizatório. Ademais, um SUS que funciona a contento é também positivo para a economia brasileira. Melhores indicadores sanitários garantem pessoas que adoecem menos, com melhor qualidade de vida.

É com estas premissas que propomos as ações voltadas à saúde brasileira para este período que começa agora em 2023.

DIRETRIZES BÁSICAS:

01

A RECONSTRUÇÃO SANITÁRIA DO PAÍS PASSA PELA REUNIFICAÇÃO DO SUS

Dadas as particularidades nacionais, o SUS só pode funcionar bem com o envolvimento dos diversos atores estatais: os 27 secretários estaduais de Saúde, os gestores públicos municipais e o importante papel de organização geral que historicamente foi efetuado pelo Ministério da Saúde. Era exatamente isso o que faziam os Fóruns de Saúde, em que os diversos agentes dos três entes federados trocavam impressões de forma periódica. A partir da gestão de Eduardo Pazuello no Ministério da Saúde, iniciada em maio de 2020, os Fóruns foram desarticulados. Muita inteligência se perdeu por causa deste grave erro. O diálogo periódico entre Ministério da Saúde e secretarias estaduais e municipais deve retornar: um país de território largo, diferentes climas e particularidades sociais precisa conversar mais para antecipar problemas e propor soluções. É necessário, portanto, recuperar a credibilidade do Ministério da Saúde, resgatando o seu papel de articulador das políticas de saúde, coordenando o comprometimento de metas e objetivos entre União, estados e municípios.

02

O FOCO DO SUS DEVE ESTAR NA ATENÇÃO PRIMÁRIA

Quanto mais vacinadas estão as nossas crianças, menos elas adoecerão ao longo da vida. Com isso, menos aulas serão perdidas na escola, além de todo efeito positivo que isso gera na vida adulta. Vale para a vacinação, vale para todo tipo de atenção sanitária. As questões de saúde são sempre mais simples de resolver quando atendidas em seus estágios iniciais. Além disso, mudanças no estilo de vida das pessoas, induzidas por campanhas inteligentes a partir do setor público (menos tabagismo; melhores hábitos alimentares; maior prática de exercícios físicos) reduzem a incidência de doenças e, portanto, a procura por serviços de saúde.

03

A MODERNIZAÇÃO TECNOLÓGICA DO SUS

Não faz sentido que um país cuja penetração de smartphones é tão grande esteja ainda tão analógico em seu sistema de saúde. O prontuário pode e deve ser eletrônico, respeitando o sigilo do paciente. Os equipamentos de saúde, como aparelhos de raio-X e tantos outros, podem funcionar 24 horas, permitindo maior velocidade na “fila de consultas”.

São estas as nossas três diretrizes principais. Todas as ações que propomos a seguir, sejam em novas políticas públicas sejam em melhoria de gestão geral do sistema, estão alinhadas com estes propósitos.

AÇÕES DIRETAS COM BASE EM NOSSAS DIRETRIZES:

01

RECONSTRUÇÃO DOS FÓRUNS DE SAÚDE

Há Unidades Básicas de Saúde em meio a Floresta Amazônica e nos Pampas gaúchos; no extremo norte de Roraima e nas periferias das capitais do Sudeste. Um território tão largo e tão diferente, em um só país, precisa dialogar mais – e não menos. O papel de organizador e coordenador do sistema é do Ministério da Saúde, que se omitiu terrivelmente de realizá-lo desde maio de 2020. Os diálogos periódicos entre gestores públicos federais, estaduais e municipais precisam ser retomados. Há soluções criativas que vêm de baixo para cima, mas elas só podem “vazar” para o restante do sistema a partir do diálogo e da troca de experiências.

02

REGIONALIZAÇÃO DO SUS

Esta já é uma realidade, mas que pode ser aprimorada. A execução partiria da divisão espacial, em 400 regiões de Saúde, que reuniriam serviços de promoção, prevenção, atenção básica, urgência/emergência, especialidades e estruturas de diagnóstico, recursos hospitalares (inclusive UTIs) e serviços de recuperação, reabilitação e cuidados paliativos. Para gerir o sistema regionalizado é preciso a reunião dos três níveis de governo em um modelo tripartite: um representante federal, outro estadual e um terceiro, que seja indicado pelos municípios, reunidos em cada uma das regiões. Uma maneira de conduzir esta mudança é concentrar a prestação de serviços e procedimentos mais complexos em cidades maiores. Sugere-se a criação de centros de excelência regionais, com medidas efetivas de controle de qualidade, prioridade para procedimentos de média e alta complexidade e melhoria no processo de encaminhamento e continuidade dos tratamentos. É fundamental a articulação com as equipes de atenção básica de referência. Para isso é necessária regulação adequada nos níveis estadual e federal.

03

FOCO NA ATENÇÃO PRIMÁRIA

Os casos considerados de atendimento simples, como pressão alta, dores de cabeça e perda de líquidos corporais, são elevados e acabam gerando “trânsito” desnecessário no Sistema, especialmente quando “competem” com pacientes de casos mais delicados e complexos. A atenção primária faz parte de qualquer sistema de medicina no mundo, e no Brasil deve ser foco prioritário na reconstrução do Ministério da Saúde. Ela envolve a discussão de um estágio de residência médica²¹, como forma de completar a formação médica e, numa perspectiva do sistema, garantir profissionais no maior número de localidades possíveis.

04

PROMOÇÃO DE POLÍTICAS DE PREVENÇÃO

Isso passa por campanhas de alimentação saudável e prática periódica de exercícios físicos. Mais do que fazer consultas médicas de seis em seis meses, o que reduz casos de hipertensão, AVC e enfartes, são rotinas saudáveis. Campanhas de prevenção não podem ser tabu: fazem parte do coração do Ministério da Saúde e, portanto, do SUS. A prevenção também passa por investimento em saneamento básico, educação e redução das desigualdades – e uma coordenação entre o Ministério da Saúde e as demais pastas pode ser fundamental para apontar as áreas prioritárias para estes investimentos.

05

ACELERAÇÃO DA MODERNIZAÇÃO DO SUS

O grande problema do SUS, do lado do cidadão, está no acesso: filas para internações e consultas. Não há como aumentar o número de médicos em todas as especialidades e em todas as regiões do país. **A modernização do acesso ao SUS passa pela Inteligência Artificial e por automação de procedimentos.** A telemedicina e os atendimentos virtuais podem dar grande agilidade para casos simples. Isso já ocorre com alguns planos de saúde privados, a partir de aplicativos de celular. Os profissionais da rede de atenção primária devem atender pacientes de uma forma integral e utilizar-se dos profissionais presenciais como segunda opinião ou com profissionais que vão ficar na retaguarda destes médicos da atenção primária. É necessário também fomentar a incorporação e o acesso de tecnologias de ponta no SUS e o aprimoramento da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (Conitec), com vista a garantir eficiência, transparência e participação democrática em seus processos

06

REGISTRO ELETRÔNICO NACIONAL DAS INFORMAÇÕES DO PACIENTE

Não faz sentido que os prontuários de um atendimento fiquem restritos a um local, forçando o paciente a refazer exames caso vá para outro hospital. Há desperdício de

recursos públicos e de energia dos servidores. O Cartão SUS pode servir de registro online de todas as informações de prontuário, fáceis de ser acessadas em qualquer local, sempre resguardando a privacidade do paciente. Isso agilizará dramaticamente o tratamento médico. Apoiado em diretrizes firmes, como transparência, privacidade e coleta de dados, feitas de maneira adequada, o Projeto de Lei nº 3.814/2020²²[2] unifica os dados dos usuários do SUS e dos sistemas privados de saúde suplementar, e portanto articular a sua aprovação é uma medida necessária.

07

AMPLIAÇÃO DO HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DO PARQUE TECNOLÓGICO DO SUS

Equipamentos fundamentais para o diagnóstico de doenças devem funcionar de forma perene (24 horas), como, por exemplo, os de ressonância magnética. Por que os diversos equipamentos de saúde, que fazem parte da rede do SUS pelo país, devem funcionar apenas em horário comercial? O uso hospitalar por 24 horas deve valer também para consultas agendadas e para clínica de internados.

08

ELABORAÇÃO DE UM PLANO DE CARREIRA NACIONAL PARA MÉDICOS E ENFERMEIRAS DA FAMÍLIA

As equipes da Estratégia da Saúde da Família continuam sob responsabilidade municipal, com a ajuda financeira estadual e federal. A novidade seria a criação de uma nova carreira, se necessário com salários mais competitivos, estrutura de apoio e telemedicina, a cobertura permanente e garantida das regiões mais pobres, áreas indígenas e de difícil acesso no país. Com 10 mil equipes formadas para exercer essas carreiras, podemos garantir o atendimento de aproximadamente 30 milhões de brasileiros. Isso exige uma cooperação ainda não pactuada entre os Ministérios da Saúde e da Educação, que dê prioridade máxima na formação de profissionais destas novas carreiras.

09

ORGANIZAÇÃO DOS REPASSES FINANCEIROS FEDERATIVOS, A FIM DE TORNÁ-LOS MAIS ÁGEIS

O SUS funciona com base em uma miríade de portarias e atos normativos, com pagamentos federais a partir de procedimentos, internações etc. Isso deixa complexo um sistema que pode ser mais eficiente. Repasses fundo a fundo, de fundos federais para fundos estaduais e municipais, tornariam o sistema mais ágil, sem envolver gastos adicionais. Para cada repasse financeiro um critério de avaliação. Por exemplo: repassou recurso para vacinação? Basta, então, verificar quantas crianças e adultos foram vacinados por aquele ente no período em que recebeu o aporte. Isso vale para atenção primária, para vacinação e para qualquer outra atividade do SUS. Com estabelecimento de metas e cobrança do cumprimento delas, sem burocracia.

10

PREPARAÇÃO PARA O AUMENTO DO CUSTO E DA DEMANDA DA SAÚDE

O bônus demográfico brasileiro acabou: a nossa população envelhecerá a partir de agora. A demanda por saúde, portanto, vai aumentar exponencialmente. Ao mesmo tempo, práticas de prevenção de doenças mais graves, como câncer, foram reduzidas durante a pandemia: o número de exames de prevenção do câncer de mama e do câncer de próstata, entre o começo de 2020 e o fim de 2021, caiu muito. O sistema brasileiro está diante de um cenário de aumento de demanda por atendimentos e internações. O custo aumentará. É necessário, portanto, uma preparação prévia, por parte dos governos, e, em especial, do governo federal.

11

AMPLIAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS DOS CAPS

A atenção com a saúde mental é crucial e um direito fundamental do cidadão, previsto na Constituição Federal para assegurar o bem-estar, a integridade psíquica e o pleno desenvolvimento intelectual e emocional. A pandemia teve grande impacto na saúde mental da população,

agravando a tendência de aumento de casos que já vinham ocorrendo. O isolamento aumentou a ansiedade, o medo e a depressão — que já vinha crescendo antes da pandemia e que foi agravada durante este período. Também há os efeitos do próprio vírus no sistema nervoso central. O uso de drogas lícitas e ilícitas aumentou. No governo Fernando Henrique Cardoso foi promulgada a Lei nº 10.216/2001, que instituiu um novo modelo de tratamento aos portadores de transtornos mentais no Brasil, e redireciona a assistência em saúde mental para serviços que priorizam a atenção ambulatorial. Com o envelhecimento da população, aumentam as notificações de doenças neurológicas degenerativas. A maior conscientização sobre o autismo elevou a demanda por atendimento especializado, feito pelos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS)²³ e oferecido pelo SUS. Além da melhoria do atendimento, novos desafios se apresentam: recuperação dos efeitos da pandemia; olhar para populações mais vulneráveis; financiamento para a ampliação do serviço e promoção e prevenção das condições de saúde mental. Desde a Lei Antimanicomial, de 2001, foram implantados cerca de 2.700 CAPS no país, mas ainda em número insuficiente para atender o número de casos, que teve elevação após a pandemia. A internação é um recurso extremo, que deve ser usado com muita prudência e moderação, e no menor tempo possível. A socialização e a reintegração vêm em primeiro lugar. A volta à normalidade é a oportunidade para rever amigos, conviver com familiares. E retomar práticas alimentares mais saudáveis, exercícios físicos, controle de doenças crônicas, oferta de atividades de lazer, como ler um livro, caminhar e fazer exercícios regulares. Importante que estas práticas de prevenção sejam estimuladas.

12

OLHAR ESPECÍFICO PARA A AMAZÔNIA

A expectativa de vida na Amazônia é mais baixa que no resto do país. Doenças circulatórias e diabetes são as principais causas de mortalidade, ao lado de mortes decorrentes de violência. Nas áreas remotas, as taxas de mortalidade

infantil entre indígenas são elevadas, bem como as de DST, nas áreas de garimpo. É preciso coordenar o uso eficiente dos recursos da saúde na região. A distância entre municípios e equipamentos públicos para tratamentos é grande. Além disso, a escassa oferta de médicos especialistas exige melhor coordenação entre o governo federal e os locais para uso mais eficiente de recursos, que devem incluir infraestrutura urbana, ambiental e sanitária, assim como estratégias de fixação de profissionais de saúde na região. Todas estas iniciativas devem vir acompanhadas de políticas que corrijam o modelo de desenvolvimento da região, que deve ser pautado não só pela preservação ambiental como também pela busca de maior desenvolvimento humano, integrado à sua diversidade cultural, característica marcante da região.²⁴

13

CAMPANHAS NACIONAIS DE VACINAÇÃO

Os indicadores de vacinação das nossas crianças têm caído muito nos últimos quatro anos. Voltamos a ver quadros de doenças consideradas erradicadas ou praticamente erradicadas, como poliomielite e catapora, em nossas crianças. A vacinação é a forma mais eficiente de prevenir doenças graves, com repercussões para toda a vida de um cidadão. O Ministério da Saúde deve coordenar, com as secretarias regionais de Saúde, grandes e frequentes campanhas de vacinação. Parcerias com personalidades queridas da sociedade, como atrizes, músicos, esportistas e youtubers, devem ser estimuladas.

COORDENADORES TEMÁTICOS:
JOÃO GABBARDO E EDUARDO JORGE



INCLUSÃO: ALAVANCA PARA O DESENVOLVIMENTO DE TODA NAÇÃO

Se pensarmos na palavra inclusão, em seu mais literal significado, chegaremos bem próximo ao ideal de Brasil que buscamos: incluir é o ato de acrescentar. Na inclusão se somam direitos, oportunidades, possibilidades.

Não por acaso, quando pensamos em desenvolvimento, em qualquer lugar do mundo, constatamos que ele só de fato ocorre quando as políticas públicas são trabalhadas sob uma ótica multifatorial e não isolada.

Portanto, quando falamos de pessoas com deficiência, segmento historicamente excluído, precisamos pensar que estes indivíduos só serão de fato contemplados quando houver acesso às políticas de saúde, educação, trabalho, moradia, cultura, lazer, esporte, e, por que não?, também, ao direito de amar e ser feliz. Sim, a gente inclui quando cada ser humano é tratado como único, mas ao mesmo tempo universal. E nada mais universal que o amor, combustível daqueles que almejam de fato uma nação inclusiva.

Diversas evidências no mundo demonstram que as deficiências têm relação bidirecional com a pobreza: a deficiência pode aumentar o risco de pobreza, e a pobreza pode aumentar o risco de deficiência por falta de saneamento, desnutrição, violência urbana, falta de acesso a vacinas, ao pré-natal adequado, à informação. O surgimento de uma deficiência pode levar à piora do bem-estar social e econômico de toda a família. No Brasil, o cenário mais comum é: geralmente a mãe para de trabalhar para cuidar do seu filho, deste modo a renda diminui, mas as despesas aumentam, já que os custos da deficiência são altos.

Atualmente, a Organização Mundial de Saúde (OMS) estima que 90% dos casos de deficiência visual estejam concentrados em nações em desenvolvimento, e a maior parte poderia ser evitada. O glaucoma e a catarata são as principais causas de cegueira na população adulta, que pode ser prevenida com políticas de saúde. Já na infância, a baixa nutrição e as infecções por falta de saneamento podem causar cegueira e deficiência intelectual. Dados como estes atestam que a pobreza e os seus fatores são um dos causadores de grande parte das deficiências no mundo.

Além disso, ser portador de uma deficiência ainda é um fator que dificulta o acesso à educação e ao emprego. E, pior, quando conseguem superar todas as barreiras da escola e são empregadas, as pessoas com deficiência, sobretudo as mulheres, ganham menos nas mesmas funções do que pessoas sem deficiência.

Por isso, falamos tanto da promoção da equidade, já que as pessoas com deficiência não podem ser vistas como um coletivo homogêneo, no qual uma solução atenderia a todos. A busca é compreender e atender cada necessidade.

Este conceito foi consagrado pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas (ONU), ratificada no Brasil com status de emenda constitucional, que mudou todos os paradigmas sobre o tema e

foi resultado da atuação das próprias pessoas com deficiência e dos seus movimentos de defesa e promoção dos direitos.

A deficiência – que até então era considerada uma condição médica e estática da pessoa que a possuía, ou seja, uma “anormalidade” física, mental, cognitiva ou sensorial do seu “portador” – é definida hoje como o resultado da falta de respostas que a sociedade e o Estado oferecem às características de cada um.

O Brasil regulamentou a Convenção da ONU por meio de uma legislação exemplar, modelo no mundo, que é a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI – Lei nº 13.146/2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência) para ampliar as políticas públicas, garantir todos os direitos fundamentais, promover mais oportunidades para os brasileiros com deficiência assim como para combater qualquer forma de discriminação.

Neste aspecto é necessário o compromisso maior em regulamentar a avaliação biopsicossocial da deficiência prevista no Artigo 2º da LBI. Será por meio da instituição, pelo Poder Executivo, do instrumento único para a avaliação biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, que muitos direitos serão mais facilmente alcançados. Um exemplo é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Lei Orgânica da Assistência Social

(LOAS), que veio garantir um salário mínimo mensal à pessoa idosa ou com deficiência conforme determinado no Artigo 203 da Constituição Federal. A avaliação biopsicossocial da deficiência considerará: (I) os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo; (II) os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais; (III) a limitação no desempenho de atividades; e (IV) a restrição de participação.

As políticas de saúde, educação, assistência social e previdência social devem estar integradas para atender as necessidades das pessoas com deficiência e com doenças raras, e como meio de combater a pobreza e o isolamento, e promover o desenvolvimento e a inclusão social. Para isso, o Governo Federal precisa coordenar e promover estratégias de capacitação permanente de equipes que atuam nas redes SUS e SUAS, para atendimento e orientação a essas pessoas, os seus familiares e cuidadores.

Além disso, o maior compromisso é assegurar um sistema educacional inclusivo em todos os níveis e o aprendizado ao longo de toda a vida, de forma a alcançar o máximo desenvolvimento possível dos talentos e das habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais de todas as pessoas, segundo as suas características, interesses e necessidades de aprendizagem. Para este direito se concretizar faz-se necessário promover a acessibilidade arquitetônica e pedagógica, assim como o acesso às tecnologias assistivas.

De acordo com a ONU, quanto mais recursos e tecnologias uma nação oferece, menores serão os impedimentos causados pela deficiência. No entanto, de acordo com os dados do Censo Escolar 2021 do Inep, apenas 40% das escolas da rede pública do país têm acessibilidade, que é o meio essencial para o exercício de direitos. Na rede privada de ensino o cenário da acessibilidade não é muito diferente: 50% das escolas são acessíveis.

No Brasil, de acordo com a Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) de 2019, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 8,4% da população brasileira acima de 2 anos têm algum tipo de deficiência – o que representa em números 17,3 milhões de pessoas. Destas, quase metade (49,4%) é de pessoas idosas. Para se ter uma ideia, em países com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) alto, o número de pessoas com deficiência na população é de apenas 1%.

A acessibilidade diz respeito a todos: vale para a mãe com carrinho de bebê, para as crianças, para as pessoas idosas, para o homem distraído que olha o celular e tropeça no buraco da calçada. A acessibilidade é o que nos garante ter cidades, edificações e meios de transporte mais seguros e inclusivos, comunicações acessíveis a todos. Isso significa acesso ao trabalho, à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer. Falamos aqui de cidadania.

Em qualquer cidade do mundo um gestor que visa o desenvolvimento

humano e sustentável tem o dever de incluir a acessibilidade como parte estratégica do seu plano de governo. Ainda mais se pensarmos em desenvolvimento a longo prazo, que mira o envelhecimento das populações.

Países como Japão, Estados Unidos, Canadá, Grã-Bretanha, Alemanha, Suécia, entre tantos outros, há anos vivenciam esta transição demográfica, implantando acessibilidade em cidades – muitas construídas há milênios. Nestes locais, calçadas

são planas, há semáforos sonoros e sinalização para que qualquer cidadão se locomova com segurança e autonomia. Seja uma criança, um idoso, uma pessoa cega ou surda, um cadeirante ou um maratonista. As cidades não devem ter barreiras para nenhum cidadão.

Partindo do princípio da acessibilidade como meio universal de direitos, traçamos as diretrizes para as áreas mais fundamentais: saúde e educação.

EDUCAÇÃO

De acordo com a PNS/IBGE, apenas 28,3% das pessoas com deficiência em idade de trabalhar (14 anos ou mais de idade) estavam inseridas no mercado de trabalho, ante 66,3% daquelas sem deficiência. O levantamento ainda apontou que cerca de 67,6% da população com deficiência não tinha instrução ou não concluiu o Ensino Fundamental – percentual que era de 30,9% para as pessoas sem nenhuma deficiência.

Para mudar esta realidade, os nossos gestores e toda a sociedade precisam entender uma das lições mais importantes para qualquer nação que visa o desenvolvimento: a educação é uma das mais importantes políticas públicas para erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades.

É urgente investir na capacitação e na valorização dos profissionais da educação, na implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e no aprimoramento dos sistemas educacionais com vistas a garantir todas as condições de acesso, permanência, participação e aprendizagem para todas as crianças, adolescentes e jovens brasileiros, da Educação Infantil aos níveis mais elevados de ensino. Neste sentido é importante salientar que estas metas devem ser cumpridas na rede regular de ensino.

A inclusão e a acessibilidade de crianças com deficiência, em todos os níveis e modalidades de ensino, sobretudo na Educação Infantil, devem acontecer com incentivo e

investimento à formação continuada de professores, infraestrutura adequada e pesquisas para o uso e o desenvolvimento de métodos e técnicas pedagógicas, de materiais didáticos, de equipamentos e de recursos de tecnologias assistivas.

Não por acaso, é também meta deste plano a implementação do modelo de educação expresso na Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI) (13.146/2015), que prevê a formação e a disponibilização de professores para o atendimento educacional especializado, de tradutores e intérpretes da Libras, de guias intérpretes e de profissionais de apoio na rede regular de ensino. Algo que requer urgência é a regulamentação do profissional de apoio escolar para que as redes de ensino ofereçam aos alunos que necessitam de apoio para as atividades de alimentação, higiene e locomoção, assim como atuar de modo especializado em todas as atividades escolares que se fizer necessário oferecendo apoio a estudantes com transtorno do espectro autista, com deficiência intelectual e outras deficiências.

Vale ainda dizer que a LBI já pune com multa e reclusão o gestor que recusar ou dificultar o acesso do aluno com deficiência às escolas da rede pública e privada no Brasil. Contudo, combater qualquer forma de discriminação e fazer com que esses artigos sejam

respeitados e cumpridos na prática é um dever de todos nós. Todos os exemplos bem-sucedidos de educação só ocorreram pela parceria entre Estado, escola e comunidade, como a própria LBI, que foi construída em conjunto com a sociedade civil.

Por isso também salientamos aqui a importância de regulamentar e implementar o Sistema Nacional de Educação, incentivando a colaboração entre os entes federativos na implementação de políticas educacionais inclusivas e a integração entre a escola e a comunidade.

É também urgente a revisão das diretrizes curriculares em cursos de nível superior e profissional para que contem com disciplinas sobre acessibilidade, inclusão educacional e profissional, direitos das pessoas com deficiência e doenças raras. Tais conteúdos não podem ser mais tratados como matérias secundárias ou optativas até mesmo diante da obrigação do Poder Público de cumprir e garantir o que já determina a legislação.

Oferecer prioridade absoluta para a educação e para melhorar a infraestrutura das escolas, com ênfase na promoção da acessibilidade e da total conectividade digital, representa o melhor meio de favorecer a inclusão social que buscamos.

SAÚDE

São consideradas raras as doenças que afetam até 65 pessoas em cada 100 mil. Em conjunto, estes pacientes representam de 6% a 8% da população. Estima-se, portanto, que haja cerca de 13 milhões de brasileiros com alguma doença rara. Muitos sem acesso a diagnóstico, atendimento e tratamento adequados.

Estamos falando de um contingente enorme de pacientes que precisam iniciar terapias ou ter acesso à reabilitação o quanto antes. Afinal, muitas destas doenças têm piora progressiva de funções básicas do corpo, ocasionando deficiências e impedimentos irreversíveis, e por ser degenerativas muitas pessoas passam a lutar por suas próprias vidas. A falta de informação, além de atrasar o início de um tratamento adequado, causando sérios prejuízos à saúde das pessoas, impede a atualização de dados sobre a prevalência da doença, estudos de novas drogas e a aplicação correta de recursos públicos na saúde, como a dispensação de medicamentos à população acometida pela doença.

Para chegar ao diagnóstico cada vez mais precoce é necessário incentivar as mudanças nos cursos de Medicina e da área da saúde, sobretudo nas universidades públicas, que devem preparar os alunos para atender as necessidades crescentes da população. A qualidade desta formação terá impacto direto na qualidade do

sistema de saúde como um todo, especialmente na questão do diagnóstico e do atendimento de doenças menos comuns.

Para incluir precisamos investir em todas as políticas públicas concomitantemente. Contudo, a saúde precisa passear por todas elas. É a nossa prioridade. É impossível vislumbrar um futuro melhor para o Brasil sem fortalecer o nosso Sistema Único de Saúde. Por isso, buscar meios de tornar o SUS sustentável é o nosso grande desafio. Pensando nisso, consideramos importante fortalecer a atuação dos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Saúde para a formulação e o monitoramento das políticas públicas.

Esta tão sonhada sustentabilidade do Sistema Único de Saúde não deve ser pensada e construída apenas olhando para a essência social do sistema. É preciso equacionar os desafios na atenção básica, com as doenças mais prevalentes, sem esquecer daquelas tão negligenciadas, mas importantes na atenção especializada, com a complexidade das doenças raras, das terapias avançadas. É complexo, desafiador, mas é também o nosso diferencial como país. Temos um sistema de saúde abrangente, universal e generoso. E ele precisa de manutenção e, fundamentalmente, de reformulações.

Em primeiro lugar, precisamos fortalecer a rede de cuidados voltados a gestantes e puérperas a fim de reduzir a mortalidade infantil, com rede de referência de hospitais materno-infantis, e garantir a todas as mulheres o direito ao planejamento familiar. Outro compromisso para o SUS é quanto ao aprimoramento e à expansão dos programas de imunização e de triagem neonatal. A Lei nº 14.154, de 26 de maio de 2021, ampliou o programa nacional de triagem neonatal: das seis doenças que já eram detectadas no SUS, conseguimos ampliar para que o teste passe a detectar 14 grupos de doenças. Deste modo, o Ministério da Saúde precisa coordenar e organizar, junto com estados e municípios, a implementação da norma, que deverá ocorrer em cinco etapas, de forma escalonada. Esta conquista amplamente celebrada pela sociedade já deveria ter sido regulamentada até maio de 2022 pelo Ministério da Saúde para proteger as nossas crianças das deficiências evitáveis, porém a edição de um decreto regulamentar está atrasada e precisamos de todos os esforços para a sua implementação.

Do mesmo modo, é urgente fomentar a incorporação e o acesso de tecnologias de ponta no SUS, como órteses, próteses e meios auxiliares de locomoção, assim como é importante o aprimoramento da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS, com vista a garantir eficiência, transparência e participação democrática em seus processos.

Quando falamos de públicos tão vulneráveis, como as pessoas com deficiência, doenças raras e idosas, os desafios são ainda maiores. Falamos de pessoas que requerem, muitas vezes, o serviço de um cuidador para realizar atividades da vida diária.

É urgente instituir uma Política Nacional do Cuidado, com a criação de uma rede nacional, articulada e integrada, para a oferta de cuidadores de crianças, pessoas idosas, com deficiência e com doenças raras ou incapacitantes.

Quando falamos de paralisias não podemos esquecer de acesso a equipamentos de locomoção, como as cadeiras de rodas. Para se ter uma ideia, dos cerca de 2 milhões de pessoas com deficiência que precisam deste equipamento para se locomover, apenas 10% conseguem ter acesso pelo nosso Sistema Único de Saúde. Daí a urgência de promover a eliminação e a redução da tributação da cadeia produtiva e da importação de tecnologia assistiva.

Partindo para o cenário das doenças raras, os desafios também são grandes. No Brasil são poucos os centros especializados em doenças raras, e os existentes não recebem verba de modo adequado. Ainda faltam protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas, sem contar o alto preço dos medicamentos.

Por isso, ampliar a definição e garantir a efetiva aplicação de protocolos

clínicos e diretrizes terapêuticas para o tratamento das mais diversas doenças e condições, especialmente para as doenças raras, é urgente.

E, quando falamos em medicamentos, vale lembrar que é também nossa meta garantir acesso à cannabis medicinal, viabilizando as alterações na legislação para a comercialização de medicamentos que contenham extratos, substratos ou partes da planta Cannabis sativa em sua formulação e do cânhamo industrial.

Um levantamento publicado em 2017 pelo Centro Europeu de Monitoramento de Drogas e Drogadição (EMCDDA) apontou que ao menos 12 países ocidentais aprovaram leis para permitir o plantio de cannabis com fins medicinais: Alemanha, Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Holanda, Israel, Jamaica, Reino Unido, República Tcheca, Uruguai e Estados Unidos (apenas em parte dos estados).

Desde que o estudo foi publicado, o cultivo da planta foi liberado (com diferentes restrições) em pelo menos mais sete países: África do Sul, Grécia, Lesoto, Peru, Portugal, Suíça e Tailândia, totalizando 19 países que autorizaram e regularam o plantio, a produção, a comercialização, a fiscalização e a tributação da cannabis medicinal.

A Alemanha, por exemplo, regulamentou o uso medicinal da cannabis em 2017 para atender um potencial de 30 mil a 70 mil pacientes. Até 2028, a expectativa é que o mercado local movimente US\$ 8,6 bilhões. Como as condições climáticas no país não são favoráveis ao cultivo, eles já começaram a importar produtos da América Latina, especialmente da Colômbia, cuja legislação já avançou.

Nós, brasileiros, não podemos ficar atrasados neste sentido, na contramão dos países desenvolvidos do mundo. O futuro do mercado da cannabis pertence àqueles países que são mais rápidos e mais assertivos, que terão lugar garantido nos mercados internos e externos. Tal assertividade, além de beneficiar milhares de pacientes brasileiros que necessitam desta terapêutica, poderá gerar mais empregos e renda e, em um futuro próximo, exportações. O Brasil tem potencial para ser um dos líderes deste processo no mundo e não mero espectador destes avanços.

OUTRAS MEDIDAS DE INCLUSÃO

Além dos cidadãos idosos, com deficiência e com doenças raras, o poder público precisa adotar mais medidas que garantam a igualdade de oportunidades às mulheres, aos jovens, aos afrodescendentes, à população LGBTQIAP+, aos povos indígenas e a outras minorias em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública. Também se faz necessário implementar novas ações e ampliar os programas de proteção a migrantes e refugiados no Brasil.

Para favorecer o desenvolvimento econômico e a inclusão social destes segmentos da população, que sofrem ainda com o preconceito e a discriminação, é necessário ampliar o microcrédito e unificar programas com foco em inclusão produtiva, com atenção especial às mulheres empreendedoras e às regiões de menor renda em nosso país.

Em outra ponta temos o problema crônico habitacional, sobretudo nos grandes centros urbanos. O Governo Federal precisa retomar os programas de construção de moradias subsidiadas, voltadas a famílias de baixa renda e mais vulneráveis, sobretudo as lideradas por mães, e promover o crédito habitacional para famílias de renda média e com incentivo às moradias com desenho universal e/ou acessibilidade.

OORDENADORA TEMÁTICA:
MARA GABRILLI



TRABALHO E PRODUTIVIDADE

O mercado de trabalho brasileiro é caracterizado por uma crônica dificuldade de inserção produtiva de grande parte da população. Isso se manifesta de diversas formas, como taxas elevadas de desemprego e informalidade, além de baixo nível do rendimento do trabalho, que cresce pouco ao longo do tempo.

Esta vulnerabilidade dos trabalhadores foi exacerbada pela pandemia da Covid-19, que teve impacto profundo no mercado de trabalho brasileiro, afetando principalmente os trabalhadores informais e de baixa escolaridade, especialmente no setor de serviços. Outra consequência da pandemia foi a queda sem precedentes da força de trabalho.

A pandemia também teve forte impacto em outras medidas de vulnerabilidade da inserção no mercado de trabalho. O grupo de pessoas subutilizadas, formado por desalentados, indisponíveis, subocupados por insuficiência de horas trabalhadas e desocupados, cresceu de forma substancial na crise, assim como o desemprego de longa duração.

Em 2021 e 2022 houve uma recuperação do mercado de trabalho, mas com proporção elevada de postos de trabalho informais e uma parcela significativa de trabalhadores ainda fora da força de trabalho.

Diante deste quadro, políticas que melhorem as perspectivas de inserção produtiva no mercado de trabalho são fundamentais. Em primeiro lugar é necessário que a economia cresça a taxas mais expressivas de forma sustentada, o que pressupõe estabilidade macroeconômica e política, além de reformas que eliminem entraves para o crescimento de empresas produtivas.

Além de crescimento econômico, é primordial aumentar a escolaridade dos trabalhadores. A melhoria da composição educacional da mão de

obra pode contribuir para um comportamento mais favorável do mercado de trabalho nos próximos anos, em particular para a redução do desemprego e da informalidade e para o aumento da remuneração do trabalho.

Políticas de crescimento e melhoria da educação, por sua vez, devem ser complementadas por políticas que aumentem a produtividade do trabalhador e facilitem a sua inserção no mercado de trabalho, com foco em aumento da qualificação e da formalização.

A seguir apresentaremos propostas para gerar mais empregos formais e aumentar a proteção social dos trabalhadores informais. As recomendações serão estruturadas em torno de quatro eixos. Primeiro, aprimorar o sistema de intermediação de emprego para facilitar a colocação e a recolocação de trabalhadores no mercado de trabalho. Segundo, aumentar a qualificação dos trabalhadores. Terceiro, reduzir o custo de contratação de trabalhadores de baixos salários. Quarto, aumentar a proteção social dos trabalhadores informais.

APRIMORAR O SISTEMA DE INTERMEDIÇÃO DO EMPREGO

O Brasil possui um sistema público de intermediação de mão de obra, o Sistema Nacional de Emprego (Sine). No entanto, o desempenho do Sine é muito aquém do necessário para enfrentar os desafios do mercado de trabalho nos próximos anos. Desta forma, a seguir vamos apontar caminhos para melhorar o desempenho do Sine.

O Sine possui uma extensa rede de atendimento, composta de unidades físicas e canais digitais, sendo a porta de entrada do cidadão para o recebimento do Seguro-Desemprego (SD) e para o processo público de Intermediação de Mão de Obra (IMO). Desta forma, o Sine cadastra

uma parte importante da oferta de trabalhadores. O outro lado do mercado, que consiste na demanda pelos trabalhadores e na oferta de empregos, deve ser buscado pelo Sine para realizar a intermediação da mão de obra, por meio do pareamento entre trabalhadores e vagas (*matching*).

No entanto, a análise dos dados do Sine mostra que o sistema tem sido pouco efetivo neste processo, conseguindo intermediar menos de 4% do total de trabalhadores admitidos em vagas formais de emprego.²⁵ Em princípio, a baixa efetividade do sistema está relacionada com a sua reduzida capacidade de mapear as

vagas de trabalho oferecidas na economia e por deficiências no processo de intermediação, que muitas vezes indica pessoas sem perfil adequado para a vaga, reduzindo o estímulo à colocação de vagas no Sine por parte dos empregadores.

Para aprimorar a efetividade na intermediação de mão de obra, elevando a probabilidade de o trabalhador conseguir um emprego, devem ser realizadas mudanças estruturais no Sine, modernizando o sistema para melhor desempenhar o seu papel social de auxiliar o trabalhador em busca de emprego.

Para tanto, é necessário criar um conjunto de medidas que façam a incorporação de tecnologias digitais, de modo a classificar melhor o trabalhador quanto à probabilidade de obter um emprego.²⁶ Existem várias inovações digitais atualmente disponíveis que são adequadas ao Sine e permitirão que as unidades de atendimento se concentrem em oferecer ao trabalhador um tratamento individualizado, de modo a reduzir a assimetria de informação na busca por emprego e desta forma aumentar a probabilidade de o trabalhador ser (re)colocado no mercado.²⁷

AÇÕES COM BASE EM NOSSAS DIRETRIZES:²⁸

01

CUSTOMIZAR A POLÍTICA DE INTERMEDIAÇÃO AO PERFIL DOS TRABALHADORES

A experiência internacional indica que o primeiro passo para uma boa intermediação depende da customização do atendimento. Por sua vez, isso somente é possível após a identificação dos diferentes perfis de trabalhadores que se encontram no processo de intermediação de obra.

A perfilização dos trabalhadores é o primeiro passo para permitir melhor atendimento ao cidadão. Com o perfil do trabalhador descrito em uma plataforma eficiente pode-se customizar os serviços de intermediação de mão de obra e qualificação profissional. Ou seja, a perfilização é fundamental para tratar os diferentes trabalhadores conforme as suas necessidades e o

seu potencial. Com isso, o sistema pode indicar os trabalhadores aptos a conseguir um emprego e aqueles que devem passar por algum tipo de qualificação profissional.

Uma perfilização adequada irá depender de recursos tecnológicos, como a incorporação de Inteligência Artificial e técnicas de Machine Learning no sistema de informações do Sine. A utilização dos dados cadastrais, conjugada com os processos de intermediação de mão de obra realizados, fornece informações básicas para que os serviços de intermediação sejam aprimorados ao longo do tempo.

