



CONTRIBUIÇÕES PARA ELABORAÇÃO DE UM PROJETO  
DE NAÇÃO A PARTIR DE SETE EIXOS INTERSETORIAIS



FUNDAÇÃO  
Perseu Abramo  
Partido dos Trabalhadores





## **FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO**

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

### **DIRETORIA**

Marcio Pochmann (Presidente)

Artur Henrique da Silva Santos (Diretor)

Isabel dos Anjos Leandro (Diretora)

Joaquim Calheiros Soriano (Diretor)

Rosana Ramos (Diretora)

### **COORDENAÇÃO GERAL DO PROJETO**

Iole Ilíada

Março 2018

# SUMÁRIO

Apresentação .....	05
Introdução.....	08
<b>II. TEXTOS POR EIXO TEMÁTICO</b>	
Eixo 1 - Sistema internacional, soberania e defesa nacional .....	21
Eixo 2 - Participação popular, liberdade, direitos e diversidade. Qual democracia queremos? .....	59
Eixo 3 - Integração e coesão nacionais e oferta de serviços públicos nos diversos territórios. É possível construir um País mais justo para todos? .....	95
Eixo 4 - O que é qualidade de vida para você? .....	133
Eixo 5 - Como aumentar nossa infraestrutura de bens comuns? .....	201
Eixo 6 - Como reduzir a desigualdade e garantir inclusão social no Brasil? .....	241
Eixo 7 - Desenvolvimento econômico e sustentabilidade: Como mobilizar recursos naturais e industriais gerando riqueza para todos? .....	277

## APRESENTAÇÃO

O Projeto Brasil que o Povo Quer, resultado de uma parceria entre a Fundação Perseu Abramo (FPA) e o Diretório Nacional do PT, foi lançado no ano de 2017 com o objetivo central de elaborar um Projeto de Nação inclusivo, fundamentado nas ideias de soberania, democracia, desenvolvimento sustentável e direitos para todas e todos – em oposição à nação para poucos privilegiados que o atual grupo que se instalou ilegitimamente no governo projeta para o país.

A proposta nasceu da constatação de que, ainda que o Brasil tenha acumulado em diferentes momentos históricos experiências variadas de projetos para a nação, na atualidade preponderam os documentos analíticos e propositivos que tratam das saídas de curto prazo, muitas vezes apresentados de forma segmentada, fragmentada, correspondendo a interesses específicos de determinados setores sociais. Tais documentos, em geral, carecem de uma visão sistêmica que pense as necessárias mudanças estruturais para o país e que leve em conta a dimensão global da crise capitalista iniciada em 2008, que põe em questão cada vez mais o padrão civilizacional constituído, no que se refere à sociabilidade, organização política e sustentação ambiental do sistema de produção, distribuição e consumo de riquezas. Assim, este projeto de nação deveria inserir-se em uma perspectiva de longo prazo, capaz de possibilitar uma nova via de transição pós-capitalista.

Tendo isso em vista, o projeto Brasil que o Povo Quer propôs-se a tomar como ponto de partida a diversidade de experiências acumuladas nas últimas décadas nos governos das três esferas da federação sob a liderança do Partido dos Trabalhadores – e em especial o legado constituído democraticamente no Governo Federal entre os anos de 2003 e 2016, que demonstrou a possibilidade e a capacidade de mudança para melhor da realidade nacional, sobretudo para a população localizada na base da pirâmide social. Colocou-se, no entanto, o desafio de ir além desse legado, incorporando as tarefas apontadas no processo congressual partidário realizado no ano de 2017, que descortinou um novo horizonte para a formulação de um projeto de nação.

Por outro lado, o método de construção desse projeto de nação não poderia apartar as ideias em debate da realidade cotidiana da população e das formas de organização da sociedade. O que se buscava era uma simbiose capaz de integrar o conhecimento acadêmico com o saber popular e a organização social pelo diálogo ampliado no interior da sociedade, combinando necessariamente as propostas de soluções com as necessárias lutas políticas e sociais. Em se tratando de um projeto de construção de vontades coletivas no interior da sociedade, a metodologia adotada era tão importante quanto o objetivo a ser alcançado, tendo em vista a necessidade de formular nova maioria política capaz de tornar realidade o novo ideário de nação.

Para levar a efeito tal tarefa, o Projeto Brasil que o Povo Quer buscou articular três iniciativas distintas, na perspectiva de envolver de forma combinada tanto a escuta da população quanto o conhecimento acadêmico, técnico e político de especialistas, gestores e lideranças partidárias – dando a esse trabalho, além disso, uma dimensão federativa.

A primeira iniciativa foi o estabelecimento de uma Plataforma Digital Participativa, que está em funcionamento e busca colher opiniões e propostas da população em geral.

A segunda iniciativa foi a atualização de uma análise diagnóstica e propositiva dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal.

E a terceira iniciativa é esta que ora apresentamos, e que foi desenvolvida a partir da criação de grupos temáticos, organizados em torno de sete eixos intersetoriais, que serão apontados abaixo. Cada Grupo Temático, por sua vez, foi constituído por dois organismos: a) um Grupo Executivo, responsável pela elaboração do texto preliminar; b) e um Grupo Consultivo, composto por gestores, membros do Executivo e do Legislativo, lideranças partidárias com atuação

no tema em questão e membros dos setoriais do PT, que aportou informações, experiências e conhecimento ao trabalho, a partir da realização, em março de 2018, do Fórum Nacional Brasil que o Povo Quer.

O trabalho com “eixos intersetoriais” revelou-se um grande desafio, por destoar da habitual divisão temática – saúde, educação, segurança etc. – em torno da qual os debates sobre projetos nacionais são em geral organizados. Tal escolha, contudo, pareceu necessária, já que se tratava de consolidar um programa que, conforme dito acima, buscasse superar a fragmentação de visões e a setorialização das proposições.

Evidentemente, a escolha dos eixos também não foi tarefa simples, considerando que toda segmentação da realidade é imperfeita, uma vez que se trata de tentar recortar uma totalidade na qual os fenômenos estão imbricados. Mas o resultado do trabalho, ao apontar tanto para interessantes sínteses como para abordagens distintas de um mesmo problema ou questão, demonstraram que estavam certos aqueles que apostaram no enriquecimento da análise que tal metodologia poderia propiciar, ao permitir que ela fosse feita a partir de ângulos e abordagens distintas, porém articuladas. Um panorama disso foi o que tentamos apontar na Introdução Geral deste trabalho.

Finalmente, desafios de tal monta como os da realização deste trabalho jamais poderiam ter sido enfrentados sem a dedicação daqueles que cederam seu valioso tempo para esta construção coletiva, que reuniu mais de uma centena de profissionais e ativistas de incontestável qualificação. E tampouco sem o apoio da valorosa equipe de funcionárias/os da Fundação Perseu Abramo, tendo à frente Reiko Miura, em nome de quem seguem nossos agradecimentos ao conjunto das pessoas envolvidas neste projeto.

Importante destacar que o documento que ora apresentamos é apenas o resultado preliminar desse processo. A ideia é que ele possa seguir sendo debatido de forma mais ampla, junto ao Partido, aos movimentos sociais e à sociedade como um todo. Mas nossa expectativa é que, no formato atual, ele possa já oferecer uma contribuição válida àquelas e àqueles que estão pensando o Brasil. Esse é, afinal, o objetivo deste nosso trabalho.

## **Eixos intersetoriais**

### **Eixo 1 – O sistema internacional, a soberania e a defesa nacional**

Coordenador: Giorgio Romano

Secretário executivo: Kjeld Jakobsen

### **Eixo 2 – Participação popular, liberdade, direitos e diversidades. Qual democracia queremos?**

Coordenador: Ronaldo Barros

Secretária/o executiva/o: Vilma Bokany e Matheus Toledo

**Eixo 3 – Integração e coesão nacionais e oferta de serviços públicos nos territórios. É possível construir um País mais justo para todos?**

Coordenador: Carlos Brandão

Secretário executivo: Greiner Costa

**Eixo 4 – O que é qualidade de vida para você?**

Coordenador: Jorge Abrahão

Secretário executivo: Antonio Carlos Carvalho

**Eixo 5 – Como aumentar nossa infraestrutura de bens comuns?**

Coordenador: Esther Bemerguy

Secretário executivo: Marcelo Manzano

**Eixo 6 – Como reduzir a desigualdade e garantir inclusão social no Brasil?**

Coordenadora: Márcia Lopes

Secretária executiva: Ana Luiza Matos de Oliveira

**Eixo 7 – Desenvolvimento econômico e sustentabilidade: como mobilizar recursos naturais e industriais gerando riqueza para todos?**

Coordenador: José Sergio Gabrielli

Secretário executivo: Willian Nozaki

Coordenação geral: Iole Iliada

## INTRODUÇÃO

O Brasil tem hoje 210 milhões de habitantes. Grande parcela dessa população está excluída, de diversas formas, dos ganhos recentes do desenvolvimento socioeconômico e dos avanços da cidadania. Extensas porções de seu território encontram-se segregadas e uma parte da sociedade está à margem de qualquer bem-estar resultante do progresso material do século XXI. Segue sob ameaça nosso rico e complexo patrimônio cultural e imaterial, impondo sérios constrangimentos ao necessário e potencial processo de valorização de nossa diversidade.

Em raros momentos de nosso longo processo histórico de dependência, atraso e desigualdades buscou-se reverter esse processo, aumentando a capacidade do Estado de promover políticas públicas mais democráticas e inclusivas. A Constituição de 1988, mesmo com suas limitações, foi um desses momentos, quando se buscou a construção de um pacto societário em torno da universalização dos serviços públicos, do fortalecimento da democracia e da consolidação do Estado Democrático de Direito.

Os anos 1990, no entanto, foram marcados pela penetração do neoliberalismo no Brasil, com a adoção, entre outras medidas, de um regime fiscal financeirizado, que sustenta uma política macroeconômica refém de superávits primários compulsórios destinados a remunerar os rentistas detentores dos títulos da dívida pública, comprometendo as políticas e os investimentos governamentais e, portanto, o cumprimento daquilo que fora previsto na Carta Magna.

Os governos do PT (2003-2016) enfrentaram o desafio de superar a situação herdada, fruto das políticas neoliberais, inserindo o Estado na vida cotidiana da sociedade, em especial aqueles estratos reiteradamente marginalizados, por meio de políticas públicas inclusivas, da ampliação do crédito e de diversos programas comprometidos com a geração de trabalho e renda.

Apesar dos inegáveis ganhos obtidos por tais políticas, o conflito distributivo no Brasil se

acirrou na medida em que sinais da crise econômica internacional de 2008 começaram a comprometer a dinâmica econômica do país e a capacidade de realização dos gastos governamentais, afetando os três entes federados. Para superar esse quadro ficou patente a exigência de uma reconfiguração do Estado e de mudanças de natureza estrutural no país, incluindo a repactuação do arranjo federativo, a requalificação e territorialização da provisão de bens e serviços públicos e a ampliação da democracia e da esfera dos direitos.

Tal conflito distributivo e a não aceitação dessas necessárias mudanças está na base do golpe de 2016. Ainda em curso, esse processo vem solapando os avanços sociais, econômicos e políticos conquistados nos governos do PT, promovendo profundos retrocessos, sendo as reformas trabalhistas e a promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2017 marcos desse desmonte e da precarização da cidadania em escala crescente.

Aos 30 anos da promulgação da Carta Magna o país encontra-se em profunda crise institucional, política e econômica, deflagrada a partir do impeachment da presidenta Dilma Rousseff. O Projeto *Brasil que o Povo Quer* se insere nesse contexto de grandes incertezas e desafios, visa contribuir para o fortalecimento e a organização da luta dos trabalhadores e dos setores progressistas da sociedade contra os retrocessos, o arbítrio, a dilapidação do patrimônio público e a degradação da soberania nacional. Vincula-se, assim, à disputa de dois projetos muito distintos para o país, que agora se acirram e colidem de forma mais explícita e demarcada.

Um projeto de Nação capaz de enfrentar os desafios do tempo presente não pode abrir mão de alguns compromissos fundamentais: a democracia política, o desenvolvimento econômico, a igualdade social, a pluralidade cultural e a soberania nacional. Quando se pensa em desenvolvimento de recursos naturais e industriais, a soberania nacional e a defesa do meio ambiente de-

vem caminhar juntas e orientadas para a ampliação da cidadania, do trabalho e da renda, bases da estruturação de uma vida boa para todo o povo brasileiro. O avanço nestes campos foi e é fruto de lutas e resistências das forças progressistas ao longo da nossa trajetória histórica e, portanto, deve ser defendido e aprofundado.

Da mesma forma, para termos democracia de fato precisamos aperfeiçoar nossos mecanismos de representação e participação pactuados na Carta de 1988, embora frequentemente não regulamentados, diminuindo a influência do poder econômico no processo político, bem como evitando que os poderes da República sejam cooptados e monopolizados pelos interesses dos mais ricos e de castas incrustadas na estrutura do Estado.

Para termos desenvolvimento econômico precisamos de crescimento com distribuição de renda, política industrial e setorial, investimentos públicos e privados com a incorporação de progressos técnicos, os quais dependem de boa infraestrutura, juros baixos e taxa de câmbio competitiva, assim como de educação, cultura, ciência e tecnologia mais inovadoras e mais integradas – o que não é possível sem a defesa da soberania nacional. Mas nada disso é possível sem uma gestão expansionista dos gastos públicos, o que por sua vez demanda a ampliação do caráter progressivo das várias formas de arrecadação para o financiamento das atividades de governo. Em outras palavras, uma reforma fiscal que aumente a tributação dos que ganham mais e diminua os impostos, contribuições e outras fontes de recursos fiscais que recaem sobre os mais pobres. Que desestimule o uso especulativo das rendas geradas, combata a sonegação e a evasão fiscal e fortaleça os investimentos produtivos. Essa é uma pré-condição para as políticas aqui sugeridas.

Por sua vez, para termos soberania nacional precisamos de uma política externa independente, que valorize um maior entendimento entre os países em desenvolvimento – em par-

titular no âmbito regional – e contribua para a construção de um mundo multipolar que propicie espaço para a atuação política autônoma do país em âmbito internacional, o que se faz ainda mais necessário em um momento de incertezas e riscos no cenário externo.

Para termos proteção ao meio ambiente e à biodiversidade, precisamos cuidar de nossas riquezas naturais, gerir adequadamente nossos recursos, desenvolver fontes de energia renováveis e participar do grande esforço mundial para evitar o aquecimento global.

E para termos igualdade social, além de enfrentar os déficits de democracia e as iniquidades econômicas, é fundamental levarmos em conta o direito às diversidades e combatermos frontalmente todas as formas de opressão – de gênero, raça, orientação sexual, geracional, religiosa ou de qualquer outra natureza –, sem o que não se poderá falar efetivamente na construção de um projeto nacional pautado na justiça social e nos direitos para todas e todos.

Em suma, todos esses fundamentos se articulam e compõem os marcos do Projeto de Nação que ora propomos. E eles são plenamente exequíveis. Temos todas as condições para nos desenvolvermos. Temos um parque produtivo amplo e riquezas naturais e culturais estratégicas num país de dimensão continental. Temos posição e peso relevantes na geopolítica e na geoeconomia internacionais. Temos um histórico de cooperação multilateral, em defesa da autodeterminação dos povos e da não intervenção em outros países, o que nos reveste de respeito e reconhecimento nesse âmbito. Apesar dos grandes desafios impostos pela conjuntura atual, temos elementos vitais para a reconstrução de nossa sociedade e identidade, mobilizando saberes e experiências coletivas. A utilização de todo esse potencial, entretanto, passa pelo enfrentamento de problemas estruturais que acompanham historicamente o nosso padrão de acumulação e desenvolvimento.

## DESAFIOS ESTRUTURAIS PARA UM PROJETO NACIONAL

O século XXI desenvolve-se sob a crescente dominação financeira da economia coordenada pela supremacia política do neoliberalismo e acompanhada por um processo acelerado de aumento das desigualdades sociais e territoriais. Essas disparidades se revelam entre regiões do mundo e países, e nas diversas escalas dos territórios nacionais.

Esse é um grande desafio a ser enfrentado por um projeto nacional inclusivo e coeso que busque compartilhar os benefícios do desenvolvimento em oposição a um país de poucos privilegiados que concentram renda e riqueza. O objetivo é romper com a desigualdade estrutural que sobreviveu aos breves momentos em que essa questão foi priorizada na agenda governamental visando a distribuição da renda e a redução da pobreza, como foi nos governos Vargas, Jango, Lula e Dilma.

Há várias razões que justificam a persistência de grandes iniquidades na formação da sociedade brasileira. Entre elas, o longo período de duração do regime escravista, a forma dependente da inserção brasileira no capitalismo, o patrimonialismo, o fato de não termos realizado reformas estruturais como a agrária, a tributária ou a política, em um Estado que em cinco séculos viveu apenas cinquenta anos sob regimes democráticos e que está muito distante de ofertar os bens e serviços básicos ao bem-estar social.

Os governos Lula e Dilma buscaram enfrentar essa situação, priorizando as políticas de inclusão social e combate à extrema pobreza, de emprego e renda, de direitos humanos e de fortalecimento do mercado interno. Ampliaram os investimentos em infraestrutura econômica e social e os avanços na educação, ciência, tecnologia e inovação. Favoreceram a inserção externa soberana e fortaleceram a democracia e a participação social. O enfrentamento às desigualdades sociais e à pobreza, a ampliação do espaço de segmentos sociais vulneráveis do campo e das cidades e a constituição dos sistemas universais de bem-estar, como nas áreas de saúde e educação, constituem mudanças que confirmam a potencialidade do país em superar seu passado escrava-

gista, desigual e excludente. Esse modelo foi basicamente alavancado pela ação do Estado, por meio de arranjos inovadores de políticas públicas, do uso de fundos públicos e da atuação de bancos públicos e empresas estatais.

Mas se tais problemas históricos exigiam uma transformação estrutural que não foi possível levar a cabo naquele momento, hoje o quadro é ainda mais complexo, tendo em vista que a essa trajetória do país agregou-se o Golpe de Estado de 2016. Claramente visando desmontar os avanços democráticos obtidos nos governos Lula e Dilma, já em seu primeiro ano, o Golpe buscou implementar um programa político, econômico e social regressivo, que impôs constitucionalmente um teto de gastos às políticas sociais, uma flexibilização e desregulamentação das relações de trabalho por meio da terceirização e da reforma trabalhista, uma redução dos mecanismos de regulação do mercado, a privatização e desnacionalização de vários ativos estatais, além de abrir espaço para o fortalecimento de movimentos conservadores e fascistas responsáveis por intimidações, censuras, ataques e outras formas de manifestações contra a arte, a cultura, os direitos humanos e a liberdade de expressão. Em consequência, a concentração de renda e as desigualdades aumentaram, o desemprego cresceu e a coesão social diminuiu.

O governo ilegítimo de Michel Temer tem assim promovido grandes e acelerados retrocessos em todas as áreas da vida brasileira. O aumento do desemprego, a precarização do trabalho, a piora na distribuição de renda, a interrupção da mobilidade social, assim como o avanço da pobreza, da miséria e da fome, são expressões do atraso a que tais políticas estão conduzindo o país.

Os desinvestimentos e desestatizações das empresas estatais e o desmonte do Estado demonstram a ausência de qualquer preocupação com o desenvolvimento nacional ou, antes, são evidências de um projeto que visa tornar o parque produtivo brasileiro refém dos capitais externos e das empresas estrangeiras. T tamanha afronta contra o país também se evidencia na venda indiscriminada de recursos naturais como a água e o petróleo do pré-sal, colocando-nos

na rota do desenvolvimento insustentável e da inserção subalterna na economia internacional.

Retomar nosso projeto e avançar na direção do *Brasil Que o Povo Quer*, portanto, exigirá de um futuro governo do Partido dos Trabalhadores colocar a economia radicalmente a favor do desenvolvimento e do emprego, reconstruir e ampliar o sistema de proteção social e dar prioridade à educação, saúde, ciência, tecnologia e inovação. Trata-se, pois, de tomar como um dos eixos centrais do projeto de desenvolvimento a transição para um modelo social ambientalmente sustentável e o desenvolvimento regional e territorial de caráter dinâmico e enraizado. Para isso, será necessário retomar e ampliar o programa de investimentos públicos, fortalecer os bancos públicos, inovar na gestão e no financiamento dos bens e serviços comuns, retomar e fortalecer as empresas estatais e a exploração de petróleo do pré-sal, realizar reformas estruturais (tais como agrária, tributária e política) e reconstruir a democracia e a soberania nacional.

Dado esse panorama e a atual conjuntura marcada por uma das maiores crises de nossa história republicana, a tarefa não será fácil e algumas questões se impõem – questões a que o presente texto não pretende dar respostas definitivas, até porque se referem a variáveis que só poderão ser desvendadas à luz do movimento econômico real e da correlação de forças políticas concreta. São algumas delas:

- Como é possível retomar um processo de crescimento e de planejamento de longo-prazo sem a capacidade do Estado desenvolvimentista de outrora, dado o desmonte ocorrido dos anos 1980 e 1990 e aquele promovido pelo atual governo ilegítimo?
- Como é possível promover um Estado de bem-estar social e elevação da qualidade de vida num momento em que se assediam e se desmontam importantes estruturas estatais do desenvolvimentismo clássico e se reforça um Estado com centros decisórios de poder que arbitram a disputa política para além do jogo democrático das urnas?
- Como é possível se constituir uma nova coalização de classes capaz de apoiar um projeto de desenvolvimento nacional para o país

combinando o crescimento industrial, a gestão sustentável dos recursos naturais e a distribuição da renda, considerando as características atuais das classes sociais no país, que incluem uma burguesia mais rentista do que produtivista e uma nova classe trabalhadora fortemente alocada no setor de serviços?

- Como articular a necessidade de criação de empregos e salários, com os objetivos de ampliar as oportunidades de trabalho e renda e a oferta de bens e serviços coletivos?
- Como conscientizar a população para que ela desenvolva a percepção de que suas condições de vida são diretamente afetadas pelas opções políticas e decisões tomadas pelo governo, e não fruto exclusivo de seus méritos ou dificuldades pessoais – de modo a que ela possa se engajar e mobilizar no apoio a um projeto democrático e inclusivo?

Nosso esforço, portanto, expresso nos capítulos que compõem este trabalho, foi o de propor algumas saídas para enfrentar tais desafios.

## CONTEXTO INTERNACIONAL E SOBERANIA NACIONAL

Vivemos num período histórico em que as forças do capital não só mantêm, como ampliam sua hegemonia no planeta, produzindo superexploração da força de trabalho. Nunca houve no mundo um processo tão acelerado de concentração de renda e riqueza, ampliando os abismos sociais e econômicos entre regiões e internamente nos países. As guerras, a perda de direitos fundamentais e a barbárie têm sido o combustível para manter os patamares globais de reprodução do capital.

Contudo, os primeiros anos do século XXI foram palco de um processo de erosão deste modelo neoliberal, por variadas razões. A sua incapacidade de levar à superação de mazelas econômicas históricas e de manter a estabilidade geopolítica e geoeconômica mundiais ensejaram o surgimento de um conjunto de governos defensores de um sistema internacional multipolar, com desconcentração do poder e recuperação das soberanias nacionais – com destaque para a América Latina, onde

tais governos, apoiados por forças progressistas, buscaram implementar políticas de distribuição de renda, aprofundamento da democracia e integração regional.

No entanto, ao mesmo tempo, as contradições do neoliberalismo deram vazão ao aparecimento de forças sociais nacionalistas, de extrema-direita, cujo discurso de oposição à globalização apoia-se em apelos identitários intolerantes – ao contrário daquele das forças de esquerda, que criticam a globalização como projeto das grandes corporações, através do qual o capital busca ficar imune às resistências e conquistas democráticas existentes em cada país.

Foi nesse contexto internacional que teve início o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. E um de seus pressupostos era que, para implementar políticas visando um processo de desenvolvimento com inclusão social, era necessário recuperar espaços de soberania no plano internacional. Para tanto, propunha que o país assumisse uma atuação proativa e questionasse junto com outros países as hierarquias predominantes no sistema internacional.

Houve um entendimento durante os governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) de que a soberania nacional somente seria recuperável com a existência de núcleos estratégicos da economia nacional, incluindo segurança energética e alimentar, além da superação da vulnerabilidade estrutural a da submissão a pressões e ameaças nos campos econômico, financeiro, tecnológico, ideológico, político e militar.

Assim, o Brasil ganhou uma projeção internacional inédita nos governos Lula e Dilma. Mostrou ainda capacidade para recuperar o sentido da palavra soberania, a partir de uma visão estratégica da política externa e de defesa. Com efeito, nos tempos dos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores era difícil se pensar na discussão de diversos temas mundiais sem a participação do Brasil como interlocutor de primeira linha. A política comercial ativa diversificou parceiros internacionais, abriu novas relações, sem descuidar das já estabelecidas. Os sucessos foram muitos, ainda que se possa identificar áreas em que

teria sido necessário avançar mais, como no caso da integração latino-americana.

O mundo atual, no entanto, é bem diferente do que era no início da década de 2000. A crise econômica de 2008 atingiu em cheio o centro do sistema capitalista e colocou mais uma vez em cheque o modelo hegemônico norte-americano, o que resultou em uma postura internacional ainda mais agressiva desse país visando manter sua centralidade no mundo. O governo do presidente Donald Trump tem sido expressão deste processo, por meio de sua política de “America First” e dos ataques a várias organizações internacionais como a UNESCO e a OMC, entre outras.

Ao mesmo tempo, ganha cada vez mais corpo a ascensão global do poder econômico, político e militar chinês. A China se deslocou da periferia e tornou-se um novo centro de políticas assertivas com potencial para disputar a hegemonia, em particular, mas não só, na Ásia, onde junto com outros países da região tem desenvolvido ações que movem enormes capitais para aquela região, principalmente por meio de iniciativas como a “Nova Rota da Seda”. Além disso, adota uma política externa e de investimentos diretos significativos em vários continentes. Ao lado do chinês, outro posicionamento que merece menção é o da Rússia, com uma postura crescentemente desafiadora, ao limitar a expansão da OTAN para o Leste ou ao ampliar sua capacidade militar para atuar externamente.

Este conjunto de fatores provocou deslocamentos nas relações de força internacionais que moldam o presente. A miragem otimista de um governo mundial se desfaz, e o multilateralismo se fragiliza, embora paradoxalmente a multipolaridade se fortaleça. Os governos progressistas no mundo são vítimas de desestabilizações e golpes, que não raras vezes contam com apoio dos países centrais. Assiste-se ao espetáculo inquietante do choque não mediado de interesses e o agravamento de tensões entre grandes potências e também entre potências regionais, a exemplo do Oriente Médio. Nesse contexto, há, de um lado, um esforço de reestabelecer a hegemonia ideológica e política do neoliberalismo e,

de outro, novos questionamentos nos próprios países centrais por forças conservadoras que capitalizam o descontentamento, tendo o Estado-nação como contraponto, como ocorre agora em vários países europeus, e nos próprios EUA, onde forças de extrema direita vêm conquistando cada vez mais espaço junto à sociedade e instituições políticas, ao mesmo tempo em que a social-democracia e os partidos “centristas” se enfraquecem.

A supremacia da economia sobre as instituições dos Estados, a politização do poder judiciário e a ideologização dos meios de comunicação como defensores do neoliberalismo também têm corroído tanto a soberania nacional quanto a democracia liberal, seja através de tratados internacionais de proteção de investimentos, ou da nomeação de governantes “técnicos”, ou da autonomia dos bancos centrais, ou de outros expedientes que retiram da população o seu direito soberano de decidir sobre políticas econômicas, sociais, ambientais, entre outras, no âmbito dos Estados nacionais.

A caracterização e análise deste novo cenário, com seus constrangimentos e oportunidades, torna-se indispensável para a elaboração de um projeto de desenvolvimento soberano. Futuros planejamentos devem levar em conta aspectos como o acirramento da concorrência internacional, a chamada “quarta revolução industrial” e seus impactos sobre a (re)organização das cadeias produtivas e da organização de trabalho, a disputa oligopolista das empresas transnacionais e o contexto de alta liquidez financeira, com juros baixos nos países centrais, o que estimula fluxos especulativos à procura de valorizações financeiras. Mais do que nunca, na atual quadra da história, um plano de desenvolvimento econômico não pode prescindir de um ambicioso programa de investimentos em obras de infraestrutura, à luz do que fez a China e do que vêm fazendo as economias que ostentam hoje as maiores taxas de crescimento do PIB. Se os constrangimentos se tornam mais complexos, aumenta também a necessidade de se reafirmar a soberania nacional e de fortalecer um polo sul-americano, como base para garantir um projeto de desenvolvimento nacional.

## AS DESIGUALDADES SOCIAIS

Do ponto de vista histórico, alguns fatores da nossa formação social, econômica e política explicam a situação de desigualdade extrema. A herança de quase quatro séculos de escravidão está estreitamente relacionada aos demais aspectos estruturais da colonização, aos interesses econômicos de exploração da terra, de suas riquezas e de sua gente, tendo criado profundas cisões entre regiões, entre pobres e ricos, entre negros e brancos, entre homens e mulheres, marcando profundamente a forma de organização da sociedade, da economia e do Estado. Chegamos ao Século XXI como um país que se constrói de costas para si mesmo, “uma sociedade que se constitui sempre sangrada para servir a desígnios alheios e opostos aos seus”, como dizia o saudoso Darcy Ribeiro.

No Brasil, a desigualdade social é um projeto com mais de cinco séculos de existência. Apesar das mudanças na lógica de controle do poder pelos seus donos ao longo deste período, sua essência tem sido preservada. A formação, expansão e difusão de uma lógica de produção que concentra riquezas confere à pobreza a aparência de consequência natural das relações sociais, produzindo e reproduzindo desigualdades. Trata-se de um processo estrutural com origens na colonização do poder no Estado, aprofundada nos períodos de modernização conservadora, tendo em vista as políticas econômicas adotadas especialmente nos períodos de autocracia burguesa nos contextos de ditaduras. Como consequência, ao longo da história do Brasil, houve um aprofundamento das desigualdades, especialmente nas dimensões de classe, gênero e raça. Por sua vez, a financeirização econômica acompanhada de contrarreformas contribui para o aprofundamento dessas fissuras no tecido social.

Este ciclo teve seu mais longo hiato na história do país em um período muito recente. De 2003 a 2016, a prioridade do governo federal no Brasil foi combater a pobreza e outras expressões de desigualdade, com políticas econômicas, sociais, afirmativas e de promoção dos direitos humanos, apoiadas no fortalecimento da participação social e na cons-

trução coletiva de uma agenda de Estado. A apreciação do salário mínimo, a geração de emprego e renda em grande escala, o estímulo à educação e qualificação profissional, a remoção de barreiras de acesso, a atenção à saúde de qualidade, a implementação de um projeto de habitação social e o excepcional investimento na assistência social, imprimiram nova dinâmica distributiva e inclusiva no país. O conjunto destas intervenções, aliadas ao bom desempenho econômico na maior parte do período, permitiu uma rápida melhoria da qualidade de vida dos mais pobres e a queda sistemática da desigualdade, processo que não havia revelado qualquer mudança expressiva desde que se tem registros mais abrangente de renda domiciliar no Brasil. Dos anos 1960 à chamada “Década Perdida” (1980), a desigualdade de renda só aumentou no país. Se é fato que nos anos 1990 a desigualdade deixou de aumentar, após 2003 ela passou a diminuir de forma sistemática, como se pode verificar pela redução do Índice de GINI de 0,61 para 0,56.

Os governos do período supracitado, do presidente Lula e da presidenta Dilma, assumiram o desafio de erradicar a fome e a miséria no Brasil e, somente nos primeiros seis anos, 28 milhões de pessoas saíram da pobreza e 36 milhões ascenderam socialmente. As estratégias utilizadas caracterizaram uma geração de políticas sociais cujo elemento central foi a transferência direta de renda associada à ampliação do acesso a serviços públicos, a ações de cidadania e de bem-estar social, além da ampliação do acesso a oportunidades de ocupação e renda através da inclusão produtiva nos meio urbano e rural.

As políticas sociais, dentre elas a assistência social, assumiram um papel importante na agenda de transformação implementada pelos governos do período. Contribuíram, de forma decisiva, para reduzir a pobreza e a desigualdade e enfrentar vários tipos de vulnerabilidades há muito negligenciadas pelo Estado brasileiro.

Para que o Estado brasileiro lograsse êxito na produção desta agenda transformadora foi necessário o desenvolvimento de políticas inovadoras e de competência gerencial em

escala e profundidade até então pouco observadas no Brasil. Pode-se destacar, nesse sentido, a ampliação do Sistema Único de Saúde (SUS); a instalação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), incluindo-se neste toda a transferência de renda não contributiva, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família (PBF), e também a rede de serviços; a oferta de serviços que evidenciaram direitos de segmentos específicos, como mulheres, crianças e adolescentes, juventude, população de rua, povos e comunidades tradicionais, entre outros; a ampliação de acesso à moradia, à educação, à cultura e ao lazer. A interação das políticas também foi muito importante: por exemplo, as mesmas políticas exitosas que permitiram ao Brasil sair do mapa da fome da FAO propiciaram a redução significativa das desigualdades no Brasil no meio rural. O sucesso deste projeto, aliás, elevou o Brasil no mundo à principal referência de combate à pobreza entre os países emergentes.

Estudos, publicações e pesquisas de diferentes instituições nacionais e internacionais têm revelado a trajetória positiva de diversos indicadores sociais ao longo desse período e a inflexão recente, em curto espaço de tempo. Nos últimos anos, a pobreza e extrema pobreza voltaram a aumentar no país, depois de mais de uma década de queda. Em 2016, o quantitativo de pessoas em extrema pobreza no país havia voltado ao patamar de 2006: 10 milhões de pessoas, o dobro do apurado em 2014, portanto apenas dois anos antes.

Superar as desigualdades e a pobreza exige que sejam identificadas as condições concretas e simbólicas que potencializam as vulnerabilidades de segmentos e grupos sociais específicos, atuar sobre os fatores e situações geradores de inseguranças e promover intervenções com vistas à construção de uma sociedade economicamente justa, socialmente igualitária e ambientalmente sustentável para as atuais e as futuras gerações. É importante ressaltar que esta não é uma questão a ser enfrentada exclusivamente por políticas da área social, mas de todas as áreas que integram a gestão pública estatal.

## A DEMOCRACIA BRASILEIRA

O Brasil vive uma profunda crise de representação política, acompanhada de uma grave crise econômica e um incessante processo de judicialização da vida pública que afeta diretamente o equilíbrio dos poderes constituintes da República. A democracia tal como é exercida no Brasil, assim como os aparelhos para e com ela pensados, é incapaz de representar os interesses da população, garantir que o Estado funcione para todas e todos e enfrentar as diversas formas de desigualdades que limitam a liberdade e os direitos dos povos.

A ampliação do voto, após a ditadura, não resolveu a crise de representatividade, evidenciando que governantes e partidos por si só não representam o conjunto da sociedade brasileira. É preciso ampliar a democracia e garantir voz autônoma para os diversos segmentos da população, aprimorando a representação e as formas de participação. A criminalização dos movimentos sociais, jurídica e politicamente, particularmente depois do Golpe de Estado de 2016, evidencia a violência do Estado e das nossas elites econômicas, dificultando a organização e a ampliação da participação popular nos processos de consulta e decisão.

Entender e construir alternativas à concepção de democracia que está em vigor no Brasil passa necessariamente por pensar proposições que levem em consideração a problematização das ideias, sujeitos e instituições, no sentido da construção das disputas no campo dos sentidos e objetivos, no compartilhamento de responsabilidades, na execução e formulação de políticas e programas governamentais.

A falta de credibilidade nos políticos e instâncias democráticas, fruto do descompromisso político e da crise instaurada no sistema representativo brasileiro, e acentuada após as manifestações de 2013, é refém da falta de ações e programas de formação política em todos os níveis e, principalmente, de uma política midiática pensada para disseminar falsas verdades a serviço das elites do país. Este cenário contribuiu para que se forjasse o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, verdadeiro golpe contra nossa democracia. Todos esses fatos

colaboram para que a população se distancie e reduza gradativamente o interesse em participar dos processos políticos do país.

A cada eleição cresce o número de abstenções e votos brancos e nulos. Os órgãos legislativos, executivos e setores do judiciário cada vez mais representam o interesse do empresariado e do poder econômico. No Congresso Nacional, por exemplo, homens brancos e ricos são maioria, enquanto representantes dos trabalhadores, negros, índios e mulheres têm pouca voz e número. Isso reflete e contribui para o distanciamento da base trabalhadora das questões políticas. No Poder Judiciário, a situação é ainda mais antidemocrática, já que não há eleição para representação. Os concursos públicos para esse poder não levam em consideração a diversidade da população brasileira. No Brasil República, a ocupação de cargos nos órgãos superiores da Justiça é inteiramente realizada por indicações políticas. Ministros, Desembargadores, Conselheiros do TCE e TCU, entre outros, têm cargos vitalícios. Nessas instâncias, o mofo do Brasil Império se faz presente de forma contundente. Uma das consequências graves disso é que as leis não são iguais para todos, pois ricos e pobres são tratados judicialmente de forma diferente. O Judiciário fiscaliza os outros poderes, mas não é fiscalizado. Juízes julgam juízes.

Apesar dos avanços promovidos nos anos de governos petistas (2003-2015), as instituições de segurança pública do Estado ainda promovem chacinas diárias contra o povo pobre e negro. No mercado de trabalho, as mulheres e os negros continuam recebendo remuneração inferior à dos homens e mulheres brancas, mesmo desempenhando igual função e, muitas vezes, lhes sendo exigida maior qualificação.

O Brasil ainda é um dos países que mais mata LGBTs e jovens negros. Temos assistido a diminuição da mortalidade das mulheres e jovens, porém um crescente aumento da mortalidade de jovens e mulheres negras. Os povos indígenas e os quilombolas continuam a ser perseguidos e expulsos de suas terras, alvo de exploração e espoliação do capital nacional e internacional. E os problemas tendem a se agravar, na medida em que este gover-

no ilegítimo aprovou o congelamento nos investimentos públicos por 20 anos e prestigia os parlamentares conservadores da bancada BBB (Boi, Bala e Bíblia). Particularmente no campo da ciência, educação e saúde, isso se constitui num verdadeiro crime de lesa-pátria que compromete o futuro da Nação, em todos os aspectos. Os ataques ao movimento sindical também têm sido criminosos, com a retirada de direitos e as tentativas de enfraquecer os instrumentos de mobilização dos trabalhadores em suas mais diversas frentes. Os mecanismos de participação são limitados, as decisões de Brasília desconsideram a vontade popular e não utilizam dos mecanismos constitucionalmente previstos de consulta pública, como plebiscitos e referendos, o que é um verdadeiro atentado a nossa democracia.

### **AMPLIAR A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Ao elaborar algumas considerações sobre democracia, representação política e participação social, deparamo-nos com um conjunto de temas preliminares que devem ser pautados, para que nossas opiniões tenham alinhamento ao conteúdo estratégico de nosso programa em relação à sociedade e ao Estado.

No Brasil, historicamente o capital se apresenta de forma subordinada às lógicas ditadas pelo centro do sistema. Portanto, vivemos numa sociedade capitalista dependente, com muitas dificuldades para desfrutar das possibilidades de definição soberana de seu presente e de seu futuro, que ficam muitas vezes condicionados pelas regras e limites impostos pelos ditames da ordem mundial vigente.

Agregado à subordinação de projeto econômico internacional, que marca nossos 500 anos de história, temos um Estado que se conformou tendo como referencial 300 anos de escravidão, permeado por pouquíssimos períodos de exercício democrático. As frações da burguesia brasileira, que historicamente se alternaram na direção do Estado e o estruturaram para manter as relações de exploração e desigualdade, voltam a mostrar sua face autoritária e pouco permeável à participação das

demais classes sociais. Portanto, o capitalismo no Brasil é mais perverso que o dos países do centro. Moderniza-se de forma subalterna, sem projeto de nação, sem incorporação de ganhos civilizatórios que foram conquistados naqueles através das revoluções ao longo de sua história pelas classes operárias, camponesas e burguesas-industriais, principalmente nos países que dirigiram a revolução industrial, destruindo as bases econômicas, sociais, políticas e culturais dos sistemas anteriores. Aqui, o capital agrário, industrial e financeiro firmaram uma aliança por cima, que promove as mudanças nos padrões de acumulação capitalista de forma conservadora, sem rupturas, tendo no controle do Estado, um espaço privilegiado e estratégico para suas implementações.

Como pode ser derivado de tais discussões, uma das singularidades político-institucionais do sistema federativo brasileiro é sua frágil capacidade de interferência popular nas instâncias decisórias da federação, um aspecto de natureza histórica. Essa débil, remota e intermitente participação da grande maioria da sociedade nos âmbitos e nas arenas de controle e gestão do aparato do Estado e do arranjo federativo, configurando um Regime de Cidadania passivo e ineficaz, é uma das características constitutivas da federação brasileira e uma de suas propriedades mais persistente e marcante.

Sob tal perspectiva, é possível sustentar que se construiu no Brasil uma ordem federativa que, desde os seus primórdios, foi organizada por meio de instituições impermeáveis ao povo e refratárias às transformações das estruturas desiguais montadas para o exercício do poder e para a apropriação e comando da riqueza, tornando-se funcionalmente compatível com a estratégia de apossamento e domínio do Estado pelos atores sociais e agentes da produção hegemônicos. Assim, a sociedade, que constitui o corpo político soberano, foi usurpada e incorporada apenas de forma precária, parcial, seletiva e incompleta ao sistema federativo, perdendo espaço para um maior protagonismo das entidades coletivas, em um contexto institucional deturpado de hipertrofia do regime da ordem federal.

Nesse quadro federativo anômalo, que com-

bina um regime de cidadania débil e um regime da ordem federal excedente, ficou evidenciado que ações programáticas direcionadas à ampliação dos direitos sociais, mediante uma via de desenvolvimento mais inclusivo e equitativo do ponto de vista socioeconômico e territorial, não são sustentáveis e tendem a ser restringidas e bloqueadas. A constatação óbvia que deriva de tal entendimento é que somente nos marcos de uma federação calçada em um regime de cidadania vigoroso, integrado por mecanismos que assegurem a participação ativa, rotineira e direta do povo nas instâncias e âmbitos decisórios estatais e federativos, será possível a implementação de ações duradouras de melhoria e aprimoramento das condições de vida da população, transformando sistemicamente as estruturas de poder e de riqueza da sociedade.

Reconhece-se, portanto, enquanto constrangimento para a consolidação de um Estado democrático de direito capaz de promover a cidadania federativa e levar a cabo os compromissos firmados na Carta Magna de 1988, o regime fiscal inaugurado a partir da década de 1990, capaz de submeter União, Estado e Municípios aos ditames do sistema financeiro e de impor um papel cada vez mais diminuto ao Estado enquanto promotor do desenvolvimento e garantidor dos direitos constitucionais.

Ainda que grandes avanços tenham sido alcançados no que se refere à provisão de bens e serviços, o regime fiscal neoliberal predominou ao longo dos anos, mesmo quando se realizaram esforços de retomada da ação planejadora e interventora do Estado quanto aos investimentos em bens e serviços públicos. Com o golpe de 2016, tal regime foi intensificado por meio da emenda constitucional do teto dos gastos, o que torna a sua revogação condição sine qua non para se retomar os rumos de um projeto inclusivo e democrático de desenvolvimento.

## GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ESTADO

Atualmente, mesmo as correntes de pensamento ligadas à visão dominante nos campos

da economia e da gestão pública já manifestam relativo consenso quanto ao esgotamento do modelo economicista, de forma que o debate contemporâneo sobre o papel do Estado e a atuação dos governos tem apontado para uma agenda bem mais rica e desafiadora. Superado o primeiro momento no qual a ênfase esteve direcionada ao tamanho da burocracia, seu grau de formalismo, nível de centralização e padrão de eficiência, novos debates têm abordado a questão da legitimidade dos governos e a efetividade das políticas públicas, colocando em relevo aspectos relacionados à crise da democracia representativa, inclusive nos países desenvolvidos.

Para além das questões técnicas e instrumentais, as capacidades relacionais e políticas do Estado contemporâneo têm sido ressaltadas por uma literatura emergente, com foco na necessidade de ampliação do diálogo com a sociedade civil e na permeabilidade às demandas de camadas sociais mais vulneráveis e frequentemente sub-representadas no sistema político. Em algumas dessas abordagens encontramos a defesa do alargamento do conceito de desenvolvimento, rejeitando a visão utilitarista/quantitativa em prol de uma concepção dialógica e mais qualitativa, baseada em mudanças organizacionais e institucionais estruturantes, capazes de melhorar a qualidade de vida do conjunto da população e não apenas a renda.

No passado recente, o Brasil vivenciou momentos bastante positivos nesse sentido, ainda que sem um projeto político claro que se refletisse num modelo inovador de gestão pública. A despeito da presença de elementos gerencialistas nas práticas da administração pública nos governos do PT, inegáveis avanços foram notados na participação social e na democratização do processo de produção de políticas públicas, principalmente no que diz respeito à interlocução com atores sociais e no fortalecimento dos mecanismos de participação social.

Muito embora já houvesse uma ampla gama de instrumentos tradicionais de consulta e deliberação, como conselhos, conferências, comissões, consultas e audiências públicas, outras formas de participação ganharam espaço entre 2003 e 2015, caso das ouvidorias, mesas de negociação, fóruns de debate e pla-

nos nacionais participativos. Tal movimento, que passou a fornecer canais mais adequados de representação de interesses nas instituições tradicionais, acabou por desempenhar importante papel na estruturação de áreas de políticas públicas, fortalecendo conselhos setoriais, definindo diretrizes e, em algumas situações, estimulando a criação de sistemas nacionais de políticas, caso do SUAS.

Contudo, as questões inerentes ao ambiente político-institucional brasileiro – como o presidencialismo de coalizão, o federalismo, o sistema partidário fragmentado – desafiam a capacidade do Estado de garantir que valores progressistas e populares sejam internalizados nas práticas de governo. Somados à atuação de forças conservadoras que não hesitam em romper a normalidade democrática diante da contrariedade de seus interesses, dentre as quais se incluem setores da própria elite da burocracia, temos um quadro de enfrentamento complexo.

Cabe sublinhar, no entanto, que a ampliação da participação popular e a entrada em cena de segmentos sociais antes excluídos representam também um manancial de oportunidades relacionadas ao aproveitamento dos denominados “reservatórios de desenvolvimento e conhecimento”. Estas estão relacionadas ao potencial de desenvolvimento derivado da inclusão dos atores, conhecimentos, regiões e atividades até então invisíveis e marginalizados do país nas agendas da política e na mobilização de sistemas de produção inovadores e adequados ao aproveitamento da diversidade ambiental e sociocultural, com suas formas próprias de relacionamento entre natureza, economia e cultura. Além de inaugurar espaços novos e apropriados para o desenvolvimento brasileiro, tais esforços podem contribuir para resolver algumas de suas mais graves distorções e mais prementes ameaças, como a desindustrialização e a desnacionalização da oferta de bens e serviços.

## **PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SUSTENTAÇÃO POPULAR DO PROJETO**

Um programa social e econômico mínimo para

a sociedade brasileira passa pela necessidade de diminuir o abismo social e econômico que estrutura as relações sociais em nosso país. Neste sentido, o papel do Estado e de suas políticas públicas são fundamentais. No entanto, o Estado que aí está reproduz e reforça as lógicas de exploração e de desigualdade interna, além de moldar-se às regras estabelecidas pelo capital internacional sem apresentar nenhuma resistência. Um programa que se desafie a provocar reestruturações econômicas e sociais, mesmo dentro dos marcos do capitalismo, deve construir as condições políticas para sua implementação de modo a conseguir alterar a correlação de forças internas e conquistar o apoio de amplos setores sociais.

Estas condições podem ser construídas a partir de pactos em torno de temas concretos de interesse da maioria da população, especialmente de seus setores organizados, estruturando uma ação direta definidora de prioridades com controle público de setores do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário, em seus três níveis), que apontem para um conjunto de reformas no sistema político, econômico e social, baseado no conjunto de direitos fundamentais já garantidos pela Constituição de 1988.

A Construção de um governo participativo e democrático se dá a partir de uma decisão política. As experiências exitosas no Brasil no âmbito da participação da população na governança e na governabilidade, em muitos casos, não tiveram continuidade. Noutros, as autoridades driblaram as políticas participativas, esvaziando os espaços de decisão e as instâncias de participação, ou mesmo desconsiderando as decisões que foram frutos de construções intensas de processos democráticos. Um exemplo bem claro desse retrocesso foi a desvirtuação das características do Orçamento Participativo por governos que sucederam as administrações petistas.

É a participação política dos cidadãos que permitirá assegurar direitos públicos. Também é o que permitirá a construção, como dever do Estado, da oferta de serviços públicos universais e necessários aos cidadãos, a exemplo da educação ampla, saúde, transporte público, cultura, moradia, segurança, bem-estar, entre

outros. A participação política também permitirá o controle e combate à corrupção e o uso privado da máquina pública. Essa participação deve ser vista para além da ocupação dos espaços institucionais, tendo sentido político de pressão com o objetivo de construir políticas públicas. Portanto, a participação popular precisa ser vista como uma relação política entre a sociedade civil organizada e o poder público. É preciso recuperar e rediscutir com os cidadãos brasileiros a Lei de Participação Social e investir em ações que possam favorecer a conscientização da população, além de funcionar e servir de modelos para os Estados e Municípios.

Não é mais possível aceitar que maiorias de outrora (indígenas) e maiorias atuais (mulheres e negros) continuem de fora do poder, sem participação política e sem representação nas esferas de decisão da sociedade. As estruturas de poder no Estado ou na sociedade civil que não reconhecem a diversidade, não são democráticas. Um projeto de Nação que articule uma sociedade inclusiva e democrática precisa, em essência, acertar contas com seu passado. Precisa pensar um projeto político longitudinal que inclua de fato a diversidade real da nação brasileira. Precisa assegurar nas instâncias políticas a representação de fato de mulheres, negros, indígenas e trabalhadores em geral. Um *Brasil Que o Povo Quer* deve espelhar seu povo. Esta é a condição sine qua non para uma democracia efetiva.

### IMPORTÂNCIA DA POLÍTICA TERRITORIAL

Uma visão sistêmica e territorializada para o desenvolvimento, ao permitir a convergência de suas indissociáveis dimensões – políticas, econômicas, sociais e ambientais –, descortina importantes avenidas para ampliar, aprofundar e consolidar um projeto de nação democrático e inclusivo.

Em um país com a dimensão brasileira e a elevada diversidade econômica, social, cultural e ambiental de que dispomos, manifestam-se ainda com maior clareza as vantagens econômicas e sociais das políticas territorializadas, coordenadas nas várias escalas e capazes de

contemplar as distintas realidades regionais. E no plano político, um projeto democrático deve reforçar estas vantagens, exigindo o desenvolvimento de mecanismos de mobilização de lideranças e pactuação de compromissos locais.

São reconhecidamente amplas as consequências da adoção de políticas que valorizem e ampliem as capacidades locais e nacionais de produção de equipamentos, sistemas e demais insumos, contextualizando e agregando valor e qualidade aos mesmos. Especialmente aquelas que privilegiem o desenvolvimento das capacidades produtivas e inovadoras relacionadas ao apoio das infraestruturas e, sobretudo, ao aumento da qualidade da provisão de alimentos, saúde, educação, habitação, saneamento, água e energia, tratamento de resíduos, mobilidade, cultura e outros serviços públicos essenciais.

### COMUNICAÇÃO E DEMOCRACIA

O debate da regulamentação da mídia no Brasil já foi anunciado e paralisado o mesmo número de vezes. Dada a capacidade de gerar fatos, o sistema da mídia dominante rechaça qualquer debate sobre o tema como se fosse uma ameaça à “liberdade de expressão”. Não basta demonstrar que se pretende implementar aqui algo já em prática nas democracias liberais do mundo. Aqui, como sabemos, os privilégios são defendidos com a força das armas, ou dos golpes palacianos.

Entretanto, democratizar a mídia é fundamental, justamente para que se possa debater livremente todas as questões estruturais anteriormente expostas e que estão na base de nosso atraso e de nossas desigualdades sociais.

Outro tema importante é o das mudanças tecnológicas e seus impactos sobre a comunicação. A convivência entre as redes e os veículos tradicionais da mídia está em pleno processo de transformação. Ora os grandes meios tornam-se a pauta e referência do que circula nas redes sociais, ora temas ignorados pela mídia hegemônica rompem as barreiras de silêncio e se impõem, geralmente a partir da ação de

movimentos sociais organizados. No Rio de Janeiro, um exemplo disso foi a mobilização em torno do movimento “Onde está Amarildo” (2013).

Propostas de um governo democrático e popular devem levar em conta essas duas dimensões, mas sempre no sentido de democratizar o acesso à informação e à difusão da opinião e do conhecimento.

## CIDADANIA FEDERATIVA E QUALIDADE DE VIDA

O Brasil é uma sociedade de massas urbana e precarizada, que também detém elevada e persistente pobreza rural, o que torna urgente avançar na provisão e no suporte permanente de bens e serviços coletivos, considerando suas conexões espaciais e a organização de um Estado apto e orientado para a construção de um federalismo de base cidadã. Sob tal perspectiva, a integração nacional e a ação do Estado a serviço de todos têm como pressuposto a inclusão social, territorial e econômica e coloca em relevo o objetivo de atuação governamental vinculada à melhoria das condições de vida de toda a população. Entende-se que este novo padrão de atuação do Estado na oferta de serviços públicos e coletivos exige o estabelecimento de um novo pacto federativo e a superação do atual regime fiscal financeirizado.

Outra questão importante refere-se à percepção da qualidade de vida pelo povo brasileiro. No projeto *Brasil que o Povo Quer*, o objetivo é que nosso povo possa identificar a sua como uma vida boa. Para se atingir essa situação, é necessário reverter o quadro atual e ir além, ampliando as melhorias nas condições concretas de vida da população, mas também identificando os fatores subjetivos que dificultam a percepção dessas melhorias. Essa vida boa deve estar ligada à plena garantia dos direitos sociais e políticos previstos na Constituição Federal, tais como o direito ao trabalho e a garantia de um trabalho decente; a afirmação do direito à saúde e educação para todos e de boa qualidade; o direito à cidade e à moradia e mobilidade em condições adequadas para todos; a preservação do meio ambiente; e redução da vitimização e da sensação de insegurança, entre outros direitos econômicos, sociais e políticos.

Além disso, é fundamental que se melhore a satisfação/percepção da população de que a “qualidade de vida” é fruto de uma decisão política, de um governo que priorizou tais questões e, também, da ampliação do protagonismo e da luta das classes trabalhadoras e da população mais carente do país, de forma a se constituir nos indivíduos, quanto a si mesmos, um otimismo esclarecido e crítico, capaz de estimulá-los a participar politicamente dessas conquistas. E no que diz respeito à sociedade, um otimismo emancipador.

Os problemas e dificuldades a serem enfrentado para se atingir a vida boa serão de diversos tipos e temporalidades. Muitos exigirão grandes esforços políticos e forte concertação de interesses, pois alguns são tabus históricos da sociedade brasileira e congregam contra si forças poderosas. No curtíssimo prazo, terá que se enfrentar o referendo revogatório das medidas recentemente tomadas pelo governo Temer. No médio e longo prazo, tem-se a necessidade de formulação e implementação de uma estratégia de desenvolvimento, com suas diversas nuances e sua centralidade na redução das desigualdades de renda, riqueza e acesso a serviços, elementos fundamentais para uma alta qualidade de vida. Também será preciso lutar pelas reformas estruturais necessárias, sem as quais será muito difícil conduzir com sucesso as estratégias de desenvolvimento.

Deve-se, para isso, inserir a população no orçamento público, que se configura como condição crucial ao desenvolvimento de uma cidadania federativa e à transformação da própria ação pública, bem como transformar e territorializar amplamente a provisão de bens e serviços públicos no país, firmando um pacto federativo calcado em diretrizes e princípios compatíveis com um projeto de sociedade justa, democrática, igualitária e soberana.

A cidadania federativa, assim como a vida boa, só se concretizará com a participação ativa da sociedade nos âmbitos estatais e federativos e nos processos decisórios de geração, apropriação e alocação dos recursos públicos, tornando o cidadão um sujeito político ativo na disputa cotidiana travada em torno do orçamento, de maneira a superar sua atual posição de indivíduo espectador e cliente do Estado a favor de um papel protagonista nas decisões e ações governamentais.



# EIXO 1

## O SISTEMA INTERNACIONAL, SOBERANIA E DEFESA NACIONAL

Coordenador: Giorgio Romano  
Secretário executivo: Kjeld Jakobsen

## SUMÁRIO

Resumo executivo.....	23
<b>1 - CONTEXTO INTERNACIONAL E SOBERANIA NACIONAL.....</b>	<b>27</b>
<b>2 - ECONOMIA INTERNACIONAL E O BRASIL.....</b>	<b>30</b>
2.1 - Comércio e acordos internacionais.....	30
2.2 - Finanças e investimentos internacionais.....	32
<b>3 - POLÍTICA INTERNACIONAL E O BRASIL.....</b>	<b>36</b>
3.1 - Política externa e multilateralismo.....	36
3.2 - Integração regional.....	38
3.3 - Cooperação internacional.....	40
3.4 - Política externa para a África e as políticas afirmativas de combate ao racismo.....	43
3.5 - Política Externa e Participação Social.....	44
<b>4 - DEFESA NACIONAL.....</b>	<b>45</b>
4.1 - Indústria militar.....	45
4.2 - Missões de Paz.....	48
4.3 - Fronteiras.....	51
<b>5 - DIREITOS HUMANOS E MUDANÇA CLIMÁTICA.....</b>	<b>53</b>
5.1 - Direitos Humanos.....	53
5.2 - Mudanças climáticas.....	55

## O SISTEMA INTERNACIONAL, SOBERANIA E DEFESA NACIONAL<sup>1</sup>

### RESUMO EXECUTIVO

Já se vão mais de 15 anos desde que Luiz Inácio Lula da Silva assumiu pela primeira vez o cargo de presidente da República, dando início a um ciclo de governos progressistas no país que vinha tentando mudar a história do Brasil e da América Latina.

Com uma política externa ativa e altiva e avanços importantes na política interna, sobretudo na esfera social, do emprego e da renda, o Brasil ganhou um protagonismo e uma projeção internacional inédita. Mostrou ainda capacidade para recuperar o sentido da palavra soberania, a partir de uma visão estratégica da política externa e de defesa. Com efeito, nos tempos dos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores era difícil se pensar na discussão de diversos temas mundiais sem a participação do Brasil como interlocutor de primeira linha. A busca de uma grande estratégia que reúna as políticas Externa e da Defesa tem como objetivo central criar as condições externas para o desenvolvimento interno.

Em uma clara demonstração de retomada da soberania internacional, houve, já em 2003, a interrupção da tramitação do projeto de parceria exclusiva com os Estados Unidos para uso da base militar de Alcântara, no Maranhão. Três meses depois da posse do presidente Lula, o governo Bush iniciou a invasão militar no Iraque que resultaria na completa desestruturação do país. Não houve hesitação do governo brasileiro em condenar veementemente os EUA e seus aliados, o que o transformou em um dos polos de crítica ao conflito. Diante da guerra no Iraque, o Brasil se articulou, em 2004, com os governos da França e do Chile, em torno da chamada Ação Global contra a Fome e a Pobreza, focando em propostas de mecanismos financeiros inovadores, entre os quais a taxa global sobre fluxos financeiros. A visão era que o enfrentamento da pobreza e da injustiça social no mundo é vital para a segurança

e a estabilidade de todos os países, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento.

Seguiram-se nessa linha inúmeras iniciativas coerentes com as demais políticas postas em prática pelo governo, como a formação do G20 na OMC, o agrupamento Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e, no âmbito regional, a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). Na mesma linha, criou-se o G4 com Alemanha, Brasil, Índia e Japão, para defender as reformas na Organização das Nações Unidas (ONU), em particular de seu Conselho de Segurança; o grupo Basic, com África do Sul, Índia e China, para atuação na Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas, entre outras. No caso do Mercosul, houve uma tentativa de ampliar a agenda, em particular, no intuito de diminuir as assimetrias por meio do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) e da implementação de políticas sociais.

Nos desdobramentos imediatos da crise de 2008, como parte do reconhecimento internacional de que o Brasil agora tinha se tornado parte da solução, houve a participação ativa no agrupamento BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e no G20 financeiro. Esse reconhecimento internacional foi complementado com a indicação para sediar a Copa Mundial de Futebol, os Jogos Olímpicos e a definição de nomes para chefia da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e da OMC. O país tinha atuação relevante em diferentes foros internacionais, e foi de fundamental importância na transformação do G8 em G20 durante o enfrentamento da crise financeira global.

A inserção ativa que o governo Lula buscou implicava, ao mesmo tempo, reivindicar mais espaço nas estruturas de governança internacional, postura que teve como carro-chefe a reafirmação do antigo pleito por um assento como membro per-

1. Texto elaborado a partir das contribuições de Alexandre Fuccille, Andre Calixtre, Deisy Ventura, Fátima Mello, Kjeld Jakobsen, Lucas Pereira Rezende, Lucas Taschetto, Marcos José Barbieri Ferreira, Marcos Cintra, Milton Rondó, Giorgio Romano e Sebastião Velasco.

manente do Conselho de Segurança da ONU e uma modificação dessas mesmas estruturas em defesa de um mundo menos assimétrico e mais multipolar.

Contudo, os constrangimentos e vulnerabilidades impostos pela lógica dos movimentos do capital internacional foram atenuados, mas não superados. O setor externo é de fundamental importância para a gestão das condições necessárias para o desenvolvimento socioeconômico do país. A política comercial ativa diversificou parceiros internacionais, abriu novas relações, sem descuidar das já estabelecidas. Mas não foi capaz de evitar um processo de enfraquecimento da base industrial doméstica e de reprimarização da pauta exportadora que se explicitou, sobretudo a partir de 2010.

No campo da defesa houve uma afirmação de que não se poderia constituir a sétima economia mundial, participar do BRICS e do G20, desempenhar a importância que o Brasil assumia e não dispor de Forças Armadas devidamente equipadas. A existência de forças equipadas e adestradas fortalece a capacidade diplomática e minimiza a possibilidade de agressões, permitindo que a política de defesa contribua com a política externa voltada para a paz e o desenvolvimento. Os governos Lula e Dilma foram responsáveis por um conjunto de iniciativas inovadoras que se reforçaram com destaque para a atualização da doutrina por meio da publicação da Estratégia Nacional de Defesa (2008) e do Livro Branco de Defesa Nacional (2012), envolvendo vários setores do governo e setores da sociedade, em particular a academia; a articulação do Conselho de Defesa da Unasul, entre outras, motivadas pela necessidade de efetuar um contraponto às tentativas de expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) e a retomada da Quarta Frota pelos Estados Unidos; e, sobretudo, a retomada da indústria de defesa como parte do esforço da política industrial-tecnológica. A implementação da Escola Sul-Americana de Defesa (Esude) durante o governo Dilma foi um marco importante. Pela primeira vez criou-se uma estrutura permanente sem a intermediação ou liderança dos EUA objetivando a afirmação da América do Sul como

zona de paz e a construção de uma identidade sul-americana, promovendo a cooperação no campo da defesa.

Um conjunto de aquisições internacionais foi realizado com ênfase na transferência tecnológica e o conteúdo local (submarinos, caças). A construção de uma Base Industrial e Tecnológica de Defesa – sobretudo em face ao monopólio de tecnologias sensíveis e de baixa geração de inovação, de empregos de alta qualificação e de exportações de elevado valor agregado – continua a ser realizada.

O golpe parlamentar interrompeu a busca de reafirmação da soberania. Além de perder sua projeção internacional, o governo do presidente Temer estimulou ativamente a perda de riquezas e de patrimônio nacional, como é o caso do petróleo do pré-sal e demais políticas voltadas para a venda de ativos e facilitações para a atuação dos investimentos privados estrangeiros. O interesse desses grupos está voltado para a compra de recursos naturais (em particular petróleo, terras, água, biodiversidade) e a privatização abrangente do patrimônio público. Demonstra ainda que o golpe tinha como estratégia geopolítica recolocar o Brasil na órbita dos interesses dos Estados Unidos, o que se complicou parcialmente com a vitória do presidente Donald Trump. Por outro lado, a política do presidente Temer teve como efeito ampliar as possibilidades de expansão dos interesses chineses, sem os anteparos necessários para proteger os interesses brasileiros.

É de fundamental importância levar em consideração as mudanças profundas pelas quais passa o sistema político e econômico internacional. A crise financeira global, que manifestou sua força com a falência do banco estadunidense, Lehman Brothers, em setembro 2008, acentuou um processo já em curso de transformações nas relações econômicas e políticas internacionais. A caracterização deste novo cenário, com seus constrangimentos e oportunidades, se torna indispensável para a elaboração de um projeto de desenvolvimento soberano. O mundo atual é bem diferente do que era no início da década de 2000. Futuros cenários devem levar em conta os seguintes aspectos:

- O enfraquecimento do modelo hegemônico estadunidense criado no pós-Guerra e moldado na Guerra Fria, adaptado no período seguinte, no contexto de uma ascensão do poder econômico, político e militar chinês. Isso provocou nos Estados Unidos a necessidade de repensar estratégias para manter sua posição privilegiada, tendo, por exemplo como resultado, o Trumpismo, mais do que como causa. Os EUA, sem dúvida, continuam sendo a maior potência econômica, política, militar e cultural, mas, pela primeira vez desde a 2ª Guerra Mundial, não têm um projeto para o mundo, o que pode ser caracterizado como uma hegemonia em decadência diante da emergência de um mundo multipolar.

- Uma nova política de projeção internacional da China na era Xi Jinping, afastando-se da política externa de baixo perfil da era Deng Xiaoping. Neste processo, a China se transformou de um importador líquido de capitais em um dos principais investidores internacionais, tendo como núcleo organizador suas grandes empresas e bancos estatais. A estratégia de formação de cadeias produtivas chinesas, com o deslocamento de parte da estrutura produtiva para seus vizinhos e mega-investimentos em infraestrutura, apesar de estar concentrada no continente asiático, tem consequências profundas também para a América do Sul e o Brasil em particular. A China começa a ter uma visão do mundo e com potencial de apresentar uma alternativa à hegemonia estadunidense.

- Como consequência dos dois aspectos relacionados acima, assiste-se a um acirramento da competição interestatal marcado por reposicionamentos de velhas e novas potências, bem como uma nova corrida armamentista envolvendo não somente os Estados Unidos, a China e a Rússia, mas também a Alemanha e o Japão. Este processo vem acompanhado do ressurgimento de nacionalismos e regionalismos.

- As organizações internacionais, em particular a tríade Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio (OMC), têm cada vez menos capacidade de estabelecer, difundir e garantir as regras do jogo, con-

testadas por uns e esvaziadas por outros. Estratégias bilaterais (Estados Unidos e Reino Unido) e a criação de novos arranjos multi ou minilaterais (China) estão sendo testadas.

- O acirramento da concorrência internacional vem acompanhado pela chamada “quarta revolução industrial”, marcada pelo uso generalizado de inteligência artificial, robótica avançada, big data, entre outros componentes, e tem impactos sobre a (re)organização de cadeias produtivas globais e a organização de trabalho. Neste processo, a disputa oligopolista das empresas transnacionais se mistura com a mencionada disputa interestatal. Há de se considerar ainda o contexto de alta liquidez financeira com juros baixos nos países do capitalismo central, o que estimula fluxos especulativos à procura de valorizações financeiras.

- O quadro de incertezas aumenta diante do processo de envelhecimento da população em algumas regiões e da expansão da população mundial de um patamar de sete para cerca dez bilhões de habitantes até 2050. Isso gera uma pressão adicional sobre o uso e controle de escassos recursos básicos, tais como água, energia e terras agricultáveis, no contexto de uma enorme dificuldade de controlar os vários gases de efeito estufa (GEE).

A leitura perspicaz destas transformações em curso e a atuação original diante dos novos cenários, temperada pelo balanço crítico do que fizemos ao longo de 2003-2016, é crucial para a construção de um novo plano de ação para um governo popular em busca de um crescimento sustentável e em sintonia com seus vizinhos e com o mundo.

No campo das relações exteriores, o que se almeja é a retomada – numa situação internacional, regional e nacional nova, mais complexa e mais difícil, que, portanto vai exigir políticas e atitudes ainda mais firmes, mais ousadas, mas profundas – de uma lógica de atuação baseada na cooperação internacional, voltada para o desenvolvimento industrial-tecnológica sustentável do país e da região, com respeito à soberania de todos os povos e, em particular, o direito ao

desenvolvimento econômico e humano.

É preciso retomar metas de integração com a América do Sul, como a criação de uma área aduaneira com tarifa externa comum, alfândegas sincronizadas e, principalmente, a refundação institucional do Mercado Comum do Sul, aperfeiçoando o mecanismo de decisão por consenso, objetivando uma democracia comunitária inter-Estados que possa enfrentar os desafios comerciais e diplomáticos como um bloco que busca o desenvolvimento mútuo.

Enfim, é necessário recobrar a ênfase na construção das relações Sul-Sul, a reconstrução de políticas de cooperação e diálogos que possibilitaram a experimentação de políticas públicas internacionais. O protagonismo do Brasil na agenda global de combate à fome e à segurança alimentar e nutricional, alcançado durante os governos progressistas, deve ser retomado, não apenas pela motivação humanitária, mas também porque esta liderança trouxe e ainda poderá trazer ganhos ao Brasil no campo internacional. Elevou e poderá elevar a nação brasileira a outra categoria, porque o país ganhou peso nas negociações agrícolas multilaterais, nos acordos comerciais que lidam com acesso a mercados, nos fóruns do sistema multilateral das Nações Unidas relacionados a questões agrícolas e de produção alimentar.

Para que se recupere o espaço conquistado como país influenciador das políticas internacionais, também se faz necessário reinserir a defesa nacional – e, conseqüentemente, a indústria de defesa – dentro de uma estratégia integrada de desenvolvimento. Uma estrutura de defesa centrada em autonomia tecnológica e com grande parcela de produção nacional já se provou possível e benéfica para o Brasil.

Deve-se, por conseguinte, avançar na construção de uma estrutura institucional centrada em um efetivo planejamento de longo prazo que possibilite atender as reais necessidades de reequipamento, modernização e operação das Forças Armadas, particularmente no que se refere aos projetos de caráter estratégico. Para tanto, é necessário apoiar uma inserção ativa da base industrial de defesa brasileira no mercado interna-

cional, com ampliação das escalas produtivas das empresas nacionais que compõem esta indústria, como forma de consolidar alianças diplomáticas e demonstrar uma projeção de poder do país, indispensáveis neste cenário internacional onde cresce a possibilidade de novos e mais letais conflitos militares.

É certo que a realização de tais objetivos somente pode se dar em um país com as finanças subordinadas à lógica produtiva. É preciso estender a política ativa e altiva ao campo das finanças internacionais, no intuito de ampliar e defender os raios de manobra da política macroeconômica – cambial, monetária e fiscal – para fomentar o desenvolvimento e enfrentar um ambiente onde se avolumam sinais de que pode ocorrer uma nova crise financeira global. Para tanto, é imperativo conter os fluxos de capitais de curto prazo e as aplicações dos investidores estrangeiros, proteção contra fluxos financeiros especulativos, uma política cambial ativa, conter as exposições dos agentes à moeda estrangeira e rever a tributação dos lucros obtidos por meio de especulação e/ou arbitragem com moeda estrangeira nos mercados locais. E, ainda, entre outros, rever o uso de parte das reservas internacionais aplicadas em títulos do Tesouro norte-americano de baixíssimo rendimento. Significa também a descriminalização do crédito público para operações internacionais.

Tampouco é possível projetar metas como essas tendo positivadas no ordenamento jurídico amarras aos investimentos nacionais como as que existem graças à Emenda Constitucional 95/2016, que subordina 20 anos de futuro do país a um engessamento fiscal imposto por um governo ilegítimo e transitório.

O enfrentamento das pressões sobre a produção industrial, advindas, sobretudo, do acirramento competitivo da matriz industrial asiática, bem como da nova onda de evolução tecnológica, requer políticas mais agressivas de proteção comercial, de fomento industrial e, principalmente, de linhas de crédito, operando tanto com recursos públicos quanto com financiamento proveniente do mercado de capitais privado.

Retomar o crescimento e a soberania nacional, com respeito aos direitos humanos, ao direito de autodeterminação dos povos e da busca pelo desenvolvimento atingido de maneira sustentável e reduzindo a desigualdade, tudo isto num cenário de turbulências e incertezas maiores do que as vividas pelo mundo em 2003. Eis os desafios na frente internacional que se põem diante de um governo popular que venha administrar o Brasil nos próximos anos. Isso exige uma mudança de atitude, reassumindo um protagonismo que cabe a um país do tamanho e potencial que tem o Brasil, superando o sentimento de subordinação e impotência.

## 1 - O CONTEXTO INTERNACIONAL E SOBERANIA NACIONAL

A globalização neoliberal entra no vocabulário político no final da década de 1980 e se converte em mantra nos anos seguintes, sobretudo nos países periféricos. O termo padece de uma ambiguidade essencial. Ele serve para designar, sinteticamente, aspectos fundamentais do processo de integração crescente da economia mundial, com seus correlatos. Esse processo opera nas esferas financeira e produtiva, e afeta o conjunto dos setores da economia capitalista internacional. Nessa acepção, o termo tem significado eminentemente descritivo. O problema está em seu emprego político para um discurso mistificador e claramente interessado, cujo objeto não é a realidade vigente (em dado país, ou nas relações econômicas internacionais, em período determinado), mas as opções de política acertadas para nela imprimir políticas, cuja necessidade se furta à crítica.

A globalização foi apresentada como irreversível e até substituta de estruturas administrativas das nações. Em certa medida, desprovendo-as dos atributos de soberania. Ela ocorre em contexto de forte hegemonia de suas teses sustentadoras, da afirmação de uma única hiperpotência capitalista (Estados Unidos), da dissolução da União Soviética, da crise da socialdemocracia, do nacional-desenvolvimentismo e do chamado socialismo real e da conseqüente geração de uma ordem mundial unipolar.

Assim, paulatinamente, foram sendo removidas barreiras institucionais que segmentavam até então os mercados financeiros, criando as condições para o florescimento de mercados de capitais globais, com suas conhecidas mazelas – volatilidade acentuada e crises financeiras renitentes. A liberalização dos mercados de bens e serviços resultou igualmente de políticas governamentais, muitas das quais adotadas segundo normas estabelecidas em longas e complexas negociações internacionais. Neste processo, os Estados Unidos ocuparam singular posição, na linha de frente das inovações tecnológicas e institucionais que impulsionaram a chamada globalização, como centro financeiro hegemônico, gestor da moeda-chave da economia, e hiperpotência militar, fiadora em última instância de sua segurança.

No Brasil, a primeira onda neoliberal se materializou por meio dos governos dos presidentes Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Este processo resultou em uma intensa desnacionalização econômica, que aumentou a vulnerabilidade externa, reduzindo a capacidade de o Estado nacional promover políticas de desenvolvimento e de ciência e tecnologia, com uma perda de sentido estratégico da política externa e de defesa.

Já os primeiros anos do século XXI, porém, foram palco de um processo de erosão deste modelo, por variadas razões. A incapacidade de o modelo neoliberal levar à superação de mazelas econômicas históricas desencadeou o surgimento de um conjunto governos a defender um sistema internacional multipolar, com desconcentração do poder e recuperação de soberania nacional. Sugiram um conjunto de forças sociais, muito variadas e, por vezes, nitidamente conflitantes. De um lado, alguns defendiam um sistema internacional de configuração multipolar com desconcentração do poder e recuperação de soberania nacional; de outro lado, grupos que se opunham à globalização, reivindicando a soberania nacional com base em apelos identitários intolerantes. Há um vivo antagonismo entre esse discurso, assumidamente direitista, e a denúncia da globalização como projeto das grandes corporações,

vocalizado na linguagem da justiça social e da democracia participativa por forças de esquerda.

Foi nesse contexto que teve início o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Ele partiu do pressuposto de que era necessário recuperar espaços de soberania para implementar políticas visando um processo de desenvolvimento com inclusão social. Para tanto, propunha que o país questionasse junto com outros países as hierarquias predominantes no sistema internacional.

Houve um entendimento durante os governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) que a soberania nacional somente seria recuperável com a existência de núcleos estratégicos da economia nacional, incluindo segurança energética e alimentar, de um lado e, de outro lado, a superação de constrangimentos internacionais, com uma política externa ativa e ativa.

Um projeto de desenvolvimento para o país exige a superação da sua vulnerabilidade estrutural a pressões e ameaças nos campos econômico, financeiro, tecnológico, ideológico, político e militar. A redução das vulnerabilidades depende do aumento da presença nacional e estatal nos diversos setores sociais, que se verifica na influência externa e na maior capacidade de a sociedade influir sobre esses setores, para induzi-los a agir segundo os interesses gerais, e não apenas em favor de interesses individuais ou estrangeiros. Esta orientação esteve presente – nem sempre de maneira hegemônica ou isenta de contradições – na política de desenvolvimento econômico, de relações exteriores e de defesa dos governos progressistas dos presidentes Lula e Dilma Rousseff (2003-2016).

Nestes governos, com a ênfase Sul-Sul da política externa, a região sul-americana deixou de ser vista (apenas) como mercado cativo para ser o espaço legitimador de atuações mais amplas, como no G20 e em embates diplomáticos mundiais, sempre com o apoio conjunto dos seus países. O paradigma liberal de integração não mais justificava o sentido da política externa brasileira, cujo marco regional foi a Cúpula de Mar del Plata (2005), que estabeleceu a primazia do desen-

volvimento econômico sobre o livre-cambismo e, no item 19 de sua declaração, reconheceu o caráter inoportuno da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). O fantasma da integração inevitável com os Estados Unidos foi substituído pela necessidade de gerir a integração sul-americana para impulsionar o desenvolvimento de seus países. A aproximação econômica e diplomática com outros países em desenvolvimento fora do subcontinente se deu de acordo com a mesma lógica.

Esta trajetória, no entanto, sofreu uma interrupção com o golpe de 2016, colocando o Brasil e o subcontinente diante de novos desafios e conjunturas que se imaginava já derradeiramente superados. A ruptura institucional que teve lugar em 2016 levou a uma guinada de rumo. O governo do presidente Michel Temer é a expressão das forças que querem e estão tomando medidas efetivas para retomar a política neoliberal. Assumiu como tarefa de restaurar o neoliberalismo dentro do novo contexto internacional. As mudanças na política externa reforçam as da política econômica, com ênfase no enfraquecimento dos núcleos internos e suas estruturas de apoio – como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – e a busca de uma integração subordinada, com a venda de ativos estratégicos, como as jazidas de petróleo do pré-sal para empresas estrangeiras. A política de abertura e venda de ativos provocou nova onda de internacionalização da economia brasileira que limita políticas de afirmação de soberania e de desenvolvimento industrial-tecnológico. Processos equivalentes aconteceram no âmbito da internacionalização da educação e de saúde, com a ampliação da atuação dos oligopólios internacionais. Ao mesmo tempo, a Operação Lava Jato teve como efeito a criminalização de instrumentos essenciais para a defesa dos interesses do país, entre elas o apoio às exportações de bens e serviços por meio de financiamentos e garantias; e a diplomacia, muitas vezes presidencial, em defesa de exportadores e investidores brasileiros no exterior.

O mundo atual é bem diferente do que era no início da década de 2000. A crise financeira de 2008, que se desdobrou em crise econômica,

social e política nos anos seguintes, representou um enfraquecimento do modelo hegemônico norte-americano que resultou em uma procura desenfreada para manter sua centralidade no mundo. O governo do presidente Donald Trump tem sido expressão deste processo por meio de sua política de “*America First*” e ataques a várias organizações internacionais como a UNESCO, OMC, entre outras. O enfraquecimento relativo dos Estados Unidos foi acompanhado de uma contraofensiva reacionária contra os governos progressistas e de esquerda da América Latina.

Ao mesmo tempo, ocorre a ascensão global do poder econômico, político e militar chinês. A China tornou-se um novo centro de políticas assertivas com potencial para disputar a hegemonia, em particular, mas não só, na Ásia, onde junto com outros países da região tem desenvolvido ações que vem movendo enormes capitais para aquela região, particularmente, por meio de iniciativas como a “Nova Rota da Seda” além de adotar uma política externa e de investimentos diretos significativos em vários continentes. Somma-se a postura crescentemente desafiadora da Rússia ao limitar a expansão da OTAN para o Leste e o desenvolvimento de capacidade militar para atuar externamente. Ambos fatores provocaram deslocamentos nas relações de força internacionais que moldam o presente.

A miragem do governo mundial se desfaz, o multilateralismo se fragiliza, e o mundo se torna mais multipolar. Assiste-se ao espetáculo inquietante do choque não mediado de interesses e o agravamento de tensões entre grandes potências e da mesma forma entre potências regionais, a exemplo do Oriente Médio, com a volta do fantasma da guerra quente interestatal entre potências. Nesse contexto, há, dois conflitos fundamentais em curso. Por um lado, um esforço de manter a hegemonia ideológica e política do neoliberalismo, contra políticas que estabelecem limites maiores ou menores ao capital financeiro. Por outro lado, um esforço para deter o declínio e recuperar a influência dos Estados Unidos, contra a ascensão de outros polos de poder em escala mundial.

A explícita supremacia da economia sobre as

instituições dos Estados, a descarada politização do poder judiciário e a assumida ideologização dos meios de comunicação como defensores do neoliberalismo, têm imposto crescentes limites às promessas da democracia liberal por meio de tratados internacionais de proteção de investimentos, nomeação de governantes “técnicos”, autonomia dos bancos centrais, fóruns decisórios informais, falta de “pesos e contrapesos” na relação do poder judiciário com os demais, a ausência de marcos regulatórios democráticos para atuação da mídia, entre outros, retiram da população o seu direito soberano de decidir sobre políticas econômicas, sociais, ambientais e outras no âmbito dos Estados nacionais.

O quadro de incertezas aumenta diante do processo de envelhecimento da população em algumas regiões e da expansão da população mundial em outras, o que leva a população mundial de um patamar de sete para cerca 10 bilhões de habitantes até 2050. Isso gera uma pressão adicional sobre o uso e o controle de escassos recursos básicos, tais como água, energia e terras agricultáveis, no contexto de uma enorme dificuldade de controlar os vários gases de efeito estufa e demais efeitos do crescimento global desatento às variáveis ambientais.

A caracterização deste novo cenário, com seus estrangimentos e oportunidades, se torna indispensável para a elaboração de um projeto de desenvolvimento soberano. Futuros planejamentos devem levar em conta aspectos como o acirramento da concorrência internacional, a chamada “quarta revolução industrial” e seus impactos sobre a (re)organização das cadeias produtivas e da organização de trabalho, a disputa oligopolista das empresas transnacionais e o contexto de alta liquidez financeira, com juros baixos nos países centrais, o que estimula fluxos especulativos à procura de valorizações financeiras. Aumenta a necessidade de se reafirmar a soberania nacional como base para garantir um projeto de desenvolvimento, embora os estrangimentos se tornem mais complexos. E aumenta a necessidade de dispormos de uma forte coesão social, base indispensável para uma política de defesa que também deve ser extremamente ativa e altiva.

## 2 - ECONOMIA INTERNACIONAL E O BRASIL:

### 2.1 - Comércio, acordos internacionais

A partir do governo do presidente Lula e no decorrer da Rodada Doha, o Brasil assumiu um papel protagonista nas negociações comerciais internacionais, em especial no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), exercendo liderança dentro do G20 (comercial). Em 2003, Estados Unidos e União Europeia se aliaram para tentar reverter a ambição do mandato da Rodada Doha no tema agrícola, indicando uma fragilização dos países em desenvolvimento na rodada que, em tese, deveria ser voltada aos seus interesses. Assim, o G20 (comercial) surgiu como resposta imediata à proposta de negociação agrícola, estruturada e predeterminada por americanos e europeus, pressionando por reformas ambiciosas da agricultura nos países desenvolvidos – cortes radicais nos subsídios domésticos e às exportações desses países, bem como um maior acesso ao mercado –, com alguma flexibilidade para os países em desenvolvimento.

Por intermédio do G20 (comercial), esses países exerceram uma influência muito além do seu peso econômico. Apesar da aposta brasileira no multilateralismo, as negociações em torno da Rodada Doha não chegaram até um resultado final, com seguidos impasses entre os principais atores. Enquanto isso, o Brasil fortalecia suas coalizões com outros países em desenvolvimento e buscava ampliar e diversificar seus mercados exportadores em uma estratégia comercial atrelada à sua agenda de cooperação Sul-Sul.

Estados Unidos e União Europeia, por sua vez, em especial a partir do final do período do governo do presidente Lula, deslocaram suas forças negociadoras para instâncias bilaterais e plurilaterais. Tomado como um movimento, o mega-regionalismo comercial trouxe como características principais a busca em assegurar um amplo acesso ao mercado, a constituição de um cronograma de tarifa única e regras de origem comum e o estabelecimento de disciplinas sobre temas novos e emergentes do comércio internacional.

Dessa maneira, os principais acordos negociados foram estruturados em torno de dispositivos sobre acesso ao mercado para bens agrícolas e industriais, comércio de serviços, compras governamentais, padrões sanitários e fitossanitários, regulação do tabaco e concorrência agrícola, barreiras técnicas e propriedade intelectual, comércio e investimentos, regras de concorrência, defesa comercial, padrões trabalhistas e meio ambiente, coerência regulatória, empresas públicas, comércio eletrônico, pequenas e médias empresas, e mecanismos de solução de controvérsias investidor-Estado.

Geopoliticamente, sob a perspectiva de parte do *establishment* dos Estados Unidos, a Parceria Transpacífico (TPP) foi pensada como uma oportunidade de acesso ao mercado asiático e de alteração da dinâmica de poder na região, ao tentar deslocar a China como ator econômico central. Ao mesmo tempo, a partir do seu poder econômico e político, ajudaria a escrever as novas regras globais, refletindo sua própria visão de mundo e a defesa dos seus interesses. Se implementados, os impactos desses acordos trariam efeitos econômicos a partir da criação de uma tarifa diferencial favorecendo seus membros, bem como da criação de regras uniformes de regulação que atraem desenvolvedores de cadeias globais de valor. De outro lado, distintos atores seriam afetados por acordos que estabeleceriam as novas regras para a economia global. Esses terceiros, ainda que não participando das negociações, logo enfrentariam padrões regulatórios negociados em outros fóruns, com uma série de dificuldades no cumprimento dos mesmos.

No caso do Brasil, a partir do governo da presidenta Dilma, esse contexto foi acompanhado de um maior protagonismo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) na busca de soluções alternativas para a inserção comercial internacional do país, tanto na perspectiva da diversidade de parceiros comerciais quanto na busca de novos instrumentos regulatórios. De certo modo, houve uma mudança de foco para os países latino-americanos voltados para o Pacífico, incluindo aqui a ampliação dos Acordos de Complementação Econômica com o Peru e

o México, com regras nos campos de acesso a mercados, regras de origem, medidas sanitárias e fitossanitárias, barreiras técnicas ao comércio, prestação de serviços e compras governamentais; uma agenda bilateral setorial negociada entre o MDIC e o Departamento de Comércio dos Estados Unidos; e o desenho e a assinatura com diversos parceiros dos novos Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos.

O modelo de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) foi gestado sob o mandato formal concedido em 2012 pela Câmara de Comércio Exterior (Camex) a um Grupo Técnico de Estudos Estratégicos de Comércio Exterior para trabalhar no esboço de um acordo de investimentos. Depois de um processo que também envolveu consultas ao setor privado brasileiro, o modelo foi aprovado pela Camex em 2013 e, então, proposto aos Estados nos quais as empresas brasileiras mais consistentemente investiam. Foram assinados acordos com Moçambique, Angola, Malawi, México, Colômbia, Peru e Chile, além do Protocolo de Investimentos do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Os processos negociadores seguem ainda com Índia, Jordânia, Etiópia e Marrocos. O modelo brasileiro foi interpretado como uma resposta pragmática ao regime internacional de proteção aos investimentos estrangeiros, com base nas necessidades domésticas do país e sua posição geoeconômica. De certo modo, reage a um modelo mais tradicional de Tratado Bilateral de Investimento, deixando de lado o mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado e apostando para uma estrutura de governança institucional, mecanismos para mitigação de riscos e prevenção de controvérsias; e agendas temáticas para cooperação e facilitação dos investimentos. Entre os diferentes setores do país, o ACFI foi percebido como insuficiente para a proteção dos interesses dos investimentos brasileiros no exterior.

Após o processo de impedimento da presidenta Dilma e a posse do presidente Michel Temer, houve uma guinada significativa, ao menos no plano discursivo, em relação às estratégias de

inserção comercial por parte do Ministério das Relações Exteriores, com uma ênfase na abertura comercial e na tentativa de aproximação com parceiros desenvolvidos, ainda que a agenda do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, renomeado Ministério da Indústria, Comércio e Serviços, pareça seguir boa parte das políticas iniciadas sobretudo no segundo governo da presidenta Dilma, quando a política externa perdeu densidade e em vários espaços do governo ganharam peso políticas distintas das implementadas anteriormente.

A centralidade concedida ao Ministério da Fazenda também afetou sobremaneira a política comercial do país, com uma pauta de abertura unilateral e de ênfase em acordos internacionais indutores de reformas domésticas liberalizantes. Nesse sentido, a adesão aos Códigos de Liberalização de Capitais e Operações Correntes Invisíveis da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi alçada ao centro da estratégia do governo. Também, em documento da Secretaria de Assuntos Estratégicos – “Uma Agenda de Produtividade: o Desenvolvimento como o Interesse Público (Nov. 2017)” –, foi afiançada a necessidade de se aumentar o número de Tratados Bilaterais de Investimentos, e de o país tornar-se membro do Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (International Centre for Settlement of Investment Disputes – ICSID), associado ao Banco Mundial. Essas medidas, além de contrariar linhas consolidadas de política externa do país, também eram contraditórias em relação às estratégias de proteção e facilitação de investimentos adotadas nos últimos anos, que dialogavam com um contexto global de recuo na adoção de mecanismos de solução de controvérsias investidor-Estado.

A eleição do presidente Donald Trump, com a consequente saída do país do TPP, a renegociação do Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (North America Free Trade Agreement – Nafta) e uma agenda deliberada de ataque ao multilateralismo comercial, diminuiu as expectativas de um aprofundamento da liberalização comercial bilateral com os Estados Unidos, antes

no centro da estratégia do governo do presidente Temer. Ao mesmo tempo, ainda com a não entrada em vigor do TPP, suas disciplinas representavam padrões sob os quais grande parte das futuras negociações comerciais seriam pautadas, algumas delas já apresentadas para negociação ao Brasil por seus parceiros latino-americanos do Pacífico; enquanto a postura americana colocava em questão o futuro da OMC, não só quanto ao aprofundamento de suas regras, mas também em relação à manutenção do efetivo funcionamento de seu sistema de solução de controvérsias.

Neste cenário, a União Europeia e, paradoxalmente, a China se apresentaram como defensoras do livre comércio. Com o bloco europeu, em particular, o Brasil, junto com os demais Estados membros do Mercosul, encontra-se na expectativa da assinatura de um acordo comercial, que passou por uma nova rodada de negociações, em paralelo à XI Conferência Ministerial da OMC em Buenos Aires, novamente sem um resultado final. De modo geral, com a crise no multilateralismo, é de se esperar que novos acordos de livre comércio sejam assinados e que arranjos plurilaterais sejam negociados mesmo dentro da OMC, em torno de temas como facilitação de investimentos, comércio de serviços, pequenas e médias empresas, e comércio eletrônico. Esses novos temas demandam do país uma correta leitura de suas potencialidades e de possíveis riscos em um eventual processo de abertura comercial.

A despeito das críticas dos países em desenvolvimento e de atores sociais ao processo de liberalização comercial aprofundado pela OMC, seu enfraquecimento é preocupante na medida em que também representa um espaço onde esses países conseguem obter um poder de barganha coletivo, que em processos negociadores pluri ou bilaterais seria pulverizado. As potenciais contradições entre as tentativas de evitar o esvaziamento da OMC e, ao mesmo tempo, obstar a adoção de novas regras vinculantes, frequentemente, colocaram distintos países em desenvolvimento e países menos desenvolvidos em oposição durante a Conferência Ministerial, em Buenos Aires (2017).

## 2.2 - Finanças e investimentos internacionais

Por sua vez, há uma tensão constante entre a soberania nacional brasileira e a dinâmica da globalização financeira. A lógica de gestão dos ativos financeiros e do crédito fornece a dinâmica da globalização das finanças, ancorada na sofisticação dos mercados de ativos (ações, títulos públicos e privados, moedas, *commodities*) e de crédito (empréstimos, bônus, *comercial papers*, notas, hipotecas), nos portfólios dos investidores institucionais, na expansão dos instrumentos derivativos cada vez mais complexos e nas operações cambiais bancárias, *constituindo um espaço financeiro verdadeiramente global*, que opera basicamente em dólar.

Os sistemas financeiros nacionais e internacional – cada vez mais interconectados – sujeitam-se a ciclos de crédito e de valorização e desvalorização dos estoques de riqueza financeira. O peso dos ativos financeiros nos patrimônios e o “espírito de manada” dos investidores exacerbam a alternância entre períodos de otimismo e prosperidade, que criam euforia e bolhas especulativas, com as fases de declínio dos preços dos ativos financeiros e das atividades produtivas. Tal dinâmica traduz-se em crises financeiras com potenciais riscos sistêmicos e *crashes* de repercussões mundiais. A gestão do elevado estoque de ativos mobiliários e imobiliários, bem como a dinâmica alavancada dos mercados financeiros, impõem aos principais bancos centrais um manejo cuidadoso da política monetária. As taxas de juros relativamente baixas – próximas de zero ou negativas em alguns países desenvolvidos –, com destaque para o país emissor da divisa-chave, os Estados Unidos, facilitam a recomposição dos portfólios durante os períodos de turbulência e criam as condições para a retomada do movimento ascendente da riqueza financeira em estruturas cada vez mais amplas e complexas. Cumprem também papel decisivo na magnitude dos fluxos internacionais de capitais, já que condicionam o comportamento do “dinheiro em busca de retorno” sobretudo para as economias em desenvolvimento, percebidas como mais arriscadas.

Os países na periferia foram adotando regimes

de câmbio flutuante, com graus diferenciados de intervenção. No caso do Brasil na maior parte do período desde a liberação é marcado por baixo grau de proteção e, portanto, forte subordinação à lógica dos fluxos de capitais. Para sua defesa, os países da periferia procuram fomentar a geração de divisas, alguns a partir de saldos positivos reincidentes em transações correntes, outros a partir de *superavits* na conta financeira do balanço de pagamentos, permitindo a ampliação do volume de reservas internacionais e a melhora dos indicadores de endividamento externo. Embora não garanta, mostrou-se capaz de acomodar parte dos impactos causados pela reversão do estado geral de expectativas em momentos de instabilidade, evitando crises disruptivas. Permitiu também a realização de políticas anticíclicas após a crise global de 2008. Ao mesmo tempo a lógica da aplicação desses recursos nas praças americanas acaba fortalecendo a centralidade do dólar e a própria lógica do capitalismo financeiro. Distintos fatores internos aos países em desenvolvimento também fomentam os ingressos de recursos externos, tais como o maior ou menor grau de abertura financeira, o diferencial entre os juros internos e externos e a percepção de risco dos ativos emitidos por empresas, bancos e governos.

A abertura do Brasil ao capital financeiro e produtivo ocorreu de forma desequilibrada. Por um lado, houve ampla integração do sofisticado sistema financeiro doméstico com o internacional, via abertura da conta financeira do balanço de pagamento. Por outro lado, uma limitada integração da estrutura produtiva doméstica com as cadeias globais resultou em *deficit* comercial crescente da indústria manufatureira e um *superavit* do setor produtor de *commodities* – alimentos, minérios e petróleo. Grande parte das multinacionais que lidera as cadeias globais de valor opera no território brasileiro. Elas possuem como estratégia predominante o suprimento do mercado interno, a partir de suas filiais espalhadas pela Ásia, Europa ou América do Norte. Em conjunturas de taxas de câmbio e demanda externa favoráveis, ampliam as exportações das plataformas brasileiras, sem promover mudanças na inserção do país nas redes globais de produção.

A desconexão da estrutura produtiva doméstica com a internacional se acentua com o avanço da Quarta Revolução Industrial, que dissemina a inteligência artificial, a robótica, a impressão 3D, os drones, a nanotecnologia, a biotecnologia, a estocagem de dados e de energia, os veículos autônomos, os novos materiais, a Internet das Coisas etc. Ao viabilizar a produção local (ou regional) daquilo que era confeccionado – tecnologia, *design*, peças, componentes, montagem, distribuição e *marketing* – por diferentes parceiros espalhados pelo mundo, as novas tecnologias alteram os incentivos que impulsionaram a lógica da produção fragmentada nas grandes empresas globais. Abre-se, portanto, a possibilidade de uma reorganização da produção e de transformação do modelo das cadeias produtivas globais.

Segundo o Banco Central do Brasil (BCB), os ativos nacionais no exterior alcançaram US\$ 857,2 bilhões em setembro de 2017, sendo compostos, em ordem decrescente, por: i) US\$ 381,2 bilhões de reservas internacionais; ii) US\$ 344,6 bilhões de investimento direto brasileiro no exterior; iii) US\$ 88,8 bilhões de outros investimentos (inclui receitas provenientes das exportações no exterior); e iv) US\$ 41,9 bilhões em investimento em carteira. Salienta-se que as reservas internacionais apresentam elevado custo fiscal, dado o diferencial de taxas de juros. Contraditoriamente, possibilitam a rolagem de parte dos empréstimos externos; contêm a transmissão (efeito-contágio) dos choques externos para o sistema financeiro doméstico; reduzem os impactos sobre a atividade econômica, o emprego e a renda; contribuem para políticas anticíclicas; e diminuem, também, a percepção de risco dos investidores sobre os ativos domésticos, com impactos sobre a taxa de juros e o preço dos ativos, mas são claramente insuficientes para honrar o passivo externo líquido e conter uma “fuga para a qualidade”, dadas as assimetrias do sistema monetário (o real persiste uma moeda inconvertível) e financeiro internacional. Já o passivo externo atingiu 1.579,8 bilhões de dólares, composto por: i) 805,5 bilhões de dólares em investimento estrangeiro direto, sendo 234,8 bilhões de dólares empréstimos intercompanhias (que assumem o caráter de um investi-

mento de portfólio disfarçado); ii) 556,1 bilhões de dólares em investimentos em carteira, sendo 248,8 bilhões de dólares em ações no país e 128,2 bilhões de dólares em títulos de renda fixa no país (os custos de uma fuga desordenada do real em busca da “qualidade” são compartilhados pela economia brasileira e pelos investidores estrangeiros); e iii) 217,8 bilhões de dólares em outros investimentos (basicamente empréstimos).

Dessa forma, a posição líquida dos investimentos externos registrou um *deficit* de 722,5 bilhões de dólares. Eram 514,3 bilhões de dólares em investimento de portfólio (no país e no exterior); 461 bilhões de dólares em investimento direto e 129 bilhões de dólares em outros investimentos.

Não se apreende distinção substantiva entre os governos do PT e os governos Fernando Henrique Cardoso na gestão das contas externas, predominando a integração nos fluxos internacionais de capitais. É fundamental alterar essa política, num futuro governo encabeçado pelo PT. Exceção às medidas de contenção das operações com moeda estrangeira e derivativos de câmbio no período de “guerra cambial” implementadas pela equipe do ministro da Fazenda, Guido Mantega, no início da década de 2010.

No que diz respeito aos investimentos estrangeiros diretos, chama atenção seu grande crescimento nos governos do presidente Lula, que se mantiveram nos anos da presidenta Dilma. A queda na taxa de crescimento econômico e a crise política não alteraram o interesse do capital internacional em realizar investimentos produtivos no país, mas predominaram as aquisições. A crise brasileira era percebida como temporária pelos estrangeiros. Assim, o país se manteve entre os cinco principais destinos destes investimentos no mundo. Todavia, pouco se aproveitou para pactuar, negociar ou dirigir estes investimentos segundo as estratégias de desenvolvimento industrial-tecnológica, por exemplo com exigência de exportação e/ou investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento. Com a atração de investidores estrangeiros no governo do presidente Temer gerou-se uma aceleração dos processos de privatização de alguns setores, inclusive infraestrutura.

O resultado tem sido uma ampliação do grau de internacionalização da estrutura produtiva doméstica, reduzindo a capacidade decisória sobre novos investimentos, produtos e processos.

O volume de derivativos de câmbio é especialmente elevado, tanto em comparação com os volumes do mercado à vista quanto do mercado de balcão. Acresce-se o fato de que existe um mercado *offshore* líquido da taxa de câmbio do real que estimula operações de arbitragem por parte de instituições financeiras e investidores não residentes. Isso faz com que, nos momentos de elevada aversão aos riscos, os investidores internacionais utilizem o mercado brasileiro de derivativos de câmbio como uma *proxy* das moedas do conjunto das economias emergentes.

Enfim, a crescente interpenetração dos capitais estrangeiros e nacionais limita os raios de manobra da política macroeconômica – cambial, monetária e fiscal – para fomentar o desenvolvimento. Conter os fluxos de capitais de curto prazo e as aplicações dos investidores estrangeiros, sobretudo nos mercados de derivativos de moedas, a exemplo das medidas já implementadas pelo Conselho Monetário Nacional torna-se crucial para o processo de preservação do controle (e autonomia) sobre as variáveis macroeconômicas-chave, garantindo a manutenção do crescimento da economia e do emprego, com estabilidade de preços. Crucial também se constitui o aperfeiçoamento constante da supervisão e da regulação do sistema financeiro doméstico, contendo as exposições dos agentes em moeda estrangeira e gerindo as conexões com o sistema financeiro internacional, por meio de instrumentos de controle da conta de capital. São alguns instrumentos:

- exigências de maior capitalização dos bancos nas operações com moeda estrangeira e com derivativos cambiais;
- aumento nas margens das operações de derivativos, reduzindo o grau de alavancagem;
- tributação dos lucros obtidos por meio de especulação e/ou arbitragem com moeda estrangeira nos mercados locais.

Tais técnicas, ao afetarem o grau de abertura financeira da economia, ampliam o raio de manobra da política cambial (atenuando os conflitos com a política monetária) e a eficácia da intervenção, em momentos de excesso e de escassez de divisas, permitem maior estabilidade do câmbio e dos juros, com mais crescimento do produto interno bruto (PIB) e do emprego. O enfrentamento das pressões sobre a produção manufatureira, advindas, sobretudo, do acirramento competitivo da matriz industrial asiática, bem como da Quarta Revolução Tecnológica requerem políticas mais agressivas de proteção comercial (inclusive no âmbito da América do Sul, dada a substituição da produção brasileira nestes mercados), de fomento industrial (desoneração tributária) e, principalmente, linhas de crédito do BNDES, mas também de financiamento proveniente do mercado de capitais privados – e de desenvolvimento tecnológico – operações da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e de outras agências e fundos, como a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii).

Em outra vertente, o crescimento do agronegócio pode auxiliar na construção de políticas de reestruturação produtiva, seja utilizando essa capacidade empresarial para fomentar outros setores, como a indústria de equipamentos agrícolas, com tecnologia eletroeletrônica e softwares embarcados, seja usando a expansão do crédito a partir dos depósitos compulsórios ou uma porcentagem dos depósitos à vista (como ocorreu com o crédito agrícola, por décadas), criando uma alternativa aos juros tendencialmente elevados e de curto prazo.

Visando aprofundar a integração brasileira na América do Sul, é preciso desenhar uma estratégia regional de compras governamentais para conectar as cadeias produtivas na América do Sul e definir o padrão de financiamento dessa integração, seja pela implementação do Banco do Sul, seja pelo fortalecimento da Corporação Andina de Fomento – agora, Banco de Desenvolvimento da América Latina, seja pela ampliação do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata). Com o mesmo objetivo, é necessário ampliar os mecanismos de cooperação

financeiros e monetários regionais, tais como as operações de *swap* e sistemas de pagamentos em moedas locais, fortalecimento do Fundo Latino-Americano de Reserva, compra de títulos da dívida soberana entre os países vizinhos entre outros.

Isso exige reavaliar a participação dos oligopólios internacionais na exploração do pré-sal, reordenando o fluxo de investimentos estrangeiros diretos, priorizando o desenvolvimento e fazendo uso de parte das reservas internacionais do Brasil (idealmente, articulado a aportes de reservas de outros países da região). Sem comprometer volumes dedicados à estabilização de choques macroeconômicos, se consolidar um instrumento financeiro em moeda forte, com capacidade de alavancar mais recursos em mercado e financiar projetos de infraestrutura regional, podendo converter em instrumento de frente de expansão do crescimento da renda, do emprego e de desenvolvimento de tecnologias continentais. A gestão desse fundo deveria ser realizada por bancos regionais já consolidados ou em construção.

Na esfera comercial e produtiva, diante da perspectiva de aprofundamento da liberalização comercial nos marcos da OMC, de negociações de acordos pluri ou bilaterais prejudiciais aos países em desenvolvimento e, de medidas protecionistas adotadas unilateralmente pelos países desenvolvidos seria importante:

- implementar uma política e diplomacia comercial ativa voltada para geração de emprego e renda e aumento da produtividade, ou seja, articulada com uma política industrial-tecnológica. Isso implica, por exemplo, a reconstrução da política de conteúdo local de forma mais seletiva, privilegiando petróleo e gás e novos setores produtivos;
- adotar uma política comercial externa que faça uso de todos os instrumentos disponíveis de defesa da produção doméstica, tais como medidas *antidumping*, compensatórias e salvaguardas. Inclusive fazer uso do Sistema de Solução de Controvérsia da OMC;
- alterar o sistema tributário para inibir a reprimarização da pauta exportadora. Vale dizer, introduzir um imposto variável sobre as exportações

de *commodities*, sobretudo agrícolas e minerais (ou sobre os lucros das empresas exportadoras, como optou o governo da Austrália). O imposto seria majorado nos momentos de auge dos preços e reduzido durante as crises. Os recursos arrecadados seriam consolidados em um fundo de investimento em infraestrutura e em reestruturação industrial;

- negociar com as empresas internacionais (investimento estrangeiro direto) metas de exportações e de introdução de progresso técnico como contrapartidas do acesso ao mercado interno (e regional);

- promover os investimentos associados com a Quarta Revolução Industrial, seja por meio da atração de empresas estrangeiras, seja fomentando a criação de empresas brasileiras (públicas e privadas);

- aumentar as articulações internacionalmente contra a sonegação e a evasão fiscal.

- adotar uma política comercial e financeira externa articulada com as diretrizes da política externa e de defesa.

### 3 - POLÍTICA INTERNACIONAL E O BRASIL

#### 3.1 - Política externa e multilateralismo

A procura de uma nova estratégia de desenvolvimento, desta vez com ênfase na inclusão social durante os governos do PT (2003-2016), foi acompanhada de uma política externa ativa e ativa que visou projetar o Brasil de acordo com seu peso territorial, populacional e econômico, bem como sua abundância de recursos naturais (minerais, energéticos e terras agricultáveis).

Em uma clara demonstração de retomada da soberania internacional, houve, já em 2003, a interrupção da tramitação do projeto de parceria exclusiva com os Estados Unidos para uso da base militar de Alcântara no Maranhão. Três meses depois da posse do presidente Lula, o governo Bush iniciou a invasão militar no Iraque que resultaria na completa desestruturação do país. Não hou-

ve hesitação do governo brasileiro em condenar veementemente os EUA e seus aliados, o que o transformou em um dos polos de crítica ao conflito. Diante da guerra no Iraque, o Brasil se articulou, em 2004, com os governos da França e do Chile, em torno da chamada Ação Global contra a Fome e a Pobreza, focando em propostas de mecanismos financeiros inovadores, entre os quais a taxação global sobre fluxos financeiros. A visão era que o enfrentamento da pobreza e da injustiça social no mundo é vital para a segurança e a estabilidade de todos os países, tanto envolvidos quanto em desenvolvimento.

Seguiram-se nessa linha inúmeras iniciativas coerentes com as demais políticas postas em prática pelo governo, como a formação do G20 na OMC, o agrupamento Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e, no âmbito regional, a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). Na mesma linha, criou-se o G4 com Alemanha, Brasil, Índia e Japão, para defender as reformas na Organização das Nações Unidas (ONU), em particular de seu Conselho de Segurança; o grupo Basic, com África do Sul, Índia e China, para atuação na Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas, entre outras. No caso do Mercosul, houve uma tentativa de ampliar a agenda, em particular, no intuito de diminuir as assimetrias por meio do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) e da implementação de políticas sociais. Nos desdobramentos imediatos da crise de 2008, como parte do reconhecimento internacional de que o Brasil agora tinha se tornado parte da solução, houve a participação ativa no agrupamento BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e no G20 financeiro. Esse reconhecimento internacional foi complementado com a indicação para sediar a Copa Mundial de Futebol, os Jogos Olímpicos e a definição de nomes para chefia da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e da OMC.

A inserção ativa que o governo Lula buscou implicava, ao mesmo tempo, reivindicar mais espaço nas estruturas de governança internacional, postura que teve como carro-chefe a reafirmação

do antigo pleito por um assento como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e uma modificação dessas mesmas estruturas em defesa de um mundo menos assimétrico e mais multipolar.

Na esfera econômica, os governos estimularam a atuação internacional de empresas nacionais por meio de financiamentos, principalmente do BNDES, e de forte atuação da diplomacia presidencial. Ao mesmo tempo, houve uma ampla movimentação de empresas estatais, em particular a Petrobras, mas também a Eletrobras, com investimentos externos, sobretudo na América do Sul. A expansão internacional de empresas brasileiras foi um demonstrativo do potencial econômico do país. Com tudo, o Brasil chegou a contabilizar em torno de 50 empresas transnacionais brasileiras e a maioria atua, em primeiro lugar nos EUA onde 41 delas têm negócios, seguido pela presença em países latino-americanos, em três europeus (Reino Unido, França e Portugal) e na China. A presença delas na África é pequena, formada basicamente por empreiteiras de construção, agronegócios e a mineração da Vale.

No campo do meio ambiente, o Brasil capitalizou seu esforço de diminuir drasticamente o desmatamento da Amazônia e, com isso, se projetar como o país com maior redução de gases de efeito estufa, participando ativamente das negociações internacionais no âmbito das Conferências das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP's). A aposta nas articulações Sul-Sul foi acompanhada de uma tentativa de revigorar a Agência Brasileira de Cooperação (ABC/Ministério das Relações Exteriores) e constituir uma política abrangente e transparente a partir das capacidades brasileiras, em particular nas áreas de educação, saúde e agricultura.

A visão que norteou esse conjunto de iniciativas era que o mundo estaria transitando para uma realidade multipolar, embora fortemente hierarquizada, e que o Brasil não deveria ser um anexo do polo norte-americano, mas que poderia liderar um polo regional. Um polo que pudesse contribuir para diminuir as assimetrias internacionais, alterar a geografia econômica global e ampliar a

participação dos países em desenvolvimento na definição das regras do comércio e investimento. Esse polo sul-americano tem também uma dimensão do Atlântico do Sul, o que torna a relação com a África uma questão estratégica.

Em suma, entre uma adaptação passiva à globalização e uma rejeição, os governos do PT apostaram na possibilidade de uma definição pró-ativa de seu rumo.

A partir da desestabilização do governo da presidenta Dilma Rousseff, em 2015, seguida da ruptura institucional em 2016, o Brasil vem se tornando um país irrelevante no cenário internacional. Não existe uma política externa estratégica, a não ser as tentativas de aproximação das grandes potências oferecendo ativos, em particular o petróleo e a energia elétrica nacional, à exploração de empresas estrangeiras.

Não se pode afirmar que o governo ilegítimo do presidente Michel Temer tenha uma estratégia de política externa para o Brasil. As atitudes que vem adotando e, conseqüentemente, as relações que busca estabelecer e os fóruns que tem prestigiado visam atender a quatro prioridades: utilizar o aparato diplomático do Itamaraty para defender a suposta legalidade do golpe parlamentar que depôs a presidenta Dilma Rousseff e, da mesma forma, reagir às críticas sobre as medidas que vem implementando, tais como a reforma trabalhista e a legalização do trabalho escravo criticadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT); aproximar-se de países desenvolvidos como os europeus e os Estados Unidos por meio da oferta de negociações comerciais – sem muito êxito – e a abertura da economia brasileira para investimentos estrangeiros diretos por meio de aquisições a preços baixos e privatizações; aproximar-se plurilateralmente da China por meio dos BRICS e, bilateralmente, com o intuito de atrair investimentos estrangeiros diretos e empréstimos sem uma perspectiva da retomada do desenvolvimento industrial-tecnológico; aproximar-se dos governos e partidos de direita na América Latina, rompendo com um dos ditames fundamentais da política externa brasileira que é o respeito à autodeterminação dos povos

e não ingerência, particularmente em relação à Venezuela.

Ou seja, o governo Temer transformou a política externa em business, sem contribuir para projetar o país no exterior e incidir sobre os rumos da política internacional.

Um projeto para resgatar o desenvolvimento industrial-tecnológico com inclusão social exige defender a soberania nacional e, portanto, repensar a inserção internacional do país. É retomar uma política e diplomacia comercial ativa voltada para geração de emprego e renda e aumento da produtividade, ou seja, articulada com uma política industrial-tecnológica. Isso implica, por exemplo, na reconstrução da política de conteúdo local de forma mais seletiva, na retomada da integração regional em uma perspectiva de inserção produtiva-tecnológica e na articulação em conjunto *vis-à-vis* atores externos, em particular a China. Tudo isso passa pela retomada e atualização das políticas do legado dos governos do PT, particularmente as relações Sul-Sul e a reforma das instituições multilaterais.

### 3.2 - Integração regional

A América Latina, mais especificamente a América do Sul, naturalmente deveria ser o espaço geográfico primordial da política externa brasileira. Contudo, ao longo da história o Brasil adotou outras prioridades.

No início do século XIX, a linha geral da política externa nacional foi garantir mercados para as exportações de produtos primários, principalmente nos Estados Unidos e na Europa. No século seguinte, especificamente entre as décadas de 1930 até a crise dos anos 1980, a prioridade foi viabilizar o processo de industrialização por substituição de importações, que passava pela atração de investimentos estrangeiros diretos. O esgotamento deste modelo e o avanço das estratégias neoliberais, nos anos 1990, impuseram nova agenda para a política externa brasileira, processo este que se iniciou com a abertura radical do governo Fernando Collor de Mello (1990-1992). O período foi marcado pela ampliação de

blocos econômicos regionais em todo o mundo, e o Mercosul nasceu como parte desse fenômeno, em 1991. Como efeito da globalização incipiente, o Brasil passou a buscar a consolidação em mercados regionais como via de acesso ao mercado mundial, passando necessariamente pela constituição de um mercado hemisférico de livre comércio de bens e capitais, liderado pelos Estados Unidos.

Alguns anos depois, no entanto, a crise do neoliberalismo derrubaria os principais governos alinhados a Washington em um período curto de tempo, em favor da ascensão de governos progressistas com orientação nacionalista e integracionista. Por isso, a tentativa norte-americana de arremessar a América do Sul para um acordo irreversível de livre comércio foi sepultada, e ganhou força um processo de aproximação dos países sul-americanos com o avanço das interconexões econômicas para além da acumulação nacional de cada país, constituindo um espaço compartilhado de valorização da riqueza.

O governo do presidente Lula teve início neste contexto. A ameaça de uma integração inevitável com os Estados Unidos foi substituída pela necessidade de gerir-se a integração sul-americana como meio prioritário de impulsionar o desenvolvimento nacional dos países.

Esse salto político – uma grande contribuição do governo do presidente Lula nas relações internacionais com a região, foi o marco inaugural de uma ofensiva de integração sul-americana – que evoluiu por meio de diversos acordos multilaterais. O Acordo-Quadro entre Mercosul e Comunidade Andina de Nações (CAN) originou o que viria a ser a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), criada em 2004 por ocasião da III Cúpula de Presidentes Sul-Americanos, em Cuzco. A entidade foi posteriormente renomeada como União da Nações Sul-Americanas (Unasul) na I Cúpula Energética Sul-Americana, na Venezuela, em 2007. A Unasul nasceu com o objetivo de ser um organismo amplo capaz de promover a integração não apenas comercial, mas também de infraestrutura, finanças, políticas sociais, energéticas, científicas e tecnológicas. O auge do pro-

cesso de integração foi atingido entre 2008 e 2010, com a aprovação do Estatuto da Cidadania do Mercosul (CMC 64/2010) e do Programa de Consolidação Aduaneira (CMC 56/2010), a entrada da Venezuela como membro pleno no Mercosul e, finalmente, a proposta de criação de um mecanismo próprio de financiamento do desenvolvimento, o Banco do Sul, cuja capitalização prevista era de US\$ 10 bilhões e teria sede em Caracas.

Graças ao crescimento econômico doméstico e à forte demanda internacional por produtos primários, a integração regional viveu grandes sinergias entre o crescimento do comércio, dos investimentos e do fluxo de pessoas no bloco. Observa-se, pela ótica brasileira de suas correntes de comércio, que houve um aumento expressivo da participação global do Brasil com todos os blocos econômicos, sendo que, no caso da América do Sul, o país saltou de aproximadamente US\$ 15 bilhões em 2002 para mais de US\$ 75 bilhões em 2011.

Todos os últimos passos de integração regional, contudo, foram bloqueados pelos desenvolvimentos subsequentes ao auge dos governos progressistas na América do Sul. O esgotamento político das forças transformadoras está relacionado com o esgotamento econômico do modelo de crescimento, por sua vez moldado num determinado padrão de acumulação capitalista.

Parte dos governos da região foi capturada pela direita neoliberal, seja através de vitórias eleitorais, como no caso de Argentina, Peru e, mais recentemente, Chile, seja pela nova modalidade de rupturas institucionais do século XXI, como é o caso de Honduras, Paraguai e, mais emblematicamente, a deposição da presidenta Dilma Rousseff no Brasil em 2016, impedida por um golpe parlamentar validado pelo Poder Judiciário e, amplamente, sustentado pelos meios de comunicação hegemônicos.

A reversão da agenda progressista alterou o alinhamento hemisférico, mas este não é um processo acabado. O caso do Brasil ainda é a mais importante incógnita sobre o sentido duradouro, ou não, da regressão observada nos últimos anos.

No retorno de um governo progressista no Brasil, a proposta principal para o espaço regional seria, portanto, colocar em marcha a **Doutrina da Integração Latino-Americana**.

É preciso retomar metas como a criação de uma área aduaneira com tarifa externa comum, alfândegas sincronizadas e, principalmente, uma lista de exceção única e um sistema harmonizado de atribuição de tratamento nacional, a fim de regular a presença da concorrência asiática no subcontinente. Deve-se buscar, também, a refundação institucional do Mercosul visando aumentar sua eficácia, aperfeiçoando o mecanismo de decisão por consenso, objetivando uma democracia comunitária inter-Estados.