Adicionalmente, é necessário o aprimoramento do questionário, já que as informações necessárias no processo de contratação profissional estão defasadas no Sine e devem ser constantemente atualizadas para atender as necessidades do mercado de trabalho. Uma informação mais completa sobre o desempregado ajuda a compreender as suas possibilidades e necessidades e, com isso, pode potencializar as suas chances de emprego.

02

APRIMORAR O SISTEMA DE PAREAMENTO ENTRE TRABALHADORES E EMPRESAS

As características dos empregos têm mudado em grande velocidade nos últimos anos, com as competências dos trabalhadores ganhando cada vez mais relevância em comparação com alguma formação específica. Com isso, o sistema de pareamento (quando um cadastro é identificado como adequado a uma vaga de emprego) deve dar maior ênfase para as competências oferecidas pelo trabalhador e requeridas pelos empregadores, em vez de focar somente na correspondência entre a ocupação profissional pretendida pelo trabalhador e a ocupação às quais se referem as vagas de emprego disponíveis.

Neste ponto, mais uma vez as inovações relacionadas com aplicações de Inteligência Artificial e de Machine Learning são fundamentais para o desenvolvimento de um sistema de pareamento mais eficiente. Este novo sistema deve permitir um melhor *matching* entre trabalhadores e vagas, ampliando o número de vagas preenchidas.

03

REVISAR E ATUALIZAR AS PLATAFORMAS DIGITAIS DO SINE

Além das unidades de atendimento presencial, a rede do Sine também comporta plataformas digitais: o portal Emprega Brasil e os aplicativos para dispositivos móveis, o Sine Fácil Trabalhador e o Sine Fácil Empregador. Logo, o Sine já está adaptado ao mundo digital. O objetivo é manter os sistemas sempre atualizados e capazes de disponibilizar a melhor experiência possível para o usuário.

Uma das possíveis inovações é a inclusão de ferramenta de reconhecimento de fala (Speech-to-Text), de modo a dispensar a digitação de um grande volume de informações e, assim, facilitar o cadastramento de trabalhadores e de vagas de emprego²⁹. Outra inovação factível é a disponibilização de campos de filtro para melhorar a precisão do processo de busca e identificação de trabalhadores e de vagas com o perfil desejado por empregadores e trabalhadores, respectivamente.

04

CONECTAR A INTERMEDIÇÃO COM A QUALIFICAÇÃO

A conexão entre o sistema de intermediação e o de qualificação profissional é fundamental. Com novos mecanismos de perfilização e pareamento, o sistema de intermediação poderá identificar as necessidades de qualificação para os desempregados de modo a poder ampliar a sua empregabilidade. Dependendo da situação específica, uma aquisição de *soft skills*, uma qualificação técnica ou somente um curso de poucas horas podem ajudar a compatibilizar as características dos trabalhadores com as demandas do mercado de trabalho.

Além disso, trabalhadores que tenham concluído um curso de qualificação profissional possuem maiores chances de emprego caso o sistema de intermediação seja comunicado a respeito da nova competência adquirida e busque imediatamente a possibilidade de emprego para o egresso da qualificação.

05

Por essa razão, a plataforma do Sine deve ser integrada a plataformas de qualificação profissional públicas e privadas. Com isso, pode-se atualizar frequentemente o cadastro e o currículo do trabalhador, ampliando as chances de intermediação.

COMPARTILHAR DADOS COM A INICIATIVA PRIVADA (SINE ABERTO)

Outro componente fundamental de uma estratégia de aumento da empregabilidade consiste em disponibilizar o acesso aos dados cadastrais desidentificados de trabalhadores inscritos no Sine a empresas privadas (Sine aberto). Neste sistema, cada empresa habilitada a participar da iniciativa tem acesso a uma amostra dos cadastros de trabalhadores no Sine, que inclui informações típicas de currículo profissional (educação, experiência, objetivos profissionais etc.).

O Sine aberto abrange milhões de cadastros ativos (isto é, realizados ou alterados recentemente) selecionados aleatoriamente. Esta amostra é utilizada diretamente pela empresa ou por seus usuários (por meio de página na internet e aplicativo para dispositivos móveis, por exemplo) para encontrar trabalhadores adequados a vagas de emprego. Quando há pareamento, a empresa tem acesso às informações de contato do trabalhador (nome, telefone etc.). O trabalhador pode ser então contatado e eventualmente contratado para ocupar uma vaga de emprego.

O compartilhamento de dados com empresas privadas permite a adoção de novas tecnologias de forma indireta pelo sistema, uma vez que cada empresa possui modelo distinto de intermediação. Com isso, possibilita-se uma diversificação dos instrumentos tecnológicos utilizados para a intermediação de mão de obra.

Adicionalmente, a medida permite a criação de um ecossistema de inovação bem como o aprimoramento de mecanismos de transparência relativos à qualidade das informações contidas nas bases de dados do Sine. Embora o Sine aberto já esteja em operação, a sua expansão tem o potencial de aprimorar consideravelmente o sistema de intermediação de emprego.

06

INCORPORAR UNIDADES DE ATENDIMENTO PRIVADAS AO SINE (SINE MISTO)

Diversos países do mundo possuem provisão privada de serviços de intermediação de mão de obra, como Reino Unido, Estados Unidos, Dinamarca, Suécia, Alemanha e Austrália.³⁰ A criação de um Sine misto busca adicionar agentes privados à rede de atendimento provida por estados e municípios para atingir uma maior efetividade em sua ação.³¹

A incorporação de empresas privadas ao Sine tem o potencial de melhorar a eficiência do sistema de intermediação e, desta forma, aumentar a empregabilidade dos trabalhadores. Além disso, pode ampliar os serviços disponíveis para o trabalhador sem antecipação de gastos pela União, que somente remuneraria o agente privado em caso de sucesso.

A remuneração de empresas privadas de intermediação pode ocorrer para atividades específicas (cadastros ou intermediação, por exemplo), para grupos específicos de trabalhadores ou simplesmente substituindo parte da rede do Sine. Naturalmente, para o sucesso da iniciativa é necessária a introdução de um sistema de avaliação de desempenho.³²

07

ADOTAR MECANISMOS DE PAGAMENTO CONDICIONADOS À (RE)COLOCAÇÃO DO TRABALHADOR NO MERCADO DE TRABALHO

O compartilhamento dos dados do Sine e a modernização de plataformas digitais permitirão um melhor funcionamento do sistema de intermediação, mas é possível ir além.

A iniciativa de perfilização e pareamento dos trabalhadores viabiliza a incorporação de incentivos financeiros para induzir um aumento da taxa de sucesso do processo de intermediação de mão de obra do Sine. Uma vez estimada a probabilidade de (re)colocação do trabalhador e definido o tipo de tratamento que deve receber no processo de intermediação de mão de obra, é possível conceber um mecanismo padronizado de pagamentos variáveis (isto é, uma tabela de remunerações ou preços), cujos valores dependam do perfil do trabalhador, do custo do processo de intermediação e do sucesso verificado de sua (re)inserção no mercado de trabalho.

MELHORAR A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

O mercado de trabalho do futuro terá cada vez menos atividades que possam ser executadas de forma repetitiva, que tendem a ser substituídas por máquinas. Por outro lado, observa-se um crescimento do número de empregos não repetitivos. Os empregos não repetitivos são relacionados a atividades que dependem de criatividade ou focadas nas relações sociais, como o cuidado pessoal, por exemplo.

As mudanças no mercado de trabalho irão implicar em elevada necessidade de requalificação profissional, de modo a equipar os trabalhadores com as novas habilidades requeridas pelas empresas. Neste sentido será fundamental identificar estas novas habilidades e oferecer políticas de (re)qualificação para ajudar na inserção e na reinserção de trabalhadores no mercado de trabalho.

Em particular, um programa de qualificação profissional deverá ser ágil o suficiente para identificar de forma rápida as tendências do mercado de trabalho e disponibilizar a qualificação necessária para que as pessoas possuam as competências demandadas. A falha em capturar estas competências reduzirá a capacidade da política de qualificação profissional de ampliar a empregabilidade das pessoas.

Ao longo dos anos o Brasil teve diversos programas de qualificação profissional, como Planfor, PNQ e Pronatec, somente para mencionar alguns dos mais conhecidos. Desta forma, podemos afirmar que o problema da política de qualificação profissional no Brasil não foi falta de recursos.

Estes programas de qualificação profissional foram avaliados ao longo do tempo, e os resultados não foram satisfatórios. As diversas avaliações mostram que, de modo geral, os programas de qualificação profissional não conseguiram ampliar a empregabilidade nem o salário dos seus egressos.

O Pronatec foi a última grande experiência, com farto uso de recursos e resultados nulos em termos de empregabilidade e/ou aumento de salário de acordo com várias avaliações. Por outro lado, estudos mostram que o Pronatec-MDIC, braço do Pronatec conduzido pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), elevou de forma significativa a empregabilidade³³.

Com base nos diversos programas analisados e na experiência do Pronatec-MDIC, faremos a seguir algumas recomendações de políticas públicas para a área de qualificação profissional.

AÇÕES COM BASE NAS DIRETRIZES:

01

MAPEAMENTO DE VAGAS

A principal premissa do Pronatec-MDIC era um mapeamento de vagas. Os cursos somente eram ofertados após se observar a necessidade de determinada capacitação profissional em determinada região. Esta demanda era mapeada por meio do contato direto com empresas que relatavam o tipo de profissional que necessitavam. Após esta captura da demanda se ofertavam as turmas, que somente eram confirmadas após a inscrição de número suficiente de alunos.

Este mapeamento da demanda fez com que o programa aumentasse a empregabilidade dos egressos em 16,8%, um bom resultado para políticas de qualificação profissional. Logo, um bom mapeamento da demanda por competências/qualificação deve ser o primeiro passo para qualquer programa de qualificação profissional que vise elevar a empregabilidade e ao mesmo tempo gerir bem os recursos públicos.

No entanto, embora bem-sucedido, foram destinados ao Pronatec-MDIC menos de 1% dos recursos totais do Pronatec, segundo um relatório do TCU (TCU, 2015). Isto indica que a quase totalidade dos recursos foi utilizada em cursos que não melhoraram as condições de empregabilidade e/ou salário dos trabalhadores. Portanto, a avaliação de programas é um componente fundamental para a melhoria no uso dos recursos em políticas de qualificação profissional no Brasil.

02

MECANISMOS DE CAPTURA DE DEMANDA

A forma de capturar a demanda pode ser com base em um mapa de demanda, como foi realizado pelo MDIC no Pronatec-MDIC. Conforme discutido anteriormente, o programa mostrou-se bem-sucedido graças ao excelente mapeamento da demanda que gerou a oferta de empregos esperada pelas empresas, reforçando o mecanismo de troca de informação.

No entanto, este procedimento é centralizado e requer grande esforço de gestão para capturar a demanda nas diferentes regiões e com diferentes características econômicas. Neste sentido, fazemos a seguir recomendações de formas complementares de mapeamento da demanda.

Voucher empresarial. Esta é uma forma descentralizada de gerar/capturar informação sobre a demanda de qualificação profissional. Ela consiste na disponibilização de um voucher empresarial que permita a capacitação de um futuro funcionário ou a requalificação de um empregado da empresa.

Neste caso, a empresa ativaria o voucher de qualificação somente quando fosse identificado um curso do seu interesse. Com isso, é possível evitar a qualificação profissional em ocupações/qualificações/competências nas quais as empresas não possuem interesse em contratar.

Este esquema gera o incentivo para que as empresas receptoras do voucher de qualificação matriculem os seus trabalhadores em cursos adequados à demanda do mercado. Isso evitaria, por exemplo, que trabalhadores fizessem diversos cursos disponibilizados no âmbito do Pronatec cujos únicos interessados eram os ofertantes, que possuíam receita garantida, sem resultados positivos para o trabalhador.

Contrato de Impacto Social. O contrato de impacto social tem a vantagem de ser uma política descentralizada na qual o governo somente paga caso a meta seja atingida.³⁴ No caso da qualificação profissional, pode-se propor um Contrato de Impacto Social no qual o objeto seja a elevação da empregabilidade do grupo que realiza o curso de qualificação (grupo de tratamento) em relação ao grupo de pessoas que não tiveram a sua matrícula confirmada (grupo de controle).

Neste caso, após a realização do curso, seria avaliado se houve ou não aumento da empregabilidade dos egressos do curso em relação ao grupo que não fez o curso. O recurso público seria pago somente se houvesse uma elevação da empregabilidade dos egressos.

Isso criaria um incentivo para que o ofertante somente disponibilizasse cursos cuja demanda por trabalho de fato existe. Além disso, estimularia que fosse elaborado um currículo que corresponda ao conteúdo necessário para gerar a empregabilidade almejada.

Uma vantagem adicional do Contrato de Impacto Social é que as empresas fariam o mapeamento da demanda em suas localidades ao mesmo tempo que teriam interesse em realizar ações conjuntas de qualificação profissional com intermediação de mão de obra. Este tipo

de ação conjunta eleva a empregabilidade, como visto em Card et al. (2017).

Por último, este método reduz problemas de controle de atividades por meio por parte do setor público. O que importa neste caso é o resultado, seja em termos de geração de emprego ou aumento de salário.

03

IDENTIFICAR O PERFIL DO ALUNO

O mapa de demanda ajuda a localizar a vaga geograficamente e prover os cursos em localidades próximas que possam atender a demanda capturada. No entanto, o perfil do aluno deve ser adequado ao curso que está sendo disponibilizado.

Aqui surge mais uma vez a importância de uma boa perfilização do trabalhador. Em particular, é fundamental entender as suas aptidões e competências, e as lacunas que devem ser preenchidas para o processo de qualificação profissional. Além disso, o trabalhador deve ter características que mostrem que ele será capaz de ter bom desempenho no curso.

04

DESENVOLVER *SOFT SKILLS*

Empresas frequentemente contratam com base no *hard skill* dos candidatos. Mas o *soft skill* é cada vez mais importante no mercado de trabalho, e a sua falta frequentemente resulta em perda de empregos. Por isso, os cursos de qualificação profissional devem conter módulos com *soft skills* para ajudar aqueles candidatos para os quais o perfil revela a falta destes atributos.

A forma como *soft skills* são ensinados não possui uma fórmula definida. Assim como em todo processo de qualificação profissional, é necessário realizar uma avaliação frequente das políticas para entender o que está funcionando e fazer correções.

REDUZIR O CUSTO DE CONTRATAÇÃO DE TRABALHADORES DE BAIXOS SALÁRIOS

A contribuição previdenciária faz parte de um pacote que inclui o salário e outros benefícios recebidos pelo empregado. Caso seja percebida como um benefício por parte do trabalhador, e exista uma margem de negociação entre empregador e empregado, uma elevação da alíquota de contribuição patronal tende a ser compensada, pelos menos parcialmente, por uma redução do salário. Analogamente, uma queda da contribuição pode resultar em aumento do salário.

Por outro lado, caso a contribuição previdenciária patronal não se converta

em benefícios para o trabalhador, ou não seja possível negociar livremente o salário, uma alíquota elevada de contribuição pode não ser compensada por um salário mais baixo, resultando em redução do emprego.

No caso das remunerações mais baixas, a soma dos encargos previdenciários com os salários resulta em um custo elevado em relação à produtividade do trabalhador. Como o salário mínimo impede uma redução da remuneração de modo a compensar a contribuição patronal, o ajuste acaba sendo feito por meio da redução do emprego formal.

AÇÕES COM BASE NAS DIRETRIZES

01

REDUZIR A CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA PARA A FAIXA DE UM SALÁRIO MÍNIMO PARA TODOS OS TRABALHADORES

De forma a alinhar melhor os custos totais de contratação (incluindo encargos) e a produtividade do trabalhador de baixa renda, é preciso reduzir o custo de contratação de trabalhadores com baixos salários para estimular a sua formalização.

Neste sentido, recomendamos a redução da contribuição previdenciária (dos empregadores e trabalhadores) para a faixa de um salário mínimo para todos os trabalhadores como forma de estimular a contratação de trabalhadores de baixa renda pelas empresas e a formalização de empregados informais.³⁵

AUMENTAR A PROTEÇÃO SOCIAL DOS TRABALHADORES INFORMAIS

As políticas sociais adotadas no Brasil nas últimas décadas procuraram proteger, de um lado, os trabalhadores do mercado formal (com programas como o abono salarial e o salário-família, restritos a quem tem carteira assinada), e, de outro, os muito pobres (com programas como o Bolsa Família e, mais recentemente, o Auxílio Brasil).

Os informais com capacidade de gerar renda, mas sujeitos ao risco de forte oscilação dos seus rendimentos,

ficam entre estes dois extremos, sem proteção adequada. Como não contam com seguro social, uma doença ou um choque econômico podem impedi-los de trabalhar, gerando perda abrupta de rendimento, como ocorreu durante a pandemia.

As mudanças estruturais no mercado de trabalho, com a expansão da “economia dos aplicativos”, também evidenciam a necessidade de prover proteção social para trabalhadores autônomos de baixa renda.

AÇÕES COM BASE NA DIRETRIZ

01

CRIAR SEGURO DE RENDA PARA OS TRABALHADORES INFORMAIS E FORMAIS DE BAIXA RENDA SOB A FORMA DE POUANÇA

Para lidar com a volatilidade da renda dos informais, propõe-se a criação de um seguro de renda para trabalhadores formais e informais de baixa renda sob a forma de poupança (Poupança Seguro Família), conforme proposto no projeto da Lei de Responsabilidade Social (PL 5343/2020)³⁶. A neutralidade em relação ao tipo de contrato de trabalho é importante para evitar que o programa gere incentivos à informalidade.

A poupança consiste em um depósito mensal por parte do governo equivalente a 15% do rendimento do trabalho (sujeito a um teto) e aplicado em títulos do Tesouro. Os depósitos poderiam ser sacados em situações específicas, como queda de renda e calamidades, como a atual pandemia.

REFERÊNCIAS

- Albuquerque, P. Cravo, T., Justino, L. e Quintana, R. (2018). “Looking for the Most Suitable Location of Public Employment Offices in Brazil”, IDB Technical note n. 1421.
- Appy, A., Sundfeld, C. A., Gaetani, F., Medeiros, M., Arida, P. e Fausto, S. (2022). “Contribuições para um governo democrático e progressista”. O material está disponível em <http://sbdp.org.br>.
- Bagues, M. e Labini, M. (2009). “Do Online labor Market Intermediaries Matter? The Impact of AlmaLaurea on the University-to-Work Transition”, in “Studies of Labor Market Intermediation” organized by David H. Autor.
- Barbosa Filho, F. (2022). “Pronatec: uma oportunidade desperdiçada”. IN: Mendes, M. (Org.). *Para não esquecer: Políticas Públicas que Empobrecem o Brasil*. Editora Autografia.
- Barbosa Filho, F., Ferreira, M. e Araújo, P. (2020). O novo Sine: Mudanças do modelo brasileiro de Intermediação de mão de obra. Boletim de Mercado de Trabalho 68, IPEA.
- Botelho, V., Veloso, F., Mendes, M., Machado, A. e Berçot, A. (2020). “Programa de Responsabilidade Social: Diagnóstico e Proposta”. Centro de Debates de Políticas Públicas. O material está disponível em <https://cdpp.org.br/pt/publicacoes>.
- Card, D, Kluve, J. e Weber, A. (2017) “What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations”. NBER Working Paper 21431.
- Dammert, A., Galdo, J. e Galdo, V. (2013). “Digital Labor-Market Intermediation and Job Expectations: Evidence from a Field Experiment.” Institute for the Study of Labor, IZA Discussion Paper Series n. 7395.
- OECD (2012). Activating Jobseekers: How Australia Does It.
- O’Leary, C., Cravo, T., Sierra, A. e Justino, L. (2019) “The Effect of Job Referrals on Labor Market Outcomes in Brazil”. IDB Working Paper Series n. 948.
- TCU (Tribunal de Contas da União) (2015). Levantamento – Pronatec. TC 08.089/2015-9. Acórdão 3.330/2015 – TCU – Plenário, Brasília.

COORDENADORES TEMÁTICOS:
**FERNANDO VELOSO E FERNANDO DE
HOLANDA BARBOSA FILHO**



DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Apesar dos seus altíssimos níveis de pobreza e desigualdade, o Brasil pode ser considerado um caso de relativo sucesso no desenho e na implantação de políticas públicas para enfrentar estas mazelas. Neste sentido, vale lembrar que a institucionalização da política de assistência consolida-se com a Constituição de 88, que passa a considerar a assistência como direito do cidadão e dever do Estado.

Este processo prossegue com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/93, que propõe a estruturação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com papéis definidos para cada um dos entes federativos. Aos municípios caberia a responsabilidade pelo atendimento direto aos vulneráveis, e aos estados e ao Governo Federal a coordenação e o apoio técnico e financeiro.

Por outro lado, ocorreu uma evolução conceitual, quando se passou a conceber a pobreza como um fenômeno não natural, de caráter multi-dimensional (aspectos econômicos, humanos, sociais e até subjetivos), e se identificou a família (e não o indivíduo) como unidade básica para a sua produção e reprodução bem como para a sua superação.

Em lugar de ter como foco as consequências da pobreza, em especial a fome, e pautar a política na distribuição de bens e alimentos, evoluiu-se para focar nas causas econômicas, com a criação de programas de transferência de renda (Benefício de Prestação Continuada e Aposentadoria Rural).

Com o intuito de reduzir a pobreza em longo prazo, introduziram-se, nos programas de transferência de renda, condicionalidades ligadas à educação e à saúde, visando o aumento do capital humano das famílias pobres. Este conjunto orgânico de programas deveria ter um caráter permanente, embora se esperasse que os beneficiários pudessem se desligar, quando atingissem, efetivamente, a inclusão produtiva.

O instrumento básico, tanto para o acesso a estes programas quanto para o acompanhamento do processo de desenvolvimento das famílias, deveria ser um cadastro único. Criado em 2001, pelo Decreto nº 3.877, o CadÚnico serviu inclusive de instrumento para integração dos programas de Transferência Condicionada de Renda, da chamada Rede de Proteção Social, o que resultou na criação do Bolsa Família.

Desde a sua criação, foi de responsabilidade dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) dos

municípios, que compõem o SUAS. Hoje existem cerca de 9 mil CRAS, localizados nas áreas mais pobres de todos os 5.568 municípios brasileiros. Vale destacar que estudos³⁷ sobre o CadÚnico apontam ser este um dos cadastros mais bem focalizados do mundo.

Segundo Ricardo Paes de Barros, a focalização do Programa Bolsa Família, propiciada pelo CadÚnico, aumentava o seu efeito sobre a renda dos mais pobres de duas a três vezes mais que as alternativas não focalizadas.

A DÉCADA DO "MILAGRE SOCIAL": 2000 A 2010

A expansão dos programas de Transferência Condicionada de Renda, a partir de 2000, propiciou uma inflexão dos índices de desigualdade que iniciaram uma tendência decrescente. Além disso, programas com base territorial, como o Projeto Alvorada, e o Comunidade Ativa, promoveram o desenvolvimento local dos municípios mais pobres do país, o que determinou um aumento considerável do seu IDHM³⁸.

Assistiu-se também a uma aceleração no processo de diminuição da

desigualdade, com base em uma taxa anual de crescimento médio da renda dos 10% mais pobres da ordem de 6,5%, enquanto a dos 10% mais ricos foi de 2,0%. Houve também diminuição da pobreza e aumento da classe média, que passou a representar 51% da população. Quanto à extrema pobreza, verificou-se um decréscimo do seu volume, que representou mais que o dobro da redução prevista nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs).

A CRISE ECONÔMICA E A PANDEMIA

Depois de uma década de “milagre social”, eis que entra em campo a crise de 2015, virando o jogo. A extrema pobreza cresce entre 2014 e 2018, com o acréscimo de 6 milhões de indivíduos, totalizando 23 milhões, sendo 72,7% pretos ou pardos, de acordo com a Síntese de Indicadores Sociais (SIS) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2019. Aumenta também a desigualdade, em função de uma taxa média de crescimento da renda dos 10% mais ricos em torno de 4,1% e um decréscimo de 0,8% entre os 40% mais pobres.

Em 2019 detectou-se um aumento da carência de saneamento (coleta de lixo, abastecimento de água e esgotamento sanitário), atingindo 58% dos pobres, enquanto a proporção geral era de 37,2%. Cresceu o desemprego, atingindo 27% dos jovens (23% “Nem-nem”).

Entre os empregados em 2016, o Brasil alcançou o menor estoque de empregos formais, desde o ano de 2011, com 38 milhões de carteiras assinadas, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE.

Quando a pandemia chegou, os cenários econômico, social e sanitário já estavam em pleno processo de degradação. No campo econômico, segundo o Relatório Desigualdade Oxfam (2020), o Brasil já tinha 40 milhões de trabalhadores informais

e 11,9 milhões de desempregados, muitos sem proteção social.

As desastrosas consequências sanitárias, econômicas e sociais advindas da pandemia acabaram por definir a necessidade da criação de um Auxílio Emergencial. A iniciativa baseou-se no indivíduo (e não na família) e utilizou um aplicativo do Governo Federal para inscrição direta dos beneficiários, ignorando o CadÚnico, o SUAS e o papel dos CRAS municipais.

Em termos de foco foi um desastre. Cadastraram-se não pobres e não se cadastraram os “pobres dos pobres”. Foram milhões de reais desviados da verdadeira função do programa. Substituindo o Bolsa Família foi criado o Auxílio Brasil, não mais de caráter emergencial, mas com data marcada para extinção por falta de previsão orçamentária.

O valor do benefício está sendo substantivamente aumentado, a proposta é que a fila seja zerada, foram incluídos inúmeros outros grupos de beneficiários, mas a iniciativa ainda não explicitou a existência de um conjunto de ações complementares à transferência de renda que sejam capazes de propiciar condições para que as famílias superem a sua situação de pobreza.

O grande desafio de um próximo governo é inaugurar um novo ciclo

de políticas públicas de redução da pobreza e da desigualdade que sejam capazes de propiciar as condições para

que as famílias pobres superem, de forma sustentável, esta situação.

OS PRINCÍPIOS BÁSICOS DE UMA POLÍTICA DE SUPERAÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE

A ideia matriz de uma política pública de enfrentamento à pobreza e à desigualdade é que estes são fenômenos multidimensionais, produzidos e reproduzidos socialmente e que

se interrelacionam, que podem ser considerados “problemas complexos” e cujo equacionamento inclui o desenvolvimento integrado dos territórios habitados por famílias pobres.

01

A MULTIDIMENSIONALIDADE DA POBREZA E DA DESIGUALDADE

A pobreza não se restringe a fatores econômicos, apesar de a sua aferição se basear na renda per capita de uma família.

A pobreza é fruto de um conjunto de fatores que incluem, além de aspectos econômicos, a falta de acesso a direitos sociais, humanos e civis, com consequências também no campo subjetivo (baixa autoestima, percepção de impotência, pensamento mágico, atribuição a outrem – político, sacerdote, loteria – o poder de solucionar os seus problemas e a perda de visão de futuro).

Assim, a oferta de uma renda básica e de segurança alimentar são condições indispensáveis, mas não suficientes, para que se garanta, aos pobres e vulneráveis, o seu direito ao desenvolvimento. Por seu caráter multidimensional, pobreza e desigualdade demandam uma política intersetorial para o seu enfrentamento.

02

POBREZA E DESIGUALDADE NÃO SÃO FENÔMENOS NATURAIS

Um segundo princípio orientador é a ideia de que a pobreza não é um fenômeno natural. Ela tende a produzir-se e reproduzir-se intergeracionalmente, por meio de fatores que afetam as possibilidades de desenvolvimento dos membros de uma família pobre, em cada uma das etapas do seu ciclo de vida. Identificar estes fatores e conceber políticas específicas para cada faixa etária são condições básicas para a efetividade das ações.

Por outro lado, a organização programática em “clusters” por etapa do ciclo de vida cria um efeito sinérgico, capaz de aumentar o impacto das ações.

Finalmente, se a pobreza e a desigualdade são fenômenos socialmente produzidos, eles podem também ser socialmente superados.

03

RELAÇÕES ENTRE POBREZA E DESIGUALDADE

Em terceiro lugar, é preciso que se percebam as relações entre pobreza e desigualdade. A desigualdade na distribuição de renda, raiz da produção da pobreza e da extrema pobreza, acaba gerando também uma desigualdade no acesso aos direitos humanos, sociais e civis, o que aprofunda os efeitos da situação de pobreza em sua multidimensionalidade.

Assim, há uma retroalimentação entre pobreza e desigualdade. Superar a pobreza exige o enfrentamento dos eixos de exclusão que, entranhados na cultura da nossa sociedade, criam um modelo mental dominante, que acaba permeando a estrutura e o funcionamento das instituições sociais, responsáveis por sua reprodução.

A desigualdade, portanto, se produz e reproduz por meio de mecanismos culturais e estruturais, responsáveis por um processo de inferiorização, discriminação, exclusão e eliminação de determinados grupos, por questões relacionadas

a renda, gênero, raça, religião, orientação, opção sexual, local de moradia ou deficiência.

O enfrentamento à desigualdade inclui a prioridade de atendimento, para os grupos excluídos, em todos os componentes das políticas sociais e econômicas; ações afirmativas, incluindo sistemas de cotas e oferta de condições para o aproveitamento das oportunidades geradas; campanhas de conscientização; aperfeiçoamento do panorama legal; acesso à Justiça e apoio a grupos de defesa de direitos, entre outros.

04

POBREZA E DESIGUALDADE COMO PROBLEMAS COMPLEXOS

Isto nos leva a um quarto princípio: a pobreza e a desigualdade caracterizam-se como problemas complexos³⁹.

Temas como a pobreza, desigualdade, escalada da violência, baixa qualidade da educação e falta de oportunidades para jovens podem ser incluídos nesta categoria.

Por sua natureza, o seu enfrentamento exige a contribuição articulada de diferentes atores sociais (governos, empresariado e sociedade civil) com atuação em diversos setores (educação, saúde, trabalho, segurança, cultura, esporte, desenvolvimento econômico, meio ambiente). Ou seja, demanda intervenções intersetoriais e multisectoriais.

05

A IMPORTÂNCIA DA BASE TERRITORIAL

Finalmente, é importante ressaltar que, apesar da unidade de produção da pobreza ser a família, a sua superação depende do desenvolvimento integrado do território onde vivem as famílias pobres.

Neste sentido, uma política de superação da pobreza precisa incluir um processo de descentralização que chegue até o solo concreto do território, por meio de uma proposta de desenvolvimento local integrado.

EM BUSCA DOS PONTOS DE ALAVANCAGEM

O grande desafio do processo de análise sistêmica de um problema complexo é responder a pergunta: Por onde começar, neste intrincado sistema de causas e consequências, em diferentes níveis e quadrantes?

Trata-se de identificar “pontos de alavancagem”, ou seja, verdadeiros “pontos de acupuntura nos meridianos causais” do problema complexo. Pontos de alavancagem são lugares, dentro de um sistema, onde uma pequena mudança pode produzir grandes transformações no todo.

A análise do processo de produção e reprodução da pobreza e da desigualdade sugere a existência de três focos de intervenção, que poderiam cumprir a função de “pontos de alavancagem”:

(a) Atuação na unidade familiar pobre, especialmente representada pela figura da mãe e da avó, que funciona como célula básica de organização social, produção e consumo, assumindo o papel central no processo de superação da pobreza e da desigualdade;

(b) Prioridades para a primeira infância – fase decisiva no processo de desenvolvimento dos indivíduos, quando se inicia o processo de exclusão dos direitos humanos, sociais e civis – e para a adolescência e a juventude, fase em que se completa o ciclo de reprodução intergeracional da pobreza, quando indivíduos, aos quais foram negados os direitos a um desenvolvimento saudável, a uma educação de qualidade e a condições para a transição digna para o mercado de trabalho, acabam constituindo uma nova família tão ou mais pobre que a original.

(c) Ação integrada no território pobre, que deve funcionar como base concreta para a articulação de esforços nos campos social, econômico, ambiental e de infraestrutura, pertinentes ao processo de desenvolvimento local sustentável.

UMA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

O objetivo da Agenda de Desenvolvimento Social é iniciar um novo ciclo de políticas públicas de redução da pobreza de forma a garantir as condições necessárias para que famílias pobres e extremamente pobres, registradas no CadÚnico⁴⁰, possam superar, de forma sustentável, esta situação.

Busca-se, por meio da focalização, da articulação intersetorial, da participação de diferentes atores sociais e da gestão participativa voltada para resultados, promover a mobilidade social de 30 milhões de pessoas, retirando 15 milhões da extrema pobreza.

Neste processo, a meta é que, a cada ano, pelo menos 10% das famílias beneficiadas possam atingir um patamar de desenvolvimento familiar considerado básico para a superação

sustentável da pobreza (“graduação”), incluindo a inserção laboral dos seus membros ativos.

Esta agenda inclui um programa voltado para a promoção de unidades familiares pobres e extremamente pobres, registradas no CadÚnico (Família Construindo o Futuro) e um programa com foco em territórios pobres, com vistas a propiciar o seu desenvolvimento integrado (Desenvolvendo o Território).

Como parte do programa de desenvolvimento familiar prevê-se a implantação de ações intersetoriais, voltadas para a primeira infância (Primeiro a Primeira Infância) e para adolescentes e jovens (Um Pacto por Adolescentes e Jovens).

PROPOSTA DE AGENDA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL



É importante reafirmar que o objetivo central desta verdadeira engenharia social, cujos componentes se articulam de forma sinérgica, é oferecer condições e oportunidades para que famílias pobres e vulneráveis superem esta situação de forma sustentável.

Por outro lado, a implantação/expansão destas medidas depende da definição de uma prioridade política (centralidade na administração), uma visão sistêmica da realidade, uma abordagem técnica e intersetorial, e uma base fiscal que garanta a continuidade das propostas.

FAMÍLIAS CONSTRUINDO O FUTURO

A transferência de renda é essencial, mas não suficiente, para superar a pobreza. Ela necessita estar associada à garantia de serviços assistenciais, a um programa socioeducacional de promoção familiar e a oportunidades de inclusão produtiva referenciados a um Plano de Desenvolvimento Familiar. Trata-se de uma proposta intergovernamental (diferentes níveis de governo) e intersetorial (assistência, saúde, educação, trabalho e Justiça), coordenada pela área de assistência.

O público-alvo são mães e avós de famílias vulneráveis, com prioridade para mulheres em situação de pobreza ou extrema pobreza, negras ou pardas, chefes de famílias monoparentais, com alto grau de vulnerabilidade (doenças crônicas, pessoas com deficiência, com membros no sistema prisional).

Esta proposta representa um aperfeiçoamento do trabalho que já vem sendo desenvolvido pelos CRAS junto às famílias registradas no CadÚnico,

que inclui um diagnóstico da situação de cada família, o encaminhamento a Serviços Complementares de Assistência Social (à la carte), a programas de desenvolvimento humano (educação, saúde) e de inclusão produtiva.

As sugestões vão no sentido de avançar, complementando o processo de diagnóstico com a aferição do nível de vulnerabilidade da família, que deve tomar por base um Índice de Desenvolvimento da Família (IDF).

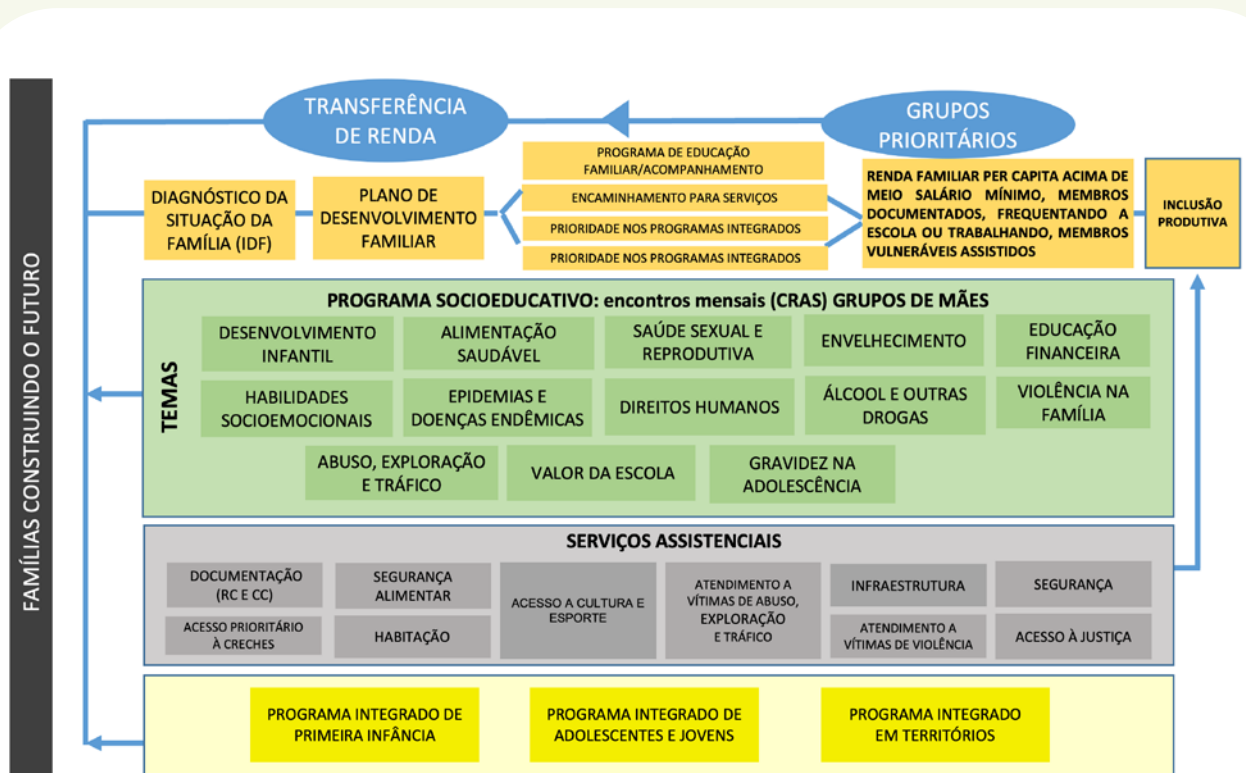
Propõe-se também um apoio à família, para a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Familiar, com previsão de tempo de permanência no programa e identificação das necessidades específicas e das responsabilidades, tanto das famílias quanto do programa. Para garantir que estas demandas sejam atendidas, sugere-se a construção de um CadÚnico de Serviços de Proteção/Promoção Familiar e o estabelecimento de parcerias que garantam o atendimento prioritário a estas famílias.

Durante todo o processo de execução do Plano de Desenvolvimento Familiar deverá ser feito um acompanhamento, por meio de reuniões mensais com grupos de mães e avós, nas quais se desenvolva um programa socioeducativo, tratando de questões como violência contra a mulher, saúde reprodutiva, educação financeira, uso de tecnologia digital, empreendedorismo, álcool e outras drogas, entre outras. A participação neste processo deverá ser parte das condicionalidades das transferências de renda.

Quando necessário será oferecido um apoio psicossocial (grupo ou individual) a cargo das secretarias municipais de Saúde, visando enfrentar as consequências subjetivas da pobreza, além dos traumas decorrentes de um ambiente discriminador, hostil e violento.

Quando a família atingir um determinado nível de desenvolvimento familiar (IDF) ocorrerá a “graduação” e o encaminhamento a um programa subsequente, com acesso a crédito e reforço à inclusão produtiva.

Como se trata de uma proposta cuja execução é de responsabilidade dos municípios, caberia ao Governo Federal, em parceria com o estadual, desenvolver ações referentes à assessoria técnica, produção de material de apoio, capacitação de profissionais, especialmente da área de assistência, educação e saúde dos municípios, concepção de sistemas de acompanhamento e avaliação de resultados (com base no IDF) e criação de um sistema de incentivos para municípios e/ou territórios com maior índice de famílias “graduadas”.



Os principais focos do apoio técnico seriam a concepção e a implantação de uma estrutura de governança intersetorial e intergovernamental, responsável pela gestão colaborativa do programa.

(A implantação desta proposta demandaria as seguintes condições básicas: (a) integrar a gestão dos programas assistenciais de transferência de renda de iniciativa federal (Auxílio Brasil, BPC, Renda Mensal Vitalícia); (b) transformar o programa Brasil Superando a Pobreza em política de caráter permanente; (c) fortalecer o

SUAS como responsável pela coordenação do programa; (d) capacitar profissionais do CRAS para atuar como Agentes de Desenvolvimento Familiar; (e) criar e implantar um Índice de Desenvolvimento Familiar; (f) atualizar anualmente o CadÚnico; (g) utilizar o CadÚnico em todos os programas de transferência de renda, de iniciativa de diferentes níveis de governo; (h) conceber e implantar de um CadÚnico de Serviços Assistenciais; (i) criar um sistema de incentivos para profissionais e municípios que mais avançarem no processo de “graduação” das famílias.

01

A PRIMEIRA INFÂNCIA

Se quisermos refundar o Brasil, precisamos dar a todas as nossas crianças, especialmente às mais vulneráveis, um tratamento VIP que assegure condições e oportunidades para que desenvolvam plenamente as suas potencialidades.

Dada a enorme importância dos primeiros anos de vida na produção da pobreza, um crucial “ponto de alavancagem” seria uma intervenção intersetorial, voltada a garantir as oportunidades, as condições e os estímulos necessários para que todas as crianças, especialmente as mais pobres, possam desenvolver plenamente o seu potencial, prevenindo as causas estruturais da reprodução da pobreza e promovendo mobilidade social.

Espera-se, como resultado desta proposta, que todas as crianças de zero a 6 anos em situação de pobreza e vulnerabilidade estejam documentadas (com identificação do pai e da mãe)⁴¹, em situação de segurança alimentar, com acesso prioritário (VIP) às diferentes modalidades de Educação Infantil (creches e pré-escolas), a serviços de saúde e a atividades culturais e de lazer.

Para isto, a proposta é aproveitar as sinergias existentes entre os diferentes níveis de governo e as diversas ações setoriais e, a partir da sua integração, ampliar benefícios e reduzir custos, a fim de permitir a melhoria na qualidade e a expansão na oferta de serviços⁴². Trata-se, portanto, de uma proposta inter-governamental (Governo Federal, estado e municípios) e intersetorial, articulando as áreas de saúde, assistência e educação.

O seu público-alvo são mães e crianças de zero a 6 anos, de famílias pobres e vulneráveis; com prioridade para a situação de extrema pobreza, mulheres negras ou pardas, crianças desnutridas, em famílias com alto grau de vulnerabilidade (doenças crônicas, pessoas com deficiência, membros no sistema prisional), em situação de rua ou em abrigos.

O ponto inicial seria a criação de um protocolo único de atendimento e um programa integrado, no qual as áreas de saúde, assistência social e educação trabalhassem para promover todos os cuidados necessários às crianças, desde a sua concepção até os 6 anos de idade.

Entre as principais ações intersetoriais destacam-se: (a) universalização do pré-natal para gestantes dos grupos prioritários (condicionalidade do programa de transferência de renda); (b) garantia de parto referenciado, segundo o qual a gestante tem uma definição prévia do hospital

onde será realizado o parto; (c) desenvolvimento de um programa socioeducativo, em reuniões mensais com grupos de gestantes/mães/avós, desde o pré-natal até os 6 meses, sob a responsabilidade da área de assistência; (d) oferta de apoio psicossocial a mães e gestantes, sob responsabilidade da área de saúde (municipal); (e) acompanhamento da saúde da criança e da mãe, e controle da vacinação; (f) encaminhamento a serviços complementares de assistência social; (g) garantia de acesso absolutamente prioritário a creches e pré-escolas (VIP), e (g) encaminhamento de mães e avós a programas de promoção social (alfabetização de adultos) e de geração de renda.

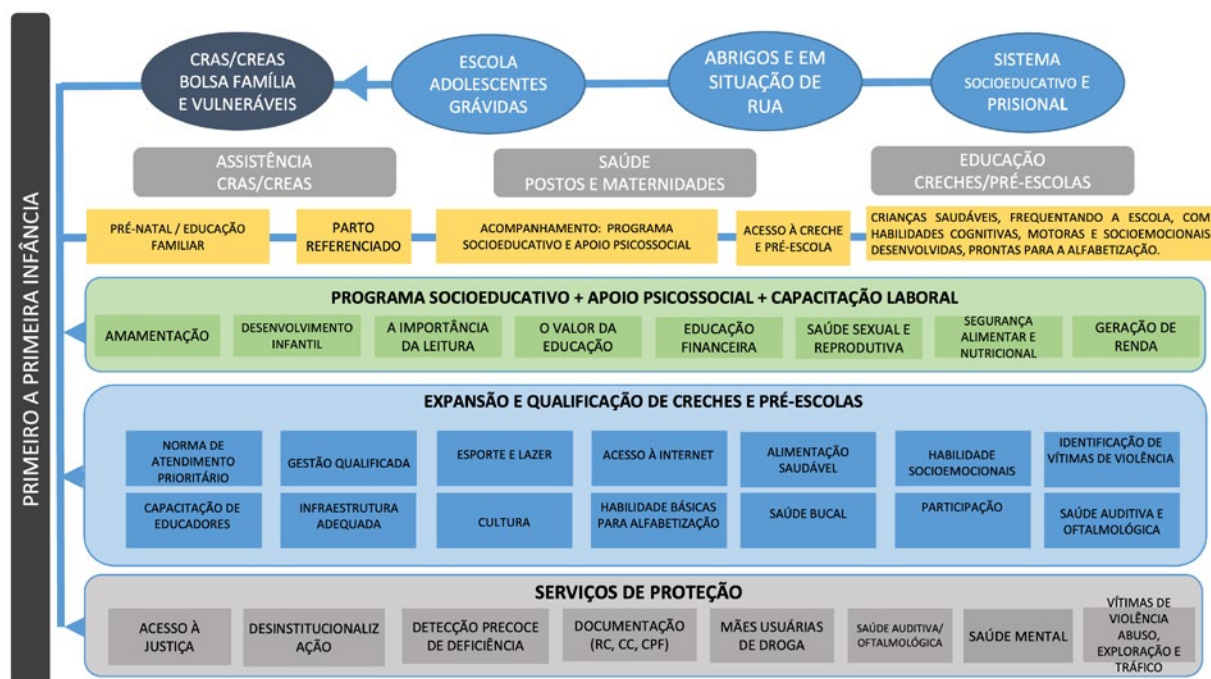
No campo específico da Educação Infantil seria necessária uma cuidadosa pesquisa de públicos e regiões para analisar, além do atendimento em creches, a pertinência de estratégias diversificadas, tais como: apoio técnico e oferta de melhorias habitacionais para mães crecheiras ou programas de desenvolvimento de habilidades parentais, em cursos oferecidos a mães e avós em Creches Polo.

Além disso, propõe-se o estímulo a programas de leitura e exposição a um vocabulário mais diversificado para crianças desde a fase pré-escolar, uma vez que a qualidade da Educação Infantil, o acesso a atividades culturais e a leitura em casa têm impacto direto na aprendizagem dos alunos nos primeiros anos do Ensino Fundamental.

Como a política de atendimento à primeira infância também é uma atribuição do município, caberia ao Governo Federal, em parceria com os estados: (a) oferecer suporte técnico e produzir material de apoio para a implantação de uma estrutura de governança intersetorial e intergovernamental, responsável pela gestão colaborativa do programa; (b) expandir e aperfeiçoar as ações de apoio à Educação Infantil, com o desenvolvimento de recursos

pedagógicos, currículo e formação de profissionais alinhados à BNCC;

(c) capacitar profissionais, especialmente das áreas de saúde, assistência e educação dos municípios; (d) conceber sistemas de acompanhamento e avaliação de resultados; e (e) criar um sistema de incentivos para municípios e/ou territórios que mais avancem em relação aos indicadores de primeira infância.



Entre as condições necessárias à implantação desta proposta, destacam-se: (a) criar uma governança intersetorial, vinculada a um único órgão governamental – a Secretaria Nacional da Criança, do Adolescente e do Jovem – diretamente subordinada

à Presidência da República; (b) instituir um protocolo único de atendimento à primeira infância, integrando os serviços de saúde, educação e assistência social; (c) conceber o conteúdo e a metodologia de um curso de Habilidades Parentais.

ADOLESCENTES E JOVENS COMO CENTRO DO DESENVOLVIMENTO: UM PACTO PELA ADOLESCÊNCIA E JUVENTUDE

Jovem não é problema, ele é parte importante da solução. Estamos desperdiçando a nossa principal riqueza ao deixar, no limbo do desemprego e das atividades marginais, metade da nossa população jovem.

O futuro das novas gerações requer a implantação de uma política pública voltada para os jovens, de caráter universal, mas com prioridade absoluta para os grupos mais vulneráveis.

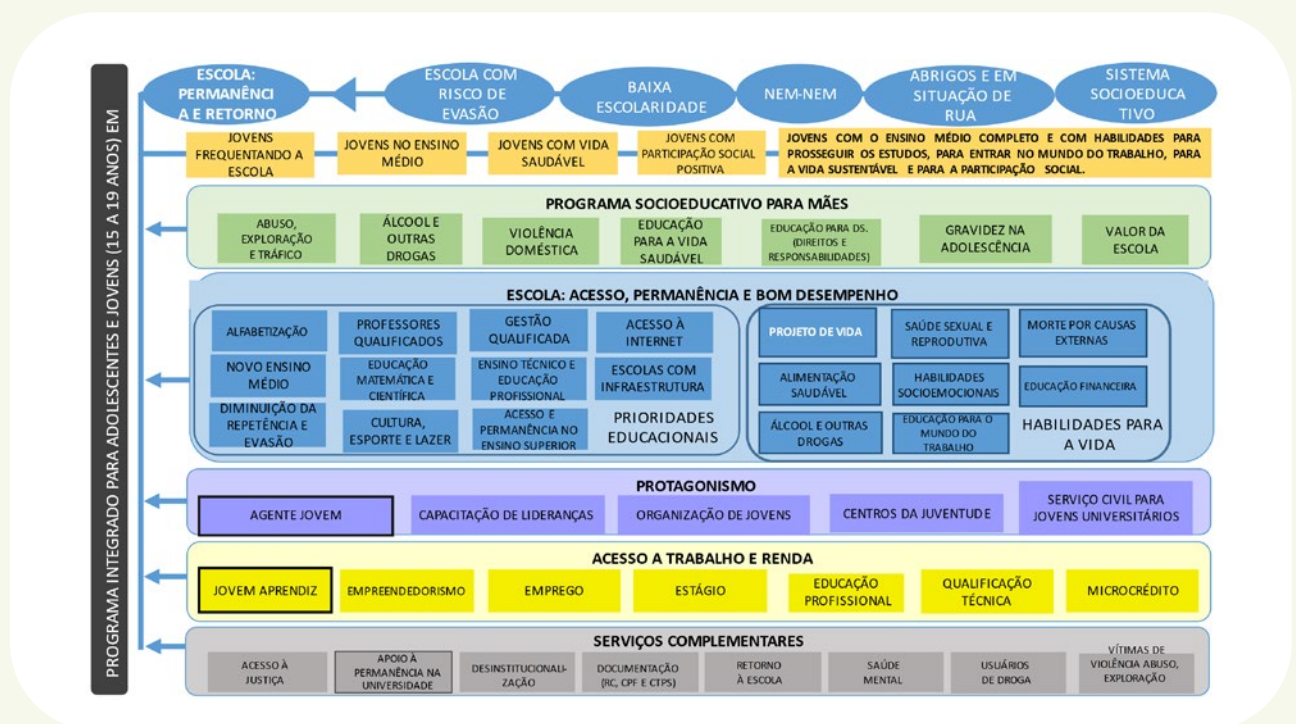
A proposta, neste sentido, é da construção de uma Parceria Multissetorial⁴³ envolvendo governos de diferentes níveis, nas áreas de assistência, saúde, educação, cultura, esporte e lazer, trabalho e Justiça, além de organizações da sociedade civil, mídia, universidades, empresariado e organizações de jovens, sob a liderança da Presidência da República, por meio da Secretaria Nacional da Criança, do Adolescente e do Jovem, em torno do desafio de garantir um futuro melhor para os nossos jovens pobres.

Dada a importância do fator educacional no processo de desenvolvimento humano, social e econômico dos jovens, o *locus* desta ação deverá ser a escola, garantindo o acesso, o retorno e a permanência nos bancos escolares, visando especialmente a conclusão da Educação Básica, com o domínio das competências necessárias à entrada no mundo do trabalho e à continuação dos estudos. Espera-se criar condições para que jovens pobres concluam a sua Educação Básica e se insiram, de forma digna, no mercado de trabalho, ou prossigam os seus estudos, interrompendo, assim, o ciclo reprodutivo da pobreza.

A meta é aumentar para 80% o percentual de jovens de 19 anos concluintes da Educação Básica, diminuir pela metade a quantidade de “Nem-nem”, elevar o nível de emprego e trabalho entre jovens acima da média nacional, diminuir 30% as mortes por causas externas e 40% os casos de gravidez na adolescência.

Neste sentido, a proposta é a de: (a) promover o protagonismo juvenil, por meio do Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social⁴⁴ nas áreas de saúde, meio ambiente, cultura, esporte e desenvolvimento infantil; (b) incentivar a expansão da contratação de Jovens Aprendizes e Estagiários, pela iniciativa privada, pelos órgãos de administração direta e pelas empresas públicas; (c) promover a criação de Centros da Juventude como espaços pacíficos de convivência, interações sociais positivas, lazer, cultura, acesso à tecnologia e capacitação de

habilidades para o mundo do trabalho; (d) diminuir as taxas de gravidez na adolescência, por meio de campanhas e ações educativas; (e) criar programas de incentivo à permanência e à conclusão da Educação Básica (Poupança Jovem); e (f) promover a participação de jovens universitários, especialmente de universidades públicas, em programas de redução da pobreza, nas áreas de assistência, educação, saúde, Justiça, habitação e meio ambiente (Universidade Solidária).



A implantação da proposta do Pacto pela Adolescência e Juventude depende, entre outras, das seguintes condições: (a) aplicar recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no apoio a organizações formadoras de Jovens Aprendizes; (b) instituir, no âmbito do programa

de Transferência de Renda, uma modalidade de bolsa a ser transferida diretamente para o jovem que atue como Agente Jovem de Desenvolvimento Social; (c) criar um sistema de incentivos para estados e municípios que mais avançarem nos indicadores referentes a adolescentes e jovens.

DESENVOLVENDO O TERRITÓRIO

Federação e estados são abstrações. Somente a concretude do território possibilita um nível de integração das ações de diferentes atores sociais, capaz de promover microtransformações locais. Estas necessitam, entretanto, estar articuladas a macrotransformações para ganhar consistência e sustentabilidade. Sem isto, se perdem os esforços e se matam as esperanças.

Esta é uma proposta de criação de Parcerias Multissetoriais Locais envolvendo setores governamentais das áreas de assistência, saúde, educação, segurança pública, trabalho, meio ambiente, habitação, cultura, esporte e lazer e Justiça, além de organizações e lideranças comunitárias (incluindo os segmentos religiosos), da universidade e do setor privado, destinadas promover o desenvolvimento integrado dos territórios pobres.

Seus públicos-alvo seriam municípios de baixo IDHM, territórios de ocupação informal (favelas), quilombos e aldeias indígenas, com prioridade para as áreas com altos índices de vulnerabilidade. São territórios nos quais vêm crescendo a violência social e doméstica, o domínio de grupos marginais (narcotráfico, milícias, grileiros, desmatadores, garimpeiros ilegais), meio ambiente degradado, organizações locais débeis, carência de acesso à saúde e escolas com

baixo desempenho.

Além destes problemas, as suas populações enfrentam questões relativas à qualidade da habitação, à mobilidade, ao acesso à Justiça e aos serviços assistenciais. A suas famílias são, na maioria, pobres ou extremamente pobres. Por outro lado, vêm avançando no fortalecimento das suas organizações sociais, no crescimento dos grupos religiosos, na produção cultural e no empreendedorismo social e econômico.

A partir da criação de uma unidade de Governança Participativa Local (Comitê Local) seria concebido um Plano de Desenvolvimento Local (PDL) e constituído um Fundo de Desenvolvimento Local. O processo de concepção e implantação do PDL deve ser liderado por um Agente de Desenvolvimento Local, com formação específica, encarregado também de promover a articulação da ação de agentes públicos e da sociedade civil, com atuação no território.

O PDL deverá ser construído tomando como ponto de partida os programas de promoção da família, primeira infância e adolescência/juventude, articulados com ações de desenvolvimento social (segurança, fortalecimento das organizações locais, cultura, esporte, educação e saúde), de infraestrutura (saneamento, habitação, urbanismo e titulação),

de gestão ambiental e de desenvolvimento econômico (emprego e empreendedorismo). As metas do PDL deverão ser pactuadas por todos os parceiros e servir de base para a avaliação do processo e dos resultados.

4. EXECUÇÃO INTEGRADA NO TERRITÓRIO



A implantação desta proposta depende de algumas condições básicas, como: (a) formar Agentes de Desenvolvimento Local encarregados de coordenar o planejamento e a execução do PDL; (b) criar Fundos de Desenvolvimento Local para subsidiar os PDLs, constituídos por recursos públicos, contribuição do setor privado e emendas parlamentares; (c) criar sistemas de incentivo para os territórios que mais avançarem no atingimento das metas do Plano de Desenvolvimento Local.

COORDENADORAS TEMÁTICAS:
WANDA ENGEL E LAURA MULLER MACHADO



EIXO

**MEIO
AMBIENTE,
CLIMA E
ECONOMIA
VERDE**



POLÍTICA AMBIENTAL E CLIMÁTICA: ECONOMIA VERDE

O país está diante de uma encruzilhada. Em um mundo que premia ações diretas de descarbonização, o imenso potencial brasileiro tem sido desperdiçado de forma ultrajante. Queimadas recordes, mês a mês, ano a ano, na Amazônia; desmantelamento de instituições públicas de monitoramento e controle; descaso completo com as pessoas que vivem e trabalham em nosso território, que tem ficado mais violento dado que a criminalidade não tem sido combatida. Interromper a destruição do presente é o passo fundamental, o ponto de partida deste documento.

A reconstrução, em novas bases, de nossas políticas ambientais, climáticas e diplomáticas trará benefícios cumulativos para o país.

As nossas empresas terão acesso maior e mais facilitado ao mercado global, ávido por bens e serviços que respeitem o ambiente. Novos empregos – sustentáveis no tempo e com salários maiores – serão gerados a partir de um redirecionamento do país para uma economia verde. Os indicadores de segurança pública, especialmente alarmantes na Amazônia, tendem a melhorar rapidamente com as novas diretrizes econômicas. Povos indígenas, atualmente desrespeitados em seu próprio território, podem e devem ser aliados na proteção das nossas florestas.

Há um valor intrínseco e crescente na floresta de pé. O Brasil é o país mais rico em recursos naturais e em biodiversidade no mundo. Empresas estrangeiras e investidores externos atualmente já pagam mais por produtos que envolvem proteção ambiental e estabilização climática. Eles pagarão ainda mais em 2023 e mais ainda em 2024. Trata-se de um caminho sem volta: *o mundo premia aqueles que atuam efetivamente pela descarbonização*. Esta travessia da “economia velha” para a “economia verde” é difícil para uma grande quantidade de países, mas é extremamente simples para o Brasil, em termos relativos.

O Brasil pode – e deve – liderar os esforços globais por uma economia de baixo carbono. A transição energética é chave para o país, dadas as nossas vantagens comparativas. Empresas, pesquisadores, trabalhadores, rurais e urbanos, podem aliar os interesses evidentes que saltam aos olhos em um cenário de economia verde para obter o máximo de retorno social possível. O governo deve funcionar como um facilitador: trazendo a agenda ESG para dentro do setor público; coordenando as ações dispersas de diversas áreas governamentais; articulando uma diplomacia verde, a partir de um reconstruído Ministério de Relações Exteriores.

Com políticas corretas, o Brasil não tem dificuldades em se comprometer com uma política climática e cumprir o compromisso de redução de 50% de emissões de carbono até 2030, definido pelo Acordo de Paris.

Quanto mais protegemos as nossas matas; quanto mais apostamos em fontes limpas e sustentáveis de energia; quanto mais apoiamos a sociedade (com novos empregos, com a redução da criminalidade e com a defesa dos povos indígenas) mais valor transmitimos à “marca Brasil” para os nossos produtos e serviços.

O uso da terra no Brasil é o tema central. Este uso deve ser organizado, respeitando as leis. Hoje, a pecuária (pastagens) representa 19% de toda a terra disponível, mais do que o dobro dos 75 milhões de hectares (9% do total) ocupados pela agricultura e por florestas plantadas⁴⁵. Não é preciso desmatar mais: ao contrário, devemos aumentar a chamada ILPF, isto é, a Integração Lavoura-Pecuária-Floresta.

DIRETRIZES:

São três as nossas diretrizes principais. Interromper o desmatamento é a linha-mestra do que aqui se propõe. É a partir deste objetivo que as demais propostas se organizam:

01

O NOSSO DESMATAMENTO ILEGAL DEVE SER ZERO

O desmatamento da Amazônia desmoraliza o Brasil perante o mundo e prejudica de forma direta e cumulativa as nossas empresas e os nossos empregos. O desmatamento ilegal deve ser zero. Ponto final. O governo deve reconstruir as instituições públicas e orientá-las para esta premissa que consideramos indiscutível. O governo pode – e deve – ir além, ao gerar incentivos para o desmatamento zero, remunerando aqueles que trabalharem neste sentido.

Atualmente estamos desmoralizados perante lideranças mundiais, públicas e privadas. Se não conseguimos controlar o nosso próprio território, fazendo cumprir a lei, como podemos ter credibilidade em fóruns globais? Ao ver a nossa fauna e flora em destruição contínua, as empresas internacionais que compram os nossos produtos e os investidores estrangeiros que aplicam aqui reagem negativamente. Todos os setores da nossa economia sofrem o impacto, em particular o agronegócio.

O Brasil já cresceu, com geração de empregos e com inflação dentro das metas, mesmo com queda substancial das taxas de desmatamento na Amazônia. Entre 2004 e 2012, período em que o PIB registrou crescimento médio de 4,1% ao ano, a taxa de desmatamento na Amazônia Legal foi cerca de 80% menor na comparação entre o ano final deste período e o ano inicial. Não há oposição entre proteção ambiental e crescimento econômico (com inflação controlada).

O desmatamento ilegal envolve toda uma cadeia de atividades que deveriam ser coibidas pelo Estado. A nossa desmoralização está aí: temos leis claras e instituições já construídas

com o objetivo de monitorar a Amazônia e as unidades de conservação (INPE e ICMBio), de coibir ilegalidades (Ibama e Polícia Federal) e de apoiar e proteger os povos indígenas (Funai e Funasa), mas os crimes ambientais têm aumentado neste governo. Isso é inaceitável e vergonhoso.

De onde vem o desmatamento? 67% estão sob a tutela do setor público (dos quais 27% ocorrem em terras devolutas ou não destinadas; 23% em assentamentos rurais; 12% em unidades de conservação e 4% em territórios indígenas) e 33% é responsabilidade do setor privado (já foi 45% em 2004 e caiu desde então). Fica patente, portanto, que o principal responsável por este descalabro é justamente o setor público – por omissão, ação, falta de incentivos a assentamentos ou simplesmente desmantelamento de instrumentos que antes funcionavam.

Isso precisa mudar urgentemente.

02

COMBATER O AQUECIMENTO GLOBAL É POSITIVO PARA AS EMPRESAS, OS TRABALHADORES E A SOCIEDADE EM GERAL

Precisamos ter clareza quanto a isso. O Brasil pode se beneficiar muito com uma mudança na forma como encaramos este assunto. O mundo desenvolvido e emergente já tem estabelecido que o crescimento econômico deve ocorrer com reduções importantes nas emissões de carbono. O potencial brasileiro, neste sentido, é gigantesco. *Com incentivos certos, a partir de um Governo Federal comprometido com a responsabilidade ambiental e climática, podemos direcionar a nossa economia para a descarbonização necessária.*

Há novos investimentos, internos e externos, a fazer. Uma dinâmica positiva pode, muito rapidamente, tomar conta da economia brasileira. Há novos empregos a ser gerados, tanto na pesquisa quanto no campo: assentados da reforma agrária, por exemplo, poderiam proteger áreas verdes em seus territórios, sendo remunerados por isso.

O Ministério de Relações Exteriores deve fazer parte deste esforço de reconstrução, prática e simbólica, do Brasil. Devemos liderar, em fóruns globais, o debate sobre a formação de um preço global do carbono. Mas qual é a nossa credibilidade, hoje, após quatro anos consecutivos de destruição das nossas florestas? Cobrar pela emissão de carbono é uma saída necessária, em termos globais, para frear o aquecimento global. Este é um debate que é positivo para o Brasil, dadas as nossas potencialidades.

03

A MUDANÇA CLIMÁTICA É QUESTÃO DE GOVERNANÇA

Quando pensamos na Amazônia, pensamos em florestas, mas também em redução dos índices de violência, em melhora dos indicadores de aprendizagem nas escolas e no emprego local. São vários os temas dentro de um mesmo assunto. Da mesma forma deve se comportar o governo: a criação de uma área específica, dentro da estrutura federal, para organizar os diferentes (Meio Ambiente, Agricultura, Relações Exteriores, Ciência, Tecnologia e Inovação, Indústria e Comércio Exterior, Polícia Federal). Isso é boa governança. Isso é trazer a agenda ESG para dentro do Governo Federal.

RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS COM BASE NAS DIRETRIZES

São 18 ações diretas que propomos, com base nas três diretrizes principais:

01

RECONSTRUÇÃO DE NOSSAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS.

O INPE é imprescindível: ele informa a sociedade sobre focos de queimadas. A Funai e a Funasa conhecem os povos indígenas e fazem valer o preceito constitucional – sempre referendado por importantes decisões do Supremo Tribunal

Federal (STF) – de soberania sobre os seus territórios demarcados. O Ibama e o ICMBio têm servidores comprometidos com a defesa florestal e ambiental brasileira. Todas estas instituições devem ser reconstruídas: ações claras (como atualização de equipamentos) e simbólicas (como a valorização dos seus esforços por meio de campanhas ativas).

O desmatamento zero, começando pelo desmatamento ilegal zero, só pode ser perseguido a contento com instituições públicas devidamente equipadas e imbuídas do novo propósito. A pressão da sociedade civil só encontrará eco quando as nossas instituições estiverem reconstruídas.

Na Amazônia há cerca de mil espécies de aves; 1.300 peixes diferentes, quantidade superior à encontrada em qualquer outra bacia do mundo; 21 mil espécies de plantas; e 311 de mamíferos. Além da riqueza natural, a Amazônia Legal abriga uma diversidade cultural expressiva. São cerca de 180 povos indígenas, totalizando cerca de 433 mil indivíduos de diferentes famílias linguísticas, e 640 territórios quilombolas titulados ou em processo de titulação. Além destes grupos, há comunidades ribeirinhas, pescadores artesanais, castanheiros, seringueiros, entre outros ⁴⁶. É desta riqueza que tratamos quando falamos em reconstrução das nossas instituições de monitoramento, controle, proteção e defesa ambiental e climática. E não apenas na Amazônia, embora ela constitua o foco principal: nos demais biomas (cerrado, pantanal, pampas, mata atlântica e caatinga) também a nossa riqueza deve ser protegida da destruição.

02

A RESSIGNIFICAÇÃO DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

Já tivemos, em passado recente, a maior premiação concedida pela ONU – o Champions of the Earth – conferida à pasta. O atual governo criou uma situação esdrúxula: partiram do Ministério do Meio Ambiente as principais ações de destruição e ruína da nossa fauna e flora. Isso é inaceitável. Cabe ao novo governo reconstruir o Ministério do Meio Ambiente em seu papel fundamental, qual seja, o de coordenação direta com as secretarias regionais (de governadores e prefeitos) e com o restante do Governo Federal para fazer valer a Constituição e as leis.

03

FOCO NA GERAÇÃO DE EMPREGOS DIRETOS E INDIRETOS NA AMAZÔNIA

Os estados da Amazônia Legal são aqueles que registram, de modo geral, taxas de desemprego acima da média nacional. São eles: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, além de uma parte da área do Maranhão. Embora em alguns destes estados a floresta tenha sido lamentavelmente desmatada em níveis alarmantes, em boa parte deles (em especial aqueles da Região Norte do país) a floresta tem sobrevivido – a duras penas. Além do elevado desemprego, o território da Amazônia Legal também é marcado por agudas taxas de criminalidade: não apenas de crimes ambientais mas também crimes contra o patrimônio, além de assaltos, roubos, assassinatos e latrocínios. Em uma frase: abandonada pelo poder público, a Amazônia tem sido foco não só de queimadas mas também de pobreza e de violência.

Não precisa ser assim. Um governo efetivamente comprometido com a economia verde é aquele que pensa no impacto direto na sociedade que vive nos territórios verdes. Programas público-privados de treinamento de mão de obra para a preservação florestal são necessários: estes empregos são aqueles que justamente registrarão aumento da demanda em um contexto de descarbonização geral. Além disso, o governo deve ser um facilitador para outros empregos novos e sustentáveis, alguns já mencionados neste documento: no campo de biofármacos, biotecnologia industrial, turismo ecológico, produtos típicos etc.

04

A DEMARCAÇÃO DE NOVAS TERRAS INDÍGENAS E A PROTEÇÃO DE TERRAS JÁ DEMARCADAS

São conhecidos os indicadores de proteção ambiental em territórios indígenas. A Constituição de 1988 é um marco civilizatório ao introduzir modernas noções de soberania territorial aos povos originários. Diferentes decisões do Supremo Tribunal Federal, desde então, confirmaram o que prevê o texto constitucional. Desde 2018, no entanto, diferentes territórios indígenas sofreram invasões e foram

destruídos. Isso é ilegal. As nossas instituições públicas, como o Ibama, a Funai e a Polícia Federal, devem ser reorientadas para coibir os crimes ambientais e penais praticados contra as pessoas e o meio ambiente.

05

O MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES DEVE SER PARTE CONSTITUTIVA DA NOVA POLÍTICA AMBIENTAL

Os nossos diplomatas têm um filão diante de si que deve ser usado ao máximo: apresentar o Brasil como a potência verde que somos. Temos capacidade de liderar debates urgentes no mundo, como o da transição energética e o da economia de baixo carbono (a chamada “economia verde”). O primeiro passo para tal deve ser a introdução do Itamaraty nos fóruns internos do Governo Federal brasileiro que discutirão ações de política ambiental e política climática. O segundo passo é específico do Ministério de Relações Exteriores: uma política ativa, junto a atores globais, de reposicionamento do Brasil e da nossa imagem externa.

A Amazônia não está apenas no Brasil: o Ministério de Relações Exteriores deve liderar uma ação de coordenação e cooperação internacional com os demais países sul-americanos que contam com a Floresta Amazônica em seus territórios. Enquanto fazemos a nossa parte na proteção da fauna e da flora, devemos também apoiar os nossos vizinhos para o mesmo fim.

06

A ECONOMIA VERDE E O REFLORESTAMENTO

No compromisso climático brasileiro, fechado em 2015, havia a meta de cortar 43% as emissões de gases-estufa em relação aos níveis de dez anos antes. O principal caminho para tanto era restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares até 2030. O reflorestamento é imperativo, cujo ato em si gera empregos em áreas que hoje estão degradadas ou simplesmente abandonadas. Uma vez restauradas, as nossas florestas também podem ser fonte sustentável de novos empregos: aqueles ligados à bioeconomia. A

pesquisa ativa sobre a nossa flora tem potencial (já comprovado) tanto na frente acadêmica quanto nos negócios: biofármacos, bioenergia, biotecnologia industrial, química renovável, entre outros segmentos. Imbuído pela agenda ESG, o novo governo pode orientar esforços privados, científicos e sociais para a economia verde. Há uma gama de possibilidades também no turismo ecológico. Com alto potencial de fortalecer economias locais, respeitando o meio ambiente, o turismo ecológico tem visto demanda crescente nos últimos anos e pode representar uma saída para padrões migratórios nocivos, fortalecimento da economia local com empregabilidade e preservação de cultura local.

07

A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA DEVE FAZER PARTE DA NOVA POLÍTICA AMBIENTAL

O Ministério do Meio Ambiente e as instituições públicas da área (como o Ibama e o ICMBio) devem fazer parte do intenso esforço pela transição energética. Cerca de 43% da matriz energética do Brasil, hoje, é renovável. Nesta conta estão incluídos transporte, produção de combustíveis, o seu uso em diversas indústrias e a produção de eletricidade. No setor elétrico, a participação de renováveis é de impressionantes 85%, o que torna as emissões per capita deste setor dez vezes menores do que a média global. Energia competitiva e sustentável é alavanca para o desenvolvimento, a recuperação da indústria, o combate à pobreza e à desigualdade. Uma transição energética bem conduzida e multifacetada trará retornos positivos para a economia e a sociedade brasileira. Importante ressaltar o caráter social que uma transição energética bem conduzida deve ter, de forma a garantir acesso democrático e menos desigual à energia limpa no Brasil.

08

AMPLIAÇÃO DA OFERTA DE CRÉDITO AGRÍCOLA, COM BASE EM UM REMODELADO PLANO SAFRA; ALÉM DISSO, DEVE EXISTIR ESTÍMULO À EXPANSÃO DOS CPRS E CCRS: EM ESPECIAL O CPR VERDE

O Plano Safra não pode mais oferecer a mesma taxa de juros para quem desmata e para quem protege. Quem desmata ilegalmente não pode receber financiamento público. Por meio do Plano Safra e do Pronaf, o governo deve indicar o caminho: crédito subsidiado apenas para quem cumpre as leis ambientais.

Adicionalmente, aquele produtor, seja no agronegócio seja na agricultura familiar, que utiliza serviços florestais, que refloresta, que protege áreas verdes, deve ser o foco de remuneração adequada, que incentiva estas ações.

Os modelos de Cédula de Produto Rural (CPR), envolvendo adiantamento de recursos por produto, e Cédula de Crédito Rural (CCR), que é um título de financiamento mais tradicional, podem e devem ser aprimorados. O CPR verde precisa ser promovido e introduzido em escala para permitir o pagamento por serviços ambientais aos produtores que mantêm área de floresta ou vegetação nativa preservada, além da parcela obrigatória.

Assegurar que os recursos que garantem as fontes para o financiamento, especialmente aos pequenos e médios produtores (Pronaf e Pronamp), para o Proirriga e armazenamento (PCA), Inovagro e outros, tenham a sua aplicação conforme a lei. A regulamentação da Lei Complementar nº 137/2010, que trata do Fundo de Catástrofe, permitirá a solução de gargalos relativos ao seguro rural.

09

PROGRAMA INTEGRADO DE DIFUSÃO DE PESQUISA, TECNOLOGIA E ESCOLAS TÉCNICAS AGRÍCOLAS

A agricultura de baixo carbono, a integração lavoura-pecuária-floresta (ILPF), a produção associada a produtos de origem vegetal ou animal precisam contar com um sistema de pesquisa e difusão que é representado principalmente por uma Embrapa modernizada e fortalecida, focada nos desafios

regionais, pelas universidades e centros tecnológicos. Além de garantir o funcionamento do sistema de apoio científico e tecnológico à cadeia agro e à economia verde, implantar escolas técnicas agrícolas, vinculadas a instituições públicas ou privadas, em todo o país, de modo a criar técnicos, garantir o aprimoramento técnico e a sucessão/formação de empreendedores e técnicos para o agronegócio sustentável brasileiro. As fontes de financiamento devem ser ampliadas, vinculadas às receitas de serviços ambientais e carbono.

Um amplo programa de assistência técnica às 700 mil famílias de agricultores familiares na Amazônia, incluindo os assentados da reforma agrária. Por meio de editais públicos, em parceria com o setor privado, e por meio do fortalecimento do Senar (Sistema S), podemos oferecer valiosa assistência técnica, gerando incremento de renda para as pessoas sem precisar desmatar um centímetro a mais.

Associada à agenda ILPF, devemos também trabalhar junto ao setor privado para introduzir uma estratégia de aumento da produtividade das pastagens. A redução da idade de abate dos bovinos de corte reduz, de imediato, as emissões nos pastos ao mesmo tempo que amplia a produtividade geral. Esta política pode e deve ser combinada com a recuperação dos pastos degradados: são 25 milhões de hectares (16% do total das pastagens brasileiras) que estão severamente degradados; outros 63 milhões de hectares (39% do total dos pastos) estão em degradação intermediária.⁴⁷ A recuperação destes pastos levaria a saltos extraordinários na renda do produtor e, principalmente, nos indicadores brasileiros de proteção ambiental e redução das emissões de gases de efeito estufa.