Integradamente, Mercosul, Unasul e Celac poderão definir agendas de desenvolvimento econômico, criando políticas comerciais, industriais e de desenvolvimento de cadeias produtivas de maior valor agregado. Em paralelo, mecanismos de estabilização eminentemente regionais devem ser construídos. Nesse contexto, propõe-se:

- o fortalecimento de bancos e fundos multilaterais já consolidados, como Fonplata, Focem e Banco de Desenvolvimento da América Latina (cujos acionistas são essencialmente da região) e, mesmo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – cujos acionistas são majoritariamente latino-americanos e caribenhos, ainda que com peso importante dos Estados Unidos, Canadá, europeus e asiáticos. Nessas instituições já estabelecidas, a capacidade de influência do Brasil, em específico, e da região, em geral, são substantivos e há espaço para se promover agendas progressistas de desenvolvimento regional, para financiamento da infraestrutura regional e do desenvolvimento produtivo;
- definitiva instituição do Banco do Sul, com uma estrutura acionária com maiores graus de liberdade e estrutura de poder sul-americana. Além da importância financeira, a construção de um sentimento de pertencimento regional afastaria riscos de captura por interesses de classes nacionais;
- para além do campo econômico, o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) seria cru-

cial na definição de uma agenda pública de temas e objetivos a serem buscados em prol da construção de uma identidade estratégica comum de defesa e outros pontos;

- intensificação das atividades da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), aliada ao incremento dos exercícios combinados das Forças Armadas do subcontinente, com vistas à constituição de uma brigada multinacional para emprego em Operações de Paz da ONU;

- aprofundamento do diálogo e efetivo cumprimento da periodicidade anual das reuniões dos ministros da Defesa da região, para construção de diferentes modalidades de cooperação, bem como esclarecimento das atividades pregressas e futuras das Forças Armadas nacionais.

Haveria de se tratar também a presença preponderante da China que se tornou para muitos países sul-americanos o principal parceiro comercial, fonte de empréstimos e de investimentos estrangeiros diretos. Esse movimento já vinha impactando negativamente a base industrial e os mercados de exportação da manufatura brasileira. A China – seguindo seus interesses estratégicos – aproveita a nova onda de privatizações e desregulamentações que, particularmente no Brasil, aprofunda a perda da soberania nacional e o processo de primarização da região. O interesse da China de garantir o fornecimento de alimentos, minerais e petróleo e ampliar sua projeção internacional no que era uma vez o quintal exclusivo dos Estados Unidos, não corresponde automaticamente aos interesses dos países da região. É preciso articular no âmbito do Mercosul e da região sul-americana como um todo uma política de negociação conjunta com a China para que a retórica de interesses comuns e parceria se torne realidade. Exemplo dessa ambiguidade reside no complexo da soja. A China como principal importador mundial, de um lado, pressiona para importar soja em grão e, de outro lado, os países da América do Sul, principal região produtora poderia se beneficiar mais de exportação de soja processada (farelo e óleo).

### 3.3 - A cooperação internacional do Brasil

A cooperação internacional é um instrumento importante para alcançar maior participação no cenário internacional e nos objetivos do desenvolvimento. O Brasil, assim como outros países em desenvolvimento, é ao mesmo tempo receptor de cooperação internacional por meio de acordos de cooperação com países centrais como Alemanha, Japão, França e Espanha e ofertante nas modalidades Triangular e Sul-Sul, tendo acordos de cooperação técnica assinados por aproximadamente 55 países.

Quando a política externa do governo do presidente Lula imprimiu ênfase nas relações Sul-Sul, constituiu-se uma agenda original e detentora de importantes desafios do ponto de vista da democracia, da justiça social e ambiental. Especialmente em relação ao continente africano e aos países da América Latina, consolidaram-se estratégias de cooperação e diálogo que possibilitaram a experimentação de políticas públicas internacionais que vinham sendo muito bem-sucedidas no Brasil.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) junto com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) começou, em 2009, a sistematização e divulgação da cooperação realizada pelo Brasil, que até agora resultou em três relatórios de Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) referente aos períodos 2005-2009, 2010 e 2011-2013. Depois, na prática, a iniciativa foi abandonada.

Foi um levantamento complexo, pois não há centralização na cooperação oferecida pelo governo brasileiro que se iniciou já na década de 1970 por meio de cooperação técnica, particularmente, com países africanos depois que a PEB mudou em relação àquele continente, seguido pela cooperação com países da América Latina, Ásia e, bem mais tarde, com países do Leste Europeu. A cooperação brasileira sempre foi realizada por meio de diferentes ministérios e autarquias. A sistematização e divulgação dos esforços brasileiros deveria inclusive aumentar o debate público sobre essa política.

O valor despendido à fundo perdido entre 2005 e 2009 foi de R\$ 3,2 bilhões, equivalente a US\$ 1,6 bilhões, acrescido de R\$ 4,7 bilhões, equivalente a US\$ 2,5 bilhões, entre 2010 e 2013. A primeira etapa (2005 – 2009) desvendou o seguinte perfil da cooperação dividida em quatro setores que refletem as prioridades da política externa brasileira: cooperação humanitária no valor de US\$ 81,042,825.00, representando 5,04% do total; bolsas de estudo a estrangeiros no Brasil com US\$ 160,093,340.00 equivalente a 9,9%; cooperação técnica, científica e tecnológica direta no valor de US\$ 136,770,694.00 equivalente a 8,5% e contribuições a Organizações Internacionais de US\$ 1,230,488,257.00 que representou 76,5% do total. O Brasil gastou também R\$ 613,6 milhões com operações de paz neste meio tempo, que, entretanto, eram em princípio reembolsáveis pela ONU.

A cooperação técnica, científica e tecnológica oferecida foi dispendida principalmente na América Latina e Caribe (35%), seguida pelos países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) (27%), pelos países da África Subsaariana (25%), Norte da África e Oriente Médio (6%) e 24% aplicados em outras regiões ou por meio de Organizações Internacionais. Os temas envolvidos eram principalmente agricultura e saúde com importante participação da Embrapa e Fiocruz.

No entanto, o montante principal da cooperação brasileira foi realizado por meio da contribuição de 76,5% do total repassado a cerca de 128 Organizações Internacionais, desde as mais conhecidas como OMS, OIT, entre outras, até as menos conhecidas como a Secretaria do Tratado da Antártida ou a União Postal das Américas, Espanha e Portugal. O maior dispêndio em 2009, 37%, foi com bancos regionais Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial e Banco Africano de Desenvolvimento seguidos pelo Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) com 30%. A contribuição brasileira através da ACNUR para atender os 4.294 refugiados na época de 76 nacionalidades, a maioria composta por angolanos (40%) e colombianos (14%), alocados no Brasil, custou R\$ 1.842.696,00 e a

contribuição para a atuação da ACNUR no exterior foi de R\$ 933.093,00 no período estudado.

O Brasil tem condições particulares de contribuir para o conceito e a prática da cooperação internacional, não tendo o ônus de ter em sua agenda negociações com seus dez vizinhos fronteiriços. Nos governos Lula e Dilma, o país avançou nesse campo, reconceituando inclusive a “ajuda humanitária”, que passou a ser classificada como “cooperação humanitária”, uma vez que, mesmo no campo humanitário, dá-se relação dialógica, intrínseca a toda relação humana e política.

O Brasil, Índia, China e outros não aceitam mais ser chamados de “doadores”, mas sim de “parceiros”, em que os “receptores” são igualmente atores e depositários de conhecimentos a serem compartilhados. Assim, no campo humanitário, foi tal a contribuição brasileira, que a nação passou da condição de não ator até 2006 para ser o décimo maior contribuinte do Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA), o maior organismo internacional humanitário do Sistema ONU.

É de se notar também que a cooperação internacional permitiu ao Brasil ingressar em instâncias antes impermeáveis à participação nacional, como o Comitê Consultivo do Fundo Central de Emergências (Central Emergency Response Fund – CERF), o principal fundo humanitário do Sistema ONU; o Comitê Consultivo da Agência das Nações Unidas para os Refugiados Palestinos no Oriente Médio (UNRWA), sendo o único país latino-americano integrante, e o grupo de países doadores ao Haiti.

Tudo isso apesar de, como todos os países que atuam como receptor e prestador de cooperação internacional, o Brasil ter-se ressentido da ausência de um marco regulatório adequado para envio de recursos ao exterior, até mesmo para dar segurança aos gestores públicos domésticos. Um marco regulatório amplo vinha sendo discutido e estava bastante adiantado em abril de 2016, mas sua gestação foi abortada após o golpe parlamentar no mesmo ano. Tanto é assim que, no Plano Plurianual 2016-2019 (PPA) foi incluída e aprovada a criação do Conselho de Cooperação Internacional, visando ampliar a participação so-

cial na cooperação, o que não foi levado adiante.

O Assessor para Assuntos Internacionais da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, reconhecia que “faltavam mecanismos mais efetivos de cooperação do Brasil com a África e estes foram supridos por meio de empresas privadas com os resultados conhecidos”. Os “resultados conhecidos” a que ele se referiu, foi o apoio e estímulos dados pelo governo para que várias empresas transnacionais brasileiras expandissem sua atuação internacional na América Latina e na África por meio da inclusão de empresários nas viagens presidenciais, empréstimos do BNDES para financiar projetos no exterior e perdão de dívidas que impediam determinados países de contrair novos empréstimos.

Uma contribuição de destaque da cooperação internacional foi no campo da segurança alimentar, ao estabelecer uma estreita ligação entre a cooperação humanitária e a agenda do combate à fome. Como parte integrante da estratégia brasileira de dupla tração – emergencial e estruturante – para o combate à fome, a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFOME) foi estabelecida formalmente em 1º de janeiro de 2004, no Itamaraty, a fim de garantir a interface externa da estratégia Fome Zero, promovendo a cooperação humanitária e a garantia da soberania e da segurança alimentar e nutricional. Houve, assim, um protagonismo do Brasil na agenda global de combate à fome e promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) que se tornou uma área prioritária de atuação da PEB. A sua inclusão nesta agenda foi fruto da atuação dos movimentos sociais do campo brasileiro, cuja trajetória de organização e capacidade de pressão passou a se expressar na disputa por políticas públicas no plano doméstico e por recursos do Orçamento Geral da União cuja destinação, embora tenha sido sempre majoritariamente voltada ao agronegócio, passou a incluir valores importantes para os sistemas de produção da agricultura familiar.

Esta dinâmica se refletiu também nas ações externas do país. Enquanto o agronegócio em larga medida mantinha sua primazia na definição das

posições negociadoras do país, em especial nos temas ligados ao acesso a mercados, os movimentos sociais do campo foram capazes de paulatinamente inserir a pauta da SAN nas diversas frentes de negociações e ações externas, tais como nas negociações agrícolas multilaterais, nos acordos comerciais que lidam com acesso a mercados, na Cooperação Sul-Sul e na Cooperação Humanitária, nos fóruns do sistema multilateral, em especial na Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), mas também em diversos outros espaços globais onde o Brasil acabou por ter peso decisivo na legitimação da agenda sobre o tema.

Destacaram-se as políticas e programas nacionais na área de segurança alimentar e nutricional e de combate à fome, tais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que serviram de referência para a construção de iniciativas internacionais similares, como é o caso do PAA África (Purchase from Africans for Africa), já durante o governo da presidenta Dilma (2012). Essa experiência continuada, inédita na história do país, é um dos maiores legados dos governos do PT, objeto de estudos e admiração em todo o mundo.

O PAA África do Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA) e da FAO foi balizador ao articular produtores familiares para a criação de mercados institucionais que assegurassem a SAN. A iniciativa resultou da reunião entre chefes de Estado e de governo ocorrida em 2008, em Roma, por ocasião da Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar na FAO. Naquela oportunidade, decidiu-se realizar uma reunião de ministros da Agricultura do Brasil e dos países africanos, para estabelecer as formas de cooperação intercontinental em segurança alimentar e agricultura. Foram escolhidos cinco países, cada um em uma macrorregião africana e de diferentes grupos linguísticos: Moçambique (lusófono), Malawi (anglófono), Etiópia (anglófono), Níger (francófono) e Senegal (francófono). O governo brasileiro alocou os recursos. À FAO coube a relação com os Ministérios da Agricultura, para aprimorar a produção dos agricultores familiares, por meio da seleção de sementes, preparo de fertilizantes, construção

de estruturas de estocagem adequadas entre outros. Ao PMA restou a tarefa de compra da produção e distribuição para a alimentação escolar. Países da América Latina também receberam cooperação do Brasil para desenvolver seus próprios PAAs como o Haiti, Colômbia, El Salvador, Honduras e Nicarágua.

Com os desafios que se impõem no cenário atual, para dar continuidade e aprimoramento às experiências praticadas até 2015 seria preciso manter a sintonia entre as experiências e políticas internas brasileiras com sua agenda de propostas de atuação internacional, sempre reforçando os laços e parcerias com os setores da sociedade que produzem e agem no âmbito da produção agrícola e da segurança alimentar.

Apesar de alguns entraves, a cooperação internacional brasileira para o desenvolvimento deu passos significativos durante os governos do PT, em consonância com as prioridades da política externa, e apontavam para a necessidade de uma elaboração mais profunda e uma política mais perene que propomos a seguir:

- A cooperação internacional para o desenvolvimento é parte fundamental da política externa e deve estar articulada às ações internacionais promovidas pelo governo por meio de planos plurianuais com orçamento próprio;
- A cooperação internacional deve ser regida pelos princípios da diplomacia solidária, atuação em resposta às demandas dos países-alvo (*demand-driven*), reconhecimento da experiência local, desvinculada de interesses comerciais ou fins lucrativos, não ingerência em assuntos internos dos países parceiros e não imposição de condicionalidades, salvo projetos que gerem impacto negativo sobre os direitos humanos e/ou que não tenham sido elaborados por meio de processos deliberativos em que o controle social seja efetivo;
- Regulamentação normativa da cooperação técnica, criando mecanismos de aferição do efetivo cumprimento dos princípios que norteiam a utilização dos recursos públicos e das ações propostas, bem como criação de um marco regulatório que facilite as remessas de recursos destinados

à cooperação para o desenvolvimento a outros países ou organizações internacionais;

- A ABC multiplicou seus projetos de 23 em 2003 para mais de 400 em 2009. Ela deve ser fortalecida e alçada à instituição de maior autonomia com a missão de coordenar e aprovar a cooperação brasileira ofertada em todas suas instâncias;
- Assegurar que organizações sociais brasileiras e governos locais possam dispor de parcela dos recursos de cooperação nacional para apoiar suas contrapartes em países receptores da mesma;
- Retomar o processo de criação do Conselho de Cooperação Internacional previsto no Plano Plurianual 2016-2019;
- Retomar os Relatórios da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi), fruto da parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Agência de Cooperação Brasileira (ABC/MRE), com periodicidade bianual.
- Reconhecer a soberania alimentar como o direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam alimentação adequada a toda a população, respeitando suas culturas e a diversidade dos modos de produzir, comercializar e gerir estes processos;
- Na saúde, investir em ações baseadas no conceito de “cooperação estruturante” apoiando as autoridades sanitárias nacionais, a fim de que elas sejam capazes de gerir seus respectivos sistemas de saúde de maneira efetiva, eficaz e durável, especialmente por meio do aperfeiçoamento de sua capacidade de gestão e de prestação de serviços;
- Agregar à política de apoio à internacionalização de empresas brasileiras, sua contrapartida social e ambiental nos países onde investem, sobretudo para que os direitos das populações atingidas por projetos brasileiros sejam preservados.

### 3.4 - Política externa para a África e políticas afirmativas de combate ao racismo

A Política Externa do Governo Lula para a África, sustentada pelo Itamaraty e pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Ra-

cial (Seppir) foi também inovadora ao considerar a busca de um adensamento de relações com o continente, como parte da estratégia de luta interna contra o racismo. Essa política segue a Diretriz n. 5 - Inserção da questão racial na agenda internacional do governo brasileiro – da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, instituída pelo Decreto 4.886, de 20 de novembro de 2003: “As relações internacionais, sejam elas de comércio, de intercâmbio cultural, intelectual e tecnológico, ou quais forem, não poderão desconsiderar o corte racial. Isso faz com que o Brasil, em relação aos outros países, coloque na agenda internacional a questão racial”. Essa vinculação entre a política externa para a África e a luta contra o racismo no Brasil passou a legitimar, interna e externamente, de maneira inédita, as relações Brasil-África. Houve de fato um aumento expressivo em várias áreas (comércio, cooperação internacional, cultura, entre outros), ao mesmo tempo em que se registraram algumas dificuldades e contradições na sua implementação. A ampliação da presença diplomática garantiu uma presença brasileira mais efetiva em todo o continente. É sempre importante enfatizar que o Brasil é o país com o maior contingente de população negra fora da África. Essa abordagem não é consenso, e o governo Temer a abandonou por completo, embora a projeção do Brasil para a África já tivesse diminuído ao longo do governo Dilma.

É preciso retomar com determinação a prioridade do sentido singular da relação com os países africanos a partir de uma reflexão sobre os erros e acertos da rica experiência realizada nos governos do PT.

A luta contra o racismo precisaria estar refletida, de modo inequívoco, na pauta das relações com a África, não só nos foros multilaterais nos quais o tema é o racismo, mas, sobretudo, nas relações bilaterais ou regionais, inclusive como forma de assegurar sua continuidade e sustentabilidade. Ou seja, é de fundamental importância que esta política tenha sempre presente seu componente etnoracial, como elemento distintivo de todas as demais agendas bilaterais. Isso implica também garantir uma participação dos movimentos e organizações afro-brasileiros na elaboração e im-

plementação destas políticas.

### 3.5 - Política externa e participação social

Embora não se avançou na formalização de um mecanismo institucional de consulta e participação social para a formulação da política externa, houve alguns movimentos relevantes durante os governos liderados pelo PT. Em particular no âmbito do Mercosul por meio de reuniões especializadas e fóruns consultivos, como por exemplo a Reunião Especializada da Agricultura Familiar (Reaf), o Fórum Consultivo de Estados e Municípios (FCEM), e o Fórum Social do Mercosul que possibilitou a realização de encontros supranacionais de organizações sociais apoiados pelos governos durante as reuniões de cúpula do bloco. Houve também uma experiência válida com a inclusão de representantes de organizações e movimentos sociais em delegações oficiais do Brasil no exterior, por exemplo, no âmbito da OMC.

Durante os governos Lula e Dilma houve vários encontros entre os titulares da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério de Relações Exteriores com representantes de organizações sociais para discutir as iniciativas do governo. A partir daí, houve várias tentativas de discutir o conteúdo e a composição de um Conselho de Política Externa (CONPEB) por representantes da sociedade civil para atuar junto ao governo em caráter consultivo. O diálogo sobre esta proposta vinha sendo articulado com participação da Secretaria-Geral e da Assessoria Internacional Especial da Presidência da República, bem como do próprio Itamaraty, onde o Conselho, se criado, poderia se vincular. No entanto, os acontecimentos que precipitaram a destituição da presidenta Dilma Rousseff interromperam estas discussões.

O Sistema ONU admite certa participação não estatal nos organismos que lidam com temas sociais como no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), no Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM). Em uma de suas organizações mais antigas, a OIT, possui um Conselho de Administração tripartite – governos, empresários e tra-

balhadores –, ainda assim são envidados todos os esforços para não reduzir o espaço dos Estados nacionais, não apenas nos fóruns decisórios, como também em simples eventos de debates. Nestes últimos, frequentemente as organizações da sociedade civil credenciadas têm de imprimir notável esforço para assegurar o direito à palavra. Mesmo representantes de estados e municípios e outros organismos estatais subnacionais somente são credenciados na ONU como Organizações Não Governamentais (ONGs).

Para que as formas de participação ganhem eficácia e legitimidade devem ser criados espaços institucionais permanentes e com regras transparentes também no âmbito da política internacional. Desta forma, a política externa pode e deve contribuir com a democratização substantiva do Estado, da sociedade brasileira e da ordem internacional. A política externa como política pública pactuada e debatida pela opinião pública aumenta inclusive a legitimidade e credibilidade junto aos interlocutores e parceiros externos.

Portanto, faz-se necessário que se retome o debate sobre a formulação e implementação do CONPEB e deve ser a principal meta para governo e sociedade no que se refere a ampliação da participação social nas questões diplomáticas do país. Esta participação deve ser equilibrada e garantir a participação de governos federais, estaduais e municipais, dos empresários, dos trabalhadores, movimentos e organizações sociais e da academia.

## 4 - DEFESA NACIONAL

Os governos de Lula e da Dilma foram responsáveis por um conjunto de iniciativas inovadoras que se reforçaram com destaque para a atualização da doutrina por meio da publicação da Estratégia Nacional de Defesa (2008) e do Livro Branco de Defesa Nacional (2012), envolvendo vários setores do governo e setores da sociedade, em particular a academia; a articulação do Conselho de Defesa da Unasul, entre outras, motivadas pela necessidade de efetuar um contraponto às

tentativas de expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) e a retomada da quarta frota pelos Estados Unidos; e, sobretudo, a retomada da indústria de defesa como parte do esforço da política industrial-tecnológica. Em particular o Livro Branco estabeleceu diretrizes para uma grande estratégia de defesa que pudesse integrar Política Externa Brasileira com a Política de Defesa.

### 4.1. - Indústria militar

A presidência de Luiz Inácio Lula da Silva apresentou um grande diferencial em relação aos governos anteriores no que se refere à promoção e ao fortalecimento da Base Industrial de Defesa brasileira. O fundamento, que foi sendo construído ao longo dos dois governos do presidente Lula, estava em inserir a defesa nacional – e, consequentemente, a indústria de defesa – no âmbito de uma estratégia nacional de desenvolvimento e de reafirmação da soberania nacional. De um lado, havia o entendimento de que o desenvolvimento da nação necessitava de uma estrutura de defesa, centrada em autonomia tecnologia e produção nacional, que garantisse sua proteção. De outro lado, esse desenvolvimento que forneceria os recursos financeiros, materiais e tecnológicos necessários para construção de uma ampla e moderna Base Industrial de Defesa.

Esta estratégia pode ser considerada a outra face da política externa, que apresentou uma guinada no início do governo do presidente Lula em 2003, dado que passou a trabalhar por uma inserção mais ativa e soberana do país no mundo globalizado. Dessa maneira, o Brasil se consolidou ao longo dos dois primeiros governos do Partido dos Trabalhadores, como uma liderança internacional emergente, tanto no aspecto econômico quanto no geopolítico.

A retomada do crescimento econômico que se iniciou na segunda metade da década de 2000 possibilitou uma significativa expansão do orçamento destinado à defesa nacional, particularmente dos recursos destinados aos investimentos. Isto é explicado pelo fato de que os recursos

orçamentários destinados aos gastos com pessoal possuem elevada rigidez. Por consequência, nos períodos de expansão dos recursos orçamentários, uma parcela crescente dos gastos em defesa pôde ser destinada aos investimentos, principalmente no reaparelhamento e modernização das Forças Armadas.

Após sofrerem redução no ano de 2003, em razão da política de ajuste fiscal, implementada no início do governo do presidente Lula, os investimentos na área de defesa iniciaram uma trajetória de expansão gradual e contínua, que se acelerou a partir de 2006.

A maior parte dos investimentos conduzidos no primeiro governo do presidente Lula foi direcionada para a retomada ou continuidade de antigos projetos estratégicos que haviam sido suspensos por falta de recursos. O objetivo era reverter o elevado grau de sucateamento em que se encontravam as Forças Armadas, procurando mantê-las operacionais, pois, mesmo crescentes, esses recursos ainda eram insuficientes para um efetivo programa de modernização. Apenas no segundo governo do presidente Lula é que se instituiu um amplo e integrado conjunto de programas estratégicos voltados para a modernização e o fortalecimento da estrutura nacional de defesa, sintetizados na Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008. O governo passou a utilizar o crescente poder de compra do Estado, proporcionado pela expansão econômica, como principal instrumento para expandir e fortalecer a Base Industrial de Defesa nacional. Neste contexto, destacam-se os seguintes programas estratégicos: i) desenvolvimento do submarino nuclear (Prosub); ii) construção do avião de transporte militar e reabastecimento aéreo KC-390 e; iii) implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron).

Em paralelo, se iniciou a construção de um amplo e detalhado arcabouço institucional que visava proteger, promover e fortalecer a Base Industrial de Defesa brasileira. O ano de 2005 marcou um amplo avanço institucional. No mês de maio, o Comitê Militar das Indústrias de Defesa (CMID), constituído em 2001, foi finalmente instituciona-

lizado. Em junho, foi apresentada a nova Política de Defesa Nacional (PDN) e, no mês seguinte, a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID). Este último documento, que definiu o conceito oficial de Base Industrial de Defesa, resultou de uma primeira aproximação de maneira coordenada das três Forças singulares e do Ministério da Defesa, com empresários do setor de defesa.

Em 2008, o governo apresentou sua política industrial, denominada Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que incluiu o “Complexo Industrial da Defesa” entre uma das seis áreas estratégicas. Neste mesmo ano foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), com o objetivo de fortalecer a cooperação regional na área de defesa, incluindo a indústria.

Todo este avanço institucional culminou com o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa (END) em dezembro de 2008, que incluiu a reestruturação da indústria de defesa brasileira como um dos três eixos estruturantes do documento. Este documento representou um marco, pois estabeleceu as diretrizes para assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas – monitoramento/controle, mobilidade e presença – apoiasse em tecnologias sob domínio nacional.

Já o primeiro governo da presidente Dilma Rousseff foi marcado pela implementação e consolidação dos avanços institucionais que se desdobraram da END e a elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional (2012). Pelo lado da demanda, destaca-se a constituição da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), com o objetivo de centralizar a política de compras das Forças Armadas brasileira no Ministério da Defesa. Pelo lado da oferta, em março de 2012, foi sancionada a Lei 12.598, tendo por objetivo a proteção e fortalecimento da Base Industrial de Defesa brasileira, particularmente das empresas nacionais, por meio da definição dos critérios de Empresa Estratégica de Defesa (EED). De acordo com essa legislação, as empresas nacionais classificadas como EED passaram a contar com um Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa

(RETID), e também foram estabelecidas normas especiais que permitem reservar às EED o desenvolvimento e produção nacional de PED.

Em 2012, três projetos estratégicos do Exército Brasileiro – o sistema de artilharia Astros 2020, o veículo blindado Guarani e o SISFRON – foram inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visando à garantia de recursos para sua execução no longo prazo. Por fim, destaca-se o Programa do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações (SGDC), que se iniciou em 2012, visando tanto à soberania do Brasil nas comunicações das Forças Armadas, como a oferta de acesso à internet nas regiões mais remotas do Brasil, mediante o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL).

A implementação da Escola Sul-Americana de Defesa (Esude) durante o governo Dilma foi um marco importante. Pela primeira vez criou-se uma estrutura permanente sem a intermediação ou liderança dos EUA objetivando a afirmação da América do Sul como zona de paz e a construção de uma identidade sul-americana, promovendo a cooperação no campo da defesa.

Os últimos anos do governo da presidenta Dilma, porém, tiveram uma retração nos investimentos na Base Industrial de Defesa, em virtude de uma forte política de ajuste fiscal imposta pela equipe econômica.

Já o governo que se instituiu após o golpe parlamentar que afastou a presidenta Dilma Rousseff não apenas manteve a política de ajuste fiscal, como buscou perpetuá-la ao aprovar em outubro de 2016 a Emenda Constitucional 95, que instituiu uma limitação ao crescimento das despesas do governo brasileiro durante 20 anos. Como a maioria dos programas estratégicos já enfrentavam cortes e contingenciamentos e não havia perspectiva de maiores dotações orçamentárias, a solução encontrada pelas Forças Armadas foi se concentrar nos projetos considerados prioritários, adiando ou mesmo cancelando os demais. No entanto, estas decisões foram tomadas por cada uma das forças singulares, não havendo um planejamento ou coordenação do Ministério da Defesa.

Dessa maneira, para um próximo governo do PT propõe-se – nos marcos de uma política de defesa respeitadora da democracia e dos direitos humanos – retomar o fundamento da Estratégia Nacional de Defesa de vincular as políticas de defesa, particularmente as políticas voltadas para o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa, a uma estratégia nacional de desenvolvimento. Com base nesta diretriz, devem ser estabelecidas metas que visem promover a capacitação, expansão, diversificação e fortalecimento da Base Industrial de Defesa nacional, em particular:

- avançar na construção de uma estrutura institucional centrada em um efetivo planejamento de longo prazo que possibilite atender as reais necessidades de reequipamento, modernização e operação das Forças Armadas brasileiras, particularmente no que se refere aos projetos de caráter estratégico. O planejamento de longo prazo deve apresentar de maneira detalhada e justificada a definição de prioridades, custos e cronogramas, objetivando uma maior otimização dos recursos dispendidos e uma maior participação da sociedade, de maneira que esta última venha a reconhecer a importância destes projetos para manutenção da soberania nacional e para ativa inserção do Brasil no cenário internacional;

- aprimoramento da estrutura institucional, objetivando a criação de instrumentos legais que assegurem recursos de longo prazo no volume e regularidade necessários para a execução dos programas de defesa selecionados como estratégicos, sem que sejam afetados por cortes e contingenciamentos futuros. Esses recursos devem englobar todo ciclo de vida dos produtos estratégicos, desde o desenvolvimento e produção, até sua efetiva operacionalização pelas Forças Armadas brasileiras. Ademais, a legislação também deve requerer um rigoroso acompanhamento de todas as fases de execução destes programas;

- assentamento em tecnologias de domínio nacional das aquisições de produtos de defesa. Aprimoramento dos instrumentos legais para que eles não apenas possibilitem, mas garantam a preferência nacional nas aquisições dos produtos de defesa, particularmente dos produtos

estratégicos. Estes últimos devem ser licitados, exclusivamente, entre as Empresas Estratégicas de Defesa (EED), que, de acordo com a Lei 12.598/2012, precisam ter controle nacional e autonomia tecnológica. Nos casos em que exista a necessidade de aquisição de produtos estratégicos de defesa do exterior, os instrumentos legais devem exigir a participação conjunta de uma EED nacional para que estes produtos possam ser operados com autonomia pelas Forças Armadas brasileiras;

- estabelecimento de regras legais para atuação das subsidiárias de empresas estrangeiras na Base Industrial de Defesa brasileira, as denominadas Empresas de Defesa (ED), de maneira que estas possam obter benefícios fiscais e de promoção comercial. Contudo, deve ser vedado para estas empresas a liderança de projetos estratégicos de defesa;

- constituição de novas empresas públicas ou *joint ventures* com o setor privado, particularmente em segmentos que envolvam tecnologias sensíveis como nuclear, espacial e cibernética, assegurando às empresas nacionais o controle patrimonial, tecnológico e comercial, no caso de alianças estratégicas estabelecidas com empresas estrangeiras;

- prover suporte às atividades científicas e tecnológicas realizadas pela Base Industrial de Defesa. De um lado, estabelecer instrumentos que possibilitem a coordenação dos programas de pesquisa, desenvolvimento e inovações – realizados nas universidades e centros de pesquisa – a partir dos programas estratégicos das Forças Armadas brasileiras. De outro lado, criar instrumentos que garantam os recursos no volume e regularidade necessários para atender estas demandas;

- apoio a uma inserção ativa da Base Industrial de Defesa brasileira no mercado internacional, com ampliação das escalas produtivas das empresas brasileiras que compõem a indústria de defesa, como forma de consolidar alianças diplomáticas e demonstrar uma projeção de poder do Brasil;

- fortalecimento da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), que deve centralizar as aquisi-

ções das Forças Armadas brasileira no Ministério da Defesa, particularmente no que se refere aos projetos estratégicos. A SEPROD também deve coordenar a política de exportação dos produtos de defesa de acordo com as diretrizes governamentais;

- mapeamento das empresas que compõem a Base Industrial de Defesa, avaliando as capacidades e deficiências destas empresas, acompanhando as operações de fusões, aquisições e as alianças estratégicas constituídas por essas companhias.

## 4.2 - Missões de Paz

Os governos do presidente Lula incrementaram a participação do país nas operações de paz da ONU. O caso mais significativo e mais emblemático da inflexão nacional em operações de paz se deu mediante o engajamento brasileiro junto à Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah). Ela teve início em 1º de junho de 2004, quando o governo brasileiro aceitou o convite realizado pelo então presidente francês, Jacques Chirac, para liderar o braço militar da missão. Em um feito inédito no Sistema ONU, o Brasil seguiu com o posto de *Force Commander* e de liderança do componente militar da Minustah até 15 de outubro de 2017, por mais de 13 anos consecutivos, quando a operações de paz foi substituída pela Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (Minujusth). Anteriormente, a participação brasileira em operações de paz era restrita – por mais que os antigos governos e agentes insistam que o país era um grande contribuinte para as operações de paz. Comparativamente com os outros contribuintes, a participação brasileira era significativamente baixa.

Quantitativamente, o número de brasileiros nas missões em que o país participava era muito pequeno; qualitativamente, eram exercidos poucos cargos de comando e controle das operações em que as Forças Armadas nacionais estavam presentes. Na Minustah, o país mudou sua forma de contribuição para as operações de paz. Se, até então, o perfil do país era de contribuir mais com observadores militares, a partir da missão no

Haiti o principal tipo de contribuição passou a ser com tropas e comando militares. Ainda que tenha mantido o comando durante toda a missão, não foi o principal contribuinte de tropas na maior parte do tempo, tendo números bastante próximos (e, por vezes, ultrapassado) aos de países como Jordânia, Bangladesh e Nepal. Foi também significativa a contribuição brasileira com policiais para a Minustah, cujo perfil, ainda que em menores números, seguiu semelhante ao das tropas.

Outra inflexão importante foi a ampliação da área prioritária de atuação internacional brasileira. Até então, a política externa definia como área prioritária de atuação brasileira, em seu contorno geoestratégico, a América do Sul, os países lusófonos e os banhados pelo Atlântico Sul. A inclusão do Haiti ampliou esse alcance para abarcar também a América Central, contribuindo para a consolidação do Brasil como ator-chave no enfrentamento de problemas na região latino-americana.

Por fim, a Minustah abriu um precedente relevante ao possibilitar a atuação (e até mesmo execução de funções) baseadas no Capítulo VII da Carta da ONU, que delibera sobre o uso da força, algo que, até então, o país era bastante reticente em aceitar. Os capacetes azuis brasileiros, ainda que tenham evitado estratégias que lançassem mão do Capítulo VII, desempenharam atividades legalmente orientadas por este texto normativo. Um dos resultados mais importantes, ainda no segundo governo do presidente Lula, da atuação e liderança do braço militar da Minustah pelo Brasil foi o precedente de cooperação regional em defesa criado junto aos nossos vizinhos sul-americanos. À época da negociação para a criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), a positiva liderança militar do Brasil na Minustah levou à aquiescência e cooperação junto a todos os 12 países independentes da América do Sul, sob clara condução brasileira, culminando na criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

Já no final de seu segundo mandato, em 2010 o governo do presidente Lula criou o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), ou Centro Sérgio Vieira de Mello, em homenagem ao brasileiro diplomata da ONU morto no Iraque, em 2003. O CCOPAB tornou-se um im-

portante centro de formação de capacetes azuis brasileiros e estrangeiros, além de capacitar também policiais, observadores militares e civis para a atuação em operações de paz, buscando reproduzir a qualidade e preparo das forças brasileiras observados nas atuações do país, em especial, junto à Minustah.

Com o início do governo de Dilma Rousseff, foi mantido o engajamento brasileiro na Minustah e a orientação por participação efetiva em operações de paz como forma de aumentar a presença internacional do país via multilateralismo, comprometimento com o sistema de segurança coletiva da ONU e cooperação Sul-Sul. Foi nesse espírito que, em fevereiro de 2011, o Brasil assumiu o comando marítimo da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (Unifil). A participação do Brasil nesta força-tarefa veio em um momento em que o país sustentava um incremento em sua atuação internacional e mantinha um importante diálogo entre as políticas externa e de defesa. Assim, as opções pelos locais de atuação das operações de paz em que o país se engajava eram definidas em um alinhamento e concertação entre Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa e Presidência da República. A escolha pela participação na UNIFIL, portanto, não deve ser vista de forma apartada da aproximação brasileira com o Oriente Médio, conduzida ao cabo do segundo mandato do presidente Lula. Além disso, pela primeira vez a Marinha do Brasil assumiu o comando de uma força-tarefa marítima, que é também a única em uma operação de paz. De forma inédita, o país enviou uma embarcação para atuar como navio-capitânia em uma operação de paz.

A presidenta Dilma, em seu primeiro discurso na Assembleia-Geral da ONU, em setembro de 2011, trouxe o conceito de Responsabilidade ao Proteger (RwP). Não apenas deveria existir uma Responsabilidade de Proteger (R2P), em seu conceito original da Secretaria-Geral da ONU, mas também essa proteção deveria ser feita de maneira responsável, respeitando a proteção dos civis em conflitos armados. O foco da atuação deveria sempre ser baseado em prevenção dos conflitos e busca de soluções pacíficas de con-

trovérias. Tendo sido bem recebido pela comunidade internacional, o conceito foi integrado a muitos documentos e discursos junto à ONU e à própria formação brasileira para atuação em operações de paz, por meio dos cursos de formação de brasileiros e estrangeiros no CCOPAB.

Já no final de seu primeiro mandato e durante o pouco tempo em que pôde exercer o seu segundo, o governo da presidenta Dilma manteve-se nas já acordadas atuações na Minustah e na Unifil, mas priorizou a atuação doméstica em detrimento do engajamento internacional. Outro fato relevante foi quando o Brasil, em 2015, assumiu o comando de uma base da Missão das Nações Unidas para o Referendo do Saara Ocidental (Minurso).

Após a derrubada da presidenta Dilma, houve rápida reorientação da política externa brasileira, que não foi acompanhada pela política de defesa do país. Enquanto a chancelaria de José Serra e, posteriormente, de Aloysio Nunes, buscavam se distanciar das relações Sul-Sul e se aproximar do Eixo Norte-Sul, a atuação do Ministério da Defesa, em especial no que diz respeito às operações de paz, seguia na linha estabelecida nos dois presidentes anteriores. Dessa maneira, houve uma perigosa e indesejável independência das Forças Armadas para a definição da atuação do país em operações de paz. Se, durante os governos liderados pelo PT, esta participação era entendida como parte de uma estratégia mais ampla de inserção internacional do Brasil, no governo do presidente Temer acabou sendo tomada pelos interesses corporativistas do setor militar. Ao remover as demais instâncias do processo decisório sobre operações de paz, a gestão do presidente Temer criou diversos problemas e acentuou dificuldades e contradições que vinham de antes.

O primeiro, e mais óbvio, é a desconexão entre a Política Externa Brasileira e a Política de Defesa Nacional. Este diálogo, que fora consolidado após um enorme esforço realizado por acadêmicos, diplomatas e militares, é fundamental tanto para a coerência de ambas as políticas quanto para o próprio emprego das Forças Armadas. Sem esta conexão, a preparação militar brasileira se torna descoordenada, sem uma orientação geral e con-

junta para as três forças e sem uma conexão com os objetivos internacionais do país.

O segundo problema é uma indefinição no propósito do engajamento do Brasil em operações de paz. Se nos governos Lula e Dilma o propósito era claro, no governo Temer se torna nebuloso e, no mínimo, incoerente. Algumas vantagens de participar em operações de paz são o treinamento das forças, o incremento da cooperação em defesa (que abre espaço e incentiva cooperação em outros setores menos sensíveis), mas também alguns objetivos mais pessoais dos participantes, como experiência internacional e recebimento do pagamento e treinamento da ONU. Para os comandos das Forças Armadas, participar em operações de paz é também uma forma de treinamento para usos de atribuições constitucionais, ainda que algumas questionáveis, como para a Garantia da Lei e da Ordem (GLO), além de ser uma oportunidade de atuação funcional de fato dos militares de um país que não se envolve diretamente em conflitos armados desde o final da Segunda Guerra Mundial.

Quer dizer, é inegável que se torna interessante para os comandantes e para os comandados engajarem-se em operações de paz. Quando esses objetivos se conectam a um propósito nacional maior, de inserção internacional do país, isto não necessariamente se converte em um problema. Quando se torna a motivação principal para a justificativa da participação em operações de paz, no entanto, isto se torna um problema grave para o funcionamento democrático e institucional das Forças Armadas de um país.

O terceiro problema é que, ao passar a decisão de participação e o local dessa participação para a responsabilidade exclusiva do Ministério da Defesa, há uma redução da transparência sobre os critérios e parâmetros para tal definição. A escolha efetuada pelos militares no governo do presidente Temer pela participação do Brasil na Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana tem motivações pouco conexas com os objetivos declarados do governo. A pasta da Defesa, majoritariamente ocupada por servidores militares, abre pouco espaço para contribuições civis para

as operações de paz.

Dessa forma, ao mirar para as perspectivas e propostas para o futuro, um programa de governo orientado para uma política de defesa sólida e coerente deve compreender as operações de paz como um instrumento dentro de sua política externa, e não como um objetivo exclusivo e fim em si mesmo. Neste sentido, deve-se observar:

- a necessária conexão entre as políticas externa e de defesa pressupõe que a escolha de participar de operações de paz esteja coadunada com a visão institucional das Nações Unidas, de forma a reforçar o multilateralismo, fomentar a cooperação Sul-Sul, promover a cooperação em defesa regional e internacional e o respeito aos direitos humanos e ao direito internacional;
- uma vez efetuada a opção por participar de operações de paz, a escolha por qual lugar deve estar em linha com as áreas tradicionais e/ou desejadas de atuação do Brasil em suas demais políticas, a fim de que a participação não seja um fim em si mesma;
- um governo encabeçado pelo PT deve buscar reforçar a liderança positiva brasileira, tanto junto a seus vizinhos quanto junto ao restante da comunidade internacional. Isso não apenas legitimará as atuações brasileiras como também abrirá espaço para uma inserção internacional responsável, democrática e participativa;
- a participação em operações de paz deve retomar um diálogo institucional amplo e democrático no Brasil, não ficando apenas nas esferas militares. Isto significa abrir espaço em outros ministérios que não o da Defesa, retomando, idealmente, o centro de decisão sobre participação em operações de paz para a tríade Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa e Presidência da República;
- a conveniência de aumentar significativamente a participação de civis brasileiros em operações de paz. Hoje, o engajamento do país é majoritariamente militar, tanto em princípio quanto em perfil dos participantes. Em comparação com outros países, como os da União Europeia, cujo maior contingente em operações de paz é com-

posto por civis. Portanto, o país se encontra muito aquém de uma participação que englobe visões plurais, democráticas e inclusivas junto ao Sistema ONU. A sociedade brasileira precisa ser mais incluída nos debates de defesa, o que inclui a preparação e a escolha por atuar em operações de paz. Logo, criar incentivos para a pesquisa e debate fora do ambiente militar são fundamentais, o que pode e deve incluir a academia e a sociedade civil organizada. No caso do Haiti, por exemplo, houve inúmeros questionamentos, desde a decisão em si, passando pelas ações praticadas;

- a necessidade de fortalecimento institucional do Ministério da Defesa, que segue com ministros frágeis, com independência política, financeira e estratégica das Forças, a fim de (re)criar uma Grande Estratégia Nacional de Defesa;
- orientação para ampliar iniciativas e treinamento conjunto com outras forças militares do mundo, compartilhamento de doutrinas de emprego de força e comando combinado, por meio de instâncias regionais multilaterais, como a Unasul e o CDS, gerando medidas de confiança e *spin-off* para outros ramos da cooperação e integração regionais. A aproximação com Argentina e Chile, em especial, por meio da iniciativa Cruz del Sur, já existente, é um caminho promissor.

### 4.3 - Fronteiras

O trato das questões fronteiriças por parte do Estado brasileiro passou por um importante avanço – ainda que não tenha exaurido as problemáticas existentes – durante os governos do presidente Lula. Este passou a se dar com a Lei Complementar 117/2004, que alterou a Lei Complementar 97/1999, e flexibilizou o emprego das Forças Armadas no país. No campo das atribuições subsidiárias de Exército, Marinha e Aeronáutica, em especial do primeiro, permitiu a atuação militar com poder de polícia na faixa de fronteira (banda interna de 150 quilômetros a partir da linha divisória) onde o Estado brasileiro e seus órgãos não se façam presentes. Ainda que não desejável, é uma medida necessária e que otimiza uma estrutura e mobilização preexistentes na atual realidade.

de e de médio prazo, em que o Estado brasileiro se encontra confrontado com demandas urgentes de toda ordem. Logo, além das atividades de inteligência e outras no combate aos ilícitos transnacionais, essa nova postura adicionava força no enfrentamento aos descaminhos da criminalidade e suas formas associadas que atuam nas áreas fronteiriças.

Veio a contribuir para os avanços mencionados o lançamento do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron), em 2010. Partindo de uma concepção moderna de sensoriamento remoto e atuação integrada, o sistema prevê o acompanhamento dos 16.886 quilômetros de fronteira seca pelo Exército, desdobrados 150 quilômetros de largura internamente ao longo dessa linha. Seu conceito de emprego é dual, ou seja, permite iniciativas de defesa externa, em conjunto com as demais Forças Armadas, bem como o apoio à atuação de órgãos públicos de segurança, em operações interagências, contra delitos transfronteiriços.

Igualmente, assistiu-se no período o exercício de operações conjuntas e combinadas das Forças Armadas brasileiras com os demais países da América do Sul – as Operações COBRA (com a Colômbia), PEBRA (com o Peru), VEBRA (com a Venezuela), entre outras –, em um importante padrão de confiança mútua, compartilhamento e compreensão de que os problemas afeitos às fronteiras não podem exibir resultados satisfatórios a partir de um esforço isolado do principal *player* da região.

De toda sorte, ainda que seja importante lembrar que um país continental como o Brasil, possuidor de quase 17.000 quilômetros de fronteiras secas, mais de 7.000 quilômetros de fronteiras marítimas e um imenso espaço aéreo, que reivindica um assento permanente em uma possível reconfiguração do Conselho de Segurança da ONU e pretende-se avalista da concórdia em seu entorno, não possa prescindir de uma estrutura militar crível e descurar de seus meios de defesa. Há de se enfatizar que a dinâmica fronteiriça exige esforços também de outra natureza e muito mais complexos. Nesta direção, é pedagógico olhar

para a problemática da fronteira de pouco mais de 3.000 quilômetros entre Estados Unidos (maior potência econômica e militar mundial) e México, e a securitização dos assuntos a ela afeitos, sem resultados satisfatórios, contrastando com os mais de 6.000 quilômetros da fronteira Estados Unidos-Canadá, de relativa tranquilidade. Ou seja, não será o Brasil, com uma fronteira terrestre com seus vizinhos mais de cinco vezes maior do que a dos Estados Unidos-México que, pela via da militarização/securitização (ou da vivificação, como já foi defendido em um passado recente) irá resolver seus problemas de segurança e defesa. Tal entendimento é fundamental para a compreensão de muitos dos movimentos de integração regional liderados pelo Brasil aqui no espaço sul-americano e seus *spill-overs*.

Durante os governos Dilma foi mantido o padrão do período anterior, ressaltando a efetiva implantação do Sisfron, também atingida pela crise econômica e os contingenciamentos que se intensificaram no seu segundo e interrompido mandato. Contraditoriamente, a inclusão no PAC2 acabava por fornecer alento aos projetos de longo prazo na área de defesa, entre eles os Sistemas de Monitoramento e Controle, como o Sisfron, o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub) e o Programa FX-2 de caças – todos com claros impactos para a segurança e defesa de fronteiras. Ademais, a menor ênfase na integração sul-americana, o alheamento ao processo de paz colombiano e outras crises regionais, também afetaram as possibilidades de adensamento e aprofundamento dos laços com as nações vizinhas no campo da defesa, sempre em virtude do ajuste fiscal que teve lugar.

A partir do governo do presidente Temer e com aprofundamento da política neoliberal, em especial com a aprovação da PEC 95/2016, que estabeleceu uma limitação ao crescimento das despesas do governo brasileiro durante os próximos 20 anos, com a instituição de um novo regime fiscal, assiste-se a uma crescente limitação da atuação e emprego do Exército na Faixa de Fronteira (preocupante na Amazônia e fronteira oeste), bem como praticamente a total paralisação

da implantação do Sisfron (atualmente apenas 5% da fronteira nacional está coberta por tal instrumento), além de adiar o SisGAAz por tempo indeterminado. A partir de uma política externa que privilegia o eixo Norte-Sul em detrimento do Sul Global e do entorno estratégico, observa-se um temerário estancamento (quando não redução) na cooperação militar brasileira com seus vizinhos no subcontinente.

Para reverter o quadro indesejado, as questões de monitoramento, controle, segurança e defesa de fronteiras devem ser retomadas com urgência. Para tanto, o que se propõe é:

- retomada dos programas estratégicos das Forças Armadas para a Defesa Nacional, com garantia de recursos no longo prazo (Sisfron, SisGAAZ, Prosub e outros);
- repriorização da cooperação e integração com os países sul-americanos nos mais diversos planos (obviamente contemplando também as questões de defesa) em uma estratégia combinada de desenvolvimento que, em última instância, redundará no distensionamento da questão fronteiriça terrestre e temas correlatos;
- intensificação da transferência de organizações militares das regiões Sul-Sudeste para a Amazônia, com incremento dos meios para a realização de missões substantivamente distintas das anteriores;
- implantação de uma segunda Esquadra da Marinha no norte do Brasil;
- ampliação da vigilância com satélites e radares;
- monitoramento das áreas do pré-sal;
- combate à pirataria marítima, ao lado de ações contra o tráfico ilegal de armas e entorpecentes.

Seria importante também recolocar o debate em torno do papel da fronteira como laboratório da integração regional. Aspectos da convivência entre os povos de regiões fronteiriças, sobretudo em cidades gêmeas, representam um espaço de formação de demandas e de experimentação de soluções para a boa convivência transfronteiriça. Trata-se, portanto, de compreender a fronteira

como um lugar de relações complexas, as quais geram demandas e soluções relevantes para o processo de integração e para o desenvolvimento regional.

## 5 - DIREITOS HUMANOS E MUDANÇA CLIMÁTICA

### 5.1 - Direitos Humanos

Não há dúvidas de que os mandatos de Lula e Dilma marcaram uma “era do reconhecimento” de diversos direitos e de combate à discriminação, em especial a de gênero e raça, com avanços significativos no plano de sua institucionalização no âmbito nacional e incorporando essa agenda nas prioridades da política externa. Assim, houve um grande empenho em fortalecer os organismos internacionais de promoção dos direitos humanos, bem como de instituir mecanismos mais cooperativos para a discussão e solução de situações específicas, além combater a abordagem seletiva e politizada de violações de direitos humanos que tradicionalmente tem permeado a postura de governos dos países desenvolvidos em defesa de interesses específicos.

No que tange o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) e, particularmente, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) os governos do PT reconheceram sua competência e a contribuição que foi dada à luta antimanicomial no Brasil, a aprovação da Lei Maria da Penha e as ações de combate ao trabalho escravo no país. No âmbito mundial, o governo Lula contribuiu para a criação do Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2006 em substituição à anterior Comissão cujo mandato era insuficiente para lidar de maneira adequada com as denúncias. A visão que a diplomacia brasileira buscou impulsionar, além de participar do próprio Conselho, foi a da cooperação para lidar com os problemas dando tratamento igual aos países membros do sistema ONU, por exemplo, por meio das revisões periódicas universais de direitos humanos de modo que todos tivessem que prestar contas. Coerentemente com esta abor-

dagem instaurou um convite permanente para os relatores da ONU de procedimentos especiais virem ao Brasil. Entre 2003 e 2009, onze deles estiveram aqui para produzir seus relatórios.

Entretanto, a atuação brasileira não se limitou a estes dois fóruns e também prestigiou o papel normativo e supervisor da OIT, apoiando particularmente seu programa mundial de emprego e a agenda de trabalho decente, bem como a implementação de iniciativas como o “Fome Zero Internacional” e o Programa de Aquisição de Medicamentos da Unitaid.

No plano interno, mas com relevante interface internacional, a questão das migrações internacionais chegou às manchetes especialmente após o terremoto no Haiti, em 2010. O segundo mandato do presidente Lula trouxe duas contribuições importantes a esta temática no ano de 2009: a vigência do acordo de residência assinado no âmbito do Mercosul e Estados Associados, e a chamada lei de anistia aos estrangeiros em situação migratória irregular (Lei 11.961/2009) – necessária porque o Estatuto do Estrangeiro proibia a regularização de quem ingressava em território nacional sem atender aos seus requisitos.

A nova “Lei de Migração” foi construída por meio de intenso diálogo entre parlamentares, agentes públicos e organizações sociais, terminando aprovada por unanimidade pelo Senado Federal no início de 2017, o que constituiu importante feito em tempos de intensa polarização política constituindo um significativo avanço na adaptação da ordem jurídica brasileira ao rol de direitos humanos consagrado pela Constituição Federal de 1988, assim como aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

No entanto, indiferente ao consenso arduamente construído em torno da nova lei, o governo do presidente Temer vetou duas dezenas de seus dispositivos. Na justificativa dos vetos, diferentes órgãos do Estado – Advocacia-Geral da União, Casa Civil, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Ministério da Fazenda e Ministério da Justiça e Segurança Pública – foram convocados a desfigurar o texto. Revelaram profundo desconhecimento do tema das migrações

internacionais, em particular de seus aspectos jurídicos, além da persistência de uma visão anacrônica e ineficiente da segurança nacional. Dois aspectos fazem da nova Lei de Migração brasileira uma clara ruptura de paradigma em relação à lei que a precedeu, mas ao mesmo tempo geram grandes desafios para sua implementação. Em primeiro lugar, a referência ao migrante, e não ao estrangeiro, expressão de evidente carga pejorativa. De modo geral, com o crescimento da direita e da extrema direita no Brasil, além da crise econômica, propaga também a xenofobia. Os ataques aos migrantes venezuelanos em Boa Vista constituem um exemplo da gravidade da situação.

A segunda ruptura diz respeito à afirmação dos direitos humanos dos migrantes. A nova Lei de Migração consagra em seus artigos 3º e 4º um vasto rol de princípios e garantias que transformam o paradigma da “situação jurídica do estrangeiro” em um marco legal dos “direitos humanos dos migrantes”. Passam a ser princípios e diretrizes da política migratória brasileira, entre outros, a não criminalização da migração; a promoção de entrada regular e de regularização documental; a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social. Logo, conquistas outrora pontuais e instáveis como, por exemplo, o reconhecimento do direito das crianças migrantes à educação, independentemente da situação migratória, ocorrido em alguns municípios e estados brasileiros, é hoje plenamente garantido pela lei federal.

Apesar da norma modernizante, além das restrições de direitos decorrentes dos vetos presidenciais, houve uma regulamentação desastrosa da lei pelo governo do presidente Temer por meio do Decreto 9.199/2017. Elaborado de forma antidemocrática, após uma consulta e uma audiência pública organizadas às pressas e sem que as ponderações das entidades sociais fossem levadas em conta, o regulamento desfigura a lei ou a contraria diretamente em diversos dispositivos, esvaziando suas principais conquistas. O decreto

chega a empregar a expressão “clandestino”. A Defensoria Pública e as entidades sociais buscam a declaração da inconstitucionalidade do regulamento no Supremo Tribunal Federal, com deslinde de data imprevisível.

Porém, este Decreto, infelizmente, não é a única aberração cometida pelo governo golpista, pois se somam a ele a reforma trabalhista que flagrantemente viola diversas Convenções da OIT ratificadas pelo Brasil e a recente intervenção das Forças Armadas no Estado do Rio de Janeiro que tende a gerar mais problemas de violência e violação dos direitos dos cidadãos. Além disso, registra-se um incremento significativo do número anual de assassinatos de ativistas políticos no campo e na cidade, incluindo a execução da vereadora na cidade do Rio de Janeiro, Marielle Franco, e do motorista que a conduzia, Anderson Gomes, em março de 2018.

Desde que Temer usurpou a Presidência da República houve várias mudanças em prejuízo da promoção dos direitos humanos no Brasil, bem como da postura do Itamaraty. Por exemplo, em 2017, o Brasil junto com EUA, Japão e União Europeia votou contra a renovação do mandato do relator especial da ONU sobre o impacto de políticas fiscais em direitos humanos, além de impedir a visita do mesmo ao Brasil para avaliar os impactos da Emenda Constitucional 95. Também foi notório o rebaixamento do status ministerial para o de secretarias subordinadas a diferentes ministérios dos organismos que tratam dos direitos das mulheres, igualdade racial e direitos humanos. Este último é agora uma secretaria do Ministério da Justiça.

Enfim, é uma área sensível onde o Brasil, apesar de suas dificuldades domésticas de implementar um regime de direitos humanos integral e eficaz, vinha se destacando como interlocutor no cenário internacional. Porém, agora não existe qualquer referência ética no plano nacional que permita aos diplomatas brasileiros exercer o papel do passado. Pelo contrário, eles tem sido cada vez mais convocados para defender o indefensável. Haja visto, a pressão exercida por integrantes da Missão brasileira em Genebra sobre a OIT

durante a discussão da reforma trabalhista para que esta não se pronunciasse desfavoravelmente.

Os direitos humanos constituem um campo privilegiado da análise do legado dos mandatos no Brasil, considerando-se, não de forma isolada, mas sim em cada um dos temas que são objetos de governo, em particular os que se referem ao modelo de desenvolvimento econômico. Toda proposta política deve acompanhar a avaliação de seu impacto sobre os direitos humanos. Um mandato popular deve retomar de imediato a linguagem dos direitos e combater seu isolamento.

Portanto, nesta área há necessidade de profundas mudanças desde o retorno da política de direitos humanos geridos por um ministério até a revogação da reforma trabalhista e do Decreto 9.199/2017, mencionado anteriormente, e que regulamentou a Lei de Migração, bem como a adoção de uma Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia, instituída pelo artigo 120, além de enfrentar no plano constitucional o direito de votar do migrante e a aprovação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, adotada no âmbito das Nações Unidas já em 1990.

## 5.2 - Mudanças climáticas

O Brasil se destaca pela relativa abundância de recursos naturais. O país possui a maior área de floresta protegida do mundo: 2,4 milhões de quilômetros quadrados, 28% do seu território ou 28,3% das florestas originais remanescentes do planeta. A biodiversidade é reconhecida mundialmente por sua riqueza extraordinária, conta com 12% da água doce superficial no mundo. Tamanha abundância torna o Brasil um ator central na agenda global ambiental, em particular de florestas e mudanças climáticas, e contraditoriamente porque o país é um dos grandes emissores globais de gases de efeito estufa por desmatamentos e degradação florestal, fruto de modelo doméstico ancorado na dependência do agronegócio baseado em grandes propriedades de terra, pecuária extensiva, intenso uso de agro-

tóxicos e monocultivos em larga escala.

O Brasil e a América Latina mantêm em seu padrão histórico de exportações um grande peso dos produtos oriundos de atividades extrativas minerais, agrícolas e energéticas, com forte participação de produtos de baixa intensidade tecnológica – matérias-primas e manufaturas baseadas em recursos naturais. Os riscos deste modelo são conhecidos. A adoção de um padrão de desenvolvimento fortemente ancorado na exploração dos recursos naturais pode fazer com que a abundância dessas matérias-primas tenha um efeito adverso sobre o desenvolvimento sustentável, produzindo consequências negativas sobre a produtividade da economia e a deterioração dos termos de troca.

Apesar da retórica de diversos países sobre a importância de se usar as oportunidades de exploração dos recursos naturais para fomentar inovação e novas tecnologias, este fenômeno vem estimulando na América Latina um processo de desindustrialização precoce, que ocorre quando há perda de participação do setor industrial na economia, antes mesmo do país ter alcançado um nível de desenvolvimento econômico em que a produção manufatureira tenha ultrapassado a produção de bens primários em relação ao PIB. Os recursos naturais passaram a figurar como vetor principal da inserção do Brasil no comércio mundial. Esses setores geram pouco trabalho e a inovação técnica do sistema industrial fica para o segundo plano (exceto no caso do petróleo – no pré-sal), porque os ganhos de produtividade nesses setores estão mais ligados às chamadas vantagens comparativas naturais. Além disso, a lógica da exportação dos produtos naturais sustenta um fluxo de transações correntes com o exterior dependente de capital estrangeiro.

A resultante inevitável é superexploração de jazidas e terras e também intensificação do uso descontrolado de agroquímicos. Esse modelo não é sustentável, em médio prazo, econômica e ecologicamente. Além disso, o perfil distributivo deste modelo é bastante concentrador.

A opção pela superexploração dos recursos naturais estimulada pela demanda externa, em parti-

cular a chinesa, por matérias-primas pressiona o Brasil e a região a vivenciar flexibilização e rebaiamento da legislação sobre padrões de regulação socioambiental e de direitos de trabalhadores, populações e comunidades tradicionais. A falta de diálogo sobre os instrumentos normativos e econômicos que possam vir a promover uma agenda de sustentabilidade pode levar em breve a uma competição injusta dentro da própria região. Isso já está ocorrendo, por exemplo, com empresas brasileiras que cruzam fronteiras e transferem suas operações para países vizinhos a fim de evitar padrões mais altos de legislação de proteção social, trabalhista e ambiental, bem como de se beneficiar de salários mais baixos.

Apesar de muitos dos esforços brasileiros e da região estarem concentrados na mitigação das emissões de carbono – que se traduzem na grande vitória brasileira na diminuição de emissões de carbono decorrente da política de redução dos desmatamentos – é fundamental que se desenhe políticas robustas de adaptação, cujo custo envolvido é muito inferior ao de remediar os danos após eventuais catástrofes ambientais.

A sustentabilidade é antes de tudo uma luta contra as desigualdades, em nível nacional e internacional. Esta é a tese central do conceito de Justiça Ambiental. Os mais vulneráveis e excluídos são os que sofrem os piores efeitos da crise ambiental e climática. Por isso a agenda ambiental, vista do ponto de vista do campo democrático e popular, é essencialmente uma agenda de desenvolvimento com justiça, cidadania e equidade no presente e no futuro.

No governo brasileiro, o Ministério das Relações Exteriores é o responsável por coordenar, sintetizar e consolidar em posições negociadoras diferentes propostas vindas dos diversos ministérios e órgãos de governo. Grosso modo, as pressões do setor empresarial costumam ser canalizadas por meio dos ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e da Fazenda. As propostas dos ambientalistas mais próximos ao mercado encontram eco em alguns setores do Ministério do Meio Ambiente, embora haja representantes dessa pasta mais resistentes

a essas pressões. Já a comunidade científica se articula por meio do Ministério da Ciência e Tecnologia. Os movimentos de base territorial, por sua vez, reunidos no Grupo Carta de Belém, costumam dirigir suas propostas ao Ministério das Relações Exteriores.

Embora este último possua representantes de posições diversas, a tônica tem se mantido concentrada na articulação das posições sobre clima com as tradicionais grandes linhas da política externa do país. Com isso, tem se conseguido manter o Brasil como liderança da posição basilar da Convenção sobre Responsabilidades Comuns Porém Diferenciadas (confere responsabilidade maior ao Norte), da resistência à inclusão de mecanismos de compensação para as emissões do Norte, e de reforço da centralidade do Estado nas políticas e fundos de clima. Há, portanto, claras brechas de diálogo entre estes atores de base territorial e o Ministério das Relações Exteriores.

Em 2009, o Brasil avançou ao aprovar a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) – Lei 12.187/2009. A promulgação deste diploma legal foi vista como um ato de vanguarda pela comunidade internacional, pois estabeleceu uma meta voluntária de redução das emissões de carbono entre 36,1% e 38,9% até 2020. Depois, para atender aos requisitos necessários para se tornar elegível para pagamentos por resultados, conforme definido no Marco de Varsóvia, o Brasil consolidou sua arquitetura institucional doméstica. Produto da combinação entre a evolução da agenda global, dos robustos compromissos de mitigação assumidos pelo Brasil na Convenção do Clima, da trajetória das políticas públicas domésticas, e devido às fortes pressões dos atores nacionais – desde comunidades tradicionais até empresas – o Brasil constituiu um conjunto de estratégias, políticas, planos e instâncias de mediação, financiamento e gestão que inclui: Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC/2009) que orienta um conjunto de políticas, programas e planos nacionais e regionais, tais como o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, planos setoriais sobre mitigação e adaptação, os Planos de Ação para a Amazônia e Cerrado e o Plano Agricultura de Baixo Carbono (ABC). Trata-se da Estra-

tégia Nacional de REDD+ (Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal – Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation): tendo como base a PNMC e seus instrumentos, foi criada em 2015 e apresenta os compromissos do país na Convenção do Clima até 2020. Tem as atribuições de coordenação das políticas públicas, captação de recursos para pagamento de resultados por REDD+, e realização dos MRV (mensuração, relato e verificação).

Além disso, o país instituiu decreto em 2015 que exclui a geração de créditos de carbono para *offset*. As contradições e tensões entre essas políticas e a exploração dos recursos naturais para gerar superávits na balança comercial já estavam presentes, como não poderia ser diferente, nos governo do PT. O governo Temer sacrificou de vez a sustentabilidade em troca de ganhos comerciais e econômicos para determinados grupos nacionais e internacionais. Houve inclusive questionamentos da comunidade internacional, por exemplo, a respeito do aumento do desmatamento.

É importante retomar como prioridade os compromissos apresentados pelo Brasil na Convenção do Clima para o Acordo de Paris de 2015, a chamada Contribuição Nacionalmente Determinada (iNDC).

De forma mais geral, o Brasil pode e deve retomar o papel de liderança nas negociações internacionais em defesa da proteção da biodiversidade, da diversidade sociocultural de povos e comunidades tradicionais e o financiamento internacional para a mitigação e adaptação às instabilidades climáticas. Outra prioridade deve ser o incentivo e a cooperação internacional na área tecnológica, tendo em vista uma economia de baixo carbono sem prejudicar o direito ao desenvolvimento.





## EIXO 2

# PARTICIPAÇÃO POPULAR, LIBERDADE, DIREITOS E DIVERSIDADE. QUAL DEMOCRACIA QUEREMOS?

Coordenador do grupo executivo: Ronaldo Barros  
Secretária executiva: Vilma Bokany e Matheus Toledo

---

## FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

### Grupo Executivo - Eixo temático 2

André Luiz de Figueiredo Lázaro

Érika Galvani Borges

Élida de Oliveira Lauris dos Santos

Gabriel de Carvalho Sampaio

Givânia Maria da Silva

José Mario dos Santos Resende

Lucilene Costa e Silva

Marcelino Conti de Souza

Roberto Marinho Alves da Silva

Ronalda Barreto Silva

Ronaldo Crispim Sena Barros

Salvador, fevereiro de 2018

**SUMÁRIO**

<b>I – Introdução.....</b>	<b>62</b>
<b>II – Subeixo 1</b>	
<b>Democracia, representação política e participação social.....</b>	<b>64</b>
<b>III – Subeixo 2</b>	
<b>O Sistema de Justiça e segurança institucional e jurídica da democracia.....</b>	<b>68</b>
<b>IV – Subeixo 3</b>	
<b>Comunicação, democracia e novas formas digitais de participação política.....</b>	<b>62</b>
<b>V – Subeixo 4</b>	
<b>Diversidade e democracia .....</b>	<b>79</b>
<b>VI – Subeixo 5</b>	
<b>Democracia, desigualdade e acesso a direitos.....</b>	<b>86</b>
<b>VII – Conclusão.....</b>	<b>91</b>

## I - INTRODUÇÃO

### 1. Qual democracia queremos?

O Brasil vive uma das maiores crises de representação política da sua história, acompanhada de um grave crise econômica e um incessante processo de judicialização da vida pública que afeta diretamente o equilíbrio dos poderes constituintes da República. A democracia, tal como é exercida no Brasil e os aparelhos para e com ela pensados, é incapaz de representar os interesses da população, garantir que o Estado funcione para todos e enfrente as diversas formas de desigualdades que limitam a liberdade e os direitos dos povos. A ampliação do voto, após a ditadura, não resolveu a crise de representatividade, evidenciando que governantes e partidos por si só não representam o conjunto da sociedade brasileira. É preciso ampliar a democracia e garantir voz autônoma para os diversos segmentos da população, aprimorando a representação e as formas de participação. A criminalização dos movimentos sociais, jurídica e politicamente, evidencia a violência do Estado e das nossas elites econômicas, dificulta a organização e a ampliação de participação popular nos processos de consulta e decisão.

Entender e construir alternativas à concepção de democracia que está em vigor no Brasil, passa necessariamente por pensar alternativas que levem em consideração a problematização das ideias, sujeitos e instituições, no sentido de construção das disputas no campo dos sentidos e objetivos, no compartilhamento de responsabilidades, na execução e formulação de políticas e programas governamentais.

A falta de credibilidade nos políticos e instâncias democráticas, fruto dos descompromissos políticos e da crise instaurada no sistema representativo brasileiro, açodada após as manifestações de 2013 e a falta de ações e programas de formação política em todos os níveis, aliados a uma política midiática pensada para disseminar falsas verdades contribuíram para fortalecer o impeachment da presidenta Dilma Rousseff. O Golpe jurídico/parlamentar que gestou a pausa democrática

mais recente de nossa história agravou a crise política e instituiu um “estado jurídico de exceção”. Esses fatos fizeram com que a população se distancie e reduza gradativamente o interesse em participar dos processos políticos do país. A cada eleição cresce o número de abstenções e votos brancos e nulos. O país passa por uma crise de representatividade e os órgãos legislativos, executivos e setores do judiciário representam mais o interesse do empresariado e poder econômico, contribuindo radicalmente para o afastamento das pessoas do debate político.

No Congresso Nacional, por exemplo, homens brancos e ricos são maioria, enquanto representantes dos trabalhadores, negros, índios e mulheres têm pouca voz e número. Isso reflete o distanciamento da base trabalhadora das questões políticas. No Poder Judiciário, ao contrário do Executivo e do Legislativo, a situação é mais estanque. Não há eleição para representação. Os concursos públicos para esse poder não levam em consideração a diversidade da população brasileira. No Brasil república, a ocupação de cargos nos órgãos superiores da justiça é inteiramente realizada por indicações políticas. Ministros, desembargadores, conselheiros do TCE etc., têm cargos vitalícios. Nessas instâncias, o mofo do Brasil Império se faz presente de forma contundente. Evidencia-se, portanto, que as leis não são iguais para todos: ricos e pobres são tratados de forma diferente e há pilhas de processos aguardando julgamento, devido à demora e ineficiência. O Judiciário fiscaliza os outros poderes, mas não é fiscalizado: juízes julgam juízes. Os mandatos são vitalícios, e juízes de tribunais superiores permanecem décadas em seus cargos.

Apesar dos avanços promovidos nos anos de governo petista (2003–2015), as instituições de segurança pública do estado ainda promovem chacinas diárias contra o povo pobre e negro. No mercado de trabalho, as mulheres e os negros continuam recebendo remuneração inferior à dos homens e mulheres brancas, mesmo desempenhando a mesma função e, muitas vezes, lhes sendo exigida maior qualificação. O Brasil ainda é um dos países que mais mata LGBTs e jovens negros. Temos assistido à diminuição da

mortalidade das mulheres e jovens, porém um crescente aumento da mortalidade de jovens e mulheres negras (vale buscar os dados). Os povos indígenas e os quilombos continuam a ser perseguidos e expulsos de suas terras, alvo de exploração e espoliação do capital internacional. Não observamos também políticas eficazes, capazes de dar conta das mudanças demográficas que o país vem sofrendo, com o boom demográfico da juventude que decrescerá nos anos 30. Direitos antes assegurados são retirados, a desigualdade aumenta o congelamento nos investimentos públicos, por 20 anos, particularmente no campo da ciência, educação e saúde, se constitui numa crise de lesa-pátria que compromete o futuro da Nação, em todos os aspectos. Os ataques ao movimento sindical têm sido criminosos, com retirada de direitos e tolhido a mobilização dos trabalhadores em suas mais diversas frentes. Os mecanismos de participação são limitados, as decisões de Brasília desconsideram a vontade popular e não utilizam dos mecanismos constitucionalmente previstos de consulta pública, como plebiscitos e referendos.

## 2. Legado Lula/Dilma

Durante os 13 anos de governo petista o objetivo do governo foi administrar o país para o povo, tentando diminuir suas desigualdades, tanto na esfera econômica, quanto na esfera social, política e na defesa da democracia. Nesse período, além de forte interlocução com os demais partidos políticos, foi possível uma maior participação das centrais sindicais e movimentos populares, na discussão das políticas públicas e defesa de interesses da classe trabalhadora, por meio de conselhos, conferências e diversos órgãos colegiados.

Nesse período, ocorreu no mundo um importante processo de transformação no campo da comunicação. Com o advento da internet e o surgimento de novos meios de comunicação, as grandes empresas privadas vêm perdendo o monopólio da informação. Com isso, a preocupação dos grandes grupos empresariais da comunicação tem levado à parcialidade da imprensa e manipulação da informação em prol dos interesses

econômicos e políticos dos seus donos e aliados, que buscam na espetacularização e no descrédito das notícias da esfera política um meio de sobreviver nessa nova era. É necessário, portanto, retomar o debate sobre a democratização dos meios de comunicação, cumprindo o que está na Constituição e garantindo a diversidade de opinião e liberdade de expressão e informação. Por outro lado, é preciso buscar meios de evidenciar o monopólio dos grandes meios de comunicação e tornar públicos seus acertos, mas também seus erros, pois existe uma sacralização dos meios de comunicação como os únicos verdadeiros. Ao mesmo tempo, é preciso investir em outros canais de comunicação e em uma política de popularização e desburocratização de meios de comunicação estratégicos, como as rádios comunitárias, por exemplo.

## 3. Desmonte

Depois de quatro derrotas consecutivas, forças neoliberais e antidemocráticas perceberam que não conseguiriam vencer nas urnas. Não aceitaram a derrota, impuseram um golpe parlamentar à jovem democracia brasileira por meio de um impeachment e sem que houvesse crime de responsabilidade, em claro julgamento político. Hoje o Brasil vive uma grave crise política, com todo governo envolvido em acusações de corrupção. Grandes orquestradores do impeachment, como Eduardo Cunha, estão presos. Outros, como Michel Temer, tentam controlar o Congresso utilizando os mesmos recursos, como barganhas de emendas parlamentares, compra de votos e da própria impunidade, para manter-se no governo para o qual não tem a legitimidade do voto. Paralelo a isso, congela por 20 anos as políticas mais importantes para as camadas mais populares (saúde e educação). Se o congelamento afetou os mais pobres, a população negra com maior índice de desigualdade e pobreza em nosso país foi a mais prejudicada. As forças golpistas não aceitam o fato de o Brasil ter mudado a vida de seus cidadãos e estarem mais conscientes e o voto expressar um desejo oposto ao que a elite econômica e política, que não tem compromisso

com seu povo, desejam para o Brasil, um futuro de exclusão e desigualdade, pautado sobre a lógica do privilégio e das hierarquias masculinas e brancas.

#### 4. Desafios

Hoje, o principal desafio na esfera política é restabelecer a democracia no Brasil e ampliá-la, de modo a torná-la mais plural e representante do conjunto da população brasileira e de seus interesses.

No entanto, a democracia não deve ser pensada somente em função das eleições, mas deve ser construída nos momentos pré e pós-eleitoral. É preciso que o eleitor tenha a chance de inserir suas alternativas e que haja condições iguais de disputa e de escolhas. Para que haja liberdade de escolhas e decisões conscientes, é necessário amplo acesso à informação e igualdade de informações disponíveis, com isenção de interesses. A comunicação no Brasil hoje está centralizada na mão de um pequeno número de grupos que reproduzem seus interesses e limitam o acesso à informação. Ampliar a democracia implica democratizar os processos democráticos instituídos e colocá-la a serviço do povo brasileiro, para reduzir desigualdades e fazer com que o Estado, aparelhos e serviços estatais funcionem bem para todos.

#### SUBEIXO 1 - DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Ementa: A crise da representatividade política; Iniciativas de participação popular; O vácuo relacionado à crise da representação política. O crescimento limitado de partidos de esquerda, possibilidade de crescimento de frentes e iniciativas como Vamos, Frente Favela Brasil etc.; Os vícios do terceiro setor: terceirização da área social do Estado para organizações da sociedade civil. Atentar para a distinção entre movimentos sociais e terceiro setor (ONGs, OS); A fragilidade institucional dos mecanismos de participação e controle. A dificuldade de institucionalizar as de-

liberações de instâncias como conselhos e conferências; A atrofiação das instâncias partidárias de base; Instrumentos de participação e deliberação popular: Plebiscito, Referendo e novas formas (digitais de participação política); Recall de mandatos; cotas de gênero e raça no parlamento; limite à reeleição nos parlamentos.

#### I – Conceituação e problematização

Ao elaborar algumas considerações sobre democracia, representação política e participação social, deparamo-nos com um conjunto de temas preliminares que devem ser pautados, para que nossas opiniões tenham alinhamento ao conteúdo estratégico de nosso programa em relação à sociedade e ao Estado.

Vivemos num período histórico em que as forças do capital não só mantêm, como ampliam sua hegemonia no planeta, produzindo superexploração da força de trabalho, concentração fabulosa de renda e riqueza. Nunca houve no mundo um processo tão acelerado de concentração de renda e riqueza, ampliando os abismos sociais e econômicos entre regiões e internamente nos países. As guerras, a perda de direitos fundamentais e a barbárie, têm sido o combustível para manter os patamares globais de reprodução do capital.

No Brasil, historicamente o capital se apresenta de forma subordinada às lógicas ditadas pelo seu centro. Portanto, vivemos numa sociedade capitalista dependente, que não desfruta das possibilidades de definição soberana de seu presente e de seu futuro. Está condicionada às regras e aos limites impostos pelos ditames da ordem mundial vigente.

Agregado à subordinação de projeto econômico internacional, que marca nossos 500 anos de história, temos um Estado conformado com um referencial de 300 anos de escravidão, permeado por pouquíssimos períodos de exercício democrático. Frações da burguesia brasileira que, historicamente, alternaram-se na direção do Estado, o estruturaram para manter as relações de exploração e desigualdade, tornando-o autoritário e pouco permeável à participação das demais

classes sociais. Portanto, o capitalismo no Brasil é mais perverso que nos países de seu centro. Moderniza-se de forma subalterna, sem projeto de nação, sem incorporação de ganhos civilizatórios que foram conquistados através das revoluções ao longo de sua história pelas classes operárias, camponesas e burguesas-industriais, principalmente nos países que dirigiram a revolução industrial, destruindo as bases econômicas, sociais, políticas e culturais dos sistemas anteriores. Aqui, o capital agrário, industrial e financeiro firmaram uma aliança por cima, que promovem as mudanças nos padrões de acumulação capitalista de forma conservadora, sem rupturas, tendo no controle do Estado, um espaço privilegiado e estratégico para suas implementações.

## II – Diagnóstico

Os governos formados pelo conjunto dos partidos de esquerda, especialmente pelo PT, pós década de 1980, avançaram na estruturação de espaços de pactuação da gestão na esfera do poder executivo e possibilitaram uma experiência inédita de participação da sociedade na formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Podem ser destacados como instrumentos que contribuíram com o exercício de uma prática democrática entre as gestões do Estado e sociedade: o Orçamento Participativo, Conselhos de políticas setoriais, Conselhos Territoriais e Conferências Públicas em todas as esferas de Estado, além disso instrumentos fundamentais para a estruturação de um conjunto de políticas públicas executadas pelo Estado brasileiro, pautadas pela universalidade e pela garantia de direitos humanos fundamentais. Nesse sentido podemos citar como alguns exemplos: o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a Política Nacional de Educação, a Política Previdenciária, assim como outros instituídos mais recentemente, como o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). A construção e estruturação destes sistemas de políticas públicas somente foram possíveis porque contaram com espaços concretos de participação e controle social, ba-

sicamente estruturados a partir de instâncias com ativa participação da sociedade, sendo algumas inclusive deliberativas. Essas possibilidades de avanço na participação social e no controle do Estado estão garantidas pela Constituição de 1988: “possibilidade de desenvolvimento integral, liberdade de participação crítica no sistema político e condições de igualdade econômica, político e social”

Nos 13 anos das gestões federais do PT (interrompidos pelo golpe parlamentar em 2016), em articulação com gestões estaduais, municipais e com inúmeras organizações sociais, caminhamos rumo à ampliação da participação social e do controle público do poder executivo, fundamentalmente através da instituição de conselhos e conferências. Partimos de uma avaliação que precisamos avançar mais. O Estado brasileiro ainda necessita de um longo caminho para transformar-se, de fato, em democrático e promotor de direitos. Embora reconheçamos a importância destes espaços como mobilizadores e educadores da população, sendo relevantes para a melhor compreensão dos mecanismos de funcionamento do Estado, também identificamos suas fragilidades e limites.

O elevado grau de paralelismo e a baixa efetividade podem constituir dois grandes desafios a serem perseguidos na elaboração de novas iniciativas que aprofundem o processo democrático e de transparência pública das ações do Estado em nosso país. Estes desafios são mais claramente percebidos no conjunto de espaços que são meramente consultivos, apresentando-se com baixa capacidade de determinar rumos e prioridades no conjunto das políticas públicas.

Por outro lado, a sociedade civil, nos últimos anos, a partir de movimentos sociais, redes de mobilização de associações civis e fóruns, tem características peculiares. Alguns movimentos sociais emergem com grande força política, a exemplo do MST, movimento social dos negros, movimento indígena, entre outros. Porém, em algumas redes e organizações, a dimensão política dá lugar a uma relação de dependência, com setores do Estado, na parceria para execução de políticas

e projetos. A ação coletiva é, muitas vezes, capturada por estruturas políticas e, assim, fragmentada, enfraquecendo a soberania popular.

Com base no exposto, e numa conjuntura de flagrante crise institucional dos poderes da república, profundamente questionados pela população e com frequentes atritos de competência, nada mais oportuno que apresentarmos à sociedade brasileira uma proposta de construção de um Sistema Público de Participação Social e Controle do Estado que aprofunde a participação direta da sociedade em todos os níveis de governo com permeabilidade nos três poderes.

Porém, esta tarefa não está descolada da apresentação de um programa econômico e social de governo, que aponte para as transformações concretas na base estrutural de nossa sociedade: a profunda desigualdade social e a alta concentração de renda e riqueza. Transferir renda, para garantir três refeições ao dia para todos os brasileiros, até o Banco Mundial já sugere. Discutir o aprofundamento da democracia e a transparência do Estado sem colocar no centro do programa de governo a diminuição das desigualdades sociais, com profundo recorte étnico e de gênero, e a progressiva redistribuição de renda e riqueza, é tangenciar o enfrentamento dos reais problemas e suas causas.

Portanto, para construção e implantação de um Sistema Público de Participação Social e Controle do Estado, a sociedade deve ser chamada a responder pelo menos algumas questões: que sociedade queremos construir? E qual deve ser o papel do Estado na construção desta nova sociedade? Considerando a heterogeneidade da sociedade que se organiza a partir de redes sociais e determinadas temáticas, como gênero, faixa etária, questões ecológicas e socioambientais, étnicas, raciais e religiosas etc., cujos pressupostos das ações coletivas têm se modificado a partir dos anos 1990, podemos, ainda, questionar, segundo Gohn (2014): qual a concepção de democracia que fundamenta suas práticas? Está sendo gerado um novo paradigma emancipatório a partir das lutas específicas?

### III – Ideias e desafios para o futuro

Acreditamos que um programa social e econômico mínimo para a sociedade brasileira, passa pela necessidade de diminuir o abismo social e econômico que estruturam as relações sociais em nosso país. Neste sentido, o papel do Estado e de suas políticas públicas são fundamentais. No entanto, o Estado que aí está reproduz e reforça as lógicas de exploração e de desigualdade interna, além de moldar-se às regras estabelecidas pelo capital internacional sem apresentar nenhuma resistência. Um programa que se desafie a provocar reestruturações econômicas e sociais, mesmo dentro dos marcos do capitalismo, deve construir as condições políticas para sua implementação, de modo a conseguir alterar a correlação de forças internas, conquistando o apoio de amplos setores sociais.

Estas condições podem ser construídas a partir de pactos em torno de temas concretos de interesse da maioria da população, especialmente de seus setores organizados, estruturando uma ação direta definidora de prioridades com controle público de setores do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário, em seus três níveis), que apontem para um conjunto de reformas no sistema político, econômico e social, baseado no conjunto de direitos fundamentais já garantidos pela constituição de 1988. (Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.)

#### Propostas

1. Portanto, a pauta central organizadora de um Sistema Público de Participação Social e Controle do Estado deve estar centrada nas regras que definem a formação e o gasto do orçamento público global. Conhecer plenamente de onde se originam os recursos públicos e para onde vão é o centro organizador e mobilizador que motivará a sociedade a se organizar para participar, definir diretrizes e prioridades, e controlar o Estado.
2. Este Sistema Público pode partir de uma pro-

posta inicial, mas deverá ser construído socialmente, para que a população entenda as motivações que levam à sua constituição.

3. Desta forma, define-se uma reestruturação nas funções e atribuições das dezenas de conferências e conselhos setoriais, reforçando seus papéis de fiscalização e monitoramento das políticas públicas setoriais e institui-se espaços únicos para definição de diretrizes e prioridades para a formação e o gasto dos recursos públicos como um todo. Estes espaços devem ser estruturados a partir dos locais de convivência e de trabalho da população, constituindo-se em Comitê Local da Cidadania. É em nível dos Comitês Locais da Cidadania que se apresentam as prioridades e diretrizes para a formação e o gasto do orçamento público, para os três níveis de governo: municipal, estadual e federal. Uma lógica educativa que fomente o pensar sobre questões políticas ligadas ao exercício da cidadania. Esse ponto traz, subjacente, a questão do aprofundamento em pressupostos ideológicos e políticos, o que seria um avanço democrático, dado que, para alguns autores, é possível estar havendo um retrocesso para formas particularistas de defesa de interesses de grupos.

4. Como instâncias deliberativas, constituem-se as Assembleias Municipais da Cidadania, onde as propostas dos Comitês da Cidadania são apresentadas e deliberadas. As propostas apresentadas nas Assembleias Municipais que dizem respeito aos níveis estaduais, são remetidas à Assembleia Estadual da Cidadania, composta por representantes oriundos das Assembleias Municipais. Da mesma forma, as propostas de prioridades e diretrizes que definirão a formação e gasto do orçamento público federal, apresentadas nas Assembleias Municipais da Cidadania, serão levadas para a Assembleia Nacional da Cidadania. Este processo deverá subordinar os burocráticos procedimentos de elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs), realizando-se anualmente e projetando ações para períodos de dez anos.

5. Caberá aos poderes executivos de cada esfera (federal, estadual e municipal), a partir dos resultados de suas respectivas assembleias, realizar referendums e/ou consultas populares, confor-

me determina a Constituição Federal, validando as propostas junto à população brasileira, de forma a promover as reformas institucionais necessárias para a implementação das diretrizes e prioridades. Após o referendums e/ou consultas populares, todas as deliberações podem, então, tornar-se proposta de Leis a serem enviadas para o Poder Legislativo.

6. Desta forma, não só manteríamos o acúmulo até aqui conquistado, a partir dos conselhos e conferências setoriais/territoriais, dando-lhes um caráter de maior fiscalização, monitoramento e avaliação, como instituiríamos uma instância única em cada esfera do Estado, denominada Assembleia da Cidadania, constituída por inúmeros Comitês Locais da Cidadania, pautados pela definição de prioridades e diretrizes para a formação e o gasto do orçamento público, com intuito de promover e garantir os direitos sociais fundamentais, definidos na Constituição Federal.

7. Acreditamos que somente uma proposta de radicalização da democracia, um projeto ordenado de baixo para cima, ou seja, do povo para os administradores públicos, que promova um profundo empoderamento social, permeabilizando o Estado brasileiro e possibilitando que todas as classes sociais possam usufruir dos fabulosos resultados econômicos de nossa sociedade contemporânea, poderá enfrentar e reverter a histórica desigualdade social e econômica que nos separa há séculos.

8. Considerando o sucesso das políticas afirmativas no Brasil e impacto social que elas representam, precisamos pensar como tais políticas podem aprofundar o sistema democrático e apontar soluções para a crise de representação política que o país atravessa. Uma boa solução parece ser a adoção de cotas de gênero e raça no poder legislativo. Já existente no poder Executivo e no Judiciário. O único que ainda não experimentou os avanços dessa política é o Poder Legislativo. O ideal seria ter 50% de cotas para pretos, pardos (negros) e indígenas conforme estabelece a Lei 12711/12, sendo 25% destinadas para mulheres.

9. Outro grande desafio para o futuro é pensar na possibilidade de recall de mandatos e limite

à reeleição nos parlamentos. O mais apropriado seria manter o equilíbrio com o Executivo e só permitir dois mandatos consecutivos.

## SUBEIXO 2 - O SISTEMA DE JUSTIÇA E SEGURANÇA INSTITUCIONAL E JURÍDICA DA DEMOCRACIA

Ementa: Acesso à justiça; Formas de ingresso no sistema de justiça: elegibilidade das carreiras; Cultura judicial e corporativismo; Ações afirmativas nos concursos (gênero e raça); Representatividade nas carreiras; Segurança Pública enquanto política pública; Encarceramento em massa: punitivismo e abolicionismo. Sistema de proteção da criança e do adolescente (maioridade penal), Judicialização da política ou politização da justiça: ativismo judicial; Mediação de conflitos e formas alternativas de resolução; Tutela de direitos e garantias: os retrocessos e a matéria processual. Criminalização da política e problematização política do processo penal; Papel dos órgãos superiores; Reformas para transparência; Processo Penal: acúmulo de processos, problematização do papel político do processo penal; Reformas processuais (civis, penais); O problema da revogação de direitos que cerceia a participação política: criminalização dos movimentos sociais e organizações dos trabalhadores (Justiça do Trabalho); Incorporação sistêmica do direito: avanços legislativos que não são incorporados ou implementados; Pluralidade jurídica e autonomia política dos povos e comunidades (jurisdiversidade); Violência de gênero e direitos reprodutivos.

### I – Conceituação e problematização

As tendências de reforma da justiça na América Latina têm apontado para um programa de reforma judicial limitada, isto é, despertada apenas para localizar o papel dos tribunais na democracia representativa (Santos, 2007b). Santos (2007b: 493-503) polariza a diferença entre o papel do judiciário na democracia representativa e os contornos de uma reforma judicial que se estende para fomentar o desempenho dos tribu-

nais no âmbito de uma concepção participativa de democracia. Assim, enquanto na democracia representativa se assiste a uma convivência entre liberalização econômica e política, uma dimensão participativa democrática subleva-se contra o capitalismo na medida em que reconhece o seu papel na imposição de um dano sistemático a maior parte da população do mundo, ao meio ambiente e à natureza.

No âmbito da manutenção dos padrões de dominação representativa, a reforma judicial tenta restaurar a compatibilidade entre democracia e capitalismo. A manifestação mais óbvia do compromisso com esta compatibilidade reside na delimitação da garantia de previsibilidade e estabilidade das transações econômicas como preocupação primeira dos esforços reformistas. Em segundo lugar, o fortalecimento do papel do poder judiciário circunscreve um círculo interno do sistema político em que se coloca a possibilidade de amplificação simbólica da democracia através da visibilidade de intervenções judiciais consideradas vanguardistas, como, por exemplo, a luta contra corrupção. Esse círculo interno hipervisível distrai a atenção do círculo externo do sistema político e da reprodução repressiva e antidemocrática das relações entre Estado, cidadãos, organizações e classe política, em especial das dinâmicas de racismo institucional e discriminação de gênero. Em terceiro lugar, as reformas judiciais visibilizam o judiciário enquanto cura do Estado, ao mesmo tempo em que tentam tratar das incúrias dos próprios tribunais. De um lado, a crise de tribunais sobrecarregados, à qual se tenta responder tecnocraticamente ou arrastando os conflitos para fora dos tribunais. De outro, a consolidação da independência judicial como fortalecimento corporativo, em que o reforço de racionalização e hierarquização das profissões se repercute na criação de barreiras defensivas das prerrogativas profissionais. Assim, a defesa da reforma judicial embarca num movimento contraditório e ambíguo, cuja resposta apaziguadora aos conflitos distributivos serve aos propósitos da mensagem de democratização que, por sua vez, é útil aos interesses da liberalização econômica (Santos, 2007b: 493-496).

Rodríguez-Garavito (2001) organiza em quatro categorias as iniciativas de reforma judicial:

- 1) Promoção de um clima adequado ao crescimento do setor privado, em geral, e ao investimento estrangeiro em particular (cobrança de dívidas, cumprimento de obrigações contratuais, proteção dos direitos de propriedade).
- 2) Fortalecimento da democracia liberal através de um poder judiciário independente e eficiente, especialmente em face do controle de legalidade e do abuso de poder.
- 3) Melhoria do acesso à justiça por parte dos cidadãos através de medidas indiretas, quer como resultado da maior eficiência do sistema judicial,

quer através da privatização dos serviços jurídicos ou dos meios de resolução de litígios.

- 4) Reforço dos mecanismos de controle social através do incremento de desempenho dos magistrados judiciais e do ministério público na condução da investigação criminal e no processamento de crimes graves.

Numa análise sobre a estratégia de reforma judicial a levar a cabo na América Latina, em meados da década de 1990, Dakolias (1995) desenhou um abrangente panorama das mudanças que, no âmbito da promoção do Estado de direito, seriam de se esperar dos países latino-americanos. Os pontos fulcrais de intervenção estão resumidos no Quadro.

**Quadro 1 - Roteiro para uma reforma judicial**

Eixos		Medidas
Independência Judicial	Recrutamento judicial e sistemas de avaliação	Estabelecimento de conselhos da magistratura ou consolidação do seu papel
		Estabelecimento de sistemas de avaliação objetivos com base nas qualificações, experiência profissional e/ou formação específica
		Garantia de vitaliciedade com previsão de um período probatório
		Salários competitivos
		Mecanismos de avaliação standardizados conduzidos pelo conselho de magistratura ou outro comité similar
		Transparência do processo de recrutamento e avaliação
	Sistemas disciplinares	Modelo único de sistema disciplinar que pode ser conduzido pelo conselho de magistratura
		Estabelecimento de códigos deontológicos claros acerca dos padrões ético-profissionais
		Proporcionalidade entre a sanção disciplinar e a gravidade da violação cometida
		Educação dos juizes acerca dos padrões éticos e profissionais com publicitação das reclamações e opiniões sobre o desempenho dos serviços prestados
Eixos		Medidas
Acesso à justiça	Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos	Arbitragem, mediação, conciliação, julgados de paz
		Distribuição adequada dos casos para os meios alternativos apropriados
		Justiça comunitária como complemento da justiça formal e não como instância competitiva que supre as lacunas e deficiências da justiça formal
	Custos nos tribunais	Eliminação de atrasos processuais desnecessários que aumentam o custo do processo e custos de advogados
		Eliminação dos atrasos na obtenção de assistência jurídica gratuita e reparação do funcionamento moroso da assistência
		Custas judiciais razoáveis
		Eliminação de transações informais para garantir o andamento de processos pendentes
	Assistência jurídica	Adequados e eficientes programas de assistência jurídica e defensoria pública
		Iniciativas de aconselhamento jurídico aos necessitados
	Tribunais de pequenas causas	Criação de um fundo jurídico que ofereça patrocínio judiciário quando requerido, como alternativa económica à ampliação do número de defensores públicos
		Informalização, desprofissionalização, oralidade e simplificação dos procedimentos
	Ações coletivas	Eficiência e redução de custos com a possibilidade de agregação de um conjunto de pessoas em torno de um processo comum
	Obstáculos culturais	Redução das barreiras informacionais: publicidade de documentos legislativos e judiciais, informações materiais e específicas sobre questões jurídicas e sobre o funcionamento do sistema judicial
		Tradução para os que não falam a língua oficial
	Obstáculos físicos e geográficos	Atenção às dificuldades físicas e materiais de chegar aos tribunais
		Abertura ao público durante horário razoável
	Questões de género	Educação e consciência de juizes e funcionários de justiça às especificidades das questões de género nos processos judiciais
		Atenção à posição desigual da mulher nas relações de poder no âmbito da utilização de mecanismos alternativos de resolução de conflitos

Eixos		Medidas
Administração Judicial	Administração dos tribunais	Abordagem técnica da gestão equilibrando a necessidade de centralização e descentralização das atividades administrativas
		Adequada distribuição dos funcionários de justiça tendo em conta a carga de trabalho
		Critérios empíricos para recrutamento e distribuição dos juízes em face da pendência processual e do número de processo entrados
	Orçamentos judiciais	Autonomia orçamentária acompanhada de habilidade financeira e experiência com orçamentos para planeamento das necessidades
		Pessoal judicial suficientemente habilitado em contabilidade financeira e auditoria
		Equilíbrio na distribuição central dos recursos financeiros evitando desigualdades nos recursos atribuídos ao tratamento das questões e do acesso à justiça das populações mais pobres e afastadas
	Gestão processual	Formação dos funcionários judiciais para gerir orçamento e preparar propostas orçamentárias
		Revisão dos procedimentos ineficientes de gestão de processos, distribuição processual, registo e arquivos de casos
		Produção de estatísticas judiciais
	Direito processual	Compilação de dados sobre os casos em excesso
Adopção de formas processuais orais e imediatas		
Eixos		Medidas
Educação e Formação Jurídica	Faculdades de direito	Padrões nacionais de educação jurídica no que toca a requisitos de ingresso e conclusão dos cursos de direito
	Profissões jurídicas	Formação jurídica inicial e continuada com atenção especial a novas técnicas que os juízes devem dominar como <i>case management</i> e à atualização em face das reformas jurídicas
	Público em geral	Familiarização em face do sistema jurídico
		Educação acerca da importância da reforma judicial

Fonte: Dakolias, 1995

As antinomias constantes da agenda política e da prática jurídica dos profissionais do direito podem impulsionar três reações distintas das/os cidadãs/ãos em relação ao direito e à justiça: o evitamento, o afastamento e a apropriação (Comaille, 2009). Na lógica de evitamento, confrontados com a ineficácia da lei e as fraquezas da justiça (lentidão, custos exorbitantes, arrogância das profissões jurídicas e abandono crescente de indivíduos), os cidadãos alienam-se, esquivando-se do recurso às estruturas jurídicas e judiciais. A lógica de afastamento manifesta-se na autorregulação dos grupos sociais e das organizações e na crescente capacitação dos indivíduos de forma a manter uma independência face ao sistema legal e às políticas públicas. Por fim, na lógica de apropriação, o direito e a justiça são ressignificados enquanto ferramentas de luta dos grupos e movimentos sociais (Mc-can, 1994). Diferentes configurações políticas do acesso à justiça podem resultar da combinação

entre as aspirações dos diferentes sujeitos para a arquitetura dos serviços jurídicos e para o papel a ser desempenhado pela justiça.

## II - Diagnóstico

O quadro de reformas da justiça no Brasil tem sido construído de forma vacilante, oscilando entre modelos de intervenção da relação entre Estado e economia. Seguindo um modelo neo-institucionalista, algumas das reformas que têm sido introduzidas no sistema judicial atendem à defesa da centralidade das instituições para a promoção do desenvolvimento. Neste caso, são introduzidas medidas de racionalização do sistema, de organização dos seus serviços e das carreiras jurídicas tendo como fim a melhoria contínua da máquina judicial. Esta é uma operação da qual o Estado pode sair fortalecido como garantia das condições de funcionamento da economia, se concretizar o ideal de um sistema

de resolução de conflitos célere e eficiente em face dos interesses corporativos.

No âmbito de um modelo desregulador, a noção de instituições é flexibilizada. Se as instituições são consideradas como parte do jogo da desregulação, o programa de reformas encarrega-se de mitigar o valor do fortalecimento institucional como vetor de mudança. Nesse caso, as instituições são instrumentalizadas de modo a atender a um contexto em que a fraqueza ou força do Estado é condicionada pelos interesses de desregulamentação da economia. No campo das reformas judiciais no Brasil, a reforma de uma justiça instrumental está a ser introduzida num processo de privatização dos serviços jurídicos e num avanço seletivo dos mecanismos alternativos de resolução de litígios.

Com base numa noção de desenvolvimento alternativo, que ressalta dinâmicas autônomas, endógenas e orientadas às margens, é crucial reformular o papel das instituições jurídicas e do direito. Sendo certas a burocratização, hierarquização e profissionalização inerentes ao modelo de direito modernizado, bem como o papel desagregador dos transplantes jurídicos em relação ao potencial autônomo das práticas das comunidades locais, a defesa de utilização do direito no curso de um desenvolvimento alternativo pode atuar a partir de baixo. Indaga-se, assim, a utilização que governos comprometidos com o desenvolvimento alternativo podem dar ao direito, defendendo-se o fortalecimento de outros modos (não estatais, não profissionais, não hierárquicos e não burocráticos) de conhecimento e utilização do campo jurídico, abandonando-se a ideia de modernização e racionalização em larga escala do conhecimento do direito.

Nesse sentido, são conhecidas as iniciativas de luta jurídica por melhores condições de vida levadas a cabo por movimentos e organizações sociais dos países do Sul Global, assentes, primeiramente, na luta contra a ditadura política, e, em consonância com o processo de democratização dos estados, investidas na defesa dos direitos humanos, da reforma agrária, dos recursos naturais, do direito do consumidor, do direito à moradia,

dos direitos trabalhistas, dos direitos dos/das consumidores/ras, entre outros. Este é o campo que aproxima a mudança e reforma jurídicas do marco de discussão sobre o papel dos tribunais na democracia participativa.

No campo da representatividade, é essencial a plena garantia e implementação de mecanismos de ação afirmativa em todos os concursos de ingresso nas carreiras jurídicas, bem como aprovação de planos anuais de igualdade de gênero e racial pelos órgãos de gestão do sistema de justiça com definição de metas e prestação de contas sobre o seu cumprimento.

No campo dos conflitos estruturais, implementação de modelos participativos de gestão de conflitos estruturais em especial, conflitos urbanos e rurais por acesso à terra e moradia digna.

Outro tema central diz respeito ao quadro de encarceramento em massa, em que o Brasil é o 3º país com maior número absoluto de presos no mundo, com um total de mais de 726,7 mil presos. Possuímos, ainda, um déficit de mais de 358,7 mil vagas, sendo que, na contramão dos países com maior número de presos, registramos média de aumento da população prisional de 7% ao ano (sendo de 10,7% apenas considerando as mulheres presas). Apenas 12% dos presos participam de alguma atividade educacional; e 15% trabalham. Doenças como tuberculose e Aids atingiram níveis epidêmicos - a título de exemplo, uma pessoa presa tem chance 28 vezes maior de contrair tuberculose do que o resto da população.

Os principais crimes que mantêm as pessoas presas são o tráfico de drogas (28%), roubo (25%), furto (13%) e homicídio (11%). A maioria da população carcerária é formada por jovens (55%, face a 18% que representam no total da população do país), negros (64%) e não acessaram sequer o ensino médio (17,75%). Inescapável que seja construído um pacto republicano em torno de um Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Pacto republicano porque as medidas necessárias envolvem não apenas as autoridades do Poder Executivo, mas de todo o sistema de justiça criminal (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensorias Públicas, Poder Legislativo, etc.). A

medida não é nova. O Brasil já experimentou três outros pactos similares, sendo o primeiro deles datado de 2004, celebrado após a promulgação da Emenda Constitucional 45, e que teve como objetivo principal a viabilização de um Judiciário mais rápido e mais sensível às demandas da cidadania, principalmente por meio da rapidez na aprovação de projetos de lei que aprimorassem a Justiça do país.

### III- Ideias e desafios para o futuro

#### Propostas

Propostas que apontem para a transformação do sistema de justiça, devem considerar pelo menos quatro aspectos:

1. Confronto e utilização contra-hegemônica das ferramentas jurídicas e dos tribunais, desvelando o sentido político da interpretação judicial do direito.
2. Visibilização das condições sociais e econômicas que subjazem aos conflitos jurídicos. Denúncia do dano sistemático da exploração capitalista e dos sistemas de opressão em conflitos estruturais e de largo impacto social (defesa da terra, habitação, direitos dos consumidores, meio ambiente, direitos das minorias) e do processo de despolitização dos conflitos no âmbito de uma administração da justiça fragmentada, individualizadora e rotineira.
3. Exposição da demanda judicial reprimida. Independentemente da sobrecarga de trabalho e bloqueios operacionais vividos pelo sistema de justiça, assumir a responsabilidade pela criação de disputas que exponham a vulnerabilidade social e as desigualdades reprimidas pela dinâmica de acesso à justiça.
4. Denúncia dos mecanismos de acumulação de poder e privilégios das carreiras jurídicas e dos meios de captura corporativa do sistema de justiça e seus profissionais.
5. Do ponto de vista do paradigma de justiça do Estado, as propostas de mudança devem primeiramente defender o reconhecimento do

pluralismo jurídico da sociedade brasileira com autonomia jurídica e financeira para os sistemas de resolução de conflitos dos povos indígenas e quilombolas.

6. No campo do controle popular e garantia de participação no sistema de justiça, várias propostas devem ser consideradas, entre elas:

- a) Orçamento participativo e mecanismos de controle de contas pela população;
  - b) Controle e transparência da informação acerca dos salários e proibição de remunerações acima do teto constitucional;
  - c) Implantação das Ouvidorias-Externas em todos os órgãos do sistema de justiça, incluindo Conselhos Superiores;
  - d) Instituição de mandato para os tribunais superiores;
  - e) Participação popular na gestão do sistema, incluindo eleição de presidentes dos tribunais e órgãos de chefia equivalente (defensor-público geral, procurador geral), bem como para os cargos de corregedor (a);
  - f) Instituição de mecanismos de transparência da informação e consulta popular nas decisões de promoção funcional;
  - g) Democratização do processo de consulta e indicação de ministra/os do STF;
  - h) Mecanismos de democratização e acesso à informação dos critérios para definição das pautas dos tribunais;
  - i) Transparência e mecanismos de participação popular na definição de conteúdos pedagógicos das escolas de profissionais da justiça;
  - j) Vedação total aos mecanismos de cooptação privadas das carreiras:
    - i) patrocínio de eventos,
    - ii) remuneração para palestras;
  - k) Mecanismos de controle e transparência nos processos de eleição para o quinto constitucional e presidência da OAB.
7. Já o conteúdo do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária foi construído pelo Conse-

lho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), seguindo as diretrizes da LEP, contendo, no campo da política criminal, dez medidas, dentre as quais:

1) Alteração da atual política de drogas, diferenciando hipóteses sem natureza econômica e o tratamento entre usuário e traficante;

2) Novo tratamento para os crimes contra o patrimônio, com redução de pena para os praticados sem violência e extinção de punibilidade para casos de reparação da vítima;

3) Redução das prisões provisórias, implementando alternativas já previstas em lei, fixação de prazo para julgamento de presos provisórios e sua separação dos já apenados etc.

4) No plano da política penitenciária, outras dez medidas, das quais merecem menção:

a) a necessidade de implantação de sistema de alternativas penais; b) uso da monitoração eletrônica para desencarceramento; c) fortalecimento da política de integração social, com tratamento digno do preso; d) estabelecendo limite de número de vagas no sistema prisional; e) investimento em política de reintegração social, abordando o trabalho, assistência social, educação e saúde da pessoa presa.

5) Outras medidas, ainda, devem complementar o Plano, diante da gravidade da crise, dentre as quais, no âmbito de modificações legislativas:

a) lei de drogas: i) imediata descriminalização do uso; ii) transição para a regulamentação do comércio, tendo como primeiro passo a despenalização das condutas que não objetivem lucro e praticadas sem emprego de violência ou por organização criminosa;

b) alternativas penais: i) aumento das hipóteses para aplicação; ii) autorizando o juiz a aplicar sempre que entender adequado para o caso concreto, independentemente da pena em abstrato prevista para o crime, além de torná-la obrigatória para casos em que a pena cominada for compatível com regime aberto ou semiaberto;

c) racionalização das leis penais: i) estabelecer o quórum de três quintos dos membros de cada Casa Legislativa (o mesmo das PECs) para a cria-

ção de novo tipo penal, agravamento de pena ou seu regime de cumprimento, e necessidade de que as referidas propostas contenham estudo de impacto para poderem tramitar (com as estimativas de incremento da população carcerária e as condições materiais para que o sistema penitenciário seja capaz de comportar os novos presos);

d) imposição de prazo máximo à prisão provisória de até 120 dias e revisão de processos de presos em unidades com superlotação;

e) imposição de obrigação legal para que todas as unidades da federação que possuam déficit de vagas e presos em delegacias apresentem, no prazo de 60 dias, Plano de Política Criminal e Penitenciária, voltado para a efetivação das normas que regem a execução penal, devendo tal obrigação constituir condição para acesso a futuros repasses de verba federal.

8. Também merece atenção o atual quadro da segurança pública. Segundo o Anuário de Segurança Pública, foram mais de 61 mil pessoas vítimas de mortes violentas em 2016, crescimento de 3,8% em relação ao ano anterior. Com esse dado, o país registra mortos equivalentes à bomba de Nagasaki. Dessas mortes, 81,8% são jovens entre 12 e 29 anos, sendo que 76,2% são negros. Somente em ocorrências policiais foram 4224 mortes. Tão grave quanto os dados tem sido a ausência de uma verdadeira política nacional de segurança pública que oriente a ação estatal para reversão desse quadro.

Essa política exige ações estratégicas que envolvem desde:

a) a modificação da política de drogas, o que refletirá diretamente na circulação e comércio ilegal de armas e no atual quadro de encarceramento em massa,

b) investimento em políticas sociais voltadas aos territórios com maiores índices de homicídios,

c) enfrentamento da violência institucional, e do genocídio da juventude negra, com foco no fim da figura dos autos de resistência, desmilitarização das polícias, com instituição de rígidos instrumentos de controle interno e externo (corregedorias independentes, ouvidorias externas e

rigidez no regime disciplinar), investimento em formação contra a reprodução de diversas formas de discriminação e contra o racismo,

d) investimento em ações integradas e de inteligência entre as polícias para enfrentamento de organizações criminosas,

e) exclusão das forças armadas do trabalho policial e valorização da Força Nacional de segurança pública (que deve conter os profissionais de melhor formação e experiência em situações de crise de segurança pública,

f) regulamentação das jornadas de trabalho dos policiais, de modo a inviabilizar trabalho informal em segurança privada.

### SUBEIXO 3 - COMUNICAÇÃO. DEMOCRACIA E NOVAS FORMAS DIGITAIS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA:

#### I - Conceituação e problematização

##### 1. Comunicação, participação e democracia no século XXI: a sociedade em rede:

Comunicação, democracia e participação são questões políticas inseparáveis nos tempos de globalização e internet. O século XX conheceu a expansão da comunicação verticalizada: rádio, cinema, televisão são formas de comunicação centradas num emissor que distribui a mensagem para milhões de receptores.

Os meios tradicionais de comunicação (jornais e revistas, posteriormente cinema, rádio e televisão) contribuíram para a criação do espaço público de debate, associado às formas tradicionais de representação política. A esfera pública política tinha nos meios de comunicação um canal relevante de informação para o conjunto da sociedade e, portanto, um meio de agendar o debate público e pautar temas relevantes, igno-

rando outros. A simbiose entre formas e meios de comunicação e democracia representativa definiu caminhos da participação no século XX.

Com a criação da internet e a velocidade da globalização, a verticalidade da comunicação que perdurou ao longo do século XX está sendo superada por modos horizontais e transversais de troca de informações. A dinâmica entre as formas verticais e as horizontais e transversais ainda é bastante complexa e desigual, assim como a credibilidade das fontes e o engajamento de setores da sociedade. Por tudo isso, a democracia representativa tradicional sofre grande pressão, aqui e em diversos países, em função de novas demandas e novas formas de participação que questionam os modos pelos quais as elites econômicas e políticas se articulam para promover interesses e preservar privilégios.

A expansão da internet e a criação das redes sociais impulsionaram também novas formas de participação e ação política<sup>1</sup>. As revoltas ocorridas nos primeiros anos do segundo decênio do século revelaram usos inesperados, até aquele momento, das redes sociais e da internet<sup>2</sup>. Os desdobramentos dessas revoltas, no entanto, alertam para a profundidade de uma crise de credibilidade na ação política institucional que coloca em risco os valores da democracia. No entanto, é também pelas redes que surgem e se fortalecem vozes anteriormente ignoradas ou sub-representadas no cenário público.

Temas, pessoas, campanhas, iniciativas, denúncias, a internet permitiu uma explosão de informações e de sujeitos de enunciação cultural e política que ainda surpreende os frequentadores da web. A dimensão caótica e criativa da rede tem desafiado controles e a imaginação de manipuladores. Mas não tem impedido a produção de notícias falsas, ataques e violações de privacidade, venda de drogas, armas e pessoas, entre muitas práticas condenáveis.

1. CASTELLS, Manuel. *O poder da comunicação*. Rio de Janeiro/São Paulo, Paz e Terra.2015.

2. Ver, por exemplo, o filme Levante! ([www.youtube.com/watch?v=kojxudNP-xI](http://www.youtube.com/watch?v=kojxudNP-xI))

## 2. Impacto da internet: intensivo e extensivo

A internet é uma inovação muito recente. A web (world wide web) foi criada em 1992. Ela veio coroar processos de inovação no campo da informação que amadureceram desde os anos 1980 até a criação das redes sociais atuais. Hoje a presença da internet e de suas aplicações abarca inúmeras dimensões da vida individual e coletiva, com impactos ainda não devidamente avaliados na experiência social, política, cultural e econômica.

Como observa Milton Santos<sup>3</sup>, as técnicas se apresentam na história humana como “famílias” e a digitalização, que permite as operações mediadas pela computação, é a mãe de uma imensa família que cresce incessantemente. Impulsionada pelo capital em tempos de globalização. A digitalização tem transformado de modo intenso e extenso a vida em sociedade.

A internet ampliou a comunicação entre pessoas e grupos, diversificou o acesso a informações e imprimiu maior velocidade nas relações sociais, econômicas e culturais. Com a criação das chamadas “redes sociais” ampliaram-se as possibilidades de que mais pessoas se comuniquem, opinem, informem, comentem fatos do cotidiano e da vida cultural e política. Surgem temas e vozes até então ausentes do debate público. Processos de falsificação e manipulação de opinião crescem com o uso de robôs e outras estratégias. Ao mesmo tempo, aprofundam-se desigualdades no acesso, participação e produção de informações, por critérios de renda, escolaridade e localização.

A vertiginosa velocidade impulsionada pela digitalização se dá num ambiente em que as forças políticas dominantes promovem ampla desregulamentação do comércio mundial, reduzem os mecanismos de controle do Estado e favorecem a criação de grandes corporações onde o capital financeiro assume de modo de-

cidido o controle do fluxo mundial de bens e serviços. A financeirização da vida caminha ao lado da expansão da rede de computadores e da digitalização das atividades cotidianas.

Estão sendo profundamente alteradas as formas do trabalho, quer pela substituição das pessoas por robôs ou softwares, assim como a legislação que protegia o trabalho da voracidade do capital. A inovação tecnológica da digitalização amplia a velocidade de acumulação do capital e torna parte do trabalho humano desnecessário. A riqueza cresce e se acumula nas mãos de pequenas elites em detrimento dos trabalhadores e da sociedade<sup>4</sup>.

No campo da cultura, a digitalização rompeu limites de indústrias tradicionais, como a fonográfica, e permitiu o surgimento de tendências e artistas fora dos grandes centros. Surgem novas vozes e novas agendas culturais, ora absorvidas pelas correntes principais, ora percorrendo círculos alternativos ignorados pelo mercado tradicional.

No campo da política, a internet permitiu avanços expressivos na organização popular, na participação em debates públicos e em processos de governo, como os orçamentos participativos, assim como na área de serviços, com a criação do e-governos<sup>5</sup>.

Ao mesmo tempo em que se intensificam as denúncias e o enfrentamento do racismo e do machismo, por exemplo, o anonimato das redes favorece a expressão de violências e de preconceitos contra as mulheres, a população negra, assim como a homofobia e clamores pela volta da ditadura. O ativismo digital, no entanto, tem levantado a bandeira dos direitos humanos e lutado por regras na internet em parte consolidadas no Marco Civil da Internet, uma inovação brasileira de grande repercussão mundial.

3. SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 10. Rio de Janeiro: Record, 2003. 174 p. Página 12.

4. OXFAM: *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*. Brasília, 2017. Acesso: [www.oxfam.org.br/a-distancia-que-nos-une](http://www.oxfam.org.br/a-distancia-que-nos-une)

5. *Cultura, política e ativismo nas redes digitais* / Sérgio Amadeu da Silveira, Sérgio Braga, Cláudio Penteadó (organizadores). - São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2014. Acesso: [www.ponte.ufc.br/wp-content/uploads/2014/11/RedesDigitais-web.pdf](http://www.ponte.ufc.br/wp-content/uploads/2014/11/RedesDigitais-web.pdf)

### 3. Outras formas de participação: internet além do Facebook e redes sociais além da internet

A arquitetura da rede web, no entanto, traz consigo desafios imensos: de um lado, o domínio dos gigantes da internet coloca em risco as liberdades individuais, a privacidade das pessoas e a autonomia de fazer opções, dada a intensa atuação dos algoritmos que tendem a conduzir preferências e induzir escolhas. Por outro lado, a internet para muitas pessoas se reduz às redes sociais como Facebook, Instagram, Twitter, entre outros. Esses aplicativos são como condomínios fechados numa paisagem muito mais ampla e pouco visitada. Nessas redes, a atuação dos algoritmos e as escolhas dos usuários tendem a criar bolhas de opinião pouco abertas para o debate com visões distintas.

As formas tradicionais da participação política cidadã sofrem fortes alterações no contexto do mundo conectado: há esvaziamento da participação em sindicatos e órgãos de classe, partidos políticos perdem representatividade, surgem novos grupos denominados “coletivos”, marcados por horizontalidade entre seus integrantes, mobilização em torno de agendas específicas e identitárias, certa efemeridade em sua organização, acompanhada de rápida mobilização face a ameaças.

As redes sociais dominam o ambiente da internet e seu uso ocupa a maior parte do tempo que as pessoas dedicam à navegação<sup>6</sup>. Para críticos, essas redes são uma ameaça aos princípios da internet<sup>7</sup>, por fragmentarem e isolarem seus usuários e conteúdos. Para outros, as redes sociais simulam uma participação nos temas de interesse coletivo, o que gerou a qualificação pejorativa “ativismo de sofá”, uma vez que sua ação consiste em dar sinais positivos para iniciativas alheias. A mobilização conservadora no Brasil, como veremos, tem sido beneficiada por

este tipo de atuação.

A participação política democrática dá-se na internet e além dela. Na rede e nas ruas, têm sido um apelo para que o “ciberativismo” transcenda o compartilhamento virtual para presença solidária e ativa. A internet além das redes e as redes além da internet.

## II – Diagnóstico

### 1. Comunicação pelas mídias tradicionais: oligopólio e ação sobre a agenda pública; liberdade sem diversidade

No Brasil a inovação da internet se dá no contexto de intensa concentração dos meios de difusão nas mãos de poucas famílias, e desde meados do século XX as mídias tradicionais assumiram papel central na definição da agenda política, no modismo cultural, nos temas dos costumes e no estímulo ao consumo. No campo político, é marcante a atuação conservadora e antidemocrática desses grupos midiáticos nos momentos decisivos da história brasileira recente. Como um consórcio de interesses, a grande mídia atuou de modo articulado na deposição e suicídio de Getúlio Vargas em 1954; na conspiração civil-militar do golpe de 1964; no acobertamento da tortura nos anos 1970; no silêncio sobre a luta das “Diretas Já” dos anos 1980; nos ataques aos direitos dos trabalhadores na Constituinte de 1988<sup>8</sup>; na campanha a favor de Collor nos anos 1990 e nos ataques ao Lula e ao PT até o golpe que derrubou a presidenta Dilma Rousseff em 2016<sup>9</sup>.