10

REGULAMENTAÇÃO DO MERCADO BRASILEIRO DE CARBONO E DE SERVIÇOS AMBIENTAIS

O Governo Federal deve buscar a aprovação legislativa de um sistema brasileiro, seja por meio dos projetos de lei já tramitando no Congresso Nacional seja por meio de um novo projeto. Apenas com a formalização de um mercado brasileiro de créditos de carbono se iniciará um desenvolvimento de soluções de

mercado em maior escala e um caminho para futura adesão a um mercado global.

Liderar o processo de regulamentação e institucionalização das evoluções permitidas pela aprovação da Lei nº 14.119, de 2021, a qual institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. A lei permite que sejam captados recursos de pessoas físicas, jurídicas, privadas e de organismos de cooperação internacional para pagamentos de serviços ambientais. É preciso atentar para que sejam assegurados, em uma revisão da lei, maiores mecanismos de financiamento público do sistema, assim como gestão mais compartilhada sobre o processo – ambas as questões foram motivo de veto presidencial em 2021. É preciso criar o instrumento jurídico que torna a legislação realidade, na prática, com definição de fontes pagadoras e metodologias de operação.

O mercado de carbono deve ser regulamentado para atender as premissas do Acordo de Paris, sendo que já é regulamentado na União Europeia, em

alguns estados dos EUA e do Canadá, no Chile, na Islândia e na Suíça. A China começou o seu processo. A regulamentação para um mercado global iniciou-se em 2021, a partir da COP-26. Para que o Brasil seja realmente protagonista neste mercado e cumpra com os seus objetivos, é preciso avançar nesta regulamentação. Estudos apontam um potencial de criação de até R\$ 500 bilhões, caso o mercado fosse regulado e formalizado no Brasil, com registros precisos, sem dupla contagem e com transações certificadas e auditadas sob os parâmetros dos mercados já regulamentados.

Na divulgação das métricas de carbono por parte de empresas públicas e privadas, estabelecer padrões que estimulem transparência e demonstração dos resultados em níveis mais claros e avançados.

O governo também deveria estimular a criação de agências certificadoras, de forma a agilizar o desenvolvimento do mercado.

11

ATENDIMENTO AOS COMPROMISSOS DE SUSTENTABILIDADE ASSUMIDOS PELO BRASIL EM FOROS INTERNACIONAIS, ESPECIALMENTE EM RELAÇÃO AO REDD+

Compromisso formal e público de atender os compromissos e as metas assumidos pelo Brasil em foros internacionais, como o Acordo de Paris, e especialmente o Acordo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+), considerando os interesses nacionais.

Para tanto é preciso liderar as evoluções na governança público-privada da sustentabilidade no Brasil e incentivar a transparência em todas as frentes, incluindo a revisão de legislações, portarias e resoluções aprovadas nos últimos anos que se posicionem em sentido contrário aos compromissos assumidos.

Da mesma maneira, os outros cinco biomas brasileiros – Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga, Pampa e Pantanal – precisam ter as suas metas de preservação e serviços ambientais individuais igualmente respeitados, com planos específicos.

12

PLANO COORDENADO PARA A AMAZÔNIA, ORGANIZADO EM FÓRUM OFICIAL COM INSTÂNCIA EXECUTIVA, COM BASE NO MODELO DO FUNDO AMAZÔNIA

A complexidade e a situação única de tudo que diz respeito ao desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira exigem uma coordenação de políticas, desde um Plano Executivo até um fórum oficial, podendo ser construído com base em evoluções e revisões na estrutura do atual Conselho da Amazônia, com participação de governos, entidades representativas e especialistas, com uma instância executiva específica e dotada de instrumentos de gestão e informações para prestar contas diretamente a todos.

Exemplos de ações são: o crédito rural vinculado à regularização fundiária; a rastreabilidade de produtos originários do bioma Amazônia; transferência de tecnologia e apoio aos órgãos de fiscalização e controle nas instâncias estadual e municipal; programa de inclusão produtiva e resiliência de jovens na Amazônia; fortalecimento e monitoramento remoto, e uso com agilidade de informações do sistema DETER, do INPE. Fortalecimento institucional e maior coordenação de atuação de instituições como Ibama, ICMBio, INPE e organizações do Terceiro Setor.

O Fundo Amazônia deve ser retomado de imediato. Há R\$ 3,3 bilhões disponíveis desde já, estacionados em uma conta corrente do BNDES por lamentável decisão política

do atual governo. Este dinheiro representa mais de dez vezes o orçamento discricionário do Ibama. Com o Fundo Amazônia, novas operações de comando e controle do território serão retomadas. Além disso, o Fundo Amazônia deve ser constantemente aprimorado, com recomposição da sua governança, para que a execução de ações e o uso dos recursos ganhem maior agilidade. Do mesmo modo, doações realizadas ao Fundo Amazônia devem ser administradas com total transparência, e contrapartidas públicas retiradas das restrições do teto de gastos. Com a volta da credibilidade internacional do governo brasileiro, o Fundo Amazônia deve atrair mais doações e investimentos internacionais.

13

AUMENTAR FORTEMENTE AS EXPORTAÇÕES DE PRODUTOS TÍPICOS DA FLORESTA

A Amazônia não está apenas no Brasil, mas é aqui que ela é mais subaproveitada também em um item-chave para a economia: a exportação de produtos típicos. Diferentemente de itens ligados à destruição da floresta, os chamados bens típicos são aqueles cuja produção local pode – e deve – ser sustentável. Estudo recente do projeto Amazônia 2030 indicou o quão ínfima é a participação da Amazônia brasileira no mercado mundial de produtos compatíveis com a floresta.[5] Do início de 2017 até o fim de 2019 a região exportou apenas US\$ 300 milhões de produtos não madeireiros (frutas, castanhas, sementes), agroflorestais (cacau, pimentas etc.) e peixes. Para se ter uma ideia, o mercado global desses produtos é de US\$ 170 bilhões/ano, o que significa que a Amazônia brasileira participa somente com 0,2% deste mercado. Os competidores, neste sentido, são Bolívia, Equador, Costa do Marfim, Guiana, Costa Rica, Uganda e Vietnã. Nenhum deles apresenta condições sociais ou econômicas melhores do que aquelas que temos na Amazônia brasileira. Por que então ficamos tão para trás? Há muito espaço para a Amazônia crescer sem desmatar a floresta. Este crescimento local tem potencial para, já no curto prazo, gerar novos empregos na região.

14

GESTÃO INTEGRADA PARA CUMPRIMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

Maior coordenação para acelerar a implementação e o cumprimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos no meio urbano. Após mais de dez anos da política nacional ainda há a disposição inadequada de cerca de 40% do que é coletado, além de outros 8% que ainda não são sequer coletados. As tecnologias para o cumprimento dos requisitos da política estão disponíveis; o arcabouço legal, idem. No entanto, o avanço na implementação depende de maior coordenação da União com estados e municípios para resolução de gargalos de implementação, como, por exemplo, a disponibilidade de biodigestores e incineradores. Neste sentido, será dada prioridade total, em termos de recursos e integração, assim como financiamento a equipamentos, para que os municípios possam efetivamente executar a coleta, envolver o setor privado e o Terceiro Setor, a fim de que sejam recuperados retrocessos nos últimos anos, seja por pandemia, descontinuidade ou crise financeira.

15

EVOLUÇÃO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E CADASTRO AMBIENTAL RURAL – REFORÇO NA REGULARIZAÇÃO E GESTÃO FUNDIÁRIA; SUSPENSÃO DE TODOS OS CARs FEITOS EM TERRAS PÚBLICAS DESDE 2012

A suspensão de todos os CARs feitos em terras públicas desde a sanção do Código Florestal (2012). O CAR é um registro autodeclaratório, e a suspensão pode ser feita por portaria do Executivo federal. Todos os CARs registrados entre 2012 e 2022 serão examinados com base no cruzamento de informações técnicas e geográficas. Concomitante a este processo, o governo deve oficializar, digitalmente, o “CAR da União”, de forma a registrar todas as terras públicas. Este ato bloqueará, de imediato, todo e qualquer registro futuro de CARs particulares em terras públicas.

Evolução para uma Lei Geral de Licenciamento Ambiental, com um sistema de monitoramento, desburocratizando o licenciamento para a agricultura e a pecuária e agilizando

16

as estruturas de fiscalização, além de possibilitar maior coordenação entre as regulações e a fiscalização do Código Florestal, Lei do Agrotóxico, Estatuto da Terra, Lei do Trabalho Rural e Zoneamento Agrícola de Risco Temático.

Acelerar o atingimento da total cobertura de informações no Cadastro Ambiental Rural, assim como a sua divulgação, instrumentando o Incra com todas as condições de acelerar o processo de cadastramento e regulação sobre terras devolutas e sem cadastro, onde ocorrem com maior frequência ações ilegais de desmatamento e invasões.

A regularização fundiária de pequenas propriedades rurais, principalmente, permitirá melhor fiscalização e identificação de infratores, sendo o melhor caminho para a sustentabilidade ambiental, o monitoramento, a garantia de respeito à delimitação de terras indígenas, comunidades quilombolas e unidades de conservação.

ACELERAR IMPLEMENTAÇÃO DO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO E AÇÕES DE SUSTENTABILIDADE DO CAPITAL HÍDRICO

O Brasil possui 12% das reservas de água doce do planeta e 53% dos recursos hídricos da América do Sul. A Agência Nacional de Águas (ANA) deve ter a sua atuação ampliada de forma a exercer cada vez mais coordenação nacional sobre o tema, com apoio dos ministérios envolvidos. A cooperação com organismos internacionais deve ser intensificada bem como a sequência de obras e medidas para melhorar a resiliência em relação à escassez (seca) ou ao excesso (enchentes). A redução do desmatamento é fundamental neste aspecto, e a diversificação da matriz energética, idem. Todos estes itens devem fazer parte de uma das temáticas do planejamento decenal.

Em relação ao saneamento, é importante aprimorar a instância executiva e a regulação para possibilitar que as metas intermediárias do Marco Legal do Saneamento de garantir acesso à água potável para 99% da população e uma cobertura de 90% para coleta e tratamento de esgoto

até 2033 tenham condição de ser cumpridas, a partir da ampliação das concessões dos serviços de água e saneamento e do aumento do investimento público e privado.

17

GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO INTEGRADO DE PREPARAÇÃO PARA EMERGÊNCIAS, INCLUSIVE EM RAZÃO DE MUDANÇA DO CLIMA

A falta de melhor e mais ampla preparação para emergências afeta a competitividade das cidades brasileiras e do país e permite danos materiais e humanos que poderiam ser evitados. O Governo Federal deve atuar na coordenação de um plano de gestão de emergências e de formação e preparação de uma Força Especial nacional para situações de emergência. O plano nacional deve ser desenvolvido em conjunto com estados e municípios com base em dispositivos de prevenção, proteção e gestão de crises, devendo ser estimulados o conhecimento e a discussão e de melhores práticas nacionais e internacionais. Inclusão do tema mudanças climáticas com a revisão e a integração de sistemas, projetos e políticas nacionais, como, por exemplo, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), instituído em 10 de maio de 2016, o Projeto de Lei nº 3961/20 sobre o Plano Nacional de Resposta à Emergência Climática, alinhados aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

O processo de ordenamento urbano também deve ser acelerado, com o mapeamento e a transparência na divulgação e ações acerca de áreas expostas a maior risco de emergências em todo o país.

18

UM PLANO NACIONAL PARA MITIGAÇÃO DOS EFEITOS DA MUDANÇA CLIMÁTICA

A mudança climática, decorrente do aquecimento global, é um fato estabelecido. Invernos mais quentes, na média, secas mais prolongadas e um regime de chuvas fortes concentradas em períodos atípicos. Calamidades sociais têm se tornado,

infelizmente, mais frequentes. O clima no Brasil já mudou: segundo o Painel Intergovernamental de Mudança do Clima (IPCC, na sigla em inglês), a temperatura na região costeira brasileira (onde vivem 85% da população) aumentou 2,5 graus Celsius entre 1901 e 2012. É plausível supor que, dados os níveis alarmantes de desmatamento desenfreado na Amazônia nos últimos dez anos, as consequências climáticas tenham se agravado. As temperaturas estarão mais altas no Brasil nos próximos anos e, a despeito dos urgentes esforços para estabilizar a temperatura (de que este documento tratou nos pontos anteriores), é preciso que o governo brasileiro esteja preparado para eventos extremos. Eles ocorrerão. A mudança climática tende a gerar estresse relacionado à escassez hídrica em regiões já afetadas por secas, além de enchentes em regiões urbanas densamente ocupadas. O setor público não pode reagir sempre com atraso a eventos cada vez mais previsíveis.

Todos os setores econômicos e os nossos recursos naturais serão impactados por esta mudança climática. Não apenas as variações de temperatura mas também variações nas disponibilidades de recursos hídricos: secas, enchentes, geração de energia elétrica e o abastecimento de água urbana são evidências.

Não podemos nos acostumar com essas consequências e as tragédias sociais e econômicas decorrentes. É preciso mitigar os efeitos da mudança climática, e cabe ao Governo Federal

o papel de proposição e coordenação de um plano nacional neste sentido. Um conselho formado pelas áreas responsáveis no âmbito federal (Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades, Casa Civil, Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério da Economia) e com participação ativa de representantes dos entes federados (como secretarias estaduais e secretarias municipais) é um caminho. O envolvimento dos representantes das áreas de transportes e infraestrutura, das três esferas de governo, é fundamental: são escassos os estudos sobre o impacto das mudanças climáticas na infraestrutura instalada (portos, aeroportos, rodovias, ferrovias e hidrovias), seja em deterioração física seja, também, por sua utilização oportuna por agentes de segurança e/ou sociais em casos de emergências.

A mudança climática também pode afetar onde a infraestrutura é construída e como ela é projetada, pois a atual geografia da produção agrícola pode ser completamente transformada, criando novas necessidades de transporte e talvez tornando a infraestrutura atual ociosa⁴⁸. A mesma possibilidade existe no setor de energia, no qual o desenvolvimento do potencial hidrelétrico pode ser desafiado por mudanças nos padrões de precipitação. Pode haver necessidade de infraestrutura adicional, dedicada à proteção do clima, como defesas e proteção contra inundações. Informações precisas, com cruzamento de dados quantitativos e qualitativos, com base em pesquisa ativa, serão

19

O BRASIL DEVE ESTAR JUNTO DO GRUPO DE PAÍSES QUE TÊM AS POLÍTICAS MAIS MODERNAS PARA USOS DE DEFENSIVOS AGRÍCOLAS

Os defensivos agrícolas (ou agrotóxicos, como são chamados na legislação brasileira) são produtos químicos usados em todos os países do mundo de forma a controlar seres vivos nocivos a plantações. De acordo com o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), os defensivos servem ao controle de plantas invasoras (herbicidas), insetos (inseticidas), fungos (fungicidas), bactérias (bactericidas), ácaros (acaricidas) e ratos (rodenticidas), mas também para acelerar o amadurecimento de plantas⁴⁹.

O uso desses produtos deve ser controlado por causa das consequências negativas – os chamados “efeitos colaterais”.

Dado o papel que o Brasil desempenha na produção agropecuária global, nosso país deve fazer parte do grupo de países que lideram as pesquisas e o controle no uso dos defensivos agrícolas. Não podemos estar no grupo retardatário, que pouco pesquisa ou que simplesmente faz vista grossa para conhecimentos já adquiridos no exterior sobre determinados usos e abusos de agrotóxicos.

20

A RESTAURAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA É FUNDAMENTAL

A restauração da Mata Atlântica garantirá acesso a água de qualidade para milhões de brasileiras e brasileiros. Este importante bioma, recuperado, pode também gerar novos empregos e aumento da renda, com o ecoturismo em áreas já densamente ocupadas. Mais de 70% da população brasileira vive neste bioma, que conta com uma lei específica

de proteção (Lei nº 11.428/2006) e com um passado recente inspirador: nove dos 17 estados que contam com a Mata Atlântica já registravam desmatamento próximo de zero antes de a destruição começar, com o governo Bolsonaro.

A nova governança pública, proposta para o próximo governo, permitirá engajar atores regionais, setor privado e organizações da sociedade civil na defesa da nossa mata e dos nossos rios. Há empregos a ser criados com o ecoturismo, tanto como guias turísticos como em alimentação, artesanato, cosméticos, vestuário, cultural e logística, entre tantos outros. Empregos diretos, para quem vive próximo de rios e da mata, e indiretos, para quem está em outros municípios.

As áreas protegidas, como as unidades de conservação espalhadas pelos municípios no bioma, são responsáveis por mais de 80% do abastecimento de águas para as grandes cidades e capitais. Alguns governos, como do Rio e de São Paulo, já apoiam reservas naturais com o pagamento por serviços ambientais. Esta prática pode ser mais bem coordenada, a partir do Governo Federal, para todos os demais estados que contam com a Mata Atlântica.

LEIS ESPECÍFICAS PARA CADA BIOMA BRASILEIRO E UMA PEC QUE DEFINE O ACESSO À ÁGUA POTÁVEL COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL DO BRASILEIRO

É necessário buscar a aprovação de leis específicas para cada um dos nossos biomas. As evidências disponíveis para os últimos 15 anos da Lei da Mata Atlântica são muito positivas. Uma lei específica para cada um deles, portanto, deve ser uma meta a ser atingida durante um mandato: Amazônia, Pantanal, Cerrado, Caatinga e Pampas.

Há, além disso, um projeto de lei pronto para ser votado na Câmara dos Deputados que regula o bioma marinho. Este projeto representará um avanço inestimável para adequar o uso das nossas águas. Neste sentido, a aprovação de uma PEC que insira o acesso à água potável entre os direitos fundamentais dos brasileiros seria outro passo fundamental.

A NOVA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA DEVE COMEÇAR JÁ

Quando encaramos temas complexos, como descarbonização, e multifacetados, como defesa ambiental, podemos ficar paralisados: parece muito difícil. Encerramos este documento com uma frase de alento. Nós sabemos fazer.

Há mais de 40 anos que os consumidores brasileiros estão acostumados com a ideia de abastecer os seus veículos com etanol, por exemplo. O mundo do futuro próximo não estará baseado em energia poluente e finita, mas assentado em energia limpa e sustentável. Hidrogênio verde, por exemplo, é uma seara de potencialidades incríveis. Energia a partir de fontes eólica e solar já se configura como uma realidade. Ações governamentais, tanto no lado da oferta quanto nos incentivos à demanda consciente, são extremamente necessárias. Pois já sabemos como fazer no Brasil, então o que se coloca aqui é um redirecionamento.

Nós sabemos proteger a nossa fauna e a nossa flora. Não se trata de algo propriamente novo e sem paralelo. Logo após a Constituição de 1988, o governo José Sarney editou decreto instituindo o primeiro programa abrangente de proteção ambiental, o Programa Nossa Natureza, que rompia com a ideia que dominara o imaginário coletivo por mais

de 50 anos: que era preciso desmatar a Amazônia para então crescer. O Ibama foi criado no começo de 1989. Era o início de um grande esforço, público e privado, para conhecer e para proteger a nossa floresta e as populações locais.

Finalmente, nós também já sabemos que é possível aliar crescimento econômico (com inflação baixa e controlada) com desmatamento fortemente em queda. Já experimentamos isso no Brasil.

Em resumo, o que apresentamos aqui é a reorientação da política do Governo Federal nas áreas ambiental e climática. Trata-se de uma urgência não apenas do ponto de vista humanitário mas também do ponto de vista dos negócios. O país ficará ainda mais isolado do mundo, com péssimas repercussões para as nossas empresas e para o emprego, caso insista nesta situação do presente. É preciso fazer o contrário do que o atual governo faz.

Reforçamos: o governo deve reconstruir as instituições públicas de forma a cumprir a lei: o desmatamento ilegal deve ser zero. Este é o ponto de partida. Mas o governo pode – e deve – ir além. É possível orientar as políticas públicas para remunerar aqueles que trabalham pelo desmatamento zero.

COORDENADORES TEMÁTICOS:
PEDRO PASSOS E CANDIDO BRACHER



ENERGIA ELÉTRICA E GÁS NATURAL

O setor de energia, especialmente o da eletricidade, está atravessando a terceira rodada de transformações dos últimos 30 anos. A primeira fase, iniciada em meados dos anos 90, teve como elementos essenciais a desverticalização do setor, separando as atividades de geração, transmissão e distribuição; a mudança na regra tarifária, que deixa de ser baseada em custos para regulação por incentivos e price-cap; e a privatização. A segunda fase se dá no governo Lula, com a introdução de leilões para energia nova, o aumento do gás na matriz energética, projetos estruturantes de hidroeletricidade no rio Madeira e, mais recentemente, fontes renováveis, como solar e eólica. É suspensa a privatização do sistema Eletrobras, e a intervenção nos contratos de venda da Eletrobras (MP 579) e nos preços dos combustíveis deixa as principais estatais em grave situação financeira, reduzindo investimentos. Deixou como herança uma significativa elevação das tarifas e da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). A terceira fase começa no governo Temer com a retomada da desestatização e projetos de modernização do setor, buscando ampliação do mercado livre e maior competição.

O governo Bolsonaro conseguiu privatizar a Eletrobras por meio de um processo de capitalização, mas a lei que permitiu a venda de controle inclui graves distorções, como a obrigação de construção de usinas térmicas em localidades onde não há gás, atropelando o planejamento setorial. Não houve avanço no Congresso nas discussões do PL 414/2021, que trata da modernização do setor.

Desde 2016 Eletrobras e Petrobras passaram por um processo de reestruturação da gestão (apoiado na Lei das Estatais, que buscou profissionalizar a sua administração), reduzindo a influência política, reduzindo alavancagem, o que permitiu a volta de resultados positivos, a retomada de investimentos e o pagamento de dividendos para o Tesouro.

Apesar dos ajustes nas estatais, o setor vai enfrentar muitos desafios nos próximos anos:

- Recuperar a governança setorial fragilizada pela crescente invasão do Legislativo em competências do Executivo e da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), agência reguladora do setor elétrico.
- Recuperar o papel do planejamento setorial com o fortalecimento da Empresa de Pesquisa Energética (EPE).
- Avançar na modernização e na maior competição no setor de energia, incluindo aí a continuidade dos desinvestimentos da Petrobras, mantendo a sua atuação na indústria de óleo e gás sem intervenções políticas na sua gestão.
- Novas regras tarifárias que incluam características de cada fonte, tanto nos benefícios quanto nos custos para o sistema, remunerando adequadamente atribuições.
- Consolidar a transição energética, eliminando subsídios desnecessários e diminuindo impostos e encargos setoriais.
- Regras claras para vencimento de concessões de distribuição que se aproximam de prazo final.

O setor elétrico brasileiro tem o que comemorar: todos os brasileiros têm acesso à eletricidade, ao contrário, por exemplo, do que acontece com o saneamento. Mas 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.

A energia que move o mundo hoje em dia é essencialmente de origem fóssil; a participação do petróleo, do gás natural e do carvão na oferta global de energia é superior a 80%. Portanto, para reduzir as emissões globais de gases de efeito estufa é fundamental atuar no setor de energia. A principal estratégia é a eletrificação: (1) utilizar eletricidade limpa em segmentos da economia movidos a

combustíveis fósseis, como transportes e indústria; e (2) substituir a geração termelétrica fóssil atual por fontes renováveis (hidroelétricas, eólicas, solares, biomassa etc.) e fontes termelétricas não emissoras, como nuclear e geotérmica.

O DESAFIO DESTA *TRANSIÇÃO ENERGÉTICA* EM TERMOS DE INVESTIMENTOS E AÇÕES É ENORME, E O PROCESSO DEVERÁ LEVAR ALGUMAS DÉCADAS. NO ENTANTO, ELA PROPORCIONA UMA GRANDE OPORTUNIDADE PARA O BRASIL, QUE É A EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS “LIMPOS” COM ALTO VALOR DE MERCADO, COMO HIDROGÊNIO, AÇO E FERTILIZANTES “VERDES”, COMBUSTÍVEIS SUSTENTÁVEIS DE AVIAÇÃO E OUTROS.

Esta oportunidade resulta de diversos fatores. A matriz energética brasileira já é excepcionalmente limpa, com cerca de 43% da energia proveniente de fontes renováveis. Nesta conta estão incluídos transporte, produção de combustíveis, o seu uso em diversas indústrias e a produção de eletricidade. No setor elétrico, a participação de renováveis é de impressionantes 85%, o que torna as emissões per capita deste setor muito menores do que a média global. A nossa energia renovável-chefe é a hidroeletricidade: os seus reservatórios de acumulação são as “baterias” do sistema, que permitem a integração competitiva dos abundantes recursos renováveis no país, mas que possuem produção variável, como eólica e solar.

Esta abundância de eletricidade limpa nos torna competitivos para a produção de diversos produtos de “baixo carbono”. Um exemplo é o hidrogênio verde, tema de grande interesse global. Um dos fatores que favorecem o Brasil é o fato de podermos utilizar os equipamentos de eletrólise da água com eficiência elevada, pois temos um “mix” de geração que produz energia limpa constante dia e noite. Em contraste, os países que usam somente energia solar para a eletrólise, como a Índia, serão obrigados a recorrer a baterias para transferir parte da geração solar diurna para o período da noite, o que encarece o processo. Esta produção de hidrogênio “baixo carbono” pode também alavancar a produção de amônia “verde”. Além de ser um produto de alto valor de exportação, pois reduz as emissões do processo atual de produção

de fertilizante, baseado em gás natural, a amônia verde pode reduzir a nossa dependência de fertilizantes nitrogenados importados, aumentando a segurança do agronegócio.

No caso dos transportes, dispomos do etanol, já amplamente utilizado, além do biodiesel e da eletricidade limpa para veículos elétricos. As perspectivas adicionais do etanol são muito positivas: já há iniciativas para a produção de combustível limpo para aviação, o uso de vinhaça para produção de biometano “limpo”, que pode substituir o gás natural na produção de fertilizantes; o uso da chamada cana “energética” como fonte de biomassa competitiva; e muitos outros. O nosso segmento de mineração é protagonista no fornecimento de insumos para a transição energética global, como cobre, lítio, níquel, cobalto, terras raras, entre outros. Finalmente, temos muitas alternativas para utilizar o gás do pré-sal na geração de riqueza para o país com benefícios ambientais, deslocando combustíveis mais poluentes na geração de eletricidade, no transporte e na indústria.

Além de abundantes, os nossos recursos limpos são também muito competitivos em termos econômicos, sem necessidade de recorrer a subsídios e recursos financeiros governamentais, que são escassos e de grande importância para as nossas múltiplas necessidades sociais.

O CHAMADO “*GREEN PREMIUM*”, QUE É A DIFERENÇA ENTRE O CUSTO DE “LIMPAR” UMA ATIVIDADE ECONÔMICA E O DE MANTÊ-LA “SUJA”, É MUITO BAIXO NO BRASIL, CHEGANDO A SER NEGATIVO EM ALGUNS SEGMENTOS. ISTO SIGNIFICA QUE OS “VERDES” AMBIENTAL E MONETÁRIO DO PAÍS ESTÃO BASTANTE ALINHADOS.

Em resumo, o Brasil tem uma grande oportunidade para desenvolver de forma inteligente um amplo leque de tecnologias e serviços que alinham benefícios econômicos, sociais e ambientais. Podemos nos posicionar como o maior fornecedor de serviços climáticos e ambientais do planeta.

DIRETRIZES

A transição energética deve ocorrer em três dimensões principais: (1) oferta (como produzimos energia); (2) demanda (como consumimos energia); e (3) justiça energética (como disseminar de forma equânime os benefícios advindos da transição). As seguintes ideias poderiam nortear as estratégias do setor de energia nacional para estas dimensões:

01

O SETOR DE ENERGIA É UM MEIO, E NÃO UM FIM, PARA UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO DO PAÍS

A energia competitiva, limpa e confiável é alavanca para o desenvolvimento, para a recuperação da indústria, e para o combate à pobreza e à desigualdade, que são os objetivos estruturantes para a nação.

02

COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL E GOVERNANÇA

O Ministério de Minas e Energia (MME) precisa trabalhar coordenadamente com as agências reguladoras – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Brasil (ANP), ANEEL e Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) – para definir normas e tarifas nos casos em que falhas de mercado impedem a livre competição, como por exemplo nos monopólios naturais ou no uso de bens públicos. É importante reorganizar a governança setorial, respeitando o papel e a independência de cada instituição, e evitando duplicidade de funções entre as instituições, além de, sobretudo, não utilizar o Legislativo para substituir o papel do regulador, do planejador e do formulador de políticas públicas. Também serão fundamentais a coordenação e o alinhamento intergovernamental em temas de interesse estratégico para o país, como hidrogênio e nuclear.

03

ARTICULAÇÃO PARA UMA POLÍTICA INDUSTRIAL E DE INOVAÇÃO MODERNA

A indústria de energia estará no centro da política industrial do país, que deve olhar para o futuro em vez de para o passado, de forma a preparar o Brasil para ofertar produtos de baixo carbono. Energia limpa, confiável e competitiva é também a alavanca para o desenvolvimento, a implementação de uma indústria verde e o combate à pobreza e à desigualdade. A partir da energia poderíamos tornar viável e respaldar um moderno projeto nacional de desenvolvimento, com grande oportunidade de alinhar recursos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e Inovação com uma agenda de inovação pública e privada no país.

04

CUSTO DA ENERGIA

Embora o Brasil seja o país da energia de baixo custo, os preços pagos pelos consumidores são muito altos, e têm aumentado cada vez mais, afetando a competitividade industrial e o orçamento das famílias. Por exemplo: (1) cerca de 30% do custo de produção de pão, carne e leite provém da tarifa de energia; (2) além destes custos indiretos, a “conta de luz” é o segundo item de custo na cesta básica dos brasileiros. A energia é cara porque a conta de luz incorpora muita coisa que não deveria estar lá: 50% do total da conta resulta de subsídios, encargos e impostos. Em outros países este número é, em média, 30%. Estes “penduricalhos” têm origem nas pressões de lobbies por mecanismos que “socializam” custos, criam reservas de mercado e distribuem subsídios, sem olhar para o consumidor.

05

RELAÇÃO ESTADO-CONSUMIDOR-CIDADÃO

A transição energética é um tema de excelência para a relação entre Estado e cidadão, dado que envolve campanhas de conscientização permanente, a implementação do direito à portabilidade da conta de luz (abertura do mercado, de forma economicamente sustentável), além da geração de empregos em novos setores e a busca de benefícios sociais e de integração regional e empregos. O consumidor está no centro da indústria de energia, mas é ainda pouco representado nas decisões.

06

O QUE PODEMOS ALMEJAR NA DIMENSÃO DE BENEFÍCIOS SOCIAIS

Como visto, o setor foi ao longo do tempo sendo capturado por muitos interesses não transparentes, que trouxeram custos crescentes ao consumidor final. A competição (sem preconceitos) deve ser a principal forma e o principal meio para restaurar o protagonismo e reposicionar o setor como alavanca de valor para o país. O principal desafio de políticas públicas na transição energética é adaptar o arcabouço normativo, criando estrutura de incentivos para que as oportunidades se desenvolvam e surjam negócios em um ambiente sustentável economicamente com coordenação e governança institucional. A crescente digitalização do setor também traz um incrível conjunto de oportunidades, com potenciais benefícios a consumidores de diferentes classes sociais.

QUESTÕES TÉCNICAS

Além dos temas estratégicos, o setor de energia do Brasil possui várias questões técnicas que precisam ser resolvidas pragmaticamente nos próximos anos e que demandarão uma agenda de ações de curtíssimo, curto, médio e longo prazos. Esta agenda possui itens com distintos tempos de maturação, riscos e impacto no setor, o que enseja a construção de uma lista de prioridades. Neste sentido, sugere-se conversa detalhada com as instituições para o entendimento destas prioridades.

Proposta: reforma do marco legal

DESAFIOS

Quando venta muito 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 Mississipi, nos Estados Unidos. Por isso não deveríamos descartar a priori o estudo integrado da “vocaçãõ” de cada bacia hidrográfica, contemplando inclusive a construção de novas usinas hidroelétricas, sejam estas convencionais (de preferência dotadas de reservatórios) ou reversíveis. É verdade que são poucos os trechos de rios onde se poderiam localizar empreendimentos que satisfaçam simultaneamente as restrições ambientais, sociais, técnicas e econômicas. Porém, “poucos” não é o mesmo que “nenhum”.

O 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 sustentável”, 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 estas 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 termoelétricas. Enquanto o percentual de produção de eletricidade por usinas eólicas e solar 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, na medida que esta participação for aumentando, o conjunto de usinas hidro e termoelétricas existente pode não ser suficiente e, desta 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 comercializados 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.

Nos anos recentes observou-se a extensão de subsídios não mais necessários para energias renováveis, em especial a de geração fotovoltaica, tornando o saudável processo de transição energética desnecessariamente custoso e regressivo do ponto de vista distributivo. Isso ocorre porque a expansão da geração distribuída no país – parte da agenda de modernização do setor – tem se dado para grandes consumidores, que deixam a rede das distribuidoras locais e se tornam consumidores livres. Neste processo o mercado livre de energia vai registrando uma diferença significativa de custos em relação ao mercado cativo, em uma transferência perversa de renda dos pequenos para os grandes consumidores. Além disso, geram uma sobrecontratação nas empresas de distribuição de energia, altamente reguladas pela ANEEL, afetando as suas margens operacionais.

A reorganização da alocação ou mesmo a eliminação de subsídios são as pautas mais relevantes do setor para que o Brasil, país rico em diversidade de fontes, possa seguir com a transição para uma matriz ainda mais limpa, sem o impacto altista – injusto e desnecessário – sobre as tarifas de energia elétrica.

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 destinam-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.

Durante prolongadas estiagens é preciso gerar energia de outra fonte que, como as hidroelétricas, também seja despachável. As termoelétricas cumprem este papel, e, entre os diversos combustíveis que se possa 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.

A obrigação de construção de térmicas, incluída na lei da Eletrobras, trouxe de volta ao debate a construção de gasodutos – Brasduto. O setor de gás natural não é semelhante ao de eletricidade no que diz respeito à universalização do serviço. Ao contrário de água potável e eletricidade, o 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. Neste sentido, as usinas termoelétricas 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). No entanto, nos anos recentes houve enorme pressão para a interiorização do gás, com a construção de gasodutos a ser bancados pelo governo brasileiro.

COORDENADORES TEMÁTICOS:

ELENA LANDAU, JERSON KELMAN E LUIZ AUGUSTO BARROSO



EIXO

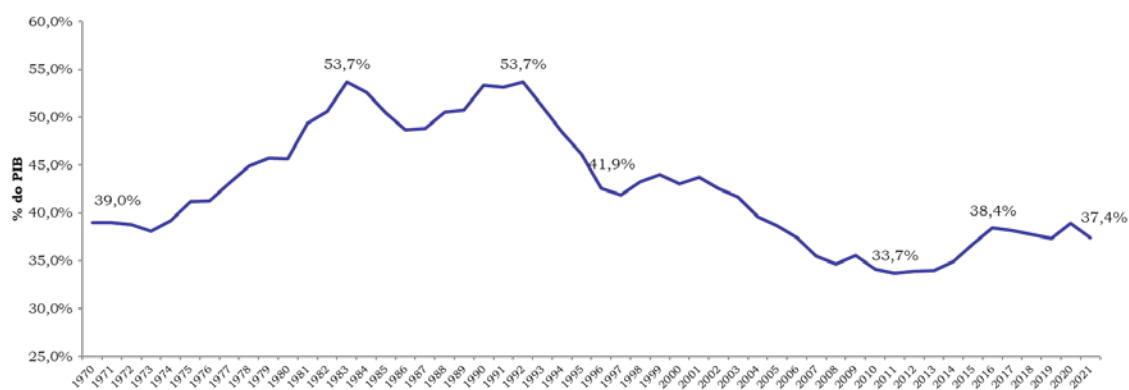
**GOVERNO,
INSTITUIÇÕES
E ECONOMIA**

INFRAESTRUTURA

O investimento em infraestrutura – público e privado – no período de 2019 a 2022 deve ser da ordem de 1,7% do PIB, fechando 2022 pouco abaixo desta média. Este nível é claramente insuficiente para impulsionar a economia e reduzir a desigualdade, ampliando o acesso e a qualidade dos serviços, e garantindo maior resiliência às mudanças climáticas.

O setor de infraestrutura se caracteriza pelo baixo estoque de capital (Gráfico 1) e insuficiência de investimentos, principalmente em transportes e saneamento básico, o que resulta em serviços deficientes e risco de integridade, associados a uma manutenção inadequada, baixa eficiência e produtividade dos ativos, e custos elevados de operações.

GRÁFICO 1: TRAJETÓRIA DO ESTOQUE DE CAPITAL EM INFRAESTRUTURA, EM % DO PIB, 1970-2021



Fontes: Frischtak e Mourão, (IPEA 2018, Capítulo 3) e Inter.B (estimativas próprias).

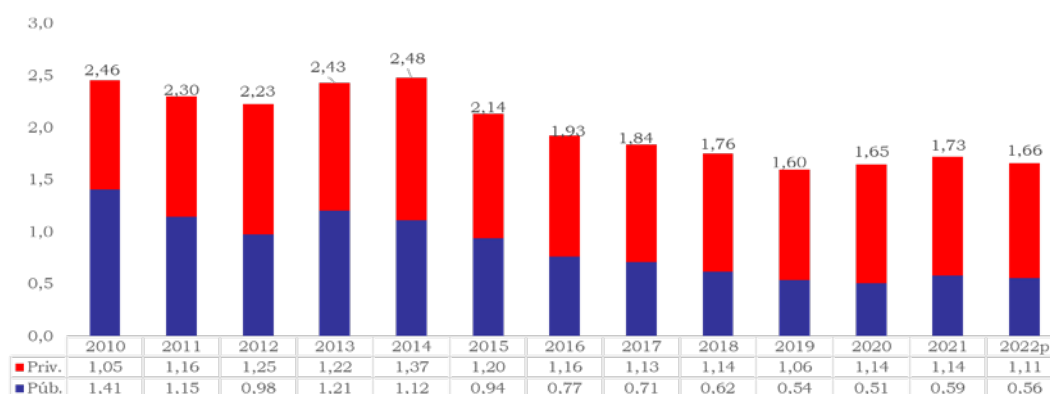
Os investimentos em infraestrutura estão de fato muito aquém do necessário: como proporção do PIB, estes vêm se reduzindo nos últimos anos, de uma média de 2% do PIB no período 2001-20 para cerca de 1,7% em 2021-22, enquanto seriam necessários de 3,6% a 4,1% nas próximas duas décadas para modernizar a infraestrutura do setor (Tabela 1 e Gráfico 2).