### 2. Acesso à mídia digital fixa e móvel

Fonte: TIC\_Domicílio 2016

([http://cetic.br/media/analises/tic\\_domicilios\\_2016\\_coletiva\\_de\\_imprensa.pdf](http://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2016_coletiva_de_imprensa.pdf))

E <http://cetic.br/pesquisa/domicilios/publicacoes>

6. RECUERO, RAQUEL. Redes sociais na internet / Raquel Recuero. – Porto Alegre: Sulina, 2009. (Coleção Cibercultura) 191p.

7. <http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2010/11/facebook-provoca-fragmentacao-e-ameaca-futuro-da-rede-diz-pai-da-web.html>

8. FONSECA, Francisco. Mídia e poder: elementos conceituais e empíricos para o desenvolvimento da democracia brasileira. Brasília, IPEA, Texto para discussão 1509, setembro de 2010.

9. O documentário “Arquitetos do Poder”, de Vicente Ferraz e Alessandra Aldé (2010) analisa com detalhes a atuação da mídia e traz entrevistas reveladoras com personagens desses períodos.

### 3. Consumo de mídia no Brasil. Credibilidade da mídia e índice de ignorância da população, a 2 ou 3 do mundo mais equivocada

Para o consumo e credibilidade da mídia no Brasil:

Fonte: [www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2016.pdf/view](http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2016.pdf/view)

Para a ignorância que essa concentração produz:

Fonte: [www.ipsos.com/pt-br/perigos-da-percepcao-2017](http://www.ipsos.com/pt-br/perigos-da-percepcao-2017)

### 4. O domínio recente da mídia digital pela direita

Manchetômetro: [www.manchetometro.com.br/](http://www.manchetometro.com.br/) (ver análises dos posts do facebook: semana 5 a 11 de dezembro e anteriores)

### 5. Usos progressistas: participação e cultura na internet

Fonte: FPA: [www.ponte.ufc.br/wp-content/uploads/2014/11/RedesDigitais-web.pdf](http://www.ponte.ufc.br/wp-content/uploads/2014/11/RedesDigitais-web.pdf)

## III- Ideias e desafios para o futuro:

### Propostas

A convivência entre as redes e modos tradicionais de comunicação e as novas tecnologias está em pleno processo de transformação. Ora os grandes meios tornam-se a pauta e referência do que circula nas redes sociais, ora temas ignorados pela mídia hegemônica rompem as barreiras de silêncio e se impõem, como no caso de diversos movimentos sociais (no Rio, um exemplo foi o movimento “Onde está Amarildo” (2013)<sup>10</sup>.

Propostas de um governo democrático e popular devem levar em conta essas duas dimensões – as redes tradicionais de comunicação e as implementadas pelas novas tecnologias.

Para as redes tradicionais, é necessário promo-

ver ampla reforma na legislação de modo a, por um lado, deter a ação deletéria dos oligopólios midiáticos e por outro incentivar a diversificação de oferta de produtos de comunicação, ampliando o número de participantes, liberando formas comunitárias de comunicação por meio de rádio e televisão. Isso implica alteração da legislação e as nações desenvolvidas (EUA, Inglaterra, França, entre outros) que utilizam parâmetros de controle das formas de propriedade que já seriam uma verdadeira revolução, caso adotadas no Brasil. O novo marco regulatório proposto pelos movimentos sociais conta com “Diretrizes fundamentais: 20 pontos para democratizar as comunicações no Brasil”<sup>11</sup> que resumimos a seguir:

- a) criação do Conselho Nacional de Comunicação, com participação do poder público e da sociedade civil para estabelecer políticas e normas, distinguindo as áreas de conteúdo, de distribuição e de infraestrutura;
- b) garantir a participação social nos conselhos, fortalecimento do sistema público, e estímulo à comunicação comunitária;
- c) garantia de redes abertas e neutras, universalização dos serviços essenciais, padrões abertos e interoperáveis;
- d) limite à concentração de propriedade, restrição às formas de propriedade cruzada dos meios, proibição de outorga a políticos no exercício do mandato;
- e) promoção da diversidade, levando em conta critérios de regionalidade, gênero e orientação sexual, etnia, classes e crenças, responsabilização das violações dos direitos humanos pela mídia e ampliação dos mecanismos de proteção às crianças e adolescentes, sem adoção de censura;
- f) regulamentação da publicidade nas mídias, inclusive nas redes de TV por assinatura;
- g) promoção de estudos sobre a mídia, inclusão do tema nas atividades escolares, promoção da acessibilidade.

10. [https://pt.wikipedia.org/wiki/Caso\\_Amarildo](https://pt.wikipedia.org/wiki/Caso_Amarildo)

11. [www.paraexpressarliberdade.org.br/os-20-pontos/](http://www.paraexpressarliberdade.org.br/os-20-pontos/)

Neste sentido devemos tratar a democratização das comunicações levando em conta:

a) Democratização do acesso aos meios

- ampliar as concessões para a radiodifusão e regulamentar artigos da CF que tratam da complementaridade dos sistemas público, estatal e privado, buscando uma equidade na distribuição dos canais e a universalização dos serviços.

- popularizar as concessões de provedores de internet a entidades sem fins lucrativos, priorizando a sua interiorização e descentralização, com universalização da distribuição da rede de fibras óticas no território nacional.

b) Democratização da gestão dos meios

- meio veículo, evitando a sua concentração nas mãos de poucas empresas familiares, limitando o cruzamento de empresas de um mesmo grupo e definindo um percentual máximo de domínio de audiência por veículo.

- meio produção de conteúdos, estimulando o pluralismo e a diversidade cultural e definindo percentuais de conteúdos para as centrais regionais e nacionais de produção em relação ao número de veículos de radiodifusão envolvidos em sua distribuição.

c) Democratização dos conteúdos

- criar limites mínimos para a veiculação de conteúdos locais e regionais, conteúdos de produção independente e garantindo o pluralismo de opiniões.

Para as novas redes de comunicação, o avanço tecnológico tem ampliado as brechas digitais visto que tendem a se reproduzir as desigualdades socioeconômicas, de gênero, regionais e raciais da sociedade brasileira. A participação digital tornou-se condição necessária para o pleno exercício da cidadania<sup>12</sup>. Para promover a participação das pessoas nas redes digitais, as propostas convergem para:

a) apoio à regulamentação do Marco Civil da In-

ternet com garantia da neutralidade da rede;

b) conectividade das escolas públicas, inclusive rurais, em banda larga com apoio à produção de material didático e informativo para a atitude crítica dos estudantes diante da rede e uso ético e responsável dos mecanismos de comunicação;

c) ampliação das redes para acesso doméstico e móvel, com especial atenção às áreas rurais e pontos remotos, adotando políticas de tarifa diferenciada de modo a suprir regiões distantes e grupos de baixa renda;

d) Recomendações de um estudo latino-americano publicado pela Unesco<sup>13</sup>:

i) conectar escolas;

ii) promover serviços pela internet com atenção específica no atendimento de determinados grupos, como adultos mais velhos de baixa escolaridade, promover o interculturalismo e uso de línguas indígenas pelas comunidades, desenvolver programas e aplicativos destinados a pessoas com deficiência;

iii) subsidio condicionado para acesso residencial

As “ameaças” (dificuldades para implementar essas propostas):

O debate da regulamentação da mídia no Brasil já foi anunciado e imobilizado o mesmo número de vezes. Dada a capacidade de gerar fatos, o sistema da mídia dominante torna qualquer debate sobre tema uma ameaça à “liberdade de expressão”. Não basta demonstrar que se pretende algo já em prática nas democracias liberais do mundo, aqui os privilégios são defendidos com a força das armas, ou dos golpes palacianos.

Já o necessário avanço no acesso às redes digitais é uma proposta que tende a fazer convergir interesses políticos econômicos e sociais, encontrando maior possibilidade de tornar-se uma política pública.

12. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC domicílios. 2016. Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR [editor] -- São Paulo -- Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2017. P 119 e seguintes.

13. GALPERIN, Hernán. *Sociedade Digital: Hiatos e Desafios da Inclusão Digital na América Latina e o Caribe*. UNESCO, 2017.

As “fortalezas” (possibilidades e vantagens que permitiriam sua execução):

Para as redes digitais, os impactos são muitos e favoráveis a diversos atores, razão pela qual devem ser políticas de amplo apoio. Restrições econômicas devem vir das redes de telefonia, que necessitam ampliar as redes de transmissão de dados e tendem a buscar o fim da neutralidade da rede<sup>14</sup>.

Os grupos sociais que tais propostas podem mobilizar:

Hoje as juventudes são os mais ativos participantes da política por meios digitais. Embora o campo da direita esteja sendo mais ativo na repercussão de matérias de natureza reacionária e conversadora e que boa parte de declarados eleitores do pré-candidato fascista seja composta por jovens, há grande interesse e uso das redes sociais em distintas camadas e perfis da juventude. Certamente é o grupo social mais interessado em políticas que garantam acesso e liberdade no uso das redes sociais.

## SUB-EIXO:4 - DIVERSIDADE E DEMOCRACIA

### I - Conceituação e problematização

De acordo com a Constituição Federal de 1988, Art.3º Constituem objetivos fundamentais da república federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; (...) III reduzir a pobreza a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e qualquer outra forma de discriminação.

Mesmo diante de uma Constituição Federal que foi reconhecida como Constituição Cidadã, muitos dos seus princípios e objetivos têm sido ignorados e nos últimos tempos uma forte pressão das forças conservadoras por meio do

Congresso Nacional, hoje composto por maioria de homens brancos, empresários, latifundiários ou desses setores representantes, para alterá-la, sobretudo, nos aspectos que dizem respeito às conquistas dos trabalhadores e movimentos sociais. Nesse contexto, os trabalhadores, a população negra, indígena, mulheres e todos os grupos que historicamente foram marginalizados, são os alvos desse violento ataque à democracia. Em outras palavras, é como se a nossa democracia não coubesse a diversidade que compõe a população brasileira.

### II - Diagnóstico

Os objetivos da Constituição Federal estão amparados nos conceitos de legalidade e legitimidade das políticas públicas implementadas no Brasil. No período de 2003 até a metade de 2016 houve um esforço dos governos do PT nos últimos 13 anos no sentido de criar as condições para fazer valer os preceitos constitucionais e com isso democratizar e efetivar os direitos, bem como incluir os trabalhadores/as mais desfavorecidos nas políticas públicas, o acesso às informações, participações e representações. Esse exercício permitiu a revisão do conceito de democracia para alcançar a maioria dos brasileiros/as e reconhecê-los como sujeitos de direito e com isso promover o acesso às políticas focais a grupos que historicamente estiveram à margem da sociedade e impossibilitados de viverem a plena cidadania, visto que a letra da Lei por si só não assegura a participação social justa, digna, igualitária e o usufruto dos bens sociais.

Para persistirmos no ideal de desenvolvimento do país, respeitando a diversidade de nossa sociedade, é preciso reconhecer que a concepção de justiça social e inclusão vão além das manifestações constitucionais escritas e precisam se transformar em políticas públicas e ações concretas destinadas aos segmentos em situação de desequilíbrio. No que se refere às dimensões da educação, cultura, saúde, trabalho, justiça, aces-

14. <https://olhardigital.com.br/noticia/o-que-e-neutralidade-da-rede-e-como-o-fim-dela-pode-te-prejudicar/72991>

so à terra entre outros campos que se tornaram reivindicações históricas das populações negras, mulheres, indígenas e jovens, entre outros grupos, apesar dos avanços, ainda há necessidade de melhores estruturas que deem conta dos desafios que se apresentam no cotidiano desses grupos.

## 1 - Participação social de povos indígenas e quilombolas

Para os povos indígenas e quilombolas, majoritariamente localizados no meio rural, a participação tem sido algo complexo, em função da dificuldade de se encontrar um caminho mais efetivo, pois em muitos casos, as distâncias, o difícil acesso e a falta de políticas de comunicação (internet, telefonia, rádios comunitárias, energia etc.), têm agravado ainda mais a ausência de participação desses grupos e comunidades, somados as pressões dos racismos sobre esses grupos. A impossibilidade dos quilombolas e indígenas participarem ou a pouca participação e a pouca capacidade de acompanharem e avaliarem suas pautas, têm gerado prejuízos incalculáveis, principalmente no que se refere à implementação de políticas públicas que respeitem a diversidade regional, linguística e educacional. É preciso registrar que entre os povos indígenas existem mais 200 línguas próprias e o Estado não se preparou para lidar com essa diversidade linguística. O processo de colonização que impôs a esses grupos a língua portuguesa silenciou conhecimentos importantes, fato esse que tem gerado prejuízos incalculáveis a cultura nacional. Como que povos com formação cultural “multilíngue” têm problemas de acessibilidade linguística? Outra questão importante é referente às terras indígenas, que hoje são alvos dos grandes empreendimentos do agronegócio, mineração, madeiras. Essas pressões têm levado o Congresso Nacional a apresentar diversos projetos de Leis e Emendas Constitucionais, a exemplo

da PEC 215/00<sup>15</sup> que, caso seja aprovada afeta diretamente os direitos indígenas, quilombolas e as áreas de preservação ambiental, alterando de forma danosa o que foi aprovado na Constituição Federal de 1988, relacionados e esses temas. Esse cenário sido em parte responsável pela instalação e intensificação dos fortes conflitos e tem vitimado muitos lideranças indígenas e quilombolas, inclusive com vários assassinatos de mulheres e crianças desses dois grupos. Também não podemos descolar esses fatos do racismo institucional por onde se consolida parte desse cenário de violação de direitos dos povos e comunidades tradicionais ainda que no caso dos indígenas estes estejam tutelados pelo Estado através da FUNAI, que apesar dos esforços não contempla as demandas dos diferentes grupos indígenas nas diferentes áreas da territorialidade que abarcam a cultura, trabalho, educação e saúde física e mental desses povos e ainda não consegue alcançar o universo desses povos e no caso dos indígenas, ficam prejudicados ainda os índios que vivem isolados e os desaldeiados.

## II - Ideias e desafios para o futuro para os povos indígenas

Diante das desigualdades sociais descritas aqui e que não traduzem a totalidade das questões pertinentes aos diferentes grupos e das diferentes demandas a exemplo da pobreza e a falta de acesso à direitos básicos como moradia, saneamento, justiça, trabalho, saúde, educação e da falta de respeito com todas(os) as(os) brasileiras(os) sugere-se:

- a) Desenvolver políticas para fortalecimento e incentivo à participação nas instâncias mais próximas das comunidades de base;
- b) Democratizar o acesso aos meios digitais;
- c) Retomar e garantir direitos como a titulação de terras quilombolas e indígenas;
- d) Programar a valorização nos currículos edu-

15. PEC 215 é uma proposta de emenda constitucional brasileira, tem a intenção de delegar exclusivamente ao Congresso Nacional o dever de demarcação de territórios indígenas e quilombolas, bem como a ratificação de um terreno já aprovado. Seria proibir a expansão de áreas indígenas já existentes. Uma das seções propostas prevê compensação da União aos agricultores que possuem propriedades absorvidos pelas áreas demarcadas como terras de pessoas indígenas. A Constituição Federal considera que as terras indígenas pertencem à União e, portanto, não há compensação para aqueles que perdem a posse do território quando a demarcação é reconhecida.

cacionais das culturas das comunidades quilombolas e indígenas;

e) Consolidar políticas e marcos legais mais céleres para reconhecer e reconhecer as terras indígenas;

f) Construir mecanismos mais efetivos de participação dos índios, inclusive assegurando a consulta pública livre e informada, quando se tratar de ações que afetem seus direitos territoriais e autonomia desses povos;

g) Ampliar e fortalecer os espaços e mecanismos de combate ao racismo;

h) Implementar políticas que promovam a inclusão efetiva das artes indígenas nos espaços de cultura dos diversos Estados da federação;

i) Estruturar e produzir material educativo para ser trabalhado nas escolas e universidades, que possibilite o estudo, a pesquisa, a vivência e o respeito sobre as diversas culturas indígenas do Brasil;

j) Incluir de forma obrigatória o estudo das sociedades existentes no Brasil, antes da chegada dos Europeus, com a necessária remarcação dos marcos temporais nos livros didáticos, a exemplo do que ocorre no México;

k) Estruturar e rearticular as políticas, programas e forma de atuação da FUNAI.

### III - Ideias e desafios para o futuro para as comunidades quilombolas

a) Realizar política para fortalecimento e incentivo à participação nas instâncias mais próximas das comunidades de base;

b) Democratizar o acesso aos meios digitais;

c) Retomar a garantia de direitos como a titulação de terras quilombolas;

d) Desenvolver e implementar programa de valorização nos currículos educacionais das culturas das comunidades quilombolas, fortalecendo as diretrizes nacionais curriculares para a educação escolar quilombola;

e) Consolidar políticas e marcos legais mais cé-

leres para reconhecer e titular os territórios quilombolas;

f) Construir mecanismos mais efetivos de participação dos quilombolas, respeitando as especificidades de cada região, inclusive assegurando a consulta pública livre e informada, quando se tratar de ações que afetem a vidas das comunidades quilombolas;

g) Ofertar cursos de graduação e pós-graduação, direcionados à população quilombola, a partir dos interesses de desenvolvimento dos seus territórios;

h) Estruturar uma política integrada de acesso ao crédito para moradia, produção alimentar e comercialização dos bens para a população quilombola;

i) Operacionalizar uma política integrada de educação, saúde, cultura, desenvolvimento e emponderamento para a população quilombola brasileira;

j) Reorganizar e estruturar o INCRA, dando-lhes as condições (recursos humanos, financeiros e autonomia política) necessárias para efetivar a política de identificação, reconhecimento e regularização dos territórios quilombolas.

### IV – TRABALHO, DIGNIDADE E ORGANIZAÇÃO POLÍTICA

As (Os) trabalhadora(e)s do Brasil estão sendo vítimas de um processo violento de ruptura com as leis trabalhistas duramente conquistadas. A classe trabalhadora está submetida a um retrocesso capaz de tornar as trajetórias familiares da maioria da população um lastro de reprodução da pobreza distanciando e alimentando o tamanho da base da pirâmide social em que, as pessoas, em sua maioria, são alijadas de condições dignas de trabalho, saúde e educação.

Se incluir ou interseccionar gênero, geração, região geográfica e raça à categoria das trabalhadoras, terão um quadro ainda mais devastador porque as mulheres no mercado de trabalho sofrem exclusão por diferentes fatores, inclusive o biológico como uma possível maternidade.

Mulheres negras ainda estão representando o serviço doméstico e ingressam cedo na profissão que, apesar dos progressos, ainda não tem os mesmos direitos das outras categorias trabalhadoras. Esses fatores tornam as trabalhadoras negras parte do grupo mais vulnerável às desigualdades sociais. Segundo o Ipea 2009, chefiam famílias e isto significa que sofrerão triplamente com os efeitos das reformas por serem trabalhadoras, mulheres e negras.

Para os trabalhadores e trabalhadoras em geral do campo e da cidade das classes subalternizadas, especialmente para os que trabalham sem vínculo empregatício, para as categorias que têm os menores salários e menor qualificação profissional, a participação se torna algo ainda mais desafiador, já que esses sujeitos, que por sua vez são sobrecarregados pelas intensas cargas de trabalho impostas, muitas vezes pelas precárias condições de trabalho e muitas vezes são alijados completamente de participar de outras decisões para além do voto. Nesse sentido, é preciso encontrar caminhos que permitam que esses grupos possam participar das decisões e organizações que promovam o fortalecimento da democracia e a luta por direitos trabalhistas outrora conquistados.

Portanto, pensar a democracia significa ampliar a lógica e o alcance do direito ao voto, se alargando para o exercício da cidadania, se tornando um processo contínuo de acompanhamento da representação do povo. O desafio posto é a participação com base na perspectiva de fortalecer os coletivos para proposições, ações, fiscalização e acompanhamento dos eleitores às pautas assumidas pelos poderes (legislativo, executivo e judiciário) e, no caso dos poderes legislativos e executivos, incorporadas às plataformas de campanha que muitas vezes são alteradas sem dialogar com aqueles e aquelas que elegeram.

#### **IV - IDEIAS E DESAFIOS PARA O FUTURO PARA OS TRABALHADORES GERAIS URBANOS E RURAIS:**

a) Ofertar uma política de inclusão para os trabalhadores rurais e urbanos no sistema de crédito

para moradias, priorizando os de menor poder aquisitivo;

b) Construir, em parcerias com estados e prefeituras, políticas educacionais, culturais e de saúde, direcionadas à população trabalhadora urbana e rural, que viabilizem seu crescimento educacional, político e cultural;

c) Empregar, em parcerias com estados e prefeituras, políticas para o lazer, a cultura e o turismo interno, destinados aos trabalhadores e trabalhadoras do campo e da cidade;

d) Estruturar políticas de qualificação educacional, cultural e profissional, para os trabalhadores e trabalhadoras, nos turnos noturnos e nos finais de semana, em parcerias com estados e prefeituras, nos diversos espaços ociosos das escolas;

e) Assegurar aos trabalhadores, urbanos e rurais, acesso ao sistema de previdência social, de forma justa e equânime;

f) Otimizar políticas de transporte público que facilitem e possibilitem aos trabalhadores um percurso humanizado e digno ao local de trabalho, de estudos, de saúde, cultura e lazer;

g) Retomar a ideia de organização nos locais de trabalho em novas formas e modelos, incluindo os digitais;

h) Retomar a política de formação profissional e digital para as/os trabalhadoras/es;

i) Incentivar o surgimento de novos sindicatos;

k) Acrescentar ao auxílio desemprego outras formas de reinserir o trabalhador no mercado de trabalho;

l) Igualar os direitos das trabalhadoras domésticas e, ao mesmo tempo, criar incentivos fiscais para as/os empregadora(e)s;

m) Enfrentar com mais rigor com o trabalho escravo. Criar indenização significativa para amparar e diminuir a prática do trabalho escravo;

n) Reelaborar o programa “Primeiro emprego”, com ênfase na conclusão da educação básica da(o) jovem;

o) Retomar a discussão sobre a reforma da pre-

vidência com ampla participação da população;

p) Revogar a Lei da reforma trabalhista e refazê-la com a participação da população;

q) Garantir a não terceirização da educação, saúde e segurança;

r) Criar um portal para participação da(o)s trabalhadora(o)s para acompanhamento das aplicações do FGTS, INSS e outros fundo oriundos do trabalho.

## 2- Equidade racial e educação da população negra

Para o povo negro que compõe 53,9%\* (IBGE, 2017) da população brasileira, a representação política constitui, hoje, a possibilidade de continuidade das políticas públicas surgidas das pautas da longa luta pela visibilidade e superação da exclusão e racismos que elevaram a população negra aos mais altos níveis de desigualdades frente ao grupo branco. Com base em diversas fontes de dados, ainda é preciso construir políticas de combate ao racismo frontal, institucional e estatal e retomar as políticas públicas que tiveram seus ciclos interrompidos sem os avanços pretendidos rumo à equidade racial.

Em relação à juventude, é preciso que haja políticas públicas educacionais específicas, pois conforme publicação do IBGE (2016) sobre a disparidade entre idade/série de jovens entre 18 a 24 anos, os negros continuam em situação de desigualdade em relação à população branca, uma vez que fazem parte dos 53,2% de estudantes que em 2015 ao invés de compor o quadro do ensino superior, ainda estão retidos no ensino fundamental ou médio. Para a população branca este percentual de retenção cai para 29,1%.

Diante do quadro político que ocupou as instâncias dos poderes desde 2016, pode se observar o desmonte das instituições e estruturas que articulavam e fomentavam a participação social. Hoje, o projeto para o desenvolvimento no país busca consolidar um Estado economicista, inclinado a forma de pensar políticas universais em nome de uma falsa democracia e viabilizar políticas públicas não dirigida aos mais necessitados, agravando as-

sim as desigualdades sociais, a vulnerabilidade de certos grupos e o atraso no acesso aos direitos sociais, à equidade de raça e de gênero.

No campo da educação superior os programas, como ENEM, PROUNI, FIES, SISU entre outros, cumpriram parte da finalidade de avaliar a qualidade e a efetividade da política da educação básica e promover o ingresso da população de baixa renda e negra para o ensino superior. O destaque fica para a lei de cotas raciais (Lei 12.711/12) como parte da política de democratização do acesso à educação universitária e que até 2015 havia promovido o ingresso de mais 150 mil negras e negros nas instituições superiores de ensino. Outro aspecto que cabe relevo é o PROUNI, que proporcionou um crescente número de bolsas ofertadas até o primeiro semestre de 2015, alcançando 213.113 beneficiários. Outro avanço pode ser observado também na política para preenchimento de vagas nos concursos públicos, Lei 12.990/14 permitindo uma mudança significativa no perfil dos docentes e servidores técnicos das universidades e institutos federais.

A exemplo de outros direitos conquistados, como o Estatuto da Igualdade racial/2010, as alterações feitas no texto da LDB/96 pela Lei 10.639/03 com objetivo de promover a valorização da cultura afro-brasileira e africana (falar sobre a 10.639) e os esforços feitos para ampliar a participação, não responderam ao tamanho das demandas, inclusive na educação básica. Temos acumulado retrocessos com a votação de temas sem prévio debate, consulta e esclarecimento às instâncias de representação da sociedade e aos envolvidos diretamente no ato da educação escolarizada. Entre os últimos temas que mereceram destaque foi legislado o fim do Estado Laico e da liberdade religiosa, dificultando, assim, a valorização das diferentes culturas, o combate ao racismo e ao fundamentalismo religioso. No caso dos quilombos e indígenas, as alterações das leis têm sido feitas sem obediência aos tratados e convenções internacionais que ganharam força de leis brasileiras, como é o caso da Convenção 169 da OIT que assegura a esses grupos o direito à consulta prévia, livre e informada.

Ainda que o Brasil esteja em um cenário propício ao abreviamento do ciclo de políticas sociais e contrário ao que é justo para o povo brasileiro, em especial para os não brancos, não se pode deixar de pensar o futuro sem um projeto de sociedade que almeje garantir o acesso das crianças negras desde a creche, o sucesso e a permanência no sistema educacional como uma política pública focal cujo objetivo seja diminuir ou erradicar os índices de evasão escolar, de defasagem idade/série e mesmo a qualidade da proficiência que tanto agravam e retardam o processo de equidade entre negros e brancos, desfazendo a possibilidade de concorrência justa por melhores condições de vida, uma vez que estas crianças e jovens com trajetórias educacionais prejudicadas ou interrompidas dificilmente chegam a frequentar e dar continuidade aos estudos até a universidade.

#### **V - Ideias e desafios para o futuro para enfrentar as desigualdades entre negros e não negros**

Por ser um desafio que envolve a maioria da população brasileira, cabe pensar proposições que se interliguem na esfera federal, estadual e municipal e que as políticas tenham diálogo entre si. Para isto, gestores de políticas públicas precisarão ter uma formação que permita um olhar para a macroestrutura com a finalidade de identificar as intersecções dos problemas estruturais que tornam a população negra ainda mais suscetível às desigualdades de raça e gênero.

a) Promover um debate nacional sobre desigualdade racial a fim de trazer ao conhecimento geral as questões raciais do Brasil e os impactos na educação, saúde e trabalho. O objetivo é sair do doloroso racismo frontal, que deve ser combatido, para os impactos na cidadania da população negra;

b) Investir mais em políticas educacionais focais para a população negra, haja visto o tamanho da desigualdade entre negros e brancos;

c) Ampliar a lógica do sistema de cotas para mulheres negras nos programas de ingresso dos filhos em creches;

d) Rever os critérios para o programa bolsa-família no sentido de que haja meios mais eficazes de acompanhar o desenvolvimento das/os estudantes;

e) Pensar em uma política para avaliar os sistemas educacionais quanto à implementação da Lei 10.639/03 e do combate ao racismo através das ações pedagógicas das SEE dos estados e municípios e, conseqüentemente, das escolas;

f) Criar um canal direto de formação para professoras/es, gestoras/es e comunidade sobre educação para as relações raciais;

g) Incentivar a criação de fóruns, nacionais, estaduais e municipais, como mecanismos de incentivo e participação da população, ao mesmo tempo de formação para estimular o cumprimento da Lei 10.639/03;

h) Fazer uma reforma política que inclua obrigatoriamente homens e mulheres, negros e negras, na lista de candidatos aos cargos eletivos e nos diversos cargos de gestão, no âmbito dos três poderes;

i) Desenvolver uma política efetiva para resgate de crianças negras em situação de vulnerabilidade com infraestrutura repensada para elas em suas especificidades, bem como de suas famílias;

j) Realizar política de apoio econômico, acompanhamento psicológico e educacional para as crianças negras que tenham pais ou responsáveis usuários de drogas;

k) Promover programa de formação para professores no combate às drogas.

### **3 - LGBTT, cidadania para todas e todos**

A construção de uma sociedade sem homofobia, sexismo, machismo, disposta no tripé da cidadania LGBTT nacional, com a criação da Coordenação-Geral LGBTT na Secretaria de Direitos Humanos, o lançamento do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBTT e a instalação do Conselho Nacional LGBTT, na atual conjuntura, a onda conservadora marcada por violações aos direitos fundamentais, aponta para retrocessos nas conquistas.

Ao mesmo tempo em que o movimento LGBTTT ganhou visibilidade, cresceu os crimes de homofóbicos e o fundamentalismo religioso que avança sobre a laicidade do Estado, pressionando os governos contra as diversas ações que geraram incipientes políticas públicas, como o reconhecimento das uniões estáveis homoafetivas para fins de imposto de renda e previdenciário, reconhecimento do nome social das pessoas trans, o Disque 100, além Pacto Federativo contra a Homofobia.

No Brasil, a expectativa de vida da população transexual é de 30 anos, comparados aos 75 anos da população geral, é um dado criminoso. Nosso país é um dos que mais assassina a população LGBTs no mundo. Segundo relatório do Grupo Gay da Bahia, a cada 27 horas, um cidadão LGBTs é assassinado em alguma parte do território nacional.

O momento atual aponta para a necessidade de um marco legal, de institucionalização das políticas LGBTTT, de uma educação que respeite a diversidade nas escolas de todos os níveis, a municipalização das políticas públicas LGBTTT das ações de combate à homofobia, e de programa específico “Promoção da Cidadania LGBTTT”, da efetivação no Sistema Único de Saúde (SUS), da Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, de ações de saúde e de criminalização de qualquer discriminação por orientação sexual e por identidade de gênero.

## **VI - Ideias e desafios para o futuro para os grupos LGBTTT**

Construção de cartilhas educativas, para serem trabalhadas nas escolas, enfocando a diversidade de gênero na humanidade, o respeito e o combate à violência contra a população LGBT, expressas por meio dos insultos, piadas, agressão física e discriminação nos lares, locais de estudo, de trabalho, religiosos e de lazer etc.;

Desenvolvimento de programas de comunicação, em todos os setores, visando a construção da inclusão, respeito, acolhimento e empodera-

mento da população LGBTTT;

Inserção da população LGBTTT no Plano Nacional de Educação, com o direcionamento de políticas de combate ao bullying e a homofobia nas escolas;

Otimização de políticas públicas de empoderamento que trabalhem na população LGBTTT possibilidades de superação dos preconceitos e estigmas, visando a inclusão participativa e ativa na sociedade brasileira;

Inclusão da diversidade nos diversos ambientes de trabalho, através de programas e políticas para tal fim;

Construção de programas que permitam parcerias com estados, prefeituras e agentes sociais para acolhimento/atendimento no combate à LGBTfobia, no fortalecimento da política de Direitos Humanos, no desenvolvimento de políticas para saúde da população LGBT entre outros temas;

Organização de uma Emenda à Constituição (PEC) que garanta o casamento civil igualitário;

Criação de dispositivos legais que permitam o direito de casais homoafetivos adotar filhos e registrá-los em nome do casal;

Criminalização da homofobia em todos os âmbitos;

Articulação, no âmbito do governo federal, de uma política voltada à população LGBTTTs envolvendo Educação, Saúde, Cultura, Assistência Social, Trabalho, Previdência, Direitos Humanos e Justiça;

Fortalecimento do Conselho Nacional LGBT para fortalecer a participação e o controle social sobre as políticas públicas LGBTs;

a) Criação de um programa para prevenção, tratamento e testagem de jovens LGBT;

b) Efetivação de um Marco Legal que criminalize crimes de ódio com base na orientação sexual ou identidade de gênero;

c) Estruturar programas de habitação considerando os critérios de vulnerabilidade social da população LGBT;

d) Garantir a integralidade do uso do nome social, para funcionários e usuários de todo o fun-

cionalismo público ou privado;

e) Reforma política que inclua obrigatoriamente membros da população LGGBTs na lista de candidatos aos cargos eletivos.

## SUBEIXO 5 - DEMOCRACIA, DESIGUALDADE E ACESSO A DIREITOS

### I – Conceituação e problematização

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo. Em termos de desigualdade de renda, ocupamos a 10ª posição, mas quando se considera a renda de 1% dos brasileiros mais ricos que estão no topo da pirâmide, somos o país de maior concentração de renda do mundo: “os seis maiores bilionários do país juntos possuíam riqueza equivalente à da metade mais pobre da população”. Para além da concentração da renda, as desigualdades socioeconômicas expressam padrões históricos de desenvolvimento com elevada concentração das riquezas acompanhada de acúmulos de déficits sociais com repercussões nas diversas esferas da produção e da reprodução das condições de vida da maioria da população.

A concentração da renda, da riqueza e do acesso aos serviços essenciais está intimamente entrelaçada aos aspectos regionais, políticos, étnicos/raciais, de gênero e de classe social, expressando múltiplas dimensões de um mesmo fenômeno da desigualdade: “entre pobres e ricos, entre mulheres e homens, entre categorias de raças, as quais, por sua vez, manifestam-se na renda, no acesso a serviços, na participação política. (...) O fenômeno da desigualdade é muito mais complexo do que apenas sua dimensão monetária” (Arretche, 2015, p. 6). Estudo publicado pelo IPEA permite uma compreensão dessa complexidade ao demonstrar que “apesar do avanço no combate à pobreza, 50,3% dos brasileiros ganham abaixo do salário mínimo, e 88,3% das mulheres negras morando em áreas rurais ganham menos de um salário mínimo, em contraste com 42,8% dos homens brancos

urbanos”. Além dessas desigualdades, o Brasil é marcado pela disparidade regional com os melhores indicadores sociais concentrados no sudeste e sul do país, enquanto o norte e o nordeste abrigam a maior parte dos brasileiros com baixa renda e com os maiores déficits sociais.

Os dados das desigualdades impressionam, sobretudo em um país que conquistou posição elevada entre as maiores economias do globo terrestre, mostrando que a manutenção de parte significativa da população em condições de pobreza e de extrema pobreza é uma questão estrutural do modelo hegemônico de desenvolvimento capitalista, mas com fundamentos de ordem ética que são amparados em padrões culturais de sociabilidade, a exemplo do racismo e do patriarcalismo. Da mesma forma, os padrões políticos autoritários e centralizadores cristalizam, reproduzem e aprofundam as desigualdades, concentram o poder e limitam a participação popular nas decisões estratégicas, expressando as nossas fragilidades democráticas. Além da ausência de um projeto popular nacional de desenvolvimento, dotado de legitimidade e com perspectiva de longo prazo, as instituições democráticas têm sido, historicamente, desconsideradas, fragilizadas e rompidas para atender aos interesses dominantes do capital nacional e internacional.

Do ponto de vista histórico, alguns fatores da nossa formação social econômica e política explicam a situação de desigualdade extrema. A herança de quase quatro séculos de escravidão está estreitamente relacionada aos demais aspectos estruturais da colonização, aos interesses econômicos de exploração da terra, de suas riquezas e de sua gente, tendo criado profundas cisões entre regiões, entre pobres e ricos, entre negros e brancos, entre homens e mulheres, marcando profundamente a forma de organização da sociedade, da economia e do Estado. Segundo Darcy Ribeiro (1995), a “primazia do lucro sobre a necessidade, gerando um sistema econômico acionado por um ritmo acelerado de produção exigida pelo mercado externo” gerava uma “penúria generalizada da população local”. Ao longo da história, as distintas formas assumi-

das pela sociedade brasileira são formas de ajustamento aos imperativos externos, de modo que, “ao contrário do que ocorre nas sociedades autônomas, aqui o povo não existe para si e sim para outros” (Op. Cit., p. 251). Chegamos ao Século XXI como um país que se constrói de costas para si mesmo, “uma sociedade que se constitui sempre sangrada para servir a desígnios alheios e opostos aos seus” (Op. Cit., p. 452).

## II - Diagnóstico

O crescimento da desigualdade social no Brasil é também o resultado de um processo nacional de modernização conservadora. Para Paul Singer (1986, p. 93), “a luta ao redor da repartição da renda esteve na origem e no fim do regime militar”, de forma que, com o golpe de 1964, “O crescimento livre da economia capitalista no Brasil – livre das reivindicações dos trabalhadores das cidades e do campo – tornou-nos campeões mundiais da desigualdade” (Op. Cit., p. 69). Ao comparar a renda apropriada pelos 60% mais pobres e os 10% mais ricos no Brasil, Singer (1986) demonstra que, entre 1960 e 1980, a desigualdade havia aumentado ainda mais com a redução da renda apropriada pelos mais pobres de 24,9% para 19,6%, enquanto a renda dos mais ricos subiu de 39,6% para 47,7% do total. São esses os resultados da política de arrocho salarial e de desvalorização do salário mínimo praticada pelo regime militar, de forma que os ganhos do chamado “milagre econômico brasileiro” (1968-1972) foram quase integralmente apropriados pelos 10% mais ricos e, dentro desse grupo, pelos subgrupos de renda ainda mais elevada: “A renda média do 1% mais rico era 28,7 vezes maior que a dos 60% mais pobres, em 1960; dez anos depois, tornara-se 42,2 vezes maior” (Op. Cit., p. 68/69).

O agravamento das desigualdades sociais e regionais reafirmaram a tese de Celso Furtado (1978) de que a dinamização econômica conduzida pelo regime autoritário carecia de um projeto social subjacente. O crescimento econômico, enquanto processo de acumulação ou de aumento da produtividade econômica, foi

incentivado e alcançado sem uma direção política capaz de responder às necessidades e aspirações da maioria da população.

Por outro lado, com a estagnação do modelo de crescimento econômico e a crise política do Regime, em um contexto de empobrecimento geral, no final da década de 1970, a renda passou a se repartir menos desigualmente. Para Singer, essa situação está relacionada tanto ao ressurgimento do movimento operário que passou a exercer uma pressão redistribuidora (lado positivo), quanto à queda da renda familiar (lado negativo) em todos os grupos de renda. Ressalta que “a situação de baixo crescimento com elevação do custo de vida também não é uma situação ideal para redução de desigualdades” (Op. Cit., p. 81). Na década de 1980, entretanto, período em que a crise agravou-se substancialmente, houve forte redução da renda média da população e aumento na desigualdade, de modo que o regime militar legou à nova democracia em formação uma repartição da renda extremamente desigual: “O pico da desigualdade de renda ocorreu em 1989, final do governo Sarney, quando o piso da renda dos 5% mais ricos correspondia a 79 vezes o teto da renda dos 5% mais pobres” (Arretche, 2015, 1).

Desconcentrar a renda tornou-se, por isso, uma prioridade no processo de redemocratização nacional, tanto do ponto de vista da justiça social, quanto do ponto de vista político: “É a tarefa histórica da democracia a ser instaurada no país” (Singer, 1986, p. 93). Nesse contexto, a Assembleia Nacional Constituinte concentrou esforços no sentido de ampliar a intervenção social do Estado, garantindo e criando mecanismos de viabilização de direitos civis, políticos e sociais. Assim, a redução das desigualdades tornou-se um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme expresso no inciso III do art. 3º da Constituição de 1988: “[...] erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Os avanços constitucionais indicavam que o marco institucional da democracia seria a melhor forma de conduzir um projeto nacional de desenvolvimento com justiça social.

Durante a década de 1990, em uma conjuntura dramática de aumento do endividamento externo, de estagnação econômica e, portanto, de crescimento da pobreza e da desigualdade social no país, estabeleceu-se um clima de tensão e de desacertos entre as reformas sociais constitucionalmente previstas e as políticas neoliberais orientadas pelas estratégias privatizadoras de mundialização e financeirização do capital. Ao contrário do que previa a Constituição de 1988, ocorreu uma “erosão do sistema público de proteção social, caracterizada por uma perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social, seu reordenamento e pela crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora” (Yazbek, 2012, p. 303).

Tal realidade mostra que a estabilidade do regime da democracia liberal, apesar de fundamental, não é condição suficiente para redução das desigualdades. Ao analisar as trajetórias das desigualdades no Brasil entre 1960 e 2010, Arretche (2015) destaca que “o primeiro efeito da democracia sobre a desigualdade seja corrigir seus aspectos mais inaceitáveis”. No entanto, a continuidade desse processo requer a “adoção de políticas redistributivas e a ampliação de investimentos sociais” (Op. Cit., p. 428), enfatizando a importância e primazia das políticas públicas para tornar possíveis mudanças sociais e econômicas substantivas: “Políticas importam! Mais que isso: deslocamentos nos padrões de desigualdade requerem políticas implementadas por um longo período de tempo” (Op. Cit., p. 7).

O fato é que entre 1988 e 2015, houve uma redução de 37% para menos de 10% da parcela da população abaixo da linha da pobreza. No entanto, somente nos últimos 15 anos, o Brasil obteve significativo progresso no combate à pobreza, sobretudo como resultado de investimentos públicos em saúde, educação e proteção social. Mais de 28 milhões foram retirados da pobreza e o índice de Gini teve uma queda de 16%, caindo de 0,616 para 0,515, desde 1988. Nesse período, também houve a universalização do acesso à educação básica e uma impor-

tante expansão de diversos serviços essenciais, destacando-se o acesso à água e à energia. Para isso, fez-se necessário ampliar o investimento social e em infraestrutura.

Não obstante termos logrado importantes avanços nas últimas décadas, são ainda frágeis as políticas de enfrentamento à pobreza e de redução de desigualdades. O recente estudo publicado pela Oxfam Brasil aponta que a maior parte da riqueza produzida no país continua sendo apropriada por poucos: “entre 2001 e 2015, os 10% mais ricos se apropriaram de 61% do crescimento econômico, enquanto a fatia dos 50% mais pobres foi de 18%. Neste mesmo período, a concentração de renda no 1% se manteve estável, no patamar de 22 a 25%” (Op. Cit., p. 19). Tal realidade denuncia a permanências dos mecanismos de concentração da renda e a carência de políticas estruturais de redução de desigualdades, inclusive no acesso aos serviços essenciais: “Dados de 2015 apontam que a cobertura de acesso a água, por exemplo, alcança 94% para quem está entre os 5% mais ricos, mas cai para 62% quando se trata dos 5% mais pobres. No caso de cobertura de esgoto, ela abrange 80% dos 5% mais ricos; porém, cai para menos de 25% se observados os 5% mais pobres”. (Op. Cit., p. 34).

Ainda mais grave é o fato de que os avanços recém-conquistados estão sob risco iminente diante das medidas de austeridade fiscal, extremamente severas e prejudiciais, que estão sendo adotadas desde 2015, com impactos desproporcionais, sobretudo para a parcela da população em situação de vulnerabilidade. Os indicadores sociais já captam o crescimento da pobreza, quebrando uma sequência de cerca de dez anos de queda contínua.

Ademais, o Brasil vive hoje o aprofundamento de mais um golpe de suas elites, orientado por uma forte ofensiva neoliberal e imperialista, com suporte parlamentar, midiático e jurídico que rompeu com o estado democrático de direito e promove uma regressão civilizacional, com a degradação dos valores básicos de sociabilidade e de solidariedade.

Dessa forma, os riscos para o futuro são ainda maiores, tendo em vista um conjunto de iniciativas de redução de direitos sociais que foram e estão sendo encaminhadas a partir de 2016 pelo poder executivo e que estão sendo amplamente propagandeadas pela mídia e aprovadas pelo poder legislativo. A ampla terceirização e as demais medidas da contrarreforma trabalhista conduzem a uma ampliação da precarização das condições laborais e queda na remuneração do trabalho.

Mais grave ainda foi a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95), que congela o gasto público real por vinte anos: “um volume significativo de recursos vem sendo desviado de importantes programas sociais para pagamentos do serviço da dívida, ameaçando exacerbar os níveis extremos de desigualdade econômica”. Significa que nas próximas duas décadas, resultará em significativas perdas para investimentos na saúde, educação, moradia, assistência social, entre outras. Da mesma forma, estudos realizados pela Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos mostram que se a atual proposta de Reforma da Previdência (PEC 287) for aprovada, a principal política redistributiva do país será seriamente prejudicada. Para se ter uma ideia da grandeza do impacto social desta contrarreforma, o documento mostra que, em 2015, o Regime Geral da Previdência Social beneficiava, direta e indiretamente, 99 milhões de pessoas, quase a metade da população do país. Agregando o Benefício de Prestação Continuada e o Seguro Desemprego, somam-se outros 40 milhões de beneficiados da Seguridade social: “Ou seja, em 2015 ela transferiu renda para 140,6 milhões de indivíduos, cujos benefícios são próximos do piso do salário mínimo”. O desmonte de direitos, com redução do orçamento das políticas sociais e a precarização dos serviços públicos, expressa o ideal neoliberal de um “estado mínimo para os pobres e máximo para as elites”.

Diante da realidade presente e dos riscos futuros anunciados, reafirma-se o enfrentamento às desigualdades sociais como um imperativo ético,

considerando que as graves diferenças socioeconômicas existentes são inaceitáveis, pois expressam a negação de direitos humanos universalmente reconhecidos. Tanto a violência cotidiana que tira a vida de milhares de jovens negros e negras pobres nas áreas urbanas quanto a mortalidade infantil e a baixa expectativa de vida ao nascer nas áreas rurais empobrecidas do norte e do nordeste do Brasil são expressões dessas desigualdades. A garantia de direitos sociais básicos e o acesso a serviços essenciais (moradia, oferta de água, saúde e educação, entre outros), requerem não apenas políticas e programas setoriais, mas a construção de um projeto de nação que faça prevalecer os critérios políticos públicos sobre os interesses e a lógica econômica privada dos mercados: “quando o projeto social dá prioridade à efetiva melhoria das condições de vida da maioria da população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento. [...] Ela é fruto da realização de um projeto, expressão de uma vontade política” (Furtado, 1984, p. 12).

Para isso, o Estado é o instrumento fundamental, com suas funções reguladoras e de intervenção, combinadas com os avanços da participação política dos setores populares nas decisões nacionais. Parte-se do pressuposto de que os investimentos sociais públicos têm impacto direto na redução das desigualdades, sobretudo por meio das políticas distributivas de seguridade social (assistência social e previdência) e pela oferta de serviços essenciais, conforme previstos no Art. 6º da Constituição Federal como direitos sociais: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados”.

No entanto, para cumprimento do que está previsto constitucionalmente, faz-se necessário recuperar a democracia no país. Conforme explicitado, o enfraquecimento das instituições da democracia funciona como empecilho à participação popular e amplia a margem para os interesses privatistas que atuam na retroalimentação das desigualdades. É nesse sentido que Celso Furtado chama atenção para o fato de que

o caminho para a sustentabilidade do desenvolvimento passa pela consolidação da democracia:

Portanto, o ponto de partida do processo de reconstrução que temos de enfrentar deverá ser uma participação maior do povo no sistema de decisões. Sem isso, o desenvolvimento futuro não se alimentará de autêntica criatividade e pouco contribuirá para a satisfação dos anseios legítimos da nação. (FURTADO, 2000, p. 313)

### III- Ideias e desafios para o futuro:

#### Propostas

1. Para garantir os avanços sociais conquistados no processo de redemocratização, é necessária a revisão e a revogação de medidas recém-adotadas, a exemplo da Emenda Constitucional 95/2016, que descaracterizam e basicamente impedem o cumprimento do objetivo constitucional de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

2. A retomada do social enquanto responsabilidade estatal requer avanços na institucionalização nas políticas e programas, garantindo estatutos jurídicos consolidados que possibilitam a ampliação da proteção social junto aos setores mais pobres da população, com o intuito de reforçar a lógica dos direitos sociais. Nesse mesmo sentido, é preciso garantir institucionalmente a ampliação das políticas afirmativas de gênero e de etnia que são necessárias à superação das diversas formas de discriminação e das violências que sofrem esses segmentos da sociedade.

3. Como alternativa às medidas fiscais restritivas é preciso adotar medidas de redução da sonegação e evasão fiscal e promover a redistribuição da carga tributária, diminuindo a incidência de tributos indiretos e aumentando os tributos diretos, ampliando a tributação sobre os ganhos de capital e das grandes fortunas, orientada pelos princípios da justiça fiscal.

4. A dinamização da economia é outro fator necessário para aumento da capacidade redistributiva, sobretudo mediante a ampliação da oferta de trabalho e aumento da massa salarial. Estudos

de Neri (2010) mostram que o fator que majoritariamente contribuiu para os incrementos na renda do brasileiro provém da renda do trabalho, o que explica 76% da renda média percebida pelos brasileiros. Segundo o PNUD, entre 2002 e 2016, o acesso ao trabalho e os aumentos reais no salário mínimo funcionaram como fatores fundamentais de redução de desigualdade de renda. Portanto é preciso dar continuidade à política de aumento real do salário mínimo e a ampliação de políticas públicas de trabalho voltadas à promoção do trabalho decente no Brasil, o que exige revisar e reverter a recém aprovada reforma trabalhista bem como a legislação que trata da terceirização, tendo em vistas que as mesmas promovem a precarização das relações de trabalho com forte potencial de reprodução das desigualdades estruturais.

5. É preciso garantir o direito às diversas formas de trabalho (assalariado, por conta própria, em regime familiar e em cooperação), o que requer a retomada de investimentos públicos estratégicos em infraestrutura social e produtiva, bem como a adoção de medidas de democratização do acesso a ativos econômicos e melhoria do ambiente institucional necessários ao desenvolvimento e otimização das potencialidades das diversas formas de economia popular e solidária no campo e na cidade.

6. A ampliação dos investimentos em políticas, programas sociais deve ser orientada pela necessidade de valorização dos serviços públicos universais, dotados de qualidade e escala para atendimento de demandas da sociedade. Estas políticas devem estar combinadas à redução de disparidades regionais, considerando que as regiões norte e nordeste do Brasil são as que mais acumulam déficits nos serviços sociais essenciais, concentrado os percentuais mais elevados de pessoas em situação de extrema pobreza.

7. A manutenção das políticas de transferência de renda também tem papel fundamental de superação da pobreza, tendo em vistas o acúmulo histórico de déficits sociais com a sistemática reprodução das condições de pobreza e da vulnerabilidade ao longo de séculos, o que deman-

da investimento social público por um período contínuo e duradouro. Além disso, essas políticas possuem grande potencial de abrangência e capilaridade, com o Programa Bolsa Família tendo alcançado 13,8 milhões de beneficiários em 2016.

8. A elevação da escolaridade deve ser compreendida como fator preponderante na ampliação da cidadania, contribuindo na redução de desigualdades: o aumento em anos de escolaridade está relacionado ao crescimento da renda per capita média dos 20% mais pobres no país (NERI, 2010). Por isso, faz-se necessário ampliar a educação básica com a oferta de vagas em creches e escolas infantis, melhorar a qualidade do sistema público de ensino fundamental e médio, enfrentando a significativa evasão escolar de jovens de baixa renda, e ampliar o acesso ao ensino superior, conforme as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação.

9. Outro esforço a ser continuado é a ampliação do acesso à moradia digna e aos serviços públicos de infraestrutura em áreas urbanas e rurais (saneamento, abastecimento de água, eletricidade, transporte público etc.), enquanto elementos indispensáveis à redução das desigualdades tendo em vistas que o acesso a estes serviços em nossa sociedade não está posto de maneira universal, mas sim fortemente relacionado à renda.

10. A redução das desigualdades requer a priorização de investimentos e a dinamização organizativa de espaços territoriais urbanos e rurais que são marcados por concentração de pobreza e de vulnerabilidades sociais. Para tanto, é preciso democratizar os mecanismos de planejamento e gestão com inversão do modelo de definição de prioridades passando da relação oferta/demanda para demanda/atendimento, considerando segmentos populacionais e territórios de identidade.

11. Para alcançar esses objetivos, além do urgente restabelecimento da normalidade democrática é preciso avançar na ampliação dos mecanismos de participação direta da população nas decisões estratégicas nacionais. Neste sentido, é necessário o fortalecimento das instâncias de participação da sociedade civil.

## Conclusão

A Construção de um governo participativo e democrático se constitui a partir de uma decisão política. As experiências exitosas no Brasil no âmbito da participação da população, na governança e na governabilidade, em muitos casos, não tiveram continuidade. Noutros, as autoridades driblaram as políticas participativas, esvaziando os espaços de decisão e instâncias de participação, ou mesmo desconsiderando as decisões que foram frutos de construções intensas de processos democráticos. Um exemplo bem claro desse retrocesso foi a desvirtuação das características do Orçamento Participativo por governos que sucederam as administrações petistas.

É a participação política dos cidadãos que permitirá assegurar direitos públicos. Também é o que permitirá a construção, como dever do Estado, da oferta de serviços públicos universais e necessários aos cidadãos, a exemplo da educação ampla, saúde, transporte público, cultura, moradia, segurança, bem-estar etc. A participação política também permitirá o controle e combate à corrupção e o uso privado da máquina pública. A participação política cidadã deve ser vista para além da ocupação dos espaços institucionais. Tendo sentido político de pressão com objetivo de construção das políticas públicas. Portanto, a participação pública precisa ser vista como uma relação política entre a sociedade civil organizada e o poder público. É preciso recuperar e rediscutir com os cidadãos brasileiros a Lei de Participação Social e investir em ações que possa favorecer a conscientização da população, além de funcionar e servir de modelos para os estados e municípios, e que ela possa também influenciar setores da iniciativa privada.

Ao pensar a crise de representação política e a democracia brasileira, não se pode perder de vista dois elementos cruciais: a crise cíclica do capital e a recorrente subordinação de projetos nacionais a organizados interesses econômicos internacionais, que marcam nossos 500 anos de história. O Estado brasileiro, na sua constituição, sempre teve como referencial os 300 anos de escravidão, permeado por pouquíssimos

mos períodos de exercício democrático. A elite que, historicamente, alternou-se na direção do Estado, o estruturou para manter as relações de exploração, desigualdade e dominação, tornando-o autoritário e pouco permeável à participação das demais classes sociais. Ao contrário, a ideologia hegemônica perpetuada pelos meios de comunicação cria e recria formas de aversão ao popular e ao cultivado pela classe que vive do seu trabalho. Portanto, o capitalismo no Brasil é mais perverso que nos países de seu centro. Moderniza-se de forma subalterna, sem projeto de nação, sem incorporação de ganhos civilizatórios que foram conquistados através das revoluções ao longo de sua história pelas classes operárias, camponesas, mulheres, negros e índios. Aqui, o capital agrário, industrial e financeiro, firmaram uma aliança por cima para promover mudanças nos padrões de acumulação capitalista de forma a assegurar seus privilégios e o controle do Estado.

Não é mais possível aceitar que maiorias de outrora (Índigenas) e maiorias atuais (mulheres e negros) continuem de fora do poder, sem participação política e sem representação nas esferas de decisão da sociedade. Estruturas de poder no estado ou na sociedade civil que não reconhecem a diversidade, não são democráticas. Um projeto de nação que articule a *Grande Sociedade* precisa, em essência, acertar contas com seu passado. Precisa pensar um projeto político longitudinal que inclua de fato a diversidade real da nação brasileira. Precisa assegurar nas instâncias política a representação de fato da maioria de mulheres, negros, indígenas e trabalhadores em geral. Um *Brasil Que o Povo Quer* deve espelhar seu povo. Esta é a condição *sine qua non* para uma democracia efetiva.

Outro aspecto impotente que debatemos neste texto sobre a democracia é a sua justificação legal. No âmbito da manutenção dos padrões de dominação representativa, o poder judiciário tenta restaurar a compatibilidade entre democracia e capitalismo. A manifestação mais óbvia é o compromisso com garantia das transações econômicas e contratos, independentemente dos danos à nação que eles possam produzir. O fortalecimento do papel do poder judiciário circunscreve no sistema político em que se coloca a possibilidade de amplificação simbólica da democracia através da visibilidade de intervenções judiciais aparecem como ações vanguardistas, como, por exemplo, a luta contra corrupção. Esse círculo interno hipervisível distrai a atenção do círculo externo do sistema político e da reprodução repressiva e antidemocrática das relações entre Estado, cidadãos, organizações e classe política, em especial das dinâmicas de racismo institucional e discriminação de gênero que chega a macular a imagem de uma presidenta legitimamente eleita pelo povo. O poder, que deveria resguardar a constituição, é o gerador da insegurança jurídica à democracia.

Somente um projeto de caráter popular e democrático poderá conduzir a nação brasileira aos processos virtuosos que possibilitem a superação das desigualdades sociais com a realização de nossas capacidades criativas e produtivas. Tal perspectiva requer democratização do Estado e dos meios de comunicação para que tenha relevância seu caráter público, voltado para os interesses da maioria da sociedade e não para beneficiar poucos que conseguem acessá-lo.

I - PNUD. 2017. "Relatório de Desenvolvimento Humano 2016".

II - Oxfam Brasil, 2017. A distância que nos une. Um retrato das desigualdades brasileiras. Disponível em: [https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio\\_A\\_distancia\\_que\\_nos\\_uno.pdf](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_uno.pdf)

III - ARRETCHE, Marta. Apresentação. in: ARRETCHE, Marta (org.) Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Unesp, 2015.p. 1 - 20

VI - IPEA, 2016. Retrato das desigualdades de Gênero e Raça. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores\\_pobreza\\_distribuiçao\\_desigualdade\\_renda.html](http://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_pobreza_distribuiçao_desigualdade_renda.html). Acesso em 23/12/2017.

V - Em 2011 o Brasil ocupou a posição de 6ª maior economia do mundo. No entanto, em 2016, "Dados do IBGE e do Fundo Monetário Internacional mostram que o tamanho do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil caiu 24,6% na comparação com 2014 quando convertido para a moeda norte-americana", passando a ocupar a nona posição entre 189 países, conforme a revista Exame, disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/pib-em-dolar-cai-25-e-brasil-cai-para-a-posicao-de-9a-economia-do-mundo/>.

- VI - Os golpes de estado são rupturas que alteram as regras e o funcionamento das instituições democráticas do Estado de Direito para promover mudanças no poder político sem a legitimidade da soberania popular.
- VII - RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- VIII - Corresponde à introdução do progresso técnico e crescimento econômico com manutenção de padrões sociais, culturais e políticos tradicionais ou conservadores.
- IX - SINGER, Paul. *Repartição da renda: pobres e ricos sob o regime militar*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.
- X - FURTADO, Celso. \_\_\_\_\_. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. São Paulo: Circulo do Livro, 1978.
- XI - ARRETCHE, Marta. (Op. Cit.)
- XII - YAZBEK, Maria Carmelita. *Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento*. Revista Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.
- XIII - ARRETCHE, Marta. *Conclusões: as políticas na trajetória da democracia à redução das desigualdades*. In: ARRETCHE, Marta (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Unesp, 2015.p. 423 - 455.
- XIV - Oxfam Brasil, 2017.
- XV - PNUD; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; IPEA. "Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – Radar IDHM". Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/radar-idhm/>. Acesso em 6/12/2017.
- XVI - INESC; oxfam; CESR. *Informativo Brasil: direitos humanos em tempos de austeridade*. Disponível em <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/biblioteca/publicacoes/outras-publicacoes/direitos-humanos-em-tempos-de-austeridade/view>.
- XVII - ANFIP/DIEESE, 2017. *Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira*. Disponível em [www.dieese.org.br/evento/2017/reformarParaExcluirCompleto.pdf](http://www.dieese.org.br/evento/2017/reformarParaExcluirCompleto.pdf). Acesso em 20/12/2017.
- XVIII - KOKAI, Erika. PEC 241: estado mínimo para os pobres e máximo para as elites financeiras. Disponível em <https://www.brasil247.com/pt/colonistas/erikakokay/260759/PEC-241-estado-m%C3%ADnimo-para-os-pobres-e-m%C3%A1ximo-para-as-elites-financeiras.htm>
- XIX - FURTADO, Celso. *Nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento*. Revista de Economia Política, São Paulo, v.4, n.3, p. 5-14, jul.-set.1984.(Centro de Economia Política).
- XX - FURTADO, Celso. *Reflexões sobre a crise brasileira*. In: FORMIGA, M.; SACHS, I. (Orgs.). *Seminário Internacional "Celso Furtado, a Sudene e o Futuro do Nordeste"*, Recife. Anais... Recife: Sudene, 2000. p. 311-317.
- XXI - NERI, Marcelo Côrtes. *A nova classe média: o lado brilhante dos pobres*. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2010.





## EIXO 3

### **É POSSÍVEL CONSTRUIR UM PAÍS MAIS JUSTO PARA TODOS?**

**INTEGRAÇÃO E COESÃO NACIONAIS, ATUAÇÃO DO ESTADO E A OFERTA  
DE SERVIÇOS PÚBLICOS E COLETIVOS NOS DIVERSOS TERRITÓRIOS DO  
BRASIL — POR UM NOVO FEDERALISMO DA CIDADANIA**

Coordenador: Carlos Brandão  
Secretário executivo: Greiner Costa

## SUMÁRIO

I – Sumário executivo e introdução.....	97
II – Conceituação e problematização.....	99
III – Diagnóstico.....	99
IV – Ideias e desafios para o futuro.....	102
V – Conclusões.....	131

## É POSSÍVEL CONSTRUIR UM PAÍS MAIS JUSTO PARA TODOS?

### INTEGRAÇÃO E COESÃO NACIONAIS, ATUAÇÃO DO ESTADO E OFERTA DE SERVIÇOS PÚBLICOS E COLETIVOS NOS DIVERSOS TERRITÓRIOS DO BRASIL POR UM NOVO FEDERALISMO DA CIDADANIA

#### I – SUMÁRIO EXECUTIVO E INTRODUÇÃO

O Brasil tem hoje 210 milhões de habitantes. Cerca de metade dessa população está excluída, de diversas formas, dos ganhos recentes do desenvolvimento socioeconômico e dos avanços da cidadania. Grandes extensões de seu território encontram-se segregados e grande parcela da sociedade, marginalizada e despojada das benesses do progresso material do século XXI. Segue sob ameaça nosso rico e complexo patrimônio cultural e imaterial, impondo sérios constrangimentos ao necessário processo civilizatório de fazer aflorar e valorizar nossa diversidade.

Em raros momentos de nosso longo processo histórico de acúmulo de atrasos e desigualdades buscou-se reverter esse processo, aumentando a capacidade do Estado de promover políticas públicas mais democráticas e inclusivas. Com a Constituição de 1988, buscou-se a construção de um pacto societário em torno da universalização dos serviços públicos, do fortalecimento da democracia e da consolidação do Estado Democrático de Direito.

Os anos 1990 inauguraram no Brasil o que denominamos de regime fiscal financeirizado, que sustenta uma política macroeconômica refém de superávits primários compulsórios destinados a remunerar os rentistas detentores dos títulos da dívida pública, comprometendo as políticas e os investimentos governamentais. O conflito distributivo no Brasil se acirrou à medida que sinais da crise econômica internacional de 2008 começaram a comprometer a dinâmica econômica do país e a capacidade de gastos governamentais extensivamente, afetando os três entes federados. Superar esse quadro, garantindo o compromisso estabelecido na Carta Magna, exige a repectuação do arranjo federativo, a reconfiguração do Estado e a requalificação e territorialização da provisão de bens e serviços coletivos, com a am-

pliação de direitos.

Os governos do PT (2003-2014) enfrentaram o desafio de inserir o Estado na vida cotidiana da sociedade, em especial aqueles estratos reiteradamente marginalizados, por meio de políticas públicas inclusivas, a ampliação de crédito e diversos programas comprometidos com a geração de trabalho e renda. O golpe de 2016, ainda em curso, solapou os avanços sociais, econômicos e políticos conquistados nos governos do PT, promovendo profundos retrocessos, sendo as reformas trabalhistas e a promulgação da Emenda Constitucional 95/2017 marcos desse processo de desmonte e precarização da cidadania em escala crescente.

Aos 30 anos da promulgação da Carta Magna, o país encontra-se em profunda crise institucional, política e econômica deflagrada a partir da deposição da presidenta Dilma Rousseff. O Projeto Brasil que o Povo Quer se insere nesse contexto de grandes incertezas e desafios, visando contribuir de forma decisiva para o fortalecimento e a organização da luta dos trabalhadores e dos setores progressistas da sociedade contra os retrocessos, o arbítrio, a dilapidação do patrimônio público, a degradação da soberania nacional. Vincula-se, assim, na disputa de dois projetos muito distintos para o país, que agora se acirram e colidem de forma mais explícita e demarcada.

O Eixo 3, doravante denominado abreviadamente de “É possível construir um país mais justo para todos?”, objetiva refletir sobre as capacidades governativas, discutir um novo federalismo e os desafios a serem enfrentados para a universalização da oferta de serviços públicos e coletivos. Orienta-se pelas reflexões a respeito da necessidade de coesão nacional em múltiplas dimensões, a fim de permitir o aperfeiçoamento e o alargamento da oferta de serviços públicos de qualidade para todos e a superação das profundas desigualdades

regionais do país.

A necessária retomada deste projeto de construção nacional pactuada, que tem sido reiteradamente travada pela destituição de direitos da grande maioria da sociedade, é tarefa prioritária. É preciso implementar políticas estatais abrangentes e multidimensionais, orientadas a colocar o setor público a serviço do povo brasileiro, superando o padrão atual consagrado à preservação de privilégios e à acumulação de lucros. É preciso, portanto, alterar a forma de atuação do Estado, no sentido de construir uma grande sociedade inclusiva, democrática e afluente

O Brasil é uma sociedade de massas urbana e precarizada, que também detém elevada e persistente pobreza rural, o que torna urgente o avanço na provisão e no suporte permanente de bens e serviços coletivos, considerando suas conexões espaciais e a organização de um Estado apto e orientado para a construção de um federalismo de base cidadã. Sob tal perspectiva, a integração nacional e a ação do Estado a serviço de todos têm como pressuposto a inclusão social, territorial e econômica e coloca em relevo o objetivo de atuação governamental vinculada de forma inapelável à melhoria das condições de vida a toda a população.

Entende-se que este novo padrão de atuação do Estado na oferta de serviços públicos e coletivos exige o estabelecimento de um novo pacto federativo e a superação do atual regime fiscal financeirizado. Deve-se, para isso, inserir a população no orçamento público, que se configura como condição crucial ao desenvolvimento de uma cidadania federativa e à transformação da própria ação pública.

A cidadania federativa só se concretiza com a participação ativa da sociedade nos âmbitos estatais e federativos e nos processos decisórios de geração, apropriação e alocação dos recursos públicos, tornando o cidadão um sujeito político ativo na disputa cotidiana travada em torno do orçamento, de maneira a superar sua atual posição de indivíduo espectador e cliente do Estado a favor de um papel protagonista nas decisões e ações governamentais.

O presente documento ora submetido a debate é dividido em cinco seções, além do sumário executivo. A seção II é dedicada à exposição de alguns conceitos e problematizações analíticas. A seção III apresenta um breve diagnóstico da conjuntura atual. A seção IV desenvolve a proposta de transformar e territorializar amplamente a provisão de bens e serviços públicos no país, assim como aponta para a necessidade de firmar um pacto federativo calcado em diretrizes e princípios compatíveis com um projeto de sociedade justa, democrática, igualitária e soberana. Reconhece-se, assim, que o enfrentamento dos recentes retrocessos engendrados pelo golpe de 2016 extrapola em muito o processo eleitoral deste ano, requerendo reformas profundas no sistema federativo brasileiro, que foi historicamente construído sob bases institucionais predatórias e refratárias ao desenvolvimento pleno dos direitos civis, políticos e sociais; contrárias ao pleno desenvolvimento da cidadania no Brasil.

Além de uma análise do federalismo brasileiro sob uma perspectiva histórica, de modo a colocar em evidência os obstáculos interpostos pelas instituições federativas ao fortalecimento da cidadania no país, a seção IV busca identificar as principais ameaças à consolidação deste projeto de transformação, com ênfase na necessidade de se superar a cidadania débil e as profundas desigualdades observadas em diferentes âmbitos (renda, regional, étnica etc.). A seção trata também dos constrangimentos às políticas públicas endereçadas à promoção da cidadania derivados de uma política macroeconômica coagida pelo rentismo fiscal, que se traduz nas “finanças públicas financeirizadas” vigentes no país.

Identificadas as ameaças, o documento sugere as fortalezas da sociedade brasileira, com destaque para o recente período de crescimento econômico com distribuição de renda e redução das desigualdades; o amadurecimento e aprimoramento da administração pública como agente importante da implementação dos serviços públicos; e o exemplo do Sistema Único de Saúde enquanto política pública universalizante e conquista da sociedade brasileira.

As principais polêmicas que permeiam o campo da oferta de serviços públicos também são abordadas, podendo ser sintetizadas na falsa dicotomia público versus privado, aspecto a ser superado a partir do amplo esclarecimento junto a sociedade quanto ao papel do Estado e das empresas para o desenvolvimento. Tal esclarecimento requer amplo diálogo com a sociedade e identificação dos grupos sociais a serem mobilizados a fim de legitimar as propostas do presente documento. A seção V é dedicada às considerações finais.

## II – Conceituação e Problematização

O Brasil é uma nação de dimensões continentais e uma sociedade de massas complexa, com marcas seculares da exclusão, da interdição de direitos e que tem vivenciado ciclos históricos não democráticos e/ou de frágil democracia. A privação material e a destituição de direitos fazem parte dessas marcas mais profundas para a maior parte de sua população. O objetivo deste documento é propor a tarefa civilizacional de construção de um sistema de provisão de bens, equipamentos, serviços e infraestruturas coletivas de utilidade pública que se entranhe na vida cotidiana das pessoas, demonstrando pedagogicamente o que significa um Estado com capacidade e qualidade em sua atuação concreta. Para tanto, será preciso construir um “Novo Federalismo” e reorientar o Estado com vistas a amparar o desenvolvimento efetivo da cidadania.

O documento ressalta a necessidade de se construir um “Novo Federalismo”, a partir da repactuação federativa e da constituição de uma cidadania federativa plena, capaz de superar a participação apenas remota, caudatária e coadjuvante da sociedade nas instâncias e processos decisórios do Estado e da federação.

Buscou-se, a partir dessa ideia, avaliar as políticas e a oferta de serviços públicos de maneira integrada, a fim de apreendê-las no âmbito da promoção de Direitos e Cidadania. Sob esta ótica, a ação governamental deve ser legitimada socialmente e, ao mesmo tempo, deve ser politizada e capaz de comprometer e engajar a própria

sociedade, tanto no seu monitoramento quanto na defesa de sua continuidade e de seu aprimoramento permanente.

O documento reconhece igualmente que apesar de o cidadão ser o ator principal do sistema federativo, conformando o seu corpo político soberano, constituiu-se no Brasil um Cidadão Federativo Precário, o que exige, em qualquer projeto de repactuação das bases do federalismo brasileiro, ações destinadas a inserir, efetiva e concretamente, o cidadão no âmbito institucional e nos processos decisórios estatais e federativos.

Por outro lado, argumenta-se que a consolidação da cidadania plena é igualmente constrangida pelo atual regime fiscal que, submetido à lógica financeira e ao rentismo, estabelece limites demarcados aos gastos governamentais necessários à promoção da cidadania. Somam-se a esse rentismo fiscal, os aspectos institucionais que apartam o povo do processo político, restringindo sua participação direta e efetiva nas instâncias de poder, a exemplo da exclusividade conferida ao Congresso de convocar plebiscitos e referendos. Verifica-se, ademais, o crescente protagonismo político do judiciário e de órgãos de controle externo, que, mesmo sem mandato popular, avocam para si atribuições extra-constitucionais ad-hoc e estabelecem uma agenda própria de políticas públicas e de criminalização esfera política.

Em linhas gerais, a reformulação do pacto federativo, a consolidação de uma cidadania efetiva, a promoção da coesão nacional na oferta de políticas públicas, a necessidade da superação do rentismo fiscal e o reconhecimento das principais conquistas da sociedade brasileira serão abordados ao longo do presente documento.

## III – Diagnóstico

Os governos Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014; 2015-2016) inauguraram na história política brasileira um período de intensas transformações sociais, sob a bandeira histórica do Partido dos Trabalhadores de construção de uma sociedade

democrática, igualitária e soberana. Expressam esses valores políticas públicas que buscaram resgatar o planejamento de longo prazo; enfrentar a insegurança alimentar; fortalecer o mercado interno, por meio da geração de oportunidades de trabalho e aumentos reais do salário-mínimo e das políticas de transferência de renda; retomar investimentos públicos em infraestrutura econômica e social; ampliar os recursos nas áreas de saúde, educação e moradia; incluir as minorias marginalizadas e reconhece-las como destinatárias de políticas públicas; promover estratégias de crescimento econômico compatíveis com a conservação ambiental, e fortalecer e requalificar a soberania nacional.

Exemplificam esse legado as iniciativas bem-sucedidas de redirecionamento da atuação do Estado que se materializam nos Programas Federais Brasil sem Miséria, Água para Todos, Luz para Todos, Agricultura Familiar, entre outros, que foram formulados com a finalidade de transformar a vida de populações em condições de maior vulnerabilidade social. Destacam-se ainda a ampliação das universidades e institutos federais, o Mais Médicos, o Programa Minha Casa Minha Vida, assim como as inúmeras ações implementadas com vistas a ampliar a participação popular e construir uma orientação mais democrática para a atuação do setor público.

Todo esse quadro configurou um momento de desenvolvimento econômico e social muito positivo e apontava para um futuro melhor para a vida das pessoas, ainda que muitos problemas precisassem ser resolvidos. Entre eles, a construção da transversalidade e da intersectorialidade das políticas públicas, a articulação e a entrega dos serviços coletivos e comuns nos territórios mais destituídos e a necessária repactuação federativa não se completaram.

Nos últimos dois anos, vem sendo impostas à nação diversas formas de fragilização ou descontinuidade em programas e políticas sociais que vinham ganhando corpo e trazendo resultados de grande valor para a população. O golpe civil-midiático-jurídico-parlamentar, em estreita articulação com as elites participantes do mercado financeiro global,

viria a solapar as recentes conquistas alcançadas nos últimos 13 anos, colocando, no governo central, grupos que não apenas propõem políticas econômicas neoliberais – de redução do papel do Estado na vida dos cidadãos, privatização de serviços públicos e entrega de riquezas naturais estratégicas (água, petróleo, florestas e terras) –, mas que são explicitamente vinculados aos interesses que visam cercear as liberdades civis e individuais, assim como integram os esquemas e aparelhos de corrupção e de reprodução de privilégios corporativos que se assenhoraram do Estado e privatizaram o patrimônio público.

O governo golpista vem derrubando um a um os ganhos das últimas décadas, por meio de um flagrante ajuste econômico de cunho excludente, antipopular e antinacional, de maneira a romper não apenas com o legado dos governos petistas, mas com o pacto societário inscrito na Constituição de 1988. Os retrocessos recentes desde a deposição da presidenta Dilma Rousseff ilustram uma reação coordenada de setores conservadores contrários ao alargamento de direitos que vinha se impondo desde 2003.

Fatores mais visíveis desse processo, como a Emenda Constitucional 95/2016 e as reformas trabalhista e previdenciária, não são os únicos instrumentos para o acanhamento da atuação do Estado e de degradação das condições sociais da grande maioria da população. Outras medidas mais sutis vêm sendo introduzidas no arcabouço institucional a fim de dificultar a atuação mais efetiva do Estado, geralmente abrigadas sob retóricas bastante conhecidas de racionalização e eficiência da máquina pública.

É o caso das medidas de arrocho salarial do funcionalismo, redução das remunerações iniciais ou de “melhoria da governança”, caso do Decreto 9.203/2017. Esse normativo, que estabelece como diretriz de governança pública aspectos como “limitação de recursos” e “mudanças nas prioridades” é generoso nas menções a termos como “custo-benefício”, “integridade”, “controle” ou “risco”, mas não traz em nenhum de seus artigos qualquer referência à “democracia” ou “equidade”, limitando-se, no que tange à participação social, a

citar que o “processo decisório” deve “apoia-la”.

Outra inovação trazida pelo Decreto, o Comitê Interministerial de Governança, sintomaticamente é composto, além da Casa Civil, pelos ministérios da Fazenda, Planejamento e Controladoria da União, o que demonstra sua natureza fiscalista e legalista. Tais evidências demonstram uma visão de governança pautada pela desconfiança em relação aos agentes públicos e numa visão minimalista do Estado, no rumo da deslegitimação e do enfraquecimento da atuação pública.

Essas medidas deixam claro que está em andamento um projeto cosmopolita segregador, que ameaça de forma contundente as propostas de integração nacional e redirecionamento democrático e popular para a atuação do Estado brasileiro. Linhas de financiamento público que garantiram a retomada do Estado na provisão de infraestrutura, assim como na garantia dos direitos básicos de cidadania, à exemplo dos programas elencados anteriormente, estão sendo debilitadas, de maneira a comprometer a própria capacidade de atuação do setor público. Agrava esse quadro o contínuo adiamento das transformações estruturais necessárias à atuação do Estado brasileiro, não concretizadas após a Constituição de 1988 e que no presente estão praticamente interdidas e excluídas da pauta de prioridades do governo federal.

Não foram implementadas, por exemplo, as mudanças necessárias e essenciais à garantia de direitos de cidadania e igualdade nas condições de vida, à ampliação da inclusão social e à democratização dos meios de comunicação. De igual modo foram abandonadas e têm sido sucessivamente postergadas discussões referentes ao financiamento e custeio das políticas públicas, para o que se faz premente uma tributação progressiva, a provisão mais igualitária de bens e serviços, a disponibilização de terras para os pequenos produtores rurais, a democratização da legislação eleitoral e política, bem como o desenvolvimento de iniciativas para garantir o direito à cidade e a solução dos gravíssimos problemas vividos pelas regiões metropolitanas e grandes cidades onde se concentram hoje a maioria da

população brasileira.

Em linhas gerais, o golpe buscou solucionar a disputa entre diferentes projetos para o país, de um lado aquele inaugurado em 2003, com a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva, em que foram aprimoradas políticas de redução das desigualdades de renda e regionais, com ampliação da atuação do Estado na oferta de serviços públicos e na provisão de infraestrutura econômica e social, concomitantemente ao aperfeiçoamento da máquina pública para responder aos desafios, e maior autonomia e altivez na política externa, entre outras conquistas; e de outro, um projeto conservador, que busca se apropriar dos fundos públicos em benefício do capitalismo financeirizado e dos oligopólios das indústrias primário-exportadoras, pouco afeitos aos processos democráticos para a concretização de seus objetivos.

Ao perderem o pleito eleitoral, impuseram seu projeto por meio de um golpe civil-midiático-jurídico-parlamentar e iniciaram os desmontes não apenas das políticas em curso nos governos Lula e Dilma, mas sobretudo das conquistas constitucionais. Diante dos graves retrocessos trazidos pelo governo atual, a luta por retomar a longa construção pactuada neste país, que é marcada pela destituição das mais diversas ordens, tornou-se tarefa prioritária. É preciso construir políticas públicas que promovam a coesão em suas múltiplas dimensões (territorial/espacial, social, política, humana, cultural, dos direitos, produtiva etc.) e redirecionar a ação estatal para servir o povo brasileiro, buscando inverter seu atual padrão de intervenção, que reproduz desigualdades sociais em escala ampliada. Para tanto, uma proposta de responsabilização do Estado no combate às desigualdades e na formulação de políticas comprometidas com a garantia de direitos e oportunidades a todo brasileiro deve ter no fortalecimento da administração pública e dos seus servidores um de seus eixos principais.

Mais do que “administrar bem” ou adotar iniciativas de forma isolada é preciso ousar mais e consolidar institucionalmente os avanços em prol da participação social no processo de elaboração, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Um Estado capaz de cumprir tal papel deve conciliar o saber especialista com o saber social, subordinando a técnica à democracia, a eficiência à efetividade e a economia à sociedade.

Pretende-se utilizar a ideia de coesão nacional como articulação das integrações sociais, territoriais, produtivas etc., capaz de aperfeiçoar o esforço e as formas de oferta e entrega de serviços públicos de qualidade para todos; e avançar na discussão das desigualdades regionais. Ressalta-se a necessidade da reforma política, da regulamentação da mídia, a fundamentação de estratégias de financiamento de longo prazo, incluindo proposições relativas à reforma tributária enquanto condicionantes da capacidade de o Estado ampliar e assegurar a oferta de serviços públicos de qualidade.

Nesse sentido, as propostas passam a se orientar pelo entendimento quanto ao papel do Estado e da gestão pública para o desenvolvimento; sua importância na oferta de bens e serviços; a necessidade de se consolidar a cidadania federativa; e a refundação do pacto federativo brasileiro.

## IV – Ideias e desafios para o futuro

### 1) Propostas

#### **Prover bens e serviços públicos e coletivos no território; Requalificar o Estado e refundar o pacto federativo por um país mais justo e coeso**

A presente seção tem como finalidade apresentar as propostas para responder aos desafios de promover de maneira justa e igualitária o suprimento de serviços públicos e coletivos no país. Parte-se da análise a respeito do pacto federativo brasileiro, seu caráter excludente e pouco permeável à participação cidadã, para então propor mudanças institucionais e legais capazes de consolidar um padrão de cidadania efetiva na sociedade brasileira e o aprimoramento dos serviços públicos, de modo que a população se torne protagonista das decisões estatais e destinatária prioritária das ações governamentais.

Diante dos desafios e das fragilidades para se promover a repactuação em direção aos valores societários de igualdade e democracia, as lutas e conquistas ao longo de nossa história emergem como fortalezas aptas a apoiar as transformações propostas. Podem ser elencadas como fortalezas as conquistas ainda em vigor na Constituição Federal de 1988, pelas quais deve-se lutar; o cenário de crescimento econômico e redução das desigualdades de renda em ambiente democrático que marcou os anos Lula e Dilma; o aprimoramento na administração pública e o Sistema Único de Saúde como exemplo de política universalizante a ser seguido.

A atual crise nacional, cujo desenlace ainda se encontra em aberto, suscita um conjunto amplo de reflexões envolvendo as instituições que regulam as relações políticas, econômicas e sociais do país, entre as quais se situam aquelas que configuram e permitem a reprodução do sistema federativo vigente no Brasil. Uma questão básica e fundamental que se impõe concerne às razões explicativas da incapacidade dessas instituições de estabilizarem o regime democrático brasileiro, que, desde a constituição republicana e federalista de 1891, vem passando por sucessivas turbulências e rupturas. O golpe de 2016, que teve como esteio um processo de impeachment viciado desde as suas origens, explicitou as bases frágeis que sustentam a democracia brasileira, desnudando a necessidade de reformas que têm sido adiadas e/ou reiteradamente negligenciadas.

Em relação especificamente ao federalismo, cabe chamar a atenção para uma de suas características “genéticas” e que tem se mantido praticamente imutável no bojo do desenvolvimento do país: o papel pouco efetivo que o cidadão desempenha na federação e cuja capacidade de influência sobre os processos decisórios do Estado permanece persistentemente restrita. Essa débil e restringida incidência do cidadão sobre as instâncias de poder, domínio e gestão do aparato estatal tem raízes históricas, como se argumentará a seguir. O QUADRO 1 é uma tentativa resumida e simplificada de periodização do sistema federativo do país, buscando apreender o significado geral de cada um de seus principais momentos históricos.

QUADRO 1 – MOMENTOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO	
PERÍODO	SIGNIFICADO GERAL – PALAVRAS-CHAVE
Primórdios: Paradoxo Oligárquico (1822-1889)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ “Centralização descentralizada”.</li> <li>▪ Oligarquias regionais.</li> <li>▪ Economias autárquicas e de enclave.</li> <li>▪ Voto censitário.</li> <li>▪ Escravidão.</li> </ul>
Federação Oligárquica (1889-1930)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aprofundamento da descentralização.</li> <li>▪ Fragmentação econômica, política e partidária.</li> <li>▪ Mandonismo local/Coronelismo.</li> </ul>
Federação Modernizada (1930-1950)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Integração nacional – articulação comercial.</li> <li>▪ Formação do mercado de trabalho nacional.</li> <li>▪ Centralização.</li> <li>▪ Aparelhamento do governo federal e certa descentralização de sua estrutura administrativa.</li> <li>▪ Mecanismos de transferência de recursos intergovernamentais.</li> </ul>
Federação Populista (1950-1964)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Industrialização pesada.</li> <li>▪ Aprofundamento da integração nacional.</li> <li>▪ Aparelhamento do Estado.</li> <li>▪ Maior articulação Estado/Capital Estrangeiro.</li> <li>▪ Urbanização acelerada – êxodo rural</li> <li>▪ Aprofundamento das relações intergovernamentais.</li> <li>▪ Aumento das disparidades regionais.</li> <li>▪ Fortalecimento dos movimentos sindical e sociais.</li> <li>▪ Nacionalismo-Intervencionismo x Cosmopolitismo-Liberalismo.</li> <li>▪ Políticas federativas: equalização regional.</li> </ul>
Federação Autoritária (1964-1988)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Centralização política, fiscal, financeira e administrativa.</li> <li>▪ Expansão do aparato estatal.</li> <li>▪ Fluxos financeiros intergovernamentais (Fundos Públicos).</li> <li>▪ Industrialização acelerada e integração produtiva.</li> <li>▪ Supressão de direitos (sociais, políticos e civis).</li> <li>▪ Aumento das desigualdades sociais.</li> </ul>
Federação Globalizada (Pós-1990)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Primazia da esfera financeira (rentismo).</li> <li>▪ Intensificação da mobilidade espacial do capital.</li> <li>▪ Integração comercial e financeira aos mercados globais.</li> <li>▪ Homogeneização da política macroeconômica.</li> <li>▪ Privatização e cerceamento da ação estatal.</li> <li>▪ Deterioração das condições sociais.</li> <li>▪ “Dessolidarização” econômica, política, social e territorial – fragmentações.</li> </ul>

Fonte: Elaborado a partir de Oliveira (1995) e Fiori (1995)

As bases institucionais do sistema federativo brasileiro começaram a ser organizadas sob o Império, logo após a independência do país, no bojo da construção do Estado nacional. A centralização político-administrativa concretizada pela monarquia conviveu com a descentralização de diversas funções em favor dos governos provinciais, que exerciam competências autônomas em áreas estratégicas do desenvolvimento nacional. Por isso, essa fase pode ser denominada apropriadamente de “Paradoxo Oligárquico”: essa “centralização descentralizada” do poder expressava, em verdade, uma ordem estatal monárquica condiciona-

da por forças políticas centrífugas muito ativas e alicerçada nas oligarquias provinciais. Tais oligarquias estavam vinculadas aos complexos econômicos regionais, que, sem articulações relevantes entre si, operavam como unidades autárquicas, integradas diretamente ao mercado global de bens primários. A escravidão e o voto censitário consistiram em outros elementos centrais desse sistema político-econômico vigente e sobre o qual foram erigidos os pilares do federalismo brasileiro e que o marcaram profundamente, condicionando a sua trajetória posterior.

A República, proclamada em 1889, pode ser

considerada como prolongamento intensificado dessa ordem política e econômica excludente, consagrando o que foi definido como Federação Oligárquica. As estruturas anteriores não foram alteradas, mas, ao contrário, vieram a ter seus elementos constitutivos aprofundados, ampliando a descentralização e o poder das elites regionais.

A Revolução de 1930 descortinou uma nova realidade político-econômica para o país, dando início a um processo amplo de transformações que iria afetar profundamente a institucionalidade e as bases de funcionamento do sistema federativo brasileiro, justificando a denominação desse período, que se estende até os anos 1950, de Federação Modernizada. Inicialmente, cabe fazer referência ao duplo movimento de centralização e aparelhamento institucional e econômico do Estado.

A crise de 1929 exigiu o abandono do paradigma liberal que servia de orientação única e incontestada da política econômica, redirecionando a ação estatal para a defesa da economia nacional. Para fazer face a estes novos desafios, o governo federal teve que ser municiado de instrumentos fiscais, financeiros, monetários, cambiais e institucionais mais amplos, resultando na centralização de diversas funções, competências e políticas públicas antes compartilhadas com os estados ou detidas e executadas efetivamente por estas instâncias federativas. Ademais, o governo federal teve que ser modernizado e fortalecido, com a ampliação e expansão de sua estrutura administrativa no âmbito regional, o que introduziu a presença institucional e econômica da União de forma mais ativa e importante na esfera estadual.

A política de sustentação da renda nacional levada a efeito pelo governo federal, agora robustecida politicamente e concentrando mais recursos fiscais, financeiros e institucionais, logrou favorecer um surto industrializante, estimulando principalmente os segmentos produtores de bens de consumo “leves” neste momento inicial. Esse processo de industrialização foi acompanhado e engendrou uma efetiva e crescente integração econômica nacional, mediante o avanço da articulação comercial entre as estâncias economias regionais. Juntamente com essa progressiva e

mais extensa, intensa e diversificada circulação interna de mercadorias, foi ganhando corpo um mercado de trabalho de escala nacional, com a promulgação da CLT, e acelerando-se a urbanização. Adicionalmente, os primeiros mecanismos orçamentários e financeiros de transferência de recursos foram criados para apoiar os entes federais economicamente mais frágeis, antecipando a criação do que viriam a ser os fundos públicos necessários à soldagem dos múltiplos interesses regionais presentes na federação.

Todas essas transformações políticas, econômicas e institucionais iriam se traduzir no fortalecimento da União e na fragilização simultânea dos entes subnacionais e, por suposto, das elites regionais. De fato, tais mudanças sistêmicas e estruturais aumentaram a porosidade das jurisdições estaduais, que, no momento anterior, configuravam-se como unidades autárquicas, subordinadas ao mando exclusivo das elites econômicas e chefes políticos locais, fazendo com que novos atores pudessem penetrar e incidir de forma mais ativa e influente no âmbito dessas esferas federativas.

Mas se é possível sustentar que a Federação Oligárquica tenha sido liquidada pelo curso dos acontecimentos deflagrado a partir da Revolução de 1930, o mesmo não se pode dizer das oligarquias regionais, que foram incorporadas ao regime e devidamente acomodadas nas estruturas reorganizadas de poder e riqueza, mantendo, se não intocada, grande ascendência sobre os âmbitos e processos decisórios do Estado, que, por sua vez, permaneceram obstruídos à grande maioria da população.

O processo de integração econômica nacional ganhou novo ímpeto a partir dos anos 1950, à medida que veio a ser impulsionada e condicionada pelos novos determinantes da industrialização, que ingressava, naquele momento, em novo patamar, passando a abranger os setores de bens de consumo duráveis e de produção (intermediários e de capital), mediante um maior intervencionismo estatal, mas também com uma maior participação do capital internacional monopolista. Ambientado neste grande contexto econô-

mico de profundas e amplas transformações estruturais, o sistema federativo brasileiro também ingressou em nova fase, permeada por múltiplos e complexos tensionamentos, aos quais a Federação Populista deste período não resistiria, succumbindo com a crise institucional que culminou no golpe empresarial-militar de 1964.

O golpe empresarial-civil-militar de 1964 foi o clímax da tortuosa trajetória do projeto de construção de um capitalismo de base nacional no país, defendido pelas forças sociais que ascenderam ao poder com a revolução de 1930 e que conduziram a agenda política e econômica que orientou a ação do Estado sob a Federação Populista. Os antagonismos engendrados tanto pela tentativa de implementação do projeto de viés nacionalista quanto pela base social da Federação Populista, que eram incompatíveis e conflitavam com as estratégias de poder hegemônico dos setores cosmopolitas, liberais e oligárquicos, mostraram-se insolúveis no arranjo institucional do sistema federativo vigente no país, de modo que o desenlace da crise foi pela via autoritária.

De fato, o regime militar instaurado no país utilizou-se sistematicamente de práticas repressivas contra os setores derrotados pelo golpe de 1964 e aqueles que buscaram resistir à sua consolidação, assim como enfeixou um conjunto amplo de reformas institucionais e de continuados atos arbitrários suprimindo amplamente direitos sociais, políticos e civis. A organização autônoma dos sindicatos, dos movimentos sociais e dos partidos políticos foi desarticulada numa tentativa de depuração dos focos oposicionistas, passando a ser controlada com grande rigor. A censura sobre os meios de comunicação e a produção artístico-cultural visou subjugar a dissidência e eliminar as críticas ao regime político autoritário e ao modelo econômico excludente. As disputas político-eleitorais foram cerceadas e restringidas, abolindo o voto popular nos processos sucessórios presidenciais e dos governos estaduais, que se transformaram em eleições indiretas até 1989 e 1982, respectivamente.

Essa forte centralização política, que refreou e subordinou as forças centrífugas presentes no sis-

tema, organizando as bases da Federação Autoritária, foi acompanhada de movimento análogo no campo econômico, mediante reformas que fortaleceram as competências e a capacidade de comandar gastos do governo federal, tanto em relação aos entes subnacionais quanto no que diz respeito aos poderes Legislativo e Judiciário. Ademais, foram constituídos diversos instrumentos fiscais, financeiros, parafiscais e administrativos geridos centralmente para suprir recursos voluntários e obrigatórios aos entes subnacionais, potencializando ainda mais a capacidade de interferência direta e indireta do governo central naquelas esferas jurisdicionais. O Estado também estendeu seus domínios para os mais diversos setores produtivos, econômicos e sociais, penetrando, assim, em quase todas as áreas estratégicas do desenvolvimento nacional.

Com este novo arranjo institucional centralizado e autoritário, o Brasil vivenciou um ciclo de acelerado crescimento, avançando no seu processo de industrialização, capitaneado pelo Estado, mas com forte presença do capital estrangeiro, que levou adiante diversos projetos de investimento, de forma isolada e/ou associada com o setor público federal e subnacional. Calcado em um padrão tecnológico de elevada densidade de capital e circundado por um contexto político marcado pela supressão da cidadania, o desenvolvimento econômico do período reiterou e aprofundou as demarcadas desigualdades sociais do país.

A integração nacional prosseguiu e se transformou: acentuou os laços comerciais, mas também estabeleceu de maneira sistêmica vínculos produtivos entre as regiões. A maior integração comercial e produtiva do país criou um mercado de escala efetivamente nacional e inserido no sistema global para a reprodução ampliada do capital. Assim, as oligarquias regionais, cuja influência política e econômica já estava bastante reduzida, foram ainda mais fragilizadas e cederam espaço a novos atores sociais e agentes da produção que vinham emergindo e se constituindo como polo de poder hegemônico no bojo da industrialização do país.

A crise da dívida que irrompeu no início dos anos 1980 juntou-se a outros impasses macroeconômicos

nicos e políticos que se avolumavam e colocavam em xeque a funcionalidade do padrão de crescimento vigente e as bases de sustentação do próprio regime militar, levando-o ao seu ocaso. A transição democrática, contudo, progrediu sob o controle das forças políticas e econômicas dominantes e, mais do que isso, problematizada pelo esgarçamento completo da economia brasileira, que mergulhou em um processo hiperinflacionário e recessivo devastador, tendo como pano de fundo principal o colapso fiscal e financeiro do Estado.

A análise dos fatores condicionantes e da dinâmica dessa crise extrapola os propósitos deste documento, cabendo apenas reconhecer que, vinculada às transformações estruturais que estavam em curso no sistema econômico internacional, cujo o corolário foi a desregulação e a subsequente hipertrofia dos circuitos de valorização financeira do capital à escala mundial, tal crise cobrou ajustamentos dos países centrais e periféricos que redundaram no fenômeno contemporâneo da globalização.

Os desdobramentos da globalização para os sistemas federativos, de modo geral, e para a federação brasileira, em particular, foram amplos e de grande extensão.

Inicialmente, é necessário considerar que o que tem sido definido por globalização envolve pelo menos três dimensões principais, dentre outras:

1. Financeirização: a internacionalização do capital, que se acelerou no 2º Pós-Guerra, resultou na desregulação e integração dos mercados financeiros domésticos à escala mundial, consagrando o fenômeno contemporâneo da financeirização, que se refere à dominância das finanças no processo de reprodução ampliada do capital e no de apropriação e conservação da riqueza.

2. Acumulação flexível: os avanços tecnológicos, em especial das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), ampliaram a mobilidade espacial do capital, determinando um novo padrão de divisão territorial do trabalho, no qual as economias externas ganharam maior relevância em relação às economias internas, redundando nos

fenômenos contemporâneos da terceirização, desverticalização produtiva, cadeias globais de valor, clusters etc.

3. Homogeneização das políticas econômicas: a integração das economias nacionais à escala mundial, em um contexto transformado pela financeirização e pelos avanços tecnológicos referidos anteriormente, impôs a convergência das políticas estatais em direção a parâmetros de austeridade monetária e solvência fiscal de observância obrigatória como pré-condição para os países se inserirem nos fluxos globais de capital, credenciando-se como receptores de investimentos financeiros e produtivos.

4. Colonização e viagem (dos países centrais para os periféricos) de imposição de modelos de ajustamento das instituições nacionais. Há forte pressão por mudanças regulatórias e institucionais em âmbito político, jurídico, social etc., cujos agentes relevantes são as agências multilaterais e os organismos de “cooperação” internacionais, que buscam implementar mecanismos de controle, avaliação de políticas públicas, padrões de qualidade e objetivos para as gestões pública/governamental, que imprimem padrões excludentes e alinhados aos preceitos liberais, em franco afrontamento à soberania do país, subordinando-o aos interesses de outras nações.

Duas ordens de desdobramentos federativos derivados da confluência desses elementos básicos da globalização devem ser aqui destacadas:

1. Os governos centrais e subnacionais são pressionados a criarem atrativos locais competitivos para disputar, com outros territórios, os investimentos itinerantes em trânsito no sistema global, contemplando a desregulação do mercado de trabalho, a redução seletiva da carga tributária incidente sobre o capital e o lucro; o suprimento de crédito subsidiado; o aporte direto de recursos; o fornecimento da infraestrutura econômica necessária aos empreendimentos produtivos etc. Em razão da grande mobilidade espacial dos investimentos, esses atrativos locais devem ser continuamente renovados e ampliados, re-

dundando em uma “guerra dos lugares” permanente, o que recrudescer e pereniza a competição territorial e jurisdicional. Ademais, a desregulação do mercado de trabalho e a realocação de recursos públicos em favor do capital comprometem e deterioram as condições sociais.

2. Para integrar-se ao mercado global, os Estados nacionais são coagidos a implementar reformas econômicas, sociais e institucionais, cujo objetivo é o de reduzir e/ou eliminar as fricções e as imprevisibilidades que possam obstruir e dificultar o fluxo desimpedido de mercadorias e dinheiro e, por suposto, o processo de valorização do capital à escala mundial. Tais reformas consistem, basicamente, na desregulação financeira; na abertura comercial; na redução do tamanho do Estado e de sua intervenção no domínio econômico; na adoção de um aparato regulatório para coibir o ativismo discricionário dos gestores da política pública, e na constituição de um regime macroeconômico de dominância monetária (SARGENT & WALLACE, 1981). Uma das principais consequências dessas reformas, que estabelecem o primado da austeridade monetária e do rigor fiscal, é a desarticulação dos fundos públicos, cruciais em sistemas federativos caracterizados por acentuadas desigualdades regionais, como é o caso do Brasil. São esses fundos públicos que dão operacionalidade a mecanismos de transferência de recursos compensatórios e de equalização territorial, permitindo que os distintos e nem sempre convergentes interesses presentes na federação possam ser amalgamados e conciliados em um todo coerente. Com a fragilização desses fundos públicos, a reprodução das relações federativas é truncada e torna-se muito mais difícil. Além disso, o regime macroeconômico de dominância monetária, que subordina o orçamento governamental aos dispêndios financeiros necessários a assegurar uma trajetória intertemporal para dívida pública considerada sustentável pelos investidores participantes do mercado global, restringe os gastos de natureza social e, por consequência, deteriora ainda mais as condições de vida da população.

Esses ajustamentos exigidos pela globalização redundam no que Fiori (1995, p. 32) denominou de “dessolidarização” econômica, política, social e territorial no âmbito dos países, liberando forças

centrífugas que tendem a pressionar no sentido da fragmentação. Os processos e mecanismos que dão sentido e concretude à unidade dos sistemas federativos são abalados, o que compromete e problematiza a sua coesão interna, ao serem incitadas e impelidas as rivalidades regionais e as tensões sociais, ao mesmo tempo em que a cidadania é degradada, conformando, assim, um quadro no qual as bases político-institucionais da própria federação são colocadas em xeque.

No Brasil, as reformas econômicas e institucionais de cunho neoliberal implementadas nos anos 1990 colocaram em curso esse movimento de dessolidarização, mediante a privatização e concessão de serviços públicos, que redesenharam o espectro de atuação do Estado; abertura comercial e financeira; adoção do modelo canônico de gestão macroeconômica calcado no tripé câmbio flexível-metas de inflação-austeridade fiscal, dentre outras medidas impostas para permitir a reinserção do país nos mercados globais de bens e de capital. Em anos recentes, diversas iniciativas de mudanças regulatórias têm sido implementadas pelo governo federal, retomando e aprofundando essa agenda de reformas neoliberais.

Entre tais iniciativas, podem ser citadas:

- 1) a promulgação da Emenda Constitucional 95/2016, que restringe a evolução dos gastos primários da União, o que afeta drasticamente a capacidade de execução de políticas públicas por parte do governo federal, com consequências para todo o sistema federativo e, em especial, para o precário e tardio sistema de bem-estar social do país;
- 2) a promulgação das Leis Complementares 156/2016 e 159/2017, que abrem espaço para um maior controle das finanças dos estados pelo governo federal e buscam restringir os gastos primários correntes e a induzir a privatização de bancos e empresas públicas estaduais;
- 3) a promulgação das leis 13.429/2017 e 13.467/2017, que precarizam os contratos de trabalho, limitam os direitos trabalhistas e flexibilizam obrigações patronais, de modo a depreciar os custos de reprodução da força de trabalho no Brasil;

4) a promulgação da Lei 13.365/2016, que altera as regras relacionadas à exploração e produção das reservas de óleo e gás localizadas na camada do pré-sal, acabando com a obrigatoriedade da Petrobras participar como operadora de todas as áreas, o que traz grandes perturbações para um setor-chave do desenvolvimento nacional;

5) a promulgação do Decreto 9.188/2017, que cria o denominado “regime especial de desinvestimento de ativos das sociedades de economia mista”, retomando em bases ampliadas o programa de privatização, que já vem avançando por meio da venda de diversas empresas, participações acionárias e unidades operacionais dos setores elétrico e de óleo e gás.

Essas mudanças econômicas e institucionais não podem ser consideradas de forma isolada, como se tivessem sido adotadas com o propósito de fazer face à crise atual, mas devem ser reconhecidas como parte integrante e complementar daquele mesmo processo de ajustamento “dessoridarizante” anterior, atendendo diretamente aos projetos estratégicos dos atores sociais e agentes da produção hegemônicos, em detrimento da cidadania, cujas condições e perspectivas de desenvolvimento tornam-se mais débeis e agravadas, e com repercussões desestabilizadoras abrangentes para o sistema federativo do país.

Em resumo, a genealogia do federalismo brasileiro, esboçada nos parágrafos precedentes em seus aspectos principais e de forma panorâmica, evidencia as restrições político-institucionais colocadas à participação da sociedade nos seus processos e âmbitos decisórios desde seus primórdios, redundando na constituição de um Regime de Cidadania<sup>1</sup> débil, de alcance restringido e muito pouco efetivo. Em verdade, como pôde ser verificado, o Regime de Cidadania veio a ser suprimido em alguns períodos da história e, em outros, apresentou-se muito contido, abrangendo parcela inexpressiva e seletivamente delimitada da sociedade, de modo que a maioria absoluta da população foi efetivamente expelida do sistema federativo.

Em ambos os momentos, a estrutura política do sistema federativo brasileiro teve seu funcionamento ancorado apenas no Regime da Ordem Federal, mas mesmo assim em um padrão claramente deturpado, tendo em vista que, tanto nas fases de simulacro democrático quanto nas de ruptura institucional, os mecanismos integrantes deste regime dominante deixaram de se referenciar nos interesses coletivos do povo (o corpo político soberano).

A ampliação do eleitorado ocorrida no final dos anos 1980 em meio à redemocratização do país, com a incorporação de uma fração mais expressiva da sociedade nos processos de escolha dos ocupantes dos poderes Executivo e Legislativo, tornou mais complexo o jogo político e foi acompanhada por alterações que revigoraram o Regime de Cidadania. Contudo, ao se basear fortemente em mecanismos representativos de atuação política e de caráter delegatário, o Regime de Cidadania manteve-se limitado e pouco efetivo.

De fato, os instrumentos que regem os direitos políticos do cidadão estão inscritos no artigo 14 do texto constitucional, que prevê o exercício da soberania popular por meio do sufrágio universal e do voto secreto. Ademais, são estabelecidos três importantes instrumentos para a interferência direta do cidadão nos processos decisórios: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Esses três mecanismos constitucionais de natureza participativa levaram uma década para serem regulados, por meio da Lei 9.709, promulgada em 18 de novembro de 1998.

De acordo com essa legislação, o plebiscito é convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, de modo que o povo é convocado a decidir, pelo voto secreto, se aprova ou rejeita o tema que lhe foi submetido, antes de o mesmo vir a ser institucionalizado legalmente. O referendo, diferentemente, é convocado após o ato legislativo ou administrativo já ter sido adotado, cabendo aos eleitores, também por meio do voto, sancionar ou revogar esses atos. O ins-

1. Regime de Cidadania e Regime da Ordem Federal são conceitos formulados por Théret (2005). Enquanto o Regime de Cidadania abrange todos os mecanismos de participação direta e indireta do cidadão na esfera política; o Regime da Ordem Federal reúne os mecanismos e instrumentos de ação, interação e coordenação das instituições coletivas de uma federação, que são os órgãos do Executivo, Legislativo e Judiciário.

trumento de iniciativa popular, de outro modo, estende à sociedade a atribuição de dar início ao processo de criação de leis, mediante a submissão de projetos de lei à Câmara dos Deputados.

A despeito de os três mecanismos constitucionais serem de suma importância para que a sociedade possa exercer diretamente o seu poder soberano, conforme preceitua o parágrafo único do artigo 1º da Constituição, as normas fixadas pela Lei 9.709/1998 acabaram por dificultar a sua aplicação. Isso porque, em atendimento ao inciso XV do artigo 49 da Constituição, ficou determinado que tanto o plebiscito quanto o referendo só podem ser convocados mediante decreto legislativo do Congresso Nacional, aprovado por pelo menos um terço de seus membros. Assim, dois instrumentos de participação direta passaram a ficar subordinados, contraditoriamente, a formas de decisão representativa – contradição esta, cabe frisar, criada pelo próprio ordenamento constitucional.

A iniciativa popular foi igualmente tolhida, uma vez que a regulamentação desse mecanismo que estimula a democracia participativa estabeleceu exigências muito restritivas para a sua concretização. Os projetos de lei de iniciativa popular, além de não poderem tratar de temas privativos do presidente da República, precisam da subscrição formal de no mínimo 1% do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco Estados da federação, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles – condicionalidades estas que explicam, em grande medida, o fato de que apenas quatro leis atualmente em vigor tiveram como origem projetos de iniciativa popular.

Além desses três instrumentos consagrados de atuação participativa e direta do cidadão, a Constituição fixa diversos dispositivos que possibilitam a interferência popular ou de determinados segmentos da sociedade na gestão pública, nas atividades de fiscalização e controle externo e em outros âmbitos estatais. Contudo, essas arenas abertas à sociedade mostram-se ainda insuficientes ou pouco eficazes para proporcionar uma incidência mais efetiva, decisiva e direta do povo nas instâncias decisórias do Estado e do sistema

federativo. Contudo, mesmo reconhecendo as demarcadas limitações existentes, é importante sublinhar que esses dispositivos representam um grande potencial a ser melhor explorado para o alargamento da democracia e para o fortalecimento do Regime de Cidadania, uma vez que preveem a inserção de representantes da sociedade em importantes esferas estatais de formulação e execução de políticas públicas e com inegável capacidade de condicionar o funcionamento institucional do próprio sistema federativo brasileiro.

Mas o que deve ser frisado é que, calcado nesses instrumentos de participação de cunho predominantemente indireto e/ou restritivo, o Regime de Cidadania vigente no país atenua a interferência da sociedade nas instâncias decisórias do Estado e, por suposto, do sistema federativo. Assim, o povo, que constitui o corpo político soberano, é inserido de forma precária e apenas remotamente na federação, cujo funcionamento passa a ser sobre-determinado pelo Regime da Ordem Federal.

Embora se referenciando na vontade e nas preferências difusas e inespecíficas da sociedade, o Regime da Ordem Federal, ao se sobrepor ao Regime de Cidadania, faz com que os atores principais do sistema federativo se tornem as entidades coletivas; ou seja: os organismos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tanto da escala nacional quanto da subnacional, ao passo que a sociedade assume uma posição apenas secundária e coadjuvante.

As implicações desse contexto derivado de um Regime de Cidadania frágil conjugado com um Regime da Ordem Federal hipertrofiado são de grande extensão. Inicialmente, cria-se uma situação de primazia das entidades coletivas que colide frontalmente com os princípios constitucionais organizadores da própria federação, que estabelecem um sistema federativo de natureza individualista (calcada no indivíduo) e fundamentado na cidadania – por isso o preceito elementar da Constituição atualmente em vigor: “todo poder emana do povo”.

Ademais, e não menos importante, a predominância do Regime da Ordem Federal submete o sistema federativo e, conseqüentemente, o Esta-

do – e toda a força política, econômica e institucional que se encontra nele cristalizada – aos interesses dos atores sociais e agentes da produção hegemônicos, que são os operadores das armadilhas da decisão conjunta (“joint-decision trap”), pelas quais esses grupos dominantes, utilizando-se de coalizões político-partidárias e da coação econômica, preservam, impõem e asseguram a concretização de seus projetos estratégicos.

Mais do que isso, esses atores sociais e agentes da produção hegemônicos interditam, por meio dessas armadilhas da decisão conjunta, o acesso do povo às instâncias decisórias e impermeabilizam o aparato estatal e as instituições federativas à interferência popular, conseguindo, assim, bloquear e reverter forças que promovem ou tendências que simplesmente apontam para mudanças nas estruturas de riqueza e poder estabelecidas.

Esse quadro político-institucional adverso ao exercício pleno da soberania popular e refratário a alterações no padrão de distribuição da riqueza e do poder é claramente identificável na trajetória do sistema federativo brasileiro: em momentos nos quais se insinuaram possíveis transformações que pudessem afetar interesses organizados, as próprias instituições de sustentação da ordem democrática entraram em colapso, impedindo que as mudanças viessem a se concretizar e revertendo onde fosse possível aquelas que chegaram a ser efetuadas.

É possível afirmar, com base na observação da evolução histórica, que o sistema estatal federativo brasileiro se organiza de tal maneira que o mero potencial de reformas econômicas e políticas de cunho democratizante e inclusivo é suficiente para detonar um processo quase que “imunológico” de proteção e restauração da estrutura extremamente desigual de distribuição da riqueza e do poder prevalecente.

De fato, como visto nos parágrafos anteriores, a Federação Populista veio a sucumbir junto com a própria ordem democrática do país em 1964, em razão de o projeto nacional de desenvolvimento dos grupos políticos que ascenderam ao governo contemplar iniciativas que visavam assegurar direitos sociais básicos a amplos estratos popula-

cionais desfavorecidos, incorporando esses segmentos reiteradamente negligenciados na órbita de atuação do Estado e das políticas públicas. O Golpe de 2016 pode ser mais bem compreendido sob essa mesma perspectiva. As transformações iniciadas a partir do primeiro governo Lula, que vinham proporcionando a redução das desigualdades sociais e uma relativa melhora nas oportunidades econômicas oferecidas à população, engendraram simultaneamente a reação, cujo ápice foi o processo de impeachment sem base jurídica que levou à deposição da presidenta Dilma Rousseff.

Evidencia-se, assim, que no ciclo de 13 anos de governo liderado pelo PT, reproduzindo estratégias políticas de acomodação e de conciliação análogas às da Federação Populista, as iniciativas direcionadas a ampliar e aprimorar os direitos sociais foram adotadas dentro do mesmo arranjo institucional federativo anterior, sem que fossem efetuadas modificações de fundo no Regime de Cidadania, que prosseguiu alicerçado fundamentalmente em mecanismos de participação política de natureza estritamente representativa e delegatária.

Esse Regime de Cidadania débil e restrito, juntando-se a um Regime da Ordem Federal hipertrofiado, abriu espaço para a reorganização e reaglutinação dos atores sociais e agentes da produção hegemônicos que tinham sido parcialmente enfraquecidos e dispersados no campo da disputa eleitoral, permitindo-lhes retomar a gestão do sistema estatal federativo, de modo a interromper processos e movimentos que poderiam vir potencialmente interpelar e cobrar ajustamentos na estrutura de poder, de riqueza e de privilégios corporativos sedimentados secularmente no Brasil.

Diante das lições suscetíveis de serem extraídas nos 13 anos de governos petistas, que evidenciaram desafios e limites para se alcançar uma trajetória estável de redução das desigualdades, tornam-se prementes as seguintes medidas:

1. Repactuação da cooperação entre a União e demais entes federados, de maneira a superar o caráter competitivo que tem marcado a relação

entre os mesmos;

2. Reforço do caráter público e universal dos serviços de educação, saúde e transporte urbano, neles combatendo a onda privatista. Para tanto, é necessário que o Estado aprimore a provisão desses serviços e reivindique sua capacidade técnica para a promoção eficiente dos mesmos;

3. Aprimoramento da capacidade financeira das unidades subnacionais, de maneira que a provisão dos serviços públicos de saúde, educação, saneamento básico, habitação e transporte, enquanto bens e serviços que impactam diretamente a população, não se realizem de maneira pulverizada e restrita a determinadas classes sociais, mas contemplem todo o território nacional;

4. Enfrentamento do caráter regressivo da carga tributária, de maneira que as famílias de maior renda e riqueza tenham maior participação na arrecadação, o que requer o enfrentamento político dos interesses das elites dominantes;

5. Promoção de amplo diálogo e apoio da sociedade civil para a questão federativa, de modo que a população se reconheça enquanto parte dos debates e alvo da busca por justiça distributiva resultante dessas ações. Nesse sentido, deve-se promover a questão federativa enquanto tema do debate cotidiano, o que irá requerer ampla estratégia de comunicação que torne o tema palatável e objeto de luta por parte de toda a sociedade;

6. Reconhecimento de que a reforma tributária e o “reapetuação” do pacto federativo republicano e democrático só é possível se considerados em conjunto com a reforma da mídia e da reforma política. Para tanto é necessário a promoção do debate e do enfrentamento discursivo que supere a visão da “corrupção” enquanto único ou principal problema a ser enfrentado para o alcance da grande sociedade.

Para avançar na soldagem dos interesses regionais, na reestruturação do pacto federativo e na oferta territorializada de serviços públicos, respeitando e fortalecendo as diversidades regionais, combater as desigualdades sociais e regionais e o estado de destituições de direitos da maioria

da população é preciso também vencer a improvisação, a sujeição do setor público aos ditames do planejamento privado, que inibem uma coordenação planejada que dê sentido e reforço ao pacto federativo.

Intenta-se promover políticas públicas que, estabelecidas segundo parâmetros nacionais de oferta de bens e serviços, sejam capazes de respeitar e valorizar as necessidades e as características regionais. Para tanto, é preciso avançar na capacidade governativa “técnica”, na capacidade governativa “financeira”, bem como na capacidade articuladora do Estado, em ambiente democrático.

Caberia considerar, ademais, um diagnóstico acerca das conexões espaciais que os serviços promovem e do grau de renovada pedagogia, participação e politização sociopolíticas, tendo em vista o papel de usuária, reguladora e elo final da corrente que os cidadãos têm em relação com a provisão dos “serviços federativos”.

O debate sobre a integração nacional e a atuação do estado para desenvolvimento de um país mais justo e solidário para todos deve enfatizar as mudanças necessárias na estrutura estatal para que existam condições e capacidades institucionais para a consolidação da democracia brasileira, abordando o papel do Estado, da sociedade e do mercado em um projeto de desenvolvimento inclusivo, solidário e ambientalmente sustentável, que garanta a democracia, a liberdade e a soberania nacional, ora ameaçada diante dos retrocessos não apenas internos, como também no quadro internacional.

O desafio envolve a consolidação de uma cidadania federativa, o que torna imprescindível ainda, reformas em variados setores, âmbitos e dimensões estatais e da federação, dentre as quais irão requerer as seguintes mudanças institucionais e regulatórias:

1. Designar constitucionalmente aos cidadãos a competência para a convocação de referendos e plebiscitos;

2. Designar constitucionalmente aos cidadãos a competência para a apresentação de propostas de emendas constitucionais;

3. Designar constitucionalmente aos cidadãos a competência para a convocação de Assembleia Nacional Constituinte;

4. Incorporar na Lei 9.709/1998 a norma determinando que projeto de lei de iniciativa popular possa ser subscrito por meio eletrônico, através da Rede Mundial de Computadores, a Internet (Projeto de Lei 7.005/2013 – em tramitação na Câmara dos Deputados);

5. Incorporar na Lei 9.709/1998 a norma que permite, para efeito de totalização da contagem do total de subscrições exigidas para projetos de lei de iniciativa popular, a admissão da representação por associações, órgãos de classe de âmbito nacional, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil regularmente estabelecidas, cuja assinatura dos mandatários corresponderá à de seus representados eleitores. (Projeto de Lei nº 6.928/2002 – em tramitação no Senado Federal).

6. Instituição dos seguintes mecanismos constitucionais:

a. Referendo revocatório de mandato.

b. Veto popular a medidas governamentais ou leis aprovadas pelo Poder Legislativo das três esferas federativas.

A base dessa reforma pode ser a Proposta de Emenda Constitucional 21/2015, em tramitação no Senado Federal. Emendas apresentadas à PEC circunscreveram o instrumento de referendo revogatório de mandato ao de presidente da República, excluindo os mandatos de parlamentares. Contrariamente a essas emendas, este instrumento deveria ser circunscrito em verdade aos mandatos dos parlamentares dos três níveis de governo e alcançar também os ocupantes do STF, do Ministério Público, do Tribunal de Contas da União e dos estados e de cargos colegiados. É necessário fixar a competência de apresentação de projeto de lei de referendo revogatório, estendendo tal competência ao cidadão.

Em relação ao veto popular, é preciso disciplinar esse instrumento, fixando quais temáticas, matérias e áreas a serem reguladas por norma governamental ou legislação devem ser submetidas à apreciação popular antes de serem implemen-

tadas. Inicialmente, toda e qualquer PEC deveria ser validada pelo sufrágio universal dos eleitores, bem como a venda do controle ou participações acionárias relevantes de empresas estatais, assim como alterações que possam transferir para o setor privado o acesso, o direito de exploração ou a propriedade de reservas de recursos naturais não renováveis, terras públicas, recursos hídricos etc. Também deveriam ser submetidos à apreciação popular todas as normas que reduzam direitos já estabelecidos no ordenamento legal do país, bem como acordos internacionais em áreas estratégicas do desenvolvimento e da soberania nacional.