TABELA 1: INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA POR SETOR, % DO PIB

	Média 2001 - 2021	Necessário	Hiato	Hiato/Inv. Médio (%)
Transportes	0,70	1,74	1.04	1,50
Energia	0,61	0,86	0,25	0,41
Telecomunicações	0,55	0,64	0,10	0,18
Saneamento	0,19	0,37	0,18	0,96
Total	2,04	3,61*	1,57	0,77

Fontes: Adaptado de Frischtak e Mourão (IPEA 2018, Capítulo 4) e Inter.B (estimativas próprias). Foram considerados os níveis de investimento necessários para atingir o estoque-alvo de cada setor em 20 anos. (*) Para esta simulação, foram consideradas as projeções da trajetória do PIB potencial que estaria abaixo de 1,5%, estimadas com base no crescimento da PIA e no crescimento médio anual da produtividade do trabalho (PIB/População ocupada) no período 1992-2021, ou seja, 0,80%. Quando se leva em consideração um PIB potencial da ordem de 2% ao ano, os investimentos necessários em infraestrutura para atingir o estoque-alvo de infraestrutura (60,4% do PIB) em duas décadas aumentam consideravelmente – ultrapassando 4% do PIB.

GRÁFICO 2: INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA POR INSTÂNCIA PÚBLICA E PRIVADA, 2010-2022(P), EM % DO PIB



Fonte: Inter.B (estimativas próprias). A estimativa de PIB de 2022 foi coletada do Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de julho, da IFI. Ver “Uma análise retrospectiva do estoque e fluxo dos investimentos em infraestrutura e projeções para 2022”, Inter.B, Carta de Infraestrutura. Ano 9, nº 21. 6 de maio de 2022.

POR QUE O GOVERNO BOLSONARO NÃO CONSEGUIU DAR UMA RESPOSTA?

Primeiro, não se construiu uma coalizão reformista para propor, discutir e aprovar uma Reforma do Estado que proveria o espaço fiscal para ampliar de forma responsável os investimentos públicos e uma governança que viesse garantir uma alocação adequada de recursos. Pelo contrário, as falhas de primeira ordem na governança dos investimentos públicos foram magnificadas pelo processo orçamentário e emendas pouco transparentes que em 2020 e 2021 perfizeram 41,7% e 39% no total destinado e investimento público no Orçamento Geral da União (OGU), levando a desperdícios e má alocação dos recursos, refletindo as piores práticas clientelistas e patrimonialistas que atrasam o país.

Segundo, o imperativo de expandir os investimentos privados enfrenta um amplo espectro de obstáculos. Apesar da atratividade do país, pelo excesso de demanda de investimento em infraestrutura, grande extensão territorial e carteiras significativas de projetos, há uma concentração em relativamente poucos incumbentes, investidores aclimatados ao país; já entrantes são poucos.

■ **Permanecem elevadas a insegurança jurídica e a imprevisibilidade regulatória,** esta última agravada por uma

politização crescente das indicações das agências, e logo ampliação do risco regulatório.

■ **O véu de incerteza encurta os horizontes por força das ameaças ao arcabouço fiscal e da volatilidade macroeconômica,** elevando o

custo de capital e pressionando o custo de financiamento com prêmios de risco.

■ **Investidores estrangeiros são particularmente suscetíveis às declarações intempestivas do governo** em relação a países e jurisdições relevantes que o país mantém relação de cooperação, de comércio e investimento, e **principalmente na esfera ambiental, com ênfase maior na Amazônia e povos originários.**

■ **O fato de o país ainda não ter ingressado na OCDE e aderido às regras de boa governança da instituição, inclusive no que diz respeito ao combate à corrupção, é igualmente uma barreira relevante ao capital externo.**

O governo continua a subestimar os danos materiais e simbólicos da destruição reputacional gerada por

uma política ambiental e uma visão deformada da Amazônia como objeto de exploração predatória e do seu corolário – o descuido com os povos originários, a invasão de terras indígenas e a expansão da criminalidade. São dimensões essenciais para o país, inclusive pela importância que assumiram no âmbito global. Atrair o setor privado irá demandar a reconstrução da imagem do país, a sua credibilidade, e acertar um compromisso crível com a Amazônia, o meio ambiente e os povos originários.

RECOMENDAÇÕES

O Brasil tem um grande potencial de tornar-se um destino de investimentos de infraestrutura com uma dimensão socio-ambiental significativa, dado a sua relevância no âmbito das mudanças climáticas, o potencial em energias renováveis e de ganhos de eficiência energética, e as contribuições do setor para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Esta dimensão se expressa em particular no âmbito da qualidade de vida da população mais pobre e vulnerável com a expansão da cobertura e melhor qualidade de infraestruturas essenciais, a exemplo de mobilidade urbana e interurbana, saneamento básico – inclusive em áreas rurais – e inclusão digital.

A modernização da infraestrutura brasileira demandará um aumento nos investimentos públicos corretamente priorizados e executados de 0,5% para estimados 0,9% do PIB, e investimentos privados de 1% para ao menos 2,8% do PIB. **O país necessita prioritariamente mobilizar mais recursos privados, inclusive externos, e melhorar a governança dos investimentos públicos, que devem ser direcionados para onde maiores forem os retornos para a sociedade.** O investimento público, em particular, requer melhor planejamento e menos arbítrio. É essencial uma carteira de projetos sujeitos *ex-ante* a uma análise de custo-benefício séria e com publicidade, garantindo que recursos públicos sejam corretamente direcionados e executados de forma eficiente.

Para tanto, é necessário:

01

TORNAR O INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA UMA POLÍTICA DE ESTADO E GARANTIR A SUA MELHOR GOVERNANÇA

Imperativo usar da forma judiciosa e criteriosa os recursos públicos, cada vez mais escassos, o que supõe integridade e qualidade nas decisões de governo; e continuidade ao longo de vários governos. Sendo política de Estado, não deveria haver espaço para personalismos. Neste sentido, o mais importante é estabelecer boas regras e evitar que o poder discricionário de alocar recursos se concentre nas mãos de um indivíduo, levando ao risco presente de má alocação e desperdício, garantindo um emprego judicioso e criterioso de recursos públicos, que não podem e não devem ser sujeitos a influências políticas de grupos de interesse ou decisões arbitrárias, visando o ganho político ou pessoal.

02

AMPLIAR DE FORMA RESPONSÁVEL (RESPEITANDO AS RESTRIÇÕES FISCAIS) E COM RACIONALIDADE ECONÔMICA OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS, DIRECIONANDO-OS PARA PROJETOS DE MAIOR RETORNO PARA A SOCIEDADE

Em anos recentes, o investimento público em infraestrutura oscilou em torno de 0,5%-0,6% do PIB (em contraposição a mais de 1% do PIB até meados da década passada), por força da crise fiscal, e da má qualidade de muitos investimentos e das suas sequelas. Em 2022 deverá representar cerca de um terço do total. Há de fato espaços nos quais o setor privado investe muito abaixo do necessário, em que a taxa social de retorno diverge de forma significativa da taxa privada, e podem ser identificadas e quantificadas externalidades de primeira ordem.

03

O PLANEJAMENTO DE GOVERNO REQUER MAIOR CUIDADO E RIGOR NOS CRITÉRIOS DE ESCOLHA DE INVESTIMENTOS, INCLUINDO UMA ANÁLISE EX-ANTE DO CUSTO-BENEFÍCIO DOS PROJETOS E A SUA TAXA SOCIAL DE RETORNO

Esta seria condição necessária para que os projetos avancem no ciclo de planejamento, que ainda é sujeito a forte influência política. Ao mesmo tempo, o processo ignora a dinâmica do investimento privado, e perde-se assim muita informação relevante, reduzindo a eficácia dos planos que acabam por não se traduzir em programas e ações concretas.

04

GARANTIR MAIOR SEGURANÇA JURÍDICA PARA OS INVESTIMENTOS PRIVADOS, COM MAIOR CLAREZA, TRANSPARÊNCIA, ESTABILIDADE E OBEDIÊNCIA ÀS REGRAS E À SUA APLICAÇÃO

Seria desejável, na esfera do judiciário, acelerar/dar precedência a revisões de decisões monocráticas pelos colegiados, para fortalecer a estabilidade do direito, e o uso jurisprudencial do consequencialismo, pelo filtro *ex-ante* do impacto econômico das decisões judiciais; no âmbito contratual, a utilização sistemática de instrumentos de arbitragem e comitês de resolução de disputas, para dirimir conflitos; e no perímetro dos órgão de controle, melhor definição das instâncias e competências desses órgãos.

05

APRIMORAR A REGULAÇÃO DO SETOR, REFORÇANDO O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS, A SUA AUTONOMIA TÉCNICA E ADMINISTRATIVA, PROTEGENDO-AS DA INTERFERÊNCIA POLÍTICA

Esta vem se acentuando em anos recentes, com indicações de dirigentes nem sempre com os necessários requisitos técnicos para a função, e a omissão do Senado na avaliação das competências dos indicados. É necessário ao mesmo tempo atualizar a ação das agências, reduzindo a carga regulatória por força da revisão do impacto de normas e

decisões, com especial atenção às barreiras à entrada interpostas pela política regulatória. A previsibilidade regulatória é um bem público que se reforça pela despolitização das agências e a sua autonomia decisória. O poder público deve-se ater ao espírito e à letra da Lei das Agências de 2019, propiciando desta forma uma redução do risco regulatório e logo ampliando a atratividade dos investimentos em infraestrutura ao não permitir o uso das Agências para fins de barganha política, como moeda de troca. Neste sentido, **deve-se rejeitar liminarmente a “PEC das Agências”**, que desmembra as funções das agências, retira o seu poder normativo e as enfraquece.

06

AMPLIAR A PARTICIPAÇÃO DOS MERCADOS DE CAPITAIS NO FINANCIAMENTO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA

No início da década passada, o setor público era o principal responsável pelo financiamento dos investimentos em infraestrutura no Brasil⁵⁰. Em 2010 o setor público foi responsável por financiar 76,1% do valor investido, sendo o BNDES responsável por 63% dos R\$ 186,2 bilhões destinados ao financiamento público de infraestrutura em valores constantes. Desde 2016 a introdução da TLP – e a redução do crédito subsidiado –, combinada com o uso de debêntures e outros instrumentos, magnificou o potencial de participação dos mercados de capitais no financiamento de projetos de infraestrutura. Na medida em que empresas e desenvolvedores gradativamente “ocupem” o seu balanço ao prover garantias, se torna essencial o Project Finance, cuja característica básica é o financiamento de projetos com base no seu fluxo de caixa, com participação ativa de seguradores, bancos e outros agentes, e que venham a contribuir para filtrar os projetos e melhorar o seu desenho e a sua execução. O BNDES – cumprindo o seu papel de inovar – deveria sair da “zona de conforto” do excesso de garantias e ser pioneiro neste tipo de estrutura, com apoio das multilaterais.

07

FORTALECER O PAPEL DO BNDES COMO ESTRUTURADOR DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA

O programa de concessões e privatização deve se estender por talvez mais de uma década. O BNDES deve ser pensado como instrumento essencial para dar materialidade tanto ao pipeline quanto à modelagem do processo de privatização de empresas estatais e serviços providos por estados e municípios (a exemplo do saneamento e da reciclagem de resíduos sólidos, ou ainda no âmbito da mobilidade urbana), intensificando o apoio técnico a estados e municípios. No âmbito do financiamento, o banco deve ser pioneiro de estruturas financeiras inovadoras como o Project Finance, de modo a dar materialidade a uma carteira ampliada de concessões, autorizações, e de privatização de ativos das diferentes instâncias de governo.

08

APRIMORAR O PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS (PPI)

O PPI é uma excelente inovação institucional; deveria ser mantido, pois cumpre função relevante de interlocução, coordenação e informação sobre os projetos de infraestrutura. O primeiro desafio do PPI é ampliar uma carteira crível de projetos, e para tanto é relevante assegurar que os projetos que venham a ser incluídos para ser licitados sejam exequíveis, e da mesma forma o seu cronograma. Neste sentido, os estudos não podem prescindir de rigor técnico, e os resultados necessitam de credibilidade.

Em suma, é possível ampliar os investimentos em infraestrutura e melhorar a sua qualidade com as iniciativas aqui propostas, combinado com ações decisivas de reconstrução da imagem do país e a sua reputação internacional, com foco na questão ambiental e da Amazônia em particular. O país deveria ser capaz de atrair grandes fundos e captar recursos em escala para o setor, o que não acontece ainda pelo fato de não fazermos parte

da OCDE – e logo não seguirmos certas regras de boa governança, inclusive no âmbito da transparência e do combate à corrupção. É fundamental que se tenha o médio e o longo prazos como horizonte, e, nesta perspectiva, o objetivo de uma ampliação dos investimentos de 0,2% a 0,3% do PIB anualmente ao longo da próxima década, factível se os

esforços forem tomados como política de Estado. Se espera que o governo que venha a assumir em 2023 tenha uma postura distinta e ações concretas para recuperar a credibilidade do país, ingressarmos na OCDE e transitarmos para uma economia mais aberta, inclusiva, sustentável e competitiva. .

CONSIDERAÇÕES E PROPOSTAS PARA ALGUNS SEGMENTOS-CHAVES EM INFRAESTRUTURA

Transportes. Na infraestrutura da logística de transportes, permanece o desafio de reequilibrar a matriz e melhorar a qualidade da infraestrutura. Combinado ao baixo nível de integração entre modais, os custos de logística na economia estão próximos de 13% do PIB, 1%-4% superior a outros países continentais.

Rodovias. Desde 1995, com a aprovação da Lei das Concessões, sucessivos governos vêm promovendo a entrada de operadores e investidores privados em concessões rodoviárias. Atualmente, do total de 65.765 km de rodovias pavimentadas federais, 12.079 km estão concedidos. Na carteira do Programa de Parcerias de Investimento (PPI) há um conjunto de rodovias que serão objeto de concessão, e cuja extensão totaliza 11.341 km, de modo que no fim do processo, que deve se alongar por alguns anos, caso todas as rodovias sejam efetivamente concedidas, mais

de 36% das rodovias federais em extensão estarão sob responsabilidade privada. Inversamente, quase dois terços das rodovias federais pavimentadas permanecerão sob responsabilidade do Governo Federal, num quadro de crescentes restrições fiscais. Ao mesmo tempo, o Governo Federal tem encontrado dificuldade de construir um ambiente licitatório mais aberto e competitivo, inclusive pelos elevados requisitos de investimentos e custos operacionais associados a rodovias de grande extensão e complexidade. Daí a importância de um novo padrão de concessão que venha a complementar o padrão vigente no âmbito federal.

Propõe-se que o Governo Federal ofereça um programa de concessões rodoviárias mais acessível, com a redução de barreiras à entrada de novos operadores, com concessões de menor extensão, custos operacionais e

investimentos. O novo padrão seria compatível não apenas com as diretrizes que alicerçam a concessão de serviços públicos no país, e definidas na Lei das Concessões de 1995, mas com as normas regulatórias e a própria prática da ANTT na elaboração dos contratos de concessão. Um programa dessa natureza poderia, portanto, ser levado a cabo em prazo relativamente curto, e consistente com as necessidades de melhoria da qualidade das rodovias do país que permanecem sob a responsabilidade direta do Governo Federal. Estudos recentes estimam um potencial de concessão de aproximadamente 8.400 km adicionais de trechos federais sob 70 novas concessões em uma modelagem mais acessível, em linha com o que já é adotado em alguns estados⁵¹. Ressalta-se que o novo modelo permitiria a concessão de trechos com volume médio de tráfego menor – na média de 5 mil veículos/dia, ante 11,9 mil nas últimas cinco concessões federais realizadas – e de extensão significativamente reduzida (média de 119 km), sendo que o bloco adicional de concessões equivale a cerca de 69% das 24 concessões federais atuais, e 74% daquelas listadas no PPI, ambas em extensão.

Ferrovias. Este modal teve, definido pela Lei nº 14.273/21, um novo marco legal que cria condições para expandir os investimentos privados por meio do instituto das autorizações (78 requerimentos até maio 2022, dos quais 27 com contratos assinados). As concessões, contudo, permanecem como regime jurídico sob o qual operam as

grandes empresas ferroviárias, e os seus contratos têm sido renovados de forma antecipada contra compromissos de investimento. O novo marco traz permissão da construção e da operação de novas ferrovias por autorização, à semelhança do que já ocorre na exploração de infraestrutura em setores como telecomunicações, energia elétrica, portuário e aeroportuário, e inova no aproveitamento de trechos ociosos e na prestação do serviço de transporte ferroviário. **É fundamental que a regulamentação da Lei nº 12.273 venha dirimir questões relativas à convivência dos dois regimes e assegurar que as autorizações não sejam uma opção a custo zero e sem prazo de execução, incentivando o comportamento oportunista dos agentes. Ademais, os investimentos públicos ou financiados com recursos públicos devem passar por filtros mais rigorosos**, evitando projetos de qualidade duvidosa, como a Transnordestina e a FIOLE, e retirando do PPA a Ferrogrão, que com toda a probabilidade não passaria por uma avaliação ex-ante de custo-benefício. **Finalmente, deve-se reexaminar a conveniência e a oportunidade do decreto de maio de 2022 que constitui a Infra S.A.**, resultado da fusão da Empresa de Planejamento e Logística e da VALEC.

Portos. As reformas neste segmento já têm três décadas, com a Lei dos Portos de 1993, que impulsionou e deu maior segurança jurídica aos arrendamentos de terminais nos

portos públicos; a nova Lei dos Portos de 2013, que ampliou o regime de autorização para terminais fora dos portos públicos e com carga relevante de terceiros; e mais recentemente a concessão da própria administração portuária, no caso do porto de Vitória (Codesa). Há fundamentalmente dois desafios para o setor:

■ **Dar continuidade a novos arrendamentos (e autorizações)**, principalmente de terminais de graneis e contêineres, **levando em consideração os riscos econômicos associados à verticalização**, no sentido de as empresas armadoras operarem os seus próprios terminais.

■ **Avançar nos dois primeiros anos de governo na concessão dos portos de Itajaí, Santos, Salvador, Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro**, de modo que os ganhos de eficiência de uma administração privada se ampliem de forma sistemática ao longo dos clusters portuários do país.

Aeroportos. A desestatização dos aeroportos da Infraero teve partida em 2011, com o leilão do aeroporto de São Gonçalo do Amarante, no Rio Grande do Norte (as pistas estavam concluídas, e faltavam terminais e obras complementares), seguida em 2012 por Guarulhos, Brasília e Viracopos, e em 2014 por Galeão e Confins. Nestas duas últimas rodadas foi adotado um modelo em que a Infraero participava com 49% de todos os consórcios: no

leilão, era obrigada a acompanhar o maior lance de outorga, mesmo que não fizesse sentido econômico-financeiro; e na construção e operação dos novos terminais tinha limitada ingerência, mesmo em condições de conflito de interesse (entre acionistas cujo foco era a construção dos novos terminais, e aqueles voltados à operação de um ativo por 30 anos). Esta distorção no modelo veio a ser corrigida a partir da quarta Rodada, em 2017 (Porto Alegre, Florianópolis, Salvador e Fortaleza), mas apenas nas novas concessões; nas demais – responsáveis então por 43,5% dos passageiros no país – permaneceu a participação da Infraero, cujo valor veio a se depreciar de forma acentuada em anos recentes.

Em todas as rodadas, inclusive a quinta, no início de 2019, e a sexta, em abril de 2021, houve considerável competição pelos ativos, enquanto a sétima rodada (em 18/8 último) de fato contou com pouca competição e foi centrada apenas no Bloco Norte II (Belém e Macapá, entre dois proponentes). No Bloco Aviação Geral, um fundo de investimento se fez presente no leilão, e no Bloco SP-MS-PA-MG, ancorado no aeroporto de Congonhas – o aeroporto de maior atratividade do sistema – um único contendor. A falta de entrantes chama a atenção: neste leilão houve uma novidade relevante, pois pela primeira vez um fundo de investimento em infraestrutura foi o investidor num ativo aeroportuário. Mas deveria haver muitos outros e o país ser capaz de atrair grandes fundos e captar recursos em escala para o setor.

A primeira prioridade é garantir a oitava rodada com a licitação conjunta dos aeroportos Santos Dumont e A.C. Jobim (Galeão), e em bases competitivas. Em segundo lugar, é essencial reavaliar cuidadosamente propostas que têm sido ventiladas pelo governo no sentido de autorizar os aeródromos privados, hoje restritos à aviação executiva, a receberem voos regulares de passageiros⁵².

Uma proposta de usar o instituto da autorização para ampliar o número de aeroportos para aviação comercial pode não apenas dificultar a oitava rodada como ampliar a insegurança jurídica no setor e a percepção de maior imprevisibilidade regulatória, como pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro. Talvez mais importante seria o impacto conjunto da saída da Changi – operador de classe mundial – com a percepção de mudanças intempestivas nas regras do jogo.

Mobilidade urbana. Este setor necessita de uma medida de suporte financeiro do Estado (em suas três esferas) porque, em geral, os seus custos frequentemente superam a capacidade de pagamento dos usuários. Se bem estruturadas e reguladas, as atividades de mobilidade urbana são capazes de atrair investidores e operadores privados, em que tipicamente o investimento de capital no sistema é público, e a operação privada (ainda que seja parcialmente subsidiada) e 56% dos passageiros movimentados em operações metro-ferroviárias o

são pelo setor privado. Importante ressaltar que o setor de mobilidade urbana é essencial para a melhoria da qualidade de vida, além da produtividade do trabalho e da competitividade das atividades urbanas. Um sistema eficiente de transporte de massa é igualmente essencial para apoiar a expansão das cidades de forma planejada, integrando atividades e locais de moradia, e minimizando externalidades adversas dos grandes aglomerados.

Nesta perspectiva **deve-se apoiar, primeiro, um plano nacional de desenvolvimento de transporte tanto de baixo impacto como de média e alta capacidades, dotando de maior visibilidade o horizonte de investimento no setor. Em paralelo, deve-se caminhar de forma célere para um novo marco legal para a mobilidade urbana, tomando por base o PL 3.278/21**, que engloba questões centrais do setor (política tarifária, parâmetro de desempenho na prestação de serviços e critérios de reequilíbrio econômico-financeiro das concessões), e proporcionando maior segurança jurídica a investidores e operadores. Da mesma forma **há necessidade nos próximos quatro anos de promover uma nova governança com a criação de autoridades metropolitanas de transporte**, a exemplo da RMSP, e desta forma caminhar para um planejamento de médio e longo prazos, contemplando a integração dos modais e a introdução desde logo do bilhete único. Finalmente, **é**

necessário definir uma política de financiamento de transporte público, com remuneração baseada em serviços prestados ou disponíveis

(a exemplo das mudanças recentes na cidade do Rio de Janeiro).

Telecomunicações. A realização do leilão de 5G, de novembro de 2021, foi um primeiro passo efetivo para a implementação da tecnologia, com medidas para aumentar a conectividade no país (com a entrada de pequenos provedores regionais; a obrigação de atendimento a todos os municípios com o sinal 5G até 2029 e de instalação de antenas; e metas de conectividade das escolas). Esta tecnologia tem o potencial de propiciar novas aplicações e ganhos em eficiência e sustentabilidade, em particular com a digitalização de setores-chave para a economia, como a infraestrutura, o agronegócio e a indústria. Permanecem incertezas relevantes sobre o ritmo de adoção da tecnologia, o nível de capacitação da população e os desafios de cibersegurança e acessibilidade da tecnologia.

Há aqui dois desafios de primeira ordem: a disseminação e a utilização da tecnologia nos setores produtivos e no governo; e a garantia da inclusão digital diante das limitações de conectividade de parcela considerável da população, os mais pobres, as populações mais distantes dos grandes centros urbanos, e fora do eixo Sul-Sudeste. Estudo recente⁵³ indica que apenas 29% da população pode ser considerada “plenamente conectada”, com acesso à internet de forma praticamente

ininterrupta, conexão rápida e uso de notebook; 51% estão parcialmente e ainda subconectados, com pacotes de acesso que terminam antes do fim do mês (26%) ou não têm conexão por dez dias/mês (25%); enquanto 20% estão desconectados. A desigualdade de acesso é reforçada pelo fato que das aproximadamente 140 mil escolas públicas (Ensinos Fundamental e Médio), apenas 54 mil estão conectadas (ainda que por cabos metálicos), e entre as desconectadas 28 mil estão fora das zonas de cobertura e 5.435 não têm acesso à energia elétrica ou o têm via gerador (de acordo com estudo da MegaEdu). O desafio do novo Conselho Gestor do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) é fazer cumprir os objetivos estratégicos do FUST, sendo o primeiro conectar as escolas públicas. A questão é como fazê-lo, evitando a má alocação e o desperdício de recursos públicos, e assegurando a participação ativa da sociedade civil neste processo.

Uma das regiões menos conectadas do país é o interior da Amazônia, a velocidade não passa de 10 megabytes. Num debate promovido pela iniciativa Uma concertação pela Amazônia, o MapBiomas identificou apenas uma localidade com internet rápida entre 4.547 localidades (uma comunidade quilombola próxima a Belém que conseguiu cabear a fibra óptica da capital). No leilão da tecnologia 5G, que estabeleceu para as empresas obrigações de alcance do sinal (5G ou 4G) até 2028, das

4.547 localidades, apenas 50 seriam incluídas. Para o conjunto da região, a plataforma Amazônia Legal em Dados (com base na PNADC), o percentual de domicílios com internet banda larga é de 58,5% na Amazônia vs. 77,9% no Brasil, enquanto o acesso à internet 3G e 4G em áreas urbanas é de 68,7% (70,7% no país) e, nas áreas rurais, 25,1% versus 35,5% no país. Acelerar a inclusão digital da região vai depender de projetos públicos, privados e não governamentais (a exemplo do projeto Internet dos povos da Amazônia), e o desafio maior é a governança desses projetos, que deveria incluir, mas não se limitar ao Comitê Gestor do FUST.

A inclusão digital no país não depende apenas de mais recursos, mas da sua aplicação de forma íntegra e eficiente. Há múltiplos exemplos de desperdício, quando não corrupção, a exemplo da tentativa frustrada de compra de computadores pelo FNDE. Mais além de dotar de mais transparência o Orçamento público, **o novo governo deve partir do Comitê Gestor e estruturar uma nova governança que inclua estados, municípios e organizações da sociedade civil com experiências exitosas assim como novos modelos de gestão dos recursos do FUST e outras fontes relevantes para a inclusão digital.**

Saneamento básico. O novo Marco Legal do Saneamento Básico de 2020 contribuiu com avanços importantes: adoção de metas de universalização,

criação de blocos regionais, fim dos “contratos de programa” e fortalecimento do papel da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) na definição de normas de caráter universal a ser observadas pelas concessões. Os leilões de 2020 e 2021 foram bem-sucedidos, indicando o elevado interesse privado e a capacidade das empresas de responder ao desafio de participar de um setor regulado ainda imperfeitamente e amplamente dominado por empresas e autarquias⁵⁴. O saneamento se tornou um asset class global e atraiu muitos investidores/financiadores qualificados devido aos aspectos ambientais e sociais relacionados com o aumento da coleta e do tratamento de esgoto, a redução de perdas de água e eficiência energética, e a provisão de serviços aos sem saneamento – tipicamente os mais pobres.

No entanto, alguns obstáculos freiam uma participação mais ampla de investidores, como o desconhecimento do setor, a estatização histórica devido à grande influência das Companhias Estaduais (CESBs), os riscos regulatórios (advindos da pulverização das agências reguladoras, uma vez que o poder concedente é o município) e o financiamento ainda insuficiente, dada a natureza do investimento em termos de prazo e retorno. Existem incertezas quanto à capacidade de atender pequenos municípios e áreas rurais, e à implementação efetiva do Marco. Estima-se que, quando da aprovação do novo Marco, cerca de 34 milhões de brasileiros não tinham acesso à água

tratada e metade da população permanecia sem acesso a redes de coleta de esgotos. Ademais, o atual nível de investimentos no setor (R\$ 19 bilhões projetados para 2022) segue muito aquém do necessário à universalização dos serviços até 2033 (cerca de R\$ 80 bilhões anuais, tomando-se por base as novas estimativas de R\$ 893 bilhões para a universalização). Ressalte-se que o novo marco regulatório constitui condição necessária para endereçar estas questões, mas não suficiente, principalmente no que diz respeito ao saneamento em áreas rurais, à disposição adequada de resíduos sólidos (que o marco abrange), e naquelas regiões em que as empresas estaduais permanecerão com dificuldade de cobrir adequadamente – inclusive Norte e Nordeste.

Neste sentido, ainda que já seja um caso de relativo sucesso, há uma agenda de aceleração do ritmo de universalização e redução da desigualdade e da pobreza a ser enfrentada. É essencial avançar em várias frentes:

■ **O caminho da universalização.**

Será muito difícil quadruplicar os investimentos em saneamento básico em prazo relativamente curto, mas é essencial que o Governo Federal incentive e coopere com estados e municípios para estabelecer planos claros e factíveis de universalização, melhoria na qualidade da regulação (com o possível apoio da ANA e multilaterais, a exemplo do Banco Mundial), e uma ampliação do ritmo

de cobertura consistente com o alvo de 2033. Neste processo, o BNDES tem se mostrado uma instituição-chave para apoiar a modelagem de novos processos voltados a atrair recursos e operadores privados para a universalização de serviços de saneamento.

■ **Resíduos sólidos.** Há 2.868 cidades (39,8% dos resíduos coletados) que não seguem os padrões dos aterros sanitários, inclusive pelo seu reduzido nível de renda per capita, ainda que o novo marco de saneamento básico defina a exigência de as prefeituras instituírem taxas para garantir que a prestação dos serviços seja financeiramente sustentável. Inversamente, haveria um mercado viável de apenas 650 cidades com população capaz de pagar os serviços, que irão demandar uma gestão mais eficiente, tecnologicamente sofisticada e sustentável no tratamento de resíduos, e com a produção de biometano, geração de energia a partir do biogás, e aproveitamento de material reciclável. A implantação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos implica integrar a reciclagem no âmbito da economia circular, uma cadeia produtiva longa, com cerca de 2 milhões de empregos, em que apenas 2% do lixo é reciclado. Assim, caberia ao Governo Federal: (i) incentivar os municípios a separar o lixo, não apenas o reciclável, mas também o material orgânico; (ii) a unidade de separação seria o

domicílio, ou seja, a separação se daria na origem; (iii) uma tarifa de separação seria paga aos domicílios cadastrados, constituindo um incentivo proporcionalmente maior aos domicílios (e cidades) mais pobres. Esta é possivelmente a forma mais eficaz e sustentável de cumprir com a legislação para o conjunto dos 5.568 municípios.

■ **Saneamento rural.** Há muitas décadas o país experimenta diversas abordagens para a oferta de água potável em comunidades menores e o saneamento básico rural. Há necessidade de se combinar iniciativas de planejamento de médio e longo prazos e escala do Executivo, sem contudo as práticas clientelistas, patrimonialistas e a baixa eficácia do atual Ministério de Desenvolvimento Regional e o seu braço – a Codevasf – com programas descentralizados, a exemplo do muito bem-sucedido Programa 1 milhão de Cisternas, executado pela Articulação do Semi-Árido (ASA). Este programa, que deu partida em 2001, possibilitou a construção de 1,3 milhão de cisternas em 1.200 municípios, beneficiando 1,1 milhão de famílias e 200 mil pequenos agricultores, e tem uma demanda adicional estimada de 350 mil famílias. Apesar de ser muito custo-eficiente, foi

abandonado pelo atual governo, com zero execução em 2021.

Para concluir, deve-se sublinhar que ampliar os investimentos em infraestrutura e melhorar a sua qualidade depende – mais além das ações aqui sugeridas no âmbito dos setores e segmentos de infraestrutura – de um esforço sistemático de atrair um número maior e mais diversificado de investidores ao país. Entre outras iniciativas é essencial que o novo governo venha a tomar ações decisivas de reconstrução da imagem do país e a sua reputação internacional, com foco na questão ambiental e na Amazônia em particular. É igualmente fundamental que se tenha o médio e o longo prazos como horizonte, e logo como política de Estado a modernização do setor. Se espera que o governo que venha a assumir em 2023 tenha uma postura distinta e ações concretas para recuperar a credibilidade do país. Nesta perspectiva ingressar na OCDE e seguir regras de boa governança, inclusive no âmbito da transparência e combate à corrupção, combinado com um esforço sistemático de melhoria da classificação de risco e da percepção que o país assume plena responsabilidade nas esferas macroeconômica e fiscal, ambiental e de direitos humanos, transitar para uma economia mais aberta, inclusiva, sustentável e competitiva, alicerçada numa infraestrutura modernizada, acessível e resiliente.

COORDENADOR TEMÁTICO:
CLÁUDIO FRISCHTAK



TRIBUTAÇÃO E PROGRESSIVIDADE

Os tributos sobre o consumo são responsáveis por grande parte da arrecadação no Brasil⁵⁵. Isso não é surpresa nos países em desenvolvimento⁵⁶.

Aqui entra a discussão sobre a regressividade do nosso sistema tributário, dado que a tributação do consumo é regressiva se considerada em si mesma. Isso porque toda ou a maior parte da renda dos mais pobres é consumida, enquanto os mais ricos têm condições de poupar (e, ao não consumir, não pagam impostos sobre o consumo). Assim, a tributação sobre o consumo os atingiria muito mais do que os mais ricos. É verdade. Mas a solução deste problema não está nas várias isenções de bens ou serviços, como temos hoje.

Para dar um exemplo de por que esta não é uma boa prática. O Governo Federal adotou a isenção da chamada “cesta básica” no que se refere às contribuições para o Programa de Integração Social e para o Financiamento da Seguridade Social (PIS/COFINS). De acordo com o Boletim Mensal de Subsídios da União de setembro de 2019, dos quase R\$ 15,9 bilhões relativos à renúncia fiscal da cesta básica, apenas R\$ 1,6 bilhão foi destinado aos 20% mais pobres. Os 20% mais ricos se apropriaram de R\$ 4,5 bilhões (dados de 2018).

Isso ocorre porque, embora em termos percentuais os mais pobres gastem mais que os mais ricos em relação à sua renda, nominalmente as pessoas de maior renda acabam gastando mais e com produtos mais caros (compram açúcar orgânico ou demerara em vez do açúcar tradicional refinado branco; ou compram arroz negro ou arbóreo em vez do arroz tradicional).

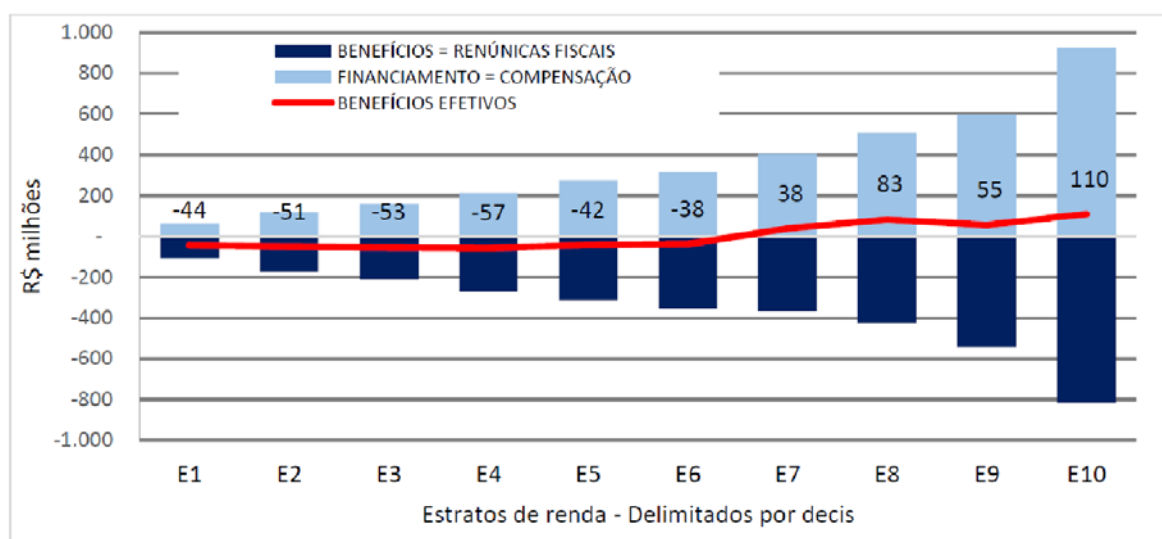
Um estudo de Giovanni Padilha feito com base em dados das desonerações do ICMS no Rio Grande do Sul em 2015 também mostrou que a maior parte dos benefícios fiscais é apropriada pelas pessoas

de alta renda. Os resultados da pesquisa mostram que os 30% mais pobres receberam menos de 14% do benefício, enquanto os 30% mais ricos se apropriaram de 50%⁵⁷.

Este resultado não surpreende, dado que as pessoas de alta renda consomem mais em termos absolutos, além de consumirem produtos do mesmo gênero, mas com qualidades diferentes e preços superiores.

A novidade deste último estudo está na comparação destes benefícios com a sobrecarga de outros itens para evitar a perda de arrecadação⁵⁸. Nesta situação, o consumo concomitante de bens mais e menos taxados demonstra o benefício efetivo para as famílias. Como se vê pelo Gráfico 19, elaborado pelo próprio autor, o consumo de bens mais taxados, como combustíveis e telecomunicações, praticamente anula o benefício dado pelas desonerações⁵⁹.

GRÁFICO 19 - DESONERAÇÕES DO ICMS NO RIO GRANDE DO SUL: RENÚNCIAS FISCAIS E FINANCIAMENTO COMPENSATÓRIO – 2015 (R\$ MILHÕES)



O anúncio feito em 2018 pelo então secretário da Receita Federal do Brasil, Jorge Rachid, de que produtos como filé mignon, salmão e todos os tipos de queijo eram beneficiados pela desoneração da cesta básica do PIS/COFINS reacendeu o debate sobre o tema⁶⁰.

De um lado há quem defenda que basta ser mais preciso no desenho legal, excluindo alimentos mais caros, consumidos pelas pessoas de alta renda. Mas não é bem assim. Ao desonerar um produto, como arroz ou macarrão, não é possível fazer as distinções necessárias para que os

vários produtos que surgem posteriormente no mercado, e que são mais caros e consumidos pelos mais ricos, não sejam alcançados. Como antever a produção de arroz negro, vermelho, integral, orgânico e arbóreo? Ou a produção ou importação de macarrão feito de farinha de beterraba, hiperproteico ou sem glúten? Como desonerar apenas o açúcar branco e o refinado, e não o açúcar demerara, o orgânico, o light, o mascavo ou o de coco?

Além disso, a listagem de produtos desonerados interfere nas decisões de produção e gera disputas de classificação entre o Fisco e os contribuintes⁶¹. O resultado é o nosso imenso contencioso e a insegurança jurídica perene que se observa nos temas tributários brasileiros⁶².

Alternativa em gestação há vários anos⁶³, o modelo de “isenção personalizada” foca as pessoas a serem beneficiadas, e não os produtos básicos supostamente consumidos pelas famílias mais pobres⁶⁴.

No Brasil existem propostas concretas para a adoção deste mecanismo, dada a ampla utilização de notas fiscais eletrônicas e de diversos cadastros que identificam as pessoas de baixa renda. No fim do ano passado, Bento Maia, economista que integra o Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), publicou artigo simulando a devolução de um único tributo sobre consumo que consolide as nossas atuais múltiplas incidências (IBS) a pessoas de baixa renda cadastradas

no Cadastro Único de política social (CadÚnico). De acordo com as suas simulações, utilizando uma alíquota de IBS de 25% e os dados da POF 2018, a devolução seria de R\$ 66 para cada indivíduo. Esta política teria um custo de R\$ 11 bilhões, quase um quarto do custo da desoneração da cesta básica no âmbito do IBS⁶⁵.

A mitigação da regressividade via gasto público também é mais eficiente se o objetivo é melhorar a qualidade de vida dos mais pobres. A renúncia fiscal de R\$ 1 bilhão mediante desoneração de itens da cesta básica reduz 0,005% o Índice de Gini. O mesmo valor gasto no Bolsa Família diminui o mesmo índice 0,06%, sendo, portanto, 12 vezes mais eficiente para reduzir a desigualdade⁶⁶.

A discussão sobre a regressividade do nosso sistema tributário requer uma análise cuidadosa das regras e a sua aplicação, pois os problemas são bem mais sutis do que sugerem as análises usuais. Nesta seção fica claro que política pública para beneficiar os mais pobres pode ser realizada de forma mais eficiente e eficaz pelo gasto público do que pelas distorções introduzidas pela desoneração seletiva no caso da tributação indireta.

É diferente o caso da tributação direta.

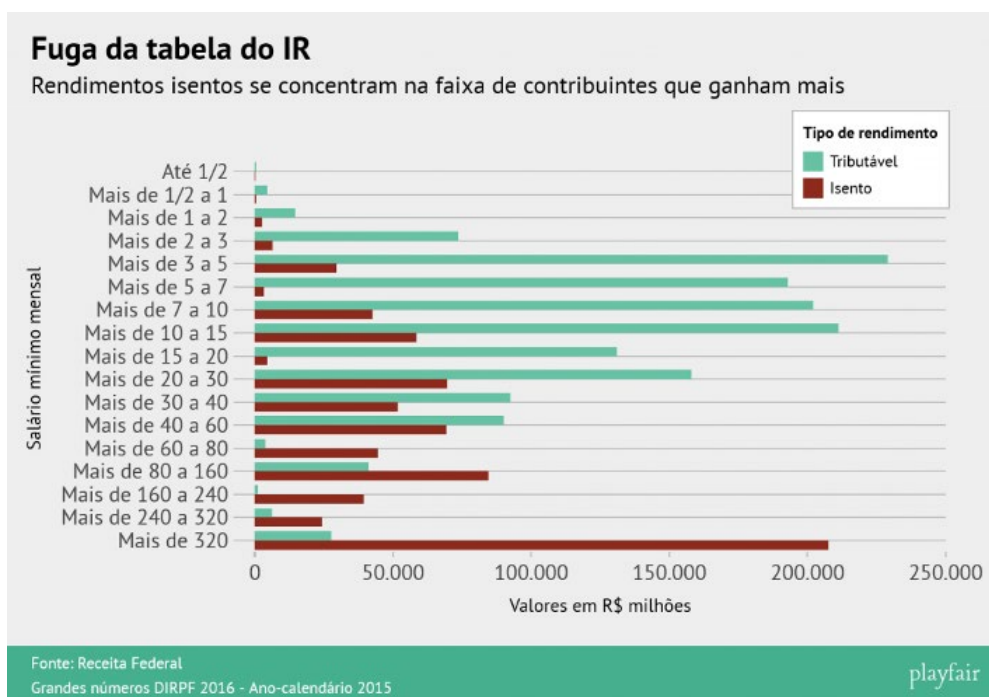
Ao falar sobre desigualdade e tributação no Brasil, é recorrente o discurso de que o país poderia tributar mais a renda, a exemplo de outras nações em desenvolvimento.

Entretanto, dado o seu potencial e a sua facilidade de arrecadação, os impostos sobre o consumo estão atualmente quase na mesma proporção da arrecadação com o imposto de renda nos países da OCDE⁶⁷. Enquanto o Imposto de Renda é responsável por 33,7% da arrecadação (média), os impostos sobre consumo respondem por 31%, se considerarmos tanto o

imposto geral sobre o consumo (VAT/CGS) como os impostos extrafiscais (*excise taxes*).

Este dado é agravado pela percepção de que os ricos não pagam Imposto de Renda no Brasil, pois grande parte do seu rendimento, composto de dividendos, é isenta, como leva a crer a informação contida no Gráfico 21.

GRÁFICO 21 – RENDIMENTOS ISENTOS POR FAIXA DE RENDA DO DECLARANTE DO IMPOSTO DE RENDA PESSOA FÍSICA DE 2016 – ANO CALENDÁRIO 2015 (R\$ MILHÕES)



Melhor começar esclarecendo este dado.

Em 1995 a legislação brasileira passou a concentrar a tributação dos lucros nas pessoas jurídicas. É, sem dúvida, um sistema mais simples e fácil de arrecadar.

Antes mesmo de o lucro ser distribuído aos sócios, ele é tributado pela empresa. Do ponto de vista legal, a empresa é contribuinte do Imposto de Renda, tanto que usamos a sigla IRPJ – Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (nos demais

países, CIT – Corporate Income Tax). Entretanto, do ponto de vista econômico, quem paga este tributo são os sócios, pois eles receberão os seus dividendos líquidos do IRPJ (no caso do Brasil, também líquidos da CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido⁶⁸).

O dividendo é o lucro distribuído depois de pagos os impostos sobre o lucro da pessoa jurídica.

Portanto, a frase “dividendos não pagam impostos” induz a uma falsa percepção. O lucro de sócios e acionistas das grandes empresas paga, inclusive, uma alíquota nominal maior do que a dos trabalhadores sobre a renda tributável: 34%. No caso dos bancos, esta alíquota é de 45%, pois a CSLL dos bancos é de 20%, e não de 9%, como nas demais empresas. O IRPJ é de 25% para ambos.

A distorção ocorre nas pequenas e médias empresas, pois os seus lucros são menos tributados em razão de regimes especiais simplificados. Isso significa que os sócios de pequenas e médias empresas, optantes pelo regime do Lucro Presumido ou pelo Simples, são menos tributados que os de empresas do lucro real.

Considerando uma pequena empresa com lucro anual de R\$ 1 milhão, a ser distribuído igualmente entre dois acionistas, a tributação da renda será de no máximo 10,88%. Caso seja um grande banco com lucro anual de R\$ 10 bilhões, a tributação será de até 45%, não importando se será distribuído

entre dois ou 20 acionistas, igual ou desigualmente. Um pequeno acionista que receba R\$ 10 mil terá pago os mesmos 45% que o grande acionista que receba R\$ 5 milhões.

Há clara desigualdade e falta de progressividade nesta situação. Os primeiros acionistas, que receberam R\$ 500 mil, foram menos tributados do que um dos acionistas do banco, que recebeu apenas R\$ 10 mil. Os acionistas do banco foram igualmente tributados, a despeito da diferença brutal entre as suas rendas.

Estas distorções decorrem do sistema de tributação do lucro concentrado na pessoa jurídica. Ao tributar o lucro quando apurado, não é possível diferenciar quem e quanto cada sócio ficou mais rico. Ao adotar um sistema misto, cobrando uma parte antecipadamente da pessoa jurídica e outra parte após a distribuição, seria possível, ao menos, fazer uma tributação proporcional, equivalendo às situações acima. Ao considerar alíquotas progressivas para os dividendos, além de proporcional, o sistema também poderia ser progressivo, embora possa ficar mais complexo.

A tributação dos dividendos indiretamente força a revisão da lógica dos regimes simplificados que, aliados à alta carga de tributação sobre a folha, incentiva o que ficou conhecido como “pejotização”.

Especialmente no caso das pessoas de alta renda, há incentivo para a prestação de serviços constituindo pessoas

jurídicas em substituição ao regime regular de pessoas físicas. Com isso, transforma-se rendimento do trabalho em rendimento do capital.

A Tabela 7 simula a tributação de um mesmo indivíduo contratado por diferentes regras: como empregado,

como sócio de uma PJ que declara imposto pelo Lucro Presumido ou sócio de uma PJ registrada no Simples. Nota-se que, enquanto um empregado tem quase 50% de descontos e encargos sobre o valor do seu trabalho, sócios de empresas do Lucro Presumido ou do Simples têm entre 10% e 20%⁶⁹.

TABELA 7 – SIMULAÇÃO DE TRIBUTAÇÃO DE UM TRABALHADOR CONTRATADO POR DIFERENTES REGRAS LEGAIS (R\$)

	Empregado ²	Sócio de empresa	
		L. Presumido	Simples ³
A- Valor do serviço prestado	30.000	30.000	30.000
B- Tributos pagos pela empresa	9.792	4.614	2.580
Tributos Exceto folha ⁴	2.861	3.485	2.580
Folha (exceto FGTS)	5.315	1.129	
FGTS	1.617		
C-Tributos pagos pela pessoa física	5.138	1.133	1.133
INSS empregado/conta própria	621	621	621
IRPF (retido na fonte)	4.517	512	512
D- Remune razão líquida (A-B-C)	15.070	24.253	26.287
E- Total tributos pagos (B+C)	14.930	5.747	3.713

Notas: (1) Valores consideram como custo para a empresa apenas a remuneração do empregado/sócio e os tributos.

(2) Empresa do Lucro Real (supõe-se que a empresa não tenha lucro). (3) Considera-se a incidência com base no Anexo III da Lei Complementar nº 123/2006. (4) Supõe-se pagamento de ISS por valor fixo trimestral, com base na legislação do município de São Paulo.

A Tabela 7 acima deixa claro que os dois maiores incentivos à “pejotização” são a contribuição patronal (Folha

(exceto FGTS)) e o Imposto de Renda retido na fonte, calculado mediante aplicação da tabela progressiva. Por

isso que, além da revisão dos regimes simplificados, seria importante revisar o nosso modelo de tributação sobre a folha. O nosso grande desafio, no entanto, é obter outras fontes de recursos para substituir os quase R\$ 443 bilhões de receitas previdenciárias arrecadadas (dados de 2019)⁷⁰.

O alto custo do trabalho formal também induz a inúmeras disputas em torno das verbas que compõem a base tributável das contribuições previdenciárias (bônus, PLR, stock option plans, verbas indenizatórias etc.). A incidência da contribuição patronal sobre o valor total dos pagamentos a pessoas físicas levou à criação de inúmeras exceções ao longo dos últimos

20 anos e ao aumento expressivo do contencioso previdenciário⁷¹.

A completa desoneração da folha, de outro lado, pode desincentivar a contribuição, já que retira a relação entre custeio e benefício. Melhor seria, então, revisar e ampliar a base de incidência, eliminando exceções e, com isso, contencioso, mas prevendo um teto de contribuição com contrapartida direta ao benefício a ser recebido no futuro. O custeio de benefícios assistenciais seria feito por outros tributos. Para chegar a este modelo ideal, não há outra saída: ou aumento de impostos sobre a renda e/ou o consumo, ou uma nova reforma da Previdência.

TRIBUTAÇÃO E CRESCIMENTO ECONÔMICO

Tão ou mais importante que a carga tributária é o desenho do sistema tributário. A forma de cobrar os impostos afeta diretamente os níveis de complexidade, litigiosidade, desigualdade e segurança jurídica, e tem impacto econômico relevante.

O sistema tributário não deve afetar as escolhas de produção das empresas ou de consumo das pessoas. As empresas não podem decidir construir prédios com paredes de alvenaria em vez de utilizar blocos pré-moldados porque a tributação, naquele caso, é menor. Do mesmo

modo, não é eficiente instalar fábricas no Norte ou no Nordeste do país se consumidores e fornecedores estiverem majoritariamente em outras regiões.

No Brasil a tributação afeta indevidamente as escolhas de produção e investimento. Apesar de haver distorções na renda (empresas que não querem crescer para não sair dos regimes simplificados) e na folha (trabalhadores informais) nada se compara à dos tributos indiretos.

O Brasil possui cinco tributos que, de

forma imperfeita, tentam capturar o valor adicionado pelas empresas em cada etapa de produção e circulação de bens e serviços.

Três deles são cobrados pela União – IPI, PIS e COFINS. O primeiro perenizou discussões sobre o conceito de industrialização e possui inúmeras alíquotas distintas para cada um dos mais de mil itens da Tabela de Incidência (TIPI, baseada na Nomenclatura Comum do Sul)⁷². Também acaba sendo cumulativo, pois não pode ser compensado por distribuidores, varejistas e prestadores de serviços.

O PIS e a COFINS têm dezenas de regimes especiais de incidência, créditos presumidos, alíquotas⁷³ e discussões bilionárias nos tribunais superiores⁷⁴. O resultado disso é um acúmulo de distorções alocativas: contratar ou não um serviço, comprar ou não um bem, ficar no Lucro Presumido ou ir para o Lucro Real, tudo isso afeta o quanto de PIS/COFINS a pagar e, portanto, as decisões de negócios.

A cargo dos estados está o ICMS, que incide sobre as mercadorias, a energia elétrica, os serviços de comunicação e alguns serviços de transporte. Como um imposto estadual, possui variações entre um estado e outro, recolhimento por setor ou até mesmo por operação, créditos presumidos/outorgados que substituem o sistema não cumulativo e distorcem os preços, reduções de base de cálculo

para alterar disfarçadamente a alíquota nominal e conceder incentivos fiscais inconstitucionais⁷⁵. Isso quer dizer que a carga tributária se altera, a depender de onde a empresa se instala, qual produto ela decide fabricar e para quem ela decide vender.

No nível municipal, o ISS tem sido fonte de disputas entre municípios de origem (produção) e destino (consumo), resultando muitas vezes em dupla tributação. Mas o pior efeito para a produtividade está na fragmentação dos serviços e dos bens, pois isso torna todo o arranjo produtivo inevitavelmente afetado pela cumulatividade. Os produtores e os vendedores de bens não podem se creditar do ISS, pois são contribuintes do IPI e do ICMS. Os prestadores de serviços, como é o caso da construção civil, não podem se creditar do IPI e do ICMS, pois são contribuintes do ISS. O resultado pode ser a decisão de adicionar mais valor no canteiro de obras do que adquirir estruturas pré-fabricadas.

A maioria dos países, desenvolvidos ou emergentes, adota um GST – Goods and Services Tax (ou VAT – Value-Added Tax), modelo em que o imposto é cobrado sobre o valor adicionado por cada empresa em cada etapa de produção e circulação de bens e serviços.

Se o IVA é implementado adequadamente, o total dos impostos cobrados em cada etapa da produção de bens e serviços é igual ao imposto que seria pago apenas na venda ao

consumidor final. Economicamente quem paga integralmente o imposto é o consumidor final. As empresas são apenas agentes arrecadadores, e isso propicia a neutralidade do sistema tributário na forma de organização dos negócios.

Existem melhorias a ser feitas em todas as bases de tributação. Temos problemas de concentração

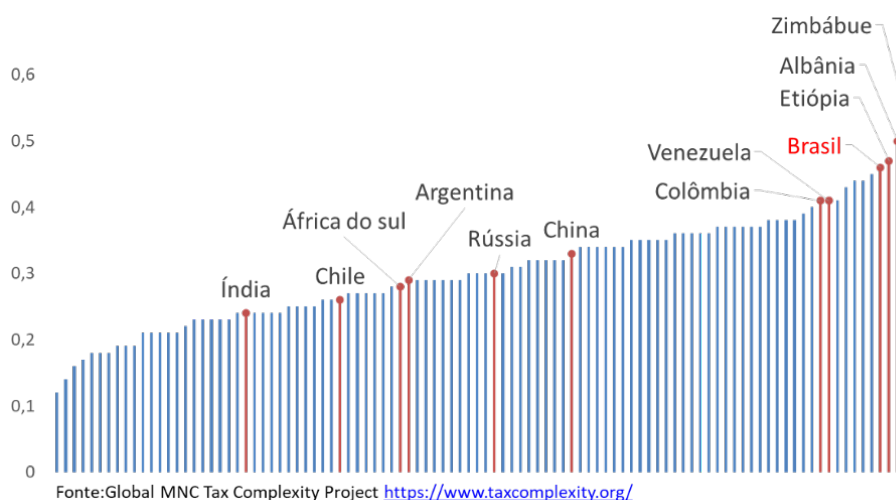
de renda, talvez tenhamos espaço para aumentar os tributos sobre propriedade, incluindo heranças, e também temos que resolver os gastos com a seguridade social para organizar a tributação sobre a folha de salários. Mas, do ponto de vista de produtividade e crescimento econômico sustentado, os primeiros que devem ser reformados são os tributos indiretos.

TRIBUTAÇÃO E AMBIENTE DE NEGÓCIOS

Existe um consenso de que a legislação tributária é excessivamente complexa, que há insegurança jurídica decorrente da instabilidade na interpretação da legislação tributária e que o contencioso tributário expressa um nível de litigiosidade para além do razoável.

Segundo recente estudo feito pelas universidades alemãs LMU Munich e Universität Paderborn com dados de 2016 em 100 países, o Brasil é um dos países de maior complexidade, conforme retratado no Gráfico 22⁷⁶.

GRÁFICO 22 – ÍNDICE DE COMPLEXIDADE TRIBUTÁRIA LMU MUNICH E UNIVERSITÄT PADERBORN

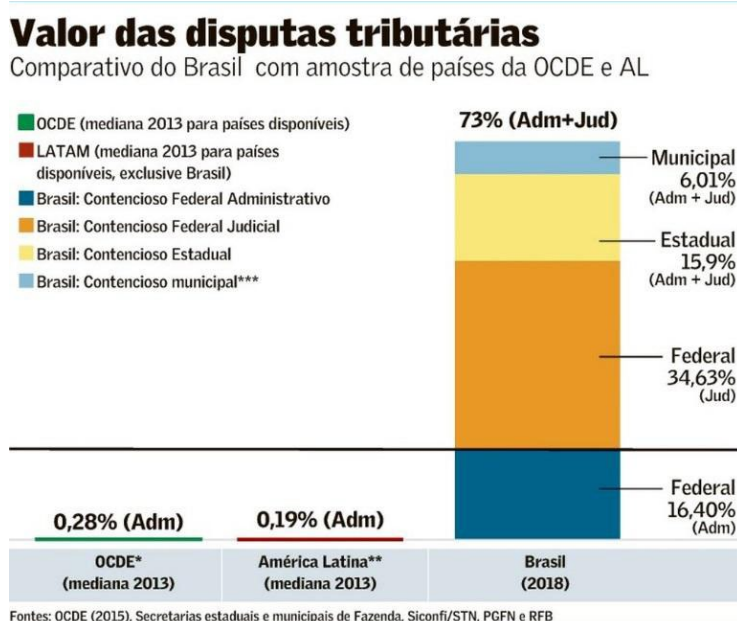


Estudo do Centre for Business Taxation da Universidade de Oxford para a verificação da incerteza quanto à tributação de pessoas jurídicas em 21 países deixou o Brasil em penúltimo lugar. O seu grau de incerteza ficou em 1,6 na escala que ia de 1 a 5, em que 1 significava muito incerto. O país ficou à frente apenas da Índia, com pontuação igual a 1,4⁷⁷.

Os dados do nosso contencioso também se destacam. Os pesquisadores do Insper, Lorreine Messias, Larissa Longo e Breno Vasconcelos, compilaram os dados do nosso contencioso tributário nas três esferas de governo. O resultado foi de 73% do PIB, somando tanto as disputas em âmbito administrativo como no Judiciário⁷⁸. Este valor é 14% maior que o valor de mercado de todas as empresas listadas em nossa Bolsa de Valores (B3).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) compila e divulga dados apenas do contencioso administrativo federal na esfera tributária. Comparando-se apenas este dado, no Gráfico 23 vê-se que a mediana nos países da OCDE é de 0,28% do PIB e a dos países da América Latina, 0,19%, o Brasil alcança 16,4% do PIB⁷⁹.

GRÁFICO 23 – DISPUTAS TRIBUTÁRIAS NO BRASIL, OCDE E AMÉRICA LATINA (% DO PIB)



Uma pesquisa utilizando dados de 2014 indicou que o contencioso tributário divulgado pelas 30 maiores empresas abertas não financeiras foi de R\$ 283,4 bilhões, sendo 7,18 vezes maior que o contencioso trabalhista. Em termos de valor de mercado, o contencioso tributário representava, em 2014, 291% da Oi, 177,7% da CSN e 77,3% da Petrobras, apenas para citar os três maiores⁸⁰.

Não é à toa, portanto, que atualmente 86% das empresas brasileiras apresentam algum tipo de irregularidade no pagamento dos seus tributos⁸¹.

Este ambiente alimenta o alto nível de insegurança jurídica, resultando também em comparações internacionais desvantajosas para o Brasil.

Ao menos três razões explicam por que isso ocorre: (i) existência de múltiplos tratamentos diferenciados; (ii) peculiaridades do processo legislativo, em que se inserem dispositivos alheios ao assunto principal no mesmo documento legal; e (iii) excesso de detalhamento das regras, criando falsa percepção de clareza e precisão.

Esta sistemática de produção das normas tributárias não só induz o contencioso como também alimenta o clima hostil entre o Fisco e os contribuintes. A oposição entre Receita Federal e contribuintes, aliada a uma legislação repleta de diferenciações, tem como resultado a produção de interpretações e regulações questionáveis (instruções normativas, pareceres normativos etc.), além de impedir o sucesso de iniciativas de combate à sonegação e cooperative compliance. A regulamentação e a interpretação da legislação tributária (soluções de consulta, pareceres normativos etc.) têm sido fonte recorrente de contencioso.

A interrupção deste ciclo vicioso, com a mudança do papel da Receita Federal e a melhora da qualidade da política pública na área tributária, requer a implementação de processos claros de execução e integração das diversas funções do Ministério da Economia, com inspiração em boas práticas internacionais, incluindo a revisão dos mecanismos atuais de solução de conflitos entre o Fisco e os contribuintes.

Para que isso aconteça seria importante existir, ao menos, três instâncias de decisão diferentes, embora submetidas ao Ministério da Fazenda ou da Economia: (i) política pública na área tributária, responsável pela produção, pela revisão e pela alteração da legislação tributária; (ii) regulamentação e interpretação preventiva da legislação tributária, evitando conflitos posteriores e efeitos indesejados na aplicação das regras; e (iii) autos de infração e contencioso administrativo, com mecanismos que previnam a litigância em casos de divergência de interpretação da lei.

CONCLUSÕES:

- A reforma tributária é peça-chave para que o país recupere a capacidade de crescimento e pode contribuir no esforço de consolidação fiscal e redução da desigualdade.
 - A mitigação da regressividade na tributação do consumo deve ser feita por meio do gasto, e não por meio de desonerações tributárias. Alíquotas baixas ou isenções acabam beneficiando mais a alta renda, além de gerar contencioso em razão das disputas de classificação.
 - Para que a tributação da renda seja mais progressiva, é preciso eliminar as distinções entre pessoas que recebem o mesmo rendimento. A isenção dos dividendos, aliada à baixa tributação dos regimes simplificados, permite não só o arbitramento entre renda do trabalho (sujeita à tabela progressiva) em renda do capital como também a tributação díspar entre sócios que recebem o mesmo lucro. Atualmente, sócios que recebem mais lucros de empresas do Simples ou do Lucro Presumido pagam menos Imposto de Renda que sócios que recebem menos lucros, mas vindos de empresas do Lucro Real.
 - Para diminuir o seu impacto negativo sobre a produtividade e o crescimento, a tributação sobre bens e serviços não deveria influenciar decisões de produção e investimento. Para isso, o seu desenho deve ser norteado pelos seguintes princípios:

- I. Não deve ser cobrado na origem, ou seja, no local da produção, mas no destino (para onde o bem é enviado).
 - II. Incidir sobre o consumo de quaisquer bens e serviços, inclusive intangíveis, tornando a tributação isonômica para as pessoas e neutra para as empresas.
 - III. Ser totalmente não cumulativo, permitindo o crédito integral do imposto pago nas etapas anteriores.
 - IV. Ter alíquota uniforme, delegando a política pública de mitigação da regressividade para o Orçamento.
- A desoneração da folha de pagamentos deve ter por objetivo associar ao máximo o valor da contribuição com benefícios futuros. Dada a completa dissociação do regime contributivo atual, a reforma da tributação sobre a folha de pagamentos implica grande perda de receita. Não há outra maneira de ser feita senão de forma gradual e acompanhada da elevação de outras receitas ou de redução de benefícios previdenciários.
 - O contencioso tributário brasileiro é mais de 50 vezes maior que a mediana da OCDE: os custos e incentivos adversos ao investimento são enormes – medidas legais e administrativas, que superem os inúmeros tratamentos diferenciados e o excessivo detalhamento das regras, bem como a racionalização dos mecanismos de resolução de conflitos, podem ajudar significativamente.

Simplificar o sistema tributário para entender qual a carga tributária que nós pagamos será um passo importante para avançar no debate sobre os gastos e o papel do Estado no desenvolvimento econômico e social.

COORDENADORA TEMÁTICA:
VANESSA RAHAL CANADO



REDESENHO DAS REGRAS FISCAIS E ORÇAMENTÁRIAS

Perda de referência. Se fosse preciso resumir em apenas uma frase o quadro atual da política fiscal brasileira, a melhor seria esta: perda de referência. Extinguimos o planejamento como ministério e como prática. O último biênio (2021-2022) foi marcado por uma sucessão de medidas econômicas desastrosas por parte do Governo Federal. População, empresas e investidores, nacionais e estrangeiros, ficaram sem referência. As consequências desta confusão para inflação, juros, investimentos e criação de empregos são negativas no médio e no longo prazos.

Sem ancoragem, a política econômica perde previsibilidade e credibilidade. Sem ambas, as ações do governo geram sempre mais ruído do que deveriam. E tudo fica mais difícil em tempos de estresse fiscal: controlar a inflação, estabilizar a dívida pública, atenuar a volatilidade da nossa moeda e reduzir a taxa de juros.

Não precisava ser assim. Durante 12 anos, entre 2000 e 2012, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) serviu como importante âncora para os agentes econômicos brasileiros. Associada ao regime de metas de inflação e ao câmbio flutuante, a LRF garantiu uma estabilidade necessária à política econômica, a despeito de mudanças de orientações ideológicas e de crises internacionais. Os graves erros da política econômica no governo Dilma Rousseff, a partir das chamadas “pedaladas fiscais”, levaram a um esvaziamento da LRF.[1] Por alguns anos, a política fiscal brasileira ficou à mercê dos interesses curto-prazistas, e as consequências negativas foram visíveis na grande crise de 2014-2016.

Veio, então, uma nova referência: o teto de gastos. Introduzido em nossa Constituição no fim de 2016, o teto prometia imediata credibilidade para a nossa política fiscal. Havia uma nova regra, clara,

que permitia a todos os agentes – públicos e privados – uma clareza de trajetória para os anos seguintes. Mas a sua enorme rigidez exigia um freio de arrumação que nunca veio.

O teto de gastos operou durante quatro anos. De partida, excluía a principal política pública de educação do país, o Fundeb, da regra. Gastos com educação, e também com saúde, estavam “blindados”. No início da pandemia, gastos não previstos com assistência social foram realizados ao longo de 2020 sem que o teto fosse quebrado: a regra previa despesas extraordinárias bem justificadas.

O mesmo teto, no entanto, sufocou investimento e custeio públicos, enquanto evitava-se a idealizada racionalização dos gastos. A fraqueza política da atual gestão afastava de cena o conhecido presidencialismo de coalizão e ampliava as disfuncionalidades na alocação orçamentária. A principal delas foi a introdução, pelo governo Jair Bolsonaro, do chamado Orçamento Secreto, mecanismo de sustentação política do presidente. Por meio das emendas de relator, que ganharam espaço enquanto diversas despesas prioritárias sofriam cortes profundos, o Congresso Nacional passou a determinar bilhões de reais em recursos públicos orçamentários – sem nenhum critério ou transparência.

Como explicou a senadora Simone Tebet em diversas ocasiões, o

Orçamento Secreto surgiu com duplo objetivo: evitar o impeachment de Bolsonaro e buscar a reeleição de quem estava no poder.

Depois disso, o governo Jair Bolsonaro foi ainda mais longe: para lidar com o “meteoro” dos precatórios, optou-se por acabar com o que restava do teto em 2021. Ao introduzir na Constituição um calote em despesas públicas obrigatórias, como são os precatórios, e, ademais, ao mudar o teto para fins eleitorais, o governo novamente tirou uma referência crucial de nossa política fiscal.

Estamos há dois anos, portanto, imersos em uma grande indefinição fiscal no país, órfãos de uma âncora que nos dê qualquer clareza sobre os gastos do dia de amanhã. Abandonamos o planejamento e fabricamos exceções ao teto na tentativa de adiar o reconhecimento óbvio do seu desmoronamento.

O nosso diagnóstico é claro: há regras demais (LRF, teto de gastos, “regra de ouro”) e nenhuma referência clara. Se uma regra pode ser driblada (como a LRF foi com as pedaladas e o teto foi por Bolsonaro), ela já não é mais uma regra. A reconstrução fiscal passa, assim, pela retomada do Orçamento como núcleo da democracia.

O que propomos aqui, portanto, é um redesenho completo do arcabouço fiscal.

DIRETRIZES:

01

O Ministério do Planejamento e do Orçamento Geral (MPOG) deve ser recriado pelo novo governo.

Ao concentrar pastas em uma só (o chamado Ministério da Economia), o governo Jair Bolsonaro repetiu um erro de gestão grave que fora cometido antes pelo governo Fernando Collor, de triste memória. O MPOG tem como premissa a organização geral do Orçamento, além de zelar pela transparência no trato periódico com o Congresso Nacional. O novo Ministério do Planejamento, ademais, deve ganhar novos poderes e responsabilidades, que serão explicadas com as diretrizes a seguir.

02

O Orçamento Plurianual. É claro que continuaremos a ter, todos os anos, um Orçamento específico. Mas devemos romper com a ideia de curto prazo de orçamento, valorizando os objetivos de médio e longo prazos. As ações de um ano devem estar orientadas com as metas gerais: o Orçamento deve “fazer sentido” e não apenas ser um fim em si mesmo.

03

Revisão geral de todas as despesas públicas federais.

Um governo eficiente e transparente deve saber como gasta cada centavo que extrai da população (seja por meio de impostos e contribuições, seja por meio da dívida pública). O novo governo deve avaliar as suas despesas de forma técnica: todas as políticas públicas devem passar por avaliações de impacto. Estamos gastando muito ou pouco com determinada política? Uma política de governo já cumpriu o seu objetivo ou ela ainda faz sentido? Aprimoramentos são necessários em uma política ou tal como está ela funciona bem? Precisamos responder cada uma destas perguntas.

Todas as ações que propomos estão orientadas com base no diagnóstico que fizemos e das diretrizes que acabamos de apresentar. São esses os nossos guias.

AÇÕES A PARTIR DAS DIRETRIZES

01

A RECONSTRUÇÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E DO ORÇAMENTO GERAL (MPOG)

A recriação do Ministério do Planejamento é fundamental para trazer o Orçamento da União de volta ao controle político da sociedade brasileira. O Orçamento foi capturado pelas sombras do Orçamento Secreto, com dinheiro público sendo administrado sem nenhuma transparência e sem nenhuma avaliação social. Isso é grave e precisa ser interrompido.

A volta do Ministério do Planejamento será chave também para que as negociações com o Congresso Nacional considerem efetivamente as prioridades do governo, em parceria com os parlamentares.

O presidencialismo de conciliação é aquele que une os interesses dos representantes eleitos pela sociedade, estejam eles no Executivo ou no Legislativo. O Orçamento deve ser recuperado e as suas discussões tornadas transparentes, tendo o Ministério do Planejamento e do Orçamento Geral como “a face do Executivo” e as comissões parlamentares específicas, na Câmara e no Senado, como “as faces do Legislativo”. É possível e necessário aprimorar as relações entre os poderes.

A Instituição Fiscal Independente (IFI) será uma parceira no acompanhamento tempestivo das condições orçamentárias da União bem como o Tribunal de Contas da União (TCU) pode se tornar mais próximo quanto à avaliação geral, a posteriori, das ações orçamentárias federais.

A desgovernança institucional que opera no Brasil abre espaço para interesses privados e concentrados enquanto fecha portas para um projeto de país de médio e longo prazos. Sem planejamento e capacidade de priorização, perpetuamos o uso ineficiente dos recursos públicos. Diversos benefícios fiscais, por exemplo, são concedidos sem data de validade ou vinculação a alguma meta. Isso significa que, mesmo sem atingir os objetivos esperados, esses programas são mantidos e renovados.

02

Em parceria com o Congresso Nacional, o Ministério do Planejamento será o vetor da organização do novo Orçamento Plurianual, que retomará a ideia fundamental do planejamento de médio e longo prazos no Brasil. As novas políticas e os novos instrumentos, que serão detalhados a seguir, terão no Ministério do Planejamento o seu plano geral de organização e acompanhamento.

O NOVO ORÇAMENTO PLURIANUAL

Um Orçamento anual, que esteja orientado dentro de um plano plurianual, permite ganhos de transparência e dá maior previsibilidade aos agentes econômicos e sociais.

O Orçamento público deve ser capaz de funcionar como ferramenta de alavancagem do desenvolvimento nacional.

Superar a crise orçamentária que estamos enfrentando é fundamental para resolver, de forma sustentável, problemas que nos acompanham há décadas, desde a insegurança alimentar até a produtividade econômica.

Além de criar um ambiente mais confiável, atraindo recursos privados e externos, será possível usar de forma estratégica e eficiente o dinheiro público. Assim, a sociedade terá o devido retorno da alta carga tributária que pesa nos seus bolsos.

É preciso uma reforma estrutural dos instrumentos de planejamento fiscal para que o Orçamento esteja à serviço da sociedade.

Romper o ciclo de geração de despesas curto-prazistas implica planejar as nossas despesas de olho no futuro. Para isso, o Plano Plurianual, com horizonte de quatro anos (PPA), poderia passar a ser revisto anualmente, permitindo flexibilidade no ajuste e na condução das metas de governo. O instrumento orçamentário que já existe hoje, mas é pouco efetivo, deixaria de ser tão defasado com o passar dos anos e teria mais credibilidade.

Precisamos de um novo marco orçamentário, tanto de despesa (caminho) quanto para dívida (consequência). Após a deterioração fiscal dos últimos anos, recuperar a confiança em nosso arcabouço requer a recuperação dos princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal e uma nova postura quanto às nossas regras. Isto é, o Orçamento brasileiro precisa ter como base a responsabilidade, a transparência, o planejamento e o controle. As regras e os seus dispositivos precisam ser críveis para que as expectativas sejam devidamente ancoradas, e flexíveis na medida necessária para acomodar eventuais choques e resposta do governo. O sucesso deste arcabouço requer uma postura firme na condução e na vigilância das regras por meio da sociedade e de órgãos de controle.

Em vez do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) articularia o Plano de Despesas Federais de Médio Prazo (*Medium-Term Expenditure Framework* – MTEF), metodologia que vem sendo adotada pelos países da OCDE. Uma construção robusta de cenário fiscal de médio prazo, com definição de metas plurianuais de dívida pública, sob coordenação do centro de governo, o MTEF deveria estar alinhado à atividade de planejamento estratégico governamental e bem próximo da análise de políticas públicas.

03

A REVISÃO GERAL DE DESPESAS PÚBLICAS FEDERAIS

O uso discricionário de recursos públicos pelo governo está limitado pelo crescimento das despesas obrigatórias, em especial os gastos com folha de pagamentos e seguridade, que consomem quase metade do Orçamento. Só as despesas com Previdência equivalem a 8% do PIB.

Do total dos quase 2 trilhões de previsão, apenas 6% estariam livres para o governo alocar. Mas algumas despesas deste grupo já estão destinadas, como com o Auxílio Brasil. Não é realista falar em retomada de investimentos públicos sem enfrentar gastos obrigatórios, seja via reforma

administrativa seja via uma nova rodada de reforma da Previdência, que mesmo bem-sucedidas não trarão impacto financeiro no curto prazo.

De todo modo, a reforma administrativa é necessária não só para tornar os gastos públicos mais eficientes como para gerar impacto na qualidade da prestação de serviços. Já uma nova mudança na Previdência enfrentará fortes e previsíveis resistências políticas. E a discussão não poderá deixar de envolver a adaptação do financiamento do sistema de seguridade às novas formas de relações trabalhistas, como MEI e pejotização.

Além disso, há propostas para inclusão de trabalhadores — hoje informais — de baixa renda em uma renda de proteção, com aportes bem abaixo dos que acontecem nas tradicionais formas de contratação, o que significa a mudança do foco da política de desonerações de setores, escolhidos de forma discricionária, para níveis de renda.

Dadas as grandes dificuldades em reduzir no curto prazo estes dois componentes obrigatórios, torna-se ainda mais importante uma revisão rigorosa das despesas públicas. Quem assumir em 2023 receberá um quadro fiscal preocupante, resultado da combinação da PEC dos Precatórios, o novo Auxílio Brasil e as despesas (e redução de impostos) de cunho eleitoral do ano de 2022.