7. Extinção de todos os cargos vitalícios no setor público;

8. Cargos de juízes e ministros das cortes superiores e do TCU devem ter duração igual e não coincidente à do mandato do Presidente da República. A mesma norma deve ser estendida para o âmbito estadual;

9. Modificações nas regras disciplinadoras da representação da sociedade civil nos âmbitos e esferas estatais e federativas prevista em lei, de modo a assegurar maior efetividade da participação popular nessas instâncias de poder. Como exemplo, podem ser citados o CNJ e o CNMP. Nesses órgãos, a respectiva representação dos integrantes do Poder Judiciário e do Ministério Público deve ser reduzida à posição minoritária, ao mesmo tempo em que a representação da sociedade deverá ser ampliada e se tornar majoritária, a fim de coibir o domínio corporativo sobre tais órgãos, que acumulam poder de influência crescente sobre as instituições federativas e estatais. Ademais, a ampliação da participação da sociedade no CNJ e no CNMP ampliará o controle sobre essas instituições extremamente ensimesmadas, cujas decisões têm gerado impactos profundos sobre a arena política (fenômeno da judicialização), que é a arena na qual os tensionamentos de um regime democrático devem ser de fato absorvidos e equacionados. Neste sentido, caberia analisar a conveniência de alterar as competências do CNJ e CNMP, de modo que suas atribuições pudessem permitir um controle

maior do Poder Judiciário e do Ministério Público por parte da sociedade, tanto em termos administrativos e orçamentários quanto em termos institucionais.

10. Criação e/ou renovação de instâncias consultivas e deliberativas para participação direta da sociedade nos âmbitos nacional, estadual, macrorregional, mesorregional (regiões intermediárias), metropolitana e intermunicipal, a serem convocadas periodicamente para tratar de temas específicos. Esta iniciativa pode ter como base as diretrizes e normas e princípios gerais fixados pelo Decreto 8.243/2014, cuja observância veio a ser suspensa por meio do Projeto de Decreto Legislativo 1.491-B/2014, aprovado pela Câmara dos Deputados e em tramitação atualmente no Senado Federal. Competência para convocação de tais instâncias deve ser dos poderes Executivo e Legislativo (federal, estadual e municipal – maioria de seus integrantes), assim como dos cidadãos (parcela do eleitorado). Tais instâncias consultivas e deliberativas podem ser as seguintes, dentre outras: Conselhos Estaduais e Municipais, Fóruns Regionais, Assembleias Populares, Orçamento Participativo, Controle Social, assim como aquelas previstas no citado Decreto 8.243/2014: Conselho de Políticas Públicas, Comissão de Políticas Públicas, Conferência Nacional, Ouvidoria Pública Federal, Mesa de Diálogo, Fórum Interconselhos, Audiência Pública, Consulta Pública, Ambiente Virtual de Participação Social.

11. Criar o Sistema Nacional de Economia Solidária (Projeto de Lei 4.675/2012, remetido à apreciação do Senado Federal em 08/11/2017).

12. Adoção de mecanismos de controle e regulação das contas financeiras (fluxo de investimentos estrangeiros diretos e em carteira) e de rendas primárias (lucros, dividendos e juros) do balanço de pagamentos, de modo a restabelecer as condições mínimas de atuação dos gestores da política macroeconômica.

13. Revogação da Emenda Constitucional 95/2016.

14. Revogação das Leis 13.429/2017 e 13.467/2017

15. Revogação da Lei Complementar 87/1996 (a Lei Kandir) e ressarcimento das perdas tributárias dos Estados. Estudos elaborados pelo Comitê dos Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal (COMSEFAZ) estimam perdas líquidas acumuladas entre 1996 e 2016 de R\$ 548,8 bilhões (em valores reais deflacionados pelo IGP-DI, a preços de 1º de julho de 2017) oriundas das isenções concedidas pela LC 87/1996. Em dezembro de 2016, o estoque da dívida líquida consolidada (DCL) dos estados alcançou o valor corrente de R\$ 562,2 bilhões. Esses números indicam claramente que o ressarcimento das perdas geradas pela Lei Kandir pode alterar substancialmente as relações econômico-financeiras intergovernamentais, com desdobramentos de grande extensão para o equilíbrio de forças no âmbito do sistema federativo brasileiro. Neste sentido, é preocupante a forma como vem tramitando no Senado federal a PEC 37/2007, que propõe a extinção das desonerações previstas na LC 87/1996, sem nenhuma previsão de ressarcimento.

16. Organização de um mercado doméstico de dívida pública, composto por uma estrutura de ativos/passivos de longa maturação, com a participação compulsória do sistema bancário privado e oficial, contemplando tanto as necessidades de financiamento da União quanto dos entes subnacionais.

17. Diante do novo padrão de financiamento do setor público a ser constituído, promover ampla revisão das regras vigentes para a contratação de crédito e de controle do endividamento dos entes federativos, assim como a configuração de uma ordem interjurisdicional para a execução de políticas públicas e para a oferta de bens e serviços coletivos compatível com uma articulação cooperativa das competências constitucionais de cada ente.

18. Extinção do CONFAZ e criação de um Conselho Federativo (CONFED), com a função de compatibilizar as competências constitucionais dos entes federativos dentro de uma lógica cooperativa e complementar de divisão interjurisdicional das ações governamentais.

O resgate histórico buscou cumprir com a neces-

cidade de demonstrar de maneira pedagógica as origens econômicas, políticas e sociais que nos caracteriza enquanto uma sociedade excludente e desigual, o que irá se expressar em nosso Pacto Federativo. As reformas da década de 1990, que implementaram a agenda neoliberal no país, ficaram apenas suspensas enquanto projeto de determinados grupos da sociedade, o que se verificou com a velocidade com que foi retomada a partir do golpe de 2016.

Portanto, diante das incompletudes em termos da consolidação de uma cidadania efetiva, como analisado, e dos retrocessos recentes, propôs-se alterações estruturais capazes de refundar o Pacto Federativo e consolidar a plenitude democrática como forma de garantir a justiça e a equidade na provisão de serviços públicos. Reconhece-se, no entanto, que tais propostas encontram fragilidades e desafios, abordadas a seguir.

## 2) As “ameaças” a serem enfrentadas para a consolidação da Cidadania plena <sup>3</sup>

A consecução de um projeto capaz de estabelecer as condições necessárias a uma atuação inclusiva e universalizante do Estado, calcada em diretrizes direcionadas a democratizar as estruturas de poder e riqueza da sociedade brasileira, de modo a reverter o seu padrão histórico e persistente de desigualdades, envolve uma ampla agenda de reformas que contempla, entre outras mudanças, a constituição de novas bases de financiamento do gasto público e a adoção de parâmetros distintos daqueles que têm prevalecido na orientação da política macroeconômica e, em especial, da política fiscal.

Tal desafio não é trivial, porque antagoniza e confronta interesses arraigados no aparato estatal de atores sociais e agentes da produção hegemônicos, que, impondo-se ao conjunto da sociedade, conseguem controlar os processos decisórios de geração e alocação dos recursos públicos; colonizar as políticas governamentais, e condicionar a gestão fiscal e financeira do Estado.

Trata-se, portanto, de um projeto ambicioso – mas inadiável – de redirecionamento social e de “capilarização territorial do Estado”, fazendo com

que seja plenamente incorporada no âmbito do orçamento público a grande maioria da população brasileira, sobretudo aqueles grupos populacionais e estratos sociais reiteradamente não alcançados ou alcançados apenas de forma precária pela ação dos governos federal, estadual e municipal.

A concretização desse projeto, reorientando e, ao mesmo tempo, alargando o alcance e a profundidade da atuação do aparato estatal, (re)transforma o orçamento público: suas funções passam a extrapolar as de um mero instrumento de política econômica, constituindo um potente mecanismo institucional de redistribuição sistêmica da renda e da riqueza – tanto em termos sociais quanto espaciais.

No Brasil, esta é uma transformação urgente e crucial, tendo em vista que a cidadania brasileira consiste em um processo acidentado de construção tardio e ainda inacabado; que se caracteriza pela sua incipiência, represamento e irregularidade; que evolui de forma errática, lenta e travada, combinando interrupções e também retrocessos. Uma cidadania débil, de alcance estreito e seletivo, permanentemente refreada pelo contexto de desigualdades que a circunda e a realidade de financiamento restringido que torna contida, precária, assimétrica e insuficiente a oferta de bens e serviços públicos.

A fragilidade que marca a cidadania brasileira coloca em questão a validade das concepções quanto ao papel do Estado no desenvolvimento do capitalismo. Se o processo de desenvolvimento do capitalismo nos países centrais requereu a atuação do Estado enquanto capaz de conciliar os interesses das frações de capital no âmbito da acumulação, com a necessidade de firmar compromissos entre o bloco no poder e as classes dominadas, o que se expressa na hegemonia como manifestação do poder, no Brasil, as classes dominantes foram pouco afeitas a firmar tais compromissos, de modo que das vezes em que se pretendeu ampliar a cidadania, a violência e os golpes institucionais foram levados a cabo pelas elites em vários momentos em nossa história.

A luta das classes subalternas sempre foi contida seja pela violência, seja pela constante privação

material que constrange a própria constituição do ser humano enquanto sujeito político.

O quadro de desigualdades do país é de amplo reconhecimento e pode ser facilmente delineado por qualquer indicador que se queira utilizar. Mas é conveniente para os propósitos deste documento arrolar os dados referentes ao estoque bruto de riqueza pessoal de parte da população, por serem bastante elucidativos das disparidades

gritantes que definem historicamente a sociedade brasileira.

A despeito do nível de agregação, de sua natureza declaratória (que pode ocultar e subavaliar patrimônio) e do universo abrangido (que pode estar igualmente subdimensionado), as informações expostas na TABELA 1 são suficientes para evidenciar a elevada concentração da riqueza no Brasil.

**TABELA 1**

**Distribuição do estoque de bens e direitos por declarantes de acordo com rendimento total (2015) - em R\$ correntes**

Faixa de Rendimento	Total de Declarantes		Bens e direitos		Valor médio
Até 3 SM (R\$ 2.364,00)	6.380.343	23,19	579.569.673.094	8,06	90.837
Acima de 3 SM até 15 SM (+ de R\$ 2.364,00 a R\$ 11.820,00)	17.632.378	64,07	2.071.607.693.420	28,80	117.489
<b>Até 15 SM (R\$ 11.820,00)</b>	<b>24.012.721</b>	<b>87,26</b>	<b>2.651.177.366.514</b>	<b>36,86</b>	<b>110.407</b>
<b>Acima de 15 SM (+ de R\$ 11.820,00)</b>	<b>3.535.434</b>	<b>12,85</b>	<b>5.830.632.332.388</b>	<b>81,06</b>	<b>1.649.198</b>
Acima de 15 SM até 40 SM (+ de R\$ 11.820,00 a R\$ 31.520,00)	2.756.552	10,02	1.495.194.509.474	20,79	542.415
Acima de 40 SM até 80 SM (+ de R\$ 31.520,00 a R\$ 63.040,00)	532.727	1,94	828.355.692.420	11,52	1.554.935
Acima de 80 SM (+ de R\$ 63.040,00)	216.844	0,79	2.218.663.012.908	30,84	10.231.609
Acima de 320 SM (+ de R\$ 252.160,00)	29.311	0,11	1.288.419.117.586	17,91	43.956.846
<b>Total de Declarantes</b>	<b>27.518.844</b>		<b>7.193.390.581.316</b>		<b>261.399</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Receita Federal do Brasil

Verifica-se, inicialmente, que, pelos valores registrados na Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda referente ao exercício de 2015, um contingente de 27,5 milhões de pessoas, representando tão somente 26% da PEA e 13% da população daquele mesmo ano, acumulava patrimônio bruto de R\$ 7,2 trilhões. Desse total, parcela de 81% (R\$ 5,8 trilhões) era detida por apenas 13% do total de declarantes (3,5 milhões de pessoas - 3% da PEA e 2% da população). Observa-se, ainda, que 779 mil declarantes, com rendimento mensal superior a 40 salários mínimos, representando 3% dos declarantes

(ou 0,74% da PEA e 0,38% da população), controlava patrimônio bruto de R\$ 4,3 trilhões, o que significou 60% do estoque total declarado.

Do ponto de vista espacial, essas disparidades se reproduzem de forma análoga. As informações sistematizadas na TABELA 2 revelam a acentuada concentração territorial da riqueza pessoal no Brasil: parcela de 75% do estoque patrimonial declarado estava localizada em apenas 19 Regiões Geográficas Intermediárias, onde residiam 62% dos contribuintes declarantes e 45% da população.

**TABELA 2**  
**Distribuição geográfica de declarantes, estoque de bens e direitos e população por Regiões Intermediárias do IBGE (2015) - em R\$ correntes**

Regiões Intermediárias	Total de declarantes		Bens e direitos		População residente	
São Paulo	4.933.864	17,93	2.074.716.903.995	28,84	21.859.206	10,61
Rio de Janeiro	2.356.933	8,56	776.275.346.068	10,79	12.489.144	6,06
Campinas	1.367.582	4,97	352.063.178.928	4,89	6.437.303	3,13
Belo Horizonte	1.036.971	3,77	298.716.595.617	4,15	6.010.022	2,92
Porto Alegre	966.629	3,51	280.463.921.586	3,90	4.548.690	2,21
Curitiba	806.482	2,93	257.942.495.433	3,59	3.964.362	1,92
Distrito Federal	700.954	2,55	203.936.814.430	2,84	2.914.830	1,42
Goiânia	542.436	1,97	130.620.769.630	1,82	3.404.266	1,65
Ribeirão Preto	410.299	1,49	114.448.255.715	1,59	2.435.200	1,18
Recife	561.413	2,04	104.355.332.937	1,45	5.260.080	2,55
Salvador	564.873	2,05	104.099.480.978	1,45	4.544.602	2,21
Sorocaba	442.099	1,61	94.392.484.263	1,31	2.873.753	1,40
Fortaleza	454.108	1,65	89.967.379.632	1,25	4.923.248	2,39
São José dos Campos	438.419	1,59	85.944.748.382	1,19	2.376.624	1,15
Blumenau	315.496	1,15	82.304.360.792	1,14	1.847.469	0,90
Cascavel	336.164	1,22	80.064.443.202	1,11	2.068.925	1,00
Caxias do Sul	255.141	0,93	79.651.356.225	1,11	1.200.977	0,58
Vitória	352.922	1,28	76.467.364.876	1,06	2.180.623	1,06
Florianópolis	251.088	0,91	72.447.066.149	1,01	1.078.611	0,52
<b>Sub-Total das 19 Regiões Geográficas Intermediárias</b>	<b>17.093.873</b>	<b>62,12</b>	<b>5.358.878.298.839</b>	<b>74,50</b>	<b>92.417.935</b>	<b>44,87</b>
<b>Demais 114 Regiões Geográficas Intermediárias</b>	<b>10.400.839</b>	<b>37,80</b>	<b>1.809.744.538.516</b>	<b>25,16</b>	<b>113.549.202</b>	<b>55,13</b>
Não Informado	24.099	0,09	24.732.764.387	...	...	...
Exterior	33	0,00	34.979.573	...	...	...
<b>Total</b>	<b>27.518.844</b>	<b>100,00</b>	<b>7.193.390.581.316</b>	<b>100,00</b>	<b>205.967.137</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaboração própria - Receita Federal do Brasil / IBGE (informações populacionais)

A atuação do Estado na provisão de bens e serviços públicos deve ser avaliada contraposta a esta estrutura condensada e desigual de apropriação e conservação de riqueza, porque uma condiciona e traduz a outra ao mesmo tempo, numa dinâmica de causação circular, reforçando-se mutuamente de modo contínuo. Vale dizer, a ação estatal tem sido moldada e endereçada prioritariamente por e para estes estratos sociais economicamente dominantes, tanto por meio do fornecimento direto de bens e serviços públicos quanto através da regulação da oferta desses meios coletivos, que vêm sendo cada vez mais privatizados e/ou operados sob a lógica do mercado e, portanto, supridos em um padrão que antagoniza com os princípios universalizantes da cidadania.

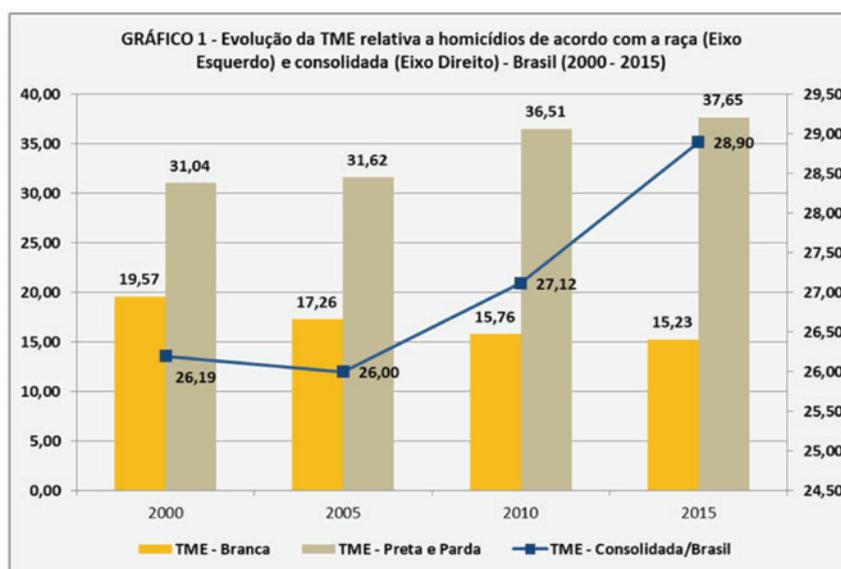
Os exemplos desta atuação do Estado na sustentação de uma oferta seletiva dos meios coletivos

e orientada preferencialmente pelos (e para os) atores sociais e agentes da produção hegemônicos – aqueles efetivamente reconhecidos como parte integrante da sociedade e, portanto, considerados cidadãos – são numerosos e certamente podem ser verificados em todas as políticas públicas setoriais formuladas e executadas pelos entes governamentais. O quadro da segurança pública vivenciado no Brasil é emblemático a este respeito e pode ser arrolado para ilustrar esta dinâmica de destituição da cidadania de grande parte da sociedade a que se vem fazendo referência.

O GRÁFICO 1 não deixa dúvidas de que a violência tem crescido no Brasil neste século XXI em razão dos assassinatos de indivíduos da raça negra. A Taxa de Mortalidade Específica (TME) de homicídios para o conjunto do país chegou a baixar entre 2000 e 2005, quando, diante de uma relati-

va estabilidade da TME de homicídios de pretos e pardos, a TME de brancos teve retração superior a dois pontos percentuais. No decênio subsequente, ao contrário, a TME Brasil voltou a subir, puxada pelo acentuado crescimento da TME referente a homicídios de indivíduos da população de pretos e pardos, que apresentou incremento de seis

pontos percentuais, ao passo que a TME de brancos manteve sua trajetória descendente – queda de quase cinco pontos percentuais entre 2000 e 2015. Nestes 15 anos, o número de vítimas de homicídio da população negra quase dobrou, passando de 23.549 para 41.592.



Fonte: Dados básicos - população : Censo Demográfico 2000 e 2010; PNAD 2005 e 2015; Homicídios: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM ; (\*) Considera Agressões e Intervenções legais e operações de guerra.

As informações disponíveis indicam ainda que, do total de vítimas de homicídios em 2015, 70% eram de pretos e pardos; 74% tinham baixa escolaridade (até sete anos de estudo); 92% eram do sexo masculino, e 55% tinham até 29 anos. Observa-se, portanto, que está em curso no Brasil um processo de violência crescente, cujas vítimas principais consistem em homens jovens negros de baixa escolaridade – o perfil representativo de grande parte dos indivíduos que integram os estratos sociais que residem nas periferias urbanas; os territórios não alcançados ou alcançados apenas precariamente pelas políticas estatais.

As informações antes arroladas, embora bastante sintéticas, convalidam e tornam mais compreensiva a interpretação de Santos (2014) acerca deste processo reiterado de construção de “cidadãos mutilados”, da “não cidadania”, que marca historicamente a sociedade brasileira e sua ocupação do vasto território do país, tendo generalizado por toda a geografia continental urbana e rural do Brasil “espaços sem cidadãos”.

É a superação deste contexto socioeconômico e espacial profundamente desigual, derivado de um modelo de desenvolvimento excludente, cosmopolita e depredador, que condena a grande maioria da sociedade a enormes privações e confina expressiva parcela da população em territórios destituídos de meios coletivos e de capital social básico, que está a exigir a reorientação do Estado, de modo a incorporar no âmbito do orçamento público esses estratos sociais despojados de cidadania, fazendo com que eles passem a constituir o campo preferencial da atuação governamental. Tal objetivo encontra forte constrangimento na hegemonia do capital financeiro, que torna a política fiscal e a ação do Estado reféns de seus interesses e estratégias de acumulação.

As reformas econômicas no Brasil, sob tais diretrizes neoliberais, levadas a efeito no bojo do Plano Real, redefiniram, a partir da segunda metade da década de 1990, as bases institucionais para a gestão das finanças públicas no Brasil, mediante o estabelecimento de um conjunto amplo de

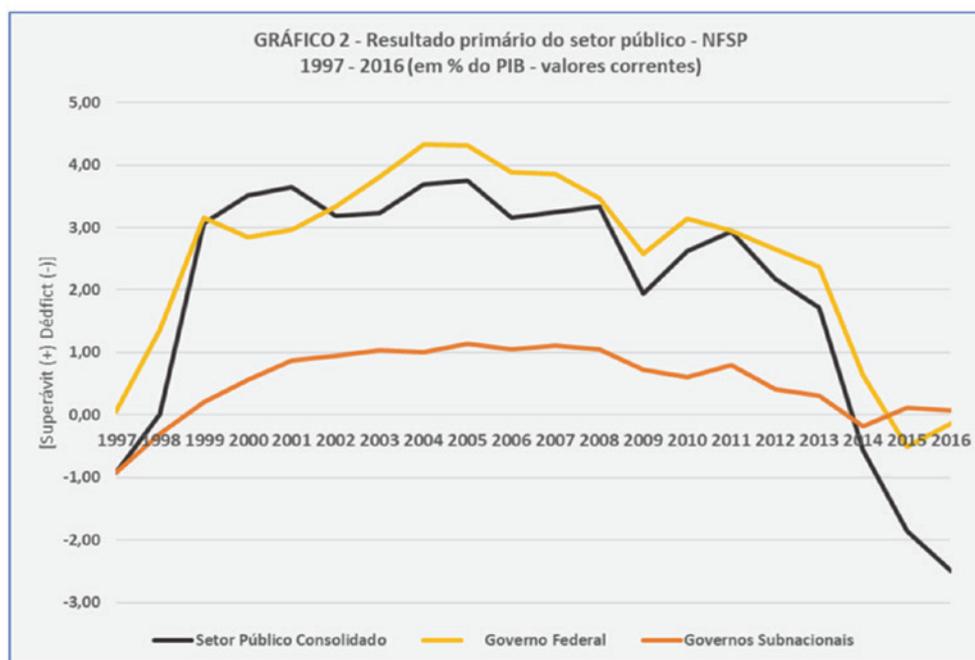
regras de observância obrigatória que reduziu em muito o campo para a ação discricionária dos responsáveis pela política macroeconômica, em especial para o manejo da política fiscal, que passou a ficar atrelada a parâmetros fixados com o objetivo precípua de assegurar uma trajetória para a dívida pública considerada sustentável pelos investidores participantes do mercado financeiro internacionalizado.

Neste contexto, a política fiscal ficou orientada por uma única e principal diretriz: gerar no âmbito do orçamento público os recursos primários necessários para garantir a solvência intertemporal dos passivos governamentais; ou, de outra forma, garantir a liquidez dos títulos públicos e, portanto, atender as expectativas de rentabilidade dos detentores desses ativos, fazendo com que eles mantenham ou ampliem a participação de tais ativos em seus portfólios.

É nesse sentido que se pode empregar o termo “finanças públicas financeirizadas” ou “rentismo

fiscal” para qualificar a institucionalidade que foi organizada no Brasil a partir dos anos 1990 para disciplinar a gestão da política fiscal. Em verdade, essa mudança teve caráter sistêmico, à medida que atrelou os orçamentos públicos dos governos federal, estaduais e municipais ao desiderato do ganho financeiro de investidores nacionais e estrangeiros, passando a ser compulsório para as três esferas governamentais a geração continuada de superávits primários.

As informações sintetizadas no GRÁFICO 2 ilustram as alterações no padrão dominante da política fiscal brasileira decorrentes dessas reformas, que contemplaram, entre outras medidas, o refinanciamento condicionado da dívida pública dos entes subnacionais (Lei 9.496/1997 e a MP 2.185-35/2001) e a promulgação da Lei Complementar 101, em maio de 2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujos preceitos normativos vieram a consolidar a nova institucionalidade fixada para a gestão das finanças públicas.



Fonte: Banco Central do Brasil

É possível constatar que, encerrado o processo de refinanciamento das dívidas dos governos estaduais, o que ocorreu praticamente em 1998, o setor público consolidado passou a gerar sucessivos superávits primários em seus orçamen-

tos, indicando que o governo federal conseguiu, de fato, disciplinar e fazer com que a gestão orçamentária e financeira dos entes subnacionais convergisse para os parâmetros de maior rigor fiscal estabelecidos no plano nacional.

Vale frisar que esse disciplinamento fiscal dos entes subnacionais não foi alcançado somente por intermédio da definição de normas compulsórias de cunho orçamentário, mas veio a ser obtido também pelo estabelecimento de novas regras que coibiram e submetem a controle estrito a contratação de operações de crédito e o nível de endividamento dos governos estaduais e municipais. Ademais, esse maior disciplinamento orçamentário se deu mediante maior centralização federativa, à medida que se processou o esvaziamento de grande parte das funções fiscais das instâncias subnacionais a favor do fortalecimento da esfera federal, sobretudo no que diz respeito aos governos estaduais.

Assim, nesse novo contexto institucional, o setor público consolidado transitou de uma posição fiscal predominantemente deficitária para outra persistentemente superavitária, pelo conceito de suas necessidades de financiamento primário (NFSP primário). Os anos 2000 podem ser divididos, grosso modo, em dois períodos bastante distintos entre si. Entre 2000 e 2011, o setor público consolidado manteve uma dinâmica sustentada de geração de resultados primários – com pronunciado declive em 2009, em decorrência da crise internacional. Nesses anos, foi obtido um superávit primário médio da ordem de 3,19% do PIB.

A partir de 2011, observa-se a deterioração paulatina desse resultado: no período 2012/2016, o resultado primário médio do setor público consolidado passou a ser negativo, ficando em -0,20% do PIB. Ou seja, de um período a outro, houve uma reversão de quase 3,5% do PIB no resultado primário do setor público consolidado, que chegou a 2016 com déficit primário de 2,49% do PIB. Essa deterioração é explicada, principalmente, pelo desempenho fiscal do governo federal: seu superávit primário baixou acentuadamente em 2014 e foi dissipado nos anos posteriores, com déficits primários seguidos nos exercícios de 2015 e 2016 (de -0,5% e -0,14% do PIB, respectivamente).

Os governos subnacionais também passaram a vivenciar dificuldades crescentes a partir de

2012, com acelerada piora em seu desempenho primário, alcançando superávit primário de 0,07% do PIB em 2016 (bem abaixo da média de 0,91% do PIB registrada entre 2000/2011).

Esses re-emergentes impasses fiscais são derivados, principalmente, da crise política que se seguiu logo após encerrada a eleição presidencial de 2014, que reconduziu Dilma Rousseff para um segundo mandato, resultado este que não foi aceito pela candidatura da oposição derrotada nas urnas, abrindo um processo de contestação que paralisou o Congresso Nacional e inviabilizou por completo o recém-inaugurado segundo mandato do governo liderado pelo PT.

A crise política se agravou ao longo de 2015 e 2016, resultando na deposição de Dilma Rousseff por meio do embuste político-jurídico do impeachment, que colocou no poder a oposição derrotada nas urnas, em coligação com os partidos que até abril de 2016 faziam parte formalmente do arco de alianças que dava sustentação ao governo. Essa turbulenta crise política, cujo desenlace ainda não se completou, afetou drasticamente as condições macroeconômicas do país, o que se desdobrou na deterioração progressiva das condições fiscais e financeiras do setor público.

É necessário ressaltar que, a despeito da crise e dos sinais de esgotamento, o arranjo institucional construído nos anos 1990 para a gestão das finanças públicas não foi alterado. Ao contrário, como será demonstrado mais adiante, seus princípios fundamentais foram intensificados, indicando o início de uma nova fase de ajustes e de reformas que podem vir a aprofundar o padrão institucional dominante.

Por ora, no entanto, o que deve ser frisado é que o setor estatal consolidado, em seus três níveis de governo, passou a ter a sua atuação pautada, a partir dos anos 1990, por parâmetros fiscais direcionados a assegurar uma trajetória da dívida pública compatível com as expectativas de rentabilidade financeira dos investidores participantes do mercado global. Tal arranjo político-institucional exigiu o compromisso inapelável das autoridades orçamentárias com a geração

continuada de recursos primários para atender os encargos financeiros, subordinando, a essa obrigação, os demais dispêndios governamentais.

Tendo esse contexto mais amplo de disciplina-mento fiscal como pano de fundo, cabe agora verificar como se comportaram as políticas públicas. A análise será feita com base em um indicador sintético, denominado de Índice de Políticas Públicas para a Cidadania (IPPC), que se refere à participação orçamentária das despesas

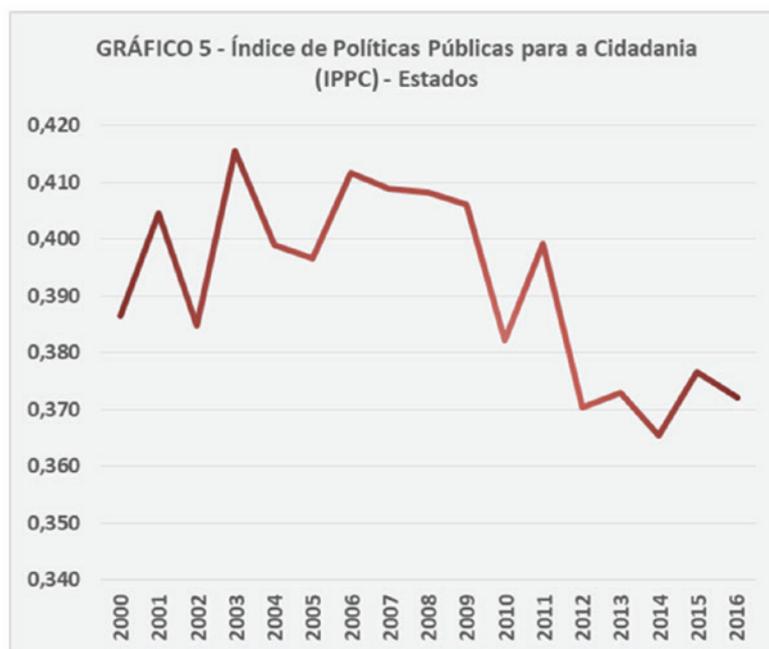
alocadas em um conjunto de funções selecionadas de acordo com a sua vinculação com áreas setoriais que influenciam diretamente o desenvolvimento da cidadania. Para a construção do IPPC, foram selecionadas as despesas alocadas nas seguintes funções: Segurança Pública; Assistência Social; Trabalho; Educação e Cultura; Direitos da Cidadania; Habitação e Urbanismo; Saúde e Saneamento; Organização Agrária, e Desporto e Lazer. A evolução do IPPC entre 2000 e 2016 pode ser visualizada nos gráficos apresentados a seguir.



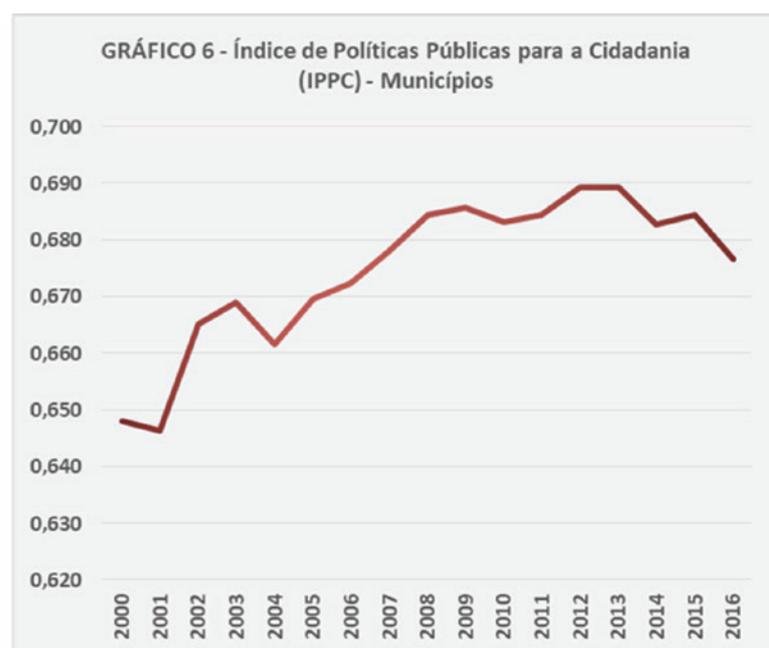
Fonte: Elaboração própria a partir da dados da STN



Fonte: Elaboração própria a partir da dados da STN



Fonte: Elaboração própria a partir da dados da STN



Fonte: Elaboração própria a partir da dados da STN

Aspecto importante a destacar, inicialmente, é o incremento contínuo do IPPC para o setor público consolidado a partir de 2005, evidenciando que as políticas públicas direcionadas a aprimorar as condições sociais e econômicas da população ganharam espaço no orçamento. Nota-se que essa maior importância denotada às políticas públicas implementadas em prol da cidadania foi liderada pelo governo federal.

De fato, o IPPC do governo federal cresceu de

forma mais acelerada e acentuada (por isso uma curva mais inclinada) do que os IPPC dos estados e municípios. Ademais, vale lembrar que, por terem grande dependência de transferências, a dinâmica fiscal dos municípios é ditada, em grande medida, pelas diretrizes fixadas no plano federal, de modo que a expansão do IPPC desta instância inferior de governo observada nos anos em análise teve forte influência das próprias orientações que passaram a prevalecer

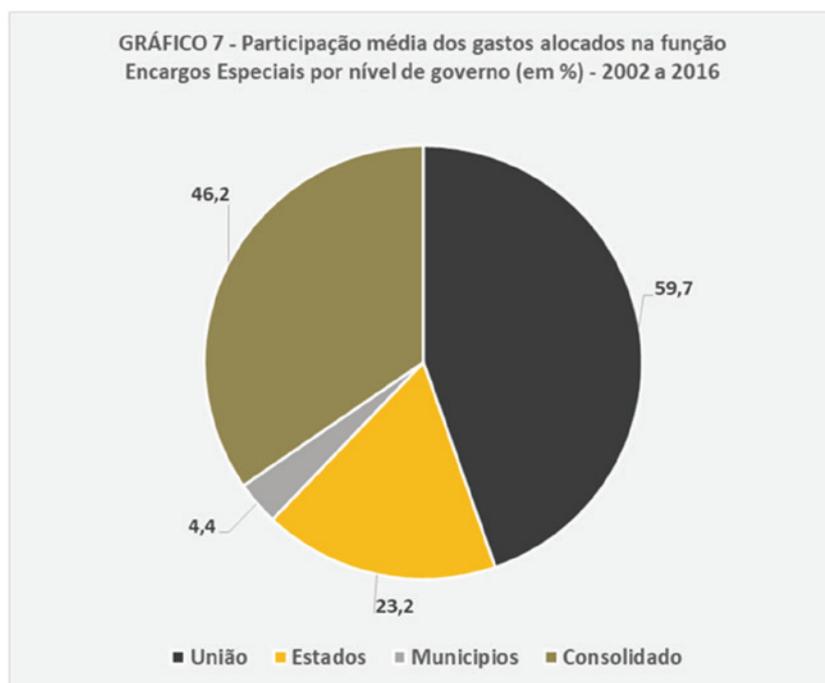
no âmbito do governo central. Contrariamente aos governos federal e municipais, o IPPC dos estados apresentou uma trajetória errática e cadente a partir de 2003. Isso se explica pelo fato de que as reformas fiscais dos anos 1990 foram particularmente restritivas para estes entes federativos, tanto em razão da situação orçamentária e financeira mais precária na qual se encontravam à época quanto pelas regras de cerceamento à contratação de operações de crédito, que eram fontes relevantes de financiamento do gasto público estadual.

Outro aspecto a destacar diz respeito à participação orçamentária dos gastos alocados nas funções que mais diretamente afetam as condições sociais da população. Em termos consolidados, a despeito do avanço observado no IPPC, esses dispêndios representaram 23% em média das despesas orçamentárias. Quando consideradas isoladamente as instâncias federativas, verifica-se que esses gastos corresponderam, em média, a 12% no âmbito do governo federal; 40% no ní-

vel estadual, e 68% na escala municipal.

Essa diferenciada participação orçamentária está relacionada, entre outros fatores, à centralização financeira que resultou das reformas fiscais dos anos 1990, concentrando as operações de crédito no governo federal e, conseqüentemente, fazendo com que os encargos e serviços da dívida ganhassem maior importância orçamentária relativa nesta instância federativa. Isso fica mais claro se for observada a proporção alcançada nos orçamentos públicos pelas despesas realizadas na função Encargos Especiais, na qual estão contabilizados os gastos relacionados à dívida.

Os dados sistematizados no GRÁFICO 7 evidenciam que, na União, esta categoria de gasto teve participação média de quase 60% no total das despesas entre 2002 e 2016, considerando as operações de refinanciamento de dívida. No setor público consolidado, esse percentual foi de 46%, ficando em 23% e 4% nos estados e municípios, respectivamente.



Assim, levando em conta a centralização financeira antes referida, a escala relevante a considerar é a do setor público consolidado, que evidencia, com mais clareza, a posição caudatária e subordinada que as políticas públicas que inci-

dem sobre as condições de cidadania vigentes na sociedade assumem no âmbito do orçamento. Sob esta ótica, observa-se que, a despeito dos avanços alcançados a partir de 2005, indicados pelo incremento do IPPC, as políticas

públicas destinadas a prover bens e serviços públicos à população se defrontaram com limites demarcados e mantiveram-se comprimidas. Nos anos em análise, chegaram a corresponder ao patamar máximo equivalente a quase um terço das despesas públicas consolidadas em 2013, nível que se mostrou insustentável e veio baixando desde então.

Por fim, um último aspecto a comentar refere-se à inflexão que se delineia ao final do período analisado, como consequência direta da comentada crise que se aprofundou no biênio 2015/2016, derivada, principalmente, do esgarçamento político vivenciado pelo país após a eleição de 2014. Considerando o setor público consolidado, o IPPC atingiu seu ápice em 2013 e passou a apresentar, desde então, tendência de queda. Com exceção dos estados, cujo IPPC atingiu seu auge em 2011, o mesmo ocorreu com o índice dos governos federal e municipais.

As informações expostas na TABELA 3 sintetizam de modo mais claro essa dinâmica dos gastos alocados nas funções direcionadas à promoção da cidadania por nível governa-

mental. Deve ser salientado, inicialmente, o fato de que o peso relativo deste tipo de gasto no âmbito do orçamento do setor público consolidado cresceu mais de 6,0 pontos percentuais em 2003/2010, manteve-se estável em 2010/2014 e teve tendência de retração até 2016. Em valores absolutos deflacionados, esses dispêndios mais do que duplicaram em 2003/2014, crescendo em termos reais mais do que o dobro da expansão verificada nas despesas totais em idêntico período.

No biênio 2015/2016, contudo, acumularam perda real de 3,6%, acima da retração de 2,0% dos gastos totais. A contribuição dos municípios para a execução desses gastos ficou praticamente estável, respondendo por algo em torno de um terço do total. Os governos estaduais, que respondiam pela maior fatia dos gastos em 2003, perderam posição sucessivamente nos anos em análise, encerrando a série em 30%. Essa retração dos estados foi compensada pela ampliação da importância dos gastos federais, que subiram mais de dez pontos percentuais até 2014, mas demonstrando perda a partir deste exercício.

<b>TABELA 3</b>					
<b>Gastos empenhados em funções diretamente relacionadas à promoção da cidadania pelo Setor Público Consolidado - 2003 / 2016 (R\$ milhões - valores reais)</b>					
<b>Função</b>	<b>2003</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>	<b>2016</b>
Segurança Pública	50.757	60.618	74.492	78.102	85.421
Assistência Social	31.641	54.182	78.633	102.811	98.644
Trabalho	23.329	33.445	50.074	86.746	74.287
Educação e Cultura	186.024	199.477	302.530	342.273	333.820
Direitos da Cidadania	5.008	7.780	11.186	14.260	14.331
Habitação e Urbanismo	36.711	47.507	73.232	73.628	62.534
Saúde e Saneamento	171.408	217.437	298.545	332.802	329.989
Organização Agrária	3.438	8.283	6.697	5.425	3.145
Desporto e Lazer	3.149	5.372	7.160	9.809	5.983
<b>Sub-total</b>	<b>511.466</b>	<b>634.101</b>	<b>902.550</b>	<b>1.045.857</b>	<b>1.008.154</b>
<b>Participação no total (%)</b>	<b>19,0</b>	<b>20,5</b>	<b>25,8</b>	<b>25,8</b>	<b>25,4</b>
<b>Participação dos Municípios</b>	<b>33,2</b>	<b>29,8</b>	<b>33,9</b>	<b>32,2</b>	<b>32,8</b>
<b>Participação dos Estados</b>	<b>38,5</b>	<b>37,8</b>	<b>32,7</b>	<b>29,1</b>	<b>30,0</b>
<b>Participação da União</b>	<b>28,3</b>	<b>32,5</b>	<b>33,4</b>	<b>38,7</b>	<b>37,1</b>
<b>Total</b>	<b>2.694.039</b>	<b>3.096.689</b>	<b>3.499.480</b>	<b>4.045.936</b>	<b>3.963.616</b>
Fonte: Elaboração própria - dados básicos: Balanço do Setor Público Nacional - STN (Vários anos). Deflator - IGP-DI / 2016 = 100					

Da breve discussão anterior, pelo menos dois pontos devem ser salientados. Em primeiro lugar, evidenciam-se os limites estreitos fixados pelo regime fiscal vigente no país à descompressão dos gastos necessários para a execução de políticas públicas endereçadas à promoção da cidadania. As informações apresentadas nesta seção comprovam que esse tipo de dispêndio teve importante incremento a partir do 1º governo do presidente Lula: cresceu em termos reais de forma acentuada e em nível bem acima do verificado para o total dos gastos públicos, resultando em ampliação de seu peso relativo no âmbito do orçamento do setor público consolidado.

Mas a despeito desses avanços, os investimentos aportados em políticas públicas de grande impacto social mantiveram-se em valores ainda comprimidos e, mais do que isso, permaneceram subordinados a uma lógica fiscal que privilegia os dispêndios de natureza financeira, o que é essencial para assegurar uma trajetória da dívida pública considerada compatível com os ganhos projetados pelos detentores dos títulos governamentais. Os estreitos limites impostos aos gastos primários de cunho social se explicitam a cada período de reversão do ciclo econômico, como se comprovou, mais uma vez, quando, a partir de 2014, as dificuldades fiscais se agravaram, fazendo com que o ajustamento se processasse por meio do corte de recursos aplicados naquelas áreas setoriais.

Em segundo lugar, a retração dessa categoria de dispêndios nos últimos anos não deve ser considerada como mero efeito transitório e conjuntural desses crescentes impasses fiscais, derivados, por sua vez, de turbulências macroeconômicas. Em verdade, a redução desses gastos tem caráter sistêmico, pois ocorre em meio a reformas institucionais que apontam para o aprofundamento da lógica financeira que orienta a política fiscal, tornando-a ainda mais antagônica e conflitante com ações estatais programáticas direcionadas a apoiar o desenvolvimento da cidadania no país.

O aparato institucional que regula a gestão das finanças públicas no Brasil vem passando por

modificações sucessivas nos últimos anos. Tais transformações, no entanto, não alteram os princípios basilares do regime fiscal construído nos anos 1990 e cujos elementos centrais foram sumariamente descritos. Ao contrário, o movimento de flexibilização que começou a se delinear, desdobrando, por exemplo, no relaxamento de algumas regras relacionadas aos parâmetros de atualização monetária dos passivos de estados e à contratação de operações de crédito por esses entes subnacionais, foi interrompido no bojo da crise política que levou à deposição da presidenta Dilma Rousseff. Com o atual governo, outra agenda veio a ser implementada, retomando, em bases ainda mais severas, as diretrizes de rigor fiscal e austeridade financeira que pautaram as reformas dos anos 1990.

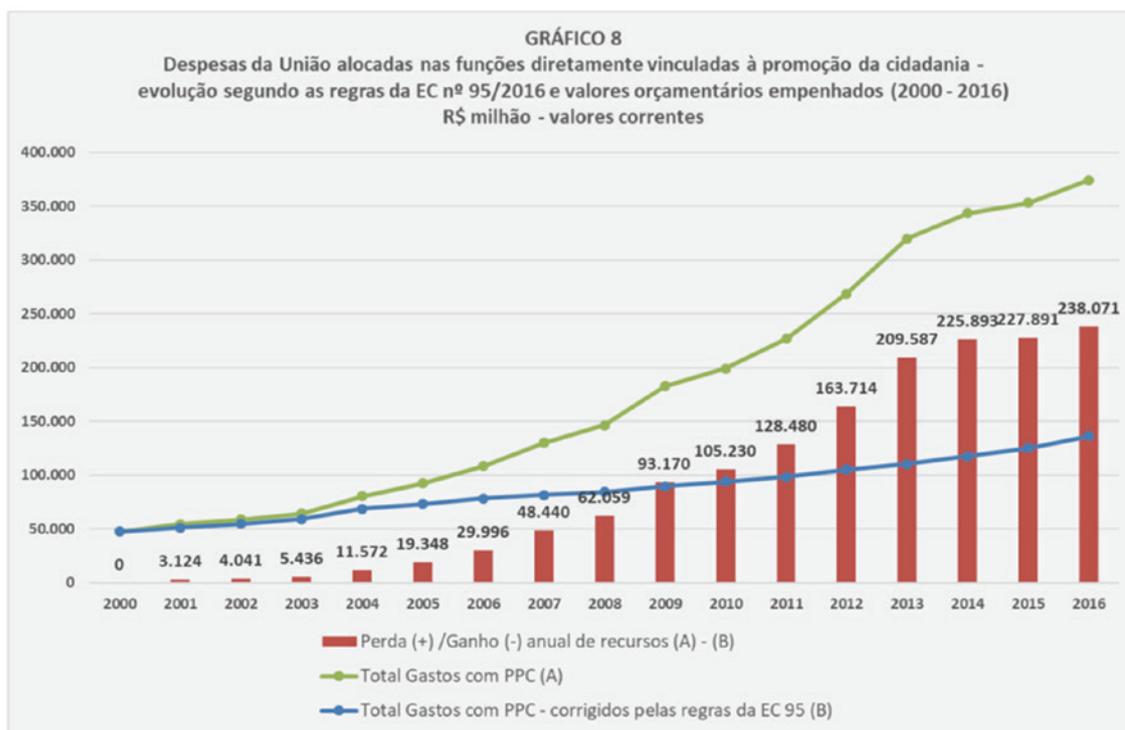
Uma das principais peças dessa revivificada agenda de reformas fiscais de cunho ortodoxo consistiu na promulgação, em dezembro de 2016, da Emenda Constitucional 95, que instituiu o denominado “Novo Regime Fiscal” no âmbito do orçamento da União, que abrange tanto o orçamento fiscal quanto o da seguridade social. Pelas normas estabelecidas, a evolução anual das despesas primárias ficarão limitadas à variação do IPCA acumulada no período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior à lei orçamentária. Esse regramento constitucional, que irá vigorar por 20 anos (até 2036), será efetivado a partir de 2018, uma vez que em 2017 foi fixado reajuste de 7,2% para os gastos primários, incluindo os restos a pagar e outras operações que podem impactar o resultado primário da União.

A EC 95/2016 é a consagração da lógica financeira que orienta a política fiscal, tendo em vista que os gastos com encargos e serviços da dívida não estarão submetidos aos limites definidos. Isso significa que todo o ganho real de receita que venha a ser apurado pela União será canalizado para os detentores de títulos da dívida pública, cuja dominância sobre o orçamento público se explicita de forma clara e duradoura. Todas as demais políticas públicas deverão, portanto, se acomodar aos dispêndios líquidos das rendas financeiras apropriadas ex-ante pelos investidores nacionais e estran-

geiros que carregam, em seus portfólios, bônus de emissão do Tesouro Nacional.

As perdas para a sociedade são previsivelmente gigantescas, pois a EC 95/2016 cristaliza um quadro crônico de subfinanciamento das políticas públicas, comprometendo e revertendo os avanços que foram alcançados no período recente. O GRÁFICO 8 ilustra a magnitude do

ônus que deverá recair sobre grande parte da sociedade, ao comparar a trajetória dos gastos da União empenhados nas funções diretamente vinculadas com a promoção da cidadania com a evolução hipotética desses mesmos gastos caso as regras constitucionais fixadas pela EC 95/2016 já estivessem plenamente em vigor desde o início deste século.



Como é possível verificar, a diferença dos valores aplicados nas políticas públicas é crescente e alcançaria, no final do período compreendido entre 2000 e 2016, o montante a preços correntes de R\$ 1,6 trilhão, significando perda de 52% em relação ao que foi efetivamente empenhado pelo governo federal nesses anos em análise. Casos as normas da EC 95/2016 estivessem em vigor desde 2000, as áreas de Segurança Pública; Assistência Social; Trabalho; Educação e Cultura; Direitos da Cidadania; Habitação e Urbanismo; Saúde e Saneamento; Organização Agrária, e Desporto e Lazer, que se defrontam com demarcadas restrições de financiamento, perderiam investimentos médios de R\$ 93 bilhões ao ano – o que, evidentemente, geraria impactos sociais e humanitários de

grande extensão.

Essas novas regras fiscais, no entanto, não devem ficar restritas ao governo federal e provavelmente serão estendidas para o âmbito das finanças públicas estaduais. Os primeiros passos nesta direção foram dados com a promulgação das Leis Complementares 156/2016 e 159/2017, regulamentadas pelos decretos 9.056/2017 e 9.109/2017, respectivamente. Essas normas legais estabelecem condicionalidades, parâmetros e mecanismos para o refinanciamento de dívidas e para um novo processo de ajustamento fiscal e financeiro dos estados.

O que interessa destacar é que esse novo aparato regulatório cria restrições para a expansão de despesas correntes não financeiras, induz a privatização de bancos e empresas públicas

estaduais, estimula a demissão de servidores públicos e estabelece mecanismos ativos de interferência federal na gestão orçamentária estadual, esvaziando ainda mais o poder decisório dos governadores.

Como pode ser derivado das discussões, uma das singularidades político-institucionais do sistema federativo brasileiro é sua frágil capacidade de interferência popular nas instâncias decisórias da federação, aspecto de natureza histórica. Essa débil, remota e intermitente participação da grande maioria da sociedade nos âmbitos e nas arenas de controle e gestão do aparato do Estado e do arranjo federativo, configurando um Regime de Cidadania passivo e ineficaz, é uma das características constitutivas da federação brasileira e uma de suas propriedades mais persistente e marcante.

Sob tal perspectiva, é possível sustentar que se construiu no Brasil uma ordem federativa que, desde os seus primórdios, foi organizada por meio de instituições impermeáveis ao povo e refratárias às transformações das estruturas desiguais montadas para o exercício do poder e para a apropriação e comando da riqueza, tornando-se funcionalmente compatível com a estratégia de apossamento e domínio do Estado pelos atores sociais e agentes da produção hegemônicos. Assim, a sociedade, que constitui o corpo político soberano, foi usurpada e incorporada apenas de forma precária, parcial, seletiva e incompleta ao sistema federativo, perdendo espaço para um maior protagonismo das entidades coletivas, em um contexto institucional deturpado de hipertrofia do Regime da Ordem Federal.

Nesse quadro federativo anômalo, que combina um Regime de Cidadania débil e um Regime da Ordem Federal excedente, ficou evidenciado que ações programáticas direcionadas à ampliação dos direitos sociais, mediante uma via de desenvolvimento mais inclusivo e equitativo do ponto de vista socioeconômico e territorial, não são sustentáveis e tendem a ser restringidas e bloqueadas. A constatação óbvia que deriva de tal entendimento é que somente nos marcos de

uma federação calcada em um Regime de Cidadania vigoroso, integrado por mecanismos que assegurem a participação ativa, rotineira e direta do povo nas instâncias e âmbitos decisórios estatais e federativos, será possível a implementação de ações duradouras de melhoria e aprimoramento das condições de vida da população, transformando sistemicamente as estruturas de poder e de riqueza da sociedade.

Reconhece-se, portanto, enquanto constrangimento para a consolidação do Estado democrático de direito, capaz de promover a cidadania federativa, com fins a levar a cabo os compromissos firmados na Carta Magna de 1988, o regime fiscal inaugurado a partir da década de 1990, capaz de submeter União, Estado e Municípios aos ditames do sistema financeiro, que exige papel cada vez mais diminuto do Estado enquanto promotor do desenvolvimento e garantidor dos direitos constitucionais.

Ainda que grandes avanços foram alcançados no que se refere a provisão de bens e serviços, o regime fiscal neoliberal predominou ao longo dos anos, mesmo quando dos esforços de retomada da ação planejadora e interventora do Estado quanto aos investimentos em bens e serviços públicos. Com o golpe, tal regime foi intensificado por meio da EC 95, o que se impõe como desafio para os próximos 20 anos, o que torna a sua revogação condição sine qua non para se retomar os rumos de um projeto inclusivo e democrático de desenvolvimento.

### 3) As “fortalezas” que inspiram a proposta

Apesar dos desafios impostos pelas finanças públicas financeirizadas ou rentismo fiscal, e pelos retrocessos em relação às conquistas oriundas da Constituição Federal de 1988 e dos 13 anos de governo do PT, pode-se apontar enquanto fortalezas para a execução das propostas o aprendizado do recente período de crescimento econômico com distribuição de renda em período democrático que marcaram os governos Lula e Dilma, que posicionaram o Brasil enquanto exemplo de política pública de combate à fome.

É internacionalmente reconhecida a tecnologia social empreendida pelo país para alcançar tal objetivo, o que tem inspirado programas nacionais de combate à fome em todo o mundo, bem como ações no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU).

Além disso, o país realizou mudanças institucionais de aprimoramento da administração pública, o que tem contribuído para o aperfeiçoamento das instituições, da participação e implementação de políticas de longo prazo. Além disso, e não menos importante, merece destaque a consolidação do Sistema Único de Saúde como modelo de política pública universalizante e conquista da Constituição Federal de 1988 que, não por acaso, sofre com os retrocessos do governo golpista.

O que ora se tem atribuído como fortalezas favorece o entendimento quanto a necessidade de um Estado com capacidade e qualidade de atuação concreta para a promoção da cidadania.

Atualmente, mesmo as correntes de pensamento ligadas ao pensamento dominante nos campos da economia e da gestão pública já manifestam relativo consenso quanto ao esgotamento do modelo economicista, de forma que o debate contemporâneo sobre o papel do Estado e a atuação dos governos tem apontado para uma agenda bem mais rica e desafiadora. Superado o primeiro momento no qual a ênfase esteve direcionada ao tamanho da burocracia, seu grau de formalismo, nível de centralização e padrão de eficiência, novos debates têm abordado a questão da legitimidade dos governos e a efetividade das políticas públicas, colocando em relevo aspectos relacionados à crise da democracia representativa, inclusive nos países desenvolvidos.

Para além das questões técnicas e instrumentais, as capacidades relacionais e políticas do Estado contemporâneo têm sido ressaltadas por uma literatura emergente, com foco na necessidade de ampliação do diálogo com a sociedade civil e na permeabilidade às demandas de camadas sociais mais vulneráveis e frequentemente sub-representadas no sistema político.

Em algumas dessas abordagens encontramos a defesa do alargamento do conceito de desenvolvimento, rejeitando a visão utilitarista/quantitativa em prol de uma concepção dialógica e mais qualitativa, baseada em mudanças organizacionais e institucionais estruturantes, capazes de melhorar a qualidade de vida do conjunto da população e não apenas a renda.

No passado recente, o Brasil vivenciou momentos bastante positivos nesse sentido, ainda que sem um projeto político claro que se refletisse num modelo inovador de gestão pública. A despeito da presença de elementos gerencialistas nas práticas da administração pública nos governos do PT, inegáveis avanços foram notados na participação social e na democratização do processo de produção de políticas públicas, principalmente no que diz respeito à interlocução com atores sociais e no fortalecimento dos mecanismos de participação social.

Muito embora já houvesse uma ampla gama de instrumentos tradicionais de consulta e deliberação, como conselhos, conferências, comissões, consultas e audiências públicas, outras formas de participação ganharam espaço entre 2003 e 2015, caso das ouvidorias, mesas de negociação, fóruns de debate e planos nacionais participativos.

Verifica-se não apenas um aumento no número de conferências realizadas, mas também a inclusão de novos temas no período, bem como a retomada de outros anteriormente interrompidos. Tal movimento, que passa a fornecer canais mais adequados de representação de interesses nas instituições tradicionais, acabou por desempenhar importante papel na estruturação de áreas de políticas públicas, fortalecendo conselhos setoriais, definindo diretrizes e, em algumas situações, estimulando a criação de sistemas nacionais de políticas, caso do Sistema Único de Assistência Social.

Contudo, os desafios inerentes ao ambiente político-institucional brasileiro, como o presidencialismo de coalizão, o federalismo, o sistema partidário fragmentado, desafiam a capacidade do Estado de garantir que valores progressistas

e populares sejam internalizados nas práticas de governo. Somados à atuação de forças conservadoras que não hesitam em romper a normalidade democrática diante da contrariedade de seus interesses, dentre as quais incluem-se setores da própria elite da burocracia, temos um quadro de difícil enfrentamento.

No entanto, inúmeras lições foram apreendidas que permitem subsidiar ações para as propostas de políticas públicas no futuro. A partir do Programa Bolsa Família, criado em 2003 e articulado às políticas de geração de emprego e renda e valorização real do salário mínimo, impactaram na redução da pobreza extrema no Brasil, o que culminou na superação da fome como fenômeno endêmico do país, reconhecido quando da saída do Brasil do Mapa da Fome das Nações Unidas. Para o sucesso do Bolsa Família, como protagonista do combate a fome, importante ferramenta foi a elaboração do Cadastro Único para Programas Sociais como base para todo o processo de identificação das famílias em situação de pobreza (CAMPELLO, et al., 2017).

A partir do Cadastro Único, foi possível montar um mapa das demandas de segmentos específicos e orientar políticas públicas para uma ação mais efetiva e coesa em todo o território nacional, de maneira a integrar políticas de saúde, educação, Luz para Todos, universalização de cisternas e Mais Médicos, consolidando programa Plano Brasil sem Miséria, em 2011. O combate a pobreza se apresenta como uma fonte de aprendizado enquanto política pública capaz de reduzir as desigualdades de renda e promover a cidadania.

Ainda mais emblemático das lutas por um país mais justo e igualitário foi a consolidação da política de saúde universalizante consolidada pelo Sistema único de Saúde, aspectos apresentados enquanto exemplo e objeto de defesa da política pública.

A saúde é um dos principais campos de ação do Estado e do capital, onde se produzem políticas e trabalho e onde os processos produtivos estão implicados com os espaços de constituição de sujeitos sociais no território singular e complexo

dos modelos de saberes e de práticas de saúde. Um território marcado por um amplo leque de necessidades, derivadas dos determinantes e condicionantes sociais, econômicos, políticos, culturais e biológicos do processo saúde-doença, a partir da inserção dos sujeitos e grupos sociais na vida e no mundo do trabalho. Nessa perspectiva, a saúde e a doença são fenômenos clínicos e sociológicos vividos culturalmente e importam tanto por seus efeitos no corpo como pelas repercussões no imaginário, pois ambos são reis em suas consequências.

O Estado Democrático de Direito designa o Estado de proteção e garantia, por meio das leis, aos direitos humanos básicos de liberdade, igualdade e solidariedade para uma vida digna, proporcionando um ideal de oportunidades de desenvolvimento com saúde, educação, cultura, alimentação, moradia, transporte e lazer para todos. Nos dias atuais, esse Estado desempenha papel essencial para a evolução das sociedades no mundo político e configura no terreno da democracia, a representatividade dos vários atores sociais, valorizando o processo de participação e de controle populares com empoderamento dos movimentos sociais.

Como resultado de um longo e histórico processo de lutas, o Sistema Único de Saúde (SUS) foi construído como POLÍTICA DE ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO para mediar as desigualdades, estabelecendo as prioridades individuais e coletivas a partir do reconhecimento das necessidades de saúde da população relacionadas ao risco e vulnerabilidade existentes com vistas à equidade. A Constituição de 1988 e a Lei Orgânica da Saúde são marcos que promoveram avanços fundamentais como a afirmação da SAÚDE como DIREITO DE CIDADANIA E DEVER DO ESTADO, cuja compreensão e abordagem demandam o desenvolvimento de políticas públicas setoriais e intersetoriais a partir do conceito ampliado de saúde, decorrente das condições de vida e trabalho, definindo a UNIVERSALIDADE, EQUIDADE E INTEGRALIDADE como princípios norteadores da organização do SUS.

Ao longo do processo de implantação e conso-

lidação do Sistema Único de Saúde vários desafios decorrentes das desigualdades entre os diversos indivíduos e grupos sociais foram enfrentados, produzindo-se a superação de um quadro epidemiológico característico dos países com elevados índices de morbi-mortalidade, especialmente caracterizado pelas doenças e condições vinculadas ao baixo desenvolvimento social e econômico, incluindo a insuficiência de acesso às tecnologias de saúde e à inadequação do modelo de saúde.

Para a proposição de um projeto de governo democrático e popular e sua especificidade para a SAÚDE é necessário entender o cenário atual e aquele que se desenha no médio e longo prazos, buscando-se construir alternativas político-técnicas viáveis e que representem a superação de dificuldades e retrocessos hoje evidentes, no financiamento e na gestão, considerando-se a ruptura de vários avanços históricos que o governo golpista provocou com a mudança conceitual e programática de pilares e vários avanços históricos, conquistados com o processo de implantação e consolidação do Sistema Único de Saúde.

O estabelecimento de uma política de saúde em um governo democrático popular requer eixos estruturantes capazes de promover o enfrentamento e superação das dificuldades existentes no Sistema Único de Saúde e sua articulação com as demais políticas sociais e econômicas, no sentido induzir avanços e promover qualificação e maior efetividade das ações. Elencam-se as seguintes medidas:

1. Financiamento adequado para a universalização do SUS – Não há como se falar em universalizar verdadeiramente o sistema de saúde brasileiro no atual patamar de financiamento público praticado no Brasil. Qualquer proposta de governo que coloque o acesso à saúde de forma universal e integral terá que se comprometer com uma proposta de financiamento adequada.
2. Regulação efetiva da participação e atuação do setor privado – Como discutido na questão do financiamento, o setor privado da saúde no Brasil é responsável por uma parcela significa-

tiva da prestação de serviços de saúde. Através dos planos de saúde e do desembolso direto consomem cerca de 50% dos recursos aplicados em saúde. Paralelo a isso, temos políticas de incentivo ao setor privado de saúde que geram profundas iniquidades como a renúncia fiscal, o pagamento de planos de saúde para servidores públicos, as linhas de financiamento do BNDES, dentre outras. Portanto, direcionar e regular esse setor se torna essencial para a consecução de um sistema de saúde que responda as questões levantadas anteriormente. Trata-se de uma proposta de intervenção à semelhança de uma concessão, no entendimento de se tratar de um setor estratégico e que precisa participar de maneira cumulativa com o setor público para se obter os resultados esperados para a população brasileira.

3. Redefinição do Pacto Federativo e do papel e das responsabilidades dos três níveis de governo – Os exemplos apontados anteriormente mostram que, apesar do setor saúde no Brasil ter um dos arranjos federativos mais institucionalizados, ainda assim, diversas particularidades do setor não encontraram a resposta mais adequada na divisão de prerrogativas e responsabilidades dos entes federados. A heterogeneidade dos municípios e das capacidades administrativas dos estados gerou uma implantação desigual e iniqua do SUS no país. Faz-se necessário uma redefinição de papéis, principalmente do ente estadual, com a absorção de novas funções e com os municípios assumindo funções que efetivamente são capazes de desempenhar. Uma nova definição de Responsabilidade Sanitária.

4. Resgate e qualificação do modelo de atenção à saúde com a retomada de iniciativa e projetos desenvolvidos (Redes Assistenciais Prioritárias; Mais Médicos; PNAB etc.) – Recuperar projetos estruturantes desenvolvidos nos nossos governos e interrompidos ou mutilados pelo governo golpista é muito importante do ponto de vista da continuidade das políticas públicas e do ponto de vista simbólico. Áreas como a saúde mental, o Programa Mais Médicos (principalmente a ampliação de vagas e a reestruturação curricular), a implantação das redes de atenção à saúde prioritárias, o desenvolvimento das parcerias para

o desenvolvimento produtivo (medicamentos, materiais e equipamentos), o papel do controle social, são conquistas importantes que precisam ser resgatadas.

#### 4) As polêmicas no nosso campo

Uma das grandes polêmicas do campo de políticas públicas referente à oferta de serviços públicos é a falaciosa dicotomia entre público e privado, aspecto enfatizado pela igualmente falaciosa ideia de que o público e estatal seria ineficiente, dispendioso e suscetível à corrupção, ao passo que o privado seria eficiente, de melhor qualidade e pouco permeável a práticas ímprobas.

No entanto, é absolutamente impossível pensar em mercados eficientes sem a ação decisiva do Estado garantindo segurança e condições para o investimento através do planejamento de longo prazo e o apoio à inovação e à ação empreendedora.

Para além do papel crucial do Estado para a geração de emprego, renda e promoção da demanda agregada, bem como de orientador dos interesses de longo prazo da acumulação de capital (KEYNES, 1936; POULANTZAS, 2013), a provisão de serviços públicos remete à defesa pela atuação do Estado em função de seu papel em promover o bem-estar da sociedade e garantir os interesses da coletividade, aspecto historicamente reivindicado a partir da luta de classe que marcaram o século XIX, a crise do liberalismo e emergência de regimes totalitários no século XX. A superação foi a emergência do Estado enquanto organização político-jurídica-territorial capaz de realizar o bem público, a partir dos fundos públicos (OLIVEIRA, 1988).

Marca essa concepção a consolidação do Estado de Bem-Estar Social ou Estado Providência, que marcou o desenvolvimento capitalista durante os Anos Dourados (1945-1973) concomitantemente à garantia de direitos sociais nos países mais avançados do continente europeu.

Ao prover macropolíticas para áreas sensíveis como a social, infraestrutura e produtiva, o Estado reduz incertezas, fornece bens públicos, diminui as externalidades negativas e aumenta

as externalidades positivas, beneficiando o setor produtivo por meio da mitigação de custos e riscos. O setor público é o único capaz de realizar investimentos “pacientes” (sem pressa no retorno) que acabam por gerar efeitos cumulativos, beneficiando o conjunto da sociedade. Sem uma burocracia ativa e capacitada, tal atuação é impossível.

As crises da década de 1970 e o fim do conflito da Guerra Fria permitiram a emergência das políticas neoliberais que protagonizam a defesa pela redução do papel do Estado na provisão de serviço, as privatizações, as desnacionalizações, a defesa do livre mercado, as desregulamentações etc.

Em mais de 40 anos de hegemonia das políticas voltadas aos mercados, o que se verifica mundialmente é a precarização das condições de vida das populações de diversas partes do mundo, inclusive nos países em que vigorou o Estado de Bem-Estar Social, a concentração de renda, o aprofundamento das desigualdades e a crescente violência dos Estados para implementar a agenda neoliberalizante (HARVEY, 2008; PIKETTY, 2014; OXFAM, 2016).

Por esse aspecto, a superação de posições ideológicas quanto a superioridade do privado frente ao Estado na provisão de serviços públicos requer um intenso processo de enfrentamento pedagógico com a finalidade de esclarecer sobre a importância da ação estatal para o alcance da cidadania plena, redução das desigualdades e garantia dos direitos sociais, para o que as experiências e exemplos em diferentes formações sociais exerce importante papel.

A proposta aqui apresentada é plenamente compatível com a ideia de que temos uma situação de inclusão apenas de privilegiados que se apropriam dos frutos do progresso material, enquanto a maioria está excluída destes frutos. A ideia de construção de uma grande sociedade, justa e democrática, deve mobilizar as forças políticas e sociais para sancionar tal ousada construção.

Os possíveis beneficiados desta transformação social dariam suporte sociopolítico para esta construção. Variados segmentos sociais espe-

cíficos certamente engrossariam esta construção de um amplo arco de alianças dos seguintes sujeitos políticos que tensionariam permanentemente pela transformação social brasileira, dentre eles poder-se-ia destacar: a Burocracia estatal especializada; movimentos sociais; estudantes; jovens das periferias; setores religiosos progressivos, que atuam na prestação de serviços públicos; classe média politizada.

As propostas formuladas acima também poderiam mobilizar estes diversos grupos sociais. É amplamente debatido o déficit de politização da ação governamental nos anos de 2003 a 2014. Essa falha de comunicação política muitas vezes é responsabilizada como um dos fatores que fez com que os beneficiários das políticas públicas em boa medida não reconhecessem posteriormente os governos 2003-2014 como responsáveis por elas e viessem a apoiar a plataforma golpista. Assim, o diagnóstico aqui realizado polemiza com a necessária discussão sobre “o que fazer” e o “como fazer” para conseguir apoio mais firme e efetivo de atores sociais para estas políticas.

## V – Conclusões

Uma generalizada percepção de estabilidade política marcou o início do século XXI no Brasil. Da promulgação da Constituição Cidadã em 1988 até a alternância de poder de uma hegemonia de centro-direita para uma coalização de centro-esquerda nos idos dos anos 2000, reforçou-se o sentimento de maturidade democrática do país.

Dentro desse marco, um amplo consenso sobre um suposto bom desempenho econômico; disciplinadas e coesas relações entre Executivo e Legislativo; importantes aprimoramentos das Políticas Públicas com destaque para as políticas sociais e ganhos de autonomia dos órgãos de fiscalização e controle marcaram o sentimento de estabilidade democrática.

A partir de 2014, entretanto, uma série de acontecimentos passaram a exigir novas leituras da história recente do país. A crise política iniciada

logo após as últimas eleições presidenciais – talvez ainda durante as Manifestações de 2013... – seguida do Golpe Parlamentar de 2016 e do aprofundamento da crise política em crise econômica, revelaram um novo e delicado quadro político, social e comportamental.

De fato, desde a hegemonia neoliberal dos anos 1990 até os anos recentes, era difícil apontar um bom desempenho econômico do país. O crescimento econômico foi baixo e não sustentável. Atualmente, vive-se um quadro ainda pior de recessão e com dúbios e fracos sinais de recuperação.

A aparente estabilidade das relações entre Executivo e Legislativo, por sua vez, está em xeque nos dias de hoje e como causa raiz desse problema desvelou-se a lamentável forma de funcionamento e financiamento de campanhas eleitorais no Brasil.

Em que pese o bom êxito das políticas públicas, com destaque para a área social – educação, geração de emprego, combate à fome, moradia, direitos humanos etc. – hoje tem-se uma grande dúvida sobre a manutenção e continuidade das mesmas. Seja em função do projeto privatista que governa o país. Seja em função da incapacidade fiscal de financiar essas políticas – fato que se associa à configuração do projeto privatista governante.

Deve-se destacar que a autonomia dos órgãos de controle desejada desde a promulgação da Constituição é também fonte de dúvidas no cenário atual. No contexto da redemocratização dos anos 1980, o aumento de poder do Judiciário, Ministério Público e outras instâncias afins ou congêneres do Estado brasileiro, foi uma aposta no sentido de mitigar os efeitos deletérios que os anos de Ditadura Militar deixariam para o país. Hoje em dia, teme-se uma nova ditadura transvestida de ares de “normalidade institucional”.

Em síntese, o consenso sobre uma suposta solidez democrática no Brasil que vinha pautando o debate e as ações públicas no início do século XXI precisa ser revisto. Para a melhor execução dessa empreitada, faz-se necessário colocar no horizonte político uma importante diferencia-

ção entre Democracia e Capacidade de Estado. Essa diferenciação, inclusive, aparenta ser um dos componentes para a compreensão da crise política recente.

Em outras palavras, é preciso levar em conta o quanto as instituições serão capazes de atender e processar os anseios populares atuais. É importante, portanto, diferenciar o campo das vontades públicas – o que poderíamos chamar, grosso modo, de democracia – da capacidade de transformar as vontades públicas em ações – o que poderíamos entender como capacidade de Estado ou administração pública.

Em síntese, nos últimos anos, passou a ser necessário promover uma revisão do entendimento sobre a suposta estabilidade democrática que o Brasil vinha atravessando. Para a promoção dessa revisão crítica, o desenvolvimento das capacidades estatais é peça chave. Por meio desse entendimento, é possível colocar como centro da atuação do Estado a provisão de bens coletivos para a população, a fim de romper o ciclo de privações que acomete a vida da grande maioria dos brasileiros.

A superação desse quadro envolve, ao mesmo tempo, o desenvolvimento da administração pública em bases técnico-políticas, com valorização do saber popular e de princípios de deliberação participativos. Universalismo de procedimento e isonomia deverão se combinar, portanto, com deliberação e diálogo social. Assim, espera-se que as necessidades da população serão realmente reveladas e diagnósticas. Mais que isso, serão de fato atendidas, fazendo com que os serviços públicos cheguem efetivamente aos territórios. Caso esse modelo seja minimamente razoável, é possível apontar para ganhos de legitimidade e estabilidade democrática reais no Brasil do século XXI.

## REFERÊNCIA

CAMPELLO, T. (Org.) **Faces da Desigualdade no Brasil Um olhar sobre os que ficam para trás**. CLACSO. Agenda Igualdade. Brasil, 2017. Disponível em <<http://209.177.156.169/libros/Fa->

[ces\\_da\\_desigualdade\\_no\\_brasil.pdf](#)>. Acesso em fevereiro de 2018.

FIORI, J.L. O federalismo diante do desafio da globalização. Em AFFONSO, R.B.A. & SILVA, P.L.B. **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

HARVEY, D. **O neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Loyola, 2008.

KEYNES, J.M. **Teoria Geral do Emprego do Juros e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

OLIVEIRA, F. A crise da federação: da oligarquia à globalização. Em AFFONSO, R.B.A. & SILVA, P.L.B. **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

\_\_\_\_\_. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos Cebrap**, nº 22, outubro de 1988.

PIKETTY, T. **O Capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POULANTZAS, N. *L'Etat, le pouvoir et le socialisme*. (1978) Paris: Les Prairies ordinaires, 2013.

OXFAM, **A Economia para o 1%**. 2016. Disponível em <[www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Informe%20Oxfam%202010%20-%20A%20Economia%20para%20o%20um%20por%20cento%20-%20Janeiro%202016%20-%20Relato%CC%81rio%20Completo.pdf](http://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Informe%20Oxfam%202010%20-%20A%20Economia%20para%20o%20um%20por%20cento%20-%20Janeiro%202016%20-%20Relato%CC%81rio%20Completo.pdf)>. Acesso em janeiro de 2018.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Editora da USP, 2014.

SARGENT, T. J.; WALLACE, N. Some unpleasant monetarist arithmetic. **Quarterly Review**, Federal Reserve Bank of Minneapolis, vol. 5, nº 3, 1981.

THÉRET, B. Du principe fédéral à une typologie des fédérations: quelques propositions. Em: GAUDREAUL-DESBIENS, J-F & GÉLINAS, F (Org.). **Le fédéralisme dans tous ses états: gouvernance, identité et méthodologie / The states and moods of federalism: governance, identity and methodology**. Québec (Canadá): Les Éditions Yvon Blais, 2005.



## EIXO 4

# A “VIDA BOA” PARA TODOS NA QUALIDADE DE VIDA EM CONFORMIDADE COM A DIVERSIDADE

Coordenador: Jorge Abrahão de Castro  
Secretário executivo: Antônio Carlos Carvalho

---

## FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

### Grupo Executivo

Jorge Abrahão de Castro (coord.)

Antonio Carlos Carvalho (Sec. Exec.)

Helder Rogerio Sant'ana Ferreira

Clóvis Scherer

Luis Alberto Vieira

Itajair Albuquerque

Eduardo Fagnani

Léa Marques

Marco Rogério

Miguel Matteo

Tiago de Oliveira

Agradecemos as críticas e sugestões do Grupo Consultivo e de Ronaldo Garcia,  
Antônio Teixeira e Natália Fontoura, do Ipea

## SUMÁRIO EXECUTIVO

A inclusão do tema da Qualidade de Vida (QV) no *Projeto Brasil que o Povo Quer* (BQPQ) é um feito inovado, importante e um grande desafio, uma vez que esse assunto é pouco explorado e compreendido na literatura e na vida social e política do país. Definiu-se que Qualidade de Vida (QV) é a situação das pessoas, em determinado momento histórico, resultante da combinação entre as condições de vida geral (históricas e estruturais) e condições pessoais (família, nível de educação, saúde pessoal, padrão de consumo, hábitos, valores culturais etc.) de cada sujeito, ponderado pela percepção pessoal.

### Legado dos governos Lula e Dilma para a Qualidade de Vida

Os governos Lula e Dilma na QV encaminhavam o país para a conformação de uma situação de “Vida Boa” para a maioria dos brasileiros, principalmente indicava que os mais pobres e vulneráveis teriam melhorias concretas e maior confiança no futuro. Isso é o que nos indicava os dois principais componentes da QV.

Primeiro, nas condições de vida se observam dados e indicadores que demonstraram uma melhoria substantiva na situação econômica e social da população no período. Esses resultados, em grande parte, foram resultantes da ampliação da política social que, mediante o maior volume na utilização de recursos humanos, físicos e financeiros como parte de prioridades de governo, possibilitou ampliar a justiça social no Brasil mediante a maior transferência de rendas, maior oferta de bens e serviços sociais, o que resultou em diversificação e melhoria da proteção social/geração de oportunidades para a população brasileira como os diversos indicadores revelaram.

Segundo, as pesquisas de opinião que trataram da satisfação/percepção com a vida pela maioria da população, mostraram que no período existia forte otimismo e grande confiança da população com o seu futuro (expec-

tativa de satisfação individual com a vida cinco anos mais tarde). O otimismo brasileiro era superior a grande parte dos países e ocorreu com regularidade em quase todo o período. O que não quer dizer que não se tinham críticas parciais ao acesso e qualidade de alguns bens e serviços do Estado.

### O golpe e o rebaixamento da Qualidade de Vida

O período do golpe tem sido um desastre no que diz respeito a QV. O caminho que se está seguindo é de piora permanente na situação de vida da maioria dos brasileiros, principalmente daqueles mais pobres, e por outro lado um reforço do processo de ampliação das desigualdades. Uma situação de “Vida Ruim” e conformista, em termos de QV, para a maioria da população se aproxima celeremente.

Os primeiros dados e informações sobre as condições de vida mostram uma reversão profundo da situação anterior: por um mundo do trabalho caracterizado pela precarização das relações de trabalho; saúde e educação com amplas dificuldades de acesso e baixa qualidade dos serviços; precárias condições materiais urbanas e grave situação de segurança para toda a população, ampliação da desigualdade, ampliação da pobreza, são indícios do que se aproxima. As pesquisas de opinião também têm demonstrado a mudança de expectativas e de humor da população. O otimismo foi embora, e a confiança da população no futuro nunca foi tão baixa. Com isso, a satisfação/percepção pessoal é de conformismo com o presente e a diminuição da crença em um futuro melhor e a satisfação/percepção em relação ao país é de pessimismo com o presente e o futuro.

### A Qualidade de Vida do BQPQ: a “Vida Boa”

A situação desejável de QV, do projeto BQPQ, é que o povo brasileiro possa ter uma “Vida Boa” e sustentável. Para se atingir essa situa-

ção deve-se reverter o quadro atual e ir além, ampliando as melhorias nas condições de vida da população é também necessária uma melhor associação entre essas melhorias e a percepção de uma vida melhor. Essa “Vida Boa” está ligada a afirmação e plena garantia dos direitos sociais e políticos previstos na Constituição Federal tais como: o direito ao trabalho e a garantia de um trabalho decente; a afirmação do direito na saúde e educação para todos e de boa qualidade; o direito à cidade e à moradia e mobilidade em condições adequadas para todos; preservação do meio ambiente; e redução da vitimização e da sensação de insegurança, entre outras afirmações de direitos econômicos, sociais e políticos.

Além disso, é fundamental melhorar a satisfação/percepção da população sobre a QV ser fruto de vontade política, que deu prioridade de governo a essa situação e, também que essas prioridades são frutos da ampliação do protagonista das classes trabalhadoras e da população mais carente do país, de forma a se constituir nos indivíduos, quanto a si mesmo um otimismo esclarecido e crítico e no que diz respeito à sociedade, um otimismo emancipador.

### **Propostas e recomendações para se atingir a “Vida Boa” na QV**

Os problemas e dificuldades a serem enfrentados para se atingir a “Vida Boa”, em termos de QV, serão de diversos tipos e temporalidades diversas, muitos exigirão grandes esforços políticos e forte concertação de interesse, pois algumas são tabus históricos da sociedade brasileira e que congregam forças poderosas. No curtíssimo prazo terá que se enfrentar o referendo revogatório das medidas recentemente tomadas pelo governo Temer.

No médio e longo prazo, tem-se a necessidade de formulação e implementação de uma estratégia de desenvolvimento, com suas diversas nuances e sua centralidade na redução das desigualdades de renda, riqueza e acesso a serviços, elementos fundamentais para uma alta QV. Terá que se lutar pelas reformas estruturais necessárias, sem as quais será muito difícil conduzir a estratégias de desenvolvimento. Conjuntamente, tem-se que enfrentar as tarefas ligadas à ampliação da percepção e compreensão da população sobre sua própria vida e da sociedade na qual ela está inserida. Além de desenvolver melhorias e ampliação de diversas políticas e programas necessários nos diversos domínios da QV.

## A “VIDA BOA” PARA TODOS NA QUALIDADE DE VIDA EM CONFORMIDADE COM A DIVERSIDADE

### 1. INTRODUÇÃO

Na atualidade preponderam análises e proposições que tratam, quando muito de saídas de curto prazo para a situação brasileira. Muitas vezes essas análises são apresentadas de forma segmentada, fragmentada, correspondendo a interesses específicos de determinados setores sociais, carecendo de uma visão sistêmica que pense as necessárias mudanças estruturais para o país, e que leve em conta a dimensão global da crise capitalista iniciada em 2008, que põe em questão cada vez mais o padrão civilizacional constituído, no que se refere à sociabilidade, organização política e sustentação ambiental do atual sistema de produção, distribuição e consumo de riquezas.

Assim, a FPA resolveu promover a montagem de um projeto de nação que deve inserir-se em uma perspectiva de longo prazo capaz de possibilitar uma nova via de transição pós-capitalista. Esse projeto deve ser elaborado, com a participação ampla da sociedade brasileira, um Projeto de Nação que seja inclusivo, partindo da premissa de que se quer construir “A Grande Sociedade”, em oposição à nação para poucos privilegiados que o atual grupo que se instalou ilegitimamente no governo projeta para o país.

Buscando abarcar a complexidade da realidade do país, esse Projeto Brasil que o Povo Quer (BQPQ) é norteado por sete eixos temáticos intersetoriais, que por sua vez possam dar ensejo a novas sínteses que possibilitem encadear as diferentes participações e contribuições num todo convergente. Um desses eixos é o que trata da Qualidade de Vida da população brasileira.

A inclusão do tema da Qualidade de Vida (QV) no projeto é um feito inovador importante e um grande desafio, uma vez que esse assunto é pouco explorado em termos de estudos e pesquisas, como pode ser constatado na baixa produção existente na literatura nacional, quando pelas poucas experiências com o tema nas próprias políticas públicas implementadas no país.

Para dar conta do desafio temático e do método de trabalho proposto pelo projeto como um todo, esse relatório inicia-se com o estabelecimento de um conjunto de definições conceituais que são base fundamental para se entender o que é QV e de seus componentes. Um capítulo, mais geral, que trata das condições materiais e da percepção da população sobre seus problemas. Em seguida, o capítulo mais importante do relatório que trata especificamente de cada domínio da QV (trabalho, saúde, educação, condições materiais urbanas e segurança), em maiores detalhes, mediante a aplicação da metodologia proposta. Por último, apresenta-se uma síntese do que se espera para a QV da população brasileira. No anexo, estão listadas propostas e recomendações por domínios da QV.

### 2. QUALIDADE DE VIDA E SEUS COMPONENTES: DEFINIÇÕES NECESÁRIAS

A discussão sobre QV na literatura internacional já tem algum tempo de existência, são extensas e diversificadas e nenhum consenso foi atingido de forma satisfatória, existindo atualmente diversas interpretações<sup>1</sup>. Se em seu início o conceito de Qualidade de Vida estava associado às melhorias que ocorriam no padrão de vida material das famílias (casa, carro, geladeira, entre outros bens duráveis), também podia ser usado para dar uma noção de quanto determinada sociedade podia ter avançado economicamente.

Com o processo de desenvolvimento se ampliando, principalmente no pós-guerra, o conceito foi incorporando outras variáveis explicativas que iam além das bases materiais da vida, incluindo também elementos dos serviços coletivos e pessoais, tais como educação, saúde, assistência social esporte e lazer, entre outros. Mais recentemente, tem-se avançado, ainda mais, incluindo variáveis das percepções

1. Ver SESR (2005), p.116-117. Este trabalho apresenta uma lista com diversas definições para Qualidade de Vida.

e opiniões pessoais, tais como: sentimento de segurança, satisfação com a família, amigos, trabalho, percepção das injustiças sociais, opinião sobre a situação da comunidade, do país, felicidade, humor, alegria, prazer, autoestima, entre outras variáveis mais subjetivas da vida.

Chegando atualmente a constatação que o termo teve vasta dissiminação e é amplamente utilizado pela população no seu dia-a-dia, está constantemente nos jornais, nos discursos dos políticos de todos os partidos, na fala dos executivos e das representações empresariais e dos trabalhadores. Além de estar sendo associado a diversas áreas de conhecimento e pesquisa como medicina, sociologia, psicologia e economia, entre outras.

Diante da diversidade e do caráter polissêmico do conceito, foi necessário para a tarefa proposta, neste trabalho, definir que Qualidade de Vida (QV) é a situação das pessoas<sup>2</sup>, em determinado momento histórico, resultante da combinação entre as condições de vida geral (histórico estrutural) e condições pessoais (família, nível de educação, saúde pessoal, padrão de consumo, hábitos, valores culturais etc.) de cada sujeito, ponderado pela satisfação/percepção pessoal. A Figura 1, a seguir, procura expressar esse entendimento.

Portanto, é um conceito de caráter relativo e multidimensional tornando-se necessário combinar aspectos objetivos com subjetivos e seu

uso implica comparação e medição de situações individuais e coletivas que diferem segundo grupos sociais, localidades e país, com as suas diferenças de nível de exigência e aspirações, “a percepção do indivíduo de sua posição na vida, no contexto da cultura e sistema de valores nos quais ele vive e em relação aos seus objetivos, expectativas, padrões e preocupações” (WHOQOL GROUP, 1994).

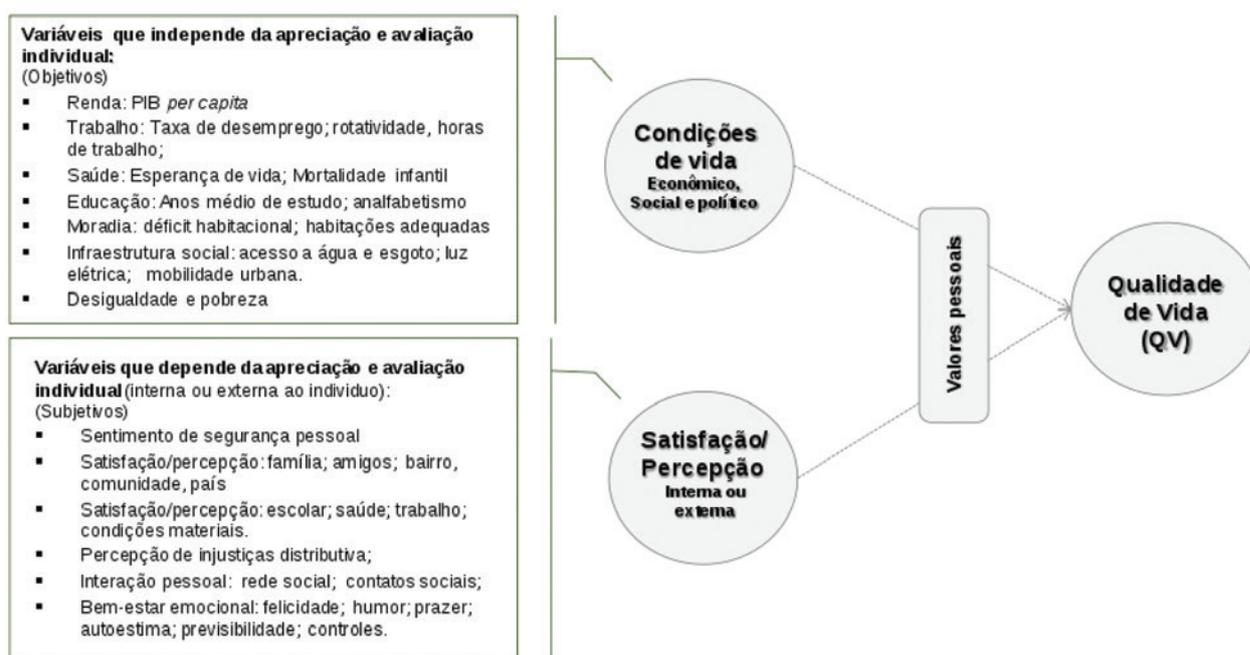
Os elementos mais importantes para a definição de Qualidade de Vida que estão sendo útil para efeito deste trabalho, são apresentados na Figura 1:

- **Condições de vida geral** que se expressam nos aspectos econômicos, sociais e políticos que constituem a base material da vida dos indivíduos e da sociedade. Essas variáveis são resultantes observáveis das ações da população no seu processo histórico concreto.

- **Condições de vida pessoal** que se expressam nos aspectos relativos à família, nível de educação, saúde pessoal, padrão de consumo, hábitos, valores culturais etc. de cada sujeito.

- **Percepção pessoal** é variável de opinião, não apenas as próprias dos indivíduos (*internas*) em relação a sua idade, renda disponível ou opinião sobre si mesmo, mas também às que se referem ao indivíduo em relação com os outros (*externas*), como seu estado civil, sua posição relativa de renda, sua opinião sobre os outros, sobre a sociedade.

2. Importante salientar que as pessoas em suas escolhas não estão dissociadas de seus vínculos sociais e do conjunto das relações e processos sociais, econômicos e políticos que elas tecem ao longo da vida. Por isso, são essas mesmas relações e processos que, em grande medida, determinam e influenciam fortemente suas tomadas de decisão e escolhas. Portanto, não se está falando aqui de uma concepção individualista que desloca as pessoas de sua história e que suas escolhas e ações são apenas dependentes de seu mérito e voluntarismo individual.



Fonte: Elaboração própria a partir de Felce e Perry (1995)

As condições gerais e pessoal de vida em que as definições de Qualidade de Vida são desenvolvidas são fundamentais. O que é considerado “boa vida” pode variar enormemente entre indivíduos e entre diferentes sociedades e culturas. Não dá para transpor e aplicar, sem mediações, um determinado conceito para outras sociedades, culturas ou mesmo dentro de comunidades étnicas dentro de uma determinada área geográfica<sup>3</sup>. Existe uma relação dinâmica entre as condições histórico, estrutural, a condição pessoal de vida e a percepção e satisfação com a vida de cada indivíduo.

A QV, como se mostra na Figura 1, é um conceito intrinsecamente relacionado direta e indiretamente a uma enorme quantidade de variáveis objetivas e subjetivas, como tal, não pode ser complementamente operacionalizado e diretamente medido. Por isso, as medidas que acaso sejam construídas, utilizando-se as diversas técnicas de medições possíveis, devem ser consideradas índices aproximados da realidade que se está observando. Mesmo diante dessas considerações, pode-se pensar

que a QV segue uma escala de valoração decrescente que vai da melhor situação que seria uma “Vida Boa” na QV até a pior situação que seria “Vida Ruim” na QV. Entre esses dois pontos valorativos podem haver diversas escalas, por exemplo, tal qual a escala *Likert*.

A Qualidade de Vida (QV) pode ser vista e entendida de forma geral ou mediante seus aspectos ou componentes mais relevantes, que na literatura é denominado de “domínios”. A Figura 1 apresenta os domínios mais utilizados na literatura e nas experiências práticas. “O conceito de qualidade de vida é geralmente considerado como multidimensional. Essas dimensões são refletidas em vários “domínios” que, combinados, somam a qualidade de vida como um todo. Uma série de indicadores se relaciona com cada um desses domínios, aos quais técnicas de medição subjetivas e/ou objetivas podem ser aplicadas. Embora não exista um conjunto de domínios interdisciplinar “definitivo”, a literatura mostra que eles tendem a cobrir uma série de áreas comuns, como o bem-estar físico, o bem-estar material, o desenvolvimen-

3. The cultural context in which QOL definitions are developed and the “norm” to which they are referenced is also a key issue. What is considered “the good life” varies between individuals, and between different societies and cultures. It may be misleading to take a conception of QOL developed in one cultural context and apply it to other cultures or even within ethnic communities within a given geographic area. Keith (2001) argues that the core dimensions or attributes of QOL may vary from one culture to another, in which case the search for a general cross-cultural definition of QOL (which he regards as a psychological concept) may be misguided. Keith (2001)

to pessoal, a inclusão social, as relações sociais” SERS (2005)

Esses domínios têm algumas vantagens analíticas preponderantes, que valem a pena salientar: i) útil para facilitar o entendimento e desenhar proposta, mas existe uma infinidade de domínios possíveis; ii) contém elementos objetivos das condições de vida, assim como *subjetivos* das satisfações e expectativas individuais e coletivas; iii) cada pessoa, família, grupo social, comunidade e sociedade valoriza e dá peso diferente para cada um dos domínios ao montar seu padrão de QV; e iv) agregações de conteúdos são necessárias pra compor um determinado domínio.

Assim como se recortou a QV em domínios, esses também podem ser detalhados em vários aspectos. Esse detalhamento é útil para se compreender os problemas a serem enfrentados e se elaborar propostas/recomendações para superar os problemas e atingir a situações politicamente desejáveis.

### 3. CONDIÇÕES DE VIDA E PERCEPÇÃO DA VIDA PELA POPULAÇÃO BRASILEIRA

Este trabalho tem como objetivo a construção de uma “situação desejável” para a QV da população brasileira. A questão é determinar o que é desejável. Em geral, a situação pretendida se situa no topo da escala, que é “Muito boa QV”, já as dificuldades para atingir tal situação dependem da situação presente da QV. Quanto pior, maior serão os esforços necessários para se atingir o objetivo.

As dificuldades e os problemas a serem enfrentados para atingir essa situação são de várias ordens e dimensões e, de acordo com a abordagem proposta neste trabalho, dois elementos são chaves: as variações nas condições de vida da população, por um lado, e, de outro, aqueles relacionados à percepção com a vida. É

importante salientar que esses elementos são compostos, estruturados e sofrem variações ao longo do tempo, em função das circunstâncias sociais, políticas e econômicas do país.

No que diz respeito aos problemas relacionados às variações nas condições de vidas da população brasileira, é importante considerar o que vinha ocorrendo no período histórico recente e a situação atual, fruto do golpe praticado contra a democracia brasileira em 2016. Isto porque nestes dois períodos existe uma quebra muito forte de trajetória, em diversos aspectos das condições de vida.

Como introdução ao estudo dos domínios da QV, este capítulo consolida dados e informações importantes sobre as condições de vida no Brasil e, também apresenta a evolução da percepção com a vida coletadas em diversas pesquisas de opinião, no período histórico compreendido desde a Constituição Federal de 1988 até hoje.

#### 3.1. CONDIÇÕES DE VIDA DA POPULAÇÃO BRASILEIRA

##### Início dos anos 1990 até 2014

A evolução das condições de vida da população brasileira é apresentada a seguir, mediante descrição e análise de alguns dos principais indicadores sociais, no período compreendido entre o início dos anos 1990 – quando a Constituição Federal de 1988 (CF-88), de fato ainda não tinha começado a ser implementada – até o ano de 2014. Vai-se dar destaque para o período dos governos Lula/Dilma. A Tabela 1 apresenta os resultados sociais alcançados no período, em especial, aquelas voltadas às áreas sociais de previdência, assistência social, saúde e trabalho e renda, educação, questão agrária, saneamento, habitação e desigualdade.

**Tabela 1 – Condições de vida da população brasileira associada aos domínios da QV – 1992/2004/2014**

Áreas Sociais	Indicadores	Resultados/valores		
		1992	2004	2014
Previdência Social	% da PIA (16 a 60 anos) coberta	nd	62,9	72,6
	% de cobertura da pop. de 60 anos ou mais	nd	81,9	82,6
	% Razão de dependência (idoso)	14,9 (1991)	14,4	16,5 (2012)
Assistência Social	% da população vivendo com menos de R\$ 140 <i>per capita</i>	27,3 (1995)	21,5	7,0
	% da população vivendo com menos de R\$70 <i>per capita</i>	10,7 (1995)	7,1	2,6
	% da população de 10 a 17 anos que só estuda	60,2 (1992)	76,5	83,7
Saúde	Taxa de Mortalidade Infantil (por mil Nascidos Vivos)	41,9	21,5	15,3 (2011)
	Taxa de Mortalidade na Infância (por mil Nascidos Vivos)	47,8	25,0	17,7 (2011)
	Razão de mortalidade materna (por 100 mil)	nd	76,1	64,8
	Esperança de Vida ao Nascer (anos)	67,3	71,6	75,1 (2012)
Trabalho e Renda	Taxa de desemprego aberto	6,2	8,7	6,4
	Taxa de formalidade	nd	45,7	57,7
	Rendimento médios reais em todas fontes da população maior de 15 anos (Em R\$1,00)	773,0	858,0	1.223,0
	Influência do Salário Mínimo (milhões de pessoas)	21,1 (1995)		34,7 (2013)
Educação	Taxa de frequência à escola (0 a 3 anos)	7,5 (1995)	13,4	24,6
	Taxa de frequência à escola (4 a 6 anos)	53,4 (1995)	70,5	87,5
	Taxa de frequência à escola (7 a 14 anos)	86,6	97,1	98,7
	Taxa de frequência à escola (15 a 17 anos)	59,7	81,8	84,3
	Taxa de frequência à escola (18 a 24 anos)	22,6	32,2	30,0
	Taxa de analfabetismo (15 anos ou mais)	17,2	11,5	8,3
	Número médio de anos de estudos (15 anos ou mais)	5,2	6,8	8,1
Desenvolvimento Agrário	Concentração Fundiária (Gini para propriedade da terra)	0,838 (1998)	0,816 (2003)	
Desenvolvimento Urbano	% Abastecimento de Água (urbano)	75	87,0	95,0
	% Esgoto Sanitário (urbano)	52	65,0	75,0
	% Coleta de Lixo (urbano)	79,8	nd	92,2
	% Domicílios urbanos com condições de moradia adequada	50,7	62,5	42,3
	% Déficit Habitacional total (% de domicílios)	n.d.	10,0 (2007)	8,0(2012)
Desigualdade	% Renda domiciliar per capita menor/igual a 1/2 SM	58,8	50,7	28,7
	% Renda domiciliar per capita menor/igual a 1/4 SM	33,4	25,4	10,3
	% da renda nacional detida pelos 1% mais ricos	13,2	12,9	11,3
	% da renda nacional detida pelos 50% mais ricos	13,1	13,8	17,0
	Desigualdade de renda - Gini	0,612 (1990)	0,569	0,518
	Razão 20/20	26,0	22,2	17,4

Fonte: IPEA (2010a), IPEA (2010b) e IPEADATA, IDB/MPOG

No que diz respeito à proteção social, a área da Previdência Social apresenta duas situações distintas. Primeiro, diz respeito à cobertura da política com respeito à População em Idade Ativa (PIA) que chegou a 72,6%, em 2014.

Esse valor indica que, apesar do crescimento do período, existe ainda um amplo conjunto de brasileiros que não está coberto pela política previdenciária, tornando-se necessária a elaboração e implementação de ações com vista à inclusão de tais brasileiros no sistema.

A segunda situação diz respeito à população inativa (mais de 60 anos) com grau de cobertura que chega a 82,6%, demonstrando uma boa

efetividade do sistema para cobrir as necessidades desses brasileiros.

Esse nível de cobertura eleva o padrão distributivo, principalmente, devido à oferta de benefícios para os trabalhadores em regime de economia familiar – benefícios com perfil não contributivo e com valor em torno do salário mínimo. Esse conjunto de trabalhadores se localizava na base da pirâmide social (trabalhadores sem inserção no mercado formal, pequenos produtores agropecuários e pescadores artesanais os quais trabalham em família e não contam com empregados no desenvolvimento de suas atividades). Neste sentido, caso se retire as rendas da

previdência, os números da pobreza podem aumentar expressivamente – de acordo com Brasil (2014) estima-se que a pobreza saltaria de 15,8 para 34,4 milhões. Da mesma forma, pode esperar um crescimento da desigualdade, uma vez que essas transferências têm forte caráter distributivo e de combate a pobreza.

Na assistência social, a ampliação e a diversificação dos benefícios trouxe resultados expressivos à população caracterizada por indicadores de vulnerabilidade. A disponibilização do BPC à população idosa e portadora de deficiência vivendo em extrema pobreza, cujos valores são corrigidos pelo SM, bem como a oferta de um conjunto de transferências diretas de renda à população em situação de pobreza, principalmente o Programa Bolsa Família, ajudaram em uma diminuição da taxa de extrema pobreza e de pobreza ao longo dos últimos anos.

Pelo critério do PBF, a pobreza (renda domiciliar per capita de até R\$140,0) teve reduzida sua incidência de 23,5% da população no ano de 2001 para 7,0% no ano de 2014. Já, a extrema pobreza (renda domiciliar per capita de até R\$ 70) reduziu-se de 9,0% da população brasileira em 2001 para 2,6% em 2014. É verdade que não se pode isolar precisamente os efeitos da política assistencial de outros efeitos (como os da expansão e da diversificação da política previdenciária e trabalhista desde o início dos anos 1990, bem como da melhora do funcionamento do mercado de trabalho brasileiro após o início dos anos 2000). De toda forma, os números a respeito da queda da extrema pobreza e da pobreza consistem em indícios da distributividade da política assistencial estruturada nos anos recentes.

A situação social da população na área de Saúde pode ser analisada pelos avanços de um dos principais indicadores que é a taxa de mortalidade infantil. Este indicador reduziu-se de 41,9 óbitos por mil nascidos vivos em 1992 para 15,3 em 2011, se considerado o conjunto do Brasil. Movimento semelhante ocorreu com a taxa de mortalidade na infância que diminuiu de 47,8 óbitos por mil nascidos vivos em 1992 para 17,7 no ano de 2011. A mortalidade materna, apesar de ter sofrido uma redução, ainda se encontra em patamar bastante elevado. De qualquer

modo, a ampliação do acesso a bens e serviços de saúde dos últimos anos, com uma marcada perspectiva preventiva, resultou não só em uma alteração do padrão de mortalidade, mas em uma melhoria concreta e efetiva das condições de saúde da população brasileira. Isso se refletiu, por exemplo, na extensão da esperança de vida ao nascer que passou de 67,3 anos em 1992 para 75,1 anos em 2012. Tais indicadores mostram que a política protegeu uma parcela mais extensa da população (não só aquela inserida formalmente no mercado de trabalho), bem como ofereceu a proteção contra um leque mais diversificado de riscos e agravos (inclusive com um foco preventivo de atuação).

Na área de Trabalho e Renda, observa-se que o rendimento mensal médio de todos os trabalhos, para pessoas de 15 anos ou mais de idade, passou de R\$ 858,0 para R\$1.223,00, entre 2004 e 2014. Além do crescimento econômico, que foi o elemento importante para essa melhoria a política de aumento real do salário mínimo. A taxa de formalidade, também apresentou melhora significativa, saltando de 45,7% para 57,7% entre 2004 a 2014. Houve ampliação no número de empregados com carteira assinada (33% para 42%) e concomitante redução no número de empregados sem carteira de trabalho assinada (19% para 15%). Na média, a taxa de desemprego cai de 8,7% em 2004 para 6,4% em 2014.

Foram criados nos governos Lula/Dilma, mas de 23 milhões de novos empregos com carteira de trabalho. Além disso, a influência do SM para a população brasileira impactou mais pessoas, pois o número de pessoas influenciadas diretamente sobe de 21,1 milhões, em 1995, para 34,7 milhões em 2013.

Na área de Educação, houve uma ampliação e diversificação dos bens e serviços, principalmente para a população infantojuvenil, o que permitiu um importante movimento de inclusão de crianças, adolescentes e jovens nas escolas e universidades brasileiras. Tal fenômeno pode ser observado na análise de indicadores como a taxa de frequência da população entre 4 e 6 anos de idade (pré-escola) que se expandiu de 53,4% em 1995 para 87,5% em 2014. Quanto à taxa de frequência do grupo entre 7 e

14 anos de idade (ensino fundamental), as porcentagens aumentaram de 86,6% para 98,7% nesse lapso de tempo.

Apesar dos avanços, a proporção de analfabetos na população com 15 anos ou mais permanece em patamar bastante elevado, principalmente por conta das gerações mais idosas. Apresentou, todavia, tendência de redução, progredindo de 17,2%, da população com 15 anos ou mais em 1992 para 8,3% em 2014. Um indicador que complementa esse cenário da situação educacional é o número médio de anos de estudo para o grupo com 15 anos ou mais que cresceu no período em análise, passando de 5,2 anos para 8,1 anos. Só agora contempla o que era considerado obrigatório pela Constituição (ciclo fundamental completo - 8 anos de estudo). Não obstante, eles revelam algum grau de sucesso das iniciativas de ampliação e diversificação dos serviços educacionais no Brasil – em especial, no que se refere à população infantojuvenil, que passou a contar com um acesso bem mais significativo à escola.

Referente ao desenvolvimento urbano, observa-se que ampliação da cobertura dos serviços de saneamento básico no Brasil, a proporção da população em áreas urbanas servida por água de rede geral com canalização interna, em 2014, girava em torno de 95%, um aumento de quase 20 pontos percentuais (p.p) em relação a 1992. A cobertura de serviços de esgotamento sanitário, mesmo tendo aumentado significativamente, ainda é muito inferior à cobertura de água, embora 75% da população urbana já conta com esgotamento sanitário por rede geral ou fossa séptica, um crescimento de 23 p.p. desde 1992. As desigualdades no acesso aos serviços de saneamento básico entre os grupos socioeconômicos, as áreas urbanas e rurais e as grandes regiões, mesmo tendo diminuído, ainda continuam bastante significativas. O déficit habitacional brasileiro caiu de 10% do total de habitações do país para 8,3% entre 2007 e 2012, em um contexto de significativo crescimento do número de domicílios no período (mais de 7 milhões). Em números absolutos, o índice reduziu de 5,6 milhões em 2007 para 5,2 milhões em 2012.

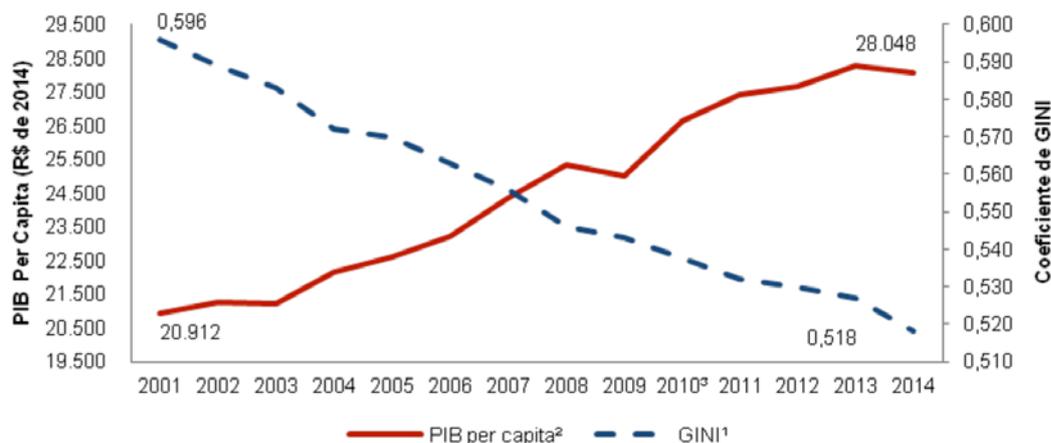
No que diz respeito à desigualdade, o Brasil

apresenta uma marcha distinta da verificada no período que vai até o início dos anos 2000, combinando positivamente a redução do grau de desigualdade na distribuição pessoal da renda pessoal com a elevação da participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional. Isso porque houve uma mudança de trajetória e, nas últimas décadas do século XX, havia uma trajetória de queda da participação do rendimento do trabalho na renda nacional, menor ritmo de expansão econômica e desajustes nas finanças públicas. No biênio 2008/09, por exemplo, o peso do trabalho na renda nacional aumentou 9,5% em relação aos anos 1999/2000, pois passou de 40% para 43,6%, considerando-se como rendimento do trabalho a renda dos ocupados mais as transferências de renda, conforme IPEA (2010b).

O Brasil encontrava-se até 2014 em um momento especial do contexto geral de enfrentamento da desigualdade de renda (pessoal e funcional), com movimento favorável aos portadores de rendimentos do trabalho, sobretudo àqueles com menor remuneração. Observa-se que, desde a estabilidade monetária, as menores remunerações apresentam crescimento real. Apesar da crise internacional, em 2008, evitou-se a inflexão na trajetória de queda no grau de desigualdade na distribuição funcional e pessoal da renda. Tanto foi que o rendimento do trabalho continuou a recuperar sua participação relativa na renda nacional, enquanto o índice de Gini seguiu a tendência de queda, como mostra o Gráfico 1.

Esses resultados sociais são importantes para demonstrar que o gasto com as políticas sociais, ao cumprir seu propósito central de proteção e promoção social é, ao mesmo tempo, um elemento importante para dinâmica da economia nacional, principalmente da voltada ao mercado interno e para a diminuição da desigualdade. Em escala macro o resultado desse processo também pode ser conferido no Gráfico 1, a seguir, que ilustra a trajetória para o período 2001-2014, quando ocorreu contínuo crescimento do PIB per capita e a queda da desigualdade de renda, espelhada pela redução do índice de gini, que atingiu um de seus menores valores dos últimos anos.

Gráfico 1 - Evolução do PIB per capita real e do índice de Gini - 2001-2014



Fonte: PNAD/IBGE e Contas Nacionais/IBGE. Elaboração SPI/MP

<sup>1</sup>Renda domiciliar per capita entre os indivíduos

<sup>2</sup>PIB per capita real (preços R\$ de 2014)

<sup>3</sup>PNAD não foi coletada em 2010, devido a realização do Censo Demográfico.

A ampliação da renda e a redução das desigualdades, que podem ser conferidas no Gráfico, foram resultado da conjugação de melhorias no mercado de trabalho, decorrentes da adoção de um modelo de crescimento com geração de emprego e crescimento da renda; da valorização do salário mínimo; da ampliação da seguridade social e de políticas de transferência de renda; de investimentos em infraestrutura social e do efeito das demais políticas sociais, que impulsionaram o crescimento da renda das famílias, com maior intensidade nas regiões mais pobres e entre as parcelas menos favorecidas da população.

Em conclusão, os dados e indicadores apresentados apontam para uma melhoria da situação social da população no período compreendido entre o início dos anos 1990 até o ano de 2014, com destaque para o período dos governos Lula e Dilma, nas diversas áreas apresentadas. Esses resultados, em grande parte, vêm da ampliação da política social que, mediante o maior volume na utilização de recursos humanos, físicos e financeiros como parte de prioridades de governo, possibilitou ampliar a justiça social no Brasil mediante a maior transferência de rendas, maior oferta de bens e serviços sociais,

o que resultou em diversificação e melhoria da proteção social/geração de oportunidades para a população brasileira como os diversos indicadores revelaram.

### Entre 2014 e 2017

Essa situação social, que passou por mudanças positivas, apesar de uma estrutura social historicamente complexa e com grandes dificuldades para sofrer alterações, voltou a sofrer reveses importantes, devidos às políticas de austeridade e com a entrada de um governo francamente de oposição aos interesses da maioria da população. Reflexo disso pode ser constado nos dados do IBGE para o biênio 2015-2016, quando no acumulado o PIB per capita e o consumo das famílias decresceram 8,4% e 7,4%, respectivamente, sendo estas as maiores quedas de ambos indicadores na série histórica das contas nacionais do Brasil<sup>4</sup>.

A Previdência Social perdeu, cerca de 1,4 milhões de contribuintes desde 2014, quando teve início a recessão econômica. No entanto, o ano de 2017 foi aquele onde esse movimento foi mais intenso, quando cerca de 1,09 mi-

4. No biênio 2015-2016, no entanto, fatores econômicos - como o aumento do endividamento e a redução dos investimentos (a taxa de investimento do país reduziu-se de 19,9%, em 2014, para 16,1%, em 2016, o menor valor desde o início da série), associados à crise política, que gera incertezas e inibe as decisões de gastos dos agentes econômicos, trouxeram significativos impactos negativos tanto para o produto quanto para o consumo (endividamento das famílias em relação à renda atingiu seu auge em 2015 (45,9%)). IBGE (2017)

lhões de trabalhadores deixaram de contribuir para a previdência social pública. A PNAD contínua do IBGE mostra que, em 2017, foram 58,1 milhões pessoas ocupadas que contribuíram para a Previdência (64,1% dos ocupados), o que representa uma queda de 1,9% em relação aos 59,2 milhões de pessoas que contribuíram em 2016 (65,5% dos ocupados). Esses números mostram como a recessão provoca essa enorme perda de contribuintes e joga fortemente contra a estabilidade e segurança no financiamento da previdência social.

A taxa média anual de desemprego atingiu 12,7%, em 2017. Esse é o maior valor registrado para esse indicador desde que essa série histórica da PNAD se iniciou em 2012. Em termos de pessoas desempregadas, isso representa cerca de 13,2 milhões de pessoas, correspondendo ao maior contingente de pessoas sem trabalho dos últimos seis anos. Na comparação com 2014, período do início da crise, a taxa média anual praticamente dobrou de tamanho e o emprego com carteira de trabalho foi o mais penalizado, perdendo 3,3 milhões de postos. O setor industrial, um dos mais formalizados, foi um dos que mais perdeu postos de trabalho, 1,5 milhões, seguido pelo setor da construção civil. Na crise, as pessoas deixaram de comprar bens de consumo duráveis e não duráveis, o que parou a indústria. Além disso, houve forte retração na compra de imóveis e muitos empreendimentos imobiliários ficaram parados.

Essa taxa de desemprego é bem mais elevada para os jovens de 18 a 24 anos, quando atinge 27,3% da população da faixa etária. Em crises como a atual a questão da empregabilidade dos jovens se acirra e trazem consequências graves para esse contingente da população e para o país, produzindo frustrações, que muitas vezes não serão contornadas, para toda uma geração. Desperdiça força e energias criativas e produtivas, tão necessárias para países de renda média como Brasil. Por outro lado, esse indicador demonstra também que a melhora da qualificação que ocorreu nos últimos anos não foi capaz de aumentar a inserção dos jovens no mercado de trabalho. A geração atual brasileira tem mais educação formal do que as anterior-

res, mas tem maior dificuldade de iniciar sua carreira na área pretendida, o que de certa forma mostra que ser jovem bem qualificado não define de forma automática a empregabilidade e nem a remuneração desejada.

Na saúde, apesar do quadro de necessidades da população ainda ser expressivo, o que se manifesta na grande insatisfação da população com os serviços na área, em 2017 se observou, de acordo com dados da ONG Contas abertas, que os investimentos federais em obras e equipamentos realizados pelo Ministério da Saúde foram os menores desde 2010. O orçamento geral do mesmo ministério também sofreu retração no ano. Esses resultados estão diretamente relacionados ao ajuste fiscal que o atual governo está implementando no país.

Um exemplo de problemas concretos que vêm ocorrendo na Saúde, no período recente, é o que está ocorrendo com o surto de febre amarela, que provocou uma série de mortes<sup>5</sup>, em 2017 e, já no começo de 2018, tem provocado uma nova corrida aos postos de saúde e trouxe o medo a locais onde nem sequer a vacinação era recomendada, como São Paulo e Rio de Janeiro. A desconfiança da população em relação ao que dizem as autoridades de saúde é justificável. Em setembro do ano passado, por exemplo, o ministro da Saúde anunciou o fim da epidemia da febre amarela que atingiu o Brasil em 2017 – a maior com número de casos em humanos desde a década de 1980. No mês seguinte, entretanto, apareceram macacos mortos em São Paulo pela doença e o número pessoas infectadas pela febre amarela continua crescendo” (El País).

No que diz respeito à pobreza, pesquisa do insuspeito Banco Mundial estimou que cerca de 28,6 milhões de brasileiros saíram da pobreza entre 2004 e 2014. De acordo com estudo dessa instituição, a tendência de redução da pobreza se reverteu. Estimou-se que desde o início de 2016 até o final de 2017, os brasileiros que vivem abaixo da linha da pobreza passarão de 2,5 milhões de pessoas a 3,6 milhões, vitimados pela crise resultante de uma das maiores recessões econômica da história do país.

5. De acordo com o Ministério da Saúde desde julho de 2017 até final de janeiro de 2018, foram 213 casos, com 81 mortes.

E, também, devido ao ajuste fiscal que levou aos cortes nas políticas sociais, ampliando as dificuldades e alimentando as desigualdades. Dessa forma, seriam quase 20 milhões o total de pobres no país, dentre esses 9 milhões em situação de extrema pobreza. Ou seja, o governo Temer não demonstra nenhum apreço ou preocupação com a população prejudicada pela recessão e o arrocho fiscal. Em vez de auxiliar, aumenta a pressão sobre o Programa Bolsa Família que é um programa de transferência de renda, crucial para a sobrevivência das famílias da camada mais vulnerável da sociedade.

Na Educação, as crises econômica e política trazem consequências profundas para os alunos, no que diz respeito à qualidade e a quantidade da oferta pública. Por um lado, devido a fatores externos à escola, tais como a ampliação das dificuldades relativas às fragilidades socioeconômicas que as famílias passam a conviver (desemprego, queda da renda, aumento da insegurança) que prejudicam os alunos e os profissionais da educação e que acabam sendo levadas para o ambiente escolar. E, por outro, a fatores diretamente associados à escola, como o crescente corte de investimento na área, indicando que serão pequenas as perspectivas de sobrevivência do Plano Nacional de Educação (PNE) e ameaçam o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Sem falar na controversa Reforma do Ensino Médio, que não contou com a participação da sociedade e veto ao artigo na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que colocava como prioridade a destinação de recursos na área de educação para o cumprimento das metas do PNE.

### 3.2. PERCEÇÃO DA VIDA PELA POPULAÇÃO BRASILEIRA

Quanto à satisfação com a vida, observa-se que no período anterior ao golpe, de acordo

com pesquisa do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) do IPEA, existia forte otimismo individual da população com o seu futuro (expectativa de satisfação individual com a vida cinco anos mais tarde). Nessa mesma linha, a pesquisa *Gallup Word Poll* do ano de 2010, dizia que o brasileiro, numa escala de 0 a 10, dava uma nota 8,6 a sua expectativa de satisfação com a vida cinco anos mais tarde. Essa nota era superior a todas as dos demais países da amostra. Além disso, esse extremo otimismo brasileiro<sup>6</sup> vem ocorrendo com regularidade nesta pesquisa desde 2006.