Todo gasto precisa ser avaliado: o respeito ao dinheiro público deve

ser um valor máximo da administração federal. Em tempos de crise econômica, como o atual, o dinheiro público torna-se ainda mais escasso e, portanto, ainda mais valioso.

Quem avalia conhece. Hoje a sociedade brasileira não conhece plenamente como os seus recursos são gastos pelo governo. Não temos plena consciência dos regimes especiais de tributação, que concedem benefícios a alguns setores, nem de todas as políticas de gastos diretos do governo, com beneficiários selecionados. Algumas políticas podem fazer sentido, outras, não.

Para saber se gastamos bem ou gastamos mal, precisamos examinar todos os gastos. De forma transparente e sem atropelos. Um governo com responsabilidade fiscal é também um governo estável.

Devemos reexaminar sistematicamente os gastos existentes. Eventuais reduções de gasto público ocorrerão com base em critérios claros e transparentes. Políticas públicas que não são efetivas, ou que representam desperdício de dinheiro público, devem ser revistas. O espaço fiscal decorrente deve ser canalizado para as demandas efetivas da sociedade.

Para isso, propõem-se revisões de eficiência (“poderia custar menos?”) e revisões estratégicas (“qual a razão de ser de tal despesa?”).

As demandas sociais são difusas (e aumentam em períodos de crises),

enquanto os recursos são sempre limitados. Desde a Constituição Federal de 1988 o sistema social expandiu consideravelmente, assim como a carga tributária. Ainda assim, a sustentabilidade fiscal foi, e é, um problema. Mesmo com diversas regras fiscais, não há disciplina ou seriedade suficientes para fazer do Orçamento uma ferramenta de planejamento à luz das prioridades de governo.

Apesar de o Orçamento ser cada vez mais engessado (apenas 6% dos gastos primários são livres), a austeridade é seletiva. Isto é, os recursos para expandir emendas de relator são blindados, enquanto não há disponibilidade orçamentária para zerar a fila de espera do auxílio aos vulneráveis, ou cumprir metas de redução da taxa de pobreza e de extrema pobreza (trechos vetados na Lei do Auxílio Brasil, Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021). Sem visão de médio e longo prazos, os interesses da agenda eleitoral de curto prazo, junto à concentração de poderes de uma minoria, determinam como será gasta a margem fiscal.

04

A ANÁLISE DE IMPACTO FISCAL (AIF)

Devemos introduzir a Análise de Impacto Fiscal (AIF), instituição de política econômica com a responsabilidade de conduzir a avaliação de impacto *ex-ante*.

Isso significa que, antes de sair do papel, cada política pública deve ser avaliada em todas as suas dimensões: de mérito, de propósito, de duração e, claro, de custo fiscal.

A nova política da AIF contemplará, também, a avaliação de políticas já existentes (*ex-post*), ampliando o trabalho iniciado com a criação do Conselho de Monitoramento de Políticas Públicas (CMAP). E deve incluir instituições da sociedade civil e academia. A avaliação não deve ser feita apenas de dentro para fora, mas deve ser avaliada de fora para dentro.

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e os cursos de valorização e aprimoramento de servidores públicos,

em diversos níveis e esferas de governo, precisam ser estimulados, em consonância com a reforma administrativa.

Um governo de conciliação institucional é uma gestão que cria pontes com os diversos atores técnicos estabelecidos no setor público federal. É preciso afastar o ruído e as crises constantes.

05

A TRANSPARÊNCIA DE DADOS

O trabalho de AIF, a ser conduzido a partir do Ministério do Planejamento, será transparente: os parâmetros de análise e a memória de cálculo serão tempestivamente anunciados. Nenhuma decisão — seja de redução de gasto ou mesmo de ampliação de despesas com o que realmente funciona — será tomada de cima para baixo.

São conhecidas e pertinentes as críticas de movimentos sociais, ONGs e organizações da sociedade civil quanto à falta de transparência do setor público quando do debate de projetos de leis e propostas de emendas constitucionais no Congresso Nacional. É necessário acabar com o império das sombras sobre o dinheiro público. Encerrar o Orçamento Secreto é o primeiro passo. Introduzir análises constantes sobre as despesas públicas é o segundo passo.

Abrir os dados públicos, envolvendo as despesas e as receitas, é um ato democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bacha, Edmar (org). 2016. *A crise fiscal e monetária brasileira*. Editora Civilização Brasileira: Rio de Janeiro.

Barbosa, Fernando de Holanda. 2021. *O flagelo da economia de privilégios: Brasil, 1947-2020, crescimento, crise fiscal e estagnação*. Editora FGV: Rio de Janeiro.

Bijos, Paulo e Couri, Daniel. 2022. “Subsídios para uma reforma orçamentária no Brasil”, in *Reconstrução: o Brasil nos anos 20*, Felipe Salto, João Villaverde e Laura Karpuska (orgs). Editora Saraiva: São Paulo.

Mendes, Marcos. 2019. *Por que é difícil fazer reformas econômicas no Brasil?*. Editora Elsevier: São Paulo.

Pastore, Affonso Celso. 2021. *Erros do passado, soluções para o futuro: a herança das políticas econômicas brasileiras do século XX*. Editora Portfolio Penguin: São Paulo.

Salto, Felipe e Almeida, Mansueto. 2016. *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. Editora Record: Rio de Janeiro.

Villaverde, João. 2016. *Perigosas pedaladas: os bastidores da crise que abalou o Brasil e levou ao fim o governo Dilma Rousseff*. Editora Geração: São Paulo.

COORDENADORES TEMÁTICOS:
**HÉLIO TOLLINI, PAULO BIJOS E JULIANA
DAMASCENO.**



DISFUNCIONALIDADE DO ESTADO

Difícilmente alguém dirá que o governo brasileiro funciona bem. Há ineficiências visíveis a usuários de serviços públicos, como na saúde e na educação. Mesmo dentro do setor público são conhecidas pelos funcionários as dificuldades de implementação de iniciativas. Seja na ponta (o cidadão que usa serviços públicos) seja no meio (o funcionário público), as dificuldades são nítidas.

O Estado brasileiro pode e deve operar de maneira mais adequada. O governo pode ser mais eficiente na prestação de serviços e mais ágil no atendimento de demandas dos cidadãos. O governo pode, também, ser mais amigável para quem trabalha nele.

Há toda uma estrutura de incentivos positivos que deve ser criada, a partir do Estado e pelo Estado, de forma a tornar a economia brasileira mais produtiva e a sociedade menos desigual. Tal como está hoje, o Estado brasileiro aumenta a desigualdade entre as pessoas, com salários e penduricalhos elevados a poucas categorias de servidores e poucas oportunidades de crescimento profissional.

Uma reforma do setor público deve atacar essas disfuncionalidades.

AS DIRETRIZES

O setor público brasileiro precisa ser mais eficiente para entregar políticas públicas de qualidade, capazes de garantir melhores serviços à população e promover a inclusão, com o combate à pobreza e a redução dos níveis de desigualdade do país. Para isso, ele precisa de amplas reformas.

01

Uma primeira grande medida necessária é a modernização da administração pública federal, estadual e municipal, adequando a sua organização no atendimento das necessidades da população. Para tanto, propõe-se a institucionalização da busca por resultados, que requer a ampla revisão do processo orçamentário e o aprimoramento dos mecanismos de avaliação do gasto público.

02

Reformulação abrangente da gestão dos servidores públicos, visando sua profissionalização, a eliminação de distorções e a criação de incentivos para melhorar as entregas à população.

03

Revisão do papel e da forma de organização dos controles públicos, preservando a sua autonomia, mas evitando os abusos de autoridade e a judicialização excessiva e impropriedade de ações públicas ou contra agentes públicos, o que tem levado a oneração ou responsabilização injusta e indevida de agentes públicos, além da instauração de procedimentos administrativos ou judiciais com impugnações não jurídicas.

04

Revisão do sistema de controle de contas, visando restringir interferências em matérias alheias à sua competência constitucional e revertendo a sua politização, reconduzindo-o ao papel de auditoria auxiliar do controle externo do Poder Legislativo, evitando assim as suas recorrentes interferências em matérias alheias a suas competências constitucionais (ex.: regulação administrativa), impedir que crie por si interferências *ex-ante* da ação administrativa (ex.: em processos de desestatização), que dispute competências com o Poder Judiciário (ex.: responsabilização de particulares, medidas cautelares de indisponibilidade de bens etc.) ou aja casuisticamente.

05

Combater a judicialização oportunista, improcedente e onerosa de ações públicas e de contratações públicas, ou contra agentes públicos.

06

Propor alterações legais para impor prazos máximos para o início e conclusão de quaisquer processos administrativos, judiciais e de controle de contas, sob pena de prescrição, decadência e preclusão, para estimular a eficiência dos controles e evitar a insegurança jurídica hoje dominante.

07

Buscar soluções de impacto para problemas crônicos na gestão de serviços públicos. Um deles é a necessidade de reduzir a fila para realização de perícia para os benefícios de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez. A proposta é aprovar uma lei de iniciativa conjunta do presidente da República e do STF.

AÇÕES DIRETAS COM BASE NAS DIRETRIZES

Com base nestas sete diretrizes, propomos as seguintes ações:

01

Precisa ser aprofundada e robustecida a problematização sistemática da qualidade do gasto público, iniciada com a criação dos Comitês de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e do Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios. Os custos e os benefícios das despesas governamentais precisam ser publicizados, analisados e discutidos de forma permanente, sempre com foco nas entregas à sociedade.

02

A prestação de serviços à população deve preservar a centralidade do interesse público e se dar com o apoio às iniciativas estatais, privadas (ex: concessões administrativas e privatizações de serviços públicos) e público-privadas (parcerias, PPPs etc.).

03

Facilitar o engajamento do Terceiro Setor e do setor paraestatal na provisão suplementar de serviços de interesse público, assegurando total transparência nos mecanismos de financiamento a organizações como o Sistema S. Envio ao Congresso Nacional de projeto de lei criando o estatuto geral das entidades do Sistema S, preservando a sua autonomia, mas impondo regras de governança pública que ampliem a sua transparência e eficiência, garantam controle social efetivo das suas atividades e propiciem a renovação dos quadros dirigentes, impedindo sucessivas reeleições.

04

Contratualização de desempenho de organizações estatais, colocando em prática a Lei nº 13.934, de 2019, com eventuais aperfeiçoamentos.

05

Melhoria da forma de organização de instituições públicas, estatais e não estatais (como as fundações estatais de direito privado e as organizações sociais, respectivamente), para a provisão de serviços de interesse público. Imperfeições na legislação atual geram incertezas jurídicas que têm truncado o funcionamento destas instituições em áreas estratégicas para o país, como saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, ensino superior e desenvolvimento social, entre outras. O aprimoramento das normas e também a pacificação de interpretações por meio de orientações vinculantes são vitais para a gestão pública fluir e viabilizar serviços adequados à população. Para tanto é necessário o envio ao Congresso de projeto de Lei Nacional para a Estabilidade Jurídica e a Reforma Fundacional da Gestão Pública brasileira, superando o Decreto-lei nº 200, de 1967.

06

Reforçar a governança regulatória, de modo a assegurar a redução sistemática dos custos de transação para os negócios, o aumento permanente da competitividade e a concorrência entre agentes econômicos.

07

Fortalecimento institucional das agências reguladoras, com o respeito à sua autonomia e a melhoria de sua governança, bem como o cumprimento efetivo e integral da Lei nº 13.848, de 2019 (Lei das Agências Reguladoras), devendo-se viabilizar indicações de qualidade e impedir que ocorra vacância dos cargos do Conselho Diretor ou Diretoria Colegiada.

08

Fortalecer a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) como centro de conhecimento e difusão sobre as melhores práticas de gestão, inovação e regulação e como responsável por um programa de formação permanente para a melhoria dos quadros, com capacidade de realizar medição de resultados.

09

Melhorar a supervisão ministerial das empresas estatais e o fortalecimento do seu regime de governança para dar continuidade ao processo de modernização e fortalecimento do regime da Lei nº 13.303, de 2016 (Lei das Estatais), reforçando a sua autonomia, flexibilidade de gestão e responsabilidade.

10

Potencializar a transformação digital da administração pública, estruturando mecanismos em favor da população com dificuldades de acesso a serviços digitais. Estas mudanças, que afetam o próprio modo de o serviço público funcionar (com o trabalho remoto impulsionado pela pandemia da Covid-19, por exemplo), precisam ser gerenciadas estrategicamente, levando em consideração critérios como produtividade, efetividade, qualificação, tempestividade, precisão, adequação e inclusão.

11

Reformulação abrangente da gestão dos servidores públicos, visando sua profissionalização, a eliminação de distorções e a criação de incentivos para melhorar as entregas à população, contemplando:

12

Eliminação de vantagens injustificadas de carreiras específicas, inclusive por meio da revisão do regime estatutário, para equalizar o tratamento jurídico dispensado aos servidores dos três poderes e dos órgãos constitucionais autônomos.

13

Eliminação de vantagens de corporações específicas, que não se justificam pela diversidade das funções, como prevista no Projeto de Lei dos Supersalários, aguardando encaminhamento no Senado Federal, que elimina distorções como a utilização de indenizações para propiciar ganhos além do teto de remuneração individual, entre outras.

14

Gestão estratégica das carreiras do serviço público federal não pode ser resumida a negociações salariais, devendo abranger os mecanismos de promoção e progressão, bem como os processos de alocação e gestão da mobilidade.

15

Mecanismos efetivos de avaliação periódica do desempenho de todos os servidores.

16

Criação de órgão colegiado autônomo, responsável pela coordenação e orientação da política remuneratória, da avaliação de desempenho e da política de desenvolvimento de pessoal.

17

Racionalização do sistema de carreiras.

18

Modernização dos concursos públicos, com apoio à aprovação no Senado do PL 252/03, já aprovado na Câmara.

19

Profissionalização da indicação para cargos de confiança; e aprimoramento das normas sobre o trabalho temporário no serviço público.

20

Criar, no âmbito da Justiça Federal, órgão administrativo unificado, orientado por um Conselho escolhido pelos Tribunais Regionais Federais – TRFs, e dirigido por autoridade administrativa nomeada por ato conjunto dos presidentes dos TRFs, para atuar nas perícias judiciais médicas.

21

Extinguir a carreira de perito do INSS e afastar do ofício todos os atuais peritos para terem exercício no órgão judicial unificado de perícias médico-previdenciárias, até o desligamento final dos seus cargos, ficando a sua remuneração a cargo do Orçamento do Poder Executivo.

22

Prever que, à exceção dos peritos afastados na forma do item b), os demais peritos serão escolhidos pelo órgão judicial unificado de perícias médico-previdenciárias, sem vínculo funcional permanente, sendo o respectivo custo suportado pelo INSS.

23

Prever que, em todos os casos de pedidos administrativos de concessão ou revisão de benefícios previdenciários que exijam perícia médica, o INSS, antes da decisão

24

administrativa, requererá automaticamente a produção judicial antecipada de prova, na qual o INSS ficará dispensado de indicar assistente técnico, e cujo resultado será automaticamente aceito pelo INSS para a sua decisão administrativa.

Estabelecer o prazo máximo de 15 dias corridos, contados a partir do dia do pedido administrativo feito pelo segurado, para realização e conclusão da perícia judicial antecipada, e mais cinco dias corridos para a decisão administrativa do INSS.

NOTA

⁸²As propostas estão alinhadas com o documento “Contribuições para um governo democrático e progressista”, elaborado por Bernard Appy, Carlos Ari Sundfeld, Francisco Gaetano, Marcelo Medeiros, Pésio Arida e Sérgio Fausto, em agosto de 2022. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2022/08/Contribuicoes-para-um-Governo-Democratico-e-Progressista-040822.pdf>. Acesso em 7 de agosto de 2022.

COORDENADORA TEMÁTICA:
VERA MONTEIRO



POLÍTICA EXTERNA

A política externa do Brasil, desde sempre universalista, não intervencionista e multilateralista, deve, ao mesmo tempo, projetar políticas públicas voltadas para o atendimento das necessidades da nossa economia e da nossa sociedade, e refletir valores e princípios caros a um Estado democrático de direito ciente das suas responsabilidades relativamente à proteção do meio ambiente no seu território. Neste sentido, é necessário que a formulação e a execução da política externa estejam perfeitamente alinhadas e coordenadas com a política econômica, de forma a assegurar que o discurso, as propostas e as ações desenvolvidas nas relações internacionais se apoiem mutuamente, sejam coerentes e complementares, e produzam os resultados almejados.

A indispensável e urgente integração do país a um mundo em transformação cada vez mais acelerada requer (1) compromisso firme para com a sustentabilidade, a redução das desigualdades e a eliminação da fome e da pobreza extrema; (2) defesa permanente dos nossos direitos de acesso em matéria de bens, serviços, investimentos e tecnologia, por meio de gestões diplomáticas bilaterais e ação no âmbito do Mercosul, e dos foros regionais, plurilaterais e multilaterais em que o Brasil está representado; (3) cooperação com todos os parceiros que se disponham a contribuir para avançar o nosso processo de desenvolvimento; e (4) adoção de reformas que produzam ganhos de produtividade e fortaleçam a estratégia de inserção nas cadeias globais e/ou regionais de valor.

Com base nos chamados fatores determinantes da política externa – geografia, comércio, história e cultura –, e levando em conta o conjunto de crenças e valores adquiridos ao longo dos séculos, o Brasil se relaciona com todos os membros das Nações Unidas e mantém uma **extensa rede de representações diplomáticas no exterior, a ser utilizada** não apenas para as funções clássicas de representação, informação e negociação, mas também **para facilitar os fluxos bilaterais de**

pessoas, bens, serviços, investimentos e tecnologia.

Com vistas a alcançar os objetivos acima, impõe-se o estreitamento das nossas relações com (1) os países do Cone Sul, da América do Sul, Central e Caribe; (2) os Estados Unidos da

América, o México e o Canadá; (3) a China, o Japão, a Índia, a Coreia do Sul e os países- membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN); (4) a União Europeia, a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA); e (5) a África, o Oriente Médio e a Oceania.

INTEGRAÇÃO REGIONAL E SUB-REGIONAL

A ideia de promover uma integração comercial na América Latina surge em 1948 com a criação de uma Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e o objetivo de formar uma união aduaneira. Em 1957, desta feita para agilizar o processo de industrialização dos seus membros, a CEPAL propõe o estabelecimento de um “mercado regional”, projeto frustrado pelas políticas de substituição de importações realizadas justamente nos termos cepalinos e, mais adiante, unctadianos.

Tampouco teve êxito o plano de integração a ser executado por uma Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), à qual poucos países aderiram nos anos 1960. Na década seguinte, com as duas crises do petróleo, o subsequente endividamento externo dos integrantes da associação e o surgimento de novas perspectivas integracionistas no cenário mundial, amadurece uma segunda tentativa de cooperação regional na forma de

uma Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que vem à luz com a participação dos dez países sul-americanos e mais o México, cujo principal objetivo é “criar uma área de preferências econômicas, visando ao estabelecimento de um mercado comum latino-americano”.

O Tratado de Montevideu de 1980 previa a celebração de acordos tanto regionais quanto de alcance parcial, como foi o caso do Mercosul, acordo de complementação econômica, firmado sob o guarda-chuva da ALADI em 1991 e, como tal, notificado ao GATT no ano seguinte. Do ponto de vista econômico-comercial, graças à estabilidade macroeconômica proporcionada pelo sucesso do Plano Real bem como da diplomacia presidencial nos governos do Brasil e da Argentina na segunda metade dos anos 1990, o Mercosul evoluiu satisfatoriamente, e, a partir do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção, assinado em Ouro Preto em 1994,

cresceram exponencialmente as trocas dentro do bloco.

Mas, já a partir de 1998, com a eclosão de crises endógenas e exógenas, a exclusão de setores inteiros do compromisso para com o livre comércio intrazona, assim como as exceções acordadas à Tarifa Externa Comum (TEC), o Mercosul se afasta progressivamente do ideal que fora concebido: o de exemplo de regionalismo aberto, mais bem inserido nos fluxos de comércio internacional e em conformidade com as regras multilaterais de comércio.

O Mercosul no século XXI, enredado em sucessivas divergências entre os sócios, desperdiçando recursos escassos na busca de soluções para questões de política interna sem se consolidar nem se aprofundar, **suscita dúvidas e indagações acerca de sua relevância e utilidade.**

Não se trata de ignorar a singular importância do bloco para o fortalecimento das bases do relacionamento bilaterais e plurilaterais no continente sul-americano, o que, por si só, justificaria, ou melhor, compensaria com folga o insucesso parcial do processo de integração comercial. Note-se, a propósito, que, entre janeiro e julho do corrente ano, o total das exportações brasileiras para a América do Sul como um todo (US\$ 24,9 bilhões) foi inferior ao das vendas para a Ásia (US\$ 83,8 bilhões), a União Europeia (US\$ 29,6 bilhões) e a América do Norte (US\$ 24,9 bilhões).

Assim, **as limitações do comércio praticado no Mercosul e o grau de proteção efetiva aplicado aos bens e serviços importados vêm constituindo o preço a pagar pela capacidade desenvolvida pelos governos do bloco para manter o diálogo aberto, idealmente franco e construtivo.**

Para o GATT, carta magna do comércio internacional, e para a OMC, garante do respeito à cláusula de nação mais favorecida, nunca existiu uma TEC do Mercosul, já que são individualizadas as listas de concessões tarifárias a que se refere o Artigo II do Acordo Geral. **Sendo, pois, impraticável qualquer esforço de reforma abrangente ou mera racionalização da Tarifa Mercosul, haveria que considerar a opção por parte do Brasil de se descolar da “união aduaneira” e avançar no processo de integração global, mantendo, porém, o seu mercado aberto aos vizinhos (e não só os do Cone Sul).** É neste contexto que caberia examinar alternativas para a construção de um espaço econômico-comercial mais abrangente, com base em projetos de integração física e investimentos em infraestrutura na região, bem como da abertura de mercados para todos os países sul-americanos, de maneira a garantir a paz, a segurança e a prosperidade da região. Isso sem prejuízo da concentração de esforços no âmbito regional para fazer face à emergência climática e à preservação da Floresta Amazônica.

GRUPOS PLURILATERAIS

Décima maior economia do mundo, o Brasil participa de pleno direito das tratativas no âmbito do **Grupo dos 20 (G-20)**, criado em 1999 como foro de diálogo entre ministros da Fazenda e presidentes de bancos centrais com o propósito de discutir políticas públicas capazes de promover a estabilidade financeira internacional, ameaçada pelas condições econômicas globais emanadas da crise que, entre 1997 e 1998, afetou especialmente países de renda média, como, entre outros, o próprio Brasil.

A reunião de cúpula do G-20, ao se institucionalizar em 2008, tornou-se o principal instrumento de uma plataforma estratégica multilateral que reúne as economias mais desenvolvidas do mundo (Austrália, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido, EUA e União Europeia) conectando-as com as emergentes e assimiladas (Argentina, Brasil, China, Índia, Indonésia, Coreia do Sul, México, Rússia e Turquia).

No exercício da presidência de turno em 2021, a Itália incluiu em sua agenda temas que vêm impactando fortemente o desempenho do comércio global, tais como comércio de serviços, facilitação de investimentos e comércio e saúde pública, tendo como pano de fundo questões relativas a *level playing field* e sustentabilidade, além de incentivos à competitividade internacional de micro, pequenas

e médias empresas. Ministros de Comércio e de Investimentos do G-20 reunidos em Sorrento, ao reafirmar o seu apoio à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC), deixaram claro que (1) as políticas de comércio exterior e de meio ambiente devem apoiar-se mutuamente e amparar a utilização ótima dos recursos naturais do planeta consoante os objetivos do desenvolvimento sustentável, e (2) medidas para combater a mudança climática devem ser compatíveis com as obrigações contraídas no GATT e na OMC.

Sucedendo a Itália na presidência rotativa do G-20 no corrente ano, a Indonésia tem feito da recuperação econômica global o seu *leitmotif* para inspirar os membros do grupo na busca de medidas e soluções tendentes a superar o rescaldo de uma crise que ainda afeta adversamente os mais diversos aspectos da sociedade, especialmente a saúde pública, a educação e o comércio internacional.

Para o Brasil, ao qual caberá suceder a Índia na presidência do Grupo entre dezembro de 2023 e novembro de 2024, o plano de ação para a hora presente e o futuro próximo deve pôr em relevo, além da promoção da recuperação econômica: (1) o impulsionamento da reforma da OMC em seus três pilares; (2) a promoção de debates sobre a redução de subsídios, em todos os setores, especialmente

agrícola e também industrial, e combustíveis fósseis; (3) o apoio a maior utilização da bioenergia em nível global, com vistas ao aumento da captura de carbono e da participação de energias renováveis na matriz energética dos países; (4) a ampliação do acesso e da capacitação à economia digital para impulsionar a educação, as PMEs e a inclusão social, especialmente de mulheres e meninas; e (5) a ampliação do financiamento internacional, a transferência de tecnologia e a capacitação para ações climáticas.

O acrônimo BRICs, cunhado em 2001 pelo economista britânico Jim O’Neill, do banco Goldman Sachs, para referir-se a um grupo de países (Brasil, Rússia, Índia e China) cujo crescimento econômico deveria superar o previsto para países desenvolvidos ao longo do século, acabou sendo “adotado” por estes quatro líderes regionais, que se reuniram informalmente em 2006 e, em formato de cúpula, em 2009, em Ecaterimburgo.

Num contexto internacional marcado pela crise econômico-financeira de 2008 assim como por frustrações com o desempenho da governança (G-7) e dos regimes criados no pós-guerra (ONU, Banco Mundial, FMI), o BRICS – que em 2011 passou a ser integrado também pela África do Sul – constituiu-se mecanismo de consulta e coordenação para (1) a defesa do multilateralismo, (2) a reforma das instituições de governança global e (3) a cooperação entre países em desenvolvimento.

Não sendo uma aliança, nem uma associação comercial, tampouco um bloco criado por tratado, sem possuir orçamento próprio, sede ou secretaria permanente, o BRICS se manifesta por declarações consensuadas nos seus encontros anuais de alto nível e por meio de grupos de trabalho em cerca de 30 áreas de cooperação (educação, saúde, ciência, tecnologia, entre outras).

Os trabalhos no âmbito do BRICS abrangem política, segurança e intercâmbios pessoais – na forma de diálogo direto entre setores do empresariado e da sociedade civil dos cinco países –, mas é no campo econômico e financeiro que o grupo apresenta os seus resultados mais expressivos: a adoção em 2010 de reformas históricas nas cotas do Fundo Monetário Internacional, e criação, em 2014, na cúpula de Fortaleza, do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e do Arranjo Contingente de Reservas.

No exercício da presidência de turno, a China vem defendendo a ampliação do BRICS, mas sobre o tema só se acordou o início de um processo de discussões sobre critérios e procedimentos. Pedidos de adesão foram recebidos no passado, tendo prevalecido o entendimento de que o grupo deveria continuar operando nos termos atuais. Mas a guerra na Ucrânia, o aumento da polarização com a OTAN e a anunciada “parceria sem limites” sino-russa podem influir pelo menos no posicionamento de alguns membros, exceto Brasil e Índia, que veem o BRICS

como exercício político-diplomático útil para a consecução dos objetivos elencados em 2009, e cujo baixo grau de institucionalidade e respeito à regra do consenso facilita o diálogo e a busca de soluções para as disputas.

Ao aceitar formalmente o Brasil como candidato à acessão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em janeiro do corrente ano, os países- membros da organização, hoje em número de 38, subsequentemente definiram, por proposta do Secretário-Geral, Mathias Cormann, um accession roadmap, que inclui a confecção de um memorando com a posição do país em relação aos instrumentos do patrimônio normativo da Organização e no qual são identificados os comitês regulares incumbidos de examinar as políticas do país candidato em suas respectivas áreas de competência. Ao cabo de um extenso processo de negociação e ajustes de legislação e práticas, que costuma levar de três a cinco anos a partir da data da aceitação da candidatura, é elaborado um Protocolo de Acessão nos termos do qual o país torna-se membro pleno da Organização.

Muitos são os argumentos em favor da acessão do Brasil à OCDE. Trata-se, afinal, de um espaço privilegiado para que governos e formuladores de políticas públicas possam intercambiar experiências e boas práticas nas mais diversas áreas, e discutir o aperfeiçoamento destas políticas públicas com base em dados técnicos, evidências e

análises sólidas, com particular atenção a tendências e novos fatores com possível impacto sobre a ação governamental. O engajamento crescente com a Organização tem facultado ao país acesso ao conhecimento técnico e às boas práticas derivadas dessas discussões, em prol do aperfeiçoamento da qualidade das políticas públicas no Brasil e da eficiência do governo como um todo. E se o engajamento per se nas atividades da OCDE traz vantagens em múltiplas áreas, há um benefício adicional na participação como membro pleno: aumentar significativamente o peso do país na definição das prioridades e linhas de ação da Organização, cujo papel como um dos centros de gestão da economia internacional e como agenda setter é plenamente reconhecido.

É possível, conforme assinalado acima, que **o processo de acessão do Brasil à OCDE se complete no curso do próximo mandato presidencial (2023-2026), cabendo, por conseguinte, ao governo eleito dar-lhe seguimento**, e habilitando o país a auferir, entre outros ganhos, a consolidação de ambiente favorável aos negócios comparável ao dos países mais desenvolvidos. Instrumento apto a contribuir para o avanço de reformas com o objetivo de melhorar a gestão pública e elevar a produtividade da economia, o processo de acessão serve ainda como avaliação crítica da condução das políticas públicas nacionais, visando o seu aperfeiçoamento.

Vale, por fim, ressaltar que o Brasil não se obriga, pelo exercício iniciado no começo de 2022, a se alinhar com políticas de interesse dos membros da OCDE, e o Protocolo de Acesso

assim como todas as modificações resultantes do processo que impliquem mudanças na legislação terão que ser necessariamente submetidos à aprovação parlamentar.

FOROS MULTILATERAIS

A falência da Rodada Doha, lançada no fim de 2001 como reação dos países-membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) às tentativas de ruptura levadas a cabo por grupos terroristas alguns meses antes, pesa como uma hipoteca sobre o sistema multilateral de comércio na medida em que suscita dúvidas sobre a sua aptidão para enfrentar as questões remanescentes da Rodada Uruguai e se adaptar aos desafios do futuro.

O mandato emanado da conferência ministerial de 2001 punha ênfase no desenvolvimento econômico global e aprovava um mandato ambicioso para acesso a mercados e negociações agrícolas, mas a emergência de novos atores, em especial a República Popular da China, cria uma dinâmica diferente nos trabalhos em termos de círculos decisórios, requisitos de transparência e expectativas. Além disso, o contexto geopolítico na primeira década do século torna-se menos propício para a diplomacia multilateral do que nos anos 1990. E mais adiante, a crise financeira e econômica iniciada em 2008

tem impacto significativo sobre a disposição dos países de assumir compromissos capazes de reduzir a sua autonomia para a condução da política econômica. Finalmente, a politização das discussões relativas ao cumprimento do mandato agrícola com a formação de grupos de viés mais ideológico do que propriamente econômico-comercial complica inexoravelmente a busca de consensos e faz com que a opção pelo *high moral ground* prevaleça sobre a necessidade de traduzir em textos acordados os objetivos definidos na conferência ministerial de 2001.

As desavenças que foram se acumulando ao longo dos encontros ministeriais que se seguiram ao de Doha bem como a política comercial revisionista, unilateralista e violatória executada pela administração Trump com diferentes e escusos objetivos, têm afetado o sistema multilateral de comércio. A Organização se resente ademais da desativação do seu Órgão de Apelação, cujas decisões mandatárias ocasionalmente se sobrepujam a disposições legais

ou regulatórias norte-americanas, especialmente na aplicação de direitos antidumping a importações procedentes de *non-market economies*.

Seguem, porém, os agentes econômicos em todo o mundo conscientes de que (1) as disputas, legítimas ou político-ideológicas, entre governos não devem representar obstáculo ao crescimento das trocas e, (2) quanto menos custosas as transações comerciais, maiores os ganhos em termos de renda e de empregos nos setores eficientes. A recentemente realizada 12ª Conferência Ministerial da OMC demonstrou que, malgrado o clima de incerteza e indefinição gerado pela conjuntura geopolítica desfavorável, é possível avançar, ainda que topicamente, na direção do cumprimento do mandato negociador de Doha.

Deve o Brasil seguir cada vez mais empenhado em contribuir ativamente para tornar o sistema multilateral de comércio mais aberto e menos discriminatório por meio (1) do fortalecimento das regras acordadas – assim como da sua aplicabilidade ao comércio de produtos agropecuários; (2) da participação nas discussões estruturadas sobre comércio e sustentabilidade, iniciadas em novembro de 2020, visando *inter*

alia destacar o papel central do setor agrícola na promoção do desenvolvimento sustentável, e, em especial, os impactos ambientais dos subsídios agrícolas; e (3) da reorientação das negociações acerca do tratamento a ser dispensado ao comércio de produtos agrícolas no sentido de atender a necessidades de segurança alimentar e sustentabilidade, que se contrapõem a políticas e medidas que distorcem os mercados e prejudicam os produtores e exportadores eficientes de tais produtos.

O Brasil sempre foi atuante nos trabalhos das Nações Unidas desde a sua criação e sempre se manteve fiel aos altos propósitos listados na Carta da ONU. Hoje, mais do que nunca, é preciso empregar os recursos da diplomacia multilateral para (1) manter a paz e a segurança internacionais; (2) promover o desenvolvimento econômico e social; (3) assegurar o respeito aos direitos humanos; (4) reformar a composição do Conselho de Segurança; e (5) fortalecer a capacidade de reação da comunidade internacional diante de ameaças globais como (i) a mudança climática; (ii) as pandemias; (iii) o terrorismo; (iv) a corrupção; (v) o tráfico de armas e drogas; e (vi) a guerra cibernética.

COORDENADOR TEMÁTICO:
EMBAIXADOR JOSÉ ALFREDO GRAÇA LIMA



POLÍTICA COMERCIAL

O Brasil precisa voltar a crescer. Vivemos um longo período de estagnação econômica – mais de 40 anos. O crescimento econômico é fundamental para que se possa gerar mais e melhores empregos para a população e reduzir de forma duradoura os níveis de pobreza.

Para voltar a crescer de forma sustentada, o Brasil precisa de um conjunto de reformas que aumentem a produtividade e a competitividade da nossa economia. **Uma reforma indispensável é a liberalização comercial, buscando a maior integração à economia mundial.** Todos os países que, desde a Segunda Guerra Mundial, conseguiram crescer de forma continuada e se tornaram mais ricos o fizeram integrando-se ao comércio mundial. **Nem todos os países que se abriram ao comércio se desenvolveram, mas todos os países que se desenvolveram o fizeram com uma significativa integração comercial ao resto do mundo.**

O Brasil, ao contrário, continua de costas para o mundo – com boa parte das indústrias e dos serviços limitada ao mercado interno (que é apenas 2% do mercado mundial). A integração do Brasil ao comércio internacional permitirá, por um lado, que as empresas brasileiras disponham da melhor tecnologia e dos insumos mais modernos que o mundo é capaz de produzir. Ao mesmo tempo, as nossas empresas poderão entregar ao consumidor brasileiro produtos e serviços melhores e mais baratos.

São os segmentos mais pobres e menos organizados da sociedade que pagam os custos da proteção excessiva garantida há décadas, pela política comercial, aos produtores locais de bens e serviços. Reverter este quadro em benefício dos setores mais vulneráveis – e majoritários – da sociedade é objetivo central da liberalização comercial.

Ademais, no século XXI, impõem-se a absorção da tecnologia da informação e a transição para a economia verde. O Brasil não dará

sozinho estes passos, o que é uma forte razão adicional para avançar com a abertura comercial.

RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA:

Um programa amplo de mudanças na área de política comercial envolve as seguintes medidas:

01

Ampliar o grau de abertura comercial e de internacionalização da economia brasileira, com transparência e sem atropelos, promovendo atração de novos investimentos e maior integração às cadeias globais de valor.

02

Formular e implementar plano de redução gradual de tarifas aduaneiras, eliminação de medidas não tarifárias e negociações comerciais com ênfase em acesso a mercados.

03

Negociar novos acordos com parceiros comerciais relevantes e envidar esforços para colocar em vigência acordos negociados recentemente.

04

Reforçar a integração latino-americana, aprofundando acordos já existentes e negociando novos acordos.

05

Promover a integração física e os investimentos em infraestrutura na América do Sul, de modo a aproveitar os movimentos de reconfiguração das cadeias internacionais de valor.

06

Consolidar e aprofundar o Mercosul por meio de propostas e ações voltadas para a liberalização do comércio de bens e serviços e dos movimentos de pessoas e de capitais entre os sócios do bloco.

07

Revigorar a atuação do Brasil na OMC, contribuindo para tornar o sistema multilateral de comércio mais aberto e menos discriminatório por meio: a) do fortalecimento de regras e disciplinas acordadas, especialmente no que toca ao recurso a subsídios agrícolas, que distorcem as condições de competitividade no comércio internacional; e b) de uma reforma que restitua à OMC a sua capacidade de assegurar o cumprimento das obrigações acordadas, especialmente pelo pleno funcionamento do seu sistema de solução de controvérsias.

08

Avançar no processo de acesso à OCDE, concebido como oportunidade para revisão geral das políticas públicas nacionais, visando o seu aperfeiçoamento à luz das melhores experiências e práticas.

O Brasil é um ponto fora da curva quando se trata de nível de proteção tarifária concedida aos produtos industriais. Em 2020, apenas nove países no mundo tinham tarifas médias de importação para produtos não agrícolas mais elevadas que o Brasil. Não há critério econômico ou social que justifique a presença do Brasil neste pequeno grupo de países dotados de elevada proteção tarifária para bens industriais.

Outra característica da estrutura de proteção no Brasil é a sua falta de seletividade. **O país tem tarifas**

elevadas para insumos e bens de capital, comparativamente ao resto do mundo, mas também para produtos relevantes para o cidadão, em particular para os jovens, prejudicando sua inserção social e profissional.

Um argumento que vem sendo utilizado nos últimos anos é que a evolução do contexto internacional, com o recrudescimento do protecionismo, não recomendaria a adoção de políticas de liberalização comercial neste momento. Esta é uma interpretação incorreta. **A evolução**

do contexto internacional não coloca em questão a proposta de liberalização comercial em um país como o Brasil. Ao contrário, ela permite agregar novos argumentos a seu favor.