A revista *Época* de outubro de 2011 refez a pesquisa de opinião sobre satisfação com a vida e expectativa de futuro do povo brasileiro, de seu lançamento, dez anos atrás<sup>7</sup> e os resultados foram que os níveis de confiança e satisfação da população foram recordes. “A pesquisa encomendada por *Época* mostra uma nação contagiada por esse ‘complexo de grandeza’. Há um sentimento de satisfação vários graus acima daquele constatado no fim dos anos 1990, algo que nem sempre é explicável pelas circunstâncias imediatas ou pelas ainda difíceis condições de vida da maioria. O otimismo parece fazer parte da psicologia brasileira mesmo em momentos de crise. Quando as coisas vão bem para o país, como agora, ele transborda.” A pesquisa encomendada pela revista mostrou que nas expectativas em relação ao futuro, o avanço é grande, por exemplo, na pergunta sobre se a “vida de seus filhos será melhor, igual ou pior do que a sua própria vida?”, feita em 1998 e refeita agora. Antes, o otimismo já era perceptível. Para 55% da população, a vida dos filhos tenderia a ser melhor. Hoje, o grupo que compartilha esse sentimento de confiança cresceu para 70%, 15 pontos a mais.”<sup>8</sup>

Os resultados apresentados no Gráfico 2, a seguir, para o índice de Satisfação com a Vida (ISV) e do medo do desemprego que é elaborado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) a partir de pesquisa de opinião pública

6. Em 1941, o austríaco Stefan Zweig cunhou a famosa expressão “Brasil, país do futuro”, que acabou virando título de seu livro.

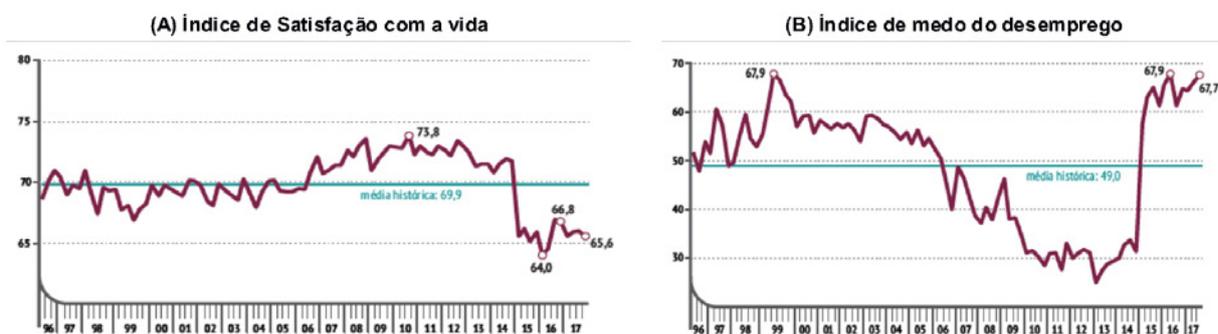
7. No levantamento de 1998, a revista *Época* apresentou um retrato de uma nação moderadamente otimista, menos ufanista que seus vizinhos latinos, mas algo descrente da legitimidade da democracia. Parecia razoavelmente satisfeita com a vida, mas muito preocupada com o problema do desemprego.

8. <http://revistaepoca.globo.com/ideias/noticia/2011/10/o-otimismo-geral-da-nacao.html#>

de abrangência nacional conduzida pelo Ibope Inteligência, mostram que no período compreendido entre 2006 e 2014, é o momento

de maior satisfação com a vida pela população, desde que o índice foi criado.

**Gráfico 2 - Índice de Satisfação com a vida e de medo do desemprego (índice de difusão) 1996-2017**



Fonte: CNI/Ibope

Outra observação relevante que pode ser feita do gráfico anterior é que o comportamento ao longo do tempo do índice de Satisfação com a Vida (ISV) é muito próximo do comportamento Índice de medo do desemprego, com sinais trocados. Demonstrando claramente a grande relação entre o trabalho e a Qualidade de vida da população.

Por outro lado, a partir do fim de 2014, tem início uma reversão forte de expectativas e o ISV começa a cair até atingir seu pior resultado em março de 2016 e, segue uma trajetória de redução da satisfação com a vida nos demais trimestres, configurando o pior e mais longo período de satisfação, desde que o índice foi criado. Além disso, o grau de satisfação é menor entre as populações mais pobres, menos instruídas e mais velhas, não havendo muitas distinções por regiões.

Em outra pesquisa de opinião do Ibope sobre o que a população espera, no geral, para o ano de 2018, a resposta é que apenas 41% acham que vai ser melhor que 2017 e para cerca da metade da população a economia seguirá a mesma tendência, ou seja, muito ruim. Além disso, 81% dos brasileiros discordam que o atual governo seja eficiente e que respeita a vontade das pessoas e 85% dos brasileiros discordam que o governo está levando o Brasil no caminho certo.

Já a pesquisa do Datafolha, de dezembro de

2017, revela que a aprovação do governo golpista, é considerada ruim ou péssima por 71% dos brasileiros. Temer é o presidente com o índice mais alto de reprovação do país desde a redemocratização. Pesquisa CNI/Ibope, de dezembro de 2017, do mesmo período acompanha esse resultado do Datafolha e revela que a avaliação do governo é pior entre os entrevistados com renda familiar de até um salário mínimo.

Em pesquisa para o Senado, o Datafolha revela que a reprovação ao trabalho dos deputados e senadores que estão atualmente no Congresso Nacional atingiu, no atual levantamento, o patamar mais alto (60%) de reprovação desde 1990, quando teve início a série histórica sobre o tema. Por outro lado, pesquisa Ibope, de março de 2017, revela que é alta a desconfiança dos brasileiros entre si - 91% dos brasileiros acreditam que a maioria das pessoas querem tirar vantagens - e que a família ainda é o estio da confiança.

O que se denota desse conjunto de informações é que elas nos advertem que a satisfação da população no curto prazo está em baixa, é grande a desconfiança nos políticos e a descrença na capacidade do atual governo em resolver os problemas é elevada.

Outra dificuldade a ser trabalhada na questão da resolução de problemas brasileiros está rela-

cionada com a forma como a população se enxerga nos problemas. A pesquisa Oxfam Brasil/

Datafolha investigou como pensa a população brasileira sobre as desigualdades e revelou:

*... subestimação das diferenças sociais no País - não obstante enxerguemos a existência das desigualdades, ainda não a dimensionamos corretamente, julgando-a menor do que realmente é. Por conta disso, uma parcela grande da sociedade não consegue se localizar na pirâmide social nem perceber o tamanho da concentração de renda e riqueza que existe no país. (Oxfam Brasil/Datafolha, DATA???)*

O pessimismo é a regra sobre a desigualdade, pois sem enxergar o que melhorou no passado, a grande maioria da população brasileira se mostra pouco esperançosa em relação ao futuro. De fato, dois terços dos entrevistados discordaram da afirmação de que a diferença entre ricos e pobres irá diminuir. Além disso, a discriminação de gênero e raça precisa ser mais bem compreendida.

Nessa mesma linha, a dissonância entre as percepções de cada brasileiro sobre sua vida e sobre a vida de todos os brasileiros foi captada na pesquisa de Neri (2014) a respeito das expectativas da população brasileira. Essa pesquisa revelou que existia otimismo individual com o seu futuro e, por outro, havia baixa expectativa de cada brasileiro quanto à felicidade geral da nação.

Por outro lado, existe hoje grande dissonância entre o mundo político e a maioria da população. Por exmplo, esse é o caso da PEC 55. Pesquisa Datafolha mostrou que a maioria (60%) dos brasileiros adultos era contra a aprovação. Além disso, a maioria (62%) da população entendia que a PEC trará mais prejuízos do que benefícios para os brasileiros e que os efeitos nos serviços públicos seriam significativos, com fortes impactos para a população mais pobre. No entanto, a PEC foi aprovada.

Ainda nesta perspectiva, outra questão também interessante é aquele que foi levantada pela pesquisa da *Ipsos mori*, “Os Perigos da Percepção” que mede o Índice de Percepção Equivocada, entre 38 nações e que mostrou que os brasileiros são a segunda maior população com uma percepção do contexto da sociedade diferente da realidade do país. Ou seja, os partici-

pantes brasileiros demonstraram ter deficiente noção da realidade em que vivem. A pesquisa Oxfam também corrobora essa percepção, pois um dos seus resultados mostra que para 46% dos brasileiros é necessário ter uma renda de pelo menos 20 mil reais para fazer parte dos 10% mais ricos do país, quando o valor oficial é de apenas três salários-mínimos, R\$ 2.811,00<sup>9</sup>.

Outro problema que a pesquisa do Sips/IPEA de 2014 revela, mediante a análise de dados de percepção da população, sobre democracia e valores é “que, se por um lado, no plano de seu desenvolvimento social e econômico, o país pode celebrar uma ‘década inclusiva’ por outro, no plano de seu desenvolvimento político, a relação dos cidadãos com o regime democrático está longe de ser unilinear e entusiástica. A maioria dos cidadãos percebe ter capacidade mediana de influenciar o governo, sendo o voto a principal arma de que dispõem para tanto; mas outros entendem ter mais alta capacidade de influência e reconhecem em instâncias participativas um bom canal para fazê-lo nas questões substantivas. (Lopez e Silva, 2014)

Essa pesquisa sugere que há uma percepção na população de que a ascensão social no país é uma exceção à regra. Ou seja, numa estrutura marcada historicamente pela profunda desigualdade social, a mobilidade social ascendente de determinados setores é percebida como pouco provável.

#### 4. DOMÍNIOS DA QUALIDADE DE VIDA

Para a escolha dos domínios a serem utilizados neste trabalho, tomaram-se como parâmetro

9. A pesquisa foi realizada online, o que limita o alcance do estudo à percepção da população com acesso à Internet no país. De acordo com a Pnad do IBGE (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), o Brasil alcançou 102,1 milhões de pessoas na internet.

as recomendações da literatura internacional e nacional, as experiências práticas e os resultados das pesquisas de opinião realizadas pelos principais institutos de pesquisa do país. Por exemplo, as pesquisas do SIPS/IPEA mostram que a população brasileira tem como problemas mais relevantes atualmente as dificuldades de acesso aos serviços de saúde e educação, o desemprego, a corrupção, a segurança. Já as questões de mobilidade e habitação, aparecem em pesquisas de opinião do Ibope e Datafolha, assim como mencionados em estudos e pesquisas realizadas nas universidades e em outros institutos de pesquisas.

Após esse esforço de análise da literatura e experiências se adotou que os principais domínios da QV a serem considerados são os seguintes: i) Trabalho; ii) Saúde; iii) Educação; iv) Condições Materiais urbanas (desenvolvimento urbano, habitação, mobilidade urbana, meio ambiente); e v) Segurança.

Os elementos que conformam as diversidades e que denotam situações específicas da população brasileira, tais como; população rural; juventude; gênero-mulheres e raça-cor foram tratados por dentro dos domínios da QV que foram selecionados.

Nos domínios será importante em termos metodológicos: i) escolher os aspectos relevantes entre os vários possíveis que mostrarão a cara do domínio; ii) montar a *Situação Atual* e uma *Situação Desejável* para cada aspecto relevante; iii) distinguir os principais problemas para se atingir a *Situação Desejável* (pensar os problemas que permitam a ação prática/efetiva e que tem viabilidade política); e iv) elaborar propostas/recomendações para superar os problemas e atingir a *Situação Desejável*; e v) elaborar as forças/oportunidades e as fraquezas/ameaças das propostas/recomendações.

Portanto, a seguir apresentam-se os domínios da QV brasileira que foram adotados, de acordo com metodologia proposta acima. Cabe ressaltar que, dado a pouca disponibilidade de tempo, que não foi feita uma pesquisa de campo específica para captar de fato a satisfação/percepção da população, a respeito de seus problemas e de sua proposta em cada um dos domínios. Para

suprir tal deficiência, utilizaram-se a literatura das áreas e as pesquisas de opinião existentes.

#### 4.1. TRABALHO E QV

A QV da população, de qualquer país, está largamente interligada às características da forma de organização do trabalho e de seu entorno social, entre outros fatores. As características perversas do trabalho no Brasil estão sendo reforçada atualmente pelo governo golpista, provocando ainda mais entraves à sobrevivência, ao aumento do tempo livre, ao acesso à renda, à proteção social, à realização pessoal, dificultando sobremaneira o sonho de uma boa vida para a maioria da população.

Esse movimento vai afetar a QV de forma negativa. Afora esses fatores conjunturais, estão por vir grandes transformações estruturais nos processos produtivos, tendo vista as novas formas organizativas e tecnologias.

Para a população trabalhadora, principalmente a mais pobre e vulnerável, tem sobrado as longas e intensas jornadas de trabalho, a informalização e marginalização nas relações de trabalho, as demoradas e péssimas condições de mobilidade casa-trabalho-casa, que reduzem sobremaneira o tempo livre e a qualidade de vida dos trabalhadores. Além disso, as novas tecnologias, a organização e os requerimentos formativos do trabalho atual, também afetam de forma significativa este tempo livre, diluindo as fronteiras entre tempo de trabalho e tempo livre.

##### 4.1.1. Aspectos relevantes do Trabalho

Os principais aspectos mencionados como relevantes pela população, no suplemento da Pnad 2015 - aspectos das relações de trabalho e sindicalização 2015 -, que também foram indicados em textos sobre o Trabalho no SIPS/IPEA e em outras pesquisas de opinião (Ibope, Datafolha), assim como mencionados em estudos e pesquisas realizadas nas universidades e institutos de pesquisas, estão detalhados de forma mais resumida e reestruturados de acordo com recortes analíticos típicos da área do trabalho, a seguir:

- *Emprego/ocupação*: quantidade/qualidade e duração do emprego
- *Salários*: valor da remuneração e desigualdades salariais
- *Jornada de trabalho*: duração e organização das jornadas
- *Direitos trabalhistas*: proteção previdenciária, formalização e acesso à justiça
- *Diálogo social*: representação sindical, participação no âmbito das empresas.
- *Saúde e segurança no trabalho*: prevenção e reabilitação

#### 4.1.2. Situação Atual e a Situação Desejável para o Trabalho

No Brasil a *Situação Atual* do trabalho é de trabalho incerto e precário para a maioria da população. Essa situação de forma mais detalhada, como pode ser observado na Tabela 2, a seguir, se expressa, no que diz respeito ao emprego/ocupação, pela insuficiente geração de empregos diante da busca por ocupação, resultando em desemprego estruturalmente elevado e de longa duração, especialmente para alguns grupos sociais específicos (mulheres, jovens, negros). A qualidade dos empregos gerados é baixa, predominando a ocupação em atividades de produtividade reduzida, muitas vezes na informalidade e à margem do sistema de proteção social, bem como de duração curta (até três anos, na maioria das vezes).

Os salários pagos à grande parte da população são baixos, apesar de haver grande dispersão dos valores em torno da média, o que reforça as desigualdades de renda e sociais. As jorna-

das de trabalho são longas, pela jornada legal de 44 horas e ampla lateralidade para horas extraordinárias, como mostra a grande proporção de trabalhadores com jornada efetiva superior a 40 horas semanais. Além disso, o trabalhador, seja individualmente, seja coletivamente, tem pouca interferência na organização do tempo de trabalho e da jornada.

A efetividade dos direitos trabalhistas e previdenciários é limitada, com uma expressiva parcela de ocupados em idade ativa que não está amparada pela previdência pública e/ou que não tem um contrato de trabalho que assegure os direitos da legislação trabalhista e das convenções coletivas, bem como pela expressiva incidência de violações de direitos fundamentais básicos como no trabalho análogo à escravidão e no trabalho de crianças. Essa efetividade está ainda mais ameaçada pelas regras que tornaram mais onerosos e difíceis o acesso do trabalhador à Justiça do Trabalho.

Além disso, parcela expressiva da população inativa, formada principalmente por pobres, mulheres e negros, não está coberta pelo direito previdenciário.

Toda essa situação é relacionada com a historicamente fraca representação dos trabalhadores no local de trabalho, cujas atribuições foram distorcidas na recente reforma trabalhista que para serem concorrentes com o sindicato. Assim, no âmbito da empresa é rara a existência de mecanismos de diálogo social para o equacionamento de questões de interesse dos trabalhadores.

Por fim, o Brasil exhibe alta incidência de acidentes de trabalho que geram um exército de pessoas incapacitadas, temporária ou definitivamente para o trabalho, já que os investimentos em reabilitação não são priorizados.

Tabela 2 – Situação Atual e a Situação Desejável para o Trabalho

Detalhamento	Situação Atual	Situação Desejável
<b>GERAL</b>		
<b>Condições de Trabalho</b>	<b>Trabalho incerto e precário para a maioria da população</b>	<b>Direito social.</b> Trabalho decente para todos.
<b>Percepção do Trabalho</b>	<b>Elevada insegurança com o Trabalho para a maioria da população</b>	<b>Sensação de segurança com o Trabalho para todos</b>
<b>ESPECÍFICOS</b>		
<b>Emprego e ocupação</b>		
- Quantidade	Geração de empregos insuficiente diante da busca por ocupação	Geração de empregos suficiente para o ingresso de todas as pessoas no mercado de trabalho
	Desemprego de longa duração para a maioria dos trabalhadores	Redução da duração do desemprego
	Desemprego elevado para mulheres, jovens e negros	Redução das diferenças nas taxas de desemprego para mulheres, jovens e negros
- Qualidade	Baixa produtividade	Elevada produtividade
- Duração	Alta percentual de curta duração	Alta percentual de longa duração
<b>Salários</b>		
- Remuneração geral	Predomínio da baixa remuneração e grande dispersão	Remuneração adequada para todos
- Remuneração de mulheres, jovens e negros	Elevada desigualdade e discriminação da remuneração de mulheres, jovens e negros	Correção das desigualdades e eliminação da discriminação das remunerações
<b>Jornada de trabalho</b>		
- Duração	Mais de 44 horas	Redução da Jornada (40hs, ou menor)
- Organização	Escassa interferência na jornada	Espaço para diálogo social na organização da jornada
<b>Direito Trabalhista</b>		
- Proteção previdenciária ( <i>população ativa</i> )	Parcela expressiva dos ocupados em idade ativa não está protegida	Maioria dos ocupados em idade ativa está protegida
- Proteção previdenciária ( <i>população inativa</i> )	Parcela expressiva da população em idade inativa não está protegida	Maioria dos ocupados em idade inativa está protegida
- Formalização dos vínculos	Alto percentual de empregos sem carteira assinada	Baixo percentual de empregos sem carteira assinada
- Acesso à Justiça (remediação)	Regras que tornam oneroso o recurso à Justiça	Acesso à Justiça viável para trabalhadores com baixos salários
- Situações extremamente abusivas	Prevalência de trabalho escravo e de trabalho infantil	Redução nos indicadores de trabalho escravo e de trabalho infantil
<b>Diálogo social</b>		
- Representação sindical	Regulamentação limitada da representação no local de trabalho e concorrencial ao sindicato	Ampliação da representação no local de trabalho sem conflito com sindicato
- Participação no âmbito da empresa	Ausência de diálogo social sobre medidas que afetem os trabalhadores	Obrigação de diálogo social sobre medidas que afetem os trabalhadores
<b>Saúde e Segurança</b>		
- Prevenção	Alta incidência de acidentes de trabalho	Baixa incidência de acidentes de trabalho
- Reabilitação	Escassos investimentos em reabilitação	Investimentos em reabilitação aumentados

Fonte: Elaboração própria

A *Situação Desejável*, como apresentada a seguir, é de se ter o trabalho como um direito social e de trabalho decente para todos. Isto se traduziria em suficiente geração de empre-

gos, principalmente em segmentos de mais alta produtividade, de duração mais longa, que reduzisse a taxa e a duração do desemprego e proporcionasse cobertura previdenciária

e amparo da legislação trabalhista. A geração de empregos deveria responder a uma maior participação das mulheres no mercado de trabalho. Seria desejável também a ampliação da permanência dos jovens no sistema educacional, o qual teria acesso mais favorecido para grupos vulneráveis.

Os salários deveriam ser elevados, ampliando a participação na renda do trabalho, e sua dispersão em torno da média ser reduzida. Importante também a correção das desigualdades e eliminação da discriminação das remunerações entre os diversos grupos sociais.

A jornada máxima legal deveria ser reduzida para 40 horas semanais, ou menos, a exemplo do padrão internacional, reduzindo-se a proporção de jornadas superiores a esse limite. Deveria haver maior espaço para o diálogo social sobre a organização da jornada com vistas à conciliação entre trabalho e vida familiar e pessoal.

A cobertura previdenciária para o trabalhador ativo e para a população em idade inativa deveria atingir a maioria da população, configurando assim a previdência social como um direito social.

O emprego sem carteira deveria ser diminuído ao mínimo possível. O acesso à Justiça do Trabalho deveria estar ao alcance de todos. Os indicadores de trabalho escravo e trabalho infantil, melhorados.

Essas mudanças deveriam ser apoiadas pela melhoria das condições de representação e diálogo no âmbito da empresa.

Por fim, é obviamente desejável a redução dos acidentes de trabalho e maior investimento na reabilitação.

### 4.1.3. Problemas para se atingir a Situação Desejável no Trabalho

Os problemas a serem enfrentados para se atingir a *Situação Desejável* neste domínio são de várias ordens e tamanhos. Na dimensão econômica, identificou-se o fraco dinamismo atual da economia brasileira, que combina baixo crescimento, especialização produtiva concentrada em segmentos de baixa agregação

de valor com destruição de setores industriais relevantes, reduzida taxa de investimentos etc. Relacionando-se a esses problemas e ao ainda baixo valor do salário mínimo estão a insuficiência da renda das famílias, empurrando os trabalhadores para ocupações precárias e os jovens a abandonar os estudos.

Na dimensão mais específica do trabalho, o alcance e a efetividade limitados da fiscalização do trabalho têm a ver com a qualidade dos empregos, a efetividade dos direitos trabalhistas e previdenciários. O mesmo pode ser dito do problema da correlação desequilibrada de forças entre empregadores e trabalhadores, em prejuízo destes, o que também ocasiona baixos salários, desigualdade salarial e longas jornadas.

Identifica-se na legislação trabalhista, entre outras questões, um problema para a curta duração dos contratos de trabalho na medida em que permite total liberdade para a demissão sem justa causa e cria incentivos econômicos para a rotatividade no emprego. Além disso, as recentes mudanças na legislação trabalhista criaram ou reforçaram alguns problemas, tais como a restrição ao acesso à justiça, a distorção na representação laboral no local de trabalho e da ausência de genuíno diálogo social nas empresas.

Há também a interveniência de problemas originados em dimensões sociais mais amplas, que transcendem o âmbito direto do trabalho, relativas à educação, à mobilidade nas grandes cidades e ao papel da mulher na sociedade e as discriminações raciais que fazem parte da constituição da sociedade brasileira. Os problemas do sistema educacional atual e da herança educacional passam pelas defasagens educacionais e carências de qualificação profissional, que afetam especialmente grupos sociais excluídos do sistema de ensino. Na mobilidade, o trabalhador é penalizado pelo insuficiente transporte público, caro e de má qualidade.

As mulheres têm a participação econômica prejudicada pela desigual divisão sexual do trabalho, tanto no âmbito doméstico quando no mercado de trabalho, e pela falta de equipamentos e serviços de apoio. Observa-se que, em alguns aspectos, as desigualdades raciais e a discriminação de gênero se cruzam e se po-

tencializam. A situação da mulher negra evidencia essa dupla discriminação. O trabalho de negros (as) e de mulheres é menos valorizado social e economicamente.

Para os negros, a lógica da exclusão predomina, sendo eles os responsáveis por posições subalternas, no setor informal e em atividades mal remuneradas. A grande maioria está inserida em segmentos precarizados, com salários menores, mesmo quando estão nas mesmas posições que os não negros, e são maiores suas taxas de rotatividade. Essa maior inserção nas ocupações nas quais prevalece a ausência da proteção previdenciária, entre outros direitos, faz com seus direitos sociais e trabalhistas sejam desrespeitados.

As dificuldades são ainda maiores quando essas discriminações se somam, como é o caso das mulheres negras e jovens negros. São eles que têm a pior situação no mercado de trabalho, segundo os nossos indicadores sociais.

#### **4.1.4. Propostas e recomendações para se atingir a Situação Desejável no Trabalho**

As principais propostas e recomendações deste domínio estão expostas no Quadro 1, do Anexo I. Dificilmente se poderão alcançar os objetivos desejáveis neste domínio sem um adequado tratamento dos problemas econômicos de ordem geral, pois de um crescimento robusto e com aumento da produtividade dependem a geração de empregos de melhor qualidade e a elevação dos salários e dos rendimentos do trabalho. Além de uma política econômica que promova o crescimento, é preciso que ela seja acompanhada de uma taxa de câmbio competitiva, uma política industrial ativa e a tributação que induza a agregação de valor à produção interna. Favorecem essas soluções a capacidade produtiva e o domínio tecnológico, importantes bases para a retomada do crescimento, a política de juros dos países centrais que abre espaço para mudanças no câmbio e o elevado rendimento do agronegócio brasileiro possibilitam a tributação das exportações. Os obstáculos e dificuldades, entretanto, existem, tais como os gargalos na infraestrutura, as defasa-

gens tecnológicas, as resistências políticas à tributação e os eventuais impactos inflacionários.

Uma retomada virtuosa do crescimento, com intensificação tecnológica e elevação da produtividade, cria as condições para a elevação dos salários. Mas, para elevar a base salarial e reduzir a desigualdade salarial é necessário manter a política de valorização do salário-mínimo. Esta política conta com forte apoio popular, mas requer o tratamento de seus impactos fiscais além de enfrentar as resistências dos setores liberais.

As propostas que visam melhorar a QV neste domínio passam, também pela reativação do Fórum Nacional do Trabalho como espaço de diálogo social com vistas à uma revisão da legislação trabalhista e sindical. Essa revisão deveria ter como diretrizes um projeto de reforma sindical, uma efetiva representação dos trabalhadores no âmbito da empresa e a revogação de artigos da reforma trabalhista que oneram o acesso do trabalhador à Justiça do Trabalho. Para tanto, conta a favor a pretérita adesão ao Fórum por entidades representativas de empregadores e trabalhadores, que podem trabalhar a partir da estrutura da legislação remanescente, a qual oferece um ponto de partida para estas revisões. Mas há que se obter o envolvimento do Congresso Nacional para que o resultado do diálogo seja transformado em lei.

A efetivação dos direitos trabalhistas e previdenciários requer uma fiscalização fortalecida, bem como multas e outras formas de sanção que desestimulem a infração. Uma inovação necessária para os tempos atuais é uma efetiva responsabilização sobre a cadeia produtiva. Para tanto, já existe uma estrutura administrativa sólida e as mudanças legislativas, em muitos casos, são pontuais.

Para que os empregos sejam mais duradouros e mais produtivos é preciso alongar sua duração, o que passa por medidas como a limitação do uso de contratos de experiência, regulamentação da demissão coletiva, desvinculação do saque do FGTS à demissão sem justa causa. Isso tudo depende de mudanças legislativas.

A redução da jornada de trabalho para 40 horas é uma medida que pode contribuir para a

geração de empregos e para a ampliação do tempo livre.

Além destes pontos, os problemas relacionados à escolaridade, formação profissional, mobilidade urbana e inserção da mulher no mercado de trabalho requerem um conjunto de medidas a serem harmonizadas com outros domínios da QV. Nestes âmbitos, as propostas devem ir, principalmente no sentido de melhoria da qualidade de ensino, investimentos na formação profissional, expansão da edu-

cação pré-escolar e melhoria dos sistemas de transporte coletivos nas grandes cidades.

## 4.2. SAÚDE E QV

A QV em saúde tem tido uma evolução conceitual progressiva ao longo do tempo, na medida em que incorporou evidências e consensos científicos, modificando as práticas clínicas que a ele vinculam-se. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), o termo expressa:

*A percepção dos indivíduos de que suas necessidades estão sendo satisfeitas ou, ainda, que lhes estão sendo negadas oportunidades de alcançar a felicidade e a autorrealização, com independência de seu estado físico ou das condições sociais e econômicas (VILARTA, 2010).*

A concepção de QV em saúde expressa múltiplos fatores presentes ao longo do ciclo vital, abrangendo o indivíduo inserido na família, no trabalho, na sociedade e no meio ambiente, o que obriga a uma dinâmica entre saberes e práticas integradas às políticas públicas, pois saúde e doença configuram um continuum influenciado por aspectos econômicos e culturais, influenciado pela vivência pessoal e por estilos de vida (SEIDL, 2004), que surgem continuamente à medida que as sociedades capitalistas se tornam humanamente hostis, como acontece na presente crise econômica internacional, em que há flagrante precarização e extinção de direitos e garantias em contraponto com a sustentada ampliação do domínio de mercado, que progressivamente assume a tutela de Estado a partir de políticas econômicas socialmente austeras, que levam à desagregação progressiva das relações sociais e, no limite, ao colapso e destruição da democracia e de Estados nacionais (POLANYI, 2000).

### 4.2.1. Aspectos relevantes da Saúde

Alguns aspectos da área de Saúde são mais mencionados como relevantes pela população em pesquisas de opinião de institutos como o Ibope, Datafolha, também foram lembrados em pesquisas de percepção do IPEA, assim como mencionados em outros estudos e pesquisas realizadas nas universidades e institutos de pesquisas.

De forma resumida e reestruturada de acordo com recortes analíticos típicos da área da saúde, os aspectos são os seguintes:

- *Acesso aos serviços de saúde*, que envolvem: atenção básica; atenção especializada; ambulatorial; e hospitalar.
- *Acesso a medicamentos e assistência farmacêutica*.
- *Prevenção de riscos e agravos*: vigilância sanitária; doenças crônicas não transmissíveis; acidentes e violências; doenças transmissíveis; e promoção do envelhecimento saudável.

### 4.2.2. Situação Atual e a Situação Desejável para a Saúde

Apesar dos avanços que representou a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), atualmente no Brasil a população vive uma situação de dificuldade de acesso oportuno e de qualidade para todos nos serviços de saúde. Como pode ser observada na Tabela 3, a seguir, essa situação se expressa no acesso inadequado e de baixa qualidade aos serviços (atenção básica e especializada, ambulatorial e hospitalar), no acesso a medicamentos e assistência farmacêutica restrita e pouco racional e na prevenção e controle inadequados e alguns casos inexistentes de riscos e agravos.

Tabela 3 - Situação atual e Situação Desejável na Saúde

<b>GERAL</b>		
<b>Condições de saúde</b>	<b>Negação do direito à saúde.</b> Enfraquecimento do SUS e dificuldades de acesso oportuno aos bens e serviços de saúde e baixa qualidade do atendimento para a população.	<b>Saúde é direito social.</b> Fortalecimento do SUS e o atendimento universal aos bens e serviços de saúde, com qualidade e integralidade.
<b>Percepção sobre saúde</b>	<b>Elevada insatisfação</b> da maioria da população com os serviços de saúde	<b>Satisfação</b> com os serviços de saúde por toda a população
<b>ESPECÍFICO</b>		
<b>Acesso aos serviços de saúde:</b> atenção básica, atenção especializada, ambulatorial e hospitalar.	Acesso inadequado aos serviços e não qualificado.	Universal e qualificado (tempo adequado, humanizado, com equidade no atendimento das necessidades de saúde da população)
<b>Acesso a medicamento e assistência farmacêutica</b>	Restrita e uso pouco racional	Ampla com uso racional e qualificado de medicamentos.
<b>Prevenção e controle de riscos e agravos:</b> vigilância sanitária, DCNT, acidentes e violências, doenças transmissíveis e promoção do envelhecimento saudável.	Prevenção e controle de riscos e agravos inadequados e alguns casos inexistentes	Prevenção e controle de riscos e agravos adequados dos diversos tipos de doenças, acidentes, violências.
	Envelhecimento não é prioridade na agenda	Promoção do envelhecimento saudável.
<b>Gestão</b>	Disputas federativas e enfraquecido da gestão do SUS	Fortalecimento da gestão do SUS
<b>Gasto e financiamento</b>	Legislação (EC-95) atual impede gastos e destruição da estrutura de financiamento	Garantia dos gastos necessários ao SUS e estruturação de financiamento estável
<b>Recursos Humanos</b>	Precarização e inadequada distribuição espacial dos profissionais de saúde. Terceirização das atividades de saúde.	Educação permanente, qualificação e valorização dos profissionais. Garantir a distribuição espacial dos profissionais de acordo com as necessidades de saúde.
<b>Regulação</b>	Prevalência dos interesses privados prestadores de serviços de saúde	Regulação do setor privado de acordo com interesse geral, de forma a assegurar o direito à saúde
<b>Controle Social</b>	Diminuição e desqualificação dos espaços públicos de participação	Ampliação e fortalecimento dos espaços de participação

Fonte: Elaboração própria

A *Situação Desejável* para a saúde de todos os brasileiros, como um elemento central da QV, é a que se afirma a saúde como direito social, fortalecimento do SUS e o atendimento da população aos bens e serviços de saúde seja universal, com qualidade e integralidade. Esse propósito geral se manifesta no acesso de toda a população a todos os tipos de serviços de saúde em tempo adequado, humanizado, com equidade no atendimento. Acesso amplo, mas com uso racional de medicamentos e de assistência farmacêutica.

Além da promoção da prevenção e controle adequado aos riscos e agravos das doenças crônicas transmissíveis e não transmissíveis, acidentes, violências e da promoção do envelhecimento saudável. Além disso, se fortalece a gestão e a estrutura de financiamento do SUS.

Regulação do setor privado de acordo com interesse geral, de forma a assegurar o direito à saúde e se garante a ampliação dos espaços de participação da sociedade.

#### 4.2.3. Problemas para se atingir a Situação Desejável na Saúde

O envelhecimento populacional, embora seja vitória derivada da implementação das políticas públicas de saúde inspiradas nas diretrizes da Conferência de Alma Ata e da notável inovação tecnológica alcançada no século XX, possui correlação direta com a maior prevalência de doenças crônicas não transmissíveis como infarto do miocárdio, acidente vascular cerebral, doenças respiratórias, diabetes, hipertensão, demência, depressão e cânceres, cujo diagnós-

tico e tratamento são classificados como de alto custo para o financiamento dos sistemas de saúde, menos por conta do processo de envelhecimento em si do que por assimetrias na cobertura de estratégias preventivas efetivas. Barber (2017), em análise do impacto do envelhecimento nos países do Pacífico, identifica evidência que sugere que o bem-estar da população regional em 2050 e a participação social e econômica de populações idosas serão determinados em parte por investimentos em políticas de saúde pública a serem implementadas desde já.

Durante os governos Lula e Dilma, no SUS, o debate da qualidade de vida levou à formulação de um conjunto de políticas e estratégias fundamentadas nos conceitos dos determinantes sociais da saúde, todas formuladas a partir de afinidades temáticas e de matriciamento com outras políticas, das quais o grande eixo articulador, sem dúvida, tem como exemplo o fortalecimento da Atenção Básica nos seus diversos componentes preventivos e assistenciais alinhadas com os ciclos de vida, que são destaques o Brasil Sorridente, o Saúde em Casa, o Programa Mais Médicos, assim como o SAMU nacional e o Farmácia Popular, que permitiu reduzir de forma universal o impacto do desembolso com medicamentos no orçamento familiar, em especial daqueles que estavam sob a proteção do Programa Bolsa Família.

Com a interrupção do mandato da presidenta Dilma Rousseff, desfechado pela coalizão civil que manobrou habilmente nos campos jurídico, parlamentar e midiático para consumar o golpe de Estado, todas essas políticas de valorização da qualidade de vida em saúde foram enfraquecidas a quase inanição ou simplesmente eliminadas, como é o caso da Farmácia Popular. Por outro lado, outras medidas da administração pós-golpe arriscam de sobremaneira a dinâmica e a continuidade do SUS.

O governo Temer tem seguidamente dado sinais de que pretende alterar o modelo do sistema nacional de saúde, reduzindo o papel gestor do Estado e ampliando a participação privada, a partir da instrumentalização da chamada cobertura universal de saúde, recomendada pela Organização Mundial da Saúde aos países po-

bres e em desenvolvimento, que estabelece um pacote mínimo pelo qual os governos assumem responsabilidade na prestação de serviços de saúde à população, que, para ampliar sua proteção, deve ir ao mercado contratar algum seguro saúde que esteja ajustado à renda familiar. Considerando o perfil econômico e demográfico da sociedade brasileira, em evidente situação de desemprego, baixa renda e em processo de envelhecimento, tais medidas terão um impacto devastador sobre a qualidade de vida em saúde.

#### **4.2.4. Propostas e recomendações para a se atingir a Situação Desejável na Saúde**

Estruturar no Brasil uma proposta de QV significa considerar a organização de um sistema público de proteção social que reverta a adversidade do cenário ora vivido e, principalmente, reestabeleça limites às forças políticas e econômicas que, antagônicas ao interesse público, promovem iniquidades e desigualdades sociais, travando a sustentabilidade de qualquer projeto de desenvolvimento nacional inclusivo e democrático.

Nesse sentido, com vistas a recuperar o país desses danos promovidos pelo atual governo, faz-se necessário elaborar uma nova agenda em saúde centrada no planejamento de políticas e programas que tenham por cenário de execução a transição demográfica brasileira, com base na prevenção de riscos, redução de dano, nos determinantes sociais de saúde e que promova de forma efetiva a segurança universal da população. Ver maiores detalhes no Quadro 2, Anexo I.

#### **4.2.5. Considerações finais**

Fortalecer e consolidar o SUS é parte central da estratégia prevista para esse domínio/dimensão da QV. É importante lembrar que a Constituição Federal de 1988, estabeleceu que a saúde é um direito social de todos brasileiros e dever do Estado e para concretizar essas determinações, essa mesma constituição instituiu o SUS como forma de organização da presta-

ção das ações e serviços públicos.

Nessa estratégia é importante considerar um plano nacional que equacione desigualdades regionais e locais de acesso, reverta estratégias e arranjos gestores fundamentados no mercado, garanta a sustentabilidade das redes de atenção resolutivas e reverta a insuficiência de pessoal e carreira necessária ao funcionamento de um sistema público e universal concebido para atender com integralidade mais de 200 milhões de habitantes de um país de renda média com processo estabelecido de transição demográfica demarcada pelo aumento da expectativa de vida, envelhecimento e baixa fecundidade populacional.

### 4.3. EDUCAÇÃO E QV

A educação é um direito fundamental da cidadania assegurado pela Constituição e pelas leis como direito subjetivo das cidadãs e cidadãos. O reconhecimento do direito à educação é condição necessária para a construção de um país efetivamente democrático. É através da educação que o sujeito descobre vocações, aprimora seus talentos e se habilita a traçar o seu particular e coletivo destino no mundo. É, também, pela educação que as pessoas melhoram sua QV e de toda sua comunidade.

A educação é fator estratégico para a formação de cidadãos comprometidos com o desenvolvimento nacional e com a participação soberana do país no cenário internacional. Ela é também condição necessária para ampliação da produtividade da economia. A escola é parte integrante desse processo educacional que acompanha toda a trajetória das crianças, jovens e adultos que nela se inserem. O acesso à educação e à escola de qualidade é um direito de todo cidadão e obrigação do Estado em provê-la de forma adequada. Mais que acesso, o direito à educação carrega a dimensão da aprendizagem. Os/as estudantes têm direito de aprendizagem. Vale dizer: têm direito a uma escola que possibilite a ele/ela dominar a leitura, a escrita e o cálculo, a compreender o ambiente natural e social no qual se insere, a apreender atitudes e valores e a fortalecer a solidariedade humana.

É fundamental, entretanto, considerar a História da Educação Brasileira. Os muitos séculos de educação dos nativos indígenas construíram sociedades culturais e étnicas diferenciadas. A chegada dos portugueses, em 1500, com o status de conquistadores e colonizadores inaugurou um logo período de opressão e imposição da visão eurocêntrica de educação. A resistência dos indígenas à opressão influenciou a decisão de Portugal de importar africanos, para o trabalho escravo em engenhos de açúcar e na mineração, também submetidos à educação do homem branco.

O advento do Império, com a expansão da oferta de educação a partir de 1827, e mesmo a da República, a partir de 1890, pouco alterou o caráter elitista da educação brasileira. A oferta de educação voltava-se para crianças e jovens batizados, do sexo masculino. Os currículos pouco consideravam a realidade brasileira. A presença de alguns estudantes negros e mestiços nas escolas públicas – que permitiram o surgimento de gênios como Lima Barreto e Machado de Assis –, eram exceções à regra.

O caráter seletivo da oferta educativa se evidencia ainda mais a partir de 1909, com a criação das escolas de artes e ofícios para a “ralé dos dominados” (para usar a expressão de Jessé de Souza). Aos pobres, a educação deveria circunscrever-se a preparar mão-de-obra para o crescente mercado de trabalho.

Conquanto estivesse presente em lugar de destaque na Constituição de 1934, que proclamava ser a educação “um direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos”, apenas com a Magna Carta de 1946 e com as leis de diretrizes e bases de 1961 e 1971 – quando a maioria da população já vivia em zonas urbanas – pode-se falar de políticas democráticas, tanto de acesso como de permanência no itinerário escolar.

A Constituição de 1988 avança ainda mais ao reconhecer um projeto de educação escolar democrático. A Emenda Constitucional 59, de 2009, tornou obrigatório o ensino dos 4 aos 17 anos. Entretanto, os processos de socialização e comunicação (ensino-aprendizagem) ainda padecem de métodos seletivos e atrasados –

o que nos faz conviver, em 2015, com 13 milhões de analfabetos absolutos e 80 milhões de brasileiros adultos (18 anos e mais) sem terem concluído a educação obrigatória básica. Ademais, das cerca de 45 milhões de crianças e adolescentes em idade escolar, quase 2 milhões (5%) estão fora das escolas.

As novas tecnologias têm o condão de agravar as desigualdades educacionais. As escolas sabem que entrar em sincronia com a Era Digital tornou-se questão de sobrevivência. O modelo educacional, ainda hegemônico, funcionou bem para os parâmetros da Era Industrial, com suas salas de aulas padronizadas por faixa etária e nível de conhecimento. A rígida hierarquia, com o professor reconhecido como o detentor da informação e responsável pela transmissão dos conteúdos, é desafiada diariamente. Todavia, a apropriação das tecnologias e do conhecimento de forma desigual pelas famílias ricas e pobres alargam o fosso da exclusão educacional.

Mais do que escola com infraestrutura tecnológica eficiente, que assegure a inclusão tecnológica a todos e todas, é preciso adaptar os currículos e investir na formação dos professores e dos demais profissionais de educação, de modo a desenvolver competências necessárias à resolução de problemas do mundo real.

Todos esses aspectos comprometem a conquista da Qualidade de Vida: os índices de desempenho dos estudantes em avaliações sistemáticas que compõem o IDEB estão bem abaixo de 50% dos objetivos esperados de aprendizagem, com honrosas exceções nos primeiros anos do ensino fundamental de municípios de maior investimento pedagógico ou financeiro e com a triste constatação que a seletividade social que leva as classes médias e altas às escolas privadas (menos de 20% das matrículas no conjunto da educação básica) é o que garante os melhores IDEB de parte dessas escolas “de exceção”. Obviamente, essa superioridade das escolas privadas – traduzida por custos por aluno nitidamente superiores à média nacional – tem ligação com a conquista de vagas nos cursos superiores de prestígio que levam a melhores empregos e salários, elevadores sociais para a QV.

Os governos Lula e Dilma investiram fortemente em políticas educacionais que melhoraram a vida de todos os brasileiros. A democratização do acesso à educação ampliou o caminho de oportunidades nas diversas regiões do país. Foram criadas condições para que a população tivesse acesso à educação em todos os níveis, etapas e modalidades, da creche à pós-graduação. O desafio, porém, ainda é grande.

A escola que forma e prepara para a vida, pode ser espaço de exclusão. Por isso, superar a exclusão educacional e assegurar a qualidade social da educação devem representar os grandes objetivos estratégicos do próximo governo do PT e aliados.

Reafirmar o compromisso com a equidade na educação, fortalecendo a escola pública, gratuita e de qualidade é importante. É preciso concretizar o direito à educação, assegurando a aprendizagem e a continuidade nos estudos, e que as crianças e jovens estejam na escola e que todos aprendam na idade certa.

As escolas devem se tornar centros de difusão e produção de cultura, onde as crianças e jovens tenham acesso ao conhecimento científico, aos esportes, às artes, à filosofia, à tecnologia, onde aprendam a investigar e a conhecer.

#### 4.3.1. Aspectos relevantes da Educação

Alguns aspectos da educação estão permanentemente nos debates no meio acadêmico, são mencionados pela juventude e a população adulta como problemas relevantes para sua vida e de seus filhos e estão constantemente sendo mencionados nos meios de comunicação. Por isso, são esses mesmos aspectos que nos interessam no desenho de uma proposta sobre educação compatíveis com uma “Vida Boa” na QV para a população, assim como enumerar os problemas/obstáculos e elucidar as propostas de solução associadas a essas proposições. De forma resumida e reestruturada de acordo com recortes analíticos típicos da área de educação, os aspectos são os seguintes: analfabetismo; educação infantil; ensino fundamental; ensino médio; educação profissional; educação superior; pós-graduação; educação de jovens e

adultos; educação inclusiva; educação para as relações étnico-raciais e diversidade na educação; educação do campo, indígena e quilombola; qualidade social da educação em todas as etapas níveis e modalidades da educação; financiamento; valorização do professor e dos profissionais da educação; regulação; fortalecimento institucional e gestão democrática.

#### **4.3.2. Situação atual e a Situação Desejável na Educação**

A situação atual e de não entendimento da educação como direito inalienável da população; quando muito, a educação é vista apenas como o acesso à escola formal, sendo despidos dos direitos de aprendizagens. Vivemos um ataque permanente à educação pública e não há preocupação com a universalização com qualidade, com a diversidade e nem com laicidade e a liberdade de pensamento. Esses elementos mais gerais são incompatíveis com uma “Vida boa” na QV. Essa situação se manifesta de forma mais concreta, como pode ser consultado na Tabela 4 no desconhecimento do analfabetismo, enfraquecimento da educa-

ção básica, diminuição da oferta da educação profissional e tecnológica, na oposição ao ensino superior público, na redução dos recursos da educação, entre outras questões que estão enumeradas na tabela.

A situação desejável para que a educação seja elemento essencial de uma “Vida boa” na QV compreende a educação como um direito inalienável da população; afirma a universalização do acesso à educação laica de qualidade; garante condições de permanência e aprendizado e valoriza a diversidade e defesa da autonomia e da liberdade de pensamento nos espaços educacionais.

De forma mais concreta essa manifestação geral se objetiva mediante a erradicação do analfabetismo, garantia do acesso universal e da qualidade social, com boas condições de permanência e aprendizagem na educação básica, gestão democrática, cumprimento das metas do PNE, principalmente a meta 20, que trata do financiamento, formação inicial e continuada de qualidade, valorização da carreira dos profissionais da educação e do piso salarial nacional, entre outras, como pode ser observado na Tabela 4, a seguir.

Tabela 4 - Situação atual e Situação desejável na Educação

Detalhamento	Situação Atual	Situação Desejável
<b>GERAL</b>		
<b>Condições de educação</b>	<b>Educação não é entendida como direito.</b> Educação pública sofre ataque sistemático. Não há preocupação com a universalização do acesso, com a diversidade e nem com a laicidade e a liberdade de pensamento.	<b>Direito é direito social.</b> Acesso universal à educação de qualidade. Garantia das condições de permanência e aprendizado. Qualidade social da educação. Garantia da diversidade e da Laicidade. Autonomia e liberdade de pensamento nos espaços educacionais.
<b>Percepção</b>	<b>Preocupação e insatisfação</b> com a oferta e qualidade da educação	<b>Satisfação</b> com a oferta e qualidade da educação
<b>ESPECÍFICO</b>		
<b>Analfabetismo</b>	Fora da agenda	Erradicar o analfabetismo
<b>Educação Básica</b>	Baixa aprendizagem. Enfraquecimento da educação infantil (despreocupação com as creches). Desmonte da educação do campo, entre outros problemas	Acesso universal e de qualidade, com boas condições de permanência e aprendizagem.
<b>Educação no campo, indígena e quilombolas</b>	Fechamento de escolas e turmas. Falta de professores e infraestrutura.	Garantia da educação no campo em caráter universal e de qualidade, observando a pedagogia da alternância.
<b>Educação inclusiva</b>	Exclusão educacional de pessoas com deficiência. Baixo investimento em formação dos profissionais de educação. Ausência de acessibilidade e tecnologias assistivas	Inclusão educacional plena das pessoas com deficiência.
<b>Educação profissional e tecnológica</b>	Diminuição da oferta mediante redução dos gastos.	Acesso ampliado com qualidade e boas condições de permanência e aprendizagem
<b>Educação Superior</b>	Forte oposição ao ensino superior público e enfraquecimento de seu financiamento.	IES públicas fortalecidas
<b>Educação para as relações étnico-raciais e diversidade</b>	Bullying e exclusão de pessoas negras e LGBTIs e negação das diferenças na educação.	Inclusão educacional plena, com respeito à diversidade.
<b>Formação e a valorização dos profissionais da educação</b>	Precarização da formação de professores. Não cumprimento do piso salarial nacional e até ameaça de sua extinção. Terceirização das atividades educacionais.	Formação inicial e continuada de qualidade. A valorização da carreira dos profissionais da educação e do piso salarial nacional profissional.
<b>Gestão</b>	Enfraquecido da gestão democrática	Fortalecimento da gestão democrática
<b>Regulação</b>	Surgimento dos oligopólios educacionais. Fortalecimento dos interesses privados	Regulação do setor privado de acordo com interesse geral
<b>Gestão democrática</b>	Diminuição e desqualificação dos espaços públicos de participação da família, da escola e da comunidade. Enfraquecimento da gestão democrática.	Ampliação e fortalecimento dos espaços de participação. Compreensão de que a gestão democrática é vital para a garantia da qualidade social da educação.

Fonte: elaboração própria. Observação: tomou-se como base o Projeto de resolução, Encontro Nacional de Educação do PT, outubro de 2017, o PPA 2016-2019 e Gentili (org) (2013) Política educacional, cidadania e conquistas democráticas.

### 4.3.3. Problemas para se atingir a situação desejável na Educação

Os governos Lula e Dilma trataram a educação como um bem público, um direito subjetivo de todo cidadão e uma política pública de responsabilidade do Estado, estratégica e imprescindível

para o novo projeto de desenvolvimento da nação. A educação se constituiu como um dos alicerces fundamentais de seus governos e foi considerada uma política pública fundamental para assegurar inclusão, justiça social, mas também como uma exigência indispensável ao desenvolvimento econômico sustentável, cada

vez mais associado à economia do conhecimento, marcada pelo impacto das ciências, das novas tecnologias e das inovações.

Essa prioridade estratégica exigiu a implementação de um conjunto sistêmico, articulado, integrado e complementar de políticas educacionais. Nessa nova visão sistêmica da educação, todas as etapas e modalidades estavam interligadas e foram orientadas a assegurar acesso, permanência e qualidade, desde a creche até a pós-graduação. Tal conjunto de políticas e programas foi acompanhado de um novo padrão de financiamento público para a educação como um todo sistêmico e integrado.

Esse caminho foi pactuado com toda a sociedade brasileira no Plano Nacional de Educação – PNE, aprovado por unanimidade no Congresso Nacional e sancionado sem vetos pela presidenta Dilma em 2014. Ele reflete o acúmulo das conferências nacionais de educação e reúne um conjunto de metas e estratégias que deveria nortear a política educacional em todas as esferas de governo até 2024.

O governo ilegítimo de Michel Temer está promovendo o desmonte da educação pública.

A transição governamental derivada do golpe de Estado consumado em agosto de 2016 foi um divisor de águas no que diz respeito à política educacional do governo central. O processo de ruptura democrática promoveu uma guinada de caráter ultraneoliberal que se expressa em inúmeras iniciativas de desmonte e sucateamento da educação pública em benefício da sua máxima mercantilização.

A aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, que congela os investimentos públicos durante 20 anos e anula quaisquer avanços nos serviços públicos, indispensáveis para as camadas mais necessitadas da população, é a maior expressão da agenda de retrocessos implementada pelo governo Temer. Ela paralisa os avanços obtidos nos governos Lula e Dilma e, na prática, joga por terra o Plano Nacional de Educação. Apenas a título ilustrativo, estima-se que, se a Emenda estivesse em vigor entre 2006 e 2015, o governo federal teria deixado de investir R\$321 bilhões em educação. Com

ela, não teríamos tido Prouni, Pronatec, ENEM, SISU, expansão das escolas técnicas, duplicação das vagas nas universidades, construção de creches etc.

A aprovação de forma autoritária da Reforma do Ensino Médio é outro legado nefasto do governo Temer. Ela desvirtua o conceito de educação básica, não assegura o direito de os estudantes escolherem quais itinerários formativos desejam cursar e avança na precarização e privatização do ensino ao reconhecer, para efeito de cumprimento das exigências curriculares do ensino médio, outras experiências adquiridas fora do ambiente escolar e cursos de educação a distância.

A principal modificação feita na LDB pela Reforma é a flexibilização do currículo em cinco itinerários formativos. Segundo a propaganda governamental, os jovens passarão a escolher qual itinerário seguir. Como o MEC não apresenta uma efetiva política de apoio técnico e financeiro aos estados e municípios, engana-se quem julga que essas opções são verdadeiras. Não há, na Lei, nenhuma disposição quanto à oferta simultânea de quaisquer delas pelas escolas e nem mesmo pelas redes públicas. É possível prever que, dadas às poucas possibilidades da maioria dos sistemas, estes acabem optando por um único itinerário formativo, ou seja, aquele que, ao mesmo tempo, tenha menores custos permanentes e correspondam às qualificações dos professores da respectiva rede. A reforma reduz a carga horária destinada à formação comum, o que poderá prejudicar decisivamente os jovens que almejam a universidade.

O curto período do governo ilegítimo de Temer foi marcado pela paralisação, desmonte, redução ou extinção de programas estratégicos dos governos Lula e Dilma como o Proinfância, Mais Educação e Brasil Carinhoso. O Fies foi reformulado e seu alcance reduzido: de mais de 600 mil bolsas em 2014, o programa ofertará apenas 100 mil vagas/ano com recursos da União. Também o Ciência sem Fronteiras, importante para a internacionalização da ciência brasileira, foi descontinuado. O governo Temer despreza a educação no campo e está descontinuando todos os programas e ações voltadas

para esse segmento.

A Reforma Trabalhista também impactará decisivamente a educação. Isso porque a terceirização geral e irrestrita permite que as escolas terceirizem inclusive a contratação de professores, o que pode prejudicar o trabalho pedagógico. Até os concursos públicos estão em risco. Ademais, os novos contratos criados pela Reforma Trabalhista precarizarão ainda mais o trabalho do magistério brasileiro.

Não bastasse, o MEC promoveu uma intervenção autoritária no Fórum Nacional de Educação, com a alteração de sua composição e o sequestro de suas prerrogativas, enfraquecendo a participação social na política educacional. Ademais, a edição da nova Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para a educação básica sem o devido diálogo em sua reta final e sem considerar a diversidade da educação brasileira eiva de ilegitimidade a construção desse importante instrumento.

#### **4.3.4. Propostas e recomendações para se atingir a situação desejável na Educação**

As propostas e recomendações de políticas educacionais que possam contribuir para uma “Vida Boa” na QV, passa por dar prioridade estratégica a um conjunto sistêmico, articulado, integrado e complementar de políticas educacionais, que se faça acompanhar por um padrão de garantia de financiamento público para a educação. A parte central dessa estratégia é o PNE 2014-2024, aprovado por unanimidade no Congresso Nacional e sancionado sem vetos pela presidenta Dilma em 2014.

Esse plano representa um caminho seguro, pactuado por toda a sociedade, para avanços no direito à educação das crianças, adolescentes, jovens e adultos. Realizar as metas traçadas pelo PNE representa o maior desafio para a educação brasileira e para se atingir uma “Vida boa” na QV para a população.

As propostas mais específicas pra se atingir a situação desejável na educação estão sintetizadas no Quadro 3, do Anexo I. Propõe-se a erradicação do analfabetismo e a expansão do acesso em quase todos os níveis e modalidades educacionais, considerando a permanência e os direitos de aprendizagem dos alunos; formação; educação permanente e valorização dos profissionais da educação; piso salarial e despreciação das relações de trabalho, além da garantia de financiamento estável para a educação, com o cumprimento da destinação de 10% do PIB, dentre outros avanços imprescindíveis para a educação, redução das desigualdades educacionais e o fortalecimento da educação básica.

#### **4.4. CONDIÇÕES MATERIAIS URBANAS E QV**

Ao falar das condições materiais urbanas da qualidade de vida não há como não tratar da questão da moradia. O cidadão precisa morar com qualidade, o que não se resume às condições físicas da habitação. Entendendo-se a moradia como um conjunto de atributos decorrentes da vida urbana, como acessibilidade, equipamentos urbanos, saneamento ambiental, controle de poluição ambiental, visual e sonora e mobilidade adequada, confortável e suficiente.

Para as condições materiais urbanas da QV, também, é importante o desenvolvimento urbano; em bases progressistas, significa falar do direito à cidade, assim como consagrado na Conferência Mundial das Cidades, de 2016, o Habitat III<sup>10</sup>. O direito à cidade é um direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, das gerações presentes e futuras, de habitar, usar e participar da produção de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis. A interpretação do direito à cidade deve ser à luz da garantia e promoção dos direitos humanos, compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais reconhecidos internacionalmente a todos.

10. No mês de outubro de 2016 ocorreu em Quito, Equador, o congresso internacional Habitat III. Este evento, organizado pela agência ONU-Habitat cada 20 anos, tem como objetivo orientar as políticas urbanas mundiais a partir de um documento não vinculante, a Agenda Urbana. Nesta ocasião, o direito à cidade foi a principal referência

#### 4.4.1. Aspectos relevantes das condições materiais urbanas

Para que se possa apresentar com maior clareza uma proposta de condições materiais urbanas compatíveis com uma boa qualidade de vida para a população brasileira, assim como enumerar os problemas/obstáculos e elucidar as propostas de solução associadas a essas proposições, propõem-se uma divisão deste domínio em quatro aspectos principais, sendo três referentes à infraestrutura: i) mobilidade urbana; ii) meio ambiente urbano; e iii) habitação. Além de um referente à institucionalidade que envolve a questão do desenvolvimento urbano.

#### 4.4.2. Situação Atual e a Situação Desejável para as condições materiais urbanas

Para a maioria da população brasileira a situação atual apresenta precárias condições materiais urbanas e um alto descontentamento com a situação atual, incompatível com uma boa Qualidade de Vida. Essa situação se manifesta de forma mais concreta na exclusão social e baixa integração da população no espaço urbano, na falta de planejamento urbano em uma deficiente infraestrutura social onde o elevado déficit habitacional e as moradias inadequadas são aspectos marcantes, com a mobilidade urbana de altos custos ambientais e sociais dos deslocamentos e com graves problemas ambientais.

**Tabela 5 - Situação Atual e Situação Desejável para as Condições materiais urbanas**

Detalhamento	Situação atual	Situação desejável
<b>Geral</b>		
<b>Condições materiais urbanas</b>	<b>Precárias condições materiais urbanas</b>	<b>Direito à Cidade</b> , conforme Habitat III, de 2016.
<b>Percepção sobre as condições materiais urbanas</b>	<b>Alto descontentamento da maioria da população com suas condições materiais urbanas</b>	<b>Satisfação</b> com as condições materiais urbanas
<b>Aspectos relevantes</b>		
<b>Institucional</b>		
Desenvolvimento Urbano	Planejamento urbano inexistente	Planejamento urbano que democratize o direito à cidade
<b>Infraestrutura</b>		
Habitação	Elevado déficit habitacional e moradias inadequadas.	Habitação digna para todos
Mobilidade urbana	Altos custos ambientais e sociais dos deslocamentos.	Deslocamentos de pessoas e bens com baixos custos ambientais, sociais e econômicos.
Meio ambiente urbano	Graves problemas ambientais	Sustentabilidade fortalecida

Fonte: elaboração própria.

A *Situação Desejável*, como apresentada na Tabela 5, é de uma condição material urbana de direito a cidades, conforme Habitat III, de 2016. Com um efetivo planejamento urbano que democratize o direito à cidade, todos os brasileiros possam contar com uma habitação digna, os deslocamentos de pessoas e bens sejam realizados com baixos custos ambientais, sociais e econômicos e a sustentabilidade do meio ambiente urbano esteja fortalecida.

#### 4.4.3. Problemas para se atingir a situação desejável nas condições materiais urbanas

Os problemas e as questões mais relevantes a serem enfrentados para se atingir a situação desejável neste domínio são de várias dimensões e tamanhos e serão apresentados a seguir, de acordo com a segmentação proposta inicialmente, uma referente à institucionalidade que envolve a questão do desenvolvimento urbano e três referentes à infraestrutura: mobilidade urbana; meio ambiente urbano; e habitação.

## Desenvolvimento Urbano

Até os anos 1950 o Brasil era um país de população majoritariamente rural; somente nos anos 1960 a população urbana superou a rural, chegando a 58% em 1970. Atualmente, pelo Censo de 2010, a população urbana no Brasil representa 84% da população total do país, das quais 33% nas nove Regiões Metropolitanas criadas entre 1973 e 1974<sup>11</sup>.

Isso não significa necessariamente que o Brasil seja um país urbano, pois a maior parte da população não reside em cidades que possuam um padrão mínimo de urbanização, são cidades, em sua maior parte, de pequeno porte, definidas por um instrumento legal (o perímetro urbano) definido pelas prefeituras municipais. As pessoas moram em cidades de porte médio e grande, e na maior parte dos casos, com infraestrutura sofrível.

A rápida urbanização brasileira tem suas origens com as políticas de desenvolvimento que, desde Vargas até os anos 1960, privilegiaram a indústria e, conseqüentemente, aceleraram a urbanização; os governos pós-64 aceleraram esse processo, deslocando grandes contingentes populacionais para o meio urbano, criando excedente de emprego para a indústria.

O resultado foi o crescimento desordenado das cidades, sem instrumentos de controle do processo de ocupação do solo urbano, aumentando os problemas de renda e valor da terra urbana, advindos da pressão por moradia.

Embora houvesse, na constituição de 1967, o conceito de “função social da propriedade”, até 1988 o planejamento urbano se dava através de projetos específicos de estados e municípios, com poucos instrumentos legais. De 1967 até 1975, foram baixadas nove leis orgânicas dos municípios dispendo sobre a organização municipal e sua competência e, em 1979, a Lei Federal 6766 dispunha sobre o parcelamento de solo urbano.

Foi só a partir da Constituição de 1988 que a questão urbana passou a tomar forma legal definida:

até então, essas áreas eram pouco sistemáticas e estavam envoltas por controvérsias de várias ordens, especialmente quanto à competência dos municípios para agir em matérias urbanísticas e ambientais. A nova Constituição trouxe maior autonomia aos municípios, que passaram a ter maior liberdade para a gestão local.

A política urbana teve um capítulo especial na nova Constituição: necessidade de Plano Diretor para cidades com população acima de 20 mil habitantes, edificação compulsória, tributação progressiva e usucapião urbano.

No entanto, só em 2001, após grande consulta e por meio de muita pressão de movimentos sociais, foi promulgado o Estatuto da Cidade, estabelecido pela lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que visa regulamentar o capítulo “Política urbana” da Constituição brasileira. Seus princípios básicos são o planejamento participativo e a função social da propriedade.

Nele constam instrumentos urbanísticos que visam ordenar os padrões de ocupação das cidades e, sobretudo, respeitando o direito de propriedade, como sua função social, fazer com que o poder público se aproprie de parte da mais valia criada pela renda da terra para direcioná-la à coletividade.

A renda de um imóvel é dada pela sua localização e para a sua valorização são feitos investimentos públicos (portanto, com os recursos de todos), mas a valorização é individual. É justamente se apropriar de uma parcela dessa valorização o objetivo dos instrumentos urbanísticos constantes do Estatuto da Cidade, para que todos os atingidos pelas atividades urbanísticas sejam tratados com igualdade perante a lei, e que as intervenções urbanísticas sempre resultem em benefícios da coletividade. É o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística. Está implícito, nesse princípio, que o Poder Público deve conter a especulação imobiliária, forçando o uso adequado do imóvel, inibindo a não utilização ou a sua subutilização.

11. São elas: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre (criadas pelo governo federal em 1973) e Rio de Janeiro (em 1974).

Nem todos, no entanto, são utilizados pelas prefeituras, sobretudo os que oneram os grandes proprietários, como o IPTU progressivo ou o parcelamento e edificação compulsórios. Os Planos Diretores, que deveriam ser desenvolvidos com participação popular (outra exigência do Estatuto) e servirem de base legal para todas as intervenções na cidade, são, em sua maioria, feitos apenas para cumprir um dispositivo legal.

Embora a legislação seja federal, sua aplicação, no entanto, é atribuição exclusiva das autoridades locais, o que traz duas ordens de problemas: de um lado, não há padrão na utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, e de outro, há certa incapacidade de gestão dos municípios. O papel dos governos federal e estadual é bastante reduzido, embora haja um Ministério das Cidades no executivo federal.

O exercício do federalismo seria altamente positivo para resolver ambas as questões, seja capacitando os municípios para a correta aplicação dos instrumentos urbanísticos, seja padronizando os instrumentos.

Esses problemas se manifestam de forma mais dura nas Regiões Metropolitanas, que deveriam ser geridas numa governança interfederativa, uma vez que uma política urbana de um município interfere na de outro, dada a conurbação existente.

Mas eles são absolutamente excluídos das preocupações do governo federal<sup>12</sup> e o são apenas de forma incipiente pelos governos estaduais. A Constituição de 1988 atribuiu às unidades da federação o poder de criar regiões metropolitanas, mas sem se preocupar com quaisquer requisitos para fazê-lo.

Houve, então, uma profusão de regiões metropolitanas criadas no Brasil<sup>13</sup>, sem que o fenômeno de metropolização estivesse minimamente presente.

Em janeiro de 2015 (27 anos após a Constituição) foi promulgado o Estatuto da Metrôpole,

cujas únicas novidades eram a obrigação de se fazer, num prazo de três anos, um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, que deveria ser realizado de forma compartilhada entre os municípios, o governo estadual, o federal e o Ministério Público. Na verdade, apenas algumas das RMs originais começaram a fazer este plano, e não os concluíram<sup>14</sup>.

Há, portanto, espaço para que se delineie uma política de desenvolvimento urbano com foco nacional. Mas essa política, de um ponto de vista progressista, só pode ser feita à luz do conceito de direito à cidade. Uma política inclusiva e efetiva de desenvolvimento urbano dialoga necessariamente com várias políticas e mostra como a segmentação dificulta o acesso, pela população, a esses direitos de forma integrada.

Algumas questões se colocam como fundamentais para uma política adequada de desenvolvimento urbano:

a) Em quais elementos devemos avançar para que a política de desenvolvimento urbano seja uma política pública de planejamento social que democratize o direito à cidade?

b) Como assegurar o cumprimento da função social da propriedade? Como utilizar os instrumentos já existentes, quais suas limitações e quais outros poderiam ser utilizados? Quais são os mecanismos urbanísticos prioritários para que o Estado possa intervir nos processos urbanos, especialmente na produção do espaço, regulamentando, controlando ou direcionando-o, de forma que a apropriação da renda da terra seja em parte também coletiva?

c) Como promover políticas de apropriação do espaço público, a fim de criar alternativas coletivas de lazer ao entretenimento privado?

d) Como o Estatuto da Metrôpole pode ajudar numa política específica para Regiões Metropolitanas, em especial para a cooperação interfederativa?

12. É interessante notar que não há um fundo de desenvolvimento metropolitano atuante, mas, paradoxalmente, os maiores investimentos em infraestrutura urbana do governo federal, entre os anos 2003 e 2014, foram feitos em Regiões Metropolitanas (Metrôps, BRTs, por exemplo), mas de forma desarticulada com as necessidades de cada região.

13. Em finais de 2017 já chegava à casa das 80.

14. Já foi editada uma Medida Provisória, ampliando o prazo em mais cinco anos

- e) Como combinar as políticas nacionais (de habitação, saneamento e mobilidade, sobretudo) com os Planos Diretores municipais?
- f) Como o Ministério das Cidades pode desempenhar um papel relevante?
- g) Como equacionar modelos de gestão e arranjos de governança para as regiões metropolitanas, flexíveis e adequados às suas peculiaridades?
- h) Como fazer para que o planejamento urbano incorpore a participação popular de forma adequada?
- i) Como formar novos quadros (recursos humanos) para a gestão da política pública e do exercício de planejamento?
- j) Como democratizar os espaços das cidades?

## Habitação

Os pontos de contato da política de habitação e daquela de desenvolvimento urbano são, é óbvio, muitos. E as origens dos problemas também: o intenso processo de urbanização brasileiro a partir do final do século XIX trouxe uma necessidade crescente de habitação e o rápido crescimento sem planejamento adequado deu origem a cidades desorganizadas e habitações insuficientes e inadequadas.

Os governos agiram sempre de forma pontual e ineficiente. Somente a partir dos anos 1930 a política de habitação passa a ser considerada parte da questão social, mas mesmo assim, em várias ocasiões como um problema para o embelezamento das cidades; nos locais em que havia projetos de organização e embelezamento urbanístico as populações tradicionais (e pobres) eram expulsas para lugares mais remotos ou para locais de habitação subnormal, como favelas ou cortiços.

Após a criação de habitações por parte de institutos de previdência setoriais, todos foram reunidos, à época do golpe de 1964, no Banco Nacional da Habitação (BNH), que teve seu foco, contudo, na criação de imóveis para a classe média, deixando aos mais pobres as opções de loteamento irregulares (em áreas da periferia e,

muitas vezes, em áreas de proteção ambiental) ou favelas.

Em 1986 o BNH foi extinto e os financiamentos passaram a ser oferecidos exclusivamente por bancos privados, através dos recursos do FGTS, fortalecendo o setor privado na construção e oferta de moradias.

O Estatuto da Cidade, de 2001, é um marco fundamental das políticas de habitação, por reforçar a função social da propriedade e a regularização fundiária. Contudo, sua implementação ainda encontra diversas resistências no campo prático. As Zonas Especiais de Interesse Social ainda enfrentam fortes resistências quando colocadas pelos planos diretores em áreas mais ricas da cidade, dado que seus moradores temem a desvalorização de seus imóveis pela proximidade de “gente pobre”.

Estimativas produzidas pela Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea indicam que o déficit habitacional brasileiro teve ligeira queda nos últimos dez anos, mas ainda estamos falando de um déficit de 5,4 milhões de residências em números absolutos. Se as políticas de oferta de habitação sofrerem perda de ritmo, esse déficit certamente aumentará.

Outro componente do déficit habitacional é o preço do aluguel que, com a falta de moradias, tem seu valor aumentado, e que é maior quando a localização conta com infraestrutura e serviços adequados. Em 2007, o ônus excessivo com aluguel representava 32% do déficit habitacional do país, mas em 2014 ele já representava 48%. No orçamento familiar, o peso do aluguel, em regiões metropolitanas, onde o déficit é mais grave, atinge mais de 50% de seu valor.

Embora os movimentos sociais da área de habitação sejam organizações tradicionais na defesa de direitos e um dos campos mais organizados tematicamente, e apesar da imensa pressão pela implementação do modelo de mutirão e autogestão, o foco da oferta pelo mercado se faz presente até hoje.

A política de Habitação dos governos Lula e Dilma foi desenhada e implementada no Brasil como elemento de dinamização econômica,

considerando, inclusive, a possibilidade de gerar empregos num ambiente de crise.

Ao mesmo tempo, os investimentos urbanos alimentaram uma especulação imobiliária febril. O maior acesso a crédito, principalmente por bancos públicos, e o aumento de investimentos públicos em infraestrutura urbana (mobilidade e saneamento) foram, por um lado, avanços importantes. Mas como isso não veio acompanhado de regulação pública sobre o mercado imobiliário, a especulação e consequentemente o preço da terra (e do aluguel) vêm aprofundando ainda mais a exclusão nas cidades brasileiras.

O programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), lançado em 2009, até 2016 entregou 3,3 milhões de unidades habitacionais, e mais de 4,5 milhões foram contratadas, beneficiando cerca de 12 milhões de pessoas. Segundo dados do governo federal, entre 2010 e 2016 foram entregues mais de 1.200 casas por dia. A meta de entregar mais dois milhões de moradias até 2018, do governo Dilma Rousseff, entretanto, não foi mantida por Temer. Em 2017, por exemplo, apenas 9% dos valores previstos foram destinados ao programa e a expectativa para 2018 é zerar o repasse de recursos, segundo dados do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA 2018) enviado pelo governo à Câmara.

Vale considerar ainda que este programa fosse permeado por algumas questões não resolvidas, como a sobreposição dos conjuntos habitacionais aos planos diretores. Em muitos casos foi incentivada a construção de moradias em locais com pouca infraestrutura e alguns até em desacordo com os planos diretores municipais, que tiveram que ser adequados ao programa. Outro problema sério foi a forma do financiamento: o valor do investimento era repassado à empresa construtora, que entregava o imóvel ao consumidor final; com isso, sua lucratividade residia na localização de terrenos mais baratos, para diminuir os custos totais. Isso “empurrou” os novos conjuntos para as áreas periféricas das cidades, repetindo os modelos precedentes.

Para uma política habitacional adequada e progressista, cinco são as questões centrais a serem respondidas:

a) Como implementar um desenho de política habitacional que não busque sanar somente o déficit habitacional atual, mas também estabelecer bases para uma habitação digna planejada para o longo prazo e futuras gerações?

b) Qual deve ser o desenho institucional da política de habitação, dado que a garantia da função social da propriedade é de competência constitucional municipal, mas o principal aporte de recursos é do governo federal?

c) Como unir a política de habitação com a de desenvolvimento urbano, para evitar que problemas decorrentes do Minha Casa Minha Vida ocorram novamente, caso um programa semelhante seja realizado?

d) Como promover novas formas construtivas (novas técnicas e materiais construtivos), adequadas a cada região, que permitam o barateamento da construção?

e) Locação social, autogestão para construção de moradias populares e regularização fundiária são importantes? Devem fazer parte de um plano nacional de habitação?

### **Mobilidade Urbana**

A política de mobilidade urbana nas cidades brasileiras foi dominada, desde o Plano de Avenidas de Prestes Maia, dos anos 1930, pelo transporte sobre pneus. Entre os anos 1950 e 1960 do século passado essa tendência passou a ser absolutamente dominante e atrelada ao desenvolvimento da indústria automobilística.

Esse modelo de mobilidade foi acentuado à época dos governos do golpe de 1964, inclusive com a retirada de circulação dos veículos sobre trilhos, movidos a energia elétrica. A opção foi o aumento da indústria automobilística, o incremento de veículos movidos a combustíveis fósseis e a prioridade ao transporte individual.

O transporte público sempre atuou junto ao capital imobiliário, colocando linhas de transporte (em geral por ônibus) para locais mais distantes, com a intenção de valorizar os imóveis que ficavam entre esses locais e as áreas centrais das cidades.

A urbanização acelerada, que fez a população mais pobre se localizar na periferia das grandes cidades (e nas cidades na periferia das regiões metropolitanas) exigia um transporte de massa em direção às zonas centrais das cidades (ou aos centros metropolitanos), uma vez que a oferta de empregos era concentrada nessas áreas. Os ônibus não conseguiam mais dar conta desse tipo de transporte e começaram a ser feitos investimentos pesados em transporte sobre trilhos (trens intermunicipais e metrô).

No entanto, os investimentos para a fluidez do transporte individual, até os anos 1980, eram os prioritários, como viadutos, grandes avenidas, túneis, elevados e vias expressas para automóveis. A Pesquisa “A Mobilidade no Brasil”, realizada pelo IPEA, mostra que as políticas públicas para o setor dos transportes sofrem grandes distorções: os carros de passeio recebem 90% dos subsídios para os transportes no país, cerca de 12 vezes mais que os transportes coletivos.

A partir dos anos 2000, e em especial com o Estatuto da Cidade, o transporte público passa a ser visto de forma integrada entre as suas modalidades. Em 2004, o recém criado Ministério das Cidades apresenta o novo marco das políticas públicas urbanas, através do lançamento dos Cadernos MCidades, dentre os quais o caderno da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável (PNMUS).

Em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) investiu recursos em diferentes modais de transporte e impacta diretamente no projeto de desenvolvimento para mobilidade urbana no país. No entanto, a falta de uma política metropolitana faz com que as intervenções sejam pontuais, e há certa descontinuidade, seja do ponto de vista da integração de projetos, seja de financiamentos.

Em 2012 foi promulgada a Lei 12.587, que instituiu as diretrizes para a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), após 17 anos de discussões no Congresso Nacional. A PNMU definiu o rol de possíveis instrumentos de gestão da mobilidade urbana: restrição e controle de acesso de veículos motorizados; implantação de faixas exclusivas de ônibus, ciclovias e ciclofaixas; estipulação de padrões, monito-

ramento e controle de emissão de poluentes, com possibilidade de controle de acesso de veículos motorizados; implantação de Pedágio Urbano, com aplicação exclusiva da receita em transporte público coletivo e não motorizado e subsídio público da tarifa; definição de política de estacionamentos de uso público e privado, com e sem pagamento; e controle da circulação e operação do transporte de carga.

A PNMU determinou ainda a construção de planos de mobilidade para cidades com mais de 20 mil habitantes, mas sua efetividade ainda não foi atingida em todo território brasileiro. Assim como no Estatuto da Metrópole, ao final de 2015 o prazo para os planos de mobilidade foram postergados por mais sete anos.

A desoneração dos veículos automotores posta em prática pelo governo federal (isenção de IPI) e a oferta de crédito para aquisição de veículos, aliada à escassez de investimentos em transporte público provocaram enormes congestionamentos nas grandes cidades, de tal forma que muitos perceberam que aumentar o sistema viário, mesmo se fosse possível, apenas amenizaria a situação, sem resolvê-la. O aumento de acidentes com motociclistas (e atualmente com ciclistas) mostra que o transporte individual ainda predomina sobre o coletivo, pela falta ou inadequação deste.

A situação do transporte coletivo no Brasil tende a se agravar, em virtude do congelamento dos gastos do governo federal e da pesada recessão por que passa o país (o que diminui a capacidade dos governos estaduais, dada a dominância dos impostos sobre o consumo em suas receitas). Estima-se que o Brasil tenha que aumentar em oito vezes o investimento médio feito em transporte coletivo somente para que a demanda das maiores cidades do país seja atendida em um prazo de 12 anos.

Nas regiões metropolitanas a situação se agrava, dada a grande quantidade de pessoas que devem ser transportadas em longas distâncias, o que torna difícil a operação somente com ônibus, daí a necessidade da operação por trens. O problema é que a modernização desses trens está longe de acontecer, os metrô se limitam quase exclusivamente às capitais e não

há integração tarifária, tendo os usuários que pagar uma tarifa mais cara por habitarem em cidades diferentes.

De acordo com as diretrizes do ONU-Habitat, aprovadas no último Congresso Mundial das Cidades (Habitat III, de Quito), a prioridade de uma cidade, no que se refere à mobilidade, é o transporte não motorizado (pedestres e ciclistas), o transporte motorizado público coletivo (trilhos e pneus), o transporte motorizado público individual (táxis) e por fim o transporte motorizado individual.

Para que esses objetivos sejam atingidos seria necessário, antes de tudo, uma grande integração entre os entes federativos (financiamentos e padrões de mobilidade na União, construção de transporte metropolitano nos estados e operação nos municípios), de forma a juntar os esforços para melhorar a mobilidade.

Algumas questões, portanto, se colocam para a resolução da questão da mobilidade nos centros urbanos brasileiros:

- a) Como superar os conflitos de competência no planejamento, coordenação e operação dos sistemas de transporte? Como fazê-lo nas regiões metropolitanas?
- b) Como incentivar modais alternativos e complementares em centros urbanos, garantindo segurança e espaços agradáveis em meio às vias superlotadas?
- c) Os congestionamentos e as mortes decorrentes de acidentes de trânsito reforçam a urgência em repensar os modelos de mobilidade à luz das indicações do Habitat III. Como fazer para limitar a prioridade ao transporte individual, motorizado?
- d) Apesar de demandar altos investimentos, o transporte sobre trilhos é reconhecidamente uma opção eficiente em termos de mobilidade urbana. Como incentivar a expansão da malha instalada, mesmo frente a cenário de crise fiscal?
- e) Como ampliar a integração de diferentes modais de transporte, diversificando as opções e flexibilizando o uso dos espaços das cidades?
- f) O valor das tarifas de transporte público é

constante tema de debate. Como financiar o sistema de transporte público sem onerar os cofres públicos, mas mantendo condições mínimas para aqueles que dependem exclusivamente deste modal, em especial os públicos-alvo de isenções? Há condição de se instituir um bilhete único de validade nacional? Como?

g) A redução de velocidade em vias superlotadas tem demonstrado sucesso em termos de redução de acidentes e mortes deles decorrentes, com externalidades como redução de congestionamentos, mas mesmo frente aos resultados positivos, a opinião pública é contra tais medidas. Como garantir resultados positivos em termos de mobilidade urbana através da conscientização da população.

### Meio ambiente urbano

A emergência do debate sobre a questão ambiental no meio urbano se fortaleceu muito recentemente, sobretudo resultado das conferências internacionais (em especial a COP15, de Paris) sobre estratégias e instrumentos de mitigação e redução das Mudanças Climáticas e com os compromissos assumidos na Agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A cidade passa a ser considerada não apenas como um ator que sofre com os desastres ambientais, mas, sobretudo como um de seus principais agentes. Enchentes, congestionamentos, crescimento exponencial da aglomeração populacional em residências precárias, poluição do ar, do solo e doenças derivadas deste cenário são alguns dos maiores problemas que acometem o ambiente urbano todos os dias.

Muito embora esses problemas ganhem destaque na esfera pública, o espaço da questão ambiental na agenda urbana é ainda insuficiente e pouco articulada com as demais políticas públicas, constituindo importantes desafios em termos de infraestrutura, segurança alimentar, trabalho e renda, entre outros. Debater a questão ambiental e sua interface com a provisão dos serviços públicos é fundamental para a promoção de um desenvolvimento urbano sustentável.

No artigo 23 da Constituição Federal são descritas competências comuns aos diferentes entes da federação e aquelas específicas aos municípios. A questão ambiental aparece explicitamente nos incisos VI e VII: “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e “preservar as florestas, a fauna e a flora”. No entanto, o atual modelo federalista apresenta várias lacunas quanto às formas de cooperação entre União, estados e municípios, bem como quanto à articulação com as demais políticas.

Um exemplo dessa desarticulação é a Agenda 21: ela corresponde a um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. No Brasil sua criação foi coordenada pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 (CPDS) em 2002.

No âmbito local, a proposta era a criação de processos de planejamento participativo no território, a partir da construção do fórum local da Agenda 21. Composto por governo e sociedade civil, o Fórum é responsável pela construção de um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, que estrutura as prioridades locais por meio de projetos e ações de curto, médio e longo prazo. Neste espaço também se propõe definir os meios de implementação e as responsabilidades do governo e dos demais setores da sociedade local na implementação, acompanhamento e revisão desses projetos e ações.

No entanto, segundo dados do IBGE, de 2015, somente 22% dos 5.570 municípios brasileiros tinham iniciado seus planos, e 8% deles nem sabiam de sua existência.

Em 2008 foi aprovado o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, com o objetivo de incentivar o desenvolvimento e aprimoramento de ações de mitigação no Brasil, colaborando com o esforço mundial de redução das emissões de gases de efeito estufa, bem como avançar nas estratégias de adaptação.

Em 2010 foi instituída a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) ( Lei 12.305/10), que prevê a prevenção e a redução na geração de

resíduos, por meio do fomento ao consumo sustentável e um conjunto de instrumentos para propiciar o aumento da reciclagem e da reutilização dos resíduos sólidos e a destinação ambientalmente adequada dos rejeitos. Entre as principais metas, estiveram: alcançar o fechamento dos lixões até o fim de 2014; destinar apenas rejeitos para os aterros sanitários e implantar a logística reversa, tópicos que ainda estão longe de terem sido efetivadas nas agências urbanas municipais.

Já a Agenda 2030 corresponde a um conjunto de programas, ações e diretrizes que orientam os trabalhos das Nações Unidas e de seus países membros rumo ao desenvolvimento sustentável, com implementação no período de 2016-2030. Criada em 2015, tal processo resultou nos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas 169 metas correspondentes, fruto do consenso obtido pelos delegados dos Estados-membros da ONU na COP15, após a experiência da implementação dos Objetivos do Milênio (ODM).

Ressalte-se que a perseguição a esses objetivos sofreu duro golpe com a desistência dos Estados Unidos de segui-los. No caso brasileiro, só uma organização da sociedade civil acompanha a execução dos ODS, já que o governo federal se desinteressou desse acompanhamento. Pior, de 11 objetivos analisados até meados de 2017, quase todos não evoluíram, e pouco mais da metade retrocederam.

Sobre as metas específicas da questão das cidades, destaque para a 11.6, que diz “ Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outro”.

Muito embora tenhamos avanços na proposição de instrumentos e estratégias para a promoção do desenvolvimento sustentável, sua real efetivação ainda parece distante, sobretudo no contexto urbano. Isso porque, o atual cenário é de abertura para uma economia cada vez mais predatória, com retrocessos no campo normativo e incorrendo no aprofundamento das desigualdades e da predação ambiental.

Assim, para um avanço progressista no campo

do meio ambiente urbano, as questões essenciais a serem respondidas são:

a) Como as políticas de desenvolvimento urbano podem se alinhar às políticas ambientais, de modo a serem concebidas e executadas inter-setorialmente?

b) Como pressionar os agentes do mercado a reduzir os impactos negativos das atividades urbanas e dos produtos químicos que são prejudiciais para a saúde ao meio ambiente?

c) O setor de transportes no Brasil é responsável por 44,8% das emissões relacionadas à matriz energética, sobretudo os derivados de petróleo. Como consolidar propostas de mobilidade sustentável, através do uso de biodiesel, ou de veículos híbridos, por exemplo?

d) Qual é a concepção de educação ambiental que o Estado deve adotar para maior apropriação por parte da sociedade?

e) Como fortalecer a governança ambiental nos municípios? Como formar equipes técnicas especializadas na questão ambiental?

f) Qual o papel dos incentivos fiscais para o fomento de boas práticas ambientais? Como fomentar novas tecnologias? Qual o papel dos institutos de pesquisa?

g) Como fortalecer e disseminar práticas agroecológicas e de agricultura urbana e periurbana como instrumentos de proteção ambiental e segurança alimentar?

h) De acordo com a proposta da Política Nacional de Resíduos Sólidos, os lixões de todo o país teriam que ser desativados até 2014. A maior parte dos municípios não conseguiu cumprir tal meta prorrogando o prazo para 2018, e, ao que parece, vai haver nova prorrogação. Como lidar com este desafio municipal?

#### **4.4.4. Propostas e recomendações para a se atingir a Situação Desejável nas Condições materiais urbanas**

As propostas e recomendações apresentadas

no Quadro 4, do Anexo I, não são focadas em programas específicos. Elas estão focadas nos quatro aspectos da questão das condições materiais da vida urbana, que foram salientados anteriormente. Esse conjunto de proposições deve ser encarado como elementos úteis para o desenho de quaisquer programas que vierem a ser elaborados para se atingir a situação desejável nas condições de vida urbana.

#### **4.4.5. Considerações finais**

A questão institucional é das mais delicadas, e não porque não exista legislação. O Estatuto da Cidade, junto com o Estatuto da Metrópole, aponta os caminhos para que o uso e ocupação das cidades sejam mais democráticos e que a função social da propriedade seja respeitada.

O problema reside na aplicação dos instrumentos, que são limitados por forte pressão dos proprietários de capital (sobretudo imobiliário, mas não somente eles) e, dada a força desses, com influência decisiva nas decisões do judiciário<sup>15</sup>.

A falta de uma política metropolitana, em quaisquer níveis da federação, significa a dispersão dos investimentos, que não são integrados e é causada pela quase inexistente relação interferativa. O papel do Ministério das Cidades deveria ser relevante para essa integração, mas nem ao menos uma diretoria de RMs existe lá.

Quanto às infraestruturas, de novo aparece a relação interferativa: o caso do Minha Casa Minha Vida, em que pesem seus extraordinários resultados, seja para a obtenção de moradia por quem não tinha condições de obtê-la, como para a dinamização da economia, via construção civil, deveria ter mais cuidado com os Planos Diretores locais e com as áreas definidas por eles. Aprimorar esses programa deve ser um dos objetivos de um projeto progressista.

O meio ambiente urbano e a mobilidade estão interligados pelo uso excessivo dos combustíveis fósseis e pelo uso do transporte individual (e a prioridade dada a eles pelas políticas municipais): fazer uma política de mobilidade

15. Veja a liminar obtida pela FIESP junto ao STF sobre o aumento do IPTU na gestão Haddad, uma clara interferência na autonomia municipal

que dê, efetivamente, prioridade ao transporte não motorizado e, caso as distâncias sejam grandes, ao transporte público é a obrigação de qualquer política no setor.

A preferência é que sejam priorizados os transportes de massa sobre trilhos, movidos a tração elétrica, mas os ônibus poderiam, num prazo muito curto, trocar seus veículos movidos a diesel por veículos híbridos, movidos a energia elétrica e biodiesel. Com isso, a emissão de gases seria drasticamente reduzida, aumentando a expectativa de vida das populações das cidades brasileiras.

#### 4.5. SEGURANÇA E QV

A segurança, assim como outros domínios da QV, pode ser entendida com uma resultante de condições objetivas de vida e de percepções individuais e coletivas destas condições, sendo ainda impactadas pelo racismo, pelo patriarcalismo e pela intolerância. Em termos das condições de vida, um indicador da gravidade da situação de segurança brasileira é a alta ocorrência de homicídios.

Segundo a OMS, em 2015, o Brasil possuía a nona maior taxa mundial, com 30,5 homicídios por 100 mil habitantes (WHO, 2017). Entre os negros, a taxa alcançou 37,7, em 2015, enquanto a dos não negros foi de menos da metade, 15,3 (CERQUEIRA et al, 2017). Por sua vez, em 2017, foram contados, apesar da subnotificação, no Brasil, 946 casos de feminicídio, quase um a cada três dias (VELASCO, CAESAR, REIS, 2018), e 387 assassinatos de lésbicas, gays, bissexuais e transexuais (MOTT, MICHELS, PAULINHO, 2017).

Outro grave crime com forte vitimização é o estupro; uma extrapolação de resultado de pesquisa em capitais do nordeste projetou a ocorrência de mais de um milhão de casos por ano no país (CERQUEIRA, COELHO, FERREIRA, 2017). Em termos de percepções individuais e coletivas, a segurança é considerada um dos principais problemas brasileiros e as pessoas têm medo de serem vítimas de violência. Segundo pesquisa do Datafolha de setembro de 2017, 10% dos entrevistados consideraram a violência como o principal problema do país,

ficando apenas atrás de saúde (24%), corrupção (18%) e desemprego (18%) (Saúde, 2017). Outra pesquisa do Datafolha, de junho de 2017, mostra ainda que 60% dos entrevistados têm medo de andar na vizinhança depois de anoitecer, 49% têm medo de sofrer violência por parte da polícia militar e 46%, por parte da polícia civil (Datafolha, 2017). A insegurança acarreta ainda uma ampla gama de malefícios à sociedade brasileira: milhões de vítimas, perdas econômicas, insegurança limitando o próprio viver em sociedade.

##### 4.5.1. Aspectos relevantes da Segurança

A partir dos temas abordados em várias pesquisas sobre crime, vitimização e de opinião pública sobre o tema de segurança foi possível indicar dois aspectos como os mais relevantes: vitimização, sensação de segurança, genocídio da população negra e violência de gênero. A vitimização sintetiza a dimensão da segurança nas condições de vida da população brasileira. Além das altas taxas de homicídio, a alta vitimização, como se verá a seguir, envolve agressões, estupros, roubos etc. A sensação de segurança, por sua vez, envolve uma avaliação individual das condições de segurança e dos riscos de vitimização. O genocídio da população negra envolve uma série de dimensões sociais, culturais e políticas, mas se faz terrivelmente visível na alta mortalidade, no extermínio, de jovens negros. A violência de gênero, embora cada vez mais reconhecida e reprovada, ainda se faz presente nos espaços públicos e privados, é reproduzida culturalmente e embora desvelada nos milhares de casos de feminicídios, estupros e assassinatos de lgbts, tem seu enfrentamento abalado pelos movimentos que denunciam e combatem a “ideologia de gênero”.

##### 4.5.2. Situação Atual e a Situação Desejável para a Segurança

No Brasil, a população vive uma grave situação de segurança. Em termos de vitimização, além dos já mencionados homicídios (principalmente de jovens negros), feminicídios e estupros, há indicadores para outros crimes e violências,

como agressões e ameaças, roubos e furtos. A proporção de brasileiros que residem em municípios com mais de 15 mil habitantes que foram vítimas de agressões ou ameaças, nos últimos 12 meses que antecederam a 2013, alcançou 14,3%(CRISP, DATAFOLHA, 2013A).

O número é bem superior ao encontrado em outros países: pesquisas realizadas entre 2003 e 2004, que trabalhavam com um período superior aos doze meses (cinco anos), encontraram valores como 6,8% na Irlanda do Norte, 4,3% nos EUA, 3,8% na Austrália, 2,2% no México e 0,9% em Portugal (CRISP, DATAFOLHA, 2013B). No Brasil, a proporção de vítimas de roubo de objetos nos 12 meses anteriores à pesquisa, foi de 3,6%, enquanto pesquisas semelhantes em outros países em 2003 e 2004, perguntando sobre roubos em geral nos cinco anos anteriores, trouxeram resultados bem inferiores: México (3%), Portugal (1%), EUA (0,5%).

Em termos de furto de objetos, em 2013, a pesquisa nacional de vitimização apontava que 9,8% dos entrevistados haviam sido vítimas nos últimos 12 meses, valor bem superior às proporções encontradas, para os últimos cinco anos, em outros países, em 2003 e 2004, para furtos em geral: Grécia (4,3%), Austrália (2,8%), EUA (1,2%) e Portugal (0,9%). A situação desejável seria reduzir as taxas de vitimização, de crimes como homicídio, estupro, lesões corporais, ameaças, roubos e furtos a níveis mais próximos dos países desenvolvidos.

A sensação de insegurança, além do medo de andar na vizinhança e de sofrer violência por parte das polícias estaduais, pode ser notada

pela percepção dos brasileiros sobre a segurança de se andar nas ruas do bairro onde se trabalha de dia, em que, na pesquisa nacional de vitimização de 2013, apenas 23,4% responderam se sentir muito seguros. Novamente, a situação desejável é aumentar significativamente a sensação de segurança em geral e especificamente para andar na vizinhança e no bairro onde se trabalha, bem como se reduzir o medo das polícias.

A baixa sensação de segurança também ajuda a explicar o forte apelo de propostas populistas, truculentas e inefetivas na área de segurança, como aumento dos tempos das penas privativas de liberdade e operações policiais de confronto, bem como a proliferação da privatização do espaço das cidades, com crescimento dos condomínios fechados, fechamentos de ruas e contratação de serviços privados de segurança.

O genocídio da população negra foi recentemente reconhecido pelo Estado brasileiro no relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do Assassinato de Jovens do Senado Federal (Brasil, S/dA) após anos de mobilização do movimento negro, indicando o extermínio de jovens negros no Brasil. A situação desejável é interromper o genocídio, começando pela forte redução dos homicídios de jovens negros, a redução do encarceramento e fim dos ataques aos terreiros de candomblé e umbanda.

Já a violência de gênero apresenta altos números, já indicados acima, de assassinatos de mulheres e lgbts e estupros. A situação desejável é, na improvável possibilidade de interrupção, uma redução drástica destes crimes.

Tabela 6 – Situação Atual e Situação Desejável para a Segurança

Detalhamento	Situação atual	Situação desejável
<b>GERAL</b>		
Condições de segurança	Grave situação de segurança para toda a população	Redução da vitimização
Percepção	Elevada sensação de insegurança por toda a população	Redução ao mínimo da sensação de insegurança por toda população
<b>ESPECÍFICOS</b>		
Vitimização	Alta vitimização	Índices de vitimização próximos aos dos países desenvolvidos
Sensação de segurança	Sensação de insegurança	Maior parte da população se sentindo segura
Genocídio da população negra	Extermínio de jovens negros e alto encarceramento de negros	Fim do extermínio e redução do encarceramento
Violência de gênero	Altas ocorrência de estupro, feminicídio, assassinatos de LGBTs e violência doméstica contra a mulher	Redução drástica destes crimes

Fonte: elaboração própria.

### 4.5.3. Problemas para se atingir a situação desejável na Segurança

A alta vitimização, o primeiro aspecto específico da segurança, que atinge brasileiros e brasileiras se materializa em diferentes tipos de crimes (homicídios, estupros, roubos, agressões, ameaças etc.), que são resultados de situações diversas, como conflitos interpessoais e ações criminosas e possuem múltiplas causas.

Um primeiro conjunto de problemas pode ser chamado de fatores sociais de risco. Neste conjunto, estão nós críticos como as vulnerabilidades sociais e os mercados ilegais.

Em relação às vulnerabilidades sociais, Cerqueira, por exemplo, já indicou que aumentos do emprego e da frequência escolar reduzem os homicídios (Ferreira, Marcial, 2015). Em pesquisa recente com um conjunto de especialistas de segurança, todos os entrevistados se declararam a favor, como medidas de prevenção, de melhoria da infraestrutura urbana em locais de risco, como iluminação pública, saneamento, transporte e sistema viário e aproximadamente 90% se mostraram a favor de ações como abertura de escolas nos finais de semana para a prática esportiva e recreativa, programas de treinamento vocacional, programa de mentores ou tutores, prática de “nenhuma criança fora da escola” etc (Kahn, 2017). Esta

compreensão é compartilhada pela população, como se nota por pesquisa de opinião em que 81% das pessoas entrevistadas concordaram totalmente ou em parte que as ações sociais contribuem mais para diminuir a violência do que as ações repressivas (CNI, 2017).

O nó crítico dos mercados ilegais também é percebido pela população. Em pesquisa recente, 43% dos entrevistados escolheu entre as duas principais ações para a melhorar a segurança pública no Brasil, um maior combate ao tráfico de drogas e 21% defendeu o combate à venda ilegal de armas (CNI, 2017). Há aqui um certo descasamento entre a população e especialistas. Pesquisa recente com um grupo de especialistas indicou que 70,4% são contra a flexibilização do Estatuto do Desarmamento, para permitir o porte de armas a determinadas categorias profissionais, e 74,7% se declaram a favor da legalização da maconha (Kahn, 2017). A defesa da descriminalização tem se baseado na compreensão que a proibição, além de não evitar o consumo da droga, faz que conflitos associados a este mercado sejam resolvidos pela violência (disputas por áreas de venda, punição a devedores, disputas internas às organizações criminosas etc.), além disso, a política de guerra às drogas têm vitimado moradores de bairros pobres e favelas, principalmente jovens negros, e policiais.

Outra causa que pode ser associada à alta vitimização é a impunidade. Pesquisa de opinião indicou que 82% dos entrevistados concordaram totalmente ou em parte que a certeza da impunidade é uma das principais razões para o aumento da criminalidade (CNI, 2017). As pesquisas indicam as baixas taxas de esclarecimento de crime no Brasil. Segundo o CNMP, por exemplo, de 36.481 inquéritos policiais de homicídio dolosos instaurados em 2009, 13.982 ainda não estavam concluídos em dezembro de 2017 – ou seja, 38,3%. Do restante, apenas 29% resultaram em denúncia (BRASIL, S/dB).

O modelo autoritário de polícia, também uma causa da alta vitimização, se manifesta pela violência policial, pelo mau atendimento à população e pela falta de valorização dos policiais. Em pesquisa de 2003, 22% dos entrevistados responderam já terem sido abordados pela polícia sem motivo aparente e 13% afirmaram que foram tratados com grosseria e ofensas (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO/FUNDAÇÃO ROSA LUXEMBURGO, 2003). Em pesquisa de 2013, 4% afirmaram ter sido vítimas de violência física por policiais militares (CRISP, DATA-FOLHA, 2013B). Não se sabe ao certo quantos policiais, em serviço ou na folga, morrem em confronto no Brasil, mas em 2016, 106 PMs morreram em confronto em serviço; o que indica que este modelo, assim como a guerra às drogas, que trataremos a seguir, vitimiza também os policiais.

No mesmo ano, 1.779 pessoas tiveram mortes decorrentes de intervenções de Policiais Militares em serviço (FBSP, 2017). Por fim, os próprios policiais já indicaram características do modelo autoritário. Em pesquisa realizada com policiais, 27% afirmam que já tiveram seu direito de defesa negado ou cerceado pela corporação (LIMA, BUENO, SANTOS, S/d)..

O segundo aspecto específico da segurança, a sensação de segurança, é afetado pelos fatores tratados acima. Mas além deles há uma falta de acesso da população a conhecimentos sobre violência e segurança. Há no Brasil programas de rádio e TV voltados para noticiar crimes, jornalistas trabalham junto às delegacias para elaborar notícias sobre crimes de rua para telejornais, rádios e jornais e a violência parece ser um dos

assuntos preferidos das redes sociais e nas conversas entre amigos, familiares e no trabalho.

No entanto, têm pouco espaço as divulgações mensais de indicadores estaduais de criminalidade e produção policial, como mandados de prisão cumpridos e taxas de esclarecimentos de crimes. Além disso, pela mídia, a população praticamente não tem informações sobre as variações mensais dos indicadores de violência, sobre os locais de sua cidade que concentram ocorrências ou dos perfis mais ou menos vitimados em diferentes crimes. A falta de conhecimento sobre tais indicadores, além dos demais aspectos aqui tratados, ajuda a explicar porque em geral, nas pesquisas de opinião, a proporção dos que consideram que a situação da segurança pública está piorando é sempre alta: em dezembro de 2016, 60% dos entrevistados consideram que a situação de segurança estava pior que três anos antes (CNI, 2017).

O terceiro aspecto, o genocídio da população negra, se deve à persistência de uma sociedade racista e de um sistema de justiça criminal também racista. O racismo afeta desde a liberdade de culto nos terreiros até o acesso dos negros ao mercado de trabalho e aos bens e serviços públicos contribuindo para perpetuar uma desigualdade histórica entre negros e não negros. No sistema de justiça criminal, destaca-se uma política de guerra às drogas, que além de ineficaz para reduzir seu consumo, vitimiza não só os jovens negros, mas também suas famílias e comunidades, seja pelas mortes causadas, seja pelo encarceramento.

Uma prática corrente de atuação policial de confronto, baseada na prisão em flagrante e na falta de controle sobre o uso das armas de fogo, ao invés de fundada na investigação e inteligência, produz execuções sumárias e as pessoas negras são as maiores vítimas nesses casos. O sistema de justiça criminal também é fortemente voltado para os crimes contra o patrimônio, como roubos e furtos, enquanto infrações cometidas pelas classes mais altas, na maior parte formadas por não negros, como infrações de trânsito e sonegação de impostos, são tratadas por sistemas bem menos estigmatizadores e excludentes. Na prática, o sistema de justiça criminal tende a aplicar penas

proscritas, como banimento e execução sumária, pois uma vez pego pelo sistema, um destino provável é a morte numa ação policial ou anos a fio numa prisão sem oportunidades de uma reinserção social fora do mundo do crime.

O quarto aspecto, a persistente violência de gênero, passa pela cultura patriarcal e pelos limites da atual rede de proteção. A questão da cultura patriarcal, ou um modelo de práticas sociais que coloca a mulher em situação de inferioridade e submissão em relação aos homens, está na base da violência contra as mulheres (Pasinato, 2014). A permanência da cultura patriarcal nos dias atuais é identificável em pesquisas de opinião, que indicam ainda como se legitima a violência contra a mulher.

Em pesquisa realizada em 2010, 43% dos homens e 23% das mulheres concordaram com

a frase “nas decisões importantes, é justo que na casa o homem tenha a última palavra”; 17% dos homens e 15% das mulheres concordaram com a frase “a mulher casada deve satisfazer o marido sexualmente mesmo quando não tem vontade”; 11% dos homens e 4% das mulheres concordaram com a frase “se a mulher trai o marido, é justo que ele bata nela” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO/SESC, 2010). Um nó crítico para a reprodução desta cultura é a educação. Tanto a educação formal, quanto a educação familiar continuam reproduzindo valores machistas e intolerantes, de submissão da mulher e de desrespeito à diversidade na identidade e orientação sexual. Esta cultura está também presente nas redes públicas que atendem as vítimas da violência de gênero, produzindo revitimização, subnotificação e facilitando a ocorrência de homicídios.

**Tabela 7 - Situação atual, Causas e Nós críticos na Segurança**

Situação atual	Causas	Nós críticos
<b>Alta vitimização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fatores sociais de risco</li> <li>▪ Impunidade</li> <li>▪ Modelo autoritário de polícia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Vulnerabilidades sociais</i></li> <li>▪ Mercados ilegais</li> <li>▪ Fácil acesso a armas de fogo</li> <li>▪ Baixas taxas de esclarecimento de crimes</li> <li>▪ Violência policial</li> <li>▪ Atendimento policial insatisfatório</li> </ul>
<b>Sensação de insegurança</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Vitimização, impunidade e autoritarismo</i></li> <li>▪ Desconhecimento da população sobre a situação da segurança</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desamparo das vítimas</li> <li>▪ Comunicação irregular na segurança</li> <li>▪ Reprodução da desigualdade</li> <li>▪ Guerra às drogas</li> <li>▪ Policiamento de confronto</li> <li>▪ Banimentos e execuções sumárias latentes</li> <li>▪ Educação patriarcal</li> <li>▪ Qualidade de atendimento às vítimas</li> </ul>
<b>Genocídio da população negra</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Racismo</li> <li>▪ Sistema de Justiça Criminal “racista” e “classista”.</li> </ul>	
<b>Altas taxas de estupro, feminicídio e assassinatos de LGBTs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cultura patriarcal</li> <li>▪ Falhas na rede de proteção</li> </ul>	

Fonte: elaboração própria.

#### 4.5.4. Propostas recomendações para a se atingir a situação desejável na Segurança

Para enfrentar a alta vitimização que atinge a

população brasileira e os nós críticos relacionados serão apresentadas algumas propostas para a discussão (ver Tabela 8, a seguir). A primeira é um programa de prevenção social. Al-

gumas características deste programa seriam: foco nos 500 bairros com maiores taxas de homicídio no Brasil em 2018; pactuação com governadores e prefeitos, envolvendo planos estaduais e municipais de segurança e projeto local de segurança; investimento de quatro bilhões de reais do governo federal, em ações sociais de prevenção, durante quatro anos. Uma

das forças de uma proposta como esta é o apoio da população a ações sociais de prevenção à violência – como já indicado acima, 81% das pessoas acreditam que as ações sociais contribuem mais para diminuir a violência do que as ações repressivas. Uma das principais dificuldades é a coordenação com outros atores sociais.

**Tabela 8 – Nós críticos, propostas e viabilidade para a Segurança**

Nós críticos	Propostas	Força/Oportunidade	Fraqueza/Ameaça
Vulnerabilidades sociais	Prevenção Social	Apoio da população a ações sociais	Dificuldade de coordenação com outros atores
Mercados ilegais	Prevenção orientada a problemas	Trabalhar com uma visão ampla e situacional dos crimes	Resistências de governos e empresas a ações que gerem custos
Fácil acesso a armas de fogo	Programa federal de enfrentamento ao tráfico de armas	Apoio das corporações e da população	Dificuldades de coordenação entre as polícias
Baixas taxas de esclarecimento de crimes	Sistema Único de Segurança	Visão sistêmica da segurança pública	Resistência de lideranças policiais a mudanças
Violência policial/Policiamento de confronto/execuções sumárias	Programa de redução de mortes e de controle do uso da força	Ampla preocupação com a alta mortalidade de policiais e envolvendo policiais no Brasil	Resistência de autoridades e lideranças policiais a mudanças nos procedimentos
Mau atendimento policial	Qualificação do serviço policial	<i>O interesse de toda a população na melhoria da qualidade do serviço policial</i>	Restrições legais ao aumento de gastos
Desamparo das vítimas	Programa de apoio às vítimas	Apoio da população baseado no sentimento de solidariedade com as vítimas	Restrições legais ao aumento de gastos
Comunicação irregular na segurança	“Sinesp transparência”	Interesse da mídia em divulgar informações sobre violência e segurança	Resistência de governadores a divulgação de dados ruins sobre segurança
Reprodução da desigualdade	Fortalecimento das políticas sociais e das ações afirmativas	Apoio da população às políticas sociais	Resistências a políticas afirmativas, limites fiscais e problemas do mercado de trabalho
Guerras às drogas	Regulamentação de mercados ilegais	Redução de gastos no sistema de justiça criminal e recolhimento de tributos	Resistência de grupos conservadores
Sistema de Justiça Criminal racista/excludente	Reforma do sistema de justiça criminal	Apoio da população a penas alternativas	Resistência de grupos conservadores
Cultura patriarcal	Diversidade brasileira	Promove a tolerância desde a infância e a maior participação de negros e mulheres no sistema de justiça criminal	Visões de mundo opostos em relação a temas da pauta das políticas públicas. Resistência das corporações às mudanças
Limites na rede de proteção à mulher	Sistema de políticas para as mulheres	Apoio da população, lideranças sociais, de entidades e de corporações	Dificuldades de coordenação da rede e limites fiscais

Fonte: elaboração própria.

A segunda proposta é um programa de prevenção orientado a problemas que seria uma resposta a questão dos mercados ilegais e outros crimes. O objetivo deste programa é construir projetos específicos de prevenção à criminalidade. Para cada um dos principais crimes, ho-

mocídios, roubos e furtos, estupros, seria formado um grupo de trabalho no governo federal, com representantes dos governos estaduais, associações de prefeitos e sociedade civil para discutir medidas de prevenção. Em tais grupos de trabalho seriam elaborados projetos espe-

cíficos e poderiam ser discutidas alternativas, como por exemplo, para impedir a utilização de celulares roubados/furtados, os ataques a caixas eletrônicos e o controle dos presídios por facções criminosas. A força da proposta é trabalhar com uma visão ampla e situacional dos crimes, buscando encontrar soluções inovadoras. Um forte fraqueza é a dificuldade de implementar medidas que impliquem em custos para os governos e empresas.

A terceira proposta é a criação de um programa federal de enfrentamento ao tráfico de armas. O programa deveria envolver a formação de grupos especiais de investigação na polícia federal, o aprimoramento das ações das polícias na fiscalização das rodovias, o aprimoramento da vigilância do espaço aéreo, entre outras. Tal programa contaria com apoio das corporações e da população. No entanto, há dificuldades de coordenação das forças

A quarta proposta é a criação do Sistema Único de Segurança Pública. A proposta é propor ao Congresso Nacional a implantação de um sistema único de segurança, que estabeleça foco na prevenção, ciclo completo de polícia, financiamento sustentado da segurança (com a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas), desmilitarização, policiamento orientado por resultados, competências específicas da União (coordenação e fomento a modernização), estados (policiamento comunitário e persecução penal) e municípios (prevenção social e situacional). A força da proposta é o desejo dos principais atores no campo da segurança pública de uma maior participação do governo federal na política de segurança pública. Um grande ameaça à proposta é a resistência de lideranças de corporações policiais a mudanças que sejam percebidas como perda de poder, direitos ou de status a suas corporações.

A quinta proposta é um programa de redução de mortes e de controle do uso da força. O programa poderia ser elaborado de forma participativa com a formação de um grupo de trabalho com a presença de membros de ouvidorias e corregedorias de polícia e outros atores interessados para uma revisão de procedimentos operacionais padrão utilizados nas operações policiais, inclusive a revisão de ações

de confronto e de perseguição policial nas vias públicas. Também inclui a formação de grupos especializados na investigação de milícias e de grupos de extermínio. A força desta proposta é que há uma ampla preocupação na sociedade em relação a alta mortalidade de policiais e por policiais no Brasil. Uma importante ameaça é a resistência de autoridades e lideranças policiais a mudanças nos procedimentos e risco de vencerem a batalha de comunicação colocando a pecha que as mudanças significam enfraquecimento do enfrentamento à criminalidade.

A sexta e última proposta para o problema da vitimização é a melhoria da qualidade do serviço policial. O objetivo é fortalecer o papel da polícia no trabalho de controle do crime, provisão de serviços à população e administração da sensação de segurança. Um dos pontos é a consolidação do policiamento comunitário no Brasil, no sentido que cada cidadão tenha acesso às autoridades policiais que atuam no seu bairro para tratar de seus problemas de segurança. Implica também garantir o processamento de todas as chamadas de 190 e o atendimento local a todas as principais ocorrências, como homicídios, roubo a residências, estupro e crimes em andamento com vidas em risco, bem como a melhoria do tratamento dispensado a negros, mulheres, jovens, pobres, lgbt, moradores de rua, prostitutas etc. Implica ainda na ampliação do registro de ocorrências policiais pela internet. A melhoria da qualidade do serviço policial também passa por uma agenda de valorização dos policiais. A ideia é construir junto com parlamentares e governadores um fórum de discussão com as entidades de classes de policiais de forma a implementar ações de valorização da profissão, inclusive o apoio às famílias de policiais assassinados. A força da proposta é o interesse de toda a população na melhoria da qualidade do serviço policial. Uma das principais ameaças à proposta está relacionada com as restrições aos aumentos de gastos, tanto pela LRF quanto pela PEC do teto de gastos.

A sétima proposta, voltada para a questão da sensação de insegurança, é um programa de apoio a vítimas. Tal programa envolveria desde ações de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, o encaminhamento a atendimen-

to psicológico de vítimas e familiares, assistência social aos familiares e reparação material às famílias de mortos em ações policiais e nas instituições de custódia. Um programa de apoio às vítimas certamente teria amplo respaldo da população. Uma das principais ameaças é a restrição ao aumento de gastos.

A oitava proposta é um “Sinesp transparência”. O objetivo é fazer uma comunicação mensal de todos os indicadores de ocorrências criminais e de produção policial, ao lado de esclarecimentos para a população de formas de reduzir os riscos de vitimização e de colaborar com o trabalho da polícia. A força desta proposta é que um amplo interesse da mídia em divulgar notícias sobre violência e segurança pública. Uma ameaça importante é a conhecida resistência de governadores a divulgação de dados sobre violência.

A nona proposta, relativa a questão do genocídio da população negra, escapa do âmbito das políticas de segurança, pois pretende que as políticas sociais garantam condições básicas para o pleno desenvolvimento dos brasileiros, em geral, e dos negros, em particular. Não é possível permitir mais que o sistema de justiça criminal seja a resposta para meninos que se evadem das escolas e que encontram sua fonte de renda nos mercados ilícitos. Se as políticas sociais contam com amplo apoio na população, políticas afirmativas recebem menos suporte. Além disso, os limites fiscais restringem as possibilidades de maior qualificação das políticas sociais, enquanto alto desemprego e os baixos salários reduzem a potência das ações de igualdade de oportunidades.

A décima proposta passa pelo fim da guerra às drogas dentro de um processo geral de descriminalização de condutas, que incluiria também os jogos de azar. Propõe-se a regulamentação de mercados e campanhas educativas para evitar males associados ao uso de drogas e aos jogos de azar. Isto implicaria forte redução de custos do sistema de justiça, permitindo maior eficiência na utilização dos recursos, bem como a arrecadação de tributos de mercados hoje considerados ilegais, permitindo a realização de outras políticas. No caso das drogas, campanhas educativas sobre drogas, ações de

redução de danos para usuários problemáticos e forte regulamentação, tal como hoje é feito com o tabaco, são preferíveis à política repressiva. No entanto, há forte resistência de grupos conservadores às medidas descriminalizadoras.

A décima primeira proposta de reforma do sistema de justiça criminal passa pela revisão do seu próprio papel na sociedade. Pontos básicos desta reforma já foram aqui mencionados, como a descriminalização de condutas, principalmente daqueles crimes sem vítima (drogas e jogos de azar) e a redução e controle da violência policial. Falta mencionar a ampliação da aplicação da justiça restaurativa e da mediação de conflitos, a universalização das audiências de custódia e a redução da aplicação da prisão cautelar, o fortalecimento da defensoria pública, a revisão da legislação penal com utilização da prisão apenas para crimes violentos e de grave ameaça, uma política efetiva para reinserção social dos egressos e a reforma do sistema de execução penal. As penitenciárias precisam ser saneadas, o que passa pelo amplo esforço de reforma das instituições de forma a garantir respeito aos direitos dos presos, condições de trabalho para os agentes, fim do controle pelas facções, fortalecimento de mecanismo de controle como ouvidorias e o mecanismo nacional de prevenção e combate à tortura, e qualificação profissional e educacional para os presos.

Pesquisas de opinião já indicaram apoio de mais de 70% da população a políticas públicas de reinserção dos presos na sociedade (CNI, 2017), no entanto, grupos conservadores fazem forte pressão para ampliação de penas e restrições a progressão penal. Por fim, para enfrentar o racismo institucional, além da revisão da formação dos operadores do sistema de justiça criminal incorporando ou fortalecendo a capacitação em direitos humanos, raça, diversidade e gênero, uma maior atuação das ouvidorias e corregedorias frente as denúncias de racismo, deveria ser implementada de políticas de cotas no ingresso nas carreiras do sistema de justiça criminal, principalmente, nos cargos mais altos oficiais, delegados, promotores e juizes

A décima segunda proposta é um programa que poderia ser chamado de Diversidade Brasileira. O programa atuaria em três frentes. A

primeira seria estabelecer um fórum nacional de tolerância com o objetivo de estabelecer ações de enfrentamento às discriminações e preconceitos, seriam convidados a participar lideranças religiosas, feministas, lgbs, negras, indígenas, pessoas com deficiência etc. A segunda seria consolidar um programa de educação em direitos humanos para as crianças do ensino fundamental e médio. A terceira seriam programas pró-equidade de gênero e raça nos órgãos do sistema de justiça criminal, para prevenir e enfrentar além do racismo, a discriminação de gênero e o assédio sexual. Espera-se que a maior participação de mulheres, negros, indígenas, ao lado de políticas pró-equidade contribua para a redução do racismo institucional e das práticas reprodutoras da cultura patriarcal. A força da proposta é buscar o diálogo com os atores e contribuir para uma mudança cultural na sociedade brasileira. Uma importante ameaça é a resistência de grupos conservadores e de corporações do sistema de justiça criminal às mudanças.

A décima terceira proposta é o fortalecimento da rede de proteção à mulher. Uma das medidas poderia ser a criação de um fundo e de sistema de políticas para as mulheres, com distribuição de competência entre a união, estados e municípios, prevendo recursos para a expansão de casas das mulheres, ampliando as ações de assistência, saúde, atendimento psicológico e geração de renda, sistemas de fiscalização (como monitoramento eletrônico) de medidas protetivas etc. Há um amplo apoio da população, de entidades, de movimentos sociais e de lideranças nas corporações nas área de saúde, assistência e sistema de justiça criminal. Algumas das principais ameaças são a dificuldade de coordenação entre os sistemas e os limites fiscais.

#### 4.5.5. Considerações finais

Como se nota, há toda uma agenda de segurança, há fortes resistências nas corporações a mudanças e espera-se que o próximo governo não permaneça na atual agenda populista de aprovações de aumento de penas, restrições a progressão penal e ações midiáticas das forças

de segurança. Uma agenda como esta precisa começar no início do governo e convocar toda a sociedade para debater os problemas e avançar em políticas que de fato tragam os resultados tão esperados por toda a sociedade brasileira de maior segurança, menos violência e uma sociedade mais igualitária.

## 5. SÍNTESE: A “VIDA BOA” PARA TODOS OS BRASILEIROS NA QV

Este capítulo tem como propósito oferecer um esforço de síntese do que seja a QV que o projeto BQPQ pretende apresentar. Para isso este trabalho esteve orientado em pensar um QV desejável para o povo brasileiro, na perspectiva de um projeto progressista. Além disso, foi importante enunciar os principais problemas a serem enfrentados para se atingir essa situação desejável e, também, formular propostas e recomendações para a ação prática/efetiva e que tem viabilidade política. Até os domínios da QV que foram utilizados (trabalho, saúde, educação, condições materiais, segurança) estiveram pautados por esse direcionamento.

### 5.1. QV desejável para os brasileiros: “Vida Boa”

Os governos Lula e Dilma na QV encaminhavam o país para a conformação de uma situação de uma Vida Boa para a maioria dos brasileiros, principalmente indicava que os mais pobres e vulneráveis teriam melhorias concretas e maior confiança no futuro. Isso é o que nos indicavam os dois principais componentes da QV.

Primeiro, nas condições de vida se observam dados e indicadores que demonstraram uma melhoria substantiva na situação econômica e social da população no período. Esses resultados, em grande parte, foram provenientes da ampliação da política social que, mediante o maior volume na utilização de recursos humanos, físicos e financeiros como parte de prioridades de governo, possibilitou ampliar a justiça social no Brasil mediante a maior transferência de rendas, maior oferta de bens

e serviços sociais, o que resultou em uma diversificação e em uma melhoria da proteção social/geração de oportunidades para a população brasileira como os diversos indicadores revelaram.

Segundo, as pesquisas de opinião que trataram da satisfação/percepção com a vida pela maioria da população, mostraram que no período existia forte otimismo e grande confiança da população com o seu futuro (expectativa de satisfação individual com a vida cinco anos mais tarde). O otimismo brasileiro era superior a grande parte dos países e ocorreu com regularidade em quase todo o período. O que não quer dizer que não se tinham críticas parciais ao acesso e qualidade de alguns bens e serviços do Estado.

O período do golpe tem sido um desastre no que diz respeito à QV. O caminho que se está seguindo é de piora permanente na situação de vida da maioria dos brasileiros, principalmente daqueles mais pobres e, por outro lado, um reforço do processo de ampliação das desigualdades. Uma situação de “Vida Ruim” e conformista, em termos de QV, para a maioria da população se aproxima celeremente.

Os primeiros dados e informações sobre as condições de vida mostram uma reversão profunda da situação anterior: por um mundo do trabalho caracterizado pela precarização das relações de trabalho; saúde e educação com amplas dificuldades de acesso e baixa qualidade dos serviços; precárias condições materiais urbanas e grave situação de segurança para toda a população, ampliação da desigualdade, ampliação da pobreza, são indícios do que se aproxima. As pesquisas de opinião também têm demonstrado a mudança de expectativas e de humor da população.

O otimismo foi embora, e a confiança da população no futuro nunca foi tão baixa. Com isso, a situação atual da percepção interna (pessoal) é de conformismo com o presente e a diminuição da crença em um futuro melhor, a percepção externa (em relação ao país) é de péssimos com o presente e o futuro.

A situação desejável de qualidade de vida, do projeto BQPQ, é que o povo brasileiro possa ter uma “Vida Boa” na QV. Para atingir essa situação deve-se reverter o quadro atual e ir além, ampliando as melhorias nas condições de vida da população é também necessária uma melhor associação entre essas melhorias e a percepção de uma vida melhor.

Essa “Vida Boa” na QV está ligada a afirmação e plena garantia dos direitos sociais e políticos previstos na Constituição Federal tais como: o direito ao trabalho e a garantia de um trabalho decente; a afirmação do direito na saúde e educação para todos e de boa qualidade; o direito a cidade e a moradia e mobilidade em condições adequadas para todos; preservação do meio ambiente; e redução da vitimização e da sensação insegurança, entre outras afirmações de direitos econômicos, sociais, políticos.

Além disso, é fundamental que se melhore a percepção da população de que a QV que ela está tendo é fruto de vontade política, que deu prioridade de governo a essa situação e, também que essas prioridades são frutos da ampliação do protagonista das classes trabalhadoras e da população mais carente do país, de forma a se constituir nos indivíduos, quanto a si mesmo um otimismo esclarecido e crítico e no que diz respeito à sociedade um otimismo emancipador. A Tabela 9, a seguir, sintetiza os principais aspectos.

Tabela 9 – Situação atual e Situação desejável para a Qualidade de Vida (QV)

Detalhamento	Situação Atual	Situação Desejável
<b>QUALIDADE DE VIDA (QV)</b>	<b>"Vida Ruim"</b>	<b>"Vida Boa"</b>
	Baixa qualidade material e percepção conformista e descrente	Alta qualidade material e percepção otimista e plena de sentido humano, social e político
<b>GERAL</b>		
<b>Condições de vida</b>	<b>Baixa e vulnerável para maioria da população – negação da cidadania e pobreza e desigualdade ampliando</b>	<b>Alta e sustentável para a maioria da população – afirmação da cidadania, pobreza inexistente e baixa desigualdade</b>
<b>Percepção Interno (pessoal)</b>	<b>Conformismo</b> com o presente e diminuição da crença em futuro melhor.	<b>Otimismo</b> esclarecido e crítico com o presente e com o futuro.
<b>Percepção Externo (sociedade, localidade, país)</b>	<b>Descrença</b> com o presente e o futuro	<b>Otimismo</b> emancipador com o presente e com o futuro.
<b>DOMÍNIOS</b>		
<b>Trabalho</b>		
<b>Condições gerais de trabalho</b>	<b>Negação do direito ao trabalho.</b> Trabalho incerto e precário para a maioria da população	<b>Direito social.</b> Trabalho decente para todos
<b>Percepção sobre trabalho</b>	<b>Elevada insegurança</b> com o Trabalho para a maioria da população	<b>Sensação de segurança</b> com o Trabalho para todos
<b>Saúde</b>		
<b>Condições gerais de saúde</b>	<b>Negação do direito a saúde.</b> Enfraquecimento do SUS e dificuldades de acesso oportuno aos bens e serviços de saúde e baixa qualidade do atendimento para a população.	<b>Afirmação da saúde como direito social.</b> Fortalecimento do SUS e o atendimento universal aos bens e serviços de saúde, com qualidade e integralidade.
<b>Percepção sobre saúde</b>	<b>Elevada insatisfação</b> da maioria da população com os serviços de saúde	<b>Satisfação</b> com os serviços de saúde
<b>Educação</b>		
<b>Condições gerais de educação</b>	<b>Educação não é entendida como direito.</b> Educação pública sobre ataque sistemático. Não há preocupação com a universalização do acesso, com a diversidade e nem com a laicidade e a liberdade de pensamento.	<b>Direito é direito social.</b> Acesso universal a educação de qualidade. Garantia das condições de permanência e aprendizado. Qualidade social da educação. Garantia da diversidade e da Laicidade. Autonomia e liberdade de pensamento nos espaços educacionais.
<b>Percepção sobre educação</b>	<b>Preocupação e insatisfação</b> com a oferta e qualidade da educação	<b>Satisfação</b> com a oferta e qualidade da educação
<b>Condições Materiais Urbanas</b>		
<b>Condições Materiais Urbanas</b>	<b>Precárias condições</b> materiais urbanas	<b>Direito à Cidade,</b> conforme Habitat III, de 2016.
<b>Percepção cm as condições materiais</b>	<b>Alto descontentamento</b> da maioria da população com suas condições materiais urbanas	<b>Satisfação</b> com as condições materiais urbanas
<b>Segurança</b>		
<b>Condições de segurança</b>	<b>Grave situação de segurança</b> para toda a população	<b>Redução da vitimização</b>
<b>Percepção da segurança</b>	<b>Elevada sensação de insegurança</b> por toda a população	<b>Redução ao mínimo da sensação de insegurança</b> por toda população

Fonte: elaboração própria.

## 5.2. Problemas a serem enfrentados para se atingir a “Vida Boa” na QV

Os problemas a serem enfrentados para se atingir a QV desejável são de várias ordens e dimensões. É importante não esquecer que alguns dos problemas a serem enfrentados são históricos estruturais brasileiros, que demandam grande força política e diferentes estratégias de intervenção. Esses problemas estão sendo agravados no curto prazo, devido a incapacidade do governo atual em dar soluções a crise econômica, as políticas refratárias em relação aos interesses da maioria da população e o agravamento ético-político das forças golpistas.

O processo de desmonte, em curso, carrega em si valores que reforçam a exclusão social e a desigualdade com a ampliação de privilégios para poucos, característica que marca a história brasileira. Além de demonstrar que a qualidade de vida para todos não é, nem de longe, uma prioridade de governo. Além disso, a precarização social estimulada pelas reformas trabalhistas e da possível reforma da previdência amplia a sensação de insegurança quanto ao futuro da população, principalmente da mais pobre e vulnerável. Além disso, existe uma extensa sensação na população de descrédito na capacidade do Estado suprir suas necessidades básicas.

Nos aspectos mais gerais das condições de vida observa-se que a população brasileira, hoje, tem pela frente os problemas de agravamento da fome e a miséria, devido ao agravamento da crise econômica e a redução dos benefícios sociais advindos das políticas sociais. Os gastos sociais estão contidos por 20 anos, o que afetará todos os bens e serviços sociais. Na educação e saúde há um franco processo de declínio em seus aspectos de acesso e de qualidade.

Nos aspectos mais estruturais temos um dos principais problemas brasileiro que é a questão da desigualdade econômica e social, com os problemas da estrutura tributária que é altamente regressiva, onde os ricos não pagam impostos. As desigualdades no acesso aos bens e serviços sociais. A concentração da propriedade e da riqueza em poucas famílias.

Pensando os problemas em cada um dos domínios da QV observa-se, por exemplo, no trabalho as dificuldades geradas pela precarização que se manifesta em quase todos os aspectos do mundo do trabalho. Desde a enorme ampliação do desemprego, a informalidade crescente que fragiliza a proteção social dos trabalhadores, entre outras consequências e rotatividade que já era alta permanece. Os salários estão sendo reduzidos, além das desigualdades salariais estarem se elevando. O salário-mínimo perdeu centralidade na agenda política. Continuam ocorrendo situações desfavoráveis aos trabalhadores nos locais de trabalho. As jornadas de trabalhos continuam altas e sem perspectiva de redução. Continuamos com a especialização produtiva concentrada em segmentos de baixa produtividade.

Na saúde todas as políticas de valorização da qualidade de vida em saúde foram enfraquecidas a quase inanição ou simplesmente eliminadas, como é o caso da Farmácia Popular. Por outro lado, outras medidas da administração pós-golpe arriscam de sobremaneira a dinâmica e a continuidade do Sistema Único de Saúde (SUS). O governo Temer tem seguidamente dado sinais de que pretende alterar o modelo do sistema nacional de saúde, reduzindo o papel gestor do Estado e ampliando a participação privada.

Na educação a ruptura democrática promoveu uma guinada de caráter ultraneoliberal que se expressa em inúmeras iniciativas de desmonte e sucateamento da educação pública em benefício da mercantilização. A aprovação da EC 95/2016, que congela os gastos públicos durante 20 anos anula quaisquer avanços nos serviços públicos de educação, indispensáveis para a maioria da população. A aprovação de forma autoritária da Reforma do Ensino Médio é outro problema, pois desvirtua o conceito de Educação Básica, retira o direito de os estudantes escolherem quais itinerários formativos desejam.

Nas condições materiais a questão institucional é das mais delicadas, e não porque não exista legislação. O problema reside na aplicação dos instrumentos, que são limitados por forte pressão dos proprietários de capi-

tal (sobretudo imobiliário, mas não somente eles) e, dada a força desses, com influência decisiva nas decisões do judiciário. Quanto às infraestruturas, tem-se os problemas das relações Interfederativa, e o pouco cuidado com os Planos Diretores locais e com as áreas definidas por eles. O meio ambiente urbano e a mobilidade estão interligados pelo uso excessivo dos combustíveis fósseis e pelo uso do transporte individual, que é a prioridade das administrações locais.

Na Segurança a alta vitimização atual está vinculada diretamente às precárias condições de vida de grande parte da população, principalmente da população mais pobre e negra. Faz parte do problema também a existência de um amplo e diversificado mercado ilegal de drogas, armas, bens de consumo duráveis entre outros.

Por outro lado, a população entende que a impunidade é uma das principais razões para o aumento da criminalidade. O modelo autoritário de polícia, também um nó crítico da alta vitimização, se manifesta pela violência policial, pelo mau atendimento à população e pela falta de valorização dos policiais. Todos esses fatores e mais desconhecimento da população sobre violência ampliam a sensação de insegurança da população.

### 5.3. Proposta e recomendação para se atingir a “Vida Boa” na QV

Para se atingir a “Vida Boa” na QV, como se prevê no projeto, o esforço a ser feito em termos políticos não será pequeno. Além das propostas, já realizadas em cada domínio nos capítulos anteriores, também são necessárias propostas para enfrentar alguns problemas gerais e históricos: i) ação de curto prazo do referendo revogatório; ii) a estratégia de desenvolvimento pretendida; iii) as questões histórico-estruturais a serem encaradas; e iv)

propostas que pretendem atuar sobre a percepção da população.

A ação de curtíssimo prazo, de propor um referendo revogatório ao congresso nacional, de forma tal que a população possa votar e dizer se aceita ou não medidas do governo golpista aprovadas pelo Congresso Nacional<sup>16</sup>. Devem estar contidos no referendo as medidas de contenção de gastos propostas pela EC 95/2016, que ameaça a implementação de qualquer tipo de política pública, principalmente as sociais. É indispensável revisar os graves atentados aos direitos dos trabalhadores contidos na reforma da legislação do trabalho, é indispensável a revisão da terceirização das relações do trabalho<sup>17</sup>.

No médio prazo recomenda-se retomar o projeto desenvolvimentista, que tenha como princípio a redução das desigualdades, e envolva os seguintes elementos: i) retomar e avançar com as políticas sociais e seu padrão de gasto necessário às necessidades e demandas sociais. Reafirma-se a força social (melhoria das condições de vida e satisfação da população) e econômica (amplia demanda, pode ser contra cíclica e vetor de crescimento) que tem essas políticas; ii) propor uma nova política econômica que promova o crescimento e a distribuição de renda. A macroeconomia deve ser compatível com o modelo de desenvolvimento proposto. As convergências internas e externas devem ser elementos centrais da estratégia<sup>18</sup>; iii) propor política industrial ativa, já se tem uma base industrial e tecnológica; e iv) retomar e avançar com as políticas de infraestrutura<sup>19</sup>.

Além disso, é fundamental conduzir ações concretas relativas às reformas que visam promover alterações essenciais nas estruturas econômicas, sociais e políticas. Para tanto, são propostas: i) a *reforma tributária* com o objetivo central de transformar o sistema tributário nacional em instrumento de desenvolvimento e de redução das desigualdades econômicas e

16. <https://www.brasildefato.com.br/2017/10/30/lula-vamos-propor-um-referendo-revogatorio-durante-a-campanha/>

17. <https://www.brasil247.com/pt/blog/emirsader/324295/Referendo-revogator-C3%B3rio-condi-C3%A7-C3%A3o-de-resgate-da-democracia.htm>

18. Nos termos pensados por Medeiros (2015) “inserção Externa, crescimento e padrões de consumo na Economia Brasileira”. Brasília, IPEA.

19. A infraestrutura está sendo tratada no Eixo 5 deste projeto

sociais<sup>20</sup>; ii) a *reforma política* democratizante que enfrente a grave crise política e institucional atual, causada em parte pelo confronto entre as necessidades próprias da cidadania e a inadequação a elas do sistema político e das demais estruturas de poder. Transformar o atual sistema político mais democrático e estimular e ampliar a presença popular na política; iii) a *reforma do Estado* para transformá-lo em elemento essencial do projeto de desenvolvimento que avance na profissionalização do serviço público, na valorização das instâncias de gestão colegiada e que, sobretudo, institucionalize instrumentos de participação ativa da sociedade nas decisões sobre políticas públicas e no controle sobre a ação governamental”; iv) *reforma agrária* e o desenvolvimento rural devem ser elementos fundamentais para quebrar a reprodução da estrutura altamente desigual de posse e uso da terra ao longo tempo no Brasil e fazer cumprir a função social da propriedade. A democratização do acesso à terra por meio da reforma agrária, da regularização fundiária ou do crédito fundiário, deve estar permeada por diretrizes claras de harmonização com o meio ambiente, valorização da igualdade de gênero e raça, e geração de oportunidades e com o objetivo de dotar as famílias do meio rural das condições necessárias para melhorar a sua QV, garantir sua inclusão produtiva através do acesso à assistência técnica de qualidade, créditos, políticas de agroindustrialização, comercialização e de seguro agrícola<sup>22</sup>.

Quanto às questões relativas à percepção da população sobre sua vida, tanto pessoal como relativas às questões externas, as propostas

foram divididas em dois grupos: i) *elementos estruturais* selecionados, presentes no cotidiano, que atuam permanentemente sobre os indivíduos deturbando ou ampliando suas capacidades de melhor percepção e compreensão da realidade vivida; e ii) *propostas mais específicas e conjunturais* que podem ajudar no melhoramento e efetividade das políticas públicas, ao permitir captar em tempo hábil a satisfação/percepção da população, a respeito dos serviços públicos oferecidos.

As propostas para os elementos estruturais: i) a *promoção da democratização dos meios de comunicação* de forma a fortalecer a diversidade cultural, artística, política, pedagógica e ampliar a cidadania<sup>23</sup>; ii) a *ampliar e fortalecer na educação uma pedagogia crítica e transformadora* dirigidas a formação de cidadãos, preocupados com a transformação da ordem social atual para uma maior justiça econômica, social, racial e de gênero. Para que se tenham cidadãos críticos, não manipuláveis e que queiram efetuar mudanças em seu cotidiano para atingir e sustentar uma “Vida Boa” na QV, um dos elementos que se faz necessário é um redirecionamento da educação escolar<sup>24</sup>; e iii) *promover o desenvolvimento cultural e artístico e o acesso à cultura* na perspectiva da democratização da cultura como direito à fruição, à experimentação, à informação, à memória e à participação<sup>25</sup>. Esses elementos se somam aos anteriores na tarefa de capacitar o cidadão no exercício da cidadania, na transformação da realidade e no enfrentamento da lógica da indústria cultural, a qual julga os indivíduos como alienados, incapazes de julgar, de decidir autonomamente e facilmente manipuláveis; e

20. Nos termos discutidos por Oliveira, F(2017) “A reforma tributária necessária – uma introdução geral”. <http://plataformapoliticasocial.com.br>

21. <https://murilopohl.wordpress.com/2011/09/27/resolucao-politica-aprovada-no-4%C2%BA-congresso-extraordinario-do-partido-dos-trabalhadores-parte-iii/>

22. Brasil (2015) “PPA 2016-2019 Mensagem presidencial”, Brasília. Ministério do Planejamento, orçamento e gestão. SPI.

23. Ver [www.pt.org.br/rui-falcao-democratizar-a-comunicacao/](http://www.pt.org.br/rui-falcao-democratizar-a-comunicacao/) O monopólio dos meios de comunicação atualmente exerce grande poder sobre a opinião pública, reforçando a alienação que se manifesta, por exemplo, na satisfação conformista com o presente e na redução a crença na possibilidade de um futuro diferente, elementos perversos para se atingir uma alta QV. O direito à comunicação, que é um direito fundamental, abrange tanto a liberdade de expressão quanto o direito a dados e informações adequadas e sem manipulação. O atual monopólio e a cartelização dos meios de comunicação (vedado pela Constituição Federal) viola a liberdade de expressão e nega à maioria do povo o acesso à informação e ao conhecimento e serve mais aos interesses políticos e econômicos do grande capital, assumindo o papel de partido político conservador e da direita

24. Ver <http://coral.ufsm.br/gpforma/1senafe/bibliocon/opiniaopublic.rtf>. “uma pedagogia, que proporciona uma leitura crítica e decodificada do mundo da vida, fundado racionalmente uma ética de discussão pública em contraposição à estratégia de dominação, alienação e rentabilidade moderna. O desafio lançado nesse universo temático é revitalizar a educação para assegurar as necessidades coletivas de informação, interpretação e compreensão, cujo foco reside nas participações solidárias e no entendimento consensual, instaurando um processo emancipatório público”

25. Nos termos de Chauí, M (1995), “cultura política e política cultura”. São Paulo, Estudos Avançados 9 (23)

iv) *ampliar e fortalecer concretamente os espaços de participação popular*<sup>26</sup> e de aprendizagem democráticas. A participação popular é um princípio inerente à democracia (parágrafo único do artigo primeiro da CF-88)<sup>27</sup>.

As questões relativas à percepção da população sobre QV são compostas por propostas mais específicas que têm como foco o melhoramento e efetividade das políticas públicas: i) transformar o ciclo das políticas públicas em espaços de aprendizagem e de protagonismo político popular. Já existe uma pressão dos movimentos sociais neste sentido, mas que sofre resistência no âmbito da burocracia pública<sup>28</sup>; ii) Criar um “Sistema de dados e informações sobre satisfação/percepção”. Para facilitar a implementação da proposta já existem instituições públicas e alguma experiência já realizada; e iii) avaliação permanente das políticas sobre a satisfação da população com os serviços oferecidos. Existem instituições públicas que podem conduzir essas avaliações e algumas experiências realizadas.

#### 5.4. Conclusão

Atingir a situação desejável de uma “Vida Boa” na QV para os brasileiros, partindo da péssima situat atual exigirá enfrentar problemas de diversas ordens e com temporalidades distintas. Em muitos casos, as propostas e recomendações exigirão grande esforço político e forte concertação de interesse, pois alguns problemas são tabus históricos da sociedade brasileira e congregam forças poderosas.

Em síntese, no curtíssimo prazo terá que se enfrentar o referendo revogatório das medidas recentemente tomadas pelo governo Te-

mer. No médio e longo prazo, tem-se a necessidade de formulação e implementação de uma estratégia de desenvolvimento, com suas diversas nuances e sua centralidade na redução das desigualdades de renda, riqueza e acesso a serviços, elementos fundamentais para uma “Vida Boa” na QV.

Terá que se lutar pelas reformas estruturais necessárias, sem as quais será muito difícil conduzir a estratégias de desenvolvimento. Conjuntamente, tem-se que enfrentar as tarefas ligadas à ampliação da percepção e compreensão da população sobre sua própria vida e da sociedade na qual ela está inserida. Além de desenvolver melhorias e ampliação de diversas políticas e programas necessários nos diversos domínios da QV.

#### REFERÊNCIAS

Balxim, R. Costa, M. Matteo, M.(2010) Faces da Metropolização do Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. In: *Infraestrutura Social e Urbana no Brasil* – Livro 6, vol. 2, IPEA, –

Brasil, Presidência da República (2009) *Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional*. Brasília: Observatório da Equidade; 2009.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2014) *Retrato das políticas sociais na PNAD 2012*. Brasília.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2014) *Agendas Transversais – monitoramento participativo*. Brasília.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2015) *Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social – Mensagem Presiden-*

26. A participação popular de acordo com Gadotti (2012) “corresponde às formas mais independentes e autônomas de organização e de atuação política dos grupos das classes populares e trabalhadoras e que se constituem em movimentos sociais, associações de moradores, lutas sindicais etc. A participação popular corresponde a formas de luta mais direta do que a participação social, por meio de ocupações, marchas, lutas comunitárias etc. Embora dialogando e negociando pontualmente com os governos, em determinados momentos, essas formas de organização e mobilização não atuam dentro de programas públicos e nem se subordinam às suas regras e regulamentos. A participação não só define a qualidade da democracia como a “forma de viver a democracia”

27. De acordo com Gadotti (2012) “ela incidem positivamente na aprendizagem. Pode-se dizer que a participação e a autonomia compõem a própria natureza do ato pedagógico. A participação é um pressuposto da própria aprendizagem. Mas, formar para a participação é, também, formar para a cidadania, isto é, formar o cidadão para participar, com responsabilidade, do destino de seu país.”

28. Arroio (2013) lembra que os movimentos sociais, com suas ações pressionam por políticas, mas vão além, enquanto atores-sujeitos políticos e de políticas pressionam por estar presentes no Estado, na formulação, implementação, análise e avaliação, redefinição de políticas. Levam as presenças afirmativas ao Estado, pressionam pela reinvenção do Estado e de suas instituições.

cial, PPA 2016-2019. Brasília.

BRASIL, *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Assassinato de Jovens*. Brasília: Senado Federal. S/L, s/dA. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/08/veja-a-integra-do-relatorio-da-cpi-do-assassinato-de-jovens>. Acesso em: 22 mar. 2018.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional do Ministério Público. Inqueritômetro. Disponível em: <https://inqueritometro.cnmp.mp.br/inqueritometro/home.seam>. Consulta em: 02 jan. 2018.

Cardoso Junior, J. (2013). *Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil*. Rio de Janeiro: Azougue Editorial.

Castro, J. A. (2018) *Política social no brasil: distribuição de renda e crescimento econômico*. Brasil: Plataforma Política Social

Castro, J. A. (2017) *Dimensionamento e análise da atual Política social brasileira*. CLAD.

Castro, J. A.; Ribeiro, J. A. (2009) As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: *Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 17, 2009 (Vinte Anos da Constituição Federal - introdução)*. Brasília. IPEA

Campelo, T.(Coord. Geral) (2017) *Faces da desigualdade no Brasil. Um olhar sobre os que ficam para trás*. São Paulo, Clacso, Flacso e agenda igualdade

CERQUEIRA, D. ET AL. *Atlas da violência 2017*. Rio de Janeiro, Ipea/FBSP. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/2/2017>. Acesso em: 22 mar. 2018.

\_\_\_\_\_, COELHO, D., FERREIRA, H. *Estupro no Brasil: vítimas, autores, fatores situacionais e evolução das notificações no sistema de saúde entre 2011 e 2014*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017 (Texto para Discussão, nº 2313). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2313.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2313.pdf). Acesso em: 22mar. 2018.

CNI - Confederação Nacional da Indústria. *Indicadores CNI. Retratos da Sociedade Brasileira: segurança pública*. Brasília, ano 6, Número 38, março de 2017. Disponível em:

[https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/7c/d5/7cd59272-ccfa-4a51-8210-33c318969a42/retratosdoso-ciedadebrasileira\\_38\\_segurancapublica.pdf](https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/7c/d5/7cd59272-ccfa-4a51-8210-33c318969a42/retratosdoso-ciedadebrasileira_38_segurancapublica.pdf). Acesso em: 22mar. 2018.

CRISP - Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública/INSTITUTO DATAFOLHA. *Pesquisa Nacional de Vitimização. Sumário Executivo SENASP*. S/L, maio de 2013A. Disponível em: [http://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Sumario\\_SENASP\\_final.pdf](http://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Sumario_SENASP_final.pdf). Acesso em: 22 mar. 2018

\_\_\_\_\_. *Pesquisa Nacional de Vitimização. Questionário SENASP*. S/L, maio de 2013B. Disponível em: [http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pesquisa-vitimizacao/arquivos\\_pnv.zip/view](http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pesquisa-vitimizacao/arquivos_pnv.zip/view). Acesso em: 22 mar. 2018.

DIEESE.(2012) *A situação do trabalho no Brasil na primeira da década dos anos 2000*. São Paulo: DIEESE.

European Union, (2015) *Quality of Life*. Eurostat Statistic Books.

Fagnani, E. (1999) *Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98*. *Economia e Sociedade*, n. 13, Campinas; dez. 1999.

FGV/DAPP (2017) *O dilema do brasileiro - entre a descrença e a esperança no futuro*. Rio de Janeiro

FERRREIRA, H., MARCIAL, E. *Violência e Segurança Pública no Brasil em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo*. Rio de Janeiro, Ipea, 2015. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/151211\\_livro\\_violencia\\_seguranca.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/151211_livro_violencia_seguranca.pdf). Acesso em: 22 mar. 2018.

FBSP - FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, FBSP, 2017, ano 11. Disponível em: [http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO\\_11\\_2017.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf). Acesso em: 22mar. 2018.

LIMA, R., BUENO, S. SANTOS, T. *Opinião dos*

*Policiais Brasileiros sobre Reformas e Modernização da Segurança Pública*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Escola de Direito da FGV em São Paulo/SENASP/Ministério da Justiça/Quartis.S/l, s/d. Disponível em: [http://www.forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/FBSP\\_Opiniao\\_policiais\\_brasileiros\\_reformas%20\\_seguranca\\_publica\\_2014.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/FBSP_Opiniao_policiais_brasileiros_reformas%20_seguranca_publica_2014.pdf). Acesso em: 22 mar. 2018.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO-Núcleo de Opinião Pública/FUNDAÇÃO ROSA LUXEMBURGO. *Discriminação racial e preconceito de cor*. Disponível em: [http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Discriminacao\\_%20Institucional\\_Percebida.pdf](http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Discriminacao_%20Institucional_Percebida.pdf). Acesso em: 22 mar. 2018.

\_\_\_\_\_/SESC. *Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado*. S/l, agosto de 2010. Disponível em: [https://apublica.org/wp-content/uploads/2013/03/www.fpa\\_.org\\_.br\\_sites\\_default\\_files\\_pesquisaintegra.pdf](https://apublica.org/wp-content/uploads/2013/03/www.fpa_.org_.br_sites_default_files_pesquisaintegra.pdf). Acesso em: 22 mar. 2018.

Gentili, P. (org.) (2013) *Política educacional, cidadania e conquistas democráticas*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (FPA)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2018) *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2017) *Aspectos das relações de trabalho e sindicalização - 2015*. Rio de Janeiro

INSTITUTO DATAFOLHA. *Medo de ser vítima de violência policial*. S/L, junho de 2017. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2017/07/1898059-metade-dos-brasileiros-tem-medo-de-sofrer-violencia-policia.shtml>. Acesso em: 22 mar. 2018.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.(2015) SIPS 2014 percepção da população sobre políticas públicas. Brasília.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.(2011) Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS). Brasília.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.(2010a) Boletim de políticas sociais – *Acompanhamento e Análise*. Brasília: n. 17, fev.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.(2010b). PNAD 2009 – *Primeiras análises: distribuição de renda entre 1995 e 2009*. Brasília, Comunicado do IPEA n. 63, out.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.(2010c). O regime de crescimento econômico brasileiro: uma apreciação sobre o período 1995-2009. In: *Brasil em desenvolvimento 2010*. Brasília.

Jaccoud, L (org.) (2005) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília, IPEA.

Lora, E. (coord.) (2008) *Calidad de vida – más allá de los hechos*. BID e Fundo de Cultura Econômica.

KAHN, T. *O que pensam os especialistas sobre políticas de segurança pública?* Fundação Espaço Democrático. 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/320596324\\_Pesquisa\\_O\\_que\\_pensam\\_os\\_especialistas\\_sobre\\_seguranca\\_publica\\_Dados\\_provisorios](https://www.researchgate.net/publication/320596324_Pesquisa_O_que_pensam_os_especialistas_sobre_seguranca_publica_Dados_provisorios). Acesso em: 22 mar. 2018.

Matteo, M. e Pereira, R. (2010) *Dinâmica Urbano-Regional – Rede Urbana e suas interfaces*, IPEA – Estudos de Rede Urbana como ferramenta de planejamento: percepção dos setores público e privado,

Medeiros, C. (2015) *Inserção externa, crescimento e padrões de consume na economia brasileira*. Brasília, IPEA.

MOTT, L., MICHELS, E., PAULINHO. *Mortes violentas de LGBT no Brasil – Relatório 2017*. Grupo Gay da Bahia. Disponível: <https://homofobiamata.files.wordpress.com/2017/12/relatorio-2017.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2018.

PASINATO, W. *Violência contra a mulher: segurança e justiça*. In: LIMA, R. S. (Org.) ; RATTON JUNIOR, J. L. A. (Org.) ; AZEVEDO, R. G. (Org.) . *Crime, Polícia e Justiça no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2014. v. 1. 636p

SAÚDE continua o principal problema citado

por entrevistados, diz Datafolha. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 02 de março de 2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/10/1923431-saude-continua-o-principal-problema-ciado-por-entrevistados-diz-datafolha.shtml>. Acesso em: 22 mar. 2018.

Pochmann, M. (org.). (2002) *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade. Novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo: Cortez/Fundação Perseu Abramo.

Scottish Executive Social Research (SEsr) (2005) *Quality of life and well-being: measuring the benefits of cultur and sport: literature review and thinkpiece*. Scottish

Sen, A. (2001) *A. Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record.

Oxfam Brasil (2017) *A distância que nos une.um retrato das desigualdades brasileiras*. Brasília.

Oxfam Brasil (2018) *Nós e as desigualdades -*

*pesquisa Oxfam brasil/Datafolha - percepção sobre desigualdades no Brasil*. Brasília.

Oliveira, T. (2017) *Trabalho e Padrão de Desenvolvimento: uma reflexão sobre a reconfiguração do mercado de trabalho brasileiro*. São Paulo: Hucitec Editora.

VELASCO, C., CAESAR, G., REIS, T. Cresce o n. de mulheres vítimas de homicídio no Brasil; dados de feminicídio são subnotificados. G1, S/L, 07 de março de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/cresce-n-de-mulheres-vitimas-de-homicidio-no-brasil-dados-de-feminicidio-sao-subnotificados.ghtml>. Acesso em: 22 mar. 2018.

WHO - World Health Organization. *World Health Statistics 2017: monitoring health for the SDGs*. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/255336/1/9789241565486-eng.pdf?ua=1>. Acesso em: 22 mar. 2018.

## ANEXO 1

**QUADRO 1 – TRABALHO: SITUAÇÃO DESEJÁVEL, PROBLEMAS E PROPOSTAS**

ASPECTO	SITUAÇÃO EXISTENTE	SITUAÇÃO DESEJÁVEL	PROBLEMA/OBSTÁCULO	PROPOSTA
EMPREGO E OCUPAÇÃO	Quantidade de empregos	<p>Geração de empregos suficiente para atender o ingresso das pessoas no mercado de trabalho</p> <p>Redução paulatina da duração do desemprego</p> <p>Ampliar a taxa de participação das mulheres</p> <p>Aumento do tempo de permanência dos jovens no sistema de ensino</p> <p>Diminuir as desigualdades de acesso ao ensino e ampliar a escolaridade dos grupos vulneráveis</p> <p>População ocupada majoritariamente em segmentos de alta produtividade</p> <p>População ocupada majoritariamente em postos de trabalho com proteção social (assalariamento no setor privado com carteira de trabalho assinada, assalariamento no setor público e trabalhadores autônomos com cobertura</p>	<p>Baixa taxa de crescimento econômico</p> <p>Baixa taxa de crescimento econômico</p> <p>Defasagens educacionais e de qualificação profissional</p> <p>Divisão sexual do trabalho doméstico e familiar bastante desigual</p> <p>Falta de equipamentos de apoio (creche, serviços de saúde, transporte, etc.)</p> <p>Insuficiência de renda das famílias</p> <p>Baixa atratividade do sistema de ensino</p> <p>Acesso excludente ao sistema de ensino</p> <p>Insuficiência de renda das famílias</p> <p>Transporte público insuficiente e de baixa qualidade</p> <p>Especialização produtiva concentrada em segmentos econômicos de baixa produtividade</p> <p>Baixa taxa de crescimento econômico</p> <p>Especialização produtiva concentrada em segmentos econômicos de baixa produtividade</p> <p>Baixa taxa de crescimento econômico</p> <p>Fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas</p>	<p>Política econômica que promova o crescimento</p> <p>Política econômica que promova o crescimento</p> <p>Melhoria da qualidade de ensino. Fortalecimento da política de formação profissional</p> <p>Fortalecimento da política de gênero</p> <p>Investimentos na ampliação da rede de creches públicas</p> <p>Política econômica que promova o crescimento</p> <p>Política de valorização do salário mínimo</p> <p>Melhoria da qualidade de ensino.</p> <p>Expandir rede de ensino profissionalizante. Manter política de cotas.</p> <p>Política econômica que promova o crescimento</p> <p>Política de valorização do salário mínimo</p> <p>Priorizar o transporte coletivo nas políticas de mobilidade urbana</p> <p>Política industrial ativa. Câmbio competitivo. Tributação das exportações de commodities.</p> <p>Política econômica que promova o crescimento</p> <p>Política industrial ativa. Câmbio competitivo. Tributação das exportações de commodities.</p> <p>Política econômica que promova o crescimento</p> <p>Ampliação do número de fiscais do trabalho. Elevar valor das multas e outras medidas</p>
	Qualidade de empregos	<p>Desemprego de longa duração acomete uma parcela significativa dos desempregados</p> <p>Taxas de desemprego mais elevadas para grupos específicos, como mulheres, jovens e negros</p> <p>Alta proporção de empregos de baixa produtividade</p> <p>Alta taxa de informalidade e de desproteção social</p>	<p>Divisão sexual do trabalho doméstico e familiar bastante desigual</p> <p>Falta de equipamentos de apoio (creche, serviços de saúde, transporte, etc.)</p> <p>Insuficiência de renda das famílias</p> <p>Baixa atratividade do sistema de ensino</p> <p>Acesso excludente ao sistema de ensino</p> <p>Insuficiência de renda das famílias</p> <p>Transporte público insuficiente e de baixa qualidade</p> <p>Especialização produtiva concentrada em segmentos econômicos de baixa produtividade</p> <p>Baixa taxa de crescimento econômico</p> <p>Especialização produtiva concentrada em segmentos econômicos de baixa produtividade</p> <p>Baixa taxa de crescimento econômico</p> <p>Fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas</p>	<p>Política econômica que promova o crescimento</p> <p>Política econômica que promova o crescimento</p> <p>Melhoria da qualidade de ensino. Fortalecimento da política de formação profissional</p> <p>Fortalecimento da política de gênero</p> <p>Investimentos na ampliação da rede de creches públicas</p> <p>Política econômica que promova o crescimento</p> <p>Política de valorização do salário mínimo</p> <p>Melhoria da qualidade de ensino.</p> <p>Expandir rede de ensino profissionalizante. Manter política de cotas.</p> <p>Política econômica que promova o crescimento</p> <p>Política de valorização do salário mínimo</p> <p>Priorizar o transporte coletivo nas políticas de mobilidade urbana</p> <p>Política industrial ativa. Câmbio competitivo. Tributação das exportações de commodities.</p> <p>Política econômica que promova o crescimento</p> <p>Política industrial ativa. Câmbio competitivo. Tributação das exportações de commodities.</p> <p>Política econômica que promova o crescimento</p> <p>Ampliação do número de fiscais do trabalho. Elevar valor das multas e outras medidas</p>

ASPECTO	SITUAÇÃO EXISTENTE	SITUAÇÃO DESEJÁVEL (previdenciária)	PROBLEMA/OBSTÁCULO	PROPOSTA
			insuficiente	punitivas.
			Correlação de forças desfavorável aos trabalhadores	Retomada do Fórum Nacional do Trabalho visando projeto de reforma sindical
			Excessiva liberalidade à demissão sem justa causa	Regulamentação da demissão coletiva
			Incentivos econômicos para relações de trabalho de curta duração	Limitar a utilização do contrato de experiência
			Proporção alta de empregos de curta duração (até 3 anos)	Regularizar contribuição adicional ao PIS por alta rotatividade.
			Proporção baixa de empregos de curta duração (até 3 anos)	Rever regras do FGTS desvinculando o saque da demissão
			Especialização produtiva concentrada em segmentos econômicos de baixa produtividade	Política industrial ativa.
			Baixa taxa de crescimento econômico	Câmbio competitivo.
			Baixa taxa de crescimento econômico	Tributação das exportações de commodities.
			Especialização produtiva concentrada em segmentos econômicos de baixa produtividade	Política econômica que promova o crescimento
			Correlação de forças desfavorável aos trabalhadores	Política industrial ativa.
			Estrutura sindical fragmentada e pouco empoderada	Câmbio competitivo.
			Salário mínimo de baixo valor	Tributação das exportações de commodities.
			Especialização produtiva concentrada em segmentos econômicos de baixa produtividade	Retomada do Fórum Nacional do Trabalho visando projeto de reforma sindical
			Correlação de forças desfavorável aos trabalhadores	Política de valorização do Salário Mínimo
			Defasagens educacionais e de qualificação profissional	Política industrial ativa.
			Resistência política à redução da jornada	Câmbio competitivo.
			Debilidade da fiscalização do cumprimento das leis trabalhistas	Tributação das exportações de commodities.
			Correlação de forças no local de trabalho desfavorável aos trabalhadores	Retomada do Fórum Nacional do Trabalho visando projeto de reforma sindical
			Déficit no diálogo social no âmbito do local de trabalho	Expandir rede de ensino profissionalizante.
			Resistência política à redução da jornada	Propor redução da jornada para 40 horas com implementação progressiva.
			Debilidade da fiscalização do cumprimento das leis trabalhistas	Ampliação do número de fiscais do trabalho.
			Correlação de forças no local de trabalho desfavorável aos trabalhadores	Elevar valor das multas e outras medidas punitivas.
			Déficit no diálogo social na organização da jornada de trabalho	Rever regulamentação das organizações no local de trabalho
			Espaço para diálogo social na organização da jornada de trabalho	Rever regulamentação das organizações no local de trabalho
<b>SALÁRIOS</b>				
			Salário mínimo de baixo valor	Política de valorização do Salário Mínimo
			Especialização produtiva concentrada em segmentos econômicos de baixa produtividade	Política industrial ativa.
			Correlação de forças desfavorável aos trabalhadores	Câmbio competitivo.
			Defasagens educacionais e de qualificação profissional	Tributação das exportações de commodities.
			Resistência política à redução da jornada	Retomada do Fórum Nacional do Trabalho visando projeto de reforma sindical
			Debilidade da fiscalização do cumprimento das leis trabalhistas	Expandir rede de ensino profissionalizante.
			Correlação de forças no local de trabalho desfavorável aos trabalhadores	Propor redução da jornada para 40 horas com implementação progressiva.
			Déficit no diálogo social no âmbito do local de trabalho	Ampliação do número de fiscais do trabalho.
			Espaço para diálogo social na organização da jornada de trabalho	Elevar valor das multas e outras medidas punitivas.
			Espaço para diálogo social na organização da jornada de trabalho	Rever regulamentação das organizações no local de trabalho
<b>JORNADA DE TRABALHO</b>				
			insuficiente	punitivas.
			Correlação de forças desfavorável aos trabalhadores	Retomada do Fórum Nacional do Trabalho visando projeto de reforma sindical
			Excessiva liberalidade à demissão sem justa causa	Regulamentação da demissão coletiva
			Incentivos econômicos para relações de trabalho de curta duração	Limitar a utilização do contrato de experiência
			Proporção alta de empregos de curta duração (até 3 anos)	Regularizar contribuição adicional ao PIS por alta rotatividade.
			Proporção baixa de empregos de curta duração (até 3 anos)	Rever regras do FGTS desvinculando o saque da demissão
			Especialização produtiva concentrada em segmentos econômicos de baixa produtividade	Política industrial ativa.
			Baixa taxa de crescimento econômico	Câmbio competitivo.
			Baixa taxa de crescimento econômico	Tributação das exportações de commodities.
			Especialização produtiva concentrada em segmentos econômicos de baixa produtividade	Política econômica que promova o crescimento
			Correlação de forças desfavorável aos trabalhadores	Política industrial ativa.
			Estrutura sindical fragmentada e pouco empoderada	Câmbio competitivo.
			Salário mínimo de baixo valor	Tributação das exportações de commodities.
			Especialização produtiva concentrada em segmentos econômicos de baixa produtividade	Retomada do Fórum Nacional do Trabalho visando projeto de reforma sindical
			Correlação de forças desfavorável aos trabalhadores	Política de valorização do Salário Mínimo
			Defasagens educacionais e de qualificação profissional	Política industrial ativa.
			Resistência política à redução da jornada	Câmbio competitivo.
			Debilidade da fiscalização do cumprimento das leis trabalhistas	Tributação das exportações de commodities.
			Correlação de forças no local de trabalho desfavorável aos trabalhadores	Retomada do Fórum Nacional do Trabalho visando projeto de reforma sindical
			Déficit no diálogo social no âmbito do local de trabalho	Expandir rede de ensino profissionalizante.
			Resistência política à redução da jornada	Propor redução da jornada para 40 horas com implementação progressiva.
			Debilidade da fiscalização do cumprimento das leis trabalhistas	Ampliação do número de fiscais do trabalho.
			Correlação de forças no local de trabalho desfavorável aos trabalhadores	Elevar valor das multas e outras medidas punitivas.
			Déficit no diálogo social no âmbito do local de trabalho	Rever regulamentação das organizações no local de trabalho
			Espaço para diálogo social na organização da jornada de trabalho	Rever regulamentação das organizações no local de trabalho

ASPECTO	SITUAÇÃO EXISTENTE	SITUAÇÃO DESEJÁVEL	PROBLEMA/OBSTÁCULO	PROPOSTA	
<b>DIREITOS TRABALHISTAS</b>	Proteção previdenciária	25% dos ocupados em idade ativa não estão protegidos pela previdência	10% dos ocupados em idade ativa não estão protegidos pela previdência	<p>Ampliação do número de fiscais do trabalho. Elevar valor das multas e outras medidas punitivas.</p> <p>Política econômica que promova o crescimento</p> <p>Política industrial ativa. Câmbio competitivo. Tributação das exportações de commodities.</p>	
	Formalização dos vínculos	Alto percentual de empregos sem carteira assinada	Baixo percentual de empregos sem carteira assinada	<p>Debilidade da fiscalização do cumprimento das leis trabalhistas</p> <p>Retomada do Fórum Nacional do Trabalho visando projeto de reforma sindical</p>	
	Acesso à Justiça (remediação)	Regras que tornam oneroso o recurso à Justiça	Acesso à Justiça viável para trabalhadores com baixos salários	<p>Correlação de forças desfavorável aos trabalhadores</p> <p>Atual legislação trabalhista</p>	
	Situações extremamente abusivas	Prevalência de trabalho escravo e de trabalho infantil	Redução nos indicadores de trabalho escravo e de trabalho infantil	<p>Especialização produtiva concentrada em segmentos econômicos de baixa produtividade</p> <p>Debilidade da fiscalização do cumprimento das leis trabalhistas</p> <p>Política industrial ativa. Câmbio competitivo. Tributação das exportações de commodities.</p>	
	Representação sindical	Regulamentação limitada da representação no local de trabalho e concorrencial ao sindicato	Ampliação da representação no local de trabalho sem conflito com sindicato	<p>Revogar artigos da reforma trabalhista que oneram acesso à JT</p> <p>Atual legislação trabalhista</p>	
	Participação no âmbito da empresa	Ausência de diálogo social sobre medidas que afetem os trabalhadores	Obrigação de diálogo social sobre medidas que afetem os trabalhadores	<p>Ampliação do número de fiscais do trabalho. Política de responsabilização da cadeia produtiva.</p>	
	Prevenção	Alta incidência de acidentes de trabalho	Baixa incidência de acidentes de trabalho	<p>Retomada do Fórum Nacional do Trabalho visando projeto de reforma sindical</p>	
	Reabilitação	Escassos investimentos em reabilitação	Investimentos em reabilitação aumentados	<p>Retomada do Fórum Nacional do Trabalho visando projeto de reforma sindical</p>	
	<b>SAÚDE E SEGURANÇA</b>				

**QUADRO 2 – SAÚDE: SITUAÇÃO DESEJÁVEL, PROBLEMAS E PROPOSTAS**

ASPECTO	SITUAÇÃO EXISTENTE	SITUAÇÃO DESEJÁVEL	PROBLEMA/OBSTÁCULO	PROPOSTA/RECOMENDAÇÕES
SERVIÇOS DE SAÚDE	Atenção básica, especializada, ambulatorial e hospitalar	Acesso inadequado aos serviços e de pouca qualidade	Universal e qualificado (tempo adequado, humanizado, com equidade no atendimento das necessidades de saúde da população)	Aprimorar e implantar as Redes de Atenção à Saúde nas regiões de saúde, com ênfase na articulação da Rede de Urgência e Emergência, Rede de Atenção Psicossocial, Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência, e da Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas.
	MEDICAMENTO E ASSISTENCIA FARMACEUTICA	Acesso restrito e uso pouco racional	Acesso amplo com uso racional e qualificado de medicamentos.	Ampliar o acesso da população a medicamentos, promover o uso racional e qualificar a assistência farmacêutica no âmbito do SUS.
PREVENÇÃO E CONTROLE DE RISCOS E AGRAVOS	Vigilância sanitária, doenças crônicas não transmissíveis, acidentes e violências, doenças transmissíveis, promoção do envelhecimento saudável	Prevenção e controle inadequados e alguns casos inexistentes	Inadequação de parte das ações de voltadas a prevenção e controle de diversos tipos de doenças, acidentes e violências	Ampliar cobertura vacinal nos municípios
		Promoção do envelhecimento saudável.	Poucas ações de promoção do envelhecimento saudável	Prevenção e controle adequados dos diversos tipos de doenças, acidentes, violências. Regiões de saúde com Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (Ceresst). Promover ações de prevenção para redução do uso do tabaco, álcool e outras drogas
GESTÃO	Disputas federativas e enfraquecido da gestão do SUS	Fortalecimento da gestão do SUS	Problemas nas relações federativas	Promover ações para a saúde física da população mais velha Aprimorar a relação interfederativa
GASTO E FINANCIAMENTO	Legislação (EC-95) atual impede gastos e destruição da estrutura de financiamento	Garantia dos gastos necessários ao SUS e estruturação de financiamento estável	Financiamento insuficiente para atender as necessidades	Garantir o financiamento estável e sustentável do SUS.
RECURSOS HUMANOS	Precaução e inadequada distribuição espacial dos profissionais de saúde. Terceirização das atividades de saúde.	Educação permanente, qualificação e valorização dos profissionais. Garantir a distribuição espacial dos profissionais de acordo com as necessidades de saúde.	Formação inadequada e precarização do trabalho	Promover à formação, a educação permanente, a qualificação, a valorização dos trabalhadores, a desprecarização e a democratização das relações de trabalho na área de saúde.
REGULAÇÃO	Prevalência dos interesses privados prestadores de serviços de saúde	Regulação do setor privado de acordo com interesse geral, de forma a assegurar o direito a saúde	Marco regulatório permite a prevalência dos interesses privados	Aprimorar o marco regulatório de a Saúde Suplementar, para o controle da prestação e da qualidade dos serviços fornecidos pelas prestadoras
CONTROLE SOCIAL	Diminuição e desqualificação dos espaços públicos de participação	Ampliação e fortalecimento dos espaços de participação	Frágeis espaços de participação social	Fortalecer as instâncias do controle social e os canais de interação com o usuário, com garantia de transparência e participação cidadã.

### QUADRO 3 – EDUCAÇÃO: SITUAÇÃO DESEJÁVEL, PROBLEMAS E PROPOSTAS

ASPECTO	SITUAÇÃO EXISTENTE	SITUAÇÃO DESEJÁVEL	PROBLEMA/OBSTÁCULO	PROPOSTA
<b>ANALFABETISMO</b>	Fora da agenda	Eradicar o analfabetismo	Baixa prioridade governamental e desconhecimento e pouca importância da maioria da população	Eradicar o analfabetismo
<b>EDUCAÇÃO BÁSICA</b>	Baixa aprendizagem. Enfraquecimento da educação infantil (despreocupação com as creches). Desmonte da educação do campo. Entre outros problemas	Acesso universal e de qualidade, com boas condições de permanência e aprendizagem.	Necessidade de ampliação de gastos. Oposição a ampliação dos gastos por forças que defendem o ajuste fiscal. Grupos conservadoras tipo "escola sem partido"	Ampliar o atendimento escolar de qualidade em todas as etapas e modalidades da educação básica, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa na perspectiva da educação ao longo da vida e à formação cidadã.
<b>EDUCAÇÃO INFANTIL</b>	Dificuldades de acesso e qualidade da educação infantil	Garantia da Educação Infantil de qualidade	Necessidade de ampliação de gastos  Dificuldades dos municípios para expandir a educação infantil  Problemas na formação dos profissionais	Ampliação progressiva da participação da União na oferta do ensino médio, sobretudo na forma integrada com a educação profissional e tecnológica Apoiar os municípios e o Distrito Federal na expansão do atendimento em creches (0 a 3 anos). Apoiar os Municípios para assegurar a universalização da educação infantil para crianças de 4 e 5 anos em todas as localidades até o segundo ano de governo. Fortalecer a formação de profissionais da educação infantil.
<b>ENSINO FUNDAMENTAL</b>	Baixa qualidade do Ensino Fundamental e acesso ao tempo integral	Garantia de qualidade e ampliação do acesso ao tempo integral	Deficiência de equipamentos e materiais  Monitoramento da qualidade  Problemas com financiamento	Ampliar o fornecimento de equipamentos e materiais pedagógicos para as creches e pré-escolas da rede pública. Implementar os indicadores nacionais de qualidade da educação infantil e os padrões básicos de qualidade, priorizando a autoavaliação e a gestão democrática. Alteração do Funded para estimular o atendimento em creche em tempo integral.
			Alfabetização das crianças até os 8 anos de idade	Garantir a alfabetização das crianças até os 8 anos de idade, investindo na formação de professores e na distribuição de material e fortalecendo o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.
			Melhoria da qualidade do ensino fundamental	Investir na melhoria da qualidade do ensino fundamental por meio de um pacto nacional com ações articuladas de formação de professores, produção e aquisição de material didático, incentivo à leitura e iniciação científica.
			Matriculas em tempo integral	Ampliar as matrículas em tempo integral, com permanência dos alunos na escola por pelo menos 7 horas ao dia, fortalecendo as atividades de acompanhamento pedagógico e valorizado as áreas de esporte e artes.
			Evasão e discriminação e violência (bullying) na escola	Apoiar as redes de ensino no combate à evasão e na superação de todas as formas de discriminação e

ASPECTO	SITUAÇÃO EXISTENTE	SITUAÇÃO DESEJÁVEL	PROBLEMA/OBSTÁCULO	PROPOSTA
<b>ENSINO MÉDIO</b>			violência (bullying) na escola, promovendo o acompanhamento efetivo da frequência escolar e o monitoramento dos episódios de violência na escola.	violência (bullying) na escola, promovendo o acompanhamento efetivo da frequência escolar e o monitoramento dos episódios de violência na escola.
			Infraestrutura tecnológica nas escolas	Criação de programa nacional de infraestrutura tecnológica nas escolas, para, em parceria com Estados, DF e Municípios, assegurar internet de alta velocidade em todos as escolas brasileiras.
			Infraestrutura adequada à educação em tempo integral	Apoiar Estados e Municípios na construção, ampliação e reforma de prédios escolares, a fim de dotá-los de infraestrutura adequada à educação em tempo integral.
			Reforma atual do ensino médio	Revogar a reforma do ensino médio e abrir amplo diálogo com a comunidade educacional para promover a mudança curricular do ensino médio, garantindo aos estudantes percursos formativos diferenciados, bem como apoio da União para a implementação.
			Participação da união na oferta do ensino médio	Ampliação progressiva da participação da União na oferta do ensino médio, seja na forma integrada com a educação profissional e tecnológica, sejam mediante parceria com os Estados, DF e Municípios, com foco nas regiões mais violentas e vulneráveis.
		Garantir qualidade do Ensino Médio e ampliar a educação em tempo integral		Apoiar a construção de escolas em tempo integral e programas de ampliação da jornada escolar, de modo a assegurar que 50% das matrículas no ensino médio sejam ofertadas em tempo integral até 2024. Priorizar o mapa das 500 localidades mais violentas ou vulneráveis do país
			Evasão e permanência a escola	Reduzir a evasão e garantir a permanência do estudante na escola, com o fortalecimento e ampliação dos programas de assistência estudantil.
			Formação de professores	Fortalecer o Pacto Nacional pelo Ensino Médio, esvaziado pelo governo Temer, para a formulação de professores.
			Necessidade de apoio financeiro para estados e municípios.	Assegurar as escolas no campo, ampliando o acesso e investindo na qualidade. Assegurar práticas pedagógicas inovadoras, como a pedagogia da alternância.
	<b>EDUCAÇÃO NO CAMPO</b>	Fechamento de escolas e turmas. Falta de professores e infraestrutura.	Garantia da educação no campo em caráter universal e de qualidade, observando a pedagogia da alternância.	
<b>EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA</b>	Diminuição da oferta mediante redução dos gastos.	Acesso ampliado com qualidade e boas condições de permanência e aprendizagem	Educação profissional pouco alinhada as demandas sociais e do mercado de trabalho	Ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica de qualidade, alinhada com as demandas sociais e do mercado de trabalho locais e regionais.
				Ampliar a rede federal de escolas técnicas, implantando novos campi dos institutos federais, com prioridade para

ASPECTO	SITUAÇÃO EXISTENTE	SITUAÇÃO DESEJÁVEL	PROBLEMA/OBSTÁCULO	PROPOSTA
<b>EDUCAÇÃO SUPERIOR</b>	Forte oposição ao ensino superior público e enfraquecimento de seu financiamento.	IES públicas fortalecidas	Acesso a educação de qualidade. Oposição ao ensino superior público pelos grupos liberais e conservadoras	as cidades do interior.  Ampliar o acesso à educação superior de qualidade, na graduação e na pós-graduação e a aprendizagem ao longo da vida, fortalecendo a ciência, a tecnologia e a inovação.  Criação do FUNDES – Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior, de natureza contábil e âmbito nacional, formado por recursos provenientes dos impostos e contribuições, entre outros, de modo a responder à crise de financiamento das IES.
	Enfraquecimento do apoio aos estudantes	Fortalecer apoio aos estudantes	Fragilidade das estruturas de apoio financeiros aos estudantes	Expandir a oferta de vagas na educação superior pública e ampliar a interiorização da rede federal de ensino superior.  Incrementar as ações de assistência estudantil, sobretudo aos estudantes oriundos de escolas públicas e autodeclarados pretos, pardos e indígenas, tanto nas escolas públicas quanto os atendidos pelo ProUni.
	Enfraquecimento da pós-graduação	Fortalecimento da pós-graduação	Acesso a pós-graduação de qualidade  Baixa condição econômica dos alunos  Baixa articulação entre as pesquisas e o setor produtivo  Intercambio acadêmico deficiente	Fortalecer e aperfeiçoar o ProUni e o FIES.  Qualificar e ampliar a pós-graduação, aumentando o número de vagas em cursos e programas de mestrado e doutorado.  Oferecer 100 mil novas bolsas em instituições de ensino e pesquisa de excelência no Brasil e no exterior e melhorar a remuneração.  Estimular mecanismos de articulação da pesquisa e do ensino superior com o setor produtivo.  Ampliar o intercâmbio acadêmico em formação e pesquisa nas áreas de tecnologia.
<b>PÓS-GRADUAÇÃO</b>	Enfraquecimento da pós-graduação	Fortalecimento da pós-graduação	Acesso a pós-graduação de qualidade  Baixa condição econômica dos alunos  Baixa articulação entre as pesquisas e o setor produtivo  Intercambio acadêmico deficiente	Ampliar o intercâmbio acadêmico em formação e pesquisa nas áreas de tecnologia.  Promover a EJA, combatendo o analfabetismo e o analfabetismo funcional.
	Pouco espaço na agenda e enfraquecimento do EJA	Fortalecimento do EJA	Analfabetismo ainda existente  Estratégia de implementação, falta de vagas, qualificação dos cursos, articulação com a educação profissional	Fomentar a oferta de EJA modular ou por etapas, presencial e a distância, sobretudo na rede regular de ensino, e promover a integração da EJA com a educação profissional.  Garantir vagas e assegurar que os jovens entre 15 a 17 anos que não concluíram o ensino fundamental tenham
<b>EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS</b>				

ASPECTO	SITUAÇÃO EXISTENTE	SITUAÇÃO DESEJÁVEL	PROBLEMA/OBSTÁCULO	PROPOSTA
				<p>acesso a EJA, inclusive em articulação com a formação profissional e tecnológica.</p> <p>Qualificar os cursos de Educação de Jovens e Adultos (EJA) na etapa do ensino médio, em articulação com a formação profissional e tecnológica.</p> <p>Orientar a expansão da oferta de EJA integrada à educação profissional de modo a atender às pessoas privadas de liberdade nos estabelecimentos penais.</p> <p>Universalizar a educação básica para pessoas com deficiência, transformos globais do desenvolvimento, altas habilidades e superdotação, preferencialmente na rede regular de ensino, garantindo o atendimento educacional especializado, na forma do PNE.</p> <p>Fortalecer a formação de professores para o atendimento educacional especializado na rede regular de ensino.</p> <p>Ampliar o investimento na acessibilidade arquitetônica de prédios escolares e no desenvolvimento e aquisição de equipamentos e tecnologias assistivas.</p> <p>Investir na promoção do sistema educacional inclusivo, na educação bilíngue e na estruturação de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas e serviços especializados.</p>
<b>EDUCAÇÃO INCLUSIVA</b>	Pouco espaço na agenda atual	Fortalecimento da educação inclusiva	Estratégia de implementação, falta de vagas, qualificação dos cursos, formação de profissionais e investimentos	<p>Reduzir as desigualdades educacionais, apoiando as redes de ensino no combate a todas as formas de discriminação, ampliando o atendimento educacional a todas as populações em situação de vulnerabilidade.</p> <p>Descolonizar o currículo e fortalecer o ensino de história e cultura afro-brasileira e indígena e implementar os territórios étnico-educacionais da educação escolar indígena.</p> <p>Fortalecer os programas e ações para superação do preconceito e discriminação nas escolas (bullying) decorrente sexo, raça, etnia, cor, orientação sexual, identidade de gênero, peso e origem.</p> <p>Promover a educação ambiental, contribuindo para a construção de escolas sustentáveis, e expandir os programas de formação continuada de professores, incluindo cursos de extensão, aperfeiçoamento, especialização, mestrado e doutorado para educadores.</p> <p>Ampliar as cotas sociais nas redes públicas de ensino técnico e superior destinados aos estudantes oriundos de escolas públicas, observando a reserva de vagas aos</p>
<b>EDUCAÇÃO PARA AS RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS E DIVERSIDADE</b>	Pouco espaço na agenda atual	Fortalecimento da educação para as relações étnico-raciais e diversidade	Estratégia de implementação, falta de vagas e ampliação das cotas, currículo, qualificação dos cursos, formação de profissionais e investimentos	

ASPECTO	SITUAÇÃO EXISTENTE	SITUAÇÃO DESEJÁVEL	PROBLEMA/OBSTÁCULO	PROPOSTA
				<p>autodeclarados pretos, pardos e indígenas.</p> <p>Ampliar as cotas sociais nas redes públicas de ensino técnico e superior destinados aos estudantes oriundos de escolas públicas, observando a reserva de vagas aos autodeclarados pretos, pardos e indígenas.</p> <p>Aprimorar e apoiar a capacitação em mediação de conflitos como forma de difusão da Cultura de Paz nas unidades educacionais e prevenção da violência.</p> <p>Reconhecer e valorizar as diferentes identidades e necessidades educacionais no campo, quilombola, indígena, ribeirinha e da floresta.</p> <p>Fortalecer a educação do campo, indígena e quilombola, investindo na formação de professores, na construção e reforma de escolas e na aquisição de veículos adequados ao transporte escolar seguro.</p> <p>Garantir oferta pública de ensino médio e EJA, integrada à formação profissional aos jovens do campo, assegurando condições de permanência na sua própria comunidade.</p> <p>Fomentar a pedagogia da alternância e a articulação da formação geral e técnica-profissional para os estudantes do ensino médio e a educação de jovens e adultos na educação do campo.</p> <p>Estimular o desenvolvimento de pedagogias próprias, currículos diferenciados e específicos, novas formas de organização do trabalho escolar, garantindo o funcionamento das escolas do campo, indígenas e quilombola.</p> <p>Expandir os territórios etnoeducacionais.</p>
<b>EDUCAÇÃO NO CAMPO, INDÍGENAS E QUILOMBOLAS</b>	Pouco espaço na agenda atual	Fortalecimento da educação no campo, indígenas e quilombolas	Estratégia de implementação, falta de vagas e ampliação das cotas, currículo, qualificação dos cursos, formação de profissionais e investimentos	
<b>FORMAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO</b>	Pouco espaço na agenda atual	Fortalecimento das ações de valorização dos profissionais de educação	Precarização e baixa valorização dos profissionais da educação	<p>Promover a formação, a educação permanente, a qualificação, a valorização dos profissionais da educação, a despreciação e a democratização das relações de trabalho dos profissionais da educação na Educação Básica.</p> <p>Fortalecer o piso salarial nacional do magistério e expandi-lo para alcançar todos os profissionais da educação.</p> <p>Instituir a lei de diretrizes nacionais da carreira de magistério da educação básica.</p> <p>Fortalecer o Profucionário e os demais programas de qualificação dos profissionais da educação básica, ampliando as oportunidades de formação, em cooperação com Estados, Distrito Federal e municípios.</p>

ASPECTO	SITUAÇÃO EXISTENTE	SITUAÇÃO DESEJÁVEL	PROBLEMA/OBSTÁCULO	PROPOSTA
<b>GESTÃO</b>			Falta um sistema nacional para organizar a colaboração.	Instituir o Sistema Nacional de Educação (SNE) em regime de colaboração e executar as ações previstas no PNE.
			Baixa ações de indução da gestão democrática	Fortalecer os programas e ações de indução da gestão democrática, como parte da estratégia de assegurar a qualidade social da educação. Priorizar a autonomia das escolas e as decisões coletivas.
			Falta dialogo	Instituir uma instância permanente de diálogo e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.
			Falta legislação	Editar a lei federal de diretrizes nacionais da gestão democrática.
<b>GASTO E FINANCIAMENTO</b>				Ampliar a inclusão digital de alunos e trabalhadores da educação e valorizar a participação também por essas vias.
			Baixa valorização da participação e apoio a comunidade	Apoiar o fortalecimento e investir na formação dos integrantes de Conselhos, Colegiados Interfederativos e Setoriais, Fóruns e Conferências nos três níveis federativos.
				Ampliar a assistência técnica e pedagógica direta aos sistemas estaduais e municipais. Promover a participação da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico das unidades educacionais.
<b>REGULAÇÃO</b>				Garantir o financiamento estável e sustentável da Educação. Tornar o Fundeb um fundo permanente. Ampliar a participação da União no financiamento da educação ofertada pelos Estados, DF e Municípios.
		Legislação (EC-95) atual impede gastos	Garantia dos gastos de acordo com a Meta 20 do PNE	Retomar a Lei da Partilha de Produção de Petróleo no Pré-sal e regulamentar a aplicação dos recursos oriundos dos royalties do petróleo e do Fundo Social do Pré-sal na educação. Definição do Custo Aluno Qualidade - CAQ com os objetivos de estabelecer um padrão nacional de qualidade, de superar as desigualdades regionais e de ancorar a política de financiamento.
<b>CONTROLE SOCIAL</b>			Insuficientes controles para regulação do setor privado	Contar a oligopolização da educação. Aprimorar o marco regulatório, para o controle da prestação e da qualidade dos serviços educacionais fornecidos pelos setores privados
		Ampliação e fortalecimento dos espaços de participação.	Poucos canais de interação e de controle social	Fortalecer as instâncias do controle social e os canais de interação com a população, com garantia de transparência e participação cidadã.

**QUADRO 4 – CONDIÇÕES MATERIAIS URBANAS: SITUAÇÃO DESEJÁVEL, PROBLEMAS E PROPOSTAS**

ASPECTO	SITUAÇÃO EXISTENTE	SITUAÇÃO DESEJÁVEL	PROBLEMA/OBSTÁCULO	PROPOSTA
<b>INSTITUCIONAL</b>	Desenvolvimento Urbano	Planejamento urbano que democratize o direito a cidade	<p>Políticas públicas pouco harmoniosas com os planos diretores</p> <p>Falta políticas específicas para as regiões metropolitanas</p> <p>Espaços urbanos pouco utilizados e baixa participação popular</p> <p>Retomar o MCMV de acordo com uma revisão do Plano Nacional de Habitação (PNH).</p>	<p>Fazer cumprir a função social da propriedade</p> <p>Combinar as políticas nacionais (de habitação, saneamento e mobilidade) com os Planos Diretores municipais</p> <p>Elaborar proposta de programa específico para Regiões Metropolitanas</p> <p>Democratizar os espaços urbanos e incorporar a participação popular</p> <p>Eliminar o déficit habitacional</p>
	Habitação	Elevado déficit habitacional e moradias inadequadas.	Habitação digna para todos	<p>Diminuir os altos custos ambientais e sociais dos deslocamentos.</p> <p>Alto custo das tarifas aos usuários</p>
	Mobilidade	Altos custos ambientais e sociais dos deslocamentos.	Deslocamentos de pessoas e bens com baixos custos ambientais, sociais e econômicos.	<p>Falta de disposição e recursos para aplicar o Programa Nacional de Resíduos Sólidos</p> <p>Mudar o tipo da frota de ônibus nas licitações, mas existe a objeção por parte dos donos das empresas de transporte</p> <p>As recomendações foram objeto de Acordo da COP15, da qual o Brasil é signatário.</p>
<b>INFRAESTRUTURA</b>	Meio ambiente urbano	Graves problemas ambientais	<p>Falta de disposição e recursos para aplicar o Programa Nacional de Resíduos Sólidos</p> <p>Mudar o tipo da frota de ônibus nas licitações, mas existe a objeção por parte dos donos das empresas de transporte</p> <p>As recomendações foram objeto de Acordo da COP15, da qual o Brasil é signatário.</p>	<p>Diminuir os graves problemas ambientais</p> <p>Necessidade de alterar o uso dos combustíveis fósseis</p>
				<p>Fazer observar as recomendações dos ODS</p>



## EIXO 5

# COMO AUMENTAR NOSSA INFRAESTRUTURA DE BENS COMUNS?

Coordenador: Esther Bemerguy  
Secretário executivo: Marcelo Manzano

## SUMÁRIO

Como aumentar a nossa infraestrutura de bens comuns?.....	203
Visão sistêmica e territorializada.....	203
A infraestrutura voltada para a sociobiodiversidade brasileira, bem comum prioritário.....	205
Regulação, financiamento e governança da infraestrutura.....	205
O desafio do financiamento da infraestrutura.....	206
- BNDES: Importante, mas necessita de reforço.....	209
- BNDES e o investimento anticíclico da infraestrutura.....	210
- O papel do BNDES como banco de desenvolvimento versus sua atuação como banco de investimento.....	211
- Propostas de alavancagens alternativas, não diretamente determinadas pelo mercado.....	212
- Utilização das Reservas Internacionais para financiar investimentos em Infraestrutura.....	212
- Maior articulação com o Banco do BRICS.....	213
- A entrada de Fundos de investimento internacionais.....	213
- Mercado de capitais como fonte de financiamento.....	214
Infraestrutura do conhecimento.....	216
Mobilidade urbana.....	218
Logística.....	221
Transporte rodoviário.....	224
Aviação civil.....	225
Transporte aquaviário.....	226
Transporte terrestre.....	227
Fundamentação para o debate.....	227
Desafios do contexto.....	227
Investimentos em infraestrutura e crescimento econômico.....	228
Por que o investimento em infraestrutura é visto como responsabilidade do Estado?.....	228
Infraestrutura e desenvolvimento: os governos Lula e Dilma.....	229
A infraestrutura no primeiro governo Lula - 2003 a 2007.....	230
O Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2007 a 2010.....	232
Melhoria do ambiente de negócios e de incentivo aos investimentos.....	238
A infraestrutura entre 2015 e o Golpe de maio de 2016.....	239

## COMO AUMENTAR NOSSA INFRAESTRUTURA DE BENS COMUNS?

A infraestrutura de bens comuns está diretamente relacionada à qualidade de vida das pessoas e à capacidade produtiva da economia, e tem lugar fundamental no projeto de desenvolvimento inclusivo e soberano do Brasil que o povo quer.

Entre as infraestruturas que impactam mais diretamente a dinâmica econômica estão rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos, energia elétrica. Entre aquelas que dão suporte aos cidadãos e domicílios estão as infraestruturas voltadas para educação, saúde, habitação, mobilidade urbana, saneamento, conhecimentos, telecomunicações.

São bens comuns cujo conteúdo e forma de provisão contribuem para diminuir desigualdades entre pessoas e territórios ou para concentrar renda e oportunidades. Dificultam ou são vetores para fortalecimento da indústria, construção e circulação de conhecimentos. Constrangem ou amplificam a soberania brasileira e a integração econômica e social do país com outras nações.

No Brasil que o povo quer trata-se de aumentar a infraestrutura de bens comuns que atenda às necessidades e alavanque desenvolvimento territorial e regional; sustente provisão de direitos na forma de bens e serviços à população e promova proteção da biodiversidade. Que considere a dimensão continental do País, a complexidade de sua economia e a diversidade de culturas, saberes e ambientes que dele fazem parte e constituem sua identidade.

São propostas, neste sentido, estratégias articuladas em três grandes eixos de atuação:

1. Planejar, executar e acompanhar o provimento de infraestruturas tendo visão sistêmica e territorializada na articulação com o desenvolvimento local, com participação social e diálogo federativo para soluções e arranjos adequados.

2. Incluir os conhecimentos dos povos dos territórios, em toda sua diversidade, na concepção, construção e gestão dos bens coletivos. Agregar, dessa forma, técnicas e capacidades

de produção, organização social e interação com a natureza, lançando mão do principal ativo brasileiro para o desenvolvimento, que é a sua sociobiodiversidade.

3. Avançar na regulação adequada a este projeto; na arquitetura de financiamento, articulando investimentos públicos e privados; e na governança dos bens comuns, envolvendo entes federados e controle social.

Muito se aprendeu com os governos Lula e Dilma sobre a capacidade de – com planejamento com visão de futuro, arranjos adequados, coordenação e indução – mobilizar investimentos privados. E o fabuloso retorno do investimento em infraestrutura na dinamização da economia, inclusive em momentos de crise.

Não menos importante que o enfrentamento da pobreza, o espaço de segmentos sociais vulneráveis do campo e das cidades e a constituição dos sistemas universais de bem-estar, como nas áreas de saúde e educação, constituem transformações que confirmam a possibilidade de mudança estrutural de um país marcado pelo seu passado escravagista, desigual e excludente. Esse modelo foi alavancado pela ação do Estado por meio de inovadores arranjos de políticas públicas, uso de fundos públicos e atuação de bancos públicos e empresas estatais.

Cabe retomar esse projeto e avançar, contribuindo para o desenvolvimento regional e territorial, dinâmico e enraizado, e o desenvolvimento nacional soberano, que dialoga com a diversidade de saberes, culturas e ambientes do País.

### VISÃO SISTÊMICA E TERRITORIALIZADA

A visão sistêmica e territorializada para o desenvolvimento, ao permitir a convergência de suas indissociáveis dimensões – políticas, econômicas, sociais e ambientais –, descortina importantes avenidas para ampliar as conquistas alcançadas, além de consolidá-las.

Por um lado, de ampliar os resultados positivos obtidos com as políticas de infraestrutura, inclusive estimulando e movimentando um importante contingente de demanda nas diferentes regiões do país, em particular as menos desenvolvidas. Por outro lado, permite avançar na mobilização, integração e enraizamento de capacitações produtivas e inovativas distribuídas pelo território brasileiro, assim como o desenvolvimento e a sustentabilidade socioambiental.

Desde sua concepção, implantação e funcionamento, cada projeto de infraestrutura mobiliza direta e indiretamente, um vasto conjunto de bens e serviços, daqueles mais tradicionais aos de maior conteúdo tecnológico.

Em um país com a dimensão brasileira e a grande diversidade econômica, social, cultural e ambiental, manifestam-se ainda com maior clareza as vantagens das políticas territorializadas, coordenadas nas várias escalas e capazes de contemplar as distintas realidades regionais.

O arranjo territorial, baseado na cooperação, confere qualidade na elaboração de projetos e a gestão da execução dos empreendimentos; pode reduzir os impactos negativos; dar maior estabilidade e previsibilidade à provisão de recursos orçamentários e financeiros e fortalecer institucionalmente o território.

Depende de pactuação e cooperação federativa e de processos decisórios participativos, de ampliar a capacidade do Estado brasileiro para lidar com questões multiescalares e determinantes da sociobiodiversidade.

### **O Brasil que o Povo Quer propõe:**

- Conduzir o provimento de infraestruturas envolvendo a sociedade e as esferas da federação para diagnósticos territoriais aprofundados, identificação de complementaridades e convergências, cooperação, construção de agendas comuns e gestão compartilhada.
- Garantir o financiamento e a execução de infraestruturas que respondam às desigualdades locais e regionais, enfrentando o cenário de assimetrias de recursos e responsabiliza-

ção no atual pacto federativo brasileiro.

- Ampliar as ferramentas de cooperação federativa para infraestruturas, e a capacidade dos estados e municípios, constrangidos pela dívida pública, financiarem esse eixo fundamental para seu desenvolvimento. Recuperar o potencial dos investimentos estaduais, e promovê-lo de forma articulada com os demais entes, pode significar geração de emprego e de recursos melhor distribuídos no território brasileiro.
- Valorizar e ampliar, no provimento das infraestruturas, as capacidades locais e nacionais de produção de equipamentos, sistemas e demais insumos, induzindo cadeias produtivas e APLs, contextualizando e agregando valor e qualidade aos mesmos. Especialmente aquelas que privilegiem o desenvolvimento das capacitações produtivas e inovativas ao aumento da qualidade da provisão de alimentos, saúde, educação, habitação, saneamento, água e energia, tratamento de resíduos, mobilidade, cultura e outros serviços públicos essenciais.
- Desenvolver um amplo projeto de infraestrutura logística, visando o desenvolvimento territorial equitativo; coordenado com política de transporte multimodal.
- Priorizar infraestruturas coletivas de produção e comercialização de bens e serviços e da articulação entre governos locais, estaduais e federal, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisas.
- Fortalecer os bancos do Nordeste, da Amazônia e incentivar a criação de novos bancos estaduais. Fortalecer os Fundos Constitucionais de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-oeste e os Fundos de Desenvolvimento do NE, Amazônia e CO; incentivar a criação de novos fundos de desenvolvimento estaduais e municipais, especialmente para infraestrutura, saúde, educação e segurança.
- Desenvolver novos marcos regulatórios que permitam recortes territoriais nas políticas de financiamento do desenvolvimento por parte do BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.
- Garantir participação popular desde o plane-

jamento estratégico até a elaboração de planos e projetos, acompanhamento dos grandes investimentos, ampliando a qualidade e a adequação do investimento e minorando impactos negativos.

### **A INFRAESTRUTURA VOLTADA PARA A SOCIOBIODIVERSIDADE BRASILEIRA, BEM COMO PRIORITÁRIO**

Associada à diversidade da flora e da fauna, o País abriga, também, uma rica sociobiodiversidade, formada por agricultores familiares; assentados da reforma agrária; mais de duzentos Povos Indígenas e vários Povos e Comunidades Tradicionais<sup>1</sup>, que possuem culturas e formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

A sociobiodiversidade, além de contribuir para a formação da identidade cultural brasileira, desempenha um papel muito importante no uso sustentável dos recursos naturais, que resulta na produção de alimentos e na manutenção dos serviços ambientais, tais como: a conservação dos recursos hídricos e dos solos; a reprodução de polinizadores e de inimigos naturais; o sequestro de carbono e a conservação dos recursos genéticos e da agrobiodiversidade.

Os territórios e imóveis rurais ocupados pelas famílias assentadas da reforma agrária, pelos povos indígenas e pelos povos e comunidades tradicionais são responsáveis por uma parcela significativa da cobertura vegetal nativa do País. A manutenção desses ativos decorre do desenvolvimento de práticas agroextrativistas de produção sustentável e demandam infraestrutura para a sua sobrevivência em condições adequadas de vida, de produção, de beneficiamento e de acesso ao mercado.

Incluir a dimensão da sociobiodiversidade no planejamento e execução das infraestruturas

contribui para ampliar benefícios, no atendimento adequado às necessidades essenciais da população brasileira como um todo – e não apenas parte dela, e diminuir externalidades negativas. De maneira mais ampla, trata-se de aproveitar e dinamizar verdadeiros reservatórios de conhecimento existentes no vasto território brasileiro.

### **O Brasil que o Povo Quer propõe:**

- Incluir, no planejamento e provimento de infraestruturas, sistemas de produção e inovação apropriados, fundados na diversidade ambiental e sociocultural, com suas formas próprias de relacionamento entre natureza, economia e cultura.
- Garantir infraestrutura necessária à qualidade de vida e produção dos diferentes povos, em diálogo com seus saberes e culturas, envolvendo Agricultura Familiar, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais de matriz africana e territórios quilombolas em cooperativas e associações. Envolver as populações ligadas diretamente à sociobiodiversidade no provimento das infraestruturas, ampliando fontes de trabalho e renda.
- Respeitar os direitos dos povos que integram a sociobiodiversidade à consulta e ao consentimento prévio e informado sobre a implantação de projetos e políticas que possam impactar seus territórios e seus modos de vida, especialmente em face da implantação de grandes projetos de infraestrutura.
- Garantir infraestrutura necessária à manutenção das Unidades de Conservação, especialmente de uso sustentável, produção e circulação do conhecimento.

### **REGULAÇÃO, FINANCIAMENTO E GOVERNANÇA DA INFRAESTRUTURA**

Analistas apontam que embora os investimentos em infraestrutura tenham crescido

1. Comunidades quilombolas; povos ciganos, povos e comunidades de terreiro e de matriz africana, faxinalenses, catadoras de mangaba, quebradeiras de coco-de-babaçu, comunidades pantaneiras, ribeirinhas, pescadores e pescadoras artesanais, caiçaras, extrativistas, povos pomeranos, retiros do Araguaia, comunidades de fundo e fecho de pasto, comunidades extrativistas do cerrado, entre outros

ao longo dos anos 2000 até alcançarem algo em torno de 3% do PIB, esse patamar é, ainda, insuficiente. Estima-se que apenas para suprir o déficit atual em infraestrutura econômica seria necessário um volume de investimentos da ordem de US\$ 500 bilhões (mais de R\$ 1,5 trilhão), sendo que, para nos aproximarmos do padrão de outros países emergentes, precisaríamos seguir gastando por anos a fio algo entre 4% e 5% do PIB apenas com infraestrutura econômica. Observe-se que esses dados não incluem itens importantes do investimento em infraestrutura social.

As carências são diversas e os desafios imensos. Apenas para citar alguns exemplos, vale lembrar que um em cada seis brasileiros (35 milhões de pessoas) ainda não tem acesso à água tratada e que metade das residências brasileiras não contam com coleta de esgoto. Na logística de transporte, o nosso atraso em relação a outros países de dimensão territorial parecida é bastante significativo: enquanto no Brasil há cerca de 30 mil quilômetros de ferrovias, os EUA possuem 227 mil quilômetros, a China tem 80 mil quilômetros e a Índia 63 mil. Além disso, em 2015 o conjunto de linhas de metrô em funcionamento no Brasil não alcançava sequer 310 quilômetros, menos do que o total instalado na cidade de Londres (402 quilômetros).

Essas infraestruturas estão fortemente vinculadas à capacidade pública de investimento e coordenação pois, em geral, envolvem recursos vultosos pelo tamanho mínimo requerido, têm longa maturação e, por conseguinte, o retorno só aparece no longo prazo. Além das limitações de acesso a recursos de longo prazo pelo setor privado, o preço de mercado desses bens se situa abaixo do preço que deveria ser cobrado. E a oferta desses bens pelo mercado, em geral, é menor do que o que seria desejável para o benefício da sociedade.

No Brasil, o investimento em infraestrutura tem se efetivado por meio do investimento público e de parcerias público-privadas. Porém, no atual cenário de degradação dos investimentos, será necessário um novo esforço de organização dos mecanismos que foram fundamentais nos governos Lula e Dilma,

como o FAT, FGTS, o próprio BNDES e outros Bancos e fundos públicos.

Além da recuperação necessária desses instrumentos, caberão novos arranjos para o financiamento da infraestrutura, envolvendo recursos públicos e privados. Implica em avançar na regulação dos investimentos em infraestruturas, em diálogo com órgãos de controle; e na governança dos bens comuns, com responsabilidades e capacidade compartilhadas entre entes federados e controle social. O impacto do provimento de infraestruturas na dinâmica econômica se reverte em capacidade de entes públicos e privados de investimento e produção.

### O desafio do financiamento da infraestrutura

Um dos grandes desafios para o desenvolvimento econômico, industrial e dos recursos naturais, de forma incluyente e distributiva, é a retomada do investimento, especialmente daquele voltado para ampliação da infraestrutura econômica e social e expansão do investimento privado, gerador de empregos, além da ampliação das atividades de crescimento das oportunidades de renda e trabalho.

No caso brasileiro, o Investimento em Infraestrutura tem se efetivado principalmente por meio do Investimento Público e de parcerias público-privadas. A principal fonte de recursos, que, historicamente, viabiliza esses investimentos é o BNDES, outros bancos e fundos públicos, como os Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Ainda que o setor público tenha um papel fundamental neste processo, por meio da necessária retomada da construção de infraestrutura produtiva e social no país, o investimento privado precisa ser induzido, orientado e estimulado.

Um dos maiores dilemas históricos da economia brasileira é sua incapacidade de prover financiamento adequado de longo prazo para os investimentos produtivos e em infraestrutura, em particular aqueles de prazos mais longos e maiores volumes. A estrutura bancária

ria concentrada, as elevadas taxas reais de juros e a manutenção da liquidez no curto prazo levam a uma escassez de financiamento longo por parte do sistema bancário e financeiro. Além do pequeno volume, os preços e prazos deste tipo de financiamento são inadequados para os projetos de maior monta ou de mais longa maturação.

O papel do Estado como regulador e como financiador de fundos de longo prazo necessita ser redirecionado para aqueles setores com maiores encadeamentos para o conjunto da cadeia produtiva, aumento da autonomia nacional e inovações tecnológicas.

A primeira medida para construir as condições adequadas para o financiamento privado de projetos de investimento se encontra na condução da política monetária. Não é viável, do ponto de vista privado, se imiscuir em projetos arriscados de longo prazo, que exigem o congelamento do ativo por um prazo prolongado (com limites a alavancagem colocados pela regra de Basileia), se existe à disposição dos investidores financeiros títulos públicos líquidos, seguros e que pagam uma elevada taxa de juros real. Sendo assim, só é possível se cogitar a possibilidade de deslocar os capitais privados para o longo prazo se os investimentos líquidos de curto prazo deixarem de apresentar uma remuneração atrativa.

Ainda que a SELIC nominal esteja sendo reduzida, como a inflação desabou por causa da recessão, os juros básicos reais continuam muito mais elevados do que os juros internacionais, impactando a atratividade de poupanças globais, estimulando os investimentos financeiros não produtivos e dificultando os investimentos em aumento de capacidade e inovações tecnológicas. É preciso reverter este processo com profundos impactos de concentração de renda porque os apropriadores destes rendimentos são uma ínfima minoria do país com poupanças suficientes para estas aplicações. Pelo lado da oferta de recursos, os custos tornam inviável a maioria dos projetos de investimentos e tornam-se um enorme custo fiscal, penalizando a maior parte do Orçamento público que se destina ao pagamento dos juros da dívida pública interna.

Isso implica duas questões que precisam ser enfrentadas previamente: a redução e manutenção da taxa real de juros para patamares internacionais, adequadas ao risco-país que o Brasil apresenta nas últimas décadas; a mudança no perfil da dívida pública, com maior emissão de títulos pré-fixados e redução dos títulos ligados à taxa SELIC e à inflação, o que impõe riscos de perda patrimonial para os agentes que pretendem deixar seus recursos parados no curto prazo.

Reduzir as taxas de juros tem impactos também sobre o endividamento das pessoas e empresas que podem renegociar suas dívidas, abrindo espaços para estimular investimentos e consumo, necessários para a retomada da economia.

Mesmo se superadas essas barreiras, outras questões de cunho institucional surgem caso o objeto seja construir mecanismos eficazes de financiamento de investimentos produtivos. Seria importante, por exemplo, aumentar a competitividade bancária, reduzindo os elevados *spreads* bancários, que decorrem em parte da falta de opções entre os demandantes de crédito. Para isso, os bancos públicos podem jogar um papel importante, mas seria indispensável repensar a estrutura bancária nacional, que carece de bancos regionais, caixas econômicas e outras instituições financeiras típicas de sistemas bancários desenvolvidos, concentrando quase todo o capital em poucas instituições bancárias universais.

Em segundo lugar, seria importante alongar o *funding* dos bancos privados, seja através de incentivos e regulamentações, seja através do alongamento do perfil da dívida pública. Atualmente, os bancos privados quase não possuem *funding* de longo prazo, o que dificulta a concessão de empréstimos longos. Isso, em grande medida, está ligado ao perfil de curto prazo da dívida pública e à elevada preferência pela liquidez dos investidores financeiros, acostumados com o ganho fácil de baixo risco. Incentivar aplicações mais longas, emitir títulos de prazo maior e regular a alocação de capital de fundos pode ajudar no processo de alongamento do *funding* das instituições bancárias privadas, possibilitando que elas emprestem a prazos maiores sem incor-

rerem em grandes descasamentos de prazo.

Há também iniciativas possíveis no lado fiscal. Um dos mecanismos de redirecionamento destes recursos é o aumento do Imposto de renda sobre os rendimentos financeiros, que hoje têm uma alíquota de 15%, enquanto os assalariados pagam 27,5% de IRPF por seus salários. Aumentar a alíquota destes rendimentos financeiros, a partir de um determinado nível que possibilitasse a diferenciação dos mecanismos de proteção das rendas familiares de baixo e médio porte dos grandes investidores, desestimularia a especulação financeira, reforçaria o caixa do governo e inibiria os investimentos não produtivos.

Um dos elementos mais nebulosos neste enorme movimento de capitais especulativos e sua pouca transparência. Um dos mecanismos para revelar estes fluxos, expondo a evasão fiscal e os comportamentos ilegais, é a reinstituição da CPMF, com alíquota muito baixa, de forma a possibilitar o rastreamento destes movimentos e inibir as transações não explícitas, permitindo uma maior definição de bases tributárias para os rendimentos financeiros.

O que se propõe é que se avance na análise de um modelo de financiamento do Investimento e, dentro dele, da infraestrutura, que mantenha o papel institucional do BNDES articulado a outros financiamentos públicos, mas que também se busque inovações institucionais, visando: a incorporação de uma maior atuação do setor privado via lançamento de títulos de dívida em mercado de capitais; a articulação de novas engenharias financeiras capazes de atrair o capital privado para financiar esses projetos, inclusive de estrangeiros.

Ou seja, os termos do debate proposto é o de uma mudança no modelo de financiamento pretérito, na medida em que também se considera importante gerar novas formas de captação de recursos para o BNDES e que se indica a importância de novas formas de financiamento articulando o capital privado.

Defende-se a manutenção do papel dos bancos públicos no financiamento de longo prazo, destacando a importância de seu papel direcionador de recursos e também de seu papel

anticíclico, e, ao mesmo tempo, considera-se essencial destravar a dinâmica curto prazista da economia brasileira, que se casa com os anseios dos capitais voláteis internacionais em sua busca de ganhos conjunturais. Pela via de argumentos diametralmente distintos dos apresentados por aqueles que criticam a atuação do Estado, considera-se que a alavancagem de recursos em mercado de capitais fica, em parte, obstada pelos ganhos expressivos e sem risco vinculados a aplicações em títulos da dívida pública interna.

Nesses termos, no âmbito de uma nova proposta de governo, deve-se discutir a necessidade de mudanças institucionais na dinâmica da negociação da dívida pública; na relação institucional existente entre Balanço de Pagamentos X Banco Central X Tesouro Nacional.

A própria discussão do *funding* do BNDES está inscrita nesse debate, na medida em que é necessário ficar clara a dinâmica financeira da dívida pública e o fato de que os direcionamentos de recursos ao BNDES não são os causadores do referido salto, sendo que a própria dinâmica da dívida deve ser relativizada. Ou seja, uma das questões importantes do debate do financiamento da infraestrutura está ligada às fontes de *funding* do BNDES, que tiveram forte relação com repasses do Tesouro.

No entanto, para além disso, a proposta deve considerar o fato de que a convergência da taxa de juros doméstica a níveis compatíveis com a média mundial é complexa e pode demorar. O BNDES continua central ao financiamento do Investimento, e mais especificamente da infraestrutura.

Para se ter uma ideia da relevância das taxas subsidiadas do BNDES, é importante apreender que a dinâmica da rentabilidade de um banco público tem parâmetro distinto da apresentada pelo setor privado. Seu alvo de rentabilidade – embutido nos *spreads* cobrados, de forma a conferir sustentabilidade a seu patrimônio e a sua base de capital – é mais baixo que o de um banco privado e sua aversão ao risco é menor. Enquanto que entre 2011 e 2016 a margem bruta de intermediação financeira (*spread* total) do BNDES foi em

média de 1,7% a.a.; o spread médio do sistema financeiro às empresas nas operações de crédito livre foi de 25,9% a.a.

### **BNDES: Importante, mas necessita de reforço**

Diante da dificuldade de mobilizar os capitais privados para o financiamento de investimentos de longo prazo, a existência de um banco público voltado para o financiamento de longo prazo (BNDES) foi fundamental para prover crédito adequado para os projetos de investimento, por meio da adoção de taxas de juros reais mais baixas e prazos mais longos. Apesar de jogar esse papel fundamental, o BNDES não deveria carregar sozinho o papel de financiador do desenvolvimento brasileiro, sendo necessária a construção de instrumentos privados que direcionem os capitais empoçados no curto prazo (em particular em títulos da dívida pública) para o longo prazo, criando as condições de financiamento de projetos produtivos através do financiamento privado, como já mencionado anteriormente.

Desde a sua criação, o BNDES foi um importante agente na política de infraestruturas e de internalização da base produtiva, tendo os setores de bens de capital e insumos básicos recebido grandes aportes por parte do Banco, com o intuito de aumentar a capacidade do parque industrial nacional. Nos anos 1980, o Banco ganha em seu nome a palavra Social, em resposta ao aumento das preocupações com as políticas de desenvolvimento social. Na década de 1990, marcada por um movimento de baixo crescimento do país e por amplo programa de desestatização, a opção do governo Fernando Henrique Cardoso foi direcionar o Banco para o financiamento do processo de alienação das empresas estatais

O Banco conta com uma estrutura de capital com diferentes fontes, essencialmente compulsórias. Até os anos 2000, o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) se apresentava como a principal, mas, ao longo da evolução das liberações de recursos pelo Banco, não houve uma incorporação efetiva de outras vultosas fontes de captação. No que se refere ao *funding* do BNDES, a não modificação das fontes

de captação do mesmo se apresenta como um fator relevante, na medida em que as fontes de recursos para as empresas, via mercado de capitais, não avançaram nas magnitudes requeridas e nem os bancos privados entraram na seara do longo prazo.

A problemática da estrutura do *funding* do Banco se apresenta à medida em que a expansão das liberações de financiamento vai crescendo de patamar. Mesmo antes de 2008, o Tesouro Nacional já complementava as fontes tradicionais de captação do BNDES, e após 2008 esses aportes cresceram (de 1,1% do PIB em 2008 para 8,6% do PIB em 2014). Nessa configuração, o Tesouro Nacional direciona recursos ao BNDES, ficando credor do mesmo (operação de Ativo) e emite títulos da dívida interna para efetuar tal operação (operação de Passivo). Nesses termos, aumenta a Dívida Bruta do Setor Público, mas não a Líquida, uma vez que também se observa um crescimento dos Ativos do governo.

Ocorre, no entanto, que os títulos lançados pelo Tesouro pagam um pouco mais que a taxa SELIC (Passivo), enquanto que os pagamentos do BNDES ao Tesouro estavam indexados à TJLP (Ativo), em níveis mais baixos do que os envolvidos nos pagamentos do Tesouro pelos títulos lançados para efetuar a operação de apoio ao BNDES.

Ou seja, por essa modalidade, de certa forma, se reestabeleceu o *funding* para a expansão dos recursos pós 2008, mas gerou-se um custo fiscal que seria tanto maior, quanto maior fosse a diferença entre a TJLP e a SELIC. No entanto, é preciso observar que, para o mesmo ano, as fontes de recursos incluíam os retornos sobre o capital próprio em montantes superiores a 70% do *funding*, numa proporção muito maior do que os recursos oriundos do Tesouro (19,5%), em 2014.

A composição da carteira do BNDES, frente aos demais bancos que operam no Sistema Financeiro Nacional (SFN), mostra a qualidade e solidez com que o banco opera. Segundo os dados do próprio BNDES, 99,7% da sua carteira tem *rating* entre A e C; num nível bastante superior à média dos bancos do SFN.

O índice referente à relação entre os créditos concedidos por cada banco e o PIB de seu respectivo país (2013) coloca o banco brasileiro entre os principais bancos de desenvolvimento mundiais.

### **BNDES e o investimento anticíclico da infraestrutura**

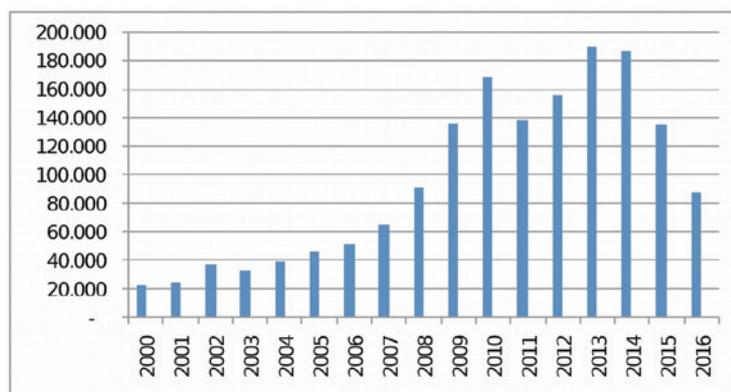
Em termos da periodicidade, observa-se que o período 2003-2007, especialmente após a implantação do PAC, se apresenta como uma fase de expansão dos créditos e do papel do BNDES no financiamento da infraestrutura no Brasil. O salto pós 2006 pode ser constatado no gráfico a seguir. O interregno 2008-2010 é aquele de maior dinamismo de liberações, explicitando-se o papel anticíclico do Banco. A forte aceleração se deu puxada por comércio e serviços e, secundariamente, por finan-

ciamentos à infraestrutura.

É possível observar, paralelamente, a desaceleração dos créditos do BNDES em 2011 e 2012, sendo clara a menor liberação do crédito à infraestrutura. Essa queda vem junto com uma redução dos investimentos públicos e, também, das empresas estatais. Esses dois fatores, em conjunto com a redução das liberações do BNDES, são importantes para explicar a queda da Formação Bruta de capital Fixo (FBCF), especialmente em máquinas e equipamentos.

É importante destacar que aos recursos disponibilizados pelo BNDES para o financiamento de infraestrutura se somam os de outros bancos públicos, como os da Caixa Econômica Federal (CEF). O fato importante nesse desenho é o protagonismo do Setor Público nesse tipo de financiamento no País.

Desembolsos totais do BNDES em R\$ milhões correntes



Fonte: BNDES

Entre 2010 e 2014, os desembolsos do BNDES e da CEF alavancaram, em média, 56,4% dos investimentos totais em infraestrutura, excluindo-se os aportes orçamentários vindos direto dos governos. Um levantamento discriminando as fontes de recursos dos investimentos em infraestrutura no Brasil em 2014 confirma a dominância do setor público. Nesse ano, o governo participou de 83% dos financiamentos dos investimentos em infraestrutura. No caso do setor de transportes, a participação do governo foi de 84% dos financiamentos; em saneamento, 91%; e 96% em telecomunicações.

No Setor Elétrico, o financiamento público também continuava dominante no referido ano. A soma da participação dos governos federal e estaduais, BNDES, CEF e fundos de investimentos geridos pelo poder público foi responsável, em 2014, por 55% dos financiamentos dos Investimentos do setor, com destaque especial para o BNDES. Note-se que para o Setor Elétrico o financiamento privado teve participação expressiva e parte dos recursos adveio do lançamento de debêntures.

O Financiamento do BNDES ainda se apresenta como central para o avanço das PPPs

também no setor de Transportes, sendo que BNDES e CEF são responsáveis pelo direcionamento de 46% dos recursos para os Investimentos do setor. Em alguns dos modais do setor de transporte, a atuação do setor privado tem crescido, ainda que não de forma dominante. Destaquem-se os empréstimos do Banco Mundial, IFC, Exim Bank e BID; o lançamento de debêntures de infraestrutura; Fundos de Infraestrutura; FIPs e mesmo recursos vindos de sistemas de *project finance*.

No caso do financiamento dos setores de Saneamento, o Setor Público, especialmente os governos subnacionais, tem, igualmente, um papel central (82% do total), mas aí é a Caixa Econômica quem domina o financiamento dos empreendimentos, tendo sido responsável por 55% do total dos recursos liberados ao mesmo em 2014. A gestão do saneamento é liderada, basicamente, por empresas e autarquias estaduais, porém os gastos diretos dos governos estaduais representam apenas 3,6% do total, sendo o financiamento da CEF que alavanca os investimentos no setor.

Já nas telecomunicações, a maior parte dos investimentos advém de agentes privados. No mesmo ano de 2014, o setor público foi responsável por 18% do financiamento total, sendo que o financiamento com capital próprio foi equivalente a 47%; a emissão de debêntures respondeu por 0,6%; e os empréstimos concedidos por bancos estrangeiros representaram 0,7%.

### **O papel do BNDES como banco de desenvolvimento versus sua atuação como banco de investimento**

O BNDES tem sido um agente fundamental no fornecimento de recursos de longo prazo para o desenvolvimento nacional. Não somente foi um fornecedor de crédito para investimentos dos grandes projetos e garantidor dos empréstimos para pequenas e médias empresas, como tem uma atuação importante no mercado de equities, participando através do BNDESPAR, diretamente do capital de muitas empresas e fundos de investimento.

Era também uma versão brasileira do EXIM Bank americano, financiando as exportações de serviços e internacionalização de grupos econômicos brasileiros, além de, através do FINAME, promover estímulos a compras de máquinas e equipamentos no Brasil.

Entretanto, com o atual governo, há um risco elevado de o BNDES, enquanto um banco de desenvolvimento promotor dos investimentos, ser desmontado em um prazo relativamente curto, numa tentativa de transformá-lo em mais uma entidade do mercado financeiro que administra portfólios de investidores.

Um banco de desenvolvimento só tem sentido se o governo que o comanda vê valor na sua atuação. O atual governo está forçando o BNDES a se ajustar como banco de investimento, mais do que banco de desenvolvimento, além de pressionar a entidade para antecipação de pagamentos de dividendos para ajudar o governo Central a enfrentar seus desafios fiscais. O governo de Temer está forçando o BNDES a pagar antecipadamente empréstimos do Tesouro Nacional ao Banco, tomados por prazos muito longos, que serviriam como *funding* para expandir suas atividades na promoção do investimento produtivo. A política de aceleração dos repagamentos dos créditos do Tesouro Nacional comprometerá a liquidez própria da instituição nos próximos anos, principalmente em um cenário de retomada do investimento.

A partir do final de 2015 observamos a queda vertiginosa dos financiamentos do BNDES, numa situação em que o debate sobre o crescimento da Dívida Bruta do Setor Público e da deterioração do Resultado Primário do Setor Público passaram a estar no foco das discussões, em conjunto com o movimento do golpe que destituiu a presidente Dilma.

A política de forte desaceleração passou a ser a tônica central do governo e as críticas ao papel dos bancos públicos se avolumaram, retornando-se ao diagnóstico de que os mesmos geravam distorções de taxas, pelos subsídios oferecidos; conclusões similares aos debates do início dos anos 1990, quando no governo de Fernando Henrique Cardoso tam-

bém despontavam as vozes críticas às captações compulsórias e aos bancos públicos.

Ao encontro desse ideário mais liberalizante, onde a redução dos Gastos Públicos é o caminho para a normalização, é que as modificações recentes têm se direcionado. Para além da própria criação da TLP e da ideia de securitizar os créditos do BNDES, vendendo-os em mercado, outras iniciativas têm sido tomadas, no sentido de que se avance no modelo de lançar títulos de dívida em mercados de capitais.

O BNDES deixará de atuar como um mecanismo de proteção dos produtores nacionais de máquinas e equipamentos que praticam elevados níveis de nacionalização. Não poderá também exercer o papel de “financiador de última instância” dos projetos de investimento, como ocorreu em 2008 e 2009. Perderá, assim, a capacidade de realizar atuações de fomento e ações anticíclicas.

A perspectiva de um período prolongado de taxas de juros de mercado relativamente baixas e a criação da TLP muda o posicionamento de mercado da instituição em termos de preço. Com a queda da SELIC e a substituição da TJLP pela TLP, os diferenciais de taxas de juros dos recursos do BNDES em relação ao mercado se tornam muito pequenos, inviabilizando a função de fomento de investimentos do BNDES.

A política de fortalecimento das empresas nacionais para enfrentar a competição globalizada e viabilizar a expansão do país para outras fronteiras praticada pelo BNDES, e comum nos bancos de desenvolvimento, foi criminalizada na Lava Jato. Neste sentido, é necessário reafirmar que o BNDES não pode se furtar a este papel de estimular a internacionalização de grandes empresas brasileiras.

Porém, o fator reputacional, pela sua dimensão política, é aquele que é mais difícil de ser incorporado a um cenário prospectivo. Seus impactos negativos afetam tanto as operações ativas – empréstimos – como as passivas – captação de recursos – do BNDES. A atuação exagerada e desinformada dos órgãos de controle pode simplesmente imobilizar por muito tempo determina-

dos mecanismos operacionais, até mesmo aqueles que foram menos afetados pelos fatores financeiros, tais como o apoio à exportação e a participação do Banco no mercado acionário (BNDESPar).

### **Propostas de alavancagens alternativas, não diretamente determinadas pelo Mercado**

Tendo em vista as grandes necessidades de Investimento na infraestrutura, para além da atuação do Setor Público via seus bancos e fundos, também se considera importante a indicação de alavancagens alternativas, não diretamente determinadas “pelo mercado”. Destacamos três em particular: a utilização das reservas internacionais para investimentos em infraestrutura, a maior articulação do chamado “Banco dos BRICS” para o financiamento de grandes projetos na área e o estímulo à entrada de fundos internacionais, especialmente os Soberanos, diretamente nos consórcios de infraestrutura.

### **Utilização das Reservas Internacionais para financiar investimentos em Infraestrutura**

O volume das Reservas Internacionais do país poderia ser uma outra fonte de *funding* para projetos de investimentos em infraestrutura e até investimentos privados. Consideramos que há um certo excedente deste volume de reservas que têm um alto custo de carregamento, devido aos diferenciais entre os juros recebidos pelas suas aplicações e os juros domésticos.

Para viabilizar esta utilização será necessário ultrapassar as limitações institucionais nas relações entre Balanço de Pagamentos X Banco Central X Tesouro Nacional.

Tendo estabelecido a existência de uma “folga de reservas” elas constituiriam um fundo para financiamento da infraestrutura, em reais.

A conversão em moeda nacional das reservas seria efetuada paulatinamente, à medida que os títulos de um Fundo a ser constituído e garantido pela folga de reservas forem sendo comprados.

## Maior articulação com o Banco do BRICS

Em um contexto de necessidade de expansão de investimentos em infraestrutura no país, o papel dos bancos e agências multilaterais ganha destaque. Essas instituições, formadas por representantes de diversos países e com o objetivo comum de prover ajuda financeira e investimento em empreendimentos que tragam benefícios sociais e econômicos a países emergentes, têm uma atuação relevante em períodos críticos.

Um importante *player* no financiamento da infraestrutura, e que deve ser mais utilizado, é o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), o chamado “Banco do BRICS”, que representa uma nova fonte de recursos para financiar projetos em áreas estratégicas aos países do bloco, sendo que os recursos da nova instituição poderão ajudar no financiamento privado dos empreendimentos. Nesses termos, a articulação com o NDB é importante num desenho em que o financiamento da infraestrutura se dê, em parte, com financiamento público, mas abrindo espaço para o capital privado, buscando-se formas distintas e inovadoras de financiamento que combinem recursos públicos e privados.

Uma das possíveis modalidades é, por exemplo, a articulação com o BNDES, por meio de repasses de recursos ao mesmo para efetuar financiamentos de infraestrutura. Nessa estruturação o crédito é liberado ao BNDES, que então faz o empréstimo ao tomador final, sendo o risco final do BNDES.

Outra modalidade é a parceria com bancos privados para a concessão de linhas de crédito a projetos de financiamento de infraestrutura no país. A articulação entre o NDB e bancos privados, para operações conjuntas, se dará, essencialmente, em investimentos relacionados a recursos hídricos e saneamento, em transportes e conectividade, em energia limpa, em desenvolvimento urbano sustentável e em integração econômica. Nessa parceria o NDB entra com as linhas de financiamento e o banco privado identifica as operações.

## A entrada de Fundos de investimento internacionais

Outra discussão importante a ser internalizada é a de que propostas de fontes alternativas de recursos e, especialmente, a da criação do Fundo de Infraestrutura com recursos do Tesouro, viabilizaria a compra de debêntures de infraestrutura lançadas pelos Investidores Privados abrindo espaço para o avanço desses investidores no País. Na proposta do *funding* misto, o modelo proposto se daria entre aportes do BNDES, debêntures e Fundos Próprios.

No que se refere à ampliação do setor privado no financiamento da infraestrutura, destaca-se o ingresso paulatino e crescente de Fundos de Investimento e de Fundos Soberanos para investir em infraestrutura e participar de consórcios. Isso reflete o ambiente das finanças mundiais, em busca de alternativas de financiamento rentáveis.

Esse movimento tem crescido, paulatinamente, à medida que as grandes empreiteiras que historicamente estiveram à frente de consórcios têm apresentado problemas. Fundos de investimento e de private equity e Fundos Soberanos de outros países estão começando a ser protagonistas importantes de novas concessões na área de infraestrutura.

Paralelamente, grupos europeus têm mostrado interesse específico em disputar novas concessões de aeroportos, ativos que podem dar bons retornos, refletindo a percepção de diferentes fundos que vêm monitorando o setor de infraestrutura brasileiro.

Dentre esses fundos estão, também, os Fundos Soberanos, cuja dinâmica à frente dos projetos de concessão é distinta da historicamente adotada no País. Depois de vencer o leilão é que o consórcio contrata a construtora que ele julgar adequada para o projeto.

Nesses termos, a dificuldade das empreiteiras pode estar abrindo espaço para a entrada de fundos de Investimento no setor de infraestrutura, anteriormente dominado pelas primeiras, como cabeças de consórcio. Ainda assim, essa é apenas uma indicação, na medida em que os riscos permanecem. Antes do

avanço mais robusto do mercado de seguros, as operações como essas em infraestrutura têm sido atraentes para investidores de maior porte, capazes de correr maiores riscos. São, principalmente, estrangeiros. A maior parte da América do Norte, mas, também, asiáticos e europeus. São fundos de pensão, fundos soberanos e grandes instituições globais.

Com esse movimento se estaria separando o papel da construção e o papel do concessionário, que está interessado na concessão em si, na operação do serviço. As concessões passariam a ser disputadas por investidores financeiros, por fundos de infraestrutura, por fundos soberanos, operadores estratégicos e também por grupos ligados à construção.

Com um patrimônio estimado em mais de US\$ 5 trilhões, os fundos soberanos, constituídos com recursos das reservas de governos, ampliaram os negócios no Brasil.

### **Mercado de capitais como fonte de financiamento**

O mercado de capitais também pode exercer um papel importante no financiamento de projetos de investimento de longo prazo, seja através da emissão primária de ações, seja no caso emissão de títulos privados (debêntures) voltados para o financiamento de empresas ou de projetos de infraestrutura. No primeiro caso, a emissão primária de ações deve receber incentivos, em particular em casos de empresas pequenas, de tecnologia ou que pretendam investir em inovação. Além disso, seria importante ampliar a composição das empresas listadas em bolsa, atualmente muito concentrada nas empresas produtoras de commodities, nas instituições financeiras e nas empresas de comércio varejista. A capacitação e o apoio técnico para empresas pequenas e médias visando a abertura de capital é um dos caminhos possíveis para ampliar o leque de empresas participantes dos mercados.

Já foram dados passos importantes na emissão de debêntures no governo Dilma, quando da criação das debêntures incentivadas, particularmente voltadas para projetos de infraes-

trutura. O tratamento tributário diferenciado pode ajudar a atrair capitais para esses títulos, aumentando o volume de interessados em investir em projetos de longo prazo que contribuem para o desenvolvimento produtivo do país. Apesar desse avanço, ainda há um caminho a ser trilhado para aprimorar o mercado de debêntures, particularmente através da melhoria dos mecanismos de garantia e mitigação de riscos, além da melhoria da qualidade dos projetos apresentados, que ajudam a reduzir as incertezas e, conseqüentemente, o custo do crédito.

Por fim, é possível que o Estado brasileiro atue diretamente no incentivo ao mercado de debêntures, por meio do aporte de recursos para fundos garantidores de riscos, em particular de riscos atrelados à variação cambial. Neste caso, existem propostas que pregam a utilização do excedente de reservas cambiais (que atualmente se encontram em volume acima do necessário, segundo critérios adotados por organismos internacionais) para compor um fundo de amparo a investimentos em infraestrutura. Desta forma, as reservas cambiais seriam alocadas em um fundo que garantiria uma rentabilidade maior para o ativo público (ao invés de financiar títulos da dívida dos EUA), reduzindo seu custo fiscal e ampliando seu benefício social, ao auxiliar na consolidação de projetos importantes de infraestrutura no país.

Ora, foi retirado o subsídio do BNDES, em período em que estava claro o limitado avanço do lançamento de debêntures e em que se prossegue, ainda muito timidamente, na área de seguros e, mesmo assim, ainda capitaneados pelo Setor Público.

Na verdade, ao mesmo tempo em que é importante gerar condições para o maior envolvimento do Setor Privado, apresentam-se óbices a esse avanço, especialmente nas magnitudes requeridas para se efetivar, ao mesmo tempo, grande número de projetos de grande porte.

O que se percebe é que não se mudaram as condições que levaram a que o Sistema Financeiro opere com alta aversão ao risco, com garantia de grandes lucros e baixo risco. As

mudanças ocorridas se dão no âmbito de uma profunda revisão, pelo atual governo, do papel do Estado e dos bancos públicos na economia. “Está em curso um processo de esvaziamento das instituições financeiras públicas, que se manifesta na redução e/ou no encarecimento dos recursos parafiscais controlados por elas, no forte ajuste de estruturas operacionais e de pessoal e na omissão do Tesouro em realizar aportes de capital para a Caixa e o BNDES” (DIEESE).

Portanto, o que se destaca nesse processo é a demanda do setor financeiro privado em controlar maiores parcelas de recursos públicos e parafiscais explicitados na Emenda Constitucional 95 e na proposta de reforma da previdência defendida pelo governo. Nesse contexto se indica também a demanda por mudanças na forma de gestão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS – de maneira a incorporar seus recursos ao circuito rentista.

Nesses termos, o ataque ao atual sistema visa questionar a atuação do Estado e tem como pano de fundo a ampliação do poder de mercado do sistema financeiro comercial que, no entanto, reluta em avançar nas operações de longo prazo.

As mudanças na TJLP gerarão o encarecimento da única fonte de crédito de longo prazo da economia brasileira e podem redirecionar os recursos do FAT para o circuito rentista, sem que se assegure que as referidas mudanças venham, efetivamente, a estimular o crescimento de fontes privadas e voluntárias de poupança e do mercado de capitais.

### O Brasil que o Povo Quer propõe:

Ampliar o financiamento da infraestrutura e do investimento privado

Como políticas de intervenção para o BNDES:

- Reafirmar o papel do BNDES como instituição importante e central para o financiamento do investimento, e considerar que a existência de taxas de juros subsidiadas é plenamente justificável. Esse subsídio é uma contrapartida ao fato de que as taxas de juros brasileiras

estão, ainda, muito acima das mundiais, e a garantia de uma taxa menor visa alinhar, minimamente, o custo do crédito de longo prazo às condições externas e impacta positivamente a competitividade das empresas locais, que já foram abaladas pelas valorizações cambiais.

- Implantar um novo desenho do financiamento da infraestrutura, incorporando, também, uma análise da ação do BNDES, no sentido de seu papel, como banco público, de desconcentração de recursos nos territórios brasileiros. A ideia é a de que a discussão incorpore o debate territorial à ação do BNDES como um elemento basilar de sua ação. A política territorial deve estar diretamente integrada. Ainda que políticas distributivas e de crescimento gerem uma mudança na dinâmica territorial, conforme comprovado pela experiência 2003-2013, um dos destaques importantes é o de que a convergência de renda é limitada. Políticas explícitas de desenvolvimento territorial são necessárias e o novo paradigma para atuação do BNDES deve incorporar essa questão.

- Mudar o cálculo da TLP criando um limite máximo para seu spread acima do IPCA. Com isso, os recursos do FAT voltariam a ser competitivos no mercado doméstico. Ademais, esse diferencial frente às taxas de mercado seria maior nos momentos de estresse dos mercados financeiros internos e externo, e menor quanto mais estável fosse a situação macroeconômica. Assim, os recursos do FAT voltariam a ser capazes de serem usados como instrumento anticíclico.

- Isentar o BNDES do pagamento de Imposto de Renda e da obrigação de transferir dividendos à União. Esses mecanismos extraordinários são utilizados em outros países, como a Alemanha, para conferir vantagens marginais de custo a seus bancos de desenvolvimento, inclusive como meio de reduzir o impacto de ineficiências que são inerentes ao controle público dessas instituições.

- Criar a Letra de Crédito de Infraestrutura ou a Letra Financeira Vinculada à Infraestrutura, que seria emitida com lastro em operações amparadas na Lei 12.431 e nas condições esti-

puladas por essa Lei. Com isso o BNDES teria condições de concorrer em igualdade com as grandes empresas na captação de recursos de longo prazo, sempre que estivesse financiando diretamente projetos amparados nessa legislação. O financiamento do BNDES terá sempre uma importância muito grande em investimentos na fase de projeto e nos projetos que requeiram prazos maiores.

Em relação a outras fontes de financiamento:

1. Constituição de um fundo garantidor de investimentos lastreado em folgas das reservas internacionais.
2. Ampliação das relações com o banco dos BRICS com formas mais estruturadas de relação com o BNDES no *funding* de novos projetos.
3. Intensificação das relações com os fundos de investimento, especialmente com os fundos soberanos, para substituir as tradicionais empreiteiras no comando dos consórcios para os projetos de infraestrutura.
4. Avançar no financiamento privado à infraestrutura. Nessa discussão valem as observações já levantadas por aqueles que defendem a participação privada, especialmente a relativa à área de seguros, para permitir engenharias financeiras mais complexas como a de modelos de *project finance stricto sensu*. Para além disso, uma proposta de debate é a de efetuar mudanças regulatórias que direcionem compulsoriamente recursos de investidores (externos e internos) para a compra de títulos vinculados a projetos de infraestrutura. Poderia ser o caso, por exemplo, dos Fundos de Pensão nacionais.

## INFRAESTRUTURA DO CONHECIMENTO

Prover infraestrutura voltada para educação, produção e circulação de conhecimentos, tecnologia e inovação, de forma descentralizada e articulada aos projetos de desenvolvimento regionais constitui elemento essencial para o Brasil que o povo quer.