Em primeiro lugar, não há, no mundo, um aumento significativo dos níveis de proteção comercial, e o aumento do protecionismo se dá a partir de uma base de tarifas muito baixas, resultante, na grande maioria de países, de longos processos de liberalização dos fluxos de comércio – algo que não ocorreu no Brasil.

Em segundo, a maior parte dos países em desenvolvimento continua a buscar maior integração internacional em suas estratégias de desenvolvimento. Os países da Ásia, região mais integrada e que mais cresce no mundo, continuam buscando ampliar a sua integração, tal como demonstra a assinatura do Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês). Também os países da África, região pouco integrada e que ostenta os maiores níveis de pobreza no mundo, têm buscado na integração econômica uma estratégia de crescimento, tal como demonstra a criação, também recente, da Área de Livre Comércio do Continente Africano (AfCFTA, na sigla em inglês).

Na verdade, **o cenário internacional é favorável para que o Brasil se engaje na busca de maior integração comercial.** A crescente tensão geopolítica internacional

está estimulando um processo de reconfiguração de cadeias de valor no mundo que pode abrir oportunidades para o país. Recorde-se que o comércio por meio de cadeias globais de valor já atinge cerca de 50% do comércio global e que o Brasil tem participação diminuta nas cadeias de valor, justamente pelos altos custos de comércio. **Aproveitar essas oportunidades dependerá da redução dos obstáculos à atuação de empresas na lógica das cadeias de valor, o que significa reduzir os custos de importação.**

Uma participação mais intensa em cadeias globais de valor pode abrir inúmeras oportunidades para diversos segmentos da indústria brasileira, que vem tendo sua participação no PIB reduzida. **A indústria mundial operará nos próximos anos a sua dupla transição estrutural – a digitalização e a descarbonização. A participação da indústria brasileira neste processo requer redução dos custos e obstáculos ao comércio internacional de bens e serviços.**

Por fim, a liberalização comercial pode representar uma apólice de seguro, ampliando as fontes de fornecimento de insumos e matérias-primas para os produtores domésticos e reduzindo a dependência destes em relação a setores oligopolizados que hoje dominam o mercado interno com escassa concorrência.

Na verdade, os argumentos econômicos tradicionais em favor da

liberalização comercial – baseados em seus efeitos positivos sobre eficiência e produtividade e sobre a renda real das

camadas mais pobres da população – continuam a manter a sua validade para uma economia como a brasileira.

COMO AVANÇAR?

Uma proposta de reforma deve ter como objetivo “normalizar” a política comercial brasileira. Ou seja, fazer com que o país deixe de ser um ponto fora da curva, em termos do grau de proteção conferido aos produtores nacionais, aproximando-o daquele vigente na maioria dos países de nível de desenvolvimento equivalente. Deve incluir tarifas, medidas não tarifárias, barreiras ao comércio de serviços e negociações comerciais.

A este conjunto de medidas deve-se acrescentar um grupo de políticas complementares que atacam o chamado Custo Brasil. Não se deve paralisar a liberalização comercial à espera da redução do Custo Brasil, mas implementar as reformas que levarão à redução destes custos garantirá resultados melhores e com mais impacto. **Na verdade, a agenda de competitividade e produtividade requer a adoção de medidas para melhorar o clima de negócios no país.**

Por fim, deve-se reconhecer que **a liberalização comercial gera ganhadores e perdedores.** Um segundo conjunto de medidas tem que se voltar para o gerenciamento dos custos e dos

riscos potencialmente derivados da liberalização comercial.

Uma reforma tarifária abrangente e adotada com base em perspectiva estratégica deve ser anunciada com antecedência, ter critérios explícitos e transparentes e ser implementada de forma gradual durante quatro anos.

Além das tarifas, **medidas não tarifárias desempenham papel relevante como fator limitante do comércio internacional.** Entre as iniciativas que podem contribuir para a redução dos custos de importação, as seguintes merecem atenção especial:

- Conclusão do Portal Único de Comércio Exterior com pleno funcionamento do Novo Processo de Importação.
- Redução substancial do número de produtos sujeitos a licenciamento não automático de importações.
- Apoio, na OMC, a esforços para atualizar a normativa multilateral relativa à concessão de subsídios.

O movimento de fragmentação da produção em cadeias internacionais de valor aumentou a importância dos serviços nos fluxos internacionais de produtos. A crescente agregação de tecnologia à produção de bens faz com que a competitividade dos produtos esteja cada vez mais atrelada à competitividade dos serviços. Esta tendência só tende a aumentar com a Indústria 4.0 e a digitalização da produção.

A incidência tributária na importação de serviços técnicos no Brasil, essenciais para a incorporação de tecnologia, varia de 41% a 51% do valor da operação, representando discriminação significativa em relação aos provedores domésticos que recolhem, em média, 18%.

As principais propostas para a redução dos custos de importação de serviços incluem a redução da carga tributária na importação de serviços, com a extinção da CIDE-Remessas, e buscar evitar tributação sobre as exportações de serviços.

O atual contexto de incertezas quanto à configuração do cenário internacional não facilita a construção de uma agenda ambiciosa na esfera das negociações preferenciais. Apesar disso, há indícios de que os movimentos de regionalização podem recuperar algum fôlego, embalados pela revisão nas cadeias de fornecimento. O Brasil deveria manter estes movimentos em seu radar, definindo pragmaticamente uma agenda de prioridades:

Entre as iniciativas prioritárias estão a **ratificação dos acordos já negociados** com a União Europeia e a EFTA, a **revisão do modelo do Mercosul** de modo a criar condições para promover uma abertura comercial que inclua as dimensões autônoma e negociada e **a construção de um espaço de livre comércio na América do Sul**.

Outras iniciativas com negociações em curso ou com agenda de ampliação pendente incluem o **aprofundamento das relações econômico-comerciais com a América Latina**, em especial com o México, e a conclusão das negociações em curso com Coreia do Sul e Canadá.

Em que pese a crise do multilateralismo, esta instância de negociação e produção de regras deveria continuar merecendo prioridade por parte do novo governo. Daí a sugestão de **revigorar a atuação do Brasil na OMC**, contribuindo para tornar o sistema multilateral de comércio mais aberto e menos discriminatório, com ênfase no fortalecimento das regras e

disciplinas acordadas e de uma reforma que restitua à OMC a sua capacidade de assegurar o cumprimento das

obrigações acordadas, especialmente pelo pleno funcionamento do seu sistema de solução de controvérsias.

A AGENDA COMPLEMENTAR

A realização plena do potencial da reforma comercial depende de um conjunto mais abrangente de políticas públicas necessárias à melhoria do ambiente de negócios e das condições de competitividade do país. Neste sentido, ela deve ser acompanhada de medidas complementares de redução do Custo Brasil.

Não se trata de condicionar a abertura comercial à adoção destas medidas, mas sim de reconhecer que a abertura é parte de uma agenda de competitividade para a economia brasileira que requer iniciativas de política em diversas outras áreas. Estas iniciativas vão contribuir para que se gerem os benefícios esperados da reforma comercial.

Algumas destas iniciativas são a finalização do processo de ingresso na OCDE, a implementação de uma reforma tributária pró-comércio e investimento (*ver o capítulo sobre reforma tributária*), a recomposição dos mecanismos de financiamento às exportações, a melhoria da infraestrutura de transporte e logística (*ver o capítulo sobre infraestrutura*) e a modernização da política de inovação.

Por fim, não se pode ignorar que uma reforma comercial traz consigo riscos que exigem atenção e mobilização de políticas complementares para mitigá-los. Dá-se aqui especial relevo aos impactos sobre trabalho e emprego no período de transição e, no atual contexto internacional, ao funcionamento das cadeias de suprimentos.⁸³

É esperado que a liberalização produza ganhadores e perdedores, os setores mais protegidos e as firmas mais ineficientes tendendo a sofrer maior impacto do processo. Ganhos de comércio e seus efeitos distributivos estão intrinsecamente ligados. Para lidar com estes custos propõe-se:

- Avaliação de impactos da política de liberalização sobre emprego.
- Readequação das políticas ativas de requalificação profissional existentes às necessidades de mitigação dos custos da abertura.
- Coordenação entre os entes nacionais e subnacionais.
- Reforço aos programas horizontais de proteção social.

A percepção de risco associada às cadeias de valor se intensificou a partir de 2020, com a recuperação das economias pós-pandemia e, em seguida, a invasão da Ucrânia pela Rússia.

Diversos setores da economia brasileira já sentem os efeitos deste cenário internacional: a produção automotiva, bem como outros setores dependentes do acesso a semicondutores, tem o seu fluxo de operações afetado, enquanto os setores do agronegócio se defrontam com o risco de escassez – ou de forte encarecimento – de insumos como os fertilizantes.

Embora evitando as soluções simplistas empurradas por grupos de interesse beneficiários de novos movimentos de substituição de importações e reconhecendo que a administração dos riscos associados às cadeias internacionais de valor é um problema a ser administrado principalmente pelas empresas, parece inegável que este tema requer ações de política pública.

Uma rigorosa avaliação de riscos para as cadeias de suprimentos e análise custo-benefício de intervenções governamentais deve ser conduzida. As ideias a ser emuladas no país poderiam inspirar-se em iniciativas

como a da Austrália, cuja Comissão de Produtividade conduziu uma cuidadosa avaliação dos riscos e das vulnerabilidades das cadeias das quais a Austrália participa, a montante e a jusante.

Em suma, integrar-se mais à economia mundial é um passo decisivo para o Brasil voltar a crescer. É condição necessária, ainda que não suficiente, para o Brasil voltar a crescer de forma continuada. A oferta de insumos e máquinas e equipamentos mais baratos e de melhor qualidade diminui os custos de produção, facilita o acesso a tecnologias mais avançadas, promovendo a eficiência produtiva e reduzindo os preços finais dos produtos para o consumidor. A maior competição no mercado doméstico promove a realocação de recursos em favor das firmas mais eficientes, aumentando a produtividade geral da economia.

Um ambiente mais competitivo contribuirá para promover ganhos de eficiência e crescimento da produtividade, que resultarão em menores preços ao consumidor, levando ao aumento de bem-estar e à redução da pobreza.

O bem-estar social deve ser o objetivo final de qualquer política comercial.

COORDENADORES TEMÁTICOS:
SANDRA RIOS E JOSÉ GUILHERME REIS



PROGRAMA DE GOVERNO

ENTREVISTA COM GERMANO RIGOTTO*

QUAL É A IMPORTÂNCIA DE SE TER CONSTRUÍDO E APRESENTADO A SOCIEDADE UM PLANO DE GOVERNO EM 2022?

Simone Tebet se diferencia de tantos outros candidatos presidenciais do passado não apenas por ter a biografia que ela tem, com a bagagem política e prática que ela tinha acumulado já. Mas porque ela acreditou ser fundamental apresentar um programa de governo efetivamente viável, que mostrava um caminho novo para o país. Um caminho de pacificação e de enfrentamento claro de problemas estruturais que o país tem. Ela definiu também as pessoas que participariam dessa elaboração de um plano de governo. Teve a nossa participação, pelo lado do partido, e teve a participação fundamental da economista Elena Landau e da equipe excelente que ela formou, entre acadêmicos, empresários e diferentes personalidades. Eu tive apoio enorme da Fundação Ulysses Guimarães, com todos os trabalhos técnicos que tinham sido feitos recentemente, além do apoio geral que eles concederam. Era preciso ter imensa clareza sobre o programa de governo: entender o que ocorria no país para então sugerir um caminho melhor para o futuro. Vínhamos de um quadro em que por quatro anos o governo federal dividiu o país. Nas áreas essenciais como saúde e educação, o governo Bolsonaro simplesmente deixou de lado... não teve a atuação que deveria ter. Então o programa de governo tinha desde o início esse papel de reconstrução disso tudo que foi destruído nos últimos quatro anos, além dos problemas históricos que deveriam ser enfrentados agora: como a reforma tributária e a reforma administrativa. A Simone definiu a necessidade de um plano de governo.

QUAL FOI O SEU PAPEL COMO COORDENADOR DO PROGRAMA DE GOVERNO?

Minha luta sempre foi, dentro do MDB, para ter um projeto nacional próprio. Tirar os rótulos de clientelismo e fisiologismo que ficaram junto ao partido ao longo dos anos justamente por não ter tido um projeto próprio. Minha luta foi sempre pela candidatura própria. Mesmo com essa dificuldade nacional da polarização, tínhamos que ter uma candidatura própria. Eu mesmo tentei: em 2006 fui pré-candidato à presidência da República pelo MDB. Mesmo contra a cúpula do partido, na época, eu saí candidato e com apoio total de vários Estados (RS, SC, PR e PE) eu venci a prévia contra o candidato rival (Anthony Garotinho). Ao final, não obtive a candidatura, mas tentei e venci as prévias. Depois fui candidato a vice-presidente na chapa de Henrique Meirelles (eleições de 2018), sabendo das dificuldades também. O Meirelles tinha uma dificuldade enorme de comunicação, algo que definitivamente a Simone não tem. A gente vai aprendendo. Quando fui líder da bancada do MDB no Congresso, nos anos 1990, quando fui presidente da comissão da reforma tributária e visitei cada um dos 27 Estados, construindo um projeto de reforma tributária que foi aprovado na comissão e estava pronto para plenário. É o embrião da reforma de consenso que temos hoje, em 2023. Essa trajetória que tive sempre me deu essa capacidade de dialogar e tentar unir pessoas. Quando chego a esse trabalho honroso de chefe do programa de governo de Simone, em 2022, que cheguei com essa bagagem e tive um trabalho muito facilitado. A Elena Landau coordenando a área econômica do programa, galvanizando grandes mentes, e tendo os vários trabalhos da Fundação Ulysses Guimarães a disposição, eu tive um trabalho muito facilitado. Meu papel, então, foi o de ajudar de forma que tivéssemos efetivamente uma candidatura já preparada e estivesse mais municiada nas entrevistas e debates. Um projeto sério e viável com programa de governo qualificado. Foi isso o que tivemos. E eu acredito que ajudei muito, também, na coligação com o PSDB (que indicou a vice na chapa de Simone Tebet, a senadora Mara Gabrilli). A gente sabia que candidatura própria no RS não seria viável e eu me expus para termos a coligação local, com o nosso candidato (Gabriel Souza, do MDB) entrando como vice de Eduardo Leite (do PSDB). Foi algo que deu certo: vencemos. E algo que se revelou fundamental também para garantir a entrada do PSDB nacional na vice de Simone na campanha nacional, reforçando a coligação montada.

COMO ANALISAR A CANDIDATURA DE SIMONE TEBET À LUZ DAS CAMPANHAS ANTERIORES DO PARTIDO?

Ela liderou a candidatura mais orgânica do MDB desde a de Ulysses Guimarães em 1989. A candidatura de Simone não surgiu do nada e nem foi imposta de cima para baixo, como outras candidaturas do MDB. Ela foi de fato genuína, como tinha sido a de Ulysses. Simone tem DNA político. Ela tem família política, ela contou na campanha como ela ouvia os diálogos, as reuniões, do pai, o grande senador Ramez Tebet, e ela pequena já se preparando para ser essa mulher de papel fundamental na luta política brasileira. Eu não tenho a menor dúvida que foi uma candidatura orgânica porque ela tem uma história dentro do MDB. Ela foi prefeita dentro do MDB, ocupou o governo do Estado pelo MDB, foi senadora pelo MDB. Sem contar ela ter sido professora universitária. A facilidade de comunicação e articulação dela... é impressionante. Simone se preparou para esse desafio de ser candidata a Presidência da República mesmo que durante todo esse tempo ela não soubesse disso. Ela só não conseguiu vencer a polarização por detalhes, talvez se tivesse um pouquinho mais de tempo... teríamos chance. Mas é fato que a candidatura dela deixa marcas importantes dentro do MDB: mostra a importância para o partido ter esse perfil. A candidatura do Meirelles era a de um cristão novo no MDB. Ele entrou para ser candidato. Diferente da Simone. Ela foi uma candidata que conseguiu agregar, trazer pessoas que não tinham história no MDB e que se mobilizaram conosco por causa dela. Ela conseguiu ter um capital político incrível que ela conquistou no país inteiro. Chegando em terceiro lugar contra candidatos muito experientes como Lula, Bolsonaro e Ciro Gomes. E tendo papel fundamental no segundo turno. O capital político que a Simone adquiriu em 2022 foi fundamental. Ela resgatou o MDB das lutas pela democracia, das lutas pela Constituição, das lutas pelo voto direto.

COMO AVALIA ESSA RECONSTRUÇÃO QUE COMEÇOU JÁ NA TRANSIÇÃO DE 2022 PARA 2023?

Veja, em campo regional, a vitória de nossa coligação no Rio Grande do Sul evitou um retrocesso histórico. A candidatura derrotada (de

um bolsonarista) trazia um discurso divisionista, raivoso, a exemplo do que ocorria em nível nacional. Ajudei na construção da coligação no Rio Grande do Sul e estou feliz que poderemos ter quatro anos de paz e continuidade. No caso do Brasil a defesa da Simone é porque tínhamos a certeza de que havia risco a democracia. A importância de ter uma candidata com história no MDB, com as grandes bandeiras de luta pela redemocratização, pela Constituinte, a Simone representava isso tudo. A defesa que ela fez, portanto, da candidatura Lula-Alckmin no segundo turno foi fundamental para que o resultado eleitoral fosse o que tivemos. Eu me orgulho muito de tanto ter ajudado no Rio Grande do Sul e, modestamente, no nível nacional ao lado de Simone, a evitar retrocessos na democracia brasileira. Fui convocado para participar do Grupo de Trabalho na transição, em novembro e dezembro de 2022, mas não pensei em seguir adiante no governo novo. Minha contribuição terminava ali. Simone assumiu o Ministério do Planejamento e Orçamento pelo trabalho que realizou na candidatura presidencial e eu fico muito feliz de ver a Simone no MPO, um ministério importante, sabendo da contribuição que ela pode dar e esperando que esse capital político que ela adquiriu no país seja transmitido para ideias relevantes de eficiência e melhoria do Estado.

*ENTREVISTA DE **GERMANO RIGOTTO**
A **JOÃO VILLAVERDE.**

NOTAS

- 1 Sugestões de Naercio Menezes Filho, no artigo “Os efeitos da pandemia nas crianças”, para o jornal *Valor Econômico*, publicado em 20 de maio de 2022.
- 2 De Barros, Ricardo Paes. *Consequências da violação do direito à educação*. Editora Autografia, 2021.
- 3 De Barros, Ricardo Paes. *Consequências da violação do direito à educação*. Editora Autografia, 2021.
- 4 De Barros, Ricardo Paes; Machado, Laura Muller; De Abreu, Laura Almeida Ramos. *Impactos econômicos de médio e longo prazo de uma educação integral*. 2022.
- 5 De Barros, Ricardo Paes. *Consequências da violação do direito à educação*. Editora Autografia, 2021.
- 6 Fundação Roberto Marinho; Itaú Educação e Trabalho; Fundação Arymax. *Inclusão produtiva de jovens com Ensino Médio e Técnico: experiências de quem contrata*. 2022.
- 7 Fundação Roberto Marinho; Itaú Educação e Trabalho; Fundação Arymax. *Inclusão produtiva de jovens com Ensino Médio e Técnico: experiências de quem contrata*. 2022.
- 8 De Barros, Ricardo Paes. *Consequências da violação do direito à educação*. Editora Autografia, 2021.
- 9 Todos Pela Educação. *Anuário Brasileiro da Educação Básica*. 2021.
- 10 Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Censo Escolar 2021*.
- 11 De Barros, Ricardo Paes. *Consequências da violação do direito à educação*. Editora Autografia, 2021.
- 12 Heckman, James J., and Dimitriy V. Masterov. "The productivity argument for investing in young children." (2007).
- 13 Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV). 2022.
- 14 Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. *Desigualdades e impactos da Covid-19 na atenção à primeira infância*. 2022.
- 15 Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV IBRE). 2022.
- 16 Rosa, Leonardo, et al. "The effects of public high school subsidies on student test scores: The case of a full-day high school in Pernambuco, Brazil." *Economics of Education Review* 87 (2022).
- 17 De Barros, Ricardo Paes; Machado, Laura Muller; De Abreu, Laura Almeida Ramos. *Impactos econômicos de médio e longo prazo de uma educação integral*. 2022.
- 18 De Barros, Ricardo Paes; Machado, Laura Muller; De Abreu, Laura Almeida Ramos. *Impactos econômicos de médio e longo prazo de uma educação integral*. 2022.
- 19 Inquérito Telefônico de Fatores de Risco para Doenças Crônicas não Transmissíveis em Tempos de Pandemia. 2022.
- 20 Fundação Roberto Marinho; Itaú Educação e Trabalho; Fundação Arymax. *Inclusão produtiva de jovens com Ensino Médio e Técnico: experiências de quem contrata*. 2022.
- 21 No Reino Unido a atenção primária é a porta de entrada obrigatória do Sistema de Saúde, pela qual os médicos precisam passar, para então concluir a sua formação. Por que no Brasil deve ser diferente?
- 22 Para mais detalhes sobre o projeto: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/05/18/aprovada-criacao-de-plataforma->

-para-unificar-dados-do-sus-e-da-rede-privada?utm_medium=share-button&utm_source=whatsapp

- 23 Os CAPS foram criados em substituição aos hospitais psiquiátricos para tratamento não hospitalar e têm a função de prestar assistência psicológica e médica, visando a reintegração dos pacientes à sociedade. A sua política tem objetivo de evitar ao máximo o isolamento da pessoa da sua família e do seu ambiente, e, no caso das crianças, da escola. É um serviço de saúde aberto, comunitário e local de referência e tratamento para pessoas que sofrem com transtornos mentais, psicoses, neuroses graves e persistentes e demais quadros que justifiquem a sua permanência num dispositivo de atenção diária, personalizado e promotor da vida. Os CAPS se diferenciam como CAPS I, CAPS II, CAPS III, álcool e drogas (CAPS AD) e infantojuvenil (CAPS I), de acordo com os tipos de demanda dos usuários atendidos, da capacidade de atendimento e do tamanho.
- 24 “Amazônia doente”, Rudi Rocha, *O Globo*, 10/04/22
- 25 Ver “Boletim de Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda – 3º trimestre de 2019”, Observatório Nacional de Mercado de Trabalho (2019), disponível em: <http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2019/12/Boletim-de-Pol%C3%ADticas-de-P%C3%BAblicas-de-Emprego-Trabalho-e-Renda-PPTER.pdf>.
- 26 Dammert, Galdo e Galdo (2013) mostram que o aumento do fluxo de informações sobre vagas disponíveis para os trabalhadores desempregados do Peru aumenta a sua probabilidade de emprego.
- 27 Bagues e Labini (2009) mostram que a divulgação de informações online sobre os egressos de faculdades na Itália reduz a probabilidade de desemprego. Os alunos das instituições que faziam parte da AlmaLaurea, uma rede de informações sobre currículos dos alunos egressos, tinham menor chance de desemprego.
- 28 Para mais detalhes, ver Barbosa Filho, Ferreira e Araújo (2020).
- 29 O’Leary et al. (2019) mostram que o Sine amplia a chance de emprego do trabalhador desempregado, mas o uso do aplicativo é menos efetivo do que o comparecimento a uma agência.
- 30 OECD (2012) mostra que a incorporação de serviços privados na intermediação de mão de obra é positiva. No entanto, a forma de contratação é fundamental para o sucesso.
- 31 OECD (2012) mostra que o sistema privado australiano apresenta bons resultados, mas possui desafios a serem superados.
- 32 Já existe um sistema desenhado para avaliar o desempenho dos membros do Sine, o IGD, desenvolvido em parceria com o BID.
- 33 Para mais detalhes sobre programas de qualificação profissional no Brasil e uma discussão das avaliações do Pronatec e Pronatec-MDIC, ver Barbosa Filho (2022).
- 34 Uma proposição legislativa que estabelece as condições necessárias para a implementação de contratos de impacto social é o PLS 338/2018, de autoria do Senador Tasso Jereissati.
- 35 Uma proposta nessa linha foi recentemente apresentada no documento “Contribuições para um governo democrático e progressista”, de autoria de Bernard Appy, Carlos Ari Sunfeld, Francisco Gaetani, Marcelo Medeiros, Pérsio Arida e Sergio Fausto. O material está disponível em <http://sbdp.org.br>.
- 36 O PL 5343/2020 baseia-se em proposta do Centro de Debates de Políticas Públicas (CDPP) elaborada por Vinicius Botelho, Fernando Veloso, Marcos Mendes, Anaely Machado e Ana Paula Berçot. O material está disponível em <https://cdpp.org.br/pt/publicacoes>.
- 37 Para o Banco Mundial, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004 já apontava que: “o programa brasileiro figura em primeiro lugar, em termos de acuidade da focalização, tanto entre os programas de transferência de renda bem reconhecidos (Chile,

México, Argentina), como entre outros 44 programas de assistência social da América Latina”.

38 Para ilustrar a melhoria nas condições de vida dos brasileiros, Ricardo Paes de Barros afirma que, em 2000, metade dos municípios do País, a grande maioria nas regiões Norte e Nordeste, tinha um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) similar ao da África Central. “Em 10 anos, só há menos de 1% dos municípios naquelas condições. É um avanço absolutamente fantástico. Um progresso para ninguém botar defeito”.

39 Problemas sociais complexos são vistos como um conjunto de disfunções, que ocorrem numa dada sociedade, identificadas e sentidas como tal, e que atingem uma grande quantidade de pessoas, grupos ou instituições, mas que podem ser superadas. Os problemas sociais complexos (*wicked problems*) são provocados por múltiplas causas, nem sempre evidentes, que interagem entre si.

40 Pelos dados oficiais, existiam em abril de 2022, 35.754.647 famílias registradas no CadÚnico, sendo 20,2 milhões beneficiários do Auxílio Brasil. Havia, também, 1,444,145 famílias na “fila” para este benefício. Já o Benefício de Prestação Continuada, de caráter individual, atendia a 2.162.611 idosos e 2.581.905 deficientes.

Por outro lado, o CadÚnico encontrava-se desatualizado e vinha sendo substituído por aplicativos, diretamente ligados ao Governo Federal. Os CRAS e CREAS vinham sendo sucateados e afastados de suas funções básicas.

41 Uma experiência importante neste tema vem sendo desenvolvida em Costa Rica. Por determinação legal, todas as parturientes devem declarar a identidade do pai da criança. Se o indicado negar a paternidade, é feito um teste de DNA que, em caso de confirmação, deverá a ser pago pelo pai e de não confirmação, pela mãe. A proposta vem sendo apontada como causa, não apenas de crianças sem a identificação da paternidade, como também dos índices de gravidez na adolescência.

42 O Brasil vem falhando gravemente no

atendimento a suas crianças. Apesar de ter praticamente universalizado o atendimento em pré escolas (94% de crianças entre 4 e 5 anos), apenas 37% das crianças até 3 anos são atendidas em creches (mais pobres 27,8%)

Uma das consequências é o grande número de crianças de até 7 anos que não sabem ler, e que ainda cresceu 65% durante a pandemia, passando de 1,429 milhão em 2019 (25,1%) para 2,367 milhões (40,8%) em 2021 (TPE).

43 As Parcerias Multissetoriais se propõem justamente a promover relacionamentos entre esses grupos e fazer com que a colaboração tenha mais impacto. Para isso, é necessário desenvolver perspectivas compartilhadas, um novo entendimento sobre a questão e um compromisso coletivo com a agenda comum pactuada.

44 Como forma de criar um nexo entre educação e trabalho, além de promover o protagonismo juvenil, um dos principais componentes do Pacto poderia ser uma proposta inspirada no Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, criado em 2000 pela Secretaria de Estado de Assistência Social, avaliada pelo TCU como uma estratégia exitosa de política para a juventude.

Um novo programa deveria envolver alunos de escolas públicas de Ensino Médio, que, em uma primeira etapa desenvolveriam atividades na própria escola, referentes, entre outras, às áreas de cultura, esporte, desempenho escolar, clima escolar ou ambiente físico. Em uma segunda etapa, atuariam, no contraturno, em sua própria comunidade, em questões referentes a meio ambiente, saúde, desenvolvimento infantil, direitos humanos, cultura, esporte, turismo ou melhorias habitacionais, agindo em conjunto com agentes públicos destas áreas, e fazendo jus a uma bolsa financeira.

45 Segundo dados apresentados por Marcos Jank e Camila Dias, pesquisadores do Insper em São Paulo, o uso da terra brasileira está assim dividido: 66% (ou 564 milhões de hectares) são florestas nativas; 19% (161 milhões de hectares) para pecuária-pastagens; 9% (75 milhões de hectares) para agricultura e florestas plantadas; 0,5% (4 milhões de hectares) para áreas urbanas onde vivem mais de

- 80% da população brasileira; 5,5% (47,5 milhões de hectares) para outros fins. Os dados foram compilados por eles a partir do MapBiomas (2021), IBGE (2021), Ibá (2021) e Lapig (2022)
- 46 Esses dados foram retirados de João Paulo Capobianco, *Amazônia: uma década de esperança* (2021), pp.34-35.
- 47 Os dados são da Rede ILPF (2022) e Lapig (2022), compilados por Marcos Jank e Camila Dias, ambos do Insper, em São Paulo.
- 48 É digno de nota um importante estudo realizado por Sergio Margulis e por Natalie Unterstell, da Secretaria de Assuntos Especiais (SAE) da Presidência da República, em 2014, com diferentes estimativas de impactos e sugestões de encaminhamentos: *Brasil 2040 - Adaptação à mudança climática no Brasil: cenários e alternativas* by Secretaria de Assuntos Estratégicos PR - Issuu
- 49 O estudo sobre defensivos agrícolas feito pelo IPAM (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia) pode ser acessado aqui: [defensivos_agricolas_como_evitar_danos_a.pdf](https://www.ipam.org.br/defensivos_agricolas_como_evitar_danos_a.pdf) (ipam.org.br)
- 50 Ver a respeito Frischtak, C. et al. Uma análise do financiamento em infraestrutura e o Projeto de lei das debêntures. In: Mauro Santos Silva (Org.). *Concessões e Parcerias Público-Privadas: Políticas públicas para provisão de infraestrutura*. Ipea, 2022.
- 51 Ver CNI, *A AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO PRIVADA NO SETOR RODOVIÁRIO NO BRASIL: O potencial de um novo padrão de concessões*, BRASÍLIA, 2022 (estudo elaborado pela Inter.B, e em publicação).
- 52 A medida seria um desdobramento do projeto “Voo Simples”, possibilitando que um pequeno aeroporto construído e explorado pelo setor privado possa servir de base de operação para grandes companhias). Em um primeiro momento, esses terminais poderão funcionar como pontos alternativos em caso de algum tipo de problema que impeça o pouso no aeroporto de destino, e ainda receber voos charters e aeronaves fretadas. Em um prazo de três a cinco anos, estes aeródromos poderão concorrer normalmente com os aeroportos privatizados, sem nenhum tipo de restrição.
- 53 PwC e Instituto Locomotiva, “O abismo digital no Brasil”, março de 2022.
- 54 Entre a entrada em vigor do novo marco até março de 2022 foram realizadas 16 concorrências com R\$ 76,2 bilhões de outorgas e investimentos e cerca de 20 milhões de pessoas beneficiadas.
- 55 Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/blogs/nos-eixos/as-injusticias-tributarias-do-brasil-em-5-graficos/>.
- 56 “Taxation patterns around the world today reveal large cross-country differences, especially between developed and developing countries. In particular, developed countries today collect a much larger share of their national output in taxes than do developing countries; and they tend to rely more on income taxation to do so. Developing countries, in contrast, rely more heavily on trade taxes, as well as taxes on consumption”. Cf. <https://ourworldindata.org/taxation>. Acesso em 04 de maio de 2022.
- 57 PADILHA, Giovanni da Silva. Personalização do IVA para o Brasil: harmonizando os objetivos de eficiência e equidade. Plataforma Política Social, Texto para Discussão n. 14. Fev/2018, pp. 4-5. Disponível em http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/02/TD_14.pdf. Acesso em 20 de junho de 2020.
- 58 O autor denomina como financiamento compensatório “a diferença entre o imposto suportado no consumo de bens gravados com carga superior à média e o valor que seria pago no caso de aplicar-se a carga média. Por exemplo, quando uma família adquire \$100 de combustível, tributado a 35% (por dentro), suportará o equivalente a \$35 de imposto. Considerando que a carga média é de 20%, então estará contribuindo para o financiamento dos benefícios fiscais com \$15”. PADILHA, Giovanni da Silva, Op. cit., p. 5.
- 59 PADILHA, Giovanni da Silva. Op. cit., p. 6.

- 60 PRADO, M. Estado brasileiro está dando benefício fiscal até para salmão e filé mignon. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/06/estado-brasileiro-esta-dando-beneficio-fiscal-ate-para-salmao-e-file-mignon.shtml>. Acesso em 18 de junho de 2018.
- 61 Por exemplo, a Lei nº 10.925/2004 reduziu a zero as alíquotas do PIS/COFINS sobre os produtos que compõem a cesta básica, com os seus respectivos códigos NCM, como o pão comum (NCM 1905.90.90 EX 01) e a farinha de trigo (NCM 1101.00.10). No entanto, a farinha de rosca, que é produzida pela moagem do pão comum torrado, não se encontra listada. Levada ao Judiciário, a disputa (Processo nº 5012633-35.2012.4.04.7001) durou quase seis anos e, no final, o Superior Tribunal de Justiça deu ganho de causa ao Fisco
- 62 Não é só no Brasil que isenções e alíquotas reduzidas para produtos considerados essenciais geram contencioso. Na Inglaterra, ficou famoso o caso do produto Jaffa Cake, em que foi discutido se ele deveria ser considerado bolo ou biscoito coberto de chocolate para fins de isenção de IVA (LON/91/0160). Mais informações disponíveis em: <https://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/vat-food/vfood6260>.
- 63 Referências podem ser encontradas no texto produzido pelo Centro de Cidadania Fiscal, Nota Técnica nº 08: Exoneração do IBS para famílias de baixa renda v.3, 30 setembros 2018, disponível em <https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/1809-AI%C3%ADvio-Tribut%C3%A1rio-de-Fam%C3%ADlias-de-Baixa-Renda-v.3.pdf>. Essa versão foi atualizada em 2020 e está disponível em <https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/1809-Alivio-Tributario-de-Familias-de-Baixa-Renda-v.3.pdf>. Em 2021 foi remodelada sob o título Isenção Personalizada no âmbito do IBS e está disponível em https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2021/05/NT-IBS-P_pof_2017_para_publicacao.pdf.
- 64 Texto bastante conhecido é de BARREIX, Albert; BÈS, Martin; ROCA, Jeronimo. Solving the Impossible Trinity of consumption taxes: personalized VAT. Disponível em <https://www.joserobertoafonso.com.br/impossible-trinity-barreix-bes-and-roca/>.
- 65 Disponível em: <https://valor.globo.com/reforma-tributaria/arena-tributaria/post/2019/11/o-ibs-e-a-compatibilizacao-entre-eficiencia-e-progressividade.ghtml>
- 66 KANCZUK, F. Equilíbrio geral e avaliação de subsídios. Ministério da Fazenda. 2017. Disponível em: http://fazenda.gov.br/centrais-deconteudos/apresentacoes/arquivos/2017/apresentacao_equilibrio-geral-e-avaliacao-de-subsidios_fabio-kanczuk.pdf
- 67 Disponível em: <https://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics-tax-structures.htm>.
- 68 Uma espécie de Imposto de Renda corporativo com destinação específica (seguridade social), nos termos do art. 195 da Constituição de 1988.
- 69 APPY, Bernard e outros. Reforma Tributária: qual a agenda? Disponível em https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/cadernos_tributacao-final.pdf, p. 79 e seguintes.
- 70 Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2019/dezembro2019/apresentacao-arrecadacao-dez-2019.pdf>.
- 71 Mais informações sobre as exceções e disputas em torno das verbas que compõem o contencioso previdenciário podem ser encontradas no Relatório produzido por pesquisadores do Insper, no link https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/02/Reforma_previdencia_Reforma-tributaria_Relatorio_v17062019_3-.pdf.
- 72 Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/legislacao/documentos-e-arquivos/tipi-1.pdf/@@download/file/TIPI%202017%20atualiza%C3%A7%C3%A3o%20decreto%2010254.pdf>.

- 73 Mais informações em: <https://www.spedbrasil.com.br/pis-e-cofins/>.
- 74 Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/documents/59501/98384907/Anexo_V+-Riscos+Fiscais.pdf/e7f896ac-56b3-4e2a-9d64-2bc1c92c7f32.
- 75 A Constituição Federal e a Lei Complementar nº 24/75 só permitem a concessão de incentivos fiscais de ICMS desde que haja unanimidade de todos os estados, documentada em convênio do Confaz.
- 76 Disponível em: <http://www.taxcomplexity.org/>
- 77 Cf. “Measuring corporation tax uncertainty across countries: Evidence from a cross-country survey”, disponível em <http://eureka.sbs.ox.ac.uk/6292/1/WP1613.pdf>. Os dados coletados são de 2016.
- 78 Cf. <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/brasil-campeao-mundial-de-litigios-tributarios.ghtml> e <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/11/01/estado-e-contribuintes-disputam-quase-r-5-trilhoes-em-tributos-mostra-estudo.ghtml>.
- 79 Gráfico elaborado pelo jornal *Valor Econômico*, disponível no link <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/brasil-campeao-mundial-de-litigios-tributarios.ghtml>.
- 80 Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18226/DISSERTA%C3%87%C3%83O_FI-NAL_25.04.17.pdf?sequence=3&isAllowed=y.
- 81 Disponível em: <https://endeavor.org.br/ambiente/ambiente-tributario/simplificacao-tributaria/>.
- 82 Para mais detalhes sobre o caso e suas repercussões: Bacha (2016), Salto & Almeida (2016), Villaverde (2016), Mendes (2019), Pastore (2021) e Barbosa (2021).
- 83 Efeitos sobre o meio ambiente também devem ser considerados, o que requer avaliar os caminhos para compatibilizar objetivos de eficiência econômica e ambiental no processo de liberalização. Sobre este tema, ver o capítulo sobre meio ambiente.

EXPEDIENTE

Produção e edição

João Villaverde e Luiza Jardim

Coordenação geral

Elena Landau

Projeto gráfico e diagramação

Ricardo Campos - NaçãoDesign

Imagens

Getty Images