Educação, assim como saúde e outros serviços essenciais, são direitos sociais que o Esta-

do tem a obrigação de assegurar à população, em um nível de qualidade adequado. De maneira especial, o ensino público tem um papel central no processo de transformação estrutural da economia, da sociedade e no desenvolvimento das novas gerações. Além dos impactos positivos sobre a inclusão produtiva e cidadã, a introdução de maior conteúdo científico e tecnológico aos processos, produtos e meios organizacionais dinamiza e qualifica o desenvolvimento de territórios, regiões e países.

Ao longo da história, os principais benefícios dos programas brasileiros de desenvolvimento, assim como os de infraestrutura, tenderam a concentrar-se nas regiões Sul e Sudeste, com a consequente marginalização das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Nos governos Lula e Dilma, o Brasil teve seu desenvolvimento pautado pela incorporação de novas bases sociais aos processos de produção – destaque ao impacto do conjunto de políticas de cunho social. A virtuosidade dessa dinâmica teve um escopo amplo, compatível com a multidimensionalidade do processo de desenvolvimento, caracterizando progresso sem precedentes, e ao mesmo tempo contribuindo para desmistificar a separação e até antagonismo entre desenvolvimento econômico, social e territorial.

Uma das mudanças mais significativas ocorridas nos últimos 15 anos referiu-se à importante descentralização da infraestrutura do conhecimento.

Diferentes políticas federais avançaram na democratização do acesso às universidades, institutos federais e demais instituições de educação, ciência e da tecnologia, contribuindo para a sua interiorização na direção de territórios das regiões mais pobres do país. Destaca-se o processo de expansão proporcionado pelo REUNI, o qual teve como uma de suas principais frentes a criação de novas instituições federais de ensino superior (IFES) e de novos campi para os IFES já existentes. Como resultado observou-se um importante aumento no número dos cursos de graduação de instituições de ensino superior (IESs) públicas, como se depreende da tabela a seguir,

que aponta a taxa média de seu crescimento segundo as cinco macrorregiões do país entre 2000 e 2015. Mais ainda, nos diferentes quin-

quênios do período considerado, aponta-se, inclusive, o crescimento das regiões mais carentes, por vezes superior à média nacional<sup>2</sup>.

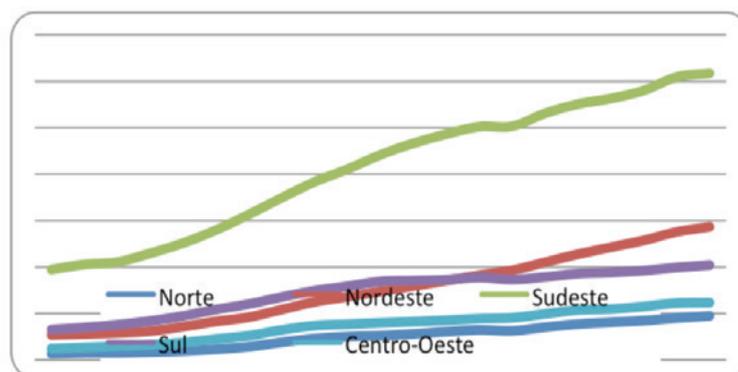
Taxa média de crescimento dos cursos de graduação de IESs públicas segundo as regiões entre 2000 e 2015, períodos selecionados

Regiões	2000-2005	2005-2010	2010-2015
Norte	10,8%	5,6%	2,7%
Nordeste	12,1%	3,3%	3,6%
Sudeste	4,3%	13,0%	3,4%
Sul	8,5%	9,4%	3,1%
Centro-Oeste	9,7%	5,2%	2,9%
BRASIL	9,0%	7,3%	3,2%

A melhoria e a melhor distribuição regional dos processos de capacitação são evidentes. O gráfico a seguir mostra a evolução no número total de matrículas em cursos de graduação presenciais por Região entre 1995 e 2015. Evidencia-se o aumento significativo em todas as regiões. Porém, o crescimento mais expres-

sivo se dá nas regiões Nordeste, que passa de 15,3% do total de matrículas no país em 1995 (270000) para 21,6% em 2015 (1433000), que aumenta de 3,8% (67000 matrículas) em 1995 para 7,1% (474000 matrículas) em 2015 e Centro-Oeste, com 6,9% (122000 matrículas) em 1995 e 9,3% (617000 matrículas) em 2015.

Número total de matrículas em cursos de graduação presenciais por Região entre 1995 e 2015



No esforço de ampliar a articulação das atividades de ensino e pesquisa aos requisitos do desenvolvimento do território brasileiro, como um todo e não apenas parte dele, aponta-se acima de tudo o objetivo de enfrentar um dos maiores desafios colocados aos países e regiões periféricos: a hegemonia de um conhecimento abstrato imposto como superior e universal e

que desconsidera, e mesmo inviabiliza, a existência de outras formas de saberes e fazeres.

Daí a relevância de evoluir na apreensão dos reais entraves ao desenvolvimento brasileiro, superando a falta de clareza sobre nossas condições e possibilidades e vencendo as distorções associadas ao que convencionalmente se denomina de “colonialidade do saber” e “injus-

2. Para detalhes ver Cassiolato, J. e Marcelino, I. Vinte Anos de Economia Brasileira Regional, Brasília, Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, 2017. Os autores discutem as formas como ocorrem essas interações e as sinergias geradas. Apontam que elas devem levar em conta as especificidades de cada território e constituem potencial que pode orientar novas políticas de desenvolvimento. Fatores fundamentais incluem o grau de enraizamento das IFESs e dos APLs em seus territórios e os modos de interação entre essas e o desenvolvimento local e regional.

tiça cognitiva”. Isto é, o predomínio das visões e modelos de conhecimento elaborados para e no contexto dos países centrais, os quais – além de produzir novas desigualdades e reforçar as antigas – limitam a possibilidade de criar alternativas apropriadas ao nosso desenvolvimento.

Num linguajar comum, é como se fossemos obrigados a utilizar os “óculos dos outros”, no lugar daqueles adequados a nossas próprias condições<sup>3</sup>. Reafirma-se, portanto, a urgência de gerar, usar e difundir conhecimentos capazes de não apenas superar os mitos, as distorções e as limitações que ainda em muito influenciam as agendas brasileiras de ensino, pesquisa e política, mas principalmente de jogar novas luzes sobre nosso presente e, em especial sobre as oportunidades abertas ao nosso futuro.

A rede nacional de instituições de ensino e pesquisa (ICTs) concentra as competências da base técnico-científica da nação e articula frações expressivas dos conhecimentos e experiências úteis ao deslanche e à consolidação das inovações brasileiras.

Articulação das ICTs aos requisitos do desenvolvimento local e dos arranjos produtivos e inovativos locais (APLs) existentes no território brasileiro mostra-se fundamental em dupla mão: para apoiar e ampliar o desenvolvimento produtivo e inovativo dos diferentes territórios; e para aproximar mais as estruturas de ensino e pesquisa às reais necessidades do desenvolvimento das economias.

### O Brasil que o Povo Quer propõe:

- Avançar na expansão da infraestrutura do conhecimento como base para a educação inclusiva e cidadã; a pesquisa, tecnologia e inovação para o desenvolvimento; e a ampliação e articulação de saberes e fazeres no território brasileiro, na sua sociobiodiversidade.

- Dar continuidade aos programas de expansão das universidades e IFES, com foco em regiões menos contempladas do país; fortalecer e expandir a rede nacional de instituições de ensino e pesquisa (ICTs).

- Articular a expansão da infraestrutura do conhecimento aos projetos de desenvolvimento locais, facilitando a articulação entre instituições de ensino e pesquisa e APLs e o desenvolvimento de soluções tecnológicas adequadas às necessidades locais.

- Articulação e expansão da infraestrutura do conhecimento às demais infraestruturas, em especial iniciativas com a área de comunicações, garantindo acesso às tecnologias de informação e comunicação, internet de alta velocidade a todas as regiões e populações.

### MOBILIDADE URBANA

Nas últimas décadas o Brasil se afirmou como uma nação amplamente urbana e com grandes metrópoles, cerca de 40% da população habita pouco mais de 600 municípios dentre os mais de 5000 existentes no Brasil e mais de 80% da população vive em cidades. Essa transformação profunda e acelerada da ocupação do espaço urbano desafia o planejamento e a implementação das políticas de mobilidade.

Para enfrentar essa realidade, é determinante para a política de mobilidade urbana uma visão estratégica ampla e capaz de integrar as distintas políticas setoriais, como as políticas urbanas municipais, as políticas habitacionais, de infraestrutura de rodovias e ferrovias estaduais e federais em uma visão sistêmica e contextualizada de políticas para a sustentabilidade ambiental, o desenvolvimento e a mobilidade nas metrópoles brasileiras. Objetivos que para serem alcançados dependem de uma inquestionável priorização dos modos

3. As noções de colonialidade do saber e de injustiça cognitiva derivam da diferenciação entre grupos de conhecimentos considerados válidos, científicos, e outros compreendidos como tradicionais, endógenos, não científicos. Os primeiros, possíveis de serem reconhecidos, seriam os “verdadeiros”, passíveis de apropriação. Já os segundos são geralmente desqualificados como crenças e superstições e tomados como públicos. Destaca-se que cada sistema de conhecimentos veicula diferente visão do mundo e da sociedade, e que a hierarquia entre diferentes tipos e sistemas de conhecimentos é simultaneamente produto e produtora de outras hierarquias, exclusões e distorções, e também reforçadora de desigualdades. Para detalhes ver LASTRES, H. M. M. O futuro do desenvolvimento e os desafios da colonialidade do saber, injustiça cognitiva e leitões de Procusto. Texto para Discussão RedeSist e CAE-BR XXI, 2016. Disponível em: [www.redesist.ie.ufrj.br](http://www.redesist.ie.ufrj.br).

de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o individual.

Desde 2003, importantes inovações institucionais contribuíram para o avanço da integração entre os planejamentos de mobilidade e de desenvolvimento urbano, como a criação da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/12) e o PAC Mobilidade Urbana, com destaque para o financiamento de sistemas coletivos de maior capacidade de transporte, como metrô, veículos leves sobre trilhos, corredores de ônibus e BRTs que beneficiaram as grandes e médias cidades com recursos do Orçamento Geral da União.

Um dos mais graves problemas de mobilidade é o tempo perdido no trânsito pelo trabalhador brasileiro, fruto de alternativas de mobilidade urbana amplas, porém ineficazes, que gera prejuízos sociais, ambientais e financeiros (poluição, consumo energético, congestionamentos, acidentes). Aqueles que dependem do transporte público têm seus direitos de deslocamento diariamente limitados pela inacessibilidade e precariedade do serviço. Essa dinâmica promoveu a baixa frequência de deslocamentos e a restrição, em especial, das pessoas de baixa renda, idosos e pessoas com deficiência, bem como reduziu a qualidade de vida nas cidades.

Um estudo da FIRJAN<sup>4</sup> aponta que o tempo gasto por dia pelo trabalhador da região metropolitana do Rio de Janeiro é recorde entre as regiões metropolitanas brasileiras, chegando a incrível marca de 2 horas e 21 minutos em média no deslocamento entre casa-trabalho-casa em 2012, o que não é muito distante do retrato atual. Mesmo sendo liderança nacional em termos de problemas de mobilidade urbana, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro não representa um ponto fora da curva, sendo acompanhada de perto pelas metrópoles de São Paulo, Brasília, Recife, Belo Horizonte, Salvador e Curitiba. Estas metrópoles, segundo dados do suplemento de mobilidade

da PNAD 2009, apresentavam movimento pendular de mais de 30 minutos para mais de 40% dos trabalhadores.

Os problemas de mobilidade geram custos econômicos significativos para as metrópoles e deterioram a qualidade de vida de seus cidadãos, especialmente os que vivem nas periferias distantes, pois a renda do trabalhador brasileiro é baixa e as tarifas de transporte público pesam bastante no orçamento familiar. Portanto, demanda-se, além de uma solução para o tempo de deslocamento, uma política pública que garanta a modicidade tarifária e favoreça o deslocamento da população urbana nas grandes cidades.

A falta de alternativas de mobilidade também afeta a competitividade das indústrias que acabam ou enfrentando estradas em condição de conservação pouco adequadas ou estradas privatizadas com pedágios caríssimos. O resultado é o encarecimento do produto brasileiro, tanto para o trabalhador (que perde duplamente), quanto para competir frente aos produtos de outros países.

É necessário dar prioridade aos sistemas coletivos ampliando a rede com investimento em soluções mais rápidas e baratas, como o BRT, sem deixar de lado soluções mais complexas e caras, para regiões com grandes contingentes e deslocamentos populacionais, como o metro. Nesse caso, os custos elevados e o prazo dilatado para a conclusão do empreendimento são compensáveis pelo imenso benefício que os trabalhadores podem obter dessas infraestruturas, como a redução do tempo de deslocamento e, em consequência, a ampliação do tempo para o lazer ou para a convivência familiar.

Além disso, durante de execução desses investimentos há geração de emprego e renda contínua, a exemplo da economia do RJ, que teve a menor taxa de desemprego entre as capitais por longo período (efeito das obras da Copa e Olimpíadas).

Outro grave problema enfrentado pelas cida-

4. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/especiais/infraestrutura/para-desafogar-o-transito-Brasil-deve-investir-235-bilhoes-de-reais>>. Acesso em: 08/04/18.

des são as condições de trânsito. O país tem um dos trânsitos mais violentos do mundo, necessitando de redução de velocidade nas vias urbanas, semáforos mais amigáveis para com os pedestres, campanhas públicas pela redução da violência no trânsito, redutores de velocidade, maior efetividade na inibição de direção por motoristas que tenham ingerido bebida alcoólica.

Além de agravar os problemas do trânsito urbano, o uso indiscriminado do automóvel nas grandes cidades não é sustentável ambientalmente: a emissão de material particulado MP 2,5 causa doenças crônicas e mortes prematuras. Segundo pesquisa do Instituto Saúde e Sustentabilidade<sup>5</sup>, em 15 anos essas mortes poderão chegar a 250 mil somente na cidade de São Paulo e as doenças deverão levar à internação de um milhão de pessoas.

Os automóveis transportam apenas 30% da população na cidade de São Paulo, por exemplo, mas ocupam 88% do espaço viário da Cidade e representam mais de 70% da emissão de gases de efeito estufa, como o dióxido de carbono, que provocam o aquecimento do planeta, segundo o Instituto de Energia e Meio Ambiente - IEMA<sup>6</sup> em pesquisa feita para o Município de São Paulo.

Um dos aspectos mais importantes da política nacional de mobilidade é a exigência do plano de mobilidade urbana para as cidades com população acima de vinte mil habitantes, com a obrigação de inclusão da sociedade civil no debate, formulação e monitoramento da política como condição para a liberação de recursos federais destinados à mobilidade. Essa Lei fortalece ainda a participação democrática na política de transportes mediante a exigência de ouvidorias nos órgãos gestores e da criação dos conselhos de mobilidade urbana.

Considerando o princípio de planejamento integrado, pode-se agregar aos normativos que mobilizam a participação popular nos municípios o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que determina a participação da sociedade

civil nos planos diretores por meio de audiências públicas, debates, publicidades de documentos e informações.

Ao planejamento da mobilidade e ao planejamento urbano devem ser articulados os instrumentos de promoção do desenvolvimento sustentável, como o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), que é obrigatório para os municípios e deve ser elaborado em conformidade com os zoneamentos de âmbito nacional e regional.

### O Brasil que o Povo Quer propõe:

- **Planejar o desenvolvimento das cidades na sua totalidade, de forma democrática e participativa.** As cidades devem ser inclusivas, com heterogeneidade social em toda a sua extensão, evitando os enclaves urbanos, que segregam social e espacialmente a população.
- Promover o permanente **controle social** das grandes obras urbanas, pois as mesmas envolvem recursos vultosos na sua implementação.
- Articular as **políticas de mobilidade:** aquelas voltadas para a produção local e regional de veículos, demais equipamentos, logística e sistemas de transporte, visando o **desenvolvimento territorial e regional.**
- Buscar a integração dos instrumentos de **gestão urbana e ambiental** como o Zoneamento ecológico-econômico (ZEE), que é obrigatório para os municípios.
- Promover ações **interfederativas** na busca de soluções para as questões de mobilidade, respeitando os poderes delegados pela Constituição Federal de 1988 aos Municípios para gerirem os sistemas locais e aos Estados pelo transporte intermunicipal e os princípios da Lei da Mobilidade Urbana.
- Priorizar o **transporte público** que, junto com o incentivo à **mobilidade ativa**, poderá reduzir os graves problemas ambientais e de trânsito

5. A pesquisa pode ser acessada no link: <<http://www.saudeesustentabilidade.org.br/wp-content/uploads/2014/08/PROJECAO.pdf>>.

6. A pesquisa pode ser acessada no link: <<http://emissoes.energiaambiente.org.br/>>.

nas grandes metrópoles brasileiras.

- Incentivar a criação da “Autoridade Metropolitana”, com o objetivo de **articular e coordenar, entre os municípios, estados e União, soluções para os problemas do transporte público.**

- Constituir **fundos setoriais** com recursos orçamentários dos entes federativos e de várias outras fontes. Incentivar os estados a criarem fundos para a redução do custo da tarifa, de forma que todos os cidadãos tenham garantido o direito de ir e vir, independentemente do nível de renda.

- Capitalizar a **carteira do BNDES voltada para investimento em infraestruturas urbanas**, garantindo recursos para os projetos de mobilidade urbana.

- Incentivar a pesquisa no setor nas universidades públicas e promover a formação de gestores de mobilidade urbana, oferecendo cursos para que técnicos municipais e estaduais possam se profissionalizar e aperfeiçoar a gestão setorial, sanando uma das principais deficiências que afetam o transporte público.

- Capitalizar, aperfeiçoar e democratizar a gestão, buscando um modelo participativo e interfederativo na administração das empresas operadoras do governo federal, como a Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, que opera os sistemas de Natal, João Pessoa, Recife, Maceió e Belo Horizonte, assim com a TRENSURB.

- Implantar **trens regionais que façam a ligação intrarregional e inter-regional, ligando metrópoles e regiões em processo de metropolização.** Há estudos, efetuados no governo Lula, com propostas de trajetos onde essas linhas devam ser implantadas.

- Incentivar estados e municípios a promoverem o transporte público confortável, exigindo essa política como condição para financiamento e acesso a recursos para mobilidade. Os ônibus urbanos e interurbanos devem ter piso baixo, motor dianteiro, ar condicionado, suspensão macia. Deve ser rápido, operando em corredores ou faixas de ônibus.

- Incentivar o **transporte urbano fluvial e marítimo de passageiro**, melhorando os sistemas que já estão em operação, principalmente nas cidades da Região Norte, e promovendo a implantação em cidades onde seja viável.

- Contribuir com uma matriz energética sustentável, incentivando o uso de veículos movidos a eletricidade, bateria, híbrido, hidrogênio, biodiesel e outros que reduzam a emissão de gases de efeito estufa.

- Incentivar os municípios, em regime de cooperação, a **implantarem ciclovias, melhorias das calçadas e a redução de velocidade nos centros urbanos.** Essa política de deslocamento local além de evitar queima de combustível fóssil, também combate o sedentarismo e a obesidade, problemas de saúde que estão se transformando em epidemia.

- Desenvolver, em conjunto com municípios e estados, políticas públicas para redução drástica dos acidentes e mortes no trânsito, com ações permanentes nas escolas e junto à sociedade, melhoria na formação de condutores, principalmente de motociclistas, cujo índice de mortalidade tem aumentado exponencialmente nos últimos anos, redução de velocidade nas vias urbanas e melhor fiscalização.

- Exigir a conclusão dos **planos de mobilidade urbana** dos municípios, respeitando os princípios da Lei de Mobilidade, como a democratização dos debates e das informações, a efetiva participação social na elaboração e monitoramento do Plano e a instalação dos conselhos de mobilidade.

- Incentivar o **desenvolvimento de tecnologias nacionais**, como a do aeromóvel e do MagLev Cobra, por meio de fundo específico para esse fim, articulando a política industrial com a de mobilidade urbana.

## LOGÍSTICA

No campo da infraestrutura de bens comuns, a logística se apresenta como um eixo fundamental para possibilitar o fluxo de pessoas e de cargas entre a região produtora e o mercado

consumidor, integrando regiões e territórios de um país e entre países, e também viabilizando o deslocamento das pessoas. Predominantemente, a logística engloba diferentes modais de transporte – como Aviação Civil, Transporte Aquaviário e Transporte Terrestre –, a regulação e a fiscalização com o objetivo de viabilizar a mobilidade territorial.

A expansão da logística de um país de dimensões continentais e de diferentes graus de desenvolvimento e vocações socioeconômicas exige pesados investimentos para expansão, melhoria e adequação da rede de transportes, que deve servir a múltiplos e distintos objetivos econômicos e sociais. A matriz brasileira de transportes é liderada pelo transporte rodoviário – responsável por mais de 60% da carga transportada no país – requerendo a priorização de outros meios de transporte visando à busca de maior equilíbrio e integração entre os diferentes modais, aumento da eficiência da rede e menores custos de operação dos serviços e das tarifas de frete e passagens, segurança e sustentabilidade ambiental.

Em decorrência do baixo grau de alocação de recursos no setor, o governo do presidente Lula herdou uma malha rodoviária e ferroviária deteriorada e defasada, portos com estrutura e gestão inadequados, uma malha hidroviária praticamente abandonada e infraestrutura e serviços aeroportuários de qualidade incipiente.

Com a adoção do Projeto Piloto de Investimentos – PPI, o governo federal pode contar com R\$ 10 bilhões para aplicar em investimentos estratégicos em infraestrutura, direcionando uma fatia significativa para projetos na área de transportes. Simultaneamente, deu início à reestruturação dos órgãos responsáveis pelo setor e imprimiu melhorias graduais nos sistemas de gestão, monitoramento e avaliação. Ressalte-se, a retomada do planejamento de longo prazo por meio da implantação do Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT e o desenvolvimento do Sistema de Informações Geográficas em Transporte – SIG/T.

Desde 2007, o PAC organizou um portfólio de projetos públicos e privados da ordem de R\$ 504 bilhões; um conjunto de ações destinadas

a incentivar o investimento em infraestrutura; e medidas para superar obstáculos de gestão (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos). No período 2007-2010 (vigência do PAC1) foram investidos R\$104 bilhões em logística.

O PAC1 fortaleceu a institucionalidade das áreas de logística, a melhoria da capacidade de formulação e execução de projetos e desenhos de metodologias para estudos de viabilização de concessões de infraestrutura ao setor privado. A segunda edição desse Programa (2011-2014) dotou o eixo de logística de investimentos da ordem de R\$ 104 bilhões. Em 2012, foi lançado o Programa de Investimento em Logística – PIL visando intensificar as concessões públicas baseadas no seguinte tripé: capacidade de planejamento integrado de transportes; articulação com as cadeias produtivas; e integração entre os modais de transporte aéreo, aquaviário e terrestre. Estimava investimentos de R\$ 79,5 bilhões em cinco anos perfazendo o total de R\$133 bilhões em 20 anos. Foi criada a Empresa de Planejamento e Logística – EPL para dar apoio e sustentação técnica aos projetos do PIL.

No segundo governo da presidenta Dilma, em cenário de queda da atividade econômica e da receita fiscal, foi lançado o PAC 3, priorizando a conclusão dos projetos em andamento e os novos com maior viabilidade de implementação. Considerando a relevância do eixo de logística para a estratégia de retomada do crescimento da economia e para o desenvolvimento sustentável do país, ocorreu o anúncio da segunda fase do PIL em 9/6/2015. Naquele contexto foram estimados investimentos de R\$ 198,4 bilhões, sendo R\$ 69,2 bilhões entre 2015-2018 e R\$129,2 bilhões a partir de 2018, contemplando rodovias, ferrovias, portos e aeroportos.

Ainda que o governo estivesse enfrentando dificuldades na arena política, os investimentos do PAC3 e as concessões previstas no PIL apresentaram uma boa performance em 2015. A partir do Golpe de maio de 2016 houve um desmonte dos investimentos diretos em logística devido principalmente à promulgação da Emenda Constitucional 95, que con-

gela os gastos públicos e o corte das linhas de financiamento do BNDES para empresas e consórcios participantes de concessões públicas.

A fim de garantir a expansão da matriz de transportes e o equilíbrio entre os modais, promover a equidade na distribuição dessa infraestrutura no território e atender as necessidades sociais e do setor produtivo, respeitando os princípios de sustentabilidade ambiental, o BQPQ propõe as seguintes diretrizes para a logística de transportes:

- Fomentar a expansão de modais que ofereçam opções de custos de **transporte mais baratos**, de modo a fortalecer o desenvolvimento produtivo e aumentar o salário real dos trabalhadores (com meios de transporte mais baratos, o trabalhador poupa renda para o lazer ou para a aquisição de bens);
- Incentivar o investimento em **modais mais limpos**, ou seja, que poluem menos o meio ambiente; e
- Promover a **integração dos modais**, a interligação espacial do interior e do litoral do Brasil para ampliar a mobilidade de pessoas e cargas, fortalecer o mercado interno e reduzir as desigualdades regionais, atendendo os critérios de multimodalidade e capilaridade, inclusive nos projetos que visam a integração com os países da América do Sul.

### Transporte ferroviário

Com o objetivo de ampliar a participação do modal ferroviário na matriz nacional, a VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. assume o planejamento econômico e administrativo das estradas de ferro e a elaboração de estudos de viabilidade para expansão da malha ferroviária, entre outras atividades estratégicas para o desenvolvimento dessa infraestrutura. Estão sob responsabilidade da VALEC: as ferrovias Norte-Sul, Integração Oeste-Leste (FIOL), Corredor Ferroviário de Santa Catarina, a Transcontinental, do Pantanal e a ligação da FNS com a Transnordestina. Além disso, buscou-se ampliar esse modal com a alteração do modelo de concessão de ferrovias visando

a construção de novas ferrovias.

Custos de operação mais baratos do que o modal rodoviário e as exigências de sustentabilidade ambiental pressionam por mais ferrovias para o transporte de pessoas e cargas. A China implantou, em 2017, mais de três mil quilômetros de ferrovias e a malha chinesa atingiu cento e vinte e sete mil quilômetros.

Além dos investimentos de infraestrutura realizados no próprio País, decorrentes da implementação de um novo regime de crescimento voltado para a redução das desigualdades regionais e sociais e das dificuldades que resultaram da recessão mundial da última década, não se pode deixar de salientar a internacionalização do capital chinês, centrada em projetos de envergadura na área de infraestrutura. Em 2013, o governo chinês anunciou a disposição de investir em um projeto que tem como objetivo conectar mais de sessenta países da Ásia, África e Europa por meio de infraestrutura física e digital. A iniciativa, conhecida como Cinturão e Rota, ou pela sigla OBOR (em inglês, One Belt One Road) foi apelidada de Nova Rota da Seda em alusão às rotas comerciais milenares que conectavam o Ocidente e o Oriente. É um ambicioso projeto geopolítico e com desdobramentos que afetarão todos os continentes por meio da reconfiguração de fluxos comerciais, criação de novos mercados, fluxos de investimento, culturais etc. ao longo das próximas décadas.

A iniciativa, considerada o maior projeto de infraestrutura do mundo, orçado em alguns trilhões de dólares, abrange a construção de portos, aeroportos, pontes, dutos de petróleo e gás, barragens e obras para geração e distribuição de eletricidade e telecomunicações, habitações e sistemas de água e esgoto.

Há várias evidências de que a China deve expandir o projeto para países da América Latina. No Brasil, são vários os interesses chineses, inclusive na ferrovia Transcontinental, visando baratear a exportação de soja para o país.

### O Brasil que o Povo Quer propõe:

- Ampliar a participação de ferrovias na ma-

triz nacional de transportes como meio mais racional, barato e sustentável para transporte de cargas no país, inclusive de carga geral, contemplando o atendimento eficaz ao interior do país.

- **Resgatar os projetos do PAC 2 e construir mais de 11 mil quilômetros de ferrovia.**
- **Construir uma forte interação entre a expansão das infraestruturas e a política de desenvolvimento industrial.** Incentivar a fabricação nacional de equipamento ferroviário, inclusive de carros e trilhos.
- **Fortalecer a VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.,** capacitando-a para a elaboração de estudos de viabilidade para expansão da malha ferroviária e para a construção de ferrovias.
- **Promover estudos de viabilidade para expansão e modernização do setor ferroviário no Brasil,** tomando como referencial o volume de cargas, a integração com as ferrovias já existentes e a necessária integração com demais modais de transporte.
- **Construir uma modelagem para a concessão de ferrovias** que assegure, concomitantemente, a remuneração do gestor e do transportador, e a modicidade do frete para o produtor assegurando a competitividade dos produtos nacionais.
- Implantar os projetos de **trens regionais e os Trens de Alta Velocidade** (São Paulo–Rio-Belo Horizonte) para transporte de passageiros regionais e de cargas.
- **Realizar contratos de manutenção e sinalização de longo prazo para ramais ferroviários que ainda estão sob a gestão do governo federal.**
- Construir uma **rede ampla de pesquisa universitária** coordenada pelo Instituto de Tecnologia Ferroviária – ITF, buscando identificar novos horizontes tecnológicos para a área ferroviária e formar profissionais e pesquisadores.

## Transporte rodoviário

A ainda excessiva dependência do modal rodoviário tem onerado pesadamente a cadeia logística brasileira, sem contar os efeitos negativos em segurança nas estradas, acidentes, roubos de cargas e pessoas, e a emissão de poluentes. Sem desconhecer a vantagem do modo rodoviário, em função da sua flexibilidade e alcance em um país com as dimensões do território brasileiro, é necessário compensar esse modal com a eficiência e baixo impacto dos demais meios de transporte.

A malha rodoviária total do Brasil é considerada uma das mais extensas do mundo, é de 1,72 milhões de quilômetros, dos quais apenas 210 mil são pavimentadas (12%)<sup>7</sup>. As vias federais pavimentadas somam mais de 64 mil quilômetros em uma extensão de cerca de 120 mil quilômetros de vias. A malha estadual consiste em 105 mil quilômetros pavimentados de um total de 261 mil quilômetros. Porém, as malhas rodoviárias federal e estadual representam apenas 22% da malha total, é a malha municipal, com uma extensão de 1,33 milhões de quilômetros e com apenas 26 mil pavimentados, que representa o grande déficit de vias pavimentadas.

Quanto à distribuição das rodovias no país, as malhas das regiões sudeste, sul e centro-oeste, são maiores e melhores, sendo este mais um fator desfavorável para o desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste.

## O Brasil que o Povo Quer propõe:

- Promover **política de segurança nas estradas**, diversificando os modos de transporte, aperfeiçoando os marcos legais e o investimento em fiscalização, sinalização viária, manutenção permanente e melhorias nas condições das rodovias (duplicação dos corredores de tráfego intenso e a construção de terceiras faixas) e segregação do tráfego urbano e de longa distância.

7. Confederação Nacional de Transportes. TRANSPORTE RODOVIÁRIO | DESEMPENHO DO SETOR, INFRAESTRUTURA E INVESTIMENTOS.

- Implementar políticas públicas para **mitigar as desigualdades regionais** na provisão de infraestrutura logística, identificando os modais mais adequados para cada território.

- Implantar amplo **programa de construção e manutenção das estradas vicinais** que atendem principalmente os pequenos produtores e a agricultura familiar, contribuindo para a redução do déficit de pavimentação das rodovias municipais.

- **Retomar investimentos diretos para construção e adequação de rodovias e acessos portuários e ferroviários** em trechos cujo volume de tráfego seja insuficiente para viabilizar a concessão, ou com vistas a contribuir para o desenvolvimento regional e local.

- **Resgatar o PIL – Rodovias em novas bases, incluindo um novo modelo de financiamento** que equilibre a modicidade tarifária com a remuneração do capital investido, considerando o largo prazo de maturação dos projetos.

- **Intensificar e ampliar os contratos de manutenção de ramais rodoviários por prazo superior a cinco anos, de modo a promover a melhoria da qualidade das rodovias brasileiras.**

### Aviação civil

Entre 2003 e 2014, a ampliação da renda dos trabalhadores brasileiros promoveu uma expansão significativa do setor aéreo; a movimentação de passageiros triplicou, chegando a 228 milhões de pessoas, assim como, o valor dos bilhetes pagos em voos regulares nacionais passou de R\$ 34 milhões para R\$ 96 milhões. Em 2014 foram processados cerca de 1,8 milhões de toneladas de cargas na rede aeroportuária.

A resposta a esse crescimento da demanda pelos serviços aéreos foi a ampliação da capacidade do estado na gestão e formulação de políticas públicas de Aviação Civil, que sofreu uma inflexão positiva com a criação de uma secretaria específica para o setor. Além das obras de recuperação, manutenção ou ampliação dos aeroportos, destaca-se o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional (PDAR), que

pretendia aumentar o acesso da população ao sistema aéreo por meio de subvenções econômicas a voos em rotas regionais.

### O Brasil que o Povo Quer propõe:

- **Ampliar a capacidade** da rede aeroportuária nacional construindo, ampliando, reformando, modernizando os terminais de passageiros, pátios, pistas de pouso e decolagem e terminais de carga, aperfeiçoando a gestão dessa infraestrutura.

- **Aprimorar a segurança operacional do setor** por meio do desenvolvimento e modernização das operações de navegação aérea e da infraestrutura aeronáutica civil.

- **Retomar em novas bases o processo de concessões aeroportuárias**, de modo a imprimir novo padrão de financiamento e assegurar o equilíbrio tarifário que atenda simultaneamente a lucratividade privada e a modicidade tarifária.

- **Implementar o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional por meio de parcerias com estados e municípios, assim como com a iniciativa privada onde couber.** Neste sentido, é fundamental regulamentar a Lei 13097/2015 para garantir subsídios para a aviação regional, especialmente na Amazônia Legal.

- **Equacionar a situação financeira e operacional da INFRAERO. Devido à concessão dos aeroportos mais rentáveis, a Infraero não tem receita suficiente para cobrir seus custos.** Atualmente, mais de 50% da despesa operacional desta empresa é coberto com recursos do Tesouro. Urge, portanto, criar um modelo de **gestão da INFRAERO, transformando-a em empresa gestora de aeroportos** em parceria com o setor privado.

- **Melhorar a capacidade da ANAC para promover a regulação do setor**, melhorar a eficiência e a segurança das operações de navegação e garantir preços acessíveis para a população.

- **Estimular o transporte aéreo de cargas e ampliar a integração com outros modais de transporte.**

## Transporte aquaviário

Esse modal (hidrovias e cabotagem) possui relevância crescente no cenário logístico brasileiro pelos custos baixos e grande capacidade de movimentação de cargas. A navegação interior ampliou sua participação no transporte de cargas, impulsionada pelo crescimento da cabotagem. Esta modalidade foi responsável pelo transporte de mais de 147 milhões de toneladas em 2014. É o modo mais utilizado para a exportação de produtos brasileiros e o segundo mais utilizado para o transporte de cargas inter-regionais<sup>8</sup>.

O investimento na melhoria das instalações portuárias e das condições de acesso aquaviários e terrestres são fundamentais para a ampliação do transporte de passageiros e de carga, buscando a integração modal, a eficiência da rede, o desenvolvimento sustentável e a integração regional, nacional e sul-americana.

Políticas públicas como as de conteúdo nacional alinhadas ao desenvolvimento da indústria naval brasileira podem se beneficiar do fomento para a modernização, renovação e ampliação da frota mercante brasileira e do parque nacional de estaleiros.

### O Brasil que o Povo Quer propõe:

- **Incentivar a localização de indústrias de transformação no perímetro das instalações portuárias, de modo a explorar seu potencial como vetor para o desenvolvimento das economias regionais, em parceria com estados e municípios.** Estas pequenas e médias unidades industriais serviriam aumentar o valor agregado e a comercialização da produção local, inclusive da agricultura familiar e do extrativismo.
- **Expandir a cobertura da rede de transporte hidroviário do país, por meio de intervenções em corredores hidroviários e da construção de novos portos fluviais.**
- **Aprimorar os serviços e a qualidade do transporte de passageiros visando aumentar a segurança e a dignidade dos usuários.**

- **Equacionar a gestão dos terminais portuários que são administrados pelo DNIT.**

- **Assegurar a manutenção permanente das hidrovias.**

- **Investir em soluções sustentáveis que assegurem a navegabilidade dos rios e a frequência e segurança do transporte de cargas e de passageiros.**

- **Fomentar a construção de embarcações com recursos do Fundo Nacional da Marinha Mercante e incentivos para utilização de conteúdo nacional.**

### Portos e Gestão do Sistema Portuário

- **Adequar a capacidade portuária à demanda de cargas e passageiros e aos planos de desenvolvimento territorial.**

- **Analisar e revisar os contratos de arrendamentos portuários lesivos aos interesses nacionais.**

- **Promover a sustentabilidade ambiental e das instalações portuárias.**

- **Definir a localização de Hub Ports (portos concentradores) de águas profundas por macrorregião do país** aproveitando o calado natural dos portos e canais de navegação. Tais instalações portuárias se especializariam na navegação de longo curso destinada ao comércio exterior e constituiriam estações de transbordo para os portos públicos e terminais de uso privado ao longo da costa brasileira.

- **Revisar o Plano Nacional de Dragagem nos Portos Públicos** tomando como referencial a vocação dos portos segundo o tipo de navegação: de longo curso ou de cabotagem. Os portos especializados em cabotagem não demandam embarcações gigantescas que são empregadas no transporte de longas distâncias. A partir dessa definição haveria maior racionalidade no processo de dragagem e derrocagem nas instalações portuárias, implicando menores investimentos e maior sustentabilidade ambiental dessas intervenções.

- **Estimular a navegação de cabotagem mediante a especialização dos portos e isenção de tributos sobre o *bunker* – combustível para**

8. Empresa de Planejamento e Logística. Relatório do Plano Nacional de Logística, PNL, 2018

navios, assim como aperfeiçoar o marco regulatório da gestão, estimular a frequência e a regularidade do transporte marítimo e fluvial de cargas entre os portos situados no território nacional e promover a integração com os modais ferroviário e rodoviário<sup>9</sup>.

- **Dar continuidade ao processo de arrendamento dos portos e de autorização para instalação de terminais de uso privado** nos termos da Lei 12.815/2013, que instituiu um novo marco regulatório dos portos brasileiros.
- **Investir na melhoria da gestão dos portos públicos e em sistemas de desburocratização** e agilização de procedimentos e autorizações para desembarço e embarque/desembarque de mercadorias, a exemplo do Porto sem Papel.

## Transporte terrestre

- **Fortalecer institucionalmente a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT** para melhor cumprir as funções de fiscalização e regulação dos modais ferroviário e rodoviário.
- **Incentivar a instalação de centros estratégicos logísticos públicos e privados** para racionalizar o transporte de produtos e promover a integração entre os modais, incluindo o aquaviário e aeroviário.
- **Atualizar o Plano Nacional de Logística** com base nas premissas do Brasil que o Povo quer, levando em conta a redução das desigualdades regionais e a coesão territorial e social do país, as necessidades de deslocamento das pessoas e o fluxo de produtos.

## FUNDAMENTAÇÃO PARA O DEBATE

### DESAFIOS DO CONTEXTO

Visando garantir a realização e a continuidade do Projeto Brasil que o Povo Quer, três conjuntos articulados de desafios maiores se co-

locam. O primeiro diz respeito à legitimidade, a qual requer um claro entendimento dos objetivos do projeto de desenvolvimento nacional, do eixo de infraestruturas de bens e serviços comuns e o atendimento dos anseios da sociedade brasileira. Paralelamente, reafirma-se a urgência de modernizar e democratizar o Estado, mobilizando a ampla participação popular no planejamento, implementação, acompanhamento, fiscalização e avaliação de resultados, o que requer a retomada do desenvolvimento de equipamentos, ferramentas e sistemas de participação social.

O segundo conjunto de desafios remete à necessidade de rever e alterar os atuais marcos regulatórios, condições e regras para promoção e financiamento ao desenvolvimento, os quais funcionam como verdadeira política implícita – invisível, mas poderosa – que exclui, por definição, a possibilidade de apoiar os agentes, as atividades e os territórios mais carentes e que não contam com alternativas de fomento senão por parte do Estado brasileiro. Critica-se em especial a subordinação a uma lógica financeira e curto prazista que visa, exclusivamente, a redução de riscos e a maximização dos retornos dos investimentos, em detrimento dos objetivos do desenvolvimento. Desafio associado deriva da consolidação de sistemas de monitoramento e avaliação de desempenho comprometidos, exclusivamente, com a sustentabilidade financeira dos empreendimentos e empreendedores. Como resultado, nas três últimas décadas, testemunhamos tanto o esvaziamento das políticas públicas e privadas de longo prazo, quanto a extinção e enfraquecimento da estrutura institucional e dos mecanismos de planejamento e de apoio ao desenvolvimento. Daí o objetivo de atuar sobre as “convenções financeiras neoliberais”, os “regimes malignos” e os processos de “criminalização do apoio ao desenvolvimento”, que há anos restringem a própria possibilidade de implementar qualquer projeto soberano de desenvolvimento<sup>10</sup>.

9. Existe grande potencial para a navegação de cabotagem no Brasil sem que isso implique em prejuízos para outros modais de transporte. O modo rodoviário, por exemplo, é mais eficiente para distâncias de até 500 quilômetros. Portanto, a navegação de cabotagem deveria ser empregada para distâncias superiores a 500 quilômetros. A ampliação da cabotagem traria como benefícios diretos a maior conservação de rodovias com menor circulação de caminhões e redução da emissão de CO<sub>2</sub>.

10. Erber, 2011.

No terceiro grupo de desafios, enfatiza-se a importância de avançar na contextualização de nossos modelos de política e conteúdos de conhecimento, adequando-os às especificidades e requerimentos do vasto território brasileiro. Importante passo foi o reconhecimento de que a importação acrítica e descontextualizada de conhecimentos e de proposições de política de países centrais amplia dependências, distorções e desigualdades nos países periféricos. A iniciar pelo próprio conceito e os objetivos do desenvolvimento, o que remete à urgência de adequar os conhecimentos gerados, usados e difundidos no país, articulando o potencial científico e tecnológico aos saberes e fazeres existentes no vasto território brasileiro.

## INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA E CRESCIMENTO ECONÔMICO

Diversos estudos<sup>11</sup> mostram que mudanças políticas que melhoram a disponibilidade e a qualidade dos serviços de infraestrutura para os pobres, em países em desenvolvimento, têm um impacto positivo significativo em indicadores de saúde e educação e, em consequência, na renda e bem-estar das famílias de renda mais baixa. Em relação ao acesso à água, a evidência é que ¼ da diferença da mortalidade infantil e 37% da diferença entre a mortalidade de pobres e ricos é explicado pelo acesso à água.

Em 2017, os PIBs de alguns países que se localizam na Ásia e África cresceram a taxas de 6 e 8%, um ritmo notável quando se considera que a média mundial gira em torno de 2,7%, de acordo com o estudo do Global Economic Prospects (Perspectivas Econômicas Globais). Na América Latina e Caribe o crescimento médio foi de apenas 0,8% e no Brasil ficou em torno de 1%. Na maioria desses países, o investimento em infraestruturas financiado com recursos estatais é uma das razões que

explicam esse crescimento.

No Brasil, analistas consideram que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), responsável pela organização dos investimentos em infraestrutura desde 2007, constituiu-se em um importante “motor” do desenvolvimento do País<sup>12</sup>. Entre 2003 e 2010, a taxa de investimento da economia cresceu em torno de 4 pontos percentuais do PIB, saltou de 16,6% para 20,5%, sob impacto do crescimento econômico e do PAC, e permaneceu nesse patamar no período 2011-2014<sup>13</sup>.

## POR QUE O INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA É VISTO COMO RESPONSABILIDADE DO ESTADO?

Esses bens se distinguem dos demais por possuírem dois atributos:

1. uma vez produzido, é praticamente impossível impedir o acesso a este bem ou serviço a qualquer cidadão ou agente econômico;
2. dificuldade de cobrar e receber um preço de mercado que permita um retorno competitivo ao produtor<sup>14</sup>, dado que benefícios gerados por essas infraestruturas (externalidades) não são incorporados de forma adequada aos preços.

Além disso, investimentos em infraestrutura envolvem recursos vultosos pelo tamanho mínimo requerido, têm longa maturação e, por conseguinte, o retorno só aparece no longo prazo. Limitações de acesso a recursos de longo prazo pelo setor privado, bem como o longo período de maturação desses investimentos, tornam necessária a intervenção do setor público. Outra razão para a intervenção pública e provisão da infraestrutura pelo Estado provém de economias de escala na produção<sup>15</sup>.

Os investimentos em infraestrutura econômica e social destinados à expansão, modernização e diversificação da produção aumentam o capital fixo, afetam a produtividade da econo-

11. Ver por exemplo: Leipziger, Fay and Yepes (2003).

12. Bielschowsky, Ricardo. *O modelo de desenvolvimento proposto por Lula e Dilma*. Brasil Debate, 2014

13. IBGE, Contas Nacionais.

14. Muitas vezes, pedágios e tarifas são empregadas com o objetivo de manutenção e ou exploração. Particularmente no caso de bens cuja produção apresenta economias de escala tarifas de monopólio são utilizadas.

15. Ver Aschauer, 1989.

mia como um todo e tem impacto positivo no crescimento do produto.

A quantidade e qualidade da infraestrutura também promove a distribuição de renda de um país. A disponibilidade de serviços de saneamento e água afetam a saúde e bem-estar das pessoas; serviços de educação e saúde conferem cidadania e ampliam as oportunidades dos indivíduos; expansão de facilidades de mobilidade até os centros comerciais permite o acesso aos centros de comércio, valorizando a produção de pequenos produtores. Em todos os casos, as facilidades criadas pelos investimentos em infraestruturas, em suas diferentes formas, permitem uma melhoria das condições de vida dos cidadãos, ampliando oportunidades de trabalho e renda das famílias.

Nesse sentido, a ampliação da infraestrutura pode ser considerada como uma política pública capaz de melhorar a produtividade, incentivar o crescimento e diminuir as desigualdades entre estratos de renda das economias em desenvolvimento: dois objetivos fundamentais a serem atingidos pelo Brasil.

### **Um novo plano nacional de desenvolvimento integrado e territorializado**

A combinação de investimentos em produção e geração de emprego e renda, com base na modernização da infraestrutura, abre também espaço para inovações e progresso técnico demandados pelo maior atendimento tanto do mercado interno quanto do internacional. O Brasil tem aqui a oportunidade de promover um salto em seu padrão de desenvolvimento industrial com a geração de um ciclo virtuoso de investimento, consumo, produção, emprego, renda, capacitação e diversificada inserção externa. Além disso, a ampliação e melhoria da infraestrutura dos serviços públicos essenciais – que formam a base da igualdade dos direitos de cidadania – não apenas contribui para a redução das desigualdades sociais e territoriais, mas também para ampliar a demanda por demais bens e serviços. Ao criar renda e liberar recursos mais uma vez potencializa-se o ciclo virtuoso.

Nessa linha é que se reitera a importância de definir e angariar consenso sobre um novo plano nacional de desenvolvimento integrado e territorializado, com políticas claras de ampla mobilização de capacidades produtivas, compras públicas que priorizem maiores conteúdos locais, regional e nacional para todas as estatais, assim como as agências e órgãos governamentais. Essas políticas, ao evidenciarem as demandas por infraestrutura econômica, social e político-institucional irradiam orientações e oportunidades de potencialização do desenvolvimento produtivo e tecnológico em todo o território brasileiro. Tais orientações podem deslanchar um forte efeito de encadeamento, uma vez que grande parte de seus requerimentos podem ser atendidos pela capacidade produtiva já constituída no país. Ao mesmo tempo em que seriam apontadas as necessidades de ampliação da produção nacional.

Além do significativo impulso à reindustrialização, seria também gerado um forte incentivo para o setor de serviços, possibilitando inclusive a reconstrução da engenharia consultiva nacional pela necessidade de elaboração de projetos básicos e executivos dos projetos de expansão e modernização da infraestrutura. Outro importante resultado seria a geração de empregos para engenheiros e técnicos em áreas correlatas a esses investimentos diretos e indiretos em infraestrutura, com maiores salários e qualificação. E, de modo ainda mais amplo, coloca-se o objetivo estratégico de desenhar e implementar agendas de desenvolvimento territorial que orientem não apenas o estímulo ao desenvolvimento produtivo, mas também social, político-institucional e ambiental.

### **INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO: OS GOVERNOS LULA E DILMA**

Considerando as múltiplas dimensões do desenvolvimento, trabalhou-se no PAC com um conceito amplo de infraestrutura como um conjunto de obras de engenharia, equipamentos e instalações de longa vida útil, sistema de serviços coletivos que dão suporte aos

cidadãos e seus domicílios, aí constituído por habitação, saneamento e transporte urbano (infraestrutura urbana e social) ou dão apoio às atividades do setor produtivo, englobando os setores de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, energia elétrica, petróleo, gás natural, bicombustíveis e telecomunicações (infraestrutura econômica). Nessa perspectiva, as infraestruturas são fundamentais para a qualidade de vida da população, a redução das desigualdades, a inclusão social, o desenvolvimento territorial, regional e estadual, o fortalecimento da indústria brasileira, a soberania brasileira e a integração econômica e social do país com outras nações.

Entre janeiro de 2007 e dezembro de 2015, os investimentos executados pelo PAC somaram R\$ 1,9 trilhão e os empreendimentos concluídos alcançaram R\$ 1,4 trilhão. De 2007 a 2015 o PAC entregou à população 3,1 milhões de unidades habitacionais por meio do Minha Casa Minha Vida, 51 obras de mobilidade urbana, 2.300 obras de urbanização de favelas, 4.660 obras de saneamento urbano, 54 obras de ampliação de aeroportos, 60 obras de expansão da capacidade de portos, mais de 4 mil quilômetros de novas rodovias, mais de 3,2 mil quilômetros de rodovias duplicadas, cerca de 2 mil quilômetros de novas ferrovias, mais de 32 mil MW de aumento da capacidade de geração de energia elétrica, mais de 26 mil quilômetros de linhas de transmissão, 68 obras de barragens e adutoras concluídas, 3 milhões de ligações de energia elétrica no programa Luz para Todos, dentre tantas outras obras e equipamentos urbanos entregues.

Além das milhares de obras entregues, inúmeras obras estruturais encontravam-se em estágio bastante adiantado, como os eixos de Integração do São Francisco, a Ferrovia Norte-Sul – Extensão Sul, as obras do complexo aeroportuário de Vitória/ES, obras do Programa de Desenvolvimento de Submarinos – PRO-SUB com a construção do Submarino de Propulsão Nuclear, a construção de Submarinos Convencionais, a implantação de Estaleiro e Base Naval, as obras do VLT do Rio de Janeiro, do Metrô de Salvador, da duplicação da BR-101/AL, da construção da BR-163/PA/MT, a

instalação de novas turbinas na Hidrelétrica de Belo Monte e outras mais.

### **A infraestrutura no primeiro governo Lula - 2003 a 2007**

O início do primeiro governo do presidente Lula foi marcado por enorme esperança, mas também por restrições fiscais muito grandes, que fizeram com que o governo como um todo fizesse escolhas do que realizar. Dessa forma, em 2003 e 2004, o governo se concentrou em enfrentar as questões mais críticas sob sua responsabilidade.

A elaboração do Plano Plurianual – PPA 2004-2007 foi seguida da retomada do planejamento setorial de médio e longo prazo no interior do governo. A área de infraestrutura não foi exceção. Além disso, iniciaram também o desenvolvimento das políticas setoriais nacionais. No início de 2004, mesmo com as limitações fiscais, foram definidas as Metas Presidenciais, que selecionaram obras e medidas institucionais prioritárias do governo; e foi instituído, simultaneamente, um processo de monitoramento dessas prioridades, conduzido de forma coordenada entre a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda.

Nos dois últimos anos do primeiro mandato do presidente Lula já foi possível uma ampliação dos recursos disponíveis na área de infraestrutura. A criação do Projeto Piloto de Investimentos – PPI redirecionou recursos do Orçamento Geral da União – OGU, que anteriormente constituíam o superávit primário, para investimentos estratégicos em infraestrutura, selecionados em função de seus impactos na economia. O valor previsto para o projeto foi de cerca de R\$ 10 bilhões, para o período de 2005 a 2007. Esses investimentos foram submetidos ao mesmo monitoramento das Metas Presidenciais.

Em paralelo ao aumento de investimentos, foram adotadas medidas institucionais para melhorar o ambiente de investimento na área de transportes, com destaque para a lei de regulação do financiamento de obras e serviços

de infraestrutura por meio de Parcerias Público-Privadas – PPP – Lei 11.079/2004; e para a criação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC – Lei 11.182/2005.

Corrigindo uma distorção da década de 1990, foi retomado o processo de planejamento de longo prazo no setor com o início do Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT e o desenvolvimento do Sistema de Informações Geográficas em Transportes (SIG/T).

Na área de energia elétrica a grande prioridade inicial foi de construir um novo marco regulatório que propiciasse estabilidade, garantindo a expansão do suprimento, tarifas módicas para o consumidor e segurança para o investidor.

Retomou-se, ainda, o planejamento do setor; para tanto, foi criada a Empresa de Pesquisa Energética – EPE. Com ela, instrumentalizou-se, pela primeira vez no País, o planejamento energético integrado, passando-se a tratar, em conjunto e de forma compreensiva, as fontes e os usos de energia.

A partir da aprovação do novo modelo regulatório do setor energético pelo Congresso Nacional em 2004, as distribuidoras ficaram obrigadas a comprar toda a sua energia por meio de leilões públicos. Na área de geração de energia, foi enfrentado outro equívoco do governo anterior, que, após o racionamento, concedeu usinas sem análise de viabilidade ambiental, criando um conflito entre empreendedores e órgãos ambientais. Definiu-se então que um empreendimento só entraria nos leilões de energia se já contasse com Licença Ambiental Prévia.

Na área de transmissão de energia, para evitar novos racionamentos e aproveitando a diversidade hidrológica do Brasil, investiu-se também numa maior integração dos subsistemas elétricos, ampliando a capacidade de transferência entre as regiões, melhorando a qualidade e a confiabilidade requeridas pela sociedade. Em 2003 foi lançado o Programa “Luz para Todos” para universalizar o acesso à energia elétrica no meio rural. Além da enorme inclusão social dessa ação, ela teve também enormes impactos econômicos na geração de empregos e no incremento produtivo

nos setores relacionados à instalação da infraestrutura necessária.

Visando diversificar a matriz e permitir o desenvolvimento de novas tecnologias energéticas, implementou-se o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas – PROINFA – solar, eólica, pequenas centrais hidrelétricas e biomassa, que permitiu o aumento da oferta de energia elétrica e a redução da emissão de gases de efeito estufa, nos termos do Protocolo de Kyoto, contribuindo, dessa forma, para o desenvolvimento sustentável.

Na área de Infraestrutura Hídrica, priorizou-se a retomada de obras paralisadas ou com andamento lento. Ao mesmo tempo, foi elaborado o Projeto Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional – PISF, projeto estruturante para a oferta de água no semiárido, que objetivava atender 12 milhões de pessoas em Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará.

Na área de Comunicações, priorizou-se a definição do padrão para implantação da TV Digital no Brasil, que permitisse transmissão em alta definição, mobilidade e portabilidade. Após um processo extenso de análise das principais alternativas, adotou-se o padrão japonês (Integrated Services Digital Broadcasting Terrestrial – ISDB).

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, expressou a importância que o governo conferia à agenda de desenvolvimento urbano em função do processo avassalador de urbanização da população brasileira; e a visão de que o nível federal também tinha responsabilidade no equacionamento das deficiências das políticas de Habitação, Saneamento, Mobilidade e de Desenvolvimento Urbano, trabalhando de forma a integrá-las.

Foi criada a Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana, retomando a atuação federal nessa área, reunindo também no Ministério das Cidades o Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, a Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU e a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre – TRENSURB. Foram aceleradas as obras dos metrô de Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza e do Corredor Ex-

presso de Ônibus de São Paulo, e com recursos de financiamento foram contratados mais de duzentos projetos de infraestrutura para a mobilidade urbana em todo país.

Foi criada, também, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e uma das primeiras medidas do governo foi enfrentar o caos institucional existente com a multiplicidade de órgãos federais atuando na área. Dessa maneira, estabeleceu-se que apenas dois órgãos: Ministério das Cidades e a Fundação Nacional de Saúde – FUNASA – vinculada ao Ministério da Saúde, no caso dos municípios com menos do que 50 mil habitantes, atuariam a partir de planejamento conjunto.

Com a criação da Secretaria Nacional de Habitação foi elaborada a Política Nacional de Habitação (PNH), em 2004, que estabeleceu como principais linhas programáticas para promoção do acesso à moradia digna, a urbanização dos assentamentos precários, produção habitacional e regularização fundiária. A viabilização desses programas ocorreria por meio da implementação do Sistema Nacional de Habitação, dividido em duas frentes, o Sistema Nacional de Habitação de Mercado – SNHM e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, que operariam com diferentes fontes de recursos, formas e condições de financiamento para que, de forma complementar, viessem a viabilizar o acesso à moradia em todos os segmentos.

Esse reordenamento institucional foi acompanhado por expressiva ampliação dos investimentos federais, com recursos orçamentários e de financiamento, e obras a cargo dos estados, municípios, e prestadores de serviços privados.

### **O Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2007 a 2010**

Ao final do primeiro mandato do presidente Lula, o Brasil já vivia um momento econômico bem melhor do que quatro anos antes. Em 2006, a economia cresceu 4%; a inflação foi controlada e chegou a 3,1%; a dívida líquida consolidada do setor público tinha caído 22%, para 47,3% do PIB e a taxa de desemprego

caiu 19%, com a criação de 5,6 milhões de empregos, mas ainda tínhamos 10% de desempregados.

Nesse momento, aprofundou-se no governo o debate sobre os desafios para o próximo período e definiu-se que a estratégia de desenvolvimento a ser perseguida seria a de crescimento econômico sustentável com redução das desigualdades sociais e regionais. Assim como fez durante toda a campanha, o presidente Lula disse, em seu pronunciamento em rede nacional, logo após vencer as eleições, que “... o nome do meu segundo mandato será desenvolvimento. Desenvolvimento com distribuição de renda ... Um governo que continue a diminuir as desigualdades entre pessoas e regiões”.

Para garantir o crescimento, as ações previstas se estruturaram em três dimensões: fortalecimento do mercado interno, expansão do investimento para ampliar a capacidade produtiva e expansão dos investimentos em infraestrutura econômica, urbana e social. Para viabilizar a terceira dimensão, todas as áreas de infraestrutura se mobilizaram para estabelecer diretrizes e ações, sob coordenação da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério do Planejamento e do Ministério da Fazenda. Esse trabalho coletivo partiu de algumas premissas, como a de que a expansão desses investimentos é condição para aceleração do desenvolvimento sustentável; e que com a eliminação dos gargalos de infraestrutura aumentasse a produtividade, e que esses investimentos podem levar à superação dos desequilíbrios regionais e das desigualdades sociais.

Dessa forma, construiu-se o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que foi apresentado ao País no primeiro mês do segundo mandato do presidente Lula, com uma carteira de projetos públicos e privados de R\$ 504 bilhões; um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento em infraestrutura; e ações para superar obstáculos de gestão (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos). A carteira de investimentos em infraestrutura foi definida a partir de quatro critérios gerais: projetos com forte potencial para gerar retorno econômico e social; sinergia entre os projetos; recupera-

ção de infraestrutura existente e conclusão de projetos em andamento.

As ações foram agrupadas em três eixos: infraestrutura logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana. Assim, foram selecionados projetos prioritários de logística de transporte para atender os atuais e futuros eixos de transporte, integrando os vários tipos de modais para constituir uma rede de logística integrada; na área energética apostou-se no desenvolvimento integrado do setor, com foco na complementaridade entre as diversas

fontes, sustentabilidade da matriz energética, segurança de abastecimento e modicidade tarifária; e nos investimentos em infraestrutura social e urbana focou-se no enfrentamento dos principais problemas das cidades brasileiras, melhorando o acesso e a qualidade dos serviços prestados e propiciando melhor qualidade de vida à população. Além disso, os investimentos dos três eixos foram distribuídos em todo país, alavancando o desenvolvimento local e, com isso, reduzindo a desigualdade social e regional.

**Distribuição dos Recursos do PAC 1**  
por eixo e por distribuição regional - em R\$ bilhões

Eixos / Regiões	Transporte	Energia	Social e Urbano	Total	%
Norte	6,3	32,7	11,9	50,9	16%
Nordeste	7,4	29,3	43,7	80,4	25%
Sudeste	7,9	80,8	41,8	130,5	40%
Sul	4,5	18,7	14,3	37,5	12%
Centro-Oeste	3,8	11,6	8,7	24,1	7%
Subtotal				323,4	100%
Nacional	28,4	101,7	50,4	180,5	-
Total	58,3	274,8	170,8	503,9	-
%	12%	55%	34%	100%	

A experiência de monitoramento desenvolvida para as Metas Presidenciais e para o Projeto Piloto de Investimentos – PPI foi adotada para o programa com a criação do CGPAC – Comitê Gestor do PAC, que tinha a atribuição de coordenar as ações necessárias à implantação do programa em conjunto com os Ministérios Setoriais responsáveis pelas medidas. Cada uma das áreas de infraestrutura estabeleceu objetivos específicos para a seleção de projetos, complementares aos critérios gerais.

No eixo de Infraestrutura Logística, na área rodoviária definiu-se como objetivos a expansão do sistema por meio da duplicação, construção de rodovias, de acessos aos portos, de contornos e travessias urbanas; a eliminação de pontos de estrangulamento em eixos estratégicos; a incorporação de novas regiões ao processo de desenvolvimento; a ampliação da integração aos países vizinhos; além do aperfeiçoamento do programa de manutenção e de segurança das rodovias. Adicionalmente, priorizou-se reformular o modelo de concessões para transferir ao setor privado rodovias com

elevado volume de tráfego e necessidade de investimentos, garantindo modicidade tarifária.

No caso das ferrovias, os objetivos definidos foram o de expandir a malha em bitola larga e de alta capacidade e eliminar pontos críticos; recuperar trechos defasados, complementando a malha de bitola estreita para permitir o escoamento da produção agrícola e mineral aos portos, indústrias e mercado consumidor. No que se refere ao transporte de passageiros, o objetivo estabelecido foi o de conectar São Paulo e Rio de Janeiro, proporcionando melhorias de mobilidade, conforto, tempo e segurança.

Além disso, criar condições para a retomada do investimento de concessionários privados em obras de ampliação e recuperação da malha delegada e revisão do modelo regulatório, objetivando fomentar a competição pelo transporte de carga, incentivando a utilização plena da capacidade da infraestrutura instalada.

Para hidrovias, os objetivos estabelecidos foram o de ampliar e melhorar a navegabilidade dos rios brasileiros a partir de ações de draga-

gem, derrocagem e sinalização, aumentando o potencial de navegação e maior segurança para pessoas e cargas; e de reformar ou construir terminais hidroviários de carga e passageiros.

Na área portuária, a orientação foi de ampliar, recuperar e modernizar os portos a partir da melhoria dos sistemas de atracação e dos acessos aquaviários e terrestres; da desburocratização das operações portuárias e do incentivo ao investimento privado.

Com as ações para as quatro áreas acima – rodovias, ferrovias, hidrovias e portos –, esperava-se a diversificação da malha de transportes do País; a melhoria da eficiência operacional para o escoamento da produção para o mercado interno e exportação; a redução de custos logísticos e, com isso, o aumento da competitividade das exportações brasileiras e a redução do custo dos bens para o consumo interno.

Ainda nestas áreas, fortalecendo o planejamento de médio e longo prazo, decidiu-se desenvolver carteira de estudos e projetos para ampliação das malhas rodoviária, ferroviária e dos portos, e para integração entre esses diferentes modais de transporte, preparando o próximo ciclo de investimentos.

No caso dos aeroportos, se objetivou a expansão da capacidade do sistema aeroportuário a partir da ampliação ou construção de novos terminais de passageiros e cargas; da reforma e construção de pistas, pátios e torres de controle; e da modernização tecnológica de sistemas operacionais – transporte de bagagens, pontes de embarque, dentre outros. Com isso esperava-se garantir o atendimento à crescente demanda, conforme padrões de segurança e conforto; assegurar as condições de segurança operacional e fortalecer a estrutura de armazenagem e distribuição de cargas.

No eixo de Infraestrutura Energética, as diretrizes adotadas para energia elétrica foram de garantir a segurança do suprimento a partir de uma matriz energética baseada em fontes renováveis, limpas e com modicidade tarifária; de diversificar a matriz energética com o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica – PROINFA, cumprindo o compromisso nacional voluntário adotado na Conferência

da ONU sobre Mudanças Climáticas.

Foi definido também seguir ampliando e reforçando a rede de transmissão de energia, inclusive completando a interligação do Sistema Interligado Nacional – SIN, para possibilitar maior segurança e confiabilidade ao suprimento de energia elétrica nas cinco regiões do País. Nesse eixo também estavam contemplados os investimentos em petróleo, gás, combustíveis renováveis e indústria naval.

Assim como na área de logística de transportes, decidiu-se desenvolver um conjunto de estudos de inventário e de viabilidade para ampliar o conhecimento do potencial hidroelétrico nacional e preparar o ciclo seguinte de investimentos. No eixo de Infraestrutura Social e Urbana, resolveu-se dar continuidade ao objetivo de universalização do serviço público de energia elétrica para comunidades rurais, por meio do Programa Luz para Todos, com extensões de rede, implantação de sistemas isolados e realização de ligações domiciliares.

Ainda neste eixo, na área de Recursos Hídricos, o objetivo escolhido foi o de ampliar a infraestrutura de acesso à água, para o abastecimento humano e para atividades produtivas, propiciando o desenvolvimento sustentável no Nordeste Setentrional e demais regiões onde a escassez limita a qualidade de vida e a atividade econômica, com canais, adutoras e barragens de médio e grande porte, e empreendimentos complementares ao Projeto de Integração do São Francisco – PISF. Além disso, foi priorizada a recuperação e a construção de novos perímetros públicos para irrigação, incorporando novas áreas para produção, com aumentos de produtividade, evitando avanços sobre os biomas protegidos e possibilitando a transferência da gestão às organizações de produtores.

Por fim, definiu-se também incorporar ações capazes de promover a revitalização de bacias hidrográficas, especialmente as do rio São Francisco e Parnaíba, por meio da recuperação e controle de processos erosivos, sistemas de abastecimento d'água e de esgotamento sanitário em municípios localizados na calha dos rios e infraestrutura para destinação e trata-

mento de resíduos sólidos.

Na área de mobilidade urbana, o objetivo estabelecido foi o de implementar sistemas de transporte coletivo de massa nos grandes centros urbanos do País, melhorando a qualidade do transporte público, reduzindo o tempo de deslocamento das pessoas e aumentando a qualidade de vida nas grandes cidades. Já na área de saneamento, as diretrizes adotadas referiam-se à expansão da produção e cobertura do abastecimento de água, garantindo melhoria da qualidade, regularidade na distribuição e redução de perdas; da cobertura de coleta e tratamento de esgoto; e ao apoio à preparação de projetos de engenharia e ações de promoção da sustentabilidade dos serviços por meio do desenvolvimento institucional dos prestadores de serviço da área.

Nesse eixo também estavam contemplados os investimentos em habitação, com foco na produção de novas unidades habitacionais e na urbanização de assentamentos precários, em especial nas regiões metropolitanas.

Como um instrumento dinâmico e desburocratizado, durante a execução do PAC 1, foram incorporadas novas ações ao programa por diferentes razões, mas com diretriz econômica comum: uma ação de política anticíclica, para enfrentar a crise econômico-financeira de 2009. A principal inclusão foi o Programa Minha Casa, Minha Vida em março de 2009, que tinha dois grandes objetivos: reduzir o déficit

habitacional brasileiro e gerar muitos empregos, num momento em que os efeitos da crise financeira internacional chegavam ao Brasil. A característica mais importante do programa foi a combinação da oferta de um volume inédito de subvenções com um modelo mais célere de execução do que a contratação direta pelo setor público. Este grande volume de subsídio foi canalizado especialmente para a população com menor renda, o que tornou possível o acesso à moradia para esse público, que concentra 84% do déficit habitacional brasileiro.

Em outubro de 2007, o Brasil foi anunciado como sede da Copa do Mundo de 2014, em função disso foi definida uma agenda de infraestrutura para o evento, que incluiu novas intervenções em aeroportos, terminais de passageiros em portos e mobilidade urbana, ampliando os recursos do PAC 1 para essas áreas.

Na área de saneamento, a carteira passou a incluir também obras de drenagem urbana para as cidades com episódios recorrentes de inundação. Foram selecionadas propostas de obras estruturantes e articuladas dentro das bacias hidrográficas, de forma a equacionar a situação em um município sem aumentar o problema de outro.

Dessa forma, o PAC alcançou R\$ 638 bilhões em 2010, um crescimento de 27% em relação ao montante previsto no seu lançamento em 2007.

Comparativo entre o Investimento Inicial e Final do PAC 1 - em R\$ bilhões

Eixos	PAC1		Comparativo
	Inicial	Final*	
Logística	58,3	104	↑ 78%
Energia	274,8	295	↑ 7%
Social e Urbano	170,8	239	↑ 40%
<b>TOTAL</b>	<b>503,9</b>	<b>638</b>	<b>↑ 27%</b>

Além de ampliar a carteira de investimentos com recursos públicos, de estatais e do setor privado, o governo tomou medidas para estimular o investimento e permitir a pronta recuperação da crise financeira. Para reduzir o custo financeiro dos empréstimos, diminuiu a taxa de juros de longo prazo (TJLP), referência para os financiamentos do BNDES, para

6,0% a.a., a partir de julho de 2009. Simultaneamente, reduziu o custo do empréstimo da União para o BNDES. Outra medida importante foi a referente à equalização da taxa de juros para investimentos. O BNDES reduziu a taxa de juros para o tomador final em empréstimos para aquisição e produção de bens de capital e também para a linha de inovação.

A criação de dois fundos garantidores de crédito para micro, pequenas e médias empresas, e também para compras de bens de capital, foi outra medida fundamental para a retomada dos investimentos.

### O PAC 2 e o Programa de Investimentos em Logística – PIL 2011-2014

Em 2010, com os resultados bastante exitosos da primeira edição do PAC, tanto na execução dos investimentos quanto no crescimento econômico do País, o governo se mobilizou para preparar a segunda edição do programa.

Os critérios de seleção de projetos foram os mesmos adotados na edição anterior do programa, mas agora com maior qualidade, pois os ministérios já contavam com seus planejamentos setoriais de médio e longo prazo e com novas equipes técnicas contratadas durante o PAC 1.

O PAC 2 incorporou as obras em andamento da edição anterior e propôs novas, como ações com recursos públicos ou em parceria com o setor privado. O programa previa investimento total de R\$ 955 bilhões, 50% maior do que o montante final do PAC 1.

Comparativo entre o investimento do PAC 1\* e do PAC 2 – em R\$ bilhões

Eixos	PAC1*	PAC 2	Comparativo
Logística	104	104	-
Energia	295	461	↑ 56%
Social e Urbano	239	389	↑ 63%
Total	638	955	↑ 50%

\*valor final do PAC1, após as inclusões de investimentos do MCMV, Copa, Olimpíadas e outros ajustes nos investimentos, realizados até 2010.

Os três eixos originais do PAC 1 foram reorganizados em seis, pois novas áreas de infraestrutura econômica, social e urbana foram incorporadas ao PAC 2, reforçando o seu papel de principal indutor dos investimentos em infraestrutura do País.

Foram mantidos os eixos Energético e de Logística, ao qual se somou mais uma ação: a disponibilização de equipamentos para manutenção de estradas vicinais de pequenos municípios; e criados quatro outros.

- Cidade Melhor, que agregou os investimentos urbanos em esgotamento sanitário, drenagem, mobilidade urbana e incorporou-se os de resíduos sólidos, prevenção em áreas de risco e pavimentação de vias;

- Comunidade Cidadã, foram incluídos equipamentos de educação – creches e escolas; de saúde, Unidades de Pronto Atendimento – UPA e Unidades Básicas de Saúde – UBS; de cultura e lazer – quadras esportivas nas escolas e Praças de Esporte e Cultura; e de segurança, com os postos comunitários;

- Água e Luz para todos, que agrupou os investimentos em abastecimento de água bruta e tratada, perímetros de irrigação e o Programa Luz para Todos, que já compunham o PAC 1;

- Minha Casa, Minha Vida, que juntou os investimentos dos financiamentos em habitação e de urbanização de assentamentos precários, que já estavam contidos no PAC 1.

O PAC 2 naturalmente teve um desenvolvimento menos árduo do que no período anterior, em função da melhor base de partida: melhores projetos, experiência de monitoramento, medidas institucionais e de gestão já adotadas.

Assim como ocorreu durante a fase anterior do programa, no PAC 2 também houve acréscimos de ações. A adição mais significativa foi o PAC Prevenção de Desastres Naturais, que reuniu empreendimentos para enfrentamento do período de seca no Semiárido do Nordeste, que se iniciou em 2012, e que é considerado um dos maiores de todos os tempos; e de prevenção a inundações e deslizamentos. Em 2013, também foram incluídos no programa ações de recuperação de edifícios pertencentes

centes ao patrimônio histórico nacional.

Na primeira edição do PAC foram feitas concessões de 3.305 quilômetros de importantes rodovias, já com as novas regras, cuja base era a modicidade tarifária e a necessidade de novos investimentos. A proposta original do PAC 2 previa ampliar ainda mais essa parceria com a iniciativa privada. No entanto, os debates internos sobre concessões no governo se aprofundaram e resolveu-se ampliar ainda mais a escala dos investimentos em infraestrutura logística previstos inicialmente.

Esse processo de ampliação iniciou-se com a decisão de conceder quatro aeroportos importantes para a operação da Copa do Mundo de Futebol de 2014: São Gonçalo do Amarante/RN; Brasília/DF; Guarulhos e Campinas, em São Paulo; que ocorreu entre agosto de 2011 e fevereiro de 2012. A seguir, foram selecionados para concessão novos investimentos estratégicos de rodovias e ferrovias e transferidos outros, que estavam previstos como obras públicas no PAC; que somaram 7,5 mil quilômetros de rodovias e 10 mil quilômetros de ferrovias.

A esse conjunto amplo de concessões denominou-se Programa de Investimento em Logística - PIL, que foi lançado em agosto de 2012; com investimentos previstos, nesse momento, de R\$ 133 bilhões em vinte anos, dos quais R\$ 79,5 bilhões em cinco anos. Esses empreendimentos foram selecionados para potencializar a integração entre os diferentes modais de transporte - rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos, articulando-os com as cadeias produtivas.

O modelo de concessões adotado se ancorava em algumas premissas: serviços de qualidade, com preços justos para os usuários; remuneração adequada aos concessionários, por seus investimentos e serviços prestados. Dessa forma, reafirmou-se a lógica de que as concessões incluíssem ampliações na infraestrutura e fossem sustentáveis, sem exigência de outorga para o Tesouro Nacional, que encarece o investimento.

Para que essas concessões fossem realizadas, foram aperfeiçoados os marcos regulatórios

destas quatro áreas, garantindo segurança jurídica aos investidores. Além disso, foram disponibilizados recursos para financiamento com condições adequadas para o investimento privado.

A estrutura de monitoramento adotada das ações do PIL foi semelhante ao que vinha sendo realizado no PAC, mas a coordenação dessas ações ficou sob a responsabilidade da Casa Civil. Para apoiar e dar sustentação aos estudos e projetos do PIL em 19 de dezembro de 2012 foi criada a Empresa de Planejamento e Logística S.A. - EPL.

Entre 2011 e 2014, por meio do PAC e depois do PIL, foram concedidos 5.350 quilômetros em 7 rodovias; seis aeroportos; dois arrendamentos em portos públicos e investimentos em 12 terminais de uso privado existentes e em 28 novos. De 2015 até maio de 2016 foi concedida, com um desconto na tarifa de pedágio de 36%, a Ponte Rio-Niterói, 3 áreas do Porto de Santos, autorizados 22 terminais e 5 expansões de terminais de uso privado e arrendado o Terminal Marítimo de Passageiros do Porto de Salvador-BA.

### **As medidas institucionais e de gestão adotadas na área de infraestrutura - 2003-2016**

O PAC foi concebido como mais do que uma carteira de investimentos em infraestrutura, pois constituiu-se também de um conjunto amplo de medidas para melhorar o ambiente de negócios e de incentivo aos investimentos; e de melhorias na gestão pública para viabilizar as condições de realização dos empreendimentos.

### **Melhoria do ambiente de negócios e de incentivo aos investimentos**

A adoção das medidas de melhoria do ambiente de negócios e incentivo aos investimentos teve como base a concepção do governo sobre a importância do Estado como indutor do crescimento da economia. Esse fato gerou uma mudança de postura do governo no sentido de buscar resolver alguns dos entraves históricos ao investimento e ao crescimento do País.

Essas medidas foram divididas em três blocos diferentes: (1) as regulatórias (marcos regulatórios dos setores de infraestrutura: energia, mercado imobiliário, saneamento, gás natural, regularização fundiária urbana, mobilidade urbana, ferrovias, portos, aeroportos, rodovias, normatização sobre Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI); (2) as de estímulo ao crédito e à melhoria das condições de financiamento e (3) as de aperfeiçoamento do sistema tributário e de desoneração.

Além dos marcos regulatórios de infraestrutura, foram aprovadas a criação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, a abertura do mercado de resseguros; a regulamentação do Artigo 23, incisos III, VI e VII, da Constituição Federal, sobre a distribuição de atribuições, entre os três níveis de governo, relativas ao licenciamento ambiental e à reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Houve uma expressiva melhoria nas condições de financiamento ao setor privado, estados e municípios, com redução de taxas de juros e aumento dos prazos e da carência.

### Melhoria na gestão pública

O PAC criou um plano de médio prazo de investimentos em infraestrutura que induziu a retomada do planejamento contínuo de setores público e privado. Sob a coordenação da Presidência da República (Lula e Dilma), houve um processo permanente de planejamento, monitoramento e avaliação desses investimentos. O PAC significou um avanço na gestão da infraestrutura do Estado brasileiro. Uma construção que envolveu setor público (federal, estadual e municipal) e privado. A coordenação das ações do PAC internamente ao governo e entre as outras instâncias governamentais foi a peça chave dos resultados do Programa

Com o PAC garantiu-se a transparência das informações e possibilidade de acompanhamento das realizações do programa com a divulgação quadrimestral do andamento das ações do PAC para a sociedade, tanto da execução dos empreendimentos quanto da implementação e resultados das medidas institucionais. A divulgação das informações se

dava através de ato e publicação quadrimestral; do site do programa, inclusive com informações por unidade da federação; e por aplicativo para *smartphones e tablets*.

Com o PAC, os ministérios setoriais – Transportes, Energia, Cidades, Integração, Portos e Aeroportos – eram obrigados a planejar e executar uma carteira de projetos alinhada a objetivos de crescimento nacional e regional. Todos os projetos eram de conhecimento amplo, público, possuíam estimativa de recursos e cronograma. Além de transparência, havia segurança na disponibilidade de recursos para execução do Orçamento Geral da União (OGU). Dessa forma, construiu-se sinergia entre projetos executados com recursos públicos e aqueles executados pelo setor privado.

O PAC significou, também, a retomada do planejamento da infraestrutura executada por estados e municípios. O Programa instituiu um sistema transparente e periódico de seleção de obras em todo o Brasil. Com isso, criou-se a necessidade de estados e municípios realizarem planos e projetos para disputarem o acesso aos recursos. Como estas seleções eram públicas, nacionais e transparentes eliminou-se o uso político dos recursos públicos.

Com o PAC foi desenvolvido o sistema unificado informatizado de monitoramento. Os ministérios poderiam desenvolver os seus sistemas informatizados próprios, mas todos eram integrados com um único sistema, capaz de armazenar as principais informações de cada empreendimento, seus objetivos, metas, restrições e as medidas necessárias para a eliminação das restrições.

Além disso, a coordenação da execução de uma carteira de obras públicas ou privadas, permitiu ao governo identificar entraves específicos de cada obra e aqueles comuns a todas obras. Por meio desse processo foi possível fazer avanços e superar gargalos históricos, como em licitações, com o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), na simplificação, modernização e gestão do licenciamento ambiental, nas condições de financiamento, de garantia, avanços regulatórios, entre outros.

Reorganizou-se a capacidade de execução e monitoramento dos ministérios e criou-se uma carreira de servidores públicos específica para fazer este trabalho, a de Analistas de Infraestrutura.

## A INFRAESTRUTURA ENTRE 2015 E O GOLPE DE MAIO DE 2016

Da mesma forma que em 2010, no primeiro semestre de 2014 o governo começou a elaboração das novas fases do PAC e do PIL, quando as receitas do Tesouro Nacional apresentavam aceleração. A partir de julho, houve forte reversão nas receitas e, durante o último trimestre do ano, grande queda do preço internacional das *commodities* e do petróleo, que afetaram a situação econômica do País.

Mesmo com a restrição orçamentária e financeira em 2015 e 2016, os investimentos em infraestrutura continuaram a ser prioritários para o governo. O PAC continuou contando com expressivo volume de recursos e a prioridade se voltou para a execução de obras que já estavam em andamento. A previsão era de que, no ciclo 2015-2018, o programa tivesse investimentos de R\$ 1,03 trilhão; dos quais, 64% do total com previsão de conclusão até 2018.

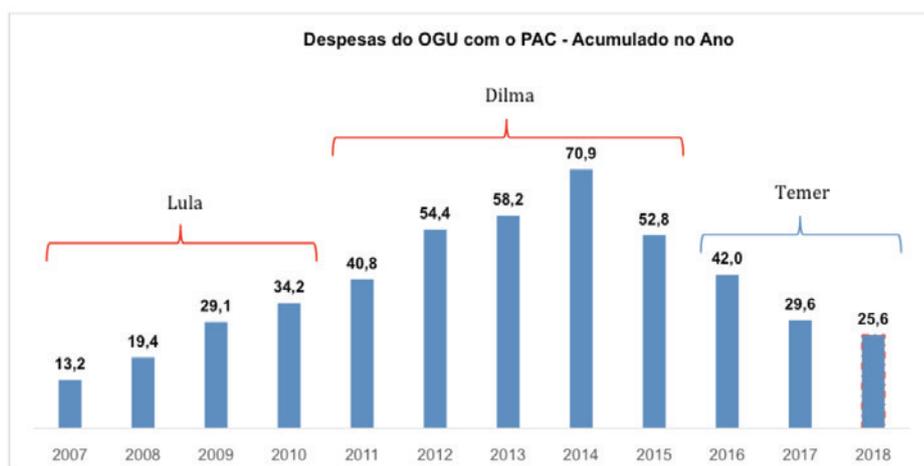
Entre as medidas adotadas em 2015 para alavancar o crescimento econômico do País, foram lançadas a nova etapa do PIL e o Programa de Investimento em Energia Elétrica - PíEE. Em junho de 2015, foi lançada a nova fase do PIL, para o período 2015-2018, com

concessões novas e as remanescentes da etapa anterior, com um investimento total previsto de R\$ 198,4 bilhões, sendo R\$ 66,1 bilhões em Rodovias, R\$ 86,4 bilhões em Ferrovias, R\$ 37,4 bilhões em Portos e R\$ 8,5 bilhões em Aeroportos.

Em agosto de 2015, foi apresentado o Programa de Investimento em Energia Elétrica - PíEE, que continha investimentos para ampliação da geração de energia e de linhas de transmissão, com investimento previsto de R\$ 186 bilhões para o período 2015-2018, sendo, R\$ 116 bilhões para Geração de Energia e R\$ 70 bilhões para Transmissão de Energia.

As medidas adotadas para a retomada do crescimento econômico, em 2015, encontraram uma forte resistência na Câmara dos Deputados. Os projetos enviados pelo governo foram rejeitados, parcial ou integralmente e, ao mesmo tempo, pautas-bomba foram apresentadas e algumas aprovadas. Ao lado disso, foi aberto o processo de impeachment, que levou à crise política que culminou no golpe contra a presidenta eleita e o retrocesso das políticas adotadas nos nossos mais de 13 anos de governo, inclusive na área de infraestrutura. A partir do Golpe de maio de 2016 o governo passou a desconstruir o PAC e o PIL, reduzindo fortemente os investimentos em infraestrutura.

O gráfico a seguir, com dados da execução das obras do PAC com recursos apenas do Orçamento Geral da União, ilustra bem o crescimento da execução do PAC nos governos do PT e a redução ou destruição do PAC no governo Temer.



Fonte STN - R\$ Bilhões a preços de dezembro/2017 - IPCA 2018 - previsão no PLOA (esse valor pode ainda ser reduzido em função do contingenciamento de recursos)





## EIXO 6

# COMO REDUZIR A DESIGUALDADE E GARANTIR INCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL

Coordenadora do grupo executivo – Márcia Helena Carvalho Lopes  
Secretária Executiva – Ana Luíza Matos de Oliveira

## SUMÁRIO

Introdução.....	243
Desigualdade no meio rural e recrudescimento da pobreza.....	248
Diagnóstico.....	248
Propostas.....	249
Ameaças.....	253
Fortalezas.....	253
Polêmicas.....	254
Grupos sociais a serem mobilizados.....	254
Desigualdade e políticas de soberania e segurança alimentar e nutricional.....	255
Diagnóstico.....	255
Propostas.....	256
Ameaças.....	256
Fortalezas.....	256
Polêmicas.....	258
Grupos sociais a serem mobilizados.....	258
Desigualdade e proteção não contributiva na seguridade social brasileira.....	258
Diagnóstico.....	258
Propostas.....	265
Ameaças.....	266
Fortalezas.....	266
Polêmicas.....	266
Desigualdade – acesso aos serviços públicos de qualidade.....	267
Diagnóstico.....	267
Propostas.....	270
Conclusão.....	271
Referências.....	275

## COMO REDUZIR A DESIGUALDADE E GARANTIR INCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL

### INTRODUÇÃO

O presente documento tem o objetivo de apresentar, de forma preliminar, a temática da desigualdade social e a proteção social não contributiva. Por se tratar de um conteúdo complexo e multifacetado, optamos por conceituar e problematizar a desigualdade a partir dos seus aspectos estruturantes, assim como sua relação com as especificidades das políticas de proteção social não contributivas. Deste modo, foram elencados subtemas que incidem sobre a desigualdade, mas também sobre a pobreza, na realidade brasileira, compondo, assim, as seções desse documento, a saber:

- **Desigualdade no meio rural e recrudescimento da pobreza** – Nesse item são analisadas as expressões da pobreza e das desigualdades na área rural, indicando a centralidade desse tema e suas consequências na realidade social brasileira. Além disso, reconhece o papel do Estado na direção do modelo de desenvolvimento no campo, com destaque para os avanços resultantes das medidas de governo entre 2003 e 2015. O tema também é tratado indicando a estagnação das melhorias alcançadas e os graves retrocessos observados a partir do golpe em 2016.

- **Desigualdade e políticas de soberania e segurança alimentar e nutricional** – Em 2014, pela primeira vez em sua história, o Brasil superou um dos seus principais estigmas sociais ao sair do Mapa da Fome, com o reconhecimento internacional conferido pela FAO. As medidas de governo que propiciaram este resultado, mesmo aquelas alçadas a políticas de Estado, estão sob forte ataque das forças reacionárias que deram o golpe no país. As inovações políticas e institucionais promovidas nesta área pelos governos Lula e Dilma, bem como os resultados alcançados e as propostas e desafios para o futuro, estão apresentadas nesse item.

- **Desigualdade e proteção social na seguridade social brasileira** – O texto reconhece as

determinações estruturantes entre desenvolvimento econômico e social e aponta para a contribuição do sistema de seguridade não contributiva, sobretudo no campo da política de assistência social. Reconhece os avanços do período dos governos Lula e Dilma que responderam ao movimento em torno da criação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), um sistema público que reconhece a responsabilidade primaz do Estado na atenção a segmentos populacionais antes excluídos desses direitos fundamentais, ampliando em todo o território nacional as provisões de renda e de oferta de serviços socioassistenciais.

- **Desigualdade no acesso aos serviços públicos de qualidade, incluindo aqueles que respondem à garantia de direitos e proteção social** – A construção de um projeto de nação que seja inclusivo, superando a tradição do privilégio para poucos em detrimento de assegurar direitos para toda a população e enfrentando as desigualdades. Isto requer um profundo reordenamento na própria estrutura estatal, na sua dinâmica de funcionamento, com vistas a garantir a qualidade dos serviços prestados, considerando os três poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário), a arquitetura federativa brasileira e as relações horizontais e verticais entre os agentes públicos. Esta é a reflexão proposta nesse item.

Foram apresentados, ainda, sempre que pertinente, diagnósticos, propostas, ameaças, fortalezas, polêmicas e grupos sociais mobilizadores conforme o roteiro previsto previamente pela Fundação Perseu Abramo.

Escrito a muitas mãos, por pesquisadores e profissionais de diferentes áreas do conhecimento, o documento se limitou a sistematizar o primeiro debate<sup>1</sup> realizado entre os autores e membros da FPA, necessitando, portanto, de uma depuração para que se possa aprofundar os diagnósticos e a visão prospectiva de ações estruturantes e dos aprimoramentos necessários à proteção social não contributiva,

1. O caminho reflexivo e os destaques para os temas aqui abordados resultaram de um debate realizado em dezembro de 2017 na sede da Fundação Perseu Abramo em São Paulo.

com garantia da transversalidade dos direitos humanos<sup>2</sup>. Assim, a desigualdade e a proteção social foram tratadas sob a égide da historicidade, das determinações econômicas, sociais e políticas, dos avanços, sobretudo os reconhecidos nos anos de 2003-2016 (até o final do governo da presidenta Dilma) e das ameaças a partir da instalação do atual governo com sua agenda ultraliberal, que tem implicado no desmonte dos direitos e das políticas sociais conquistados com as lutas dos trabalhadores e dos movimentos sociais no Brasil.

Mas, desigualdade social, afinal do que se trata?

A área social e as questões relacionadas ao bem-estar das populações ocupam a agenda dos Estados nacionais desde muito tempo. No geral, o bem-estar é perseguido por meio da implantação de sistemas de proteção social que articulam a execução de políticas públicas com características distintas. A finalidade é ampliar a proteção social e o espectro da seguridade social, contribuindo para o aprofundamento da análise da desigualdade e colocando-a em lugar de destaque tanto na agenda pública governamental quanto no cotidiano de todos os cidadãos. O conceito de desigualdade quando acrescido da palavra “social” pode redundar em vários significados diferentes. Pode designar desigualdade de renda, no acesso a bens e serviços essenciais à sobrevivência, de gênero, raças e etnias, regionais, territoriais, entre outras expressões resultantes do conflito entre capital e trabalho, da não socialização da riqueza produzida coletivamente. Mas é mesmo a economia que funciona como uma espécie de matriz das demais, se considerarmos o papel da esfera econômica nos padrões e processos de socialidade nas sociedades humanas contemporâneas. Portanto, a desigualdade econômica, utilizada, na maior parte das vezes, como sinônimo de desigualdade social, é aquela que nos permite aferir o nível da concentração da riqueza socialmente produzida estabelecendo a distância entre ricos e pobres. O índice de Gini é a forma mais comumente utilizada para mensurar a desigualdade a partir da renda. No

entanto, o debate da desigualdade deve incluir indicadores que apontem para outras expressões da questão social e desigualdade em diferentes segmentos, como para mulheres, jovens, negros e outros grupos sociais.

No Brasil, a desigualdade social é um projeto com mais de cinco séculos de existência. Apesar das mudanças na lógica de controle do poder pelos seus donos ao longo deste período, sua essência tem sido preservada: produção, expansão e difusão de uma lógica de produção que concentra riquezas, trata a pobreza como consequência natural das relações sociais, produzindo e reproduzindo desigualdades. Trata-se de um processo estrutural com origens na colonização do poder no Estado, aprofundada nos períodos de modernização conservadora, tendo em vista as políticas econômicas adotadas especialmente nos períodos de autocracia burguesa, nos contextos de ditadura. Como consequência, houve um aprofundamento da desigualdade, especialmente nas dimensões de classe, gênero e racial. Por sua vez, a financeirização econômica, acompanhada de contrarreformas, provoca fissuras profundas no tecido social, com novas expressões da chamada questão social.

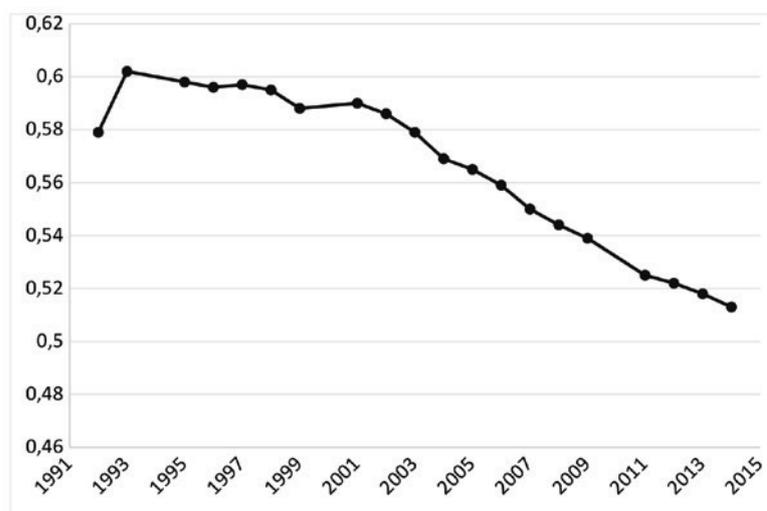
A interrupção deste ciclo teve o seu mais longo hiato na história do país em um período muito recente. De 2003 a 2016, a prioridade do Governo Federal no Brasil foi combater a pobreza e outras expressões de desigualdade, com políticas econômicas, especialmente de valorização do salário mínimo, sociais, afirmativas e de promoção dos direitos humanos, com fortalecimento da participação social e construção coletiva de uma agenda republicana de Estado. A apreciação do salário mínimo, a geração de emprego e renda em grande escala, a forte ampliação do acesso à educação técnica, qualificação profissional e ensino superior, a remoção de barreiras de acesso, a atenção à saúde de qualidade, a implementação de projeto de habitação social e o excepcional investimento na assistência social, imprimiram nova dinâmica distributiva e inclusiva no país. O conjunto destas intervenções, aliadas

2. Destaca-se que, na circunscrição da seguridade não contributiva, não consta o conteúdo referente à área da saúde, na medida em que há outros grupos abordando esse tema de forma específica

ao bom desempenho econômico, na maior parte do período, permitiu uma rápida melhoria da qualidade de vida dos mais pobres e queda sistemática da desigualdade, processo que não revelou qualquer mudança expressiva de queda desde que se tem registros mais

abrangentes de renda domiciliar no Brasil. Dos anos 1960 à “Década Perdida”, a desigualdade de renda aumentou no país. Se é fato que nos anos 1990 a desigualdade deixa de aumentar, é após 2003 que ela passa a reduzir de forma sistemática (Gráfico 1).

**Gráfico 1: Evolução da Desigualdade pelo Índice de Gini da Renda Domiciliar per capita – Brasil 1992 a 2014**



Fonte: MDS. SAGI. Cadernos de Estudos n.25.

Portanto, o combate à desigualdade, nas suas diversas formas – de renda, de patrimônio, de acesso aos bens públicos e coletivos, de direito a um ambiente saudável e riqueza cultural – é central neste país que dispõe de uma economia moderna e sofre de uma situação social desastrosa. Importante lembrar que com um PIB de 6,3 trilhões de reais, o Brasil produz hoje 10 mil reais de bens de serviço por mês por família de 4 pessoas. Não somos um país pobre, somos um país deformado pela desigualdade.

O combate à desigualdade é uma necessidade ética. Não é concebível que no século 21 tenhamos manifestações trágicas de pobreza e miséria. O básico, numa sociedade civilizada, não pode faltar a ninguém, e muito menos às crianças que não têm nenhuma responsabilidade pela desproteção a que são submetidas.

O combate à desigualdade é também uma necessidade política. Nenhuma sociedade se governa de maneira equilibrada e democrática quando sofre com as inevitáveis tensões e conflitos que a desigualdade gera. Em vez de construir muros entre nações, de multiplicar

condomínios de luxo como guetos de riqueza nas cidades, temos de enfrentar a tarefa organizada e sistemática de inclusão dos pobres. Uma sociedade de conflito social permanente não funcionará para ninguém. Os países menos desiguais são mais pacíficos e equilibrados.

E o combate à desigualdade é uma necessidade econômica. A melhor forma de dinamizar uma economia é assegurar maior capacidade de consumo na base da população. A ampliação da demanda de massa, tanto de bens comprados com a renda auferida, como de bens coletivos acessados graças às políticas sociais públicas, gratuitas e universais, dinamiza as atividades econômicas do país, amplia a inclusão produtiva, e assegura o desenvolvimento. Todos os exemplos de sucesso econômico, desde o New Deal americano na época da grande crise de 1929 até a reconstrução da Europa no pós-guerra, bem como o evidente avanço dos países nórdicos ou do Canadá, se basearam no amplo consumo popular, que dinamiza atividades econômicas, o que por sua vez amplia as receitas públicas por meio dos impostos, equilibrando a conta no nível

do orçamento. Foi também o caso da Coreia do Sul, do Japão e da própria China. Enfrentar a desigualdade constitui a melhor forma de dinamizar a economia. Recursos na base da população se transformam em demanda e dinamização econômica, recursos no topo geram mais aplicações financeiras, especulação e estagnação. Combater a desigualdade é uma exigência ética e política para novos marcos civilizatórios.

As políticas sociais, dentre elas a assistência social, assumiram um papel importante na agenda de transformação implementada pelos governos do período. Contribuíram, de forma decisiva, para reduzir a pobreza e a desigualdade, e enfrentar vários tipos de vulnerabilidades, há muito negligenciadas pelo Estado brasileiro. Para que o Estado brasileiro lograsse êxito na produção desta agenda transformadora foi necessário o desenvolvimento de políticas inovadoras e competência gerencial em escala e profundidade até então pouco observadas no Brasil. O sucesso deste projeto elevou o Brasil no mundo como a principal referência de combate à pobreza entre os países emergentes.

O sistema de proteção social desenvolvido nesse período vinculava o atendimento das necessidades sociais da população à racionalização da gestão e operação das políticas públicas. A opção por sistemas unificados de gestão de políticas mostrou-se acertada não só pela ampliação da escala – alcançando um maior número de cidadãos/as – como também pela inclusão definitiva da política social como responsabilidade do Estado. São exemplos desses sistemas o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e Sistema Nacional de Educação (em gestão até maio de 2016), dentre outros. Em um curto espaço de tempo verificou-se a melhoria dos indicadores de qualidade de vida com a ampliação do acesso a bens e serviços públicos e ao consumo das ofertas primárias de mercado.

Os governos do período supracitado, gover-

nos do presidente Lula e da presidenta Dilma, assumiram o desafio de erradicar a fome e a miséria no Brasil e somente nos primeiros 6 anos; 28 milhões de pessoas saíram da pobreza e 36 milhões passaram a integrar a chamada classe média. As estratégias utilizadas, embora simples, caracterizaram uma geração de políticas sociais cujo elemento central foi a transferência direta de renda associada à ampliação do acesso a serviços públicos, a ações de cidadania e de bem-estar social, além da ampliação do acesso a oportunidades de ocupação e renda através da inclusão produtiva nos meio urbano e rural. Foram, respectivamente, a estratégia Fome Zero e o Plano Brasil Sem Miséria.

O Fome Zero, durante os 8 anos do governo Lula, reuniu 13 ministérios sob a coordenação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, que identificou 35 programas e serviços intersetoriais que respondiam ao objetivo da estratégia, definindo uma matriz de monitoramento e indicadores, com base nos índices oficiais do IBGE, em relação à temática da fome e insegurança alimentar. Definiu prioridades desses programas e serviços com vistas à escala nacional e investimentos vigorosos que assegurassem o acesso e a atenção às diversidades socioterritoriais: Programa Bolsa Família, Alimentação Escolar, Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA.

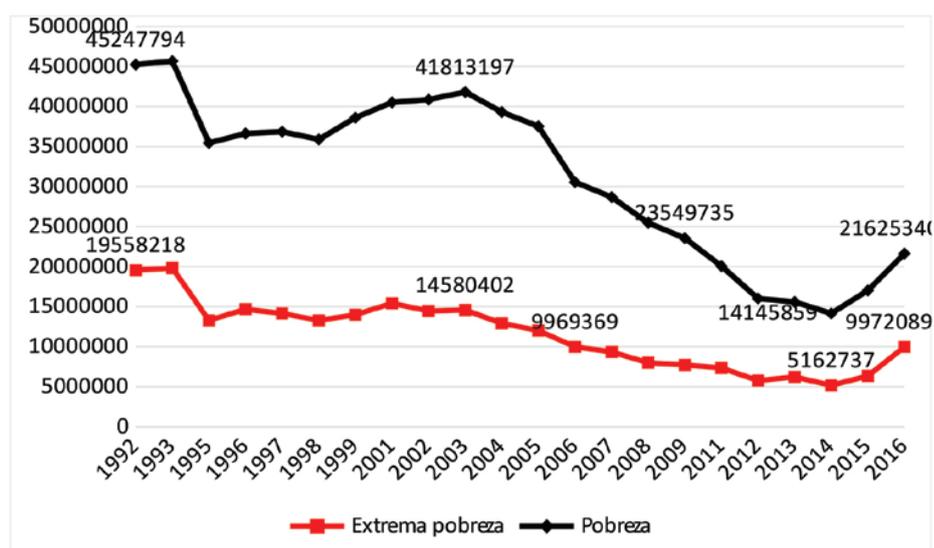
E no governo Dilma, o Plano Brasil Sem Miséria – BSM, passou a implementar ou expandir programas e serviços que respondessem às demandas presentes, com base nos resultados anteriores, definido em três eixos: “um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; outro de acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e um terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades”. Assim, por meio da rede do SUAS e operadores do Cadastro Único, o Programa Bolsa Família ampliou sua cobertura, com valores médios

mais elevados, pela introdução do Benefício de Superação da Extrema Pobreza. Pela estratégia de Busca Ativa, famílias mais vulneráveis tiveram acesso a uma ampla gama de serviços públicos e bens, como energia elétrica, cisternas e qualificação profissional.

Um aspecto determinante para os resultados obtidos foi a decisão da gestão compartilhada envolvendo as três esferas de governo, considerando as especificidades regionais e territoriais do país, as instâncias de gestão e controle social.

Estudos, publicações e pesquisas de diferentes instituições nacionais e internacionais têm revelado a trajetória positiva de diversos indicadores sociais ao longo desse período e a inflexão recente, em curto espaço de tempo. Nos últimos anos, a pobreza e a extrema pobreza voltaram a aumentar no país, depois de mais de uma década de queda. Em 2016, o quantitativo de pessoas em extrema pobreza no país havia voltado ao patamar de 2006: 10 milhões de pessoas, o dobro do apurado em 2014, dois anos antes (Gráfico 2).

**Gráfico 2: Evolução da pobreza e extrema pobreza (Linhas de 140 e 70 reais em jun/2011) – Brasil 1992 a 2016**



Fonte: MDS. SAGI. Cadernos de Estudos n.25 e IBGE.PNAD 2015 e .PNAD -Contínua. Microdados.

Se não tivesse sido interrompido pelo golpe de Estado ocorrido em 2016, o sistema de proteção social que se construía continuaria avançando (evidente que não sem a primazia estatal na sua condução) para sua ampliação, acabando por atingir áreas estratégicas da estrutura social do país responsáveis por promover – ao lado das políticas sociais – a inclusão e o desenvolvimento social, mas, sobretudo, a redução em maior grau da desigualdade, como a reforma agrária e a reforma tributária.

Portanto, esse documento nos convoca ao desafio de pensar uma nova geração de políticas sociais para o Brasil. Esse desafio pressupõe aprimorar estratégias que tenham impac-

to na redução da desigualdade e não apenas ou com ênfase na redução da pobreza. Essa última, trazida para novos patamares, deve mensurar seus resultados a mais longo prazo, tornando o alívio imediato da pobreza mais longo ou, se possível, permanente; e a primeira deve ser capaz de diminuir a distância entre ricos e pobres, agudizada pelos altos níveis de concentração da riqueza socialmente produzida no país.

Assim, as considerações contidas nesse documento buscam problematizar um pouco as questões afetas a desigualdade para que se possa pensar um novo Brasil mais justo e igualitário para todos.

## DESIGUALDADE NO MEIO RURAL E RECRUDESCIMENTO DA POBREZA

### DIAGNÓSTICO

Os mesmos resultados exitosos de escolhas políticas que permitiram ao Brasil sair do mapa da fome – crescimento do emprego, formalização do trabalho, valorização do salário mínimo, programas de transferência de renda, como o Bolsa Família e o Plano Brasil sem Miséria – junto com a ampliação dos beneficiários da previdência social e dos benefícios de prestação continuada; o aumento da renda rural pela dinamização do mercado consumidor interno, de políticas de compras públicas e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); e a expansão de serviços básicos no meio rural (como moradia, energia elétrica, água, saúde e educação), entre outras ações estratégicas, propiciaram também a redução significativa da pobreza e da pobreza extrema, assim como a diminuição das desigualdades no Brasil e, em particular, no meio rural.

A extrema pobreza no Brasil, em 2014, chegou abaixo de 3%, e a pobreza a 7%, os menores índices da história. Entre 2002 e 2015 o índice de Gini, que mede a desigualdade em termos de renda, diminuiu de 0,59 a 0,51. A renda dos 20% mais pobres cresceu quase quatro vezes mais rápido que a dos mais ricos. As melhores condições de vida no campo fizeram com que a pobreza multidimensional que afetava 31% população rural fosse reduzida para 5%. Água de qualidade chegou a quase 10 milhões de novas famílias do Norte e Nordeste, sendo que o acesso à água foi sete vezes mais rápido entre os 5% mais pobres. A mortalidade infantil recuou em 45%, sendo que a queda foi mais acentuada nas regiões Norte e do Nordeste, onde os índices eram maiores. Em termos da saúde da mulher, aumentou em 39% as gestantes com sete ou mais consultas de pré-natal, sendo que este aumento foi maior no Norte (81%) e no Nordeste (71%).

A partir de 2015 essas melhorias nos indicadores de pobreza e de desigualdade estavam

chegando a um limite, particularmente no meio rural: 1) pelo impacto da crise internacional; 2) pelos desequilíbrios apresentados no modelo dual de desenvolvimento rural de apoio simultâneo ao agronegócio (orientado para produção e exportação de commodities) como componente principal por questões macroeconômicas (gerar superávit) e políticas (força da bancada ruralista), e por outro lado a agricultura familiar e o campesinato como componente secundário, visando a produção de alimentos para o mercado interno e a superação da pobreza; 3) pelo não enfrentamento de reformas estruturais (agrária, tributária e política). O resultado foi que a hegemonia e a falta de regulação do agronegócio o transformaram em problema mais que em solução, tanto em termos de soberania e segurança alimentar como de superação da pobreza e redução das desigualdades no meio rural e implementação dos direitos das populações indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais.

Com o golpe, este poder desequilibrado do agronegócio, cuja ponta do iceberg é a bancada ruralista, se potencializa, junto com o recrudescimento da agenda neoliberal, com cortes de gastos e de investimentos públicos sociais, redução do papel do Estado, privatizações, demissão de servidores e o desmantelamento das políticas públicas e as institucionalidades participativas para o meio rural consolidadas nos anos anteriores.

Exacerbam-se as causas estruturais da pobreza e da desigualdade, assim como se restringem os programas de transferência de renda, os serviços básicos e a garantia de direitos das populações rurais mais empobrecidas e vulneráveis. Avança a desregulação do agronegócio com o aumento de trustes e a articulação entre capital financeiro, grandes corporações e latifúndio. Agudiza-se a perda da função social da terra com o desmonte da reforma agrária (79% a menos de recursos para obtenção de terras para reforma agrária no orçamento de 2018 em relação ao de 2017), com a facilitação da compra de terra por estrangeiros e com mudanças na legislação e na Constituição, além das limitações orçamentárias que ameaçam a integridade dos territórios indí-

genas, quilombolas e populações tradicionais (corte de 100% para o apoio ao desenvolvimento sustentável de populações quilombolas, indígenas, e comunidades tradicionais no orçamento de 2018).

Aumentam o número de conflitos pela terra (1.295 em 2016 frente a 528 em 2009, segundo a CPT), a expulsão de famílias de suas terras (2.639 em 2016, 232% mais que em 2015) e número de assassinatos (61) nesses conflitos. Aumenta a violência contra populações indígenas (massacre do povo Gamela no Maranhão, incursões ilegais e massacres contra povos indígenas isolados não publicadas). Modificações na legislação facilitam a volta do risco do trabalho escravo e infantil. O aumento das isenções fiscais aos agrotóxicos e a falta de regulação no uso de transgênicos ameaçam a produção e o consumo de alimentos saudáveis. A extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário, mais do que o fechamento de um aparato institucional, representa a negação da existência de especificidades na agricultura e no mundo rural que merecem políticas e programas públicos adequados. A negação da agricultura camponesa, da agricultura familiar, dos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais é o maior golpe. Negam-se as políticas de reconhecimento. A partir dessa forma de percepção do mundo rural, bloqueia-se o desenvolvimento territorial rural centrado na promoção da cidadania com a desarticulação das institucionalidades participativas (CONDRAF), o desestímulo ao associativismo e cooperativismo, a redução das compras públicas do campesinato e da agricultura familiar e a reorientação da pesquisa e da extensão rural deixando de lado o campesinato, a agricultura familiar e a agroecologia. Desmontam-se os programas de democratização de acesso à água como o P1MC e P1+2 (92% a menos de recursos no orçamento de 2018 em relação ao de 2017). Com a redução dos orçamentos dos programas de adaptação e mitigação às mudanças climáticas, aumenta o risco do impacto da mudança climática sobre os pobres rurais. Restringe-se o espaço das mulheres com o esvaziamento dos programas de promoção e organização econômica das mulheres rurais (57% a me-

nos de recursos no orçamento de 2018 em relação ao de 2017). São secundarizados os programas para a juventude. Vislumbram-se impactos muito fortes na situação dos trabalhadores rurais pela reforma trabalhista com o aumento da precariedade, da informalidade e do desemprego no campo.

Em geral, o diagnóstico aponta para a retomada acentuada dos níveis de pobreza e o aumento das desigualdades com impactos negativos sobre a vida digna das mulheres, homens e jovens no meio rural.

## PROPOSTAS

O conteúdo a seguir se preocupou com as propostas para enfrentar o recrudescimento da pobreza e das desigualdades no meio rural.

1. Reconstruir as políticas de redução da pobreza e das desigualdades no meio rural, com o engajamento ativo dos camponeses, agricultores familiares, assentados de reforma agrária, populações indígenas, extrativistas, quilombolas e demais populações tradicionais, mulheres e juventude, com a reativação institucional necessária e o aporte orçamentário devido para o conjunto de programas e ações correspondentes:

- num primeiro governo, voltar a reconstituir e fortalecer a institucionalidade do Ministério de Desenvolvimento Agrário com suas respectivas secretarias, assim como o status e atribuições do INCRA;
- visando ressaltar a importância da perspectiva territorial, fortalecer a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, com seu mandato para conceber e implementar políticas numa perspectiva de intersectorialidade, articulando outros ministérios e órgãos de governo;
- transformação da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) em uma empresa estatal voltada à compra de alimentos do campesinato e da agricultura familiar e à adoção de programas públicos para distribuição de bens agrícolas, vinculada política e administrativamente ao MDA;

- transformação da EMBRAPA numa empresa de pesquisa e desenvolvimento tecnológico voltada à produção da agricultura camponesa, da agricultura familiar e ao desenvolvimento da agroecologia em todas as suas dimensões, vinculada política e administrativamente ao MDA.

2. Combater a desigualdade social e a degradação da natureza que tem suas raízes na estrutura de propriedade, de produção e nas deficiências no acesso a direitos, bens e serviços no campo.

3. Fazer observar os preceitos constitucionais da função social da terra com o/a:

- aprofundamento de uma reforma agrária popular que vise garantir a soberania alimentar de toda a população brasileira, produzindo alimentos de qualidade e desenvolvendo os mercados locais; melhor distribuição da população no espaço geográfico, dinamização da economia e da distribuição de renda em regiões hoje deprimidas pelo latifúndio; preservação do meio ambiente e promoção de serviços ecossistêmicos necessários a toda a população; preservar a biodiversidade; eliminar a pobreza no meio rural; reduzir a desigualdade; aumentar a distribuição de renda; promover condições de participação igualitária das mulheres; melhorar a qualidade de vida e gerar oportunidades de trabalho, renda, educação e lazer, estimulando a permanência no meio rural, em especial da juventude;

- revisão dos índices de produtividade nos grandes estabelecimentos rurais;

- definição de limites máximos de propriedade rural de acordo com cada região e promoção da regularização fundiária;

- desapropriação das grandes propriedades que não cumpram com a função social, ou seja, que estejam abaixo da média de produtividade da região, que não respeitem o meio ambiente, que tenham problemas de cumprimento das leis trabalhistas com seus empregados e que estejam envolvidos com contrabando, narcotráfico e trabalho escravo;

- garantia dos direitos territoriais de povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais, e a instituição de programas e políti-

cas que permitam conciliar a conservação da biodiversidade, recursos hídricos e solos com o desenvolvimento econômico em unidades de conservação ambiental e territórios tradicionais respeitando seus contextos socioculturais.

4. Garantir que o Estado exerça seu papel de regulação, ante a tendência de confluência no agronegócio do capital financeiro, grandes corporações e o latifúndio, para que todos os componentes da função social da terra sejam devidamente cumpridos através da/o:

- promoção de ações efetivas do Estado para a prevenção da formação de trustes e carteis no agronegócio;

- revisão profunda da tributação do setor, em particular do Imposto Territorial Rural;

- aprimoramento e fiscalização do Código Florestal;

- implementação de mecanismos efetivos para impedir a estrangeirização da terra (*land grabbing*).

5. Salvaguardar os direitos territoriais – posse e usufruto – dos povos indígenas, quilombolas, extrativistas e outras populações e comunidades tradicionais, através da/o:

- ampliação e consolidação da demarcação de todas as terras indígenas, de remanescentes de quilombolas e as terras comuns de faxinais, pastos e serras de acordo com a tradição de cada região;

- manutenção da legislação que garante a regularização dos territórios (direitos constitucionalmente assegurados e ameaçados, entre outros, pela PEC 215, que transfere para o Legislativo a decisão final da demarcação de terras indígenas e proíbe a ampliação de terras já delimitadas; a revisão do decreto 4887, que viabiliza a demarcação de terras quilombolas; reformas na legislação sobre mineração; revisão do “marco temporal” que tramita no STF);

- recriação e/ou fortalecimento dos órgãos públicos cuja missão institucional é garantir territórios e direitos assim como fomentar políticas públicas voltadas para os povos indíge-

nas e povos e comunidades tradicionais;

- promoção das atividades produtivas de etno-desenvolvimento (SAN e geração de renda);
- controle efetivo dos arrendamentos de terras demarcadas pela pressão do agronegócio para expansão de monoculturas;
- banimento do uso de transgênicos nas terras indígenas, terras de povos e comunidades tradicionais, unidades de conservação, assentamentos de reforma agrária e zonas urbanas e periurbanas, estabelecendo-as como pontos de partida de territórios de proteção da agrobiodiversidade, livres de transgênicos e de agrotóxicos;
- aperfeiçoamento dos processos de licenciamento ambiental de grandes projetos de infraestrutura que ameçam os direitos de povos indígenas e populações e comunidades tradicionais, garantindo a participação ativa desses povos e populações na consulta livre, previa e informada, e incentivando a criação dos seus próprios protocolos comunitários.

6. Promover o protagonismo dos camponeses e dos agricultores familiares por meio da consolidação de uma agricultura diversificada e sustentável, em bases agroecológicas, sem agrotóxicos e transgênicos, gerando e comercializando uma alimentação saudável e sustentável através da/o:

- retomada do desenvolvimento territorial, como forma de articulação e gestão de políticas públicas descentralizadas que respeitem a diversidade e heterogeneidade regional e favoreçam a participação ativa dos camponeses, agricultores familiares, trabalhadores rurais e populações tradicionais, particularmente mulheres e jovens e suas organizações;
- fomento de ações enraizadas em territórios concretos, de forma a criar condições para a construção de uma alternativa sociotécnica sustentável que seja aceita pelas majorias, mobilizando ao mesmo tempo as suas populações a atuar ativamente na esfera pública como protagonistas dos processos de desenvolvimento local;
- fortalecimento das organizações desses ato-

res para a gestão de seus territórios;

- implementação de um Programa Nacional de Produção de Alimentos Saudáveis e Abastecimento Popular como política de Estado, estruturante da produção e da vida camponesa, que contenha, entre outros: o estímulo à cooperação e ao cooperativismo; crédito “desbancarizado” e desburocratizado; transição agroecológica; assistência técnica e educação camponesa; investimento nas unidades de produção camponesas; processamento e agroindustrialização da produção; beneficiamento de sementes; biofábricas;
- desenvolvimento de pesquisas e tecnologias que promovam a sustentabilidade cultural, social, econômica e ambiental e a elevação da produtividade do trabalho e da terra;
- promoção de programas massivos de fomento e formação em agroecologia para os agricultores familiares e a juventude camponesa em todas as regiões do país;
- fortalecimento e consolidação dos serviços de ATER pública e gratuita aos camponeses, agricultores familiares e populações tradicionais na produção de alimentos saudáveis;
- adequação da legislação sanitária às especificidades da agricultura camponesa e da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais, reconhecendo de maneira auto declaratória as formas tradicionais de beneficiar e industrializar alimentos em casa ou em micro indústrias (direito consuetudinário), mudando a legislação e prática dos fiscais sanitários, transferindo para o Ministério do Desenvolvimento Agrário a função de fiscalização das atividades e empreendimentos da agricultura camponesa, da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais.
- aperfeiçoamento com a participação das organizações populares que atuam neste meio da Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos construída no governo Lula mas pouco executada;
- aprimoramento da legislação e das normas relacionadas ao associativismo e ao cooperativismo popular e da economia popular soli-

dária, facilitando o acesso aos mercados institucionais e não institucionais, implementando um programa de apoio logístico e estrutural e capital de giro, promovendo uma legislação específica para constituição de “empresa comunitária” (a micro empresa cooperada), buscando em geral fortalecer estas organizações como agentes sociais e econômicos centrais num novo modelo de desenvolvimento rural produtivo, inclusivo e sustentável;

- conformação de um Sistema de Cooperação e Solidariedade Social (Sistema C) destinado a organizações da sociedade civil e cooperativas de caráter popular, a partir de uma forma de arrecadação federal obrigatória;

- incentivo à estruturação de circuitos curtos de produção, processamento e consumo adaptados às necessidades da agricultura camponesa, da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais, nos campos, nas florestas e nas cidades, dando preferência aos mercados locais, regionais e institucionais, ampliando o consumo de alimentos saudáveis;

- garantia do direito à permanência na terra e o acesso aos meios de produção aos agricultores urbanos e periurbanos visando aumentar a produção e o acesso da população a alimentos saudáveis.

7. Promover o fortalecimento e a autonomia política e econômica das mulheres:

- na participação nos espaços públicos no nível federal, territorial e local;

- na produção e comercialização de alimentos saudáveis e agroecológicos;

- na conservação e defesa do patrimônio genético, da agrobiodiversidade e dos bens comuns;

- no acesso a linhas de apoio tecnológico (ATER), crédito (PRONAF) e agroecológica (PLANAPO) às suas iniciativas produtivas, individuais e coletivas, formais e informais;

- no acesso a serviços de proteção e de enfrentamento da violência de gênero e feminicídio;

- na superação do desequilíbrio de responsabilidades nos lares por meio de campanhas pela divisão justa do trabalho doméstico.

8. Reconhecer e valorizar o protagonismo da juventude do campo e da floresta nos espaços de gestão, organização social e atividades produtivas de base agroecológica:

- criação de mecanismos de acesso à terra e de sucessão rural específicos visando a sua inserção no campo;

- implementação de uma bolsa para permanência no campo destinada a jovens camponeses/as ou urbanos entre 17 a 29 anos de idade, que queiram permanecer ou retornar e viver no campo vinculando-se à produção agroecológica e serviços para o desenvolvimento rural com critérios e exigências claras.

9. Promover e garantir direitos e emprego de qualidade aos trabalhadores rurais visando a superação da precariedade e a informalidade do trabalho agrícola por meio da/o:

- incorporação da Agenda Nacional do Trabalho Decente visando garantir equidade, dignidade, direitos trabalhistas e previdenciários, saúde e segurança no trabalho, erradicar o trabalho escravo, o Trabalho Infantil e o reconhecimento do trabalho produtivo e reprodutivo;

- promoção de ações de prevenção e monitoramento da contaminação de assalariados vitimados pelo uso de pesticidas e sanção às atividades que promovem o uso de agrotóxicos;

- incentivo a políticas proativas de emprego visando o aumento da formalidade, melhores condições de trabalho para as mulheres, com atenção especial para os domicílios pobres com membros não ocupados e empregos em municípios fornecedores de migrantes.

10. Promover uma verdadeira revolução nos serviços básicos no campo que garanta a toda a população – e em particular a mulheres e jovens – oportunidades de levar uma vida digna e com qualidade, combatendo assim o êxodo rural e a migração:

- ampliação do acesso à moradia, fontes re-

nováveis e alternativas de energia, saneamento, transporte, saúde, educação, informática, meios de comunicação comunitária, atividades culturais e lazer de qualidade;

- fortalecer e capacitar as organizações, entidades e instituições populares para executar obras de pequeno porte e programas governamentais de caráter popular;

- universalização de acesso à água para beber e produzir, com mobilização, formação e controle social, ampliando os programas descentralizados utilizando tecnologias sociais de captação, manejo e uso da água em nível familiar, comunitário, produção de alimentos e estoques emergenciais (para anos de estiagem prolongada), consolidando os programas P1MC e P1+2 em todos os biomas.

11. Promover programas específicos de adaptação e mitigação para as populações rurais em situação de pobreza, por serem as mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas:

- implementar um programa de recuperação, revitalização e conservação das fontes, nascentes e cursos d'água em todos os biomas brasileiros, em especial nas bacias hidrográficas de abastecimento dos grandes e médios centros urbanos, com estímulo ao plantio de árvores, à proteção das nascentes, à proteção para o uso comum dos bens da natureza.

## AMEAÇAS

No meio rural, o acesso a direitos, bens – em particular a terra, com o reconhecimento e controle sobre os seus territórios tradicionais – e a serviços de qualidade são elementos básicos para a superação das desigualdades – e da pobreza – que sofrem agricultores familiares, camponeses, assentados de reforma agrária, populações indígenas, extrativistas, quilombolas e a diversidade de populações tradicionais, assim como as mulheres e a juventude.

Este acesso a direitos, bens e serviços sempre esteve em disputa entre os setores populares e as elites econômicas e políticas rurais, predominando em geral “a lei do patrão”. Com a

ênfase no modelo dual de desenvolvimento rural e as políticas de superação da pobreza e da desigualdade, o governo tentou contrabalançar a situação. Porém, o desequilíbrio deste modelo e as medidas desestruturadoras propiciadas pelo golpe exacerbaram o poder dessas elites, concretizadas no polo do agronegócio.

O poder econômico e político dessas elites, aliado ao poder do capital financeiro e de grandes corporações nacionais e transnacionais do setor, que propiciam a extrema mercantilização do alimento, da terra e da água – além da exploração do trabalho rural – se constituem em ameaças para as políticas que propiciam a redução das desigualdades e a superação e da pobreza que afetam a maioria de população rural.

Por outro lado, em termos de sociedade brasileira, as reações negativas de setores de classe média (tanto tradicional como nova) ante a inclusão de amplas camadas da população tradicionalmente excluída no acesso a direitos, bens e serviço podem vir a constituir-se numa ameaça às propostas de redução das desigualdades.

Finalmente, cabe aprender com os erros do passado recente. Uma ameaça que pode voltar a se repetir é a ausência de mobilização e defesa dos direitos e do acesso a serviços pelos setores “beneficiados” pelas políticas de superação da pobreza. Esta ausência também teve a ver com a falta de politização das políticas, que preferiram considerar o público como beneficiário e não como sujeito ativo das mesmas, tanto na sua implementação como na sua defesa.

## FORTALEZAS

Se a questão da redução das desigualdades não é consensual na sociedade brasileira, a erradicação da miséria e da pobreza tem um maior apelo, atraindo o apoio de setores majoritários (ainda que programas de transferência de renda como o Bolsa Família sofram de um permanente ataque da mídia conservadora).

As propostas elencadas têm o apoio de cam-

poneses, agricultores familiares, trabalhadores rurais e comunidades tradicionais e suas organizações e movimentos, tradicionalmente os mais mobilizados de nosso país. E também contam com o apoio de segmentos mais amplos de algumas regiões como o Nordeste e o Norte.

A partir da agenda de trabalho digno abrem-se possibilidades de apoio de setores de trabalhadores urbanos. As questões relativas a direitos das mulheres rurais têm o potencial de apoio de mulheres urbanas, em particular as mais organizadas.

Da mesma forma tem apelo para novos públicos, particularmente juventude, intelectuais e setores da classe média urbana o enfrentamento da desigualdade e da pobreza a partir de propostas que relacionem ou enfatizem questões de sustentabilidade ambiental, conservação da biodiversidade, garantia de alimentos saudáveis para todos, garantia de acesso à água. Abre-se ainda espaço para alguns setores da mídia escrita, e majoritariamente para mídias sociais, tanto em nível nacional como internacional.

## POLÊMICAS

O debate mais acirrado na construção deste projeto aparece com a questão da dualidade desequilibrada do agronegócio x agricultura familiar, camponesa e populações tradicionais. Consideramos que a agricultura patronal, desde que respeitando integralmente a função social da propriedade (em termos de sustentabilidade ambiental, produção de alimentos saudáveis, produtividade, tamanho máximo da propriedade, reconhecimento dos direitos territoriais e cumprimento de direitos trabalhistas) pode exercer um papel importante na produção agropecuária, na geração de divisas, renda e emprego, além dos reflexos na redução das desigualdades e na superação da pobreza. Assim, a forma mais justa e melhor de enfrentar essa questão é a defesa de uma efetiva regulação do agronegócio por parte do Estado, que até hoje é muito frágil.

Este encaminhamento implica em reconhe-

cer a necessidade de alianças seletivas. Isto é, não se pode fechar alianças com a agricultura patronal (em sentido amplo, o agronegócio) como um todo. As alianças seletivas devem ser feitas com os setores do agronegócio que estão dispostos a aceitarem a regulação pública, respeitando a integralidade da função social da propriedade.

Dentro do campo da esquerda há uma polêmica histórica sobre a questão agrária. Particularmente, setores urbanos progressistas consideram a reforma agrária uma questão do passado. E também defendem a maior eficácia da grande propriedade (o moderno) sobre as pequenas propriedades (o atraso). Esta polêmica é aproveitada por intelectuais da agricultura patronal e do agronegócio para desqualificar qualquer tentativa que ameace a principal fonte do seu poder: a propriedade/posse da terra. Há produção intelectual e experiências práticas suficientes para exorcizar esta polêmica e avançar na construção de um modelo de desenvolvimento rural produtivo, inclusivo e sustentável fundado na agricultura familiar e camponesa e que respeite os direitos das populações indígenas e os povos tradicionais.

Finalmente, existe uma visão crítica de setores da classe média sobre redução da desigualdade e da pobreza e a inclusão de amplos setores da população que mencionávamos anteriormente. Heranças da escravidão e questões de prestígio fazem parte, explícita ou implicitamente, dessa polêmica. A forma de enfrentar essa questão seria através de um contínuo e intenso processo de construção e difusão por meio de campanhas de narrativas que valorizem e reconheçam os direitos dos outros. O uso de mídias sociais e o engajamento de setores progressistas das Igrejas fortalecem esses encaminhamentos.

## GRUPOS SOCIAIS A SEREM MOBILIZADOS

Os grupos com maior potencialidade de mobilização são os movimentos sociais do campo (de agricultores familiares, sem-terra,

camponeses, trabalhadores rurais, mulheres etc.), redes e organizações do campo agroecológico, agricultores urbanos e periurbanos, movimentos e organizações das populações indígenas e das comunidades tradicionais (quilombolas, extrativistas, ribeirinhos etc.) e grupos organizados de consumidores.

Também podem vir a ser mobilizados, segundo como seja a “entrada” das questões e propostas comentadas anteriormente, organizações de defesa da sustentabilidade ambiental, juventude, acadêmicos relacionados a áreas agrárias, saúde coletiva, movimentos ligados à justiça ambiental, movimentos e redes na área de soberania e segurança alimentar, setores da população não estritamente rural de regiões como o Nordeste e o Norte, trabalhadores urbanos e mulheres urbanas.

## DESIGUALDADE E POLÍTICAS DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

### DIAGNÓSTICO

O acesso aos alimentos pela população em condições de maior vulnerabilidade propiciou a redução do índice de insegurança alimentar a níveis comparáveis a países com padrões elevados de desenvolvimento no período de 2003 a 2015. Pela primeira vez em sua história, o Brasil deixou de ter a marca da fome como uma de suas principais mazelas sociais e, em 2014, a FAO reconheceu que o Brasil saíra do Mapa da Fome.

Esse resultado deveu-se, em grande medida, ao aumento da renda dos extratos sociais pobres e extremamente pobres, por meio do crescimento do emprego, da formalização do trabalho, da recuperação do salário mínimo, bem como da transferência de renda para a população em condição de pobreza. Constituiu-se, também, todo um aparato institucional (incluindo aí a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA), ao lado de uma exitosa implementação de programas e ações públicos. Vale assinalar a

aprovação pelo Congresso Nacional, em 2006, da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e, em 2009, da inclusão do direito à alimentação no parágrafo dos direitos sociais da Constituição Federal.

Inovou-se com políticas de natureza inter-setorial, unindo as pontas da produção e do consumo, com destaque para as compras institucionais de alimentos, por meio do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Outros, como o programa de Cisternas para consumo humano e o de Cisternas para a produção, provocaram forte e positivo impacto na região do semiárido nordestino, contribuindo efetivamente para o convívio com situações crescentemente imprevisíveis, em especial com os impactos oriundos das mudanças climáticas. Ao mesmo tempo, foi maior a atenção sobre povos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais, ainda que com resultados insuficientes frente às necessidades existentes, principalmente a falta da demarcação das terras indígenas e a titulação dos territórios quilombolas.

Seguindo tendência mundial, configurou-se um agravamento dos problemas da obesidade e sobrepeso, decorrentes da má alimentação, caracterizada por sua inadequação nutricional e pelo crescente sedentarismo. Igualmente grave mostrou-se o problema da contaminação dos alimentos por resíduos químicos devido ao uso de agrotóxicos, valendo assinalar que o Brasil é o segundo maior produtor de plantas transgênicas no mundo e lidera o consumo mundial de agrotóxicos há cerca de oito anos. O significativo aumento do consumo de alimentos ultraprocessados também resulta em efeitos severos sobre a saúde coletiva, com o aumento de incidência de doenças cardiovasculares etc.

O processo de avanços sofreu dificuldades, principalmente orçamentárias, com a crise político-econômica que se intensificou a partir de 2015. Mas, o positivo quadro que vinha sendo implantado, se altera radicalmente a partir do golpe de Estado (parlamentar, jurídico e midiático) perpetrado em 2016. A

agenda e o diálogo para a construção e aprimoramento de uma estratégia voltada à promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional desaparece. O trabalho conjunto entre o governo e a sociedade civil, mesmo que antes expressando divergências em alguns pontos, não encontra mais receptividade entre as partes. O governo federal, a partir do golpe recente, passa a atuar desde então de forma alinhada aos setores mais agressivos do agronegócio, representados pela bancada ruralista no Congresso Nacional, aos interesses das transnacionais e do capital financeiro, implicando em mudanças nas leis trabalhistas e na regulamentação sobre as terras e territórios. Os efeitos do desemprego, da medida de congelamento dos gastos sociais e da reforma na legislação do trabalho comprometem o acesso aos alimentos pelos mais pobres, fazendo-os retornar à condição de insegurança alimentar grave. Torna-se ainda maior a desproteção dos povos mais vulneráveis, como indígenas e populações tradicionais.

O orçamento federal de 2017 e a proposta orçamentária para 2018 escancaram o plano liquidacionista em relação à ação do Estado que permitiu ao país ser considerado fora do Mapa da Fome. Embora ainda não se dispondo de dados que permitam um diagnóstico mais preciso da atual situação, inclusive pela falta de transparência do governo golpista, as organizações sociais que trabalham com os grupos mais vulneráveis têm advertido sobre esse iminente retrocesso.

## PROPOSTAS

Constam desse subitem proposições que dão direção para o aprofundamento da política de soberania e segurança alimentar e nutricional.

1. Reconstrução da política de soberania e segurança alimentar e nutricional, com a reativação institucional que seja necessária e o aporte orçamentário devido para o conjunto de programas e ações referentes a esta política.

2. Erradicação da fome, assegurando o acesso de todas as pessoas a alimentos de qualidade, por meio de:

- Transferência de renda para todas as famílias em condição de pobreza, garantindo preferencialmente a gestão do benefício pelas mulheres;

- Programas de aquisição institucional de alimentos da agricultura familiar, garantindo uma parcela advinda de atividades produtivas das mulheres rurais;

- Programas de assistência alimentar específica para os diversos grupos sociais em condição de vulnerabilidade.

3. Promoção da alimentação adequada e saudável, considerando:

- a sustentabilidade e a diversidade das culturas alimentares locais e regionais;

- a promoção de uma agricultura diversificada e sustentável, em bases agroecológicas, sem o uso de agrotóxicos e transgênicos;

- retomada das chamadas de ATER Agroecológica para mulheres e fortalecimento das práticas produtivas e de gerenciamento praticadas por mulheres rurais;

- ações integradas de educação alimentar no sentido de influenciar a qualidade de vida da população a partir do consumo de alimentos saudáveis.

- implementação de uma política de abastecimento popular que assegure acesso aos alimentos de qualidade para a maioria da população, com regulação do setor de varejo e garantia à promoção da agroecologia.

4. Assegurar a disponibilidade de água como bem comum e alimento:

- acesso à água de qualidade para o consumo e produção de alimentos para o autoabastecimento e excedentes para abastecer o mercado local ou regional;

- adoção de tecnologias sociais que garantem a disponibilidade, mesmo em condições climáticas adversas, com especial estímulo à participação das mulheres e da juventude na gestão e construção desses equipamentos como cisternas e outras;

- restrições à mercantilização da água, através da

regulamentação e fiscalização dessas iniciativas.

5. Promoção da soberania alimentar, assegurando o direito do povo brasileiro em definir suas políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, através do:

- apoio à agricultura familiar e camponesa;
- apoio à realocação dos sistemas agroalimentares, com aproximação entre produção e consumo, retomando a perspectiva de desenvolvimento dos territórios rurais e incentivo à agricultura urbana e periurbana a partir da construção de políticas decididas por meio da definição autônoma das suas prioridades (orçamento participativo);
- respeito e afirmação das culturas alimentares em todas as suas diversidades existentes no país;
- proteção da biodiversidade, assegurando o livre acesso aos recursos naturais;
- autonomia nas decisões acerca desta política, sem ingerências externas, respeitando os tratados internacionais sobre o direito dos agricultores e agricultoras e sobre a biodiversidade;

6. Redução da vulnerabilidade da mulher à insegurança alimentar e nutricional e amplo apoio ao seu papel enquanto promotora da segurança alimentar e nutricional:

- reconhecimento e valorização de suas inúmeras contribuições (provimento, manejo e amamentação, entre outras) para a garantia da alimentação adequada e saudável no âmbito da família e da sociedade;
- políticas específicas para a redução da carga de trabalho que acumula com o exercício desse papel doméstico.

7. Construir uma política que assegure a inserção social e econômica da juventude rural, tais como o acesso à terra, à educação contextualizada e aos canais de comercialização.

8. Retomada do protagonismo brasileiro no enfrentamento das carências alimentares, através da cooperação e parceria com os demais países.

## AMEAÇAS

A alimentação desperta diferentes interesses entre os atores sociais, trazendo como consequências disputas, em que alguns procuram se viabilizar através de ilimitada mercantilização de bens comuns, em especial à terra e o acesso a biodiversidade. O direito humano à alimentação e a mercantilização dos alimentos e dos seus meios de produção (terra, água, biodiversidade) são duas condições incompatíveis. Por isto, a agricultura familiar e camponesa necessita de proteção do Estado e o agronegócio deve ser amplamente regulado, a começar pela delimitação do tamanho das propriedades rurais e da proibição do uso da pulverização aérea de agrotóxicos.

A hegemonia das corporações no sistema alimentar constitui-se na principal ameaça à soberania e à segurança alimentar e nutricional, o que requer que se estabeleça uma adequada regulação pública sobre suas atividades.

No campo, o agronegócio impõe seus interesses por meio do seu modelo de produção, avançando sobre terras da agricultura familiar, áreas indígenas e territórios das comunidades tradicionais. O domínio político e econômico estabelecido sob os poderes da República visa aprovar medidas que lhes favorecem. Assinale-se que grande parte dessa força reside em sua capacidade de, por meio de diferentes esquemas, realizar uma permanente construção ideológica sobre a opinião pública.

O ajuste fiscal atualmente praticado penaliza a população mais pobre, constituindo-se em um impedimento para a garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional.

## FORTALEZAS

A principal fortaleza com a qual se conta para garantir ao povo brasileiro o direito a uma alimentação adequada e saudável é a possibilidade de mobilizar parte da sociedade brasileira em apoio a um projeto de soberania e segurança alimentar e nutricional. Isso vem se comprovando historicamente, desde as grandes mobilizações na década de 1990, na

Campanha contra a Fome, até as conferências que aglutinaram milhares de pessoas em todo o país, dentre outros processos de participação popular, como os conselhos nos níveis federal, estadual e municipal. O combate à fome e a defesa da alimentação saudável possibilitam a aceitação em diferentes camadas sociais em nossa população, permitindo que estas bandeiras sejam facilmente assimiladas pelo público rural e urbano.

Deve-se considerar, ainda, a existência de precedentes político-institucionais bem-sucedidos e vivos na memória da população; a existência de ricas experiências de construção de sistemas agroalimentares descentralizados e locais, com apoio de políticas públicas; a existência de massa crítica nos movimentos sociais e na academia, e forte articulação entre esses universos por meio de espaços de participação social na governança de políticas públicas e, também, a grande visibilidade adquirida pelo Brasil internacionalmente nesse campo específico, permitindo mobilizar apoio internacional para pesar na correlação de forças internamente.

Some-se ainda a capacidade criativa e experiência que militantes dessa causa acumularam, como se comprova diante do protagonismo internacional que o país assumiu no tema.

## POLÊMICAS

O debate mais acirrado na construção deste projeto aparece com a questão da dualidade do agronegócio x produção familiar e camponesa. Consideramos que a melhor e mais justa forma de enfrentar essa questão é a defesa de uma regulamentação sobre o agronegócio, que até hoje é muito frágil, com garantia da aplicação dessa legislação.

Outra polêmica é a ideia de que agroecologia é um modelo de poucos produtores para poucos consumidores, como se tratasse de um nicho. As experiências desenvolvidas com o apoio do Estado mostraram a necessidade

de intervenção pública sobre os mercados de alimentos para que a produção de base agroecológica se dissemine em meio à agricultura familiar e seja canalizada por meio de circuitos curtos de comercialização para o conjunto da população. O necessário aumento da escala da produção agroecológica depende de empenho e apoio político, assumindo a agroecologia como um processo vinculado a uma estratégia de desenvolvimento rural e de abastecimento alimentar.

Outra polêmica é a visão de que para governar é preciso necessariamente estabelecer uma coalizão ampla no Congresso Nacional, exigindo que a composição expresse essa “base política”. Essa opção condiciona a formação de um governo sem identidade programática, impondo a permanente negociação por interesses setoriais e barrando a implementação de uma agenda que possibilite mudanças estruturais.

## GRUPOS SOCIAIS A SEREM MOBILIZADOS

Movimentos sociais do campo, grupos organizados de consumidores, a área de saúde coletiva e o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, que agrega um conjunto amplo de organizações sociais, são potencialmente os grupos sociais com maior disposição para a mobilização, somados aos movimentos e organizações de mulheres do campo e da cidade.

## DESIGUALDADE E PROTEÇÃO NÃO CONTRIBUTIVA NA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

### DIAGNÓSTICO

A desigualdade e a proteção social são temas que devem ser tratados de forma integrada, considerando as dimensões estruturantes da economia<sup>3</sup>, da função do Estado e da trajetória

3. A dimensão econômica é aqui entendida como as consequências do modelo capitalista de produção, agravados, na configuração atual em desenvolvimento no mundo e os impactos nos países mais pobres e/ou em desenvolvimento, como o Brasil, gerando pobreza e desigualdade advindas da alta concentração de renda e da superexploração do trabalho. Naturalmente agrega-se a esses fatores o posicionamento dos estados nacionais na oferta de políticas sociais que podem minimizar ou agravar essa condição.

ria histórica de uma nação. Desse modo, é imprescindível que o debate da proteção social e sua contribuição para a redução da desigualdade considere as necessárias transformações econômicas, políticas e sociais, e, sobretudo, que reconheça seu avanço associado à capacidade de mobilização e de organização da sociedade sobre a proteção como direito.

O debate aqui proposto defende a ampliação e a consolidação do direito social e, por conseguinte, a responsabilidade do Estado em garantir proteção integral nas diversas áreas e períodos da vida. Assim, reconhece-se que a Constituição Federal de 1988 traz avanços nessa direção, pactuando em seu escopo normativo a necessidade de instauração de políticas sociais universais, descentralizadas e participativas; e a responsabilização do Estado para ampliar, em todas as suas esferas, a seguridade social não contributiva, assim como as demais políticas públicas, a fim de abranger o maior espectro tanto da necessidade protetiva quanto quantitativamente em todo o território nacional.

No início dos anos 2000, especialmente com a chegada do Partido dos Trabalhadores à direção do governo federal, o Brasil viveu uma importante ampliação dos direitos sociais, pondo em andamento os pressupostos e garantias constitucionais, em especial no que tange à contribuição para a diminuição da desigualdade. Pode-se destacar: a ampliação do SUS; a instalação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), incluindo-se aí toda a transferência de renda não contributiva, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), do Programa Bolsa Família (PBF) e também a rede de serviços socioassistenciais; a oferta de serviços que evidenciaram direitos de segmentos específicos (mulheres, crianças e adolescentes, juventude, população de rua, povos e comunidades tradicionais, entre outros), com a criação e implantação inédita dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros Especializados de Assistência Social (CREAS), sendo unidades estatais em todos os municípios brasileiros; a ampliação de acesso à moradia, à educação, à cultura e ao lazer, dentre outros. Além dis-

so, a normatização pactuada com todos os entes federados resultou em modernização e organização articulada na gestão das políticas sociais e ampliação de cobertura dos serviços e dos benefícios que permitiram uma nova institucionalidade para as políticas protetivas e garantidoras de direitos.

A redução das desigualdades registrada neste período resultou, ainda, de iniciativas como a política de valorização do salário mínimo e a ampliação dos benefícios previdenciários a ele vinculados, além da implantação de programas governamentais voltados a assegurar o acesso a bens e serviços, dentre os quais destacamos: o Luz para Todos; o Água para Todos; o Plano Safra da Agricultura Familiar; o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Outro aspecto importante na administração pública foi a estruturação dos sistemas integrados de gestão e de oferta das políticas sociais, o que permitiu a unificação das ações, estruturou as ofertas e orientou as esferas de governo. Iniciativas acompanhadas da ampliação e fortalecimento dos canais de participação e controle social, tais como conselhos, conferências e outras instâncias de diálogo entre o governo e organizações da sociedade civil.

Nesse tempo, que durou até maio de 2016, havia um esforço para a superação da miséria e a diminuição da desigualdade, tendo como um de seus caminhos a proposição de planos que potencializassem e integrassem as diferentes políticas sociais de modo a atingir os cidadãos/ãs prioritários para o acesso à proteção social. Esforços que resultaram na saída do Brasil do Mapa da Fome, elaborado pela FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, em 2014.

Nessa lógica, as políticas sociais ampliaram sua abrangência (na garantia de renda transferida e oferta de serviços), se qualificaram tendo como pressuposto o reconhecimento das diferenças e desigualdades regionais, se profissionalizaram na perspectiva da gestão e da atenção direta aos cidadãos. Ainda nesse

contexto, reitera-se a execução da estratégia Fome Zero e o Plano Brasil Sem Miséria que contribuíam para a integração das políticas protetivas e cujos dados comprovam a validade de políticas setoriais estruturadas de alcance universal, como é o caso da saúde, da educação, do trabalho, da previdência e da assistência social, mas que também reconhecem a necessidade de esforços concentrados em territórios e grupos populacionais com maior violação dos direitos sociais.

Associada a muitas outras medidas no campo econômico, tributário e reformas estruturantes, a ampliação dos investimentos no sistema protetivo não contributivo agrega e multiplica a capacidade do Estado Brasileiro em reduzir as desigualdades e impulsionar o crescimento econômico de forma mais justa, inclusiva e redistributiva. No entanto, esses necessários avanços têm sofrido importantes ameaças com o golpe recente que acirrou a agenda liberal e privatista, protagonizado por uma elite sem compromissos com a justiça social e com a democracia. Daí a necessidade de aprofundamento da análise sobre a construção, fragilizações e agenda futura, em especial de um dos campos que se destacou no sistema protetivo – a política de assistência social e a institucionalização do SUAS, o que se fará a seguir.

A construção da proteção social não contributiva na Seguridade Social é um processo recente, e teve avanços significativos a partir da regulação e implementação do SUAS nos governos Lula e Dilma, embora a assistência social tenha sido inscrita na Seguridade Social como um direito social já nos marcos da Constituição Federal de 1988, no contexto de novo pacto federativo cooperativo, orientado pelas diretrizes da universalização do acesso e da democracia participativa, e pelo valor da dignidade humana.

A concepção de uma Seguridade Social ampla, democrática, pública, redistributiva e com serviços de qualidade norteia a defesa da necessária articulação do direito socioassistencial com os demais direitos de proteção social, além de reformas estruturantes para o enfrentamento das desigualdades sociais, e da

adoção de políticas econômicas imprescindíveis para ampliar as conquistas do trabalho. Foi este o esforço empreendido a partir do primeiro mandato do presidente Lula, especialmente ao criar o SUAS, conferindo maior equilíbrio ao tripé das políticas que integram a Seguridade Social – Saúde, Previdência e Assistência Social.

O processo de construção do SUAS, do SISAN e a implantação do PBF foram fatores indutores e centrais para a expansão e legitimação da proteção social não contributiva no Brasil. Daí a importância de contextualizar parte deste processo político e institucional e sinalizar alguns desafios que fortaleçam a assistência social como direito, na direção de uma proteção social mais ampla, apoiada pelo princípio da indivisibilidade dos direitos e dos territórios como foco na atuação integralizada das políticas públicas com maior impacto social.

A institucionalidade das políticas públicas contemplou particularidades de sistemas de proteção social, desenhou a arquitetura da proteção social não contributiva no âmbito da Seguridade Social, instituiu instâncias de participação e controle social e assegurou acesso universal ao conjunto de serviços e benefícios. No caso brasileiro, o princípio da universalidade comparece como diretriz importante, tendo como critério a equidade, e posicionando a assistência social como direito a quem dela precisar. Entretanto, apesar dos avanços, ainda é um desafio a estruturação de um amplo, universal, integrado, redistributivo e qualificado sistema de proteção social.

As ameaças ao SUAS estão relacionadas ao contexto de ajuste fiscal e de implementação de contrarreformas que afetam diretamente os direitos sociais, conquistados como imperativo legal e reclamável pela sociedade brasileira, especialmente as reformas da previdência social e do trabalho, com impactos regressivos na Seguridade Social e efeitos diretos negativos para a grande maioria da população, já duramente penalizada.

A assistência social não é resultado apenas de uma reengenharia institucional pós definição da descentralização político administrativa

como diretriz constitucional. É fruto imperativo das lutas sociais e outras formas de resistência em defesa dos direitos. A opção por adotar o federalismo cooperativo impôs o desafio do compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados. Nessa lógica, sobressai o desafio de uma coordenação nacional que promova a efetiva intersectorialidade das políticas públicas, o desenvolvimento de capacidades institucionais, a repactuação de responsabilidades, a ampliação do cofinanciamento, a plena expansão da rede de serviços estatais qualificados e integrados com programas e benefícios.

O cenário atual de regressão do SUAS está marcado fortemente pelo “desfinanciamento”, provocado pela desvinculação de recursos orçamentários carreados para pagamento da dívida pública; pelas isenções tributárias sem sinalização da recomposição de recursos financeiros por outras fontes; pelas disputas entre as áreas para acesso ao fundo público, em particular as que não possuem vinculação orçamentária; pelo congelamento de recursos diante do Novo Regime Fiscal (NRF), aprovado pela Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), entre outras medidas adotadas recentemente.

Todavia, estes não se configuram como os únicos sinais de ameaça e retrocesso, visto que o governo vigente tem redirecionado a atuação para a retomada de um projeto de política de assistência social residual e meritocrática, desconsiderando as pactuações e deliberações produzidas pelas instâncias de participação e de controle social.

Outros elementos contribuem para o aprofundamento dos riscos de desconstrução do SUAS e da Seguridade Social, como os constrangimentos do pacto federativo brasileiro no acesso e partilha do fundo público, assim como a capacidade de provisão de serviços sociais públicos de qualidade. Um novo contexto da proteção social brasileira, e nela a proteção social não contributiva, exigirá um novo pacto federativo com adequação de responsabilidades das instâncias federadas retomada dos espaços de democracia participativa com efetividade deliberativa.

A EC 95 inviabiliza a vinculação dos recursos para as políticas sociais nos moldes do que foi proposto na CF de 1988, e, portanto, inviabiliza a proteção social estatal e universal. O fundo público da seguridade social deveria ser concebido a partir das determinações constitucionais, com a criação de um orçamento da seguridade social (art. 165, § 5º, inciso III), visando enfrentar a perversa tradição fiscal brasileira de disputa de recursos públicos e de insuficiência de recursos para as políticas sociais. Assim, propõe-se a criação de um orçamento exclusivo e integrado para a Seguridade Social, acompanhado de mecanismos de participação e controle social articulados aos canais já existentes.

O II Plano Decenal de Assistência Social (2016-2026) impõe o desafio da ampliação progressiva de recursos para a universalização e a integralidade da proteção social na assistência social, o que também passa a ser inviabilizado pelo congelamento dos recursos pelos próximos 20 anos. As perdas progressivas de recursos na política de assistência social atingirão 54% em 2036, totalizando 868 bilhões de Reais em vinte anos, segundo estudos do IPEA. Mas o orçamento proposto pelo governo federal explicita que não serão congelados os recursos e sim drasticamente reduzidos.

Os cortes inscritos no orçamento foram profundos para a Assistência Social e na execução direta variaram entre 97 a 99% para os serviços, programas, projetos e ações de aprimoramento da gestão. Tais cortes revelam uma profunda fragilidade governamental para defesa dos recursos para as prestações públicas, ao mesmo tempo em que sofreu os reflexos da pressão legítima das instâncias. Assim, parte do orçamento foi recuperado, mas os cortes persistem e continuam a impedir as ofertas com qualidade. A redução só não foi mais drástica em função da destinação de recursos ao Programa Criança Feliz, que abarcou percentual correspondente a 25%. Cabe salientar o equívoco de sobreposição do Programa Criança Feliz aos serviços já estruturados no âmbito dos sistemas públicos, em especial do SUS e do SUAS.

A diminuição dos recursos representa, ainda,

uma ausência de incremento de novas propostas apreciadas nas instâncias de pactuação e de deliberação, inviabilizando o atendimento da demanda e das especificidades regionais, além de culminar na penalização dos municípios ao arcarem com as atenções e respectivas despesas e sofrerem solução de continuidade de repasses sob a justificativa de contarem com recursos parados em suas contas, sem considerar os trâmites administrativos e as dificuldades encontradas. Portanto, a despeito de parte dos recursos terem sido recuperados, esta dinâmica revela tanto a prevalência de um programa pontual, segmentado e desarticulado, quanto a instabilidade orçamentária, o que leva a prevalecer a precarização das ofertas públicas.

O que se evidencia no SUAS é o congelamento das pactuações, das expansões de serviços, de modo a inviabilizar a proteção social estatal plenamente universalizada. É no contexto de contrarreformas e de ameaças ao SUAS que o Programa Criança Feliz ganha centralidade, podendo se sobrepor, como programa de governo, ao próprio sistema estatal, embora os programas na assistência social sejam complementares a serviços e benefícios, que se caracterizam como estruturantes e requerem continuidade na prestação qualificada e financiamento assegurado por meio de repasse sistemático fundo a fundo. Ganha maior visibilidade um projeto de política centrado nos resultados de programas e na descontinuidade de sistemas estatais, ainda que as defesas sejam de manutenção e consolidação.

O cenário de ameaças ao SUAS tem exigido a articulação de forças sociais para a intensificação de estratégias de luta em defesa dos avanços construídos de modo republicano e coletivo, a partir de uma concepção de sistema público estatal, orientado pelo princípio da universalidade e a diretriz da participação democrática. Nesse sentido, frentes e fóruns populares, colegiados e fóruns de gestores, organizações da sociedade civil e órgãos de defesa de direitos, estão se posicionando e compondo esta rede nacional.

Este documento representa um projeto de futuro para a retomada da proteção social

universal e participativa, o que requer o reconhecimento das conquistas coletivamente construídas e a adoção de novos dispositivos e mecanismos que possibilitem ampliar a cobertura da proteção, com redução de desigualdades, especialmente sociais, raciais e de gênero, e a promoção da diversidade, da participação popular, do desenvolvimento territorial, das autonomias locais e das particularidades regionais.

As políticas de proteção social podem ser reconhecidas, centralmente: a) pelo emprego assalariado contributivo e, mais recentemente, pelo trabalho socialmente útil, mas não necessariamente assalariado, em suas mais variadas e heterogêneas formas (política previdenciária contributiva; política previdenciária parcial e indiretamente contributiva; políticas de proteção ao trabalho assalariado formal; políticas de proteção ao trabalhador em geral; políticas agrária e fundiária; b) pela assistência social, segurança alimentar e combate à pobreza; c) pela cidadania social incondicional (saúde e educação); d) pela infraestrutura social (habitação, saneamento básico e meio ambiente) (CARDOSO JR.; JACCOUD, 2005).

Em um Estado Social, a estruturação de políticas sociais corresponde ao reconhecimento de direitos sociais que são corretivos de uma estrutura de desigualdade e, portanto, devem ser assimilados pelo conjunto da sociedade e do poder público (YAZBEK, 2008).

Com o advento da Constituição Federal de 1988 e a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a assistência social é definida como política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Ultrapassa a ideia de política transversal, residual e assistencialista para atendimento aos pobres, de forma a superar a leitura da característica do sujeito, e alça a condição de garantia de proteção social e acesso à direitos, com foco direcionado para o resultado qualitativo da ação (SPOSATI, 2013).

Tal conformação posiciona que o direito à assistência social deve ser assegurado a quem dela necessitar, orientando-se pelo princípio da universalidade no acesso, independentemente de contribuição prévia, por um conjun-

to integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, com primazia do Estado, demandando, desse modo, a estruturação de um sistema público estatal.

O SUAS é, notadamente, uma das principais reformas do Estado brasileiro na democracia recente no âmbito da política social, pela construção de dispositivos relacionados à concepção de um sistema público orientado pelo reconhecimento da responsabilidade estatal na atenção às demandas da população em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social.

No âmbito da proteção social não contributiva, os serviços, prestados de forma integrada com os benefícios socioassistenciais e os programas de transferência de renda, conferem concretude e materialidade à intervenção da política de assistência social com o objetivo de ampliar potencialidades, construir ativos sociais e enfrentar o risco de isolamento e abandono, além de situações de violação de direitos (COLIN & JACCOUD, 2013).

Assim, o SUAS está estruturado pela provisão de seguranças tipificadas e padronizadas em equipamentos públicos estatais e referenciados nos territórios mais desiguais; lógica de repasses continuados e permanentes de recursos, fundo a fundo, a partir de critérios técnicos, orientados por princípios como a plena cobertura do atendimento, integralidade da proteção, com expansões qualificadas e progressivas; territorialização de serviços, visando à universalização de acessos; profissionalização, com definição de bases normativas que visam a desprecarização das condições e dos vínculos de trabalho, bem como qualidade dos serviços prestados; mecanismos indutores de capacidades de gestão, com definição de parâmetros de avaliação e ordenamento dos municípios e estados por níveis de gestão; implantação de novos instrumentos de gestão, especialmente o Pacto de Aprimoramento do SUAS, tendo como finalidade a cooperação dos entes federados no cofinanciamento, na qualificação e na universalização da cobertura territorial, e no desenvolvimento normativo-jurídico e institucional; a primazia da responsabilidade estatal e regulação de novas bases para a relação do Estado com as organizações

da sociedade civil, entre outros aspectos que caracterizam a institucionalidade desse sistema público, descentralizado, participativo, destinado à gestão do conteúdo específico da assistência social no sistema protetivo brasileiro (SILVEIRA, 2017).

A implantação do SUAS entre 2005 e 2015 possibilitou a construção de uma ampla e territorializada rede de proteção social. No final de 2015 já eram mais de 30 milhões de famílias referenciadas nos mais de oito mil CRAS e CREAS; mais de 160 mil pessoas acolhidas e protegidas por uma rede estatal e complementada por organizações de assistência social, que atende crianças e adolescentes, pessoas idosas e com deficiência em risco, mulheres em situação de violência, população LGBT, adolescentes em conflito com a lei, população em situação de rua, migrantes e famílias, o que representa que milhares de pessoas atendidas diariamente podem ficar sem proteção pela descontinuidade dos serviços especializados; mais de 4,4 milhões de beneficiários do BPC, sendo 2,4 pessoas com deficiência e 2 milhões de pessoas idosas, que estão com seus direitos ameaçados; mais de 13 milhões de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família; mais de 600 mil trabalhadores/as do SUAS que atuam na rede de serviços, programas, projetos e benefícios, e que terão sua intervenção precarizada.

Especialmente a partir da segunda fase do SUAS, destaca-se a construção de uma agenda política que produziu centralmente: o aprofundamento do “lugar” da assistência social na proteção social brasileira; o arcabouço jurídico tornando-a direito reclamável; o debate e a produção de dispositivos voltados para a desprecarização das condições de trabalho; a construção de parâmetros orientadores dos serviços; o aprimoramento institucional como meio para a qualificação das funções da política; a incidência em programas nacionais inter-setoriais voltados para a redução da pobreza; e o atendimento de públicos priorizados por políticas transversais, notadamente mulheres, pessoas com deficiência, infâncias e juventudes, população em situação de rua.

A segunda fase de desenvolvimento e parti-

cularidade do SUAS inicia-se a partir da aprovação da NOB de 2012, instrumento regulatório que substitui a Nob/SUAS/05 e agrega o conjunto de instrumentos normativos que detalham a LOAS, reformulada com a Lei 12.435/11. A Nob/SUAS/12 resgata o planejamento como instrumento fundamental de gestão para a qualificação do SUAS. Assim, seu desenvolvimento passa a ser impulsionado pela lógica do aprimoramento, considerando responsabilidades, metas e prioridades nacionais a serem detalhadas nos Pactos de Aprimoramento do SUAS dos municípios, estados e Distrito Federal, contendo, ainda, a pactuação das responsabilidades da União.

A normativa que regula o funcionamento e as operações de gestão no SUAS apresenta inovações importantes em termos da governança democrática, com destaque para: a) fortalecimento dos instrumentos de gestão técnica e financeira, considerando o ciclo de formulação das políticas públicas; b) intensificação da pactuação entre os entes federados, com foco no sistema cooperado e compartilhado de responsabilidades/competências; c) definição de prioridades nacionais e metas para a ampliação progressiva da rede de serviços, e de sua qualificação; d) incremento de ferramentas e previsões que aperfeiçoam a atuação territorial, como previsão de diagnóstico e indicadores como base para a definição dos níveis de gestão; e) adoção de incentivos financeiros para o aprimoramento de capacidades de gestão; f) fortalecimento da participação e do controle social, assim como das instâncias do SUAS (SILVEIRA, 2017).

Além da reafirmação das funções da política (proteção social, vigilância socioassistencial, defesa de direitos), são detalhados objetivos voltados para a consolidação da gestão compartilhada, com definição de responsabilidades e níveis de gestão, além do respeito à diversidade; do reconhecimento de especificidades, iniquidades e desigualdades; da garantia de ofertas continuadas; da integração da rede com o vínculo SUAS; da implementação da gestão do trabalho de educação permanente; da gestão integrada dos serviços e benefícios; da garantia da vigilância e defesa

de direitos, tendo em vista sua insuficiente implementação em comparação com a função de proteção social.

A lógica e a institucionalidade do SUAS se mantém pela organização dos entes federativos, por tipos e níveis de gestão, com substituição da habilitação para adesão. O posicionamento dos entes, considerando responsabilidades e estágios de desenvolvimento, com apurações nacionais e prioridades a serem alcançadas (identificação de demandas territoriais e volume de provisões), possibilita um planejamento com avanços progressivos no ciclo orçamentário, tendo em vista a previsão da formulação do Pacto de Aprimoramento do SUAS em consonância com o Plano Plurianual.

Outro destaque importante na operacionalização estatal da assistência social no âmbito do SUAS é a previsão do modelo compartilhado de cofinanciamento entre os entes, por meio de transferências regulares e automáticas, bem como a necessidade de destinação de recursos para benefícios, serviços, programas e projetos. Os blocos de financiamento são instituídos abrangendo: proteções básica e especial; gestão do SUAS; gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único.

Os princípios da indivisibilidade e da universalidade dos direitos humanos se aplicam integralmente à proteção social no sentido da construção de uma sociedade de iguais, com justiça social, de espaços e cidades democráticas, e mais humanas. A consolidação do SUAS, nesse sentido e a partir o II Plano Decenal de Assistência Social (2016/2026), está direcionada para a plena universalização do direito à assistência social, visando alcançar todos que dessa política necessitarem. Volta-se, também, para a plena integralidade da proteção, considerando a presença da assistência social na Seguridade Social brasileira, concebida como ampliada e universal, o que engloba o conjunto de direitos sociais e humanos, bem como as políticas sociais. Universalizar e integralizar é indispensável para enfrentar a desigualdade social histórica, os fenômenos complexos, como a violência e a pobreza, o que com certeza deveria ser acom-

panhada de reformas estruturais efetivamente democráticas, de participação com poder e potencial emancipatório (idem).

É no cenário de resistências às reformas, às fragilizações e de desmonte dos sistemas estatais que o II Plano Decenal de Assistência Social se coloca como um instrumento político que expressa o compromisso nacional pela universalização e qualificação da proteção não contributiva, a partir de princípios fundamentais como o da indivisibilidade dos direitos e o da integralidade da proteção social, o que requer consolidar o SUAS como modelo de gestão descentralizado e participativo, e avançar na construção de mecanismos potentes para o enfrentamento da desigualdade e da desproteção social.

## PROPOSTAS

1. Extinção da EC 95 de 2017 e revisão das legislações que representem “desfinanciamento” ou redução de recursos para as políticas sociais. Assegurar a ampliação do orçamento para viabilizar o acesso universal das políticas sociais. Estabelecer um modelo de cofinanciamento entre as três esferas federais reconhecendo as desigualdades regionais e territoriais em todo país;
2. Garantia de recursos específicos para a Seguridade Social, conforme a CF/88, integrando e articulando as ações dos Ministérios da Saúde, da Previdência e da Assistência Social;
3. Universalização do acesso aos serviços das políticas protetivas e garantidoras de direitos reconhecendo as especificidades de grupos e populações com diferentes expressões da questão social, considerando: gênero, etnia, faixa etária e diversidades;
4. Universalização da segurança de renda como direito de proteção social, reconhecendo e diferenciando a cobertura para situações de desproteção social, que ultrapassa exclusivamente o recorte monetário e de faixa etária e inclua a as especificidades de gênero, racial, regional e diversidades;
5. Definição de novos critérios para concessão do Benefício de Prestação Continuada – BPC, conforme decisão do STF, de modo a incorporar fatores que sinalizam situações de insegurança e de desproteção social, com exigência de cuidados de terceiros e de acesso a bens, insumos e serviços públicos, superando o requisito exclusivo da renda per capita.
6. Erradicar todas as formas de violação de direitos, como o trabalho infantil e escravo no país, além da garantia de políticas sociais que cooperam na redução de desigualdade que tenham centralidade na questão de gênero, étnico-racial;
7. Adoção da transversalidade dos direitos humanos nas prestações de serviços e benefícios das políticas sociais, visando a igualdade de gênero, racial, social etc.
8. Requalificação do papel do Estado nas três esferas de governo com primazia de responsabilidade e cofinanciamento dos serviços e benefícios da proteção social com reconstituição do Pacto Federativo;
9. Efetivação das reformas estruturantes do Estado (política, fiscal, tributária, fundiária e de comunicação);
10. Aprimoramento da gestão das políticas de sociais (SUAS, SUS, SISAN etc.), com adoção de processos que incluam: monitoramento, avaliação, gestão do trabalho, planejamento, dentre outros;
11. Ampliação do uso do Cadastro Único como fonte de diagnóstico para a implementação de diferentes políticas sociais, indicando a atenção nos segmentos (idosos, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência etc.) como em territórios com maior vulnerabilidade social e desproteção.
12. Implantação de dispositivos intersetoriais de proteção (sobretudo de sistemas que potencializem a proteção, como SISAN, SUAS, SINASE etc.) nos territórios, com efetiva qualificação de serviços públicos integrados e com as políticas setoriais e transversais;
13. Efetivação da gestão democrática, fortalecendo e respeitando todas as instâncias de controle social e participação já instituídas

(Conselhos, conferências, fóruns, instâncias de pactuação);

14. Criar Conselhos territoriais, integrados por representantes da comunidade, trabalhadores, usuários e gestores das diversas políticas setoriais e de defesa de direitos, enquanto espaço de fomento à formação política, participação e controle social, para deliberar acerca das demandas locais, dos investimentos e das ações integradas e prioritárias, e monitorar e avaliar as ofertas públicas.

15. Ampliação do debate político e ideológico sobre o direito à proteção com diferentes segmentos da população como pressuposto fundante na luta pela manutenção dos direitos conquistados e a conquista de novos;

16. Unificar as experiências positivas e criar estratégias transversais a todas as políticas sociais e públicas, no combate veemente à violência contra mulheres, crianças e jovens, com centralidade nas questões de gênero e raça.

## AMEAÇAS

1. Contrarreformas que aprofundam desigualdades e precarizam as condições de vida da classe trabalhadora, e da maioria da população;

2. Frágil atuação de movimentos sociais e frentes populares na agenda da proteção social não contributiva;

3. Ausência de mecanismos integradores das políticas públicas sociais e econômicas;

4. Incompletude de implementação das normativas do SUAS;

5. Atraso nos repasses dos recursos financeiros, o que gera precarização de serviços e insegurança aos gestores;

6. Descontinuidade e precarização do CapacitaSUAS, que visa o desenvolvimento de capacidades de gestão e a qualificação dos trabalhadores para prestação dos serviços;

7. Baixo avanço quanto à estruturação do monitoramento do SUAS e outras ferramen-

tas de gestão;

8. Congelamento de recursos e de pactuações, inviabilizando a plena universalização da proteção social;

9. Fragilização das instâncias do SUAS, com desrespeito e descumprimento da democracia participativa deliberativa;

10. Retomada de projeto pontual e processo de refilantropização em curso;

11. Aplicação do marco fiscal no orçamento para além do congelamento, já que reduziu recursos.

## FORTALEZAS

1. Implantação de projeto de proteção social universal nos governos Lula e Dilma, com ampla difusão nacional e internacional;

2. Instituição de ampla e capilarizada rede prestadora de serviços nos territórios de maior vulnerabilidade;

3. Ampliação da proteção não contributiva, resultando em 96% de aumento de idosos e pessoas com deficiência com acesso ao BPC e mais de 13 milhões de famílias no PBF;

4. Redução expressiva da pobreza no período dos governos Lula e Dilma;

5. Inserção de militantes deste projeto e fortalecimento de fóruns populares em defesa dos direitos e da democracia;

6. Garantia de renda transferida tanto por meio do BPC, que retira da miséria milhares de famílias com idosos e pessoas com deficiência, quanto do Bolsa Família que, nos últimos anos, se ampliou e, de forma articulada, ampliou outros direitos sociais (educação, saúde, moradia, qualificação profissional etc.) às famílias beneficiadas.

## POLÊMICAS

1. Concepção da assistência social como direito social – Há uma resistência cunhada na perspectiva liberal e burguesa quanto ao direi-

to à proteção social de renda e demais seguranças afiançadas pela assistência social;

2. Profissionalização no campo da assistência social – setores mais conservadores mantêm gestores despreparados (primeiro-damismo) firmados na visão da caridade em negação ao campo do direito social;

3. Capacidade de construir convergências dos entes federados em torno do aprimoramento do SUAS – debate que perpassa as dimensões do financiamento, da oferta qualificada dos serviços, do compromisso dos governos com esse campo protetivo;

4. Adesão governamental a programas pontuais e fisiologistas, em detrimento de serviços estatais padronizados, continuados e universalizados;

5. Divergências quanto à vinculação de recursos específicos com ampliação progressiva.

## DESIGUALDADE – ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE QUALIDADE

### DIAGNÓSTICO PESO

Várias pesquisas nacionais e internacionais têm demonstrado que a atuação do Estado não é neutra em relação às desigualdades sociais. Mesmo no caso de políticas voltadas à universalização, há evidências de que a ação do Estado pode discriminar as pessoas, reproduzindo privilégios e desigualdades.

Isso acontece por vários motivos. Um deles tem a ver com a própria estrutura estatal: o acesso ao Estado se dá em serviços públicos específicos, pouco integrados (ausência de intersectorialidade) localizados em determinados territórios, constituídos de regras e procedimentos que muitas vezes impedem o acesso de determinados perfis populacionais. Outro motivo tem a ver com a heterogeneidade na qualidade dos serviços prestados. Enquanto algumas cidades, por exemplo, têm serviços

públicos com alta capilaridade, corpo técnico adequado – numericamente e em termos de qualificação e procedimentos bem estabelecidos –, outras cidades carecem de serviços de qualidade, de corpo burocrático adequado e qualificado para realizar atendimento. Ou seja, cidadãos que habitam localidades com estruturas de baixa capacidade burocrática estão sujeitos a serviços e políticas em menor quantidade e qualidade. Essas desigualdades são potencializadas em um contexto federativo como o brasileiro, em que 70% dos municípios têm menos de 50 mil habitantes e sofrem de baixa capacidade técnica e financeira.

Um terceiro motivo tem a ver com o perfil dos servidores públicos responsáveis pela provisão de políticas. Além da heterogeneidade em termos de qualificação técnica, pesquisas apontam que sem a devida seleção, capacitação e controle a burocracia pode atuar a partir de preconceitos e estereótipos que geram reprodução das desigualdades no tratamento aos usuários dos serviços públicos.

A atuação desigual por parte do Estado traz diversas consequências negativas para a sociedade em geral e especialmente para os cidadãos que têm pouco ou nenhum acesso a bens e serviços públicos. A ação estatal tem efeitos alocativos, com a distribuição de bens e sanções. Se essa distribuição não for planejada afirmativamente (priorização e ações afirmativas), com a intenção de garantir universalidade e isonomia no acesso a políticas públicas, ela pode reproduzir ou aumentar as desigualdades. A ação estatal também tem efeitos simbólicos, reforçando estereótipos e estigmas que potencializam a ideia de que determinados perfis de cidadãos são mais merecedores do que outros. A desigualdade, portanto, não é apenas material e econômica, mas também é simbólica e se reforça pela maneira como o Estado as trata, com prevalência do conservadorismo e de posturas que reproduzem o preconceito e a discriminação, com base em padrões normativos.

Quando pensamos nas características da pobreza e das vulnerabilidades no Brasil isso é ainda mais crítico, dado que a pobreza é um fenômeno multidimensional, causado (e re-

forçado) por diversas estruturas e dinâmicas do mercado, do estado e da sociedade. É assim, por exemplo, que as vulnerabilidades apresentam configurações distintas considerando as diferentes raças, gêneros ou locais de moradia. Para tratar estas vulnerabilidades multidimensionais, portanto, o Estado deveria agir de maneira tanto integrada (considerando que as demandas não são setoriais ou específicas, mas abrangentes e complexas) como customizada (considerando que as dinâmicas das vulnerabilidades são variadas e não podem ser combatidas com políticas padronizadas). Assim, não basta a ação apenas tóxica, passageira e setorial do Estado para que os mais pobres possam “caminhar com suas próprias pernas”. Esta ação deve ser pensada de maneira complexa, integrada e voltada a atender as heterogeneidades das demandas.

Se no caso do acesso a políticas sob responsabilidade do Poder Executivo estes elementos já são bastante críticos, eles ficam ainda mais críticos quando analisamos a atuação do Judiciário, onde há claramente tratamentos desiguais para perfis populacionais distintos. A falta de acesso ao Sistema de Justiça afeta ainda mais a vulnerabilidade de parte da população. E, se consideramos ainda o processo crescente de judicialização das políticas, o efeito do Judiciário é mais perverso para a lógica da equidade distributiva, já que apenas quem tem recursos pode acessar o sistema para judicializar certos direitos e conseguir acessos que o Estado não provê universalmente. Ou seja, o Judiciário brasileiro, em seus diversos níveis e atividades, tem sido um ator importante para reprodução das desigualdades.

Mesmo quando o Estado atua como financiador indireto de políticas públicas, por meio de imunidades e isenções tributárias, costuma reproduzir o acesso desigual ao orçamento

público, concedendo benefícios de valores elevados a pequenos grupos, com nenhum ou pouco monitoramento dos efeitos dessa forma de financiamento para o alcance dos objetivos da política. Especificamente no caso da imunidade de contribuições para a Seguridade Social para entidades beneficentes de assistência social (filantrópicas), há um alto valor de gasto tributário (13 bilhões em 2018, na LDO), para um grupo de aproximadamente 8 mil organizações das áreas da saúde, educação e assistência social.

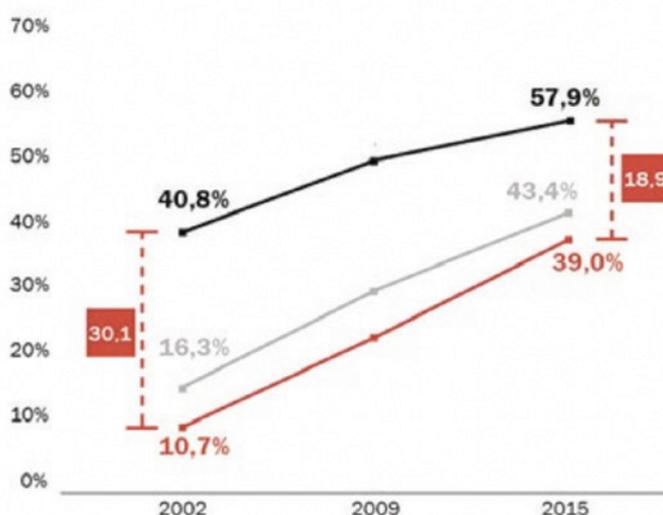
Ainda no contexto da desigualdade de acesso a serviços, é essencial um diagnóstico sobre os enormes avanços, mas também sobre os inúmeros desafios em relação às políticas de participação social. As inúmeras instâncias participativas (conselhos, conferências, audiências públicas etc.) são essenciais para dar voz e protagonismo às pessoas excluídas, em alguma dimensão (material ou simbólica), das políticas públicas. No entanto, elas ainda se mostram insuficientes para impedir ações estatais reprodutoras de desigualdades.

Para apresentar apenas alguns exemplos dos achados da pesquisa Faces da desigualdade no Brasil, estão reproduzidos a seguir resultados verificados nas áreas da educação e da infraestrutura:

Não por acaso, investir na educação é quase um clichê nas propagandas de candidatos a cargos eletivos ou majoritários. Esta é de fato uma área estratégica para o projeto de desenvolvimento de um país. Por isso mesmo os resultados aqui apresentados ganham relevância.

O gráfico a seguir registra o percentual da população entre 15 e 17 anos que frequenta escola no ensino médio ou etapa de ensino posterior, por faixa de renda, indicando a queda de um terço na desigualdade que separa os mais pobres:

**Gráfico 3: Frequência escolar no ensino médio ou etapa de ensino superior da população de 15 a 17 anos, por faixa de renda:**



**TOTAL DA POPULAÇÃO 20% MAIS POBRES 5% MAIS POBRES**

Fonte: IBGE/PNUD

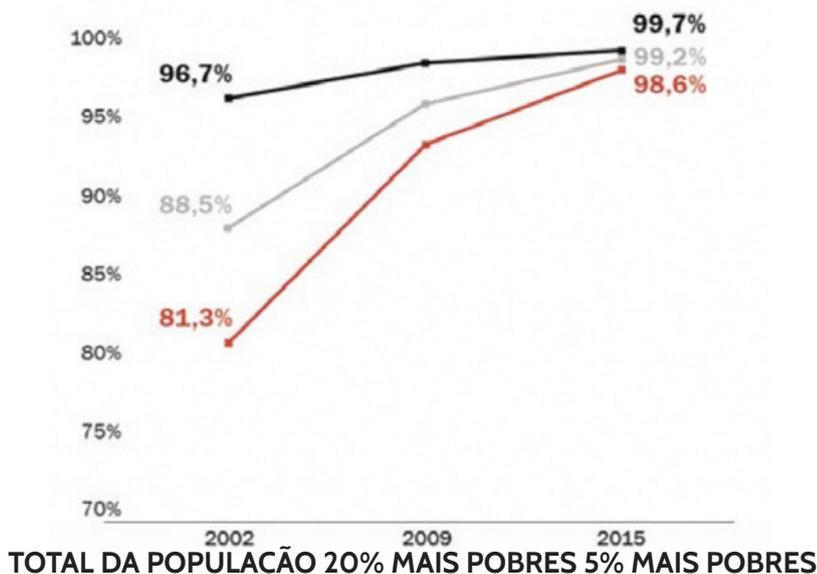
Dentre os jovens, entre os 20% mais pobres em 2015, 3,6 vezes a mais estavam no ensino médio ou posterior, em comparação a 2002. No ensino superior, o aumento de ingresso dos 20% mais pobres, entre 18 e 24 anos, chegou a 4,7% em 2015, sendo que em 2002 não passavam de 0,2%. Nas regiões Norte e Nordeste, o aumento destes jovens nas universidades foi exponencialmente maior do que nas outras regiões: 197% a mais na região Norte, 142% a mais na região Nordeste, 87% a mais na região Centro-Oeste, 50% a mais na região Sul e 47% a mais na região Sudeste.

O ensino fundamental completo é uma exigência para conseguir melhores postos no mercado de trabalho, mas também são indicadores importantes, por exemplo, para a redução da mortalidade infantil e a melhora do desempenho escolar dos filhos. Entre 2002 e 2015 aumentou em 242% o número de pais e mães, entre os 20% mais pobres, com o ensino fundamental completo.

Na área de infraestrutura, a pesquisa identificou a desigualdade do acesso à água, ao saneamento e à energia elétrica, identificando a distância que separa os mais pobres da população em geral. Em 2002, enquanto 88,6% do total da população tinha acesso à água por rede geral, poço ou nascente com canalização interna, os 20% mais pobres eram apenas 49,6%. Em 2015 os resultados eram, respectivamente, 95,2% e 76%. O programa de cisternas, política pública inovadora com tecnologia de baixo custo, em pouco mais de dez anos produziu 1,2 milhão de unidades, beneficiando 4,6 milhões de pessoas – 73% para famílias chefiadas por mulheres.

O acesso à energia elétrica estava quase universalizado no Brasil em 2002, quando atendia 96,7% do total da população. Mas, como é possível observar no gráfico a seguir, o acesso dos 20% mais pobres era de 88,5% e, dentre estes, os 5% mais pobres, apenas 81,3%. O Programa Luz para Todos mudou esta realidade:

**Gráfico 4: Crescimento do número de domicílios particulares com energia elétrica, por faixa de renda:**



Fonte: IBGE/PNUD

Certamente ainda há muito por fazer e avançar no enfrentamento à pobreza e às demais expressões da desigualdade. Mas é uma vantagem partir do patamar de acúmulos e conhecimentos produzidos nos 13 anos de experiência na gestão pública democrática e popular federal, e do reconhecimento de que é possível transformar essa realidade com o compromisso de governo e a condução de ações estatais orientadas para este objetivo. Os itens que integram este documento trazem contribuições nesta direção.

Dado esse breve diagnóstico de como a estrutura e dinâmica de ação do estado acaba tendo efeitos na reprodução de desigualdades, mesmo em circunstâncias em que age diretamente para combatê-las, fazemos a seguir algumas propostas para melhoria da ação estatal e redução das desigualdades.

## PROPOSTAS

1. A primeira proposta trata-se de retomar um conceito que foi relevante nos anos 1990, mas posteriormente foi capturado e transformado pelos neoliberais: a ideia de Estado voltado ao cidadão. É preciso repensar a estrutura e o modelo do Estado para que ele seja efetivamente direcionado ao cidadão, desenhado a partir

dos seus problemas concretos e suas demandas, com participação ativa. Atualmente, a lógica da produção de políticas é de dentro para fora, ou de cima para baixo, em que os burocratas compreendem os problemas à luz de seus setores e conhecimentos e, a partir disso, propõem soluções viáveis dadas as suas percepções sobre o mundo, as políticas e os cidadãos. Um verdadeiro estado voltado aos cidadãos é aquele cujas políticas são construídas considerando problemas reais vividos pelos cidadãos, suas demandas e expectativas e, a partir disso, desenhando soluções integradas, intersetoriais, federativas e participativas que consigam, de fato, solucionar os problemas. Como aponta a literatura de políticas públicas, atualmente temos soluções desenhadas em gabinetes procurando se adaptar a problemas que surgem, mas precisamos de um Estado que defina soluções a partir dos problemas e as desenhe para atacá-los de fato e não a partir da estrutura do Estado, mas a partir da estrutura do problema. Só assim o Estado será capaz de construir políticas efetivamente universais, efetivas e integradas que deem conta das diversidades regionais e sociais e ataquem as desigualdades a partir de sua raiz.

2. Também nessa lógica, é importante investir mais fortemente em políticas afirmativas que garantam isonomia, potencializando as opor-

tunidades dos mais vulneráveis. Em contextos de alta desigualdade, políticas padronizadas reforçam desigualdades. É preciso pensar mecanismos de participação e de incorporação de tratamentos diferenciados no desenho das políticas para que possam gerar oportunidades iguais e, aí sim, universalidade.

É neste sentido também que é necessário criar políticas que priorizem e facilitem o acesso de determinados públicos mais vulneráveis. Parece óbvio dizer, mas o diagnóstico atual do Estado mostra o contrário: é necessário investir em equipamentos públicos onde há mais demandas; em procedimentos adequados às capacidades dos públicos; em sistemas de controle que não barrem acesso etc.

Para que isso ocorra, é necessário um investimento forte em uma reestruturação da ação estatal, que permita modelos mais flexíveis de seleção, contratação e provisão de políticas públicas. A flexibilização nos procedimentos burocráticos para contratação de certos perfis de burocratas (que representem os usuários, por exemplo, ou que tenham determinados valores compatíveis com as políticas) é algo importante neste processo. Mas isso só é possível com mudanças profundas nos sistemas e regras de contratação de servidores.

3. Também é necessário investimento em fortalecimento das capacidades institucionais dos municípios, para que possam ter perfil burocrático mais adequado, maior capacidade de planejamento e gestão dos serviços, e mais autonomia de fato para melhor acesso dos cidadãos a políticas de qualidade. A forte dependência por parte dos municípios ao governo federal gera uma barreira na capacidade de provisão e tem como efeito políticas padronizadas que muitas vezes não atendem às demandas e diversidades locais. É preciso investir na capacidade dos municípios de planejar e executar políticas, garantindo maior adequação delas às diversidades e, assim, combatendo desigualdades. Nessa perspectiva, é importante repensar o federalismo brasileiro e a dinâmica das relações entre os entes federativos. O avanço na construção de sistemas, como o SUS, por exemplo, e de instâncias de negociação mais permanentes,

com municípios mais capazes, é imprescindível para melhorar a ação estatal.

4. É fundamental, ainda, investir na construção de políticas territorializadas, que contenham, em seu desenho e implementação, a dinâmica dos territórios e suas particularidades. Em parte, isso tem a ver com reduzir padronizações e aumentar capacidades municipais, mas também tem a ver com repensar a lógica federativa, investindo no fortalecimento da cooperação regional e na construção de políticas federais diversas para os territórios. O que se propõe é a efetiva integração das políticas sociais setoriais em resposta às demandas e necessidades sociais identificadas nos territórios, de modo a romper com a fragmentação entre as ofertas, desde o planejamento até o provimento de serviços sociais públicos nos espaços urbanos e rurais.

5. É essencial, também, considerar o Judiciário como uma instituição relevante para esse processo de redução das desigualdades. A construção de um plano de atuação com atores do Sistema de Justiça para organização das prioridades de acesso às políticas públicas, especialmente Defensoria e Ministério Público, poderia contribuir no enfrentamento de problemas reais de cada território, protegendo direitos individuais e coletivos, sem afetar a equidade distributiva das políticas. Processo que deve ser acompanhado de reformas no sistema de justiça e na relação com políticas sociais de proteção e promoção de direitos humanos.

Por fim, é crucial avaliar permanentemente as prioridades de gasto fiscal no orçamento público, verificando se os objetivos para os quais foram aprovados estão sendo atingidos.

## CONCLUSÃO

Iniciamos as análises sobre desigualdade e inclusão social não contributiva reconhecendo que este tema está envolto em um emaranhado de outros temas de dimensões que transitam entre o peso de sua história e mudanças estruturantes até aspectos de gestão e de aprimoramento cotidiano. Olhando especialmente

para a relação entre o desenvolvimento econômico e o social e as escolhas políticas pela construção de um estado social, destacamos, ao longo da história brasileira, importante dívida com a construção de uma sociedade mais justa e igualitária e o descompromisso das classes dominantes com essa perspectiva.

Os percalços na democracia, ou seja, os longos e distintos períodos de ditadura também corroboraram para o enfraquecimento das lutas em torno dos direitos sociais e de respostas contundentes à diminuição da desigualdade. Nessa linha, nossa compreensão é de que a superação ou mesmo a diminuição da desigualdade está diretamente vinculada à capacidade de a sociedade ter poder político e disputar de forma coletiva e organizada as estruturas de poder e a imposição da redistribuição dos bens socialmente produzidos. Ao mesmo tempo, também reconhecemos que, mesmo nos ditames de um modelo capitalista e acumulador de riquezas nas mãos de uma minoria, é possível, novamente com a força da organização da sociedade, se ter a ampliação dos direitos sociais e da proteção social.

Essa equação desigualdade/proteção social teve no Brasil uma lógica pendular, aproximando-se e se distanciando a depender dos governos que se posicionaram política e ideologicamente em defesa de uma sociedade menos desigual. Notadamente os avanços nesse campo foram alcançados somente no início desse século com o advento do Partido dos Trabalhadores no governo nacional, que ampliou quantitativa e qualitativamente o alcance das políticas protetivas, como foi registrado em todos os itens tratados nesse documento. No entanto, também pode-se identificar pelas narrativas aqui postas que a desigualdade e o processo de reprodução da pobreza em nossa sociedade têm uma matriz histórica, desde a escravidão indígena e negra, determinada pela estrutura econômica, somada à questão da terra na formação das grandes propriedades, à organização do mercado de trabalho e às políticas sociais. A estrutura agrária brasileira caracteriza-se por seu caráter concentrador de grandes propriedades, pois, apesar da existência da pequena e média

propriedade, a grande maioria da população não tem acesso à terra. Com o processo de modernização do país, principalmente a partir das décadas de 1950 e 1960, a agricultura se converteu, gradativamente, num setor subordinado à indústria e por ela transformada, ocorrendo, assim, a substituição de culturas e a priorização dos maquinários em detrimento da mão de obra. Juntando a ausência de políticas sociais no campo, resultou em um grande êxodo rural, invertendo em três a quatro décadas a população rural em urbana.

Esse processo acelerado de urbanização do país, sem modificação da estrutura fundiária, sacrificou uma imensa parcela da população rural migrante que não pôde ser absorvida pelo mercado de trabalho urbano, consequentemente, acumularam-se nas cidades uma imensa população excedente, que não tinha renda ou que recebia migalhas da renda gerada no núcleo capitalista, o que determinou a conformação de um mercado de trabalho desfavorável para a classe trabalhadora.

Verificamos que o padrão de intervenção do Estado brasileiro priorizou, em sua trajetória política, a acumulação e expansão do capital em detrimento da institucionalização de estruturas democráticas e de amplo acesso aos bens e serviços. A sua constituição histórica foi marcada pela conservação, reatualização e aprofundamento da desigualdade social (YAZBECK, 1996). Assim, a implementação das políticas sociais, no Brasil como na América Latina, sempre foi residual em relação à política econômica. A questão social historicamente foi colocada em segundo plano em relação ao crescimento econômico, condicionado às regras do capital nacional e internacional.

As políticas sociais são estratégias governamentais vinculadas ao processo de desenvolvimento econômico para atuar na correlação das forças sociais existentes. Historicamente, a política social no Brasil ocorreu de forma setorializada, focada e fragmentada (VIEIRA, 1995). O Estado de bem-estar social, constituído nos países capitalistas centrais no período pós-guerra, desenvolveu um modelo de proteção social que garantiu ao cidadão o pleno emprego e o acesso aos bens e servi-

ços. No Brasil vigorou um modelo de Estado de bem-estar ocupacional, de cidadania regulada nas relações de direitos universais que foram substituídas pelos direitos contratuais, onde os benefícios do Estado eram restritos às profissões reguladas por lei (SANTOS, 1979; SPOSATI, 1991).

As estratégias básicas mantidas pelo Estado para o enfrentamento da pobreza foram o uso de um regime autoritário e excludente e a implementação de políticas seletivas, focalizadas e sem primazia do Estado.

O relatório da Oxfam Brasil (2017) sobre as desigualdades identificadas na realidade brasileira apresenta um dado fartamente compartilhado nas redes sociais: “Apenas seis pessoas possuem riqueza equivalente ao patrimônio dos 100 milhões de brasileiros mais pobres”. Por si só esta informação já retrata a desigualdade abissal entre pobres e ricos no país, mas ainda não é suficiente para explicitar as várias dimensões e significados dos desequilíbrios e interdições nela contidos. Isto porque, como tem sido demonstrado por estudiosos e pesquisadores, há desigualdades também entre os mais pobres. E não apenas no que se refere à renda, mas a vários outros fatores que no cotidiano favorecem ou impedem a possibilidade de mobilidade social, do acesso a bens e serviços, de estar mais ou menos exposto à violência e a preconceitos, de ter ou não canais para se expressar, representar ou ver efetivamente representados os seus interesses e direitos. Ou mesmo o direito a ter direitos.

Superar as desigualdades e a pobreza exige que sejam identificadas as condições concretas e simbólicas que potencializam as vulnerabilidades de segmentos e grupos sociais específicos, atuar sobre os fatores e situações geradores de inseguranças e promover intervenções com vistas à construção de uma sociedade economicamente justa, socialmente igualitária e ambientalmente sustentável, para as atuais e as futuras gerações.

É importante ressaltar que essa não é uma questão a ser enfrentada exclusivamente por políticas da área social, mas de todas as áreas que integram a gestão pública estatal.

Implica em responsabilidade do Estado, em uma opção política e ideológica que assuma o compromisso com a redução das desigualdades e com o enfrentamento das contradições que reproduzem as desigualdades. Para tanto, é também necessário que os interesses dos segmentos historicamente excluídos das instâncias de poder e tomada de decisões tenham acesso aos espaços tradicionais de representação política (parlamento) e aos canais de participação e controle social. Apenas com o engajamento político das organizações da classe trabalhadora, alterando a correlação de forças nas instituições do Estado, poderão ser implementadas as reformas estruturais (agrária, tributária, urbana, política) necessárias para superar as desigualdades e construir um projeto emancipatório.

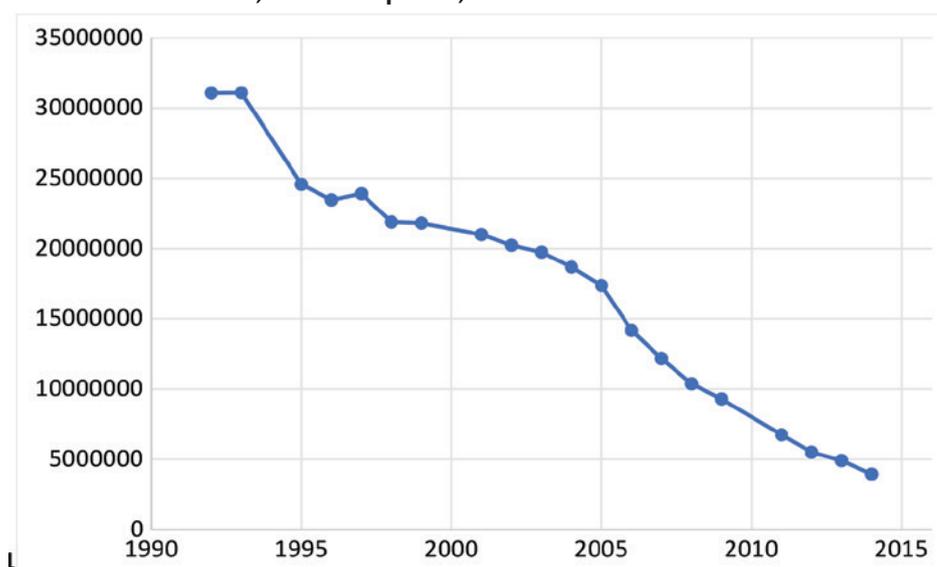
Este foi o compromisso e o desafio assumido pelos governos do presidente Lula e da presidenta Dilma que, no período entre os anos 2003 e 2016, implementaram mudanças efetivas nas diversas áreas das políticas públicas, trazendo inquestionáveis avanços e melhorias nas condições de vida da população brasileira, com destaque para os segmentos mais pobres e vulneráveis.

São muitos os exemplos de enfrentamento às desigualdades sociais, raciais e regionais, traduzidos em decisões de governo para assegurar direitos negados à imensa maioria da população, como o acesso a serviços de saúde, à educação, à moradia, à água e luz, ao emprego formal, à assistência social (renda e serviços), além de bens e serviços essenciais à vida e à esperança de viver com dignidade. Estas iniciativas foram possíveis e exitosas graças à capacidade de enfrentar conflitos e resistências entranhados na burocracia estatal, por meio da construção de espaços para o diálogo e o compartilhamento de compromissos, o esforço de implementar processos de planejamento e ações interministeriais e da articulação entre as áreas econômicas e sociais. O efeito conjugado desse conjunto de políticas públicas – universais, redistributivas e transversais, no campo e na cidade –, da estratégia de articulação com a sociedade e do aprimoramento da gestão pública na implementação dos

programas sociais – nas três esferas – pode ser sintetizado pela redução da desproteção social crônica no país nos últimos doze anos. Em 2003, quase 20 milhões de brasileiros padeciam da falta de infraestrutura básica,

de acesso à escola, luz, água e saneamento, a emprego formal ou renda suficiente para sobrevivência digna; em 2014, esse quantitativo havia sido reduzido para 4 milhões.

Gráfico 5: Evolução da desproteção social crônica – Brasil 1992 a 2014



Fonte: JANNUZZI; FONSECA 2017.

O aprofundamento desse debate está organizado nesse documento em quatro subtemas, que expressam de modo geral:

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 6º, garante o direito à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência social. Apesar dessa garantia no texto constitucional e dos avanços da primeira década do século XXI na promoção do acesso a esses direitos pelo Estado brasileiro, estes ainda não foram acessados por todas as pessoas e a sociedade brasileira se depara com grandes desafios, muitos deles ligados às categorias de classe, gênero e raça. Essas categorias são fundamentais para colocar luzes nos aspectos que estruturam a lógica de subordinação e dominação sob vários ângulos.

Essas desigualdades e a falha em garantir direitos básicos decorrem especialmente do fato de o Estado ainda estar nas mãos de poucas pessoas. Mesmo nos anos 2000, houve diversas tentativas de implementar reformas

estruturais necessárias para reduzir a desigualdade e ampliar a inclusão social no país que não foram concretizadas plenamente, tais como: as Reformas Tributária, Agrária e Urbana, além das reformas internas a serem realizadas no âmbito do próprio Estado como a Reforma Política, Reforma do Serviço Público e do Sistema de Justiça. Em todos esses campos há desigualdades gritantes que precisam ser resolvidas para um país mais justo; no entanto, afrontam interesses e poderes preestabelecidos.

A situação política do país se agravou a partir de 2015, com o redirecionamento da política econômica, e, a partir de 2016, com o redirecionamento da política social, cortando gastos que reduzem as desigualdades e são mais benéficos aos que mais sofrem com a exclusão social. A própria Constituição Federal em vigor sofre afrontas e os direitos sociais garantidos por ela – e que criam necessidade de gastos – são vistos como “gastança”. Assim, propõe-se que “a Constituição não cabe no orçamento”: o Brasil deveria cortar gastos com saúde e educação, pois não haveria recursos suficien-

tes para garantir direitos. Tal visão, apesar de majoritária nos meios de comunicação tradicionais e empresariais, não é inevitável, e deve ser debatida com a sociedade.

A experiência recente de um governo democrático e popular adotou a direção da ampliação dos investimentos na área social, com destaque para:

1. Proteção social / assistência social estão integrados a um projeto mais amplo de transformação e inclusão social;
2. A assistência social é um dos componentes mais transformadores pela mudança do quadro de pobreza no Brasil. Ela contribui de forma decisiva para alterar a forma das casas e a aparência das pessoas nos recônditos mais pobres do país;
3. Para ter êxito num caminho que rume pela diminuição da desigualdade foi necessário imprimir uma agenda inovadora e desenvolver muita competência gerencial.
4. Isto elevou o Brasil no mundo como a principal referência de combate à pobreza entres os países emergentes.

É possível estruturar uma nova política fiscal voltada para o desenvolvimento do país sem renunciar a requisitos mínimos de responsabilidade fiscal. Esta política deve ser baseada em um novo modelo tributário que garanta o financiamento do estado de forma progressiva, onerando proporcionalmente mais os mais ricos. Além disso, devem ser estabelecidos níveis de gastos compatíveis com a economia, ajustados de acordo com os ciclos econômicos. Nesse aspecto, em particular, deve-se buscar a revogação imediata da Emenda Constitucional 95/2016, que congelou o tamanho do estado por 20 anos, impedindo um crescimento sustentado dos gastos fundamentais com as políticas públicas universais mencionadas acima. Por fim, é fundamental avaliar e revisar permanentemente os programas e serviços ofertados, buscando maior eficiência da alocação dos recursos públicos e garantindo um melhor atendimento da população. O direito à proteção social não contributiva com enfrentamento da pobreza,

das violações, deve compor as lutas em defesa dos direitos humanos, com incorporação de demandas e grupos invisibilizados, na direção da construção e ampliação da esfera pública, diante das expressões de desigualdade vivenciadas no cotidiano da maioria dos brasileiros, num contexto de cultura neoliberal. O que se coloca como desafio primordial é a retomada da centralidade da população na agenda de direitos para a construção de cidades democráticas, humanas e socialmente justas.

## REFERÊNCIAS

CAMPELLO, Tereza (Coord.). *Faces da desigualdade no Brasil: um olhar para os que ficam para trás*. Programa Agenda Igualdade. CLACSO, FLACSO. Brasil, 2017

CARDOSO JR, J; JACCOUD, Luciana. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L (org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília, IPEA, 2005.

COLIN, Denise; JACCOUD, Luciana. Assistência Social e construção do SUAS – balanço e perspectivas: o percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária. In: *Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013.

JANNUZZI, P.M.; FONSECA, J.C.G. Pobreza monetária e multidimensional no Brasil: estimativas aprimoradas para análise do papel das políticas sociais de 1992 a 2014. *Ciências do trabalho*. v.7, p.1 - 20, 2017.

SILVEIRA, Jucimeri; COLIN, Denise. A proteção Social não contributiva no Brasil: processo histórico entre a residualidade e a universalidade. In: COSTA, Lucia; DEL VALLE, Alejandro H. *A Seguridade Social no Brasil e na América Latina: os direitos sociais em tempos de ajustes fiscais*. Guarapuava: Ed. UNICENTRO, 2017.

\_\_\_\_\_. Sistema único de assistência social: institucionalidade e processos interventivos. *Serviço Social & Sociedade*. Abr/Jun. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. Assistência Social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. *Serviço Social & Sociedade*. Set/Dez. São Paulo: Cortez, 2017.

SPOSATI, Aldaíza. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: *Co-*

*letânea de artigos comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013.

YASBEK, Maria Carmelita. *Estado e Políticas Sociais*. Mimeo, 2008.



## EIXO 7

# RECURSOS NATURAIS E INDUSTRIAIS GERANDO RIQUEZA PARA TODOS

Coordenador do grupo executivo – José Sérgio Gabrielli  
Secretário Executivo – William Nozaki

## SUMÁRIO

Introdução.....	280
Premissas e princípios.....	280
Questões estruturais e históricas.....	280
Questões dinâmicas e atuais.....	282
Desafios e oportunidades.....	283
O papel da indústria e a desindustrialização.....	284
A questão social da semiestagnação.....	285
A questão política do desmonte do Estado.....	285
A Formação de Cidadania.....	286
A questão ambiental da sustentabilidade.....	287
Acesso à Terra e às Águas e Seu Uso Sustentável.....	288
Produção e Proteção.....	288
Recursos Hídricos ameaçados.....	289
Direito à Água.....	291
A democratização do acesso à terra e à água.....	293
Propostas para os Recursos Hídricos.....	293
Políticas de desenvolvimento rural e reforma agrária.....	295
Propostas de políticas para as terras.....	298
Sustentabilidade.....	299
Proposta de Diretrizes para um Projeto de Desenvolvimento Sustentável da Agropecuária... 300	300
O ordenamento da ocupação e uso do território, do solo e dos demais recursos naturais.....	300
A ênfase nos ganhos de produtividade e na agregação de valor à produção e fomento às tecnologias e atividades sustentáveis.....	300
Foco na segurança alimentar e nutricional e menos enfoque produtivista.....	301
O fortalecimento dos espaços de participação e controle social sobre as políticas públicas....	302
Brasil Rural Contemporâneo.....	302
Pesca e Aquicultura.....	303
Política territorial.....	304
Políticas para o agronegócio.....	305
Política de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I).....	307
Política Cognitiva Não Hegemônica.....	309
Desafios para recuperar distância tecnológica.....	310
Desafios para retomar a Estratégia de CT&I.....	310

Objetivos de política para CT&I	311
Sem Energia não há Desenvolvimento.....	312
Matriz Energética Limpa.....	313
Como gerar energia limpa, barata e renovável.....	314
Energia Hidroelétrica e Geração Térmica.....	315
ELETOBRAS.....	317
Propostas para o novo governo na área de Energia Elétrica.....	317
Petróleo e Gás Natural.....	318
Hydrocarbonetos são produtos estratégicos.....	318
O Pré-Sal.....	319
PETROBRAS.....	320
O Gás Natural.....	322
Políticas para o setor.....	323
Orientações gerais.....	323
Propostas para o setor de petróleo e gás natural.....	326
Mineração: Expansão e Controle.....	327
Potencialidade Mineral e Conflitos.....	327
Fertilizantes e minerais estratégicos.....	329
Diretrizes da política para o setor mineral.....	330
Tributação do setor mineral.....	332
Retomar o papel da Indústria no PIB e no emprego.....	334
A importância da Indústria no Desenvolvimento.....	334
A evolução histórica da desindustrialização.....	335
Diretrizes da Política Industrial.....	336
Experiência recente.....	337
Política de Conteúdo Nacional.....	339
Setor de Petróleo e Gás Natural.....	339
Setor Automobilístico.....	341
Sociedade da Informação.....	344
Setores econômicos não hegemônicos.....	347
Economia Solidária.....	348
Artesanato.....	350

## RECURSOS NATURAIS E INDUSTRIAIS GERANDO RIQUEZA PARA TODOS

### INTRODUÇÃO

#### PREMISSAS E PRINCÍPIOS

O Brasil tem uma extraordinária dotação de recursos industriais, tecnológicos, científicos, energéticos, minerais, agrícolas, alimentares, hídricos, além do seu meio ambiente e da sua biodiversidade.

A utilização destes recursos, no entanto, é sempre conflituosa numa sociedade desigual, com enorme concentração de riqueza e poder, com grandes heterogeneidades estruturais dos mercados de trabalho e consumo, com persistência das múltiplas dimensões da desigualdade, da pobreza e da miséria.

Em nossa trajetória, as tentativas periódicas de desmonte do Estado e de reafirmação de uma inserção internacional periférica têm impedido o desenvolvimento de nossa potencialidade. Ficamos à mercê de avanços cíclicos promovidos, algumas vezes, pelas forças democrático-populares e nacional-desenvolvimentistas.

Sendo assim, uma política de desenvolvimento precisa enfrentar os conflitos relacionados aos usos das terras e das águas, do solo e do subsolo, e os que se explicitam na política industrial e de conteúdo local, na política agrícola e de desenvolvimento agrário, na política de minas e energia, na política de meio ambiente e de biodiversidade, além de incidirem sobre as frentes necessárias para o avanço de todas elas: ciência, tecnologia e inovação; financiamento da infraestrutura, investimento e funding.

A sociedade brasileira é complexa e heterogênea, os interesses das diversas classes e de suas frações são contraditórios, algumas vezes antagônicos, em relação a este conjunto de temas. Um projeto de desenvolvimento exige uma política pública capaz de promover uma transformação da estrutura econômico-produtiva levando em conta interesses diversos.

As tensões entre estes distintos e contraditórios objetivos só podem ser devidamente enfrentadas em um ambiente de intensa democracia, com participação direta crescente dos

grupos sociais interessados na gestão do Estado, enfrentando o quase monopólio dos grandes proprietários e o do grande capital na condução dos assuntos de Estado. Políticas inclusivas, transformadoras e ambientalmente sensatas só podem ser gestadas num amplo processo de equacionamento dessas tensões que aponte para uma radicalização da democracia.

Apesar da violência e do autoritarismo que marcam nossa cultura política, temos milhões de cidadãos e cidadãs criativos, que compõem uma sociedade plural. Temos expressões e linguagens culturais diversas. Temos um parque produtivo amplo e riquezas naturais estratégicas, em um país de dimensão continental. Temos posição e peso relevantes na geopolítica e na geoeconomia internacionais. Temos um histórico de cooperação multilateral, em defesa da autodeterminação e da não intervenção em países. Apesar dos grandes desafios impostos pela conjuntura atual, temos elementos vitais para a reconstrução de nossa sociedade e identidade, mobilizando saberes e experiências coletivas. A utilização de todo esse potencial, entretanto, passa pelo enfrentamento de problemas estruturais que acompanham o nosso padrão de acumulação e desenvolvimento.

#### Questões estruturais e históricas

De um lado, os países do capitalismo central dominam o desenvolvimento científico e tecnológico, controlam os fluxos financeiros que determinam as movimentações de investimentos globais, concentram um poderio militar que utilizam intensamente na defesa de seus interesses, massacrando muitas vezes nações autônomas. Por outro lado, os países periféricos, em geral, apresentam um sistema econômico dependente dos investimentos internacionais, frequentemente enfrentam problemas de balanço de pagamentos e financiamento de longo prazo, apresentam estruturas industriais, do mercado de trabalho e de consumo com heterogeneidades estruturais que impedem a difusão da mudança técnica, a distribuição de rendas e a dependência

militar dos países centrais.

A ausência de capacidade autônoma de inovação industrial e de financiamento nacional impôs o Estado como um ator protagonista do processo de desenvolvimento econômico brasileiro. Entre 1930 e 1980 o Estado constituiu formas superiores de organização do capitalismo no Brasil, a partir do sistema produtivo estatal (SPE) e do sistema financeiro público, com destaque para a PETROBRAS e o BNDES, duas instituições que sobreviveram ao desmonte das décadas de 1980 e 1990 e atualmente seguem sendo assediadas pelo governo ilegítimo e impopular em curso.

O Estado brasileiro capitaneou e coordenou a industrialização soldando a articulação entre empresas estatais, empresas privadas nacionais e empresas privadas internacionais. A coalizção política que permitiu a modernização industrial emergiu de uma aliança entre o empresariado nascente, os trabalhadores em formação, os estamentos burocráticos estatais, alguns grupos militares e lideranças intelectuais progressistas.

Tal congregação se deu em torno de uma diretriz, qual seja: a formação, o desenvolvimento e a consolidação do capitalismo brasileiro não poderiam se dar por forças espontâneas e naturais do mercado, mas necessitariam a atuação do Estado como indutor, planejador, regulador e empresário.

Essa aliança manteve uma convivência tensa com as oligarquias agrárias, o que na prática implicou em uma repactuação continuada desse compromisso imprimindo uma dinâmica conservadora ao nosso processo de modernização, retardando ou bloqueando reformas clássicas do capitalismo, tais como a agrária, a fiscal e a social.

O período que se seguiu ao golpe de 1964 consolidou uma certa modernização, lastreada no crescimento econômico com concentração de renda e riqueza, no autoritarismo político e no conservadorismo social. Em certa medida, o golpe impôs pela força um projeto de desenvolvimento em oposição ao trabalho varguista-janguista daquele momento e consolidou o capitalismo nacional com

as reformas estruturais do Programa de Ação Econômica do governo (PAEG) baseadas em políticas monetárias e fiscais restritivas e em políticas salariais e sociais excludentes.

Na sequência, o milagre econômico impulsionou o crescimento com a ampliação do crédito ao consumidor, a ampliação do gasto público, o avanço do crédito habitacional, a alavancagem do investimento privado, entre outras medidas que permitiram a avanço da indústria de bens de consumo durável, do setor de serviços e do setor agrícola.

No topo dessa sociedade abrigou-se um pequeno conjunto de capitalistas, banqueiros e industriais pouco interessados em liderar o desenvolvimento econômico do país e mais interessados em tirar proveito da ação do Estado e da atuação da grande empresa multinacional; na faixa intermediária, encontra-se uma classe média alta de profissionais em busca da qualificação fundada no ensino superior e uma classe média baixa de operários à procura de especialização; na base dessa pirâmide, por fim, as incontáveis famílias de trabalhadores comuns subsistiram, com migrantes recém-chegados e de cidadãos empobrecidos de diversas partes do país. Por muito tempo, a mobilidade social, mais do que a distribuição de renda, terminou se transformando no grande charme do capitalismo tardio.

A deformação da sociedade instalada foi fraturada em três dimensões distintas. De um lado, o mundo desfrutado por ricos e privilegiados, que tinham no consumo de luxo, regado pela ostentação e suntuosidade, a principal característica. De outro lado, o mundo permeado pelos vários segmentos de classes médias e remediados, cujo tipo de consumo se apresentou como um simulacro e imitação do mundo dos ricos. Por fim, o mundo povoado por pobres e miseráveis aprisionados pelos salários baixos assentados na reprodução precária do padrão de consumo, sem a capacidade de consumir massiva e sustentadamente no médio e longo prazo.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) buscou recriar as bases de avanço industrial para além do setor de bens de consumo

durável, e buscou ampliar o setor de bens de capital, insumos e infraestrutura. Entretanto, o esforço dessas cinco décadas de composição de um arranjo institucional desenvolvimentista sucumbiu à desorganização da década de 1980, com a dívida externa e a inflação.

A partir da década de 1990, entretanto, os projetos de desenvolvimento foram substituídos por planos de estabilização que lançaram o Brasil na globalização financeira e produtiva, expondo o país à especialização regressiva, com reprimarização da pauta exportadora e um princípio de desindustrialização, enfraquecendo e fragilizando o Estado.

A agenda em torno do tripé macroeconômico (política monetária, cambial e fiscal) ofuscou o desmonte do arranjo institucional que permitiu o desenvolvimento nacional e amaldiçoou as articulações entre o público e o privado que permitiram o crescimento nacional. Passadas mais de duas décadas do Plano Real, o Brasil enfrentou câmbio valorizado, juros elevados, exportações de baixa intensidade tecnológica, importações predatórias e submissão aos interesses do liberalismo rentista e curto prazista. Duas consequências merecem destaque:

1. A mudança de perfil do empresariado, que diminuiu os investimentos industriais e aumentou as aplicações financeiras, deixando em muitos casos de se tornar um player internacional exportador para se converter em um sócio menor importador, portanto, menos afeito aos projetos e inovações de longo prazo e mais afeiçoado ao lucro financeiro de curto prazo.
2. A mudança do papel do Estado, que passou a desfrutar de menores condições para conduzir o projeto de desenvolvimento.

A propósito, mesmo os governos de Lula e Dilma, marcados pelo maior ativismo estatal, não deixaram de sofrer resistências de diversas frações de classe e grupos de interesse, caminhando pelas linhas de menor resistência. Noutras palavras, desde a crise dos anos 1970, apesar dos avanços, o Brasil experimenta um padrão de desenvolvimento baseado em ciclos de ondas curtas bruscamente interrompidas. Em meio a essa sucessão de problemas, o ciclo progressista na América Latina e os go-

vernos Lula e Dilma no Brasil trouxeram um fôlego e uma esperança de transformação.

Não há dúvidas de que a economia brasileira nos últimos anos ampliou suas exportações de commodities agrícolas e minerais, aproveitou o ciclo de juros internacionais baixos e grande liquidez, com aumento do endividamento das empresas e os setores do agronegócio, extração mineral e energia tiveram um grande crescimento, aumentando os conflitos com os envolvidos com a defesa do meio ambiente. Acesso à terra, recursos hídricos e energia, ao mesmo tempo em que os recursos naturais superavam a indústria de transformação como porcentagem do PIB, estas foram algumas das características das mudanças setoriais dos últimos tempos.

Hoje a conjuntura mudou. Os preços das commodities são mais baixos e a demanda arrefeceu, a liquidez do mercado internacional de crédito, ainda que alta, é muito menor do que antes, e a percepção do mercado internacional sobre os riscos de investimento no Brasil aumentou. O governo atual não tem legitimidade para atrair investimentos e retomar o crescimento. Só um novo governo legitimado nas urnas poderá apresentar programas de retomada de crescimento. O governo democrático-popular combinará este crescimento com intensificação do processo de redistribuição de renda em favor dos que mais precisam.

### Questões dinâmicas e atuais

Os governos Lula e Dilma promoveram inequívocos avanços na ampliação do mercado de trabalho e de consumo, na melhora da distribuição de renda e da mobilidade social, bem como na diminuição da pobreza e da miséria, enfrentando o enfraquecimento econômico do período neoliberal (1990-2002) com o aquecimento do mercado interno.

Mais ainda, por meio de políticas industriais e setoriais, e de políticas de crédito e financiamento de longo prazo, pudemos começar a rearticulação de cadeias produtivas fundamentais, além de mobilizarmos nossos recursos naturais de forma estratégica buscando dina-

mizar nossa inserção externa. Nesse processo foram fundamentais a reconstrução e o reposicionamento do sistema de empresas estatais federais, tanto do setor produtivo quanto do setor financeiro, com destaque para o Sistema PETROBRAS, o Sistema ELETROBRAS, o Programa Brasil Maior, as obras do PAC, o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

A política dos campeões nacionais, ao contrário do que querem fazer crer alguns, foi essencial para o fortalecimento e para a internacionalização de empresas brasileiras com o objetivo de criar players nacionais para a competição em um mercado cada vez mais complexo dada a financeirização e o avanço das cadeias globais de valor. Isso não significa, entretanto, que tal política não possa ser aperfeiçoada criando-se novos critérios para a escolha de setores mais intensivos em tecnologia e maiores exigências como contrapartidas ao financiamento, de modo a combinar a mudança na estrutura produtiva e a transformação na estrutura social.

A política de conteúdo local praticada pela PETROBRAS foi fundamental para a consolidação de uma grande indústria fornecedora de bens e serviços no país, gerando investimentos, pesquisa, desenvolvimento e inovação, além de empregos e capacitação. A exploração e produção de petróleo no Brasil, feita majoritariamente no mar, traz consigo complexidades relacionadas a condições climáticas, ao ambiente marinho, às rochas nos leitos oceânicos, às distâncias entre as plataformas e o continente, dentre outras. A política de investimentos da PETROBRAS, seu desenvolvimento tecnológico, experiência com as bacias brasileiras e a política de conteúdo local permitiram a descoberta do pré-sal e colocaram o Brasil como um dos principais players no mercado global de óleo e gás. Retomar e aperfeiçoar tais políticas é um dos desafios da conjuntura atual.

Todos esses recentes avanços vieram acompanhados de uma preocupação permanente com a sustentabilidade ambiental, a preservação de nossas bacias hídricas, a redução dos desmatamentos na área amazônica e a proteção da biodiversidade, mas há muito ainda para se avançar nesse tema: a relação entre as

grandes obras e seus impactos sociais e ambientais deve ser aperfeiçoada, bem como impõe-se de forma contundente uma revisão dos modelos de gestão do patrimônio da terra, do solo e do subsolo à luz das mudanças regressivas mais recentes. O mesmo vale para a convivência entre o agronegócio e a agricultura familiar, ambos necessários, respectivamente, para a balança comercial brasileira e para o abastecimento de alimentos no país.

Ampliaram-se também as políticas voltadas para o fortalecimento de setores econômicos não hegemônicos, que privilegiam a propriedade coletiva, as articulações cooperativas, os relacionamentos em redes, atingindo de forma especial os trabalhadores desempregados, os informais e os que trabalham por conta própria, por meio das políticas como as que apoiam a Economia Solidária e o Artesanato.

O ilegítimo governo Temer, entretanto, tem promovido grandes e acelerados retrocessos em todas essas áreas. O aumento do desemprego, a precarização do trabalho, a piora na distribuição de renda, a interrupção da mobilidade social, assim como o avanço da pobreza, da miséria e da fome são expressões do atraso.

Do mesmo modo, os desinvestimentos e desestatizações das empresas estatais e o desmonte do Estado demonstram a ausência de qualquer preocupação com o desenvolvimento nacional, voltando a tornar o parque produtivo brasileiro refém dos capitais externos e das empresas estrangeiras. Tamanha afronta contra o país também se evidencia na venda indiscriminada de recursos naturais como a água e o pré-sal, nos colocando na rota do desenvolvimento insustentável. Neste momento, é fundamental uma reflexão que nos leve a resgatar aquilo que o projeto democrático-popular teve de positivo e avançar no preenchimento das lacunas que precisam ser superadas e que só se aprofundam dada a ilegitimidade do projeto em curso.

## DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Tais questões desafiadoras também exigem um olhar de mais longo prazo. Para além da

construção de um programa eleitoral, trata-se aqui de iniciar o esforço de delineamento dos principais nós a serem enfrentados para a construção de um projeto de país capaz de criar sinergias entre nossos recursos produtivos e naturais gerando riqueza, renda e trabalho para todos, tal empreitada exige o enfrentamento de problemas para os quais não existem soluções prontas tampouco pré-fabricadas. Vejamos algumas delas, notadamente o problema econômico da desindustrialização, o problema social da “semies-tagnação”, a intrincada formação da cidadania, o problema político do desmonte do Estado e o problema ambiental da sustentabilidade. Lembrando que as fontes de financiamento do investimento privado e da infraestrutura são fundamentais para viabilizar este programa, mas estão tratadas no Eixo 5.

### O papel da indústria e a desindustrialização

A indústria vem perdendo espaço no valor adicionado na maior parte dos países do mundo, em um processo de terceirização para os serviços de parte dos processos produtivos, financeirização dos grupos empresariais, desintegração vertical com a criação de cadeias de fornecedores internacionais, realocação de plantas entre países e aumento da produtividade nos serviços mais rápido do que na indústria.

Estas mudanças atingiram não somente a organização das firmas em termos microeconômicos, com a intensa utilização de equipamentos e softwares em nuvens, como a organização de redes estruturadas de empresas, dividindo as etapas produtivas, com diferentes espacialidades, dando lugar a cadeias que vão da Ásia às Américas, do Hemisfério Norte ao Hemisfério Sul.

A quebra das cadeias produtivas levou os capitais dos países centrais a deslocarem-se em direção a países com salários mais baixos, em um primeiro momento, crescendo a indústria na Ásia, mas depois a própria dinâmica interna dos países receptores dos investimentos industriais passou a determinar a continuidade de seu crescimento. A China se consolida nes-

te processo, ainda que recentemente venha aumentando as remunerações de seus trabalhadores, com políticas voltadas à expansão do seu mercado interno.

Não parece haver dúvidas de que as transformações globais da estrutura de acumulação da indústria caminham para uma maior competição internacional, maior diversidade espacial da produção e maior importância para os fluxos financeiros.

Este processo deu margem à expansão de uma indústria de tipo novo, muito mais importadora e integrada em redes internacionais, com um maior foco no mercado doméstico aproveitando-se dos benefícios dos processos de distribuição de renda e impactos sobre o consumo e especialmente intensiva na cadeia associada à exploração e extração de recursos naturais.

A relativa especialização da economia brasileira em produtos intensivos em recursos naturais (água, terra, petróleo e minérios) em um momento de ciclo altista de preços, alta liquidez internacional e juros baixos no mundo (2008-2013) aumentou o endividamento externo das empresas industriais brasileiras, transformou-as em parte de uma cadeia internacional de produção, levando a que perdessem a autonomia em seus processos decisórios. Também as tornou capazes de enfrentar as dificuldades de taxas de câmbio desfavoráveis, salários elevados e estrutura tributária não estimuladora da produção.

Este fenômeno decorre tanto de fatores externos, como da reestruturação global das cadeias produtivas e da relocação espacial dos mercados, além da ampla financeirização das atividades produtivas, como de fatores internos, como a gestão da taxa de câmbio e as políticas nacionais que impactam os investimentos.

Além disso, o aumento do rentismo na sociedade resultou no aumento da relevância da tesouraria e dos ganhos financeiros em relação às atividades finalísticas das empresas.

A desindustrialização brasileira veio também acompanhada de uma reprimarização da

pauta de exportações com a queda da participação dos manufaturados, ao mesmo tempo em que sua participação nas importações vem aumentando.

No caso brasileiro, a forte presença de empresas multinacionais contribuiu para acelerar o início da industrialização, mas, com a globalização, também significou a inibição dos processos de inovação. Um dos efeitos da reestruturação das cadeias produtivas em escala global foi a intensificação de fusões e aquisições, predominantemente com compras de empresas brasileiras por parte das estrangeiras, e a transformação de empresas tradicionais do país em importadoras e verdadeiros representantes comerciais de produtores internacionais.

Buscar um certo grau de autonomia dos processos decisórios empresariais leva a aumentar a importância do mercado interno e das políticas de contrapartidas aos potenciais instrumentos de indução do desenvolvimento industrial que continua importante para os países de renda média como o Brasil. A experiência recente do Brasil mostrou que quando o consumo interno cresceu, as exportações responderam a demanda internacional e os investimentos também cresceram. O papel do Estado é fundamental neste processo.

### A questão social da semiestagnação

Talvez uma das principais consequências da desindustrialização seja a semiestagnação social. Entre 1930 e 1980 o crescimento médio anual do Produto Interno Bruto *per capita* foi de 3,8%, duas vezes superior aos PIBs das primeiras décadas do século XX e mais de trinta vezes superior aos PIBs das últimas décadas do século XIX. Entretanto, a inflexão assumida pela economia brasileira a partir da década de 1980 resultou na trajetória de semiestagnação da renda nacional por habitante. Em 35 anos de evolução da economia nacional, o PIB *per capita* variou apenas 0,8% como média anual entre 1981 e 2015.

Entretanto, a despeito dos avanços, o país ainda não se mostrou capaz de recompor um novo padrão de crescimento econômico

sustentável no médio e no longo prazo. A interrupção abrupta do projeto conduzido por Lula e Dilma é prova da fragilidade das nossas instituições políticas e dos nossos ciclos econômicos, nos lançando o desafio de pensar formas mais perenes de sustentação da geração de trabalho, da distribuição de renda e da mobilidade social. Sem a industrialização imperam os interesses curto prazistas do mercado e, portanto, a democracia não funciona adequadamente. Mas para haver industrialização, com adequado nível de crescimento e de distribuição de renda, é necessário existir um Estado capaz de coordenar os investimentos de longo prazo.

O modelo de crescimento por consumo de massa é considerado como auxiliar para a ampliação da capacidade de exportação do país, com a criação de economias de escala que possibilitariam o aumento da produtividade das indústrias, mas que precisa superar dificuldades de infraestrutura, logística, com uma política cambial que seja harmonizada com o poder de compra interno da moeda nacional.

### A questão política do desmonte do Estado

Como já foi dito, entre 1930 e 1980 o Estado constituiu formas superiores de organização do capitalismo no Brasil, o sistema produtivo e o sistema financeiro estatais permitiram a construção de um arranjo institucional capaz de articular interesses do capital público e do capital privado, nacional e internacional. Entretanto, há limites para uma política industrial efetiva, uma vez que as políticas macroeconômicas de curto prazo podem obstaculizar as intervenções setoriais.

Uma das primeiras polêmicas refere-se a própria possibilidade da existência de uma política industrial do Estado que seja autônoma em relação aos interesses do capital privado investidor. Discute-se se o processo de acumulação é exclusivamente dependente de fatores estruturais do sistema econômico ou se a política econômica conjuntural pode estimular o direcionamento dos investimentos privados.

Os processos de negociação entre os conflitantes interesses de classe, que possam com-

binar incentivos ao setor privado e contrapartidas sociais, aumento de lucros e salários, geração de emprego e oportunidades de renda, em ambientes institucionalmente determinados, são questionados. Uns consideram que esta conciliação é impossível e outros afirmam que em determinadas conjunturas ela é possível.

No início do governo do Presidente Lula fica claro que o estado se constituiria em agente central do processo de crescimento, com expansão do mercado interno de consumo de massas e apoio ao capital produtivo no Brasil.

É preciso também considerar que, ao contrário da generalização dos processos de privatizações, há espaço para a produção via empresas públicas nos setores com tendência monopolística, em setores estratégicos para os quais faltam iniciativas privadas ou o objetivo do lucro pode comprometer a produção de bens necessários a toda a população (óleo, gás, biocombustíveis, minérios metálicos, água, nanotecnologia, agronegócio, agricultura familiar e biotecnologia, defesa, telecomunicações, inteligência artificial, engenharia pesada, construção civil, fármacos, por exemplo) e os setores que podem ser organizados via cooperação e solidariedade podem ser objeto de orientação e assistência do setor público.

### **A formação de cidadania**

A implementação das políticas públicas, evitadas de contradições profundas entre os interesses das diversas frações de classes, deve ocorrer em um ambiente de radicalização democrática, com ampliação dos canais de escuta das classes populares, com os objetivos de maior igualdade de renda, consumo e capacidade de decisão dentro da sociedade atual; e a organização e execução de processos de produção que, ao lado da acumulação privada, promovam projetos de autogestão, organização coletiva e economia solidária.

Os mecanismos de democracia participativa são, assim, parte inerente do processo de acumulação de forças para as transformações contra-hegemônicas da sociedade. Até que ponto isto avança ou é limitado depende for-

temente da correlação de forças em cada momento, tal tema recebe uma formulação mais aprofundada no Eixo 2 do presente projeto.

As políticas de redução da desigualdade e de redução da pobreza absoluta devem ser parte integrante deste ideário, mesmo considerando as limitações impostas pelo caráter de classe do estado atual e limitações nos processos de transferência de renda e poder entre as classes. Estes processos tornam-se ainda mais importantes quando a expansão do mercado interno de massas pressupõe uma elevação dos níveis de renda dos grupos de menor poder de compra, com estímulos aos setores econômicos com maior efeito de encadeamento na cadeia produtiva, capazes de gerar mais emprego e renda para os mais pobres.

A busca do aumento da consciência e da prática social de autogestão e ação cooperativa, em substituição aos mecanismos de organização individual e competitivo, do tipo de empreendedorismo e meritocracia, deve ser parte importante das políticas públicas, incluindo as políticas econômicas.

Não basta apenas a criação de consumidores com mais renda, mas falhando em construir alternativas produtivas coletivas e uma maior consciência da importância da ação das classes oprimidas para mudar a sociedade. Muda-se a vida dentro das casas, mas falha-se na construção de ações que viabilizem ampliar as conquistas sobre as ruas e sobre a sociedade. Cidadãos conscientes, além de consumidores, precisam ser organizados.

A experiência dos governos Lula e Dilma não avançou muito na consolidação desta consciência e destas práticas coletivas. A consciência de que as conquistas individuais foram fruto de mudanças das políticas coletivas não se disseminou. Ao contrário, a maioria dos que melhoraram de vida este processo atribuem o seu sucesso ao esforço individual, ou ao efeito de ações divinas. Quando a correlação de forças muda e os processos de transferência de renda se esgotam, as forças sociais de resistência são pequenas.

Neste contexto estrutural, com uma certa autonomia no espaço de formulação e imple-

mentação de políticas públicas favoráveis aos mais pobres e as classes trabalhadoras, as políticas macroeconômicas flutuaram ao sabor da correlação de forças em cada conjuntura.

### A questão ambiental da sustentabilidade

A questão da sustentabilidade ambiental também nos impõe desafios estruturais relacionados à construção de um projeto econômico que não promova a degradação de nossos recursos alimentares, hídricos, energéticos, minerais e biodiversidade.

Como já se ressaltou, a resposta para essas perguntas, tanto do ponto de vista intelectual quanto do ponto de vista político, passa pela releitura e pela retomada do debate sobre o Estado e, por assim dizer, as classes produtivas no Brasil.

Nossos recursos industriais, científicos e tecnológicos são diversos e precisam ser resgatados e potencializados a fim de se recompor um sistema industrial integrado e uma sociedade da informação com amplas tecnologias sociais; nossos recursos agrícolas e agrários conformam um celeiro que precisa ser estimulado, desestimulando a grande propriedade ociosa e a estrangeirização de terras, mas estimulando a agricultura familiar e outras modalidades de incentivo a pequenos e médios produtores; nossos recursos minerais são muitos: ferro, bauxita, alumita, manganês, estanho, tântalo, nióbio, entre outros, a diversificação da pauta exportadora para além do ferro deve ser incentivada; nossas matrizes e recursos energéticos são diversificados: petróleo, gás, carvão mineral e vegetal, etanol, biodiesel, hidrelétricas, termoelétricas, eólica, nuclear, oceânica, todo esse complexo estratégico precisa ser revitalizado; nossos recursos alimentares (grãos e proteína animal), nossos recursos hídricos (rios, mares, bacia hidrográfica da Amazônia, aquífero Guarani) e nossa biodiversidade (fauna e flora) compõem parte importante da riqueza do país que devem ser protegidas e utilizadas em benefício do projeto de desenvolvimento nacional.

Tais recursos podem produzir riqueza, mas

também trazem consigo o risco de nos transformar apenas em uma economia agroexportadora, desindustrializada e com altos índices de degradação ambiental e social.

Nesse momento em que o atual governo privatiza e desnacionaliza nosso patrimônio nacional é fundamental pensar propostas que façam com que essas riquezas naturais sejam tratadas como parte da soberania nacional e como forma de geração de riqueza, renda e trabalho para toda a população

Precisamos debater com a sociedade brasileira como caminhar rumo a um modelo de crescimento econômico inclusivo e ambientalmente sustentável, de modo a fazer com que o Brasil tenha por objetivo se tornar uma economia de baixo carbono e que contribua para reduzir a emissão global de gases de efeito estufa.

Temos que entender o valor da diversidade biológica como um ativo que não pode ser medido apenas de maneira utilitarista e economicista, de algo a explorar e destruir em troca de lucro. Precisamos compreender que a existência de trilhões de seres, de espécies, de fauna e de flora, é uma riqueza única do Planeta Terra. Foram bilhões de anos para que as formas de vida e os ecossistemas evoluíssem e chegassem ao estágio em que se encontram. O ser humano não pode aniquilar o que não entende, simplesmente porque nossa ciência contemporânea não tem instrumentos para explicar a complexidade das formas de vida. Essa diversidade será imprescindível para que no futuro se possa superar problemas humanos nas áreas da genética, da medicina e da biotecnologia. Não podemos aceitar como normal que diversas espécies de animais e de plantas estejam desaparecendo a uma velocidade alarmante e sem precedentes.

Nossa nação detém um terço das florestas tropicais do mundo e a maior biodiversidade do planeta. As florestas ocupam mais de 54% do território e 70% da área florestal do Brasil está na Amazônia. Não podemos permitir as tentativas de flexibilização e de erradicação do licenciamento ambiental sob o argumento de que a regulação atrapalha o desenvolvimento. Medir os impactos sociais e ambientais são

obrigações que deverão ser levadas a sério, considerando o direito dos povos indígenas e das comunidades locais e tradicionais. Não podemos permitir o avanço da destruição das áreas protegidas e das Unidades de Conservação (UCs), muitas vezes atacadas pela grilagem e por outras formas ilícitas de atentado ao patrimônio público.

Devemos tomar todas as medidas e providências para que jamais se repitam tragédias como a da cidade de Mariana/MG, quando devido ao rompimento de uma barragem, um verdadeiro mar de lama se espalhou por 650 quilômetros entre Minas Gerais e Espírito Santo, deixando mortos e centenas de famílias desalojadas. Estima-se que ao menos 500 mil pessoas tiveram suas vidas prejudicadas com os 39,2 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério que percorreram os rios Gualaxo do Norte, Carmo e Doce até desembocar no Oceano Atlântico. A torrente de lama inviabilizou a atividade econômica de comunidades ribeirinhas mineiras e capixabas em seu caminho. Contaminou a água, imobilizou pescadores que dependiam dos rios para sobreviver, matou animais e plantas.

## ACESSO À TERRA E ÀS ÁGUAS E SEU USO SUSTENTÁVEL

### PRODUÇÃO E PROTEÇÃO

Não há dúvidas de que precisamos gerar oportunidades de trabalho, salários e renda, ampliar a produção e retomar o crescimento, com redução das desigualdades. O consumo e o investimento precisam ser estimulados, o que levará ao aumento da produção. Porém, o produtivismo exagerado, com seus deletérios efeitos sobre as águas, terras e meio ambiente precisa ser revisto.

Neste caso, entre vários instrumentos, o Brasil possui o Estatuto da Terra, que prevê o cumprimento da função social da propriedade baseada em três critérios: primeiro, o respeito ao meio ambiente e o cumprimento da legisla-

ção ambiental; segundo, a promoção de bem-estar para os trabalhadores e moradores da unidade produtiva; terceiro, ser produtiva.

No que se refere à agricultura, o discurso da prioridade para o aumento da produção deve ser questionado, pois esse discurso é a forma da indústria buscar justificar o seu pacote tecnológico que reforça o uso de transgênicos e agrotóxicos como base produtiva. Outrossim, é necessário considerar que no mínimo 30% de tudo que é produzido se perde nas etapas do processamento, distribuição e comercialização; portanto, é preciso combinar esforços voltados ao aumento da produtividade, com ações de combate às perdas e ao desperdício.

Um dos primeiros desafios que é preciso equacionar é a política de acesso às terras e às águas, com seus múltiplos usos e especialmente com seu papel de viabilizar a existência e a expansão da humanidade. Além de ser a guardiã de riquezas imateriais e tradições culturais, a terra possui relação direta com quatro dimensões fundamentais da soberania nacional: alimentar, hídrica, energética e de identidade cultural.

O ciclo das águas é fundamental para a vida, e é do seu fluxo, movimento e circulação que fluem os elementos que constituem os seres vivos e também os principais sistemas que moldam as complexas relações sociedade-natureza, o agrário/agrícola e o industrial.

A água é um recurso finito e vulnerável, um recurso vital, essencial para a promoção da qualidade de vida e também do desenvolvimento; se não revertermos as tendências atuais, irão agravar-se significativamente as crises hídricas e com a crescente demanda de água, principalmente para grandes consumidores no setor industrial ou na agricultura irrigada, os recursos adicionais de água apropriada para o consumo humano serão, em geral, obtidos pela redução da quantidade utilizada para estas finalidades de grande porte.

Desde a segunda metade dos anos 1990, a disputa pela apropriação e controle da água se acentuou e ganhou dimensões globais, tendo como base um discurso da escassez com premissões de cientificidade e que invoca o uso

racional dos recursos por meio da gestão técnico-científica. Porém, o desequilíbrio entre oferta e demanda de água deve ser buscado nas relações entre a sociedade e a natureza, no aumento da demanda impulsionada pelo crescimento exponencial do consumo que transforma esse bem comum, cada vez mais, num insumo agrícola, industrial e da sociedade urbana.

Como parte desses sistemas, à água se atribui um valor econômico, de mercadoria, abrindo espaço a sua privatização pelo capital financeiro que controla a propriedade da terra, a agricultura e a indústria. O direito à água, que inclui a todos, é mimetizado à escalada geométrica do consumismo globalizado e da concentração do capital, colocando em risco a qualidade de vida de todas as espécies que habitam a Terra.

As resistências à mercantilização e à privatização da água vêm se tornando cada vez mais frequentes em todo mundo. Em vários casos há exemplos de países que voltaram a ter serviços públicos de água administrados diretamente pelo Estado ou por meio de autogestão, como em Cochabamba na Bolívia. Ressalta-se que a proposta de privatização do setor elétrico em discussão no país levará à privatização dos principais rios brasileiros.

O direito à terra, materializado nas políticas de acesso ao território, não se vê dissociado de várias expressões culturais e comportamentais do povo brasileiro como também das formas de seu uso e ocupação. A produção agrícola em larga escala, com uso abusivo de agrotóxicos, sementes transgênicas e superexploração da força de trabalho vem exaurindo nossos recursos humanos e naturais, sem priorizar o nosso mercado interno. É nesse sentido que formas de produção sustentáveis e a agroecologia se apresentam como uma alternativa de desenvolvimento e uma prática que já é realidade para milhares de agricultores familiares brasileiros.

As políticas de desenvolvimento rural devem fortalecer as iniciativas agroecológicas, com vistas à garantia da segurança hídrica, alimentar e energética do país, com geração de trabalho e renda e preservação de nossos bens comuns.

A política dos governos Lula e Dilma para o rural refletiu uma permanente disputa entre concepção de desenvolvimento agrícola baseada fortemente na expansão dos grandes projetos do agronegócio, uma agricultura intensiva no uso do solo e de agrotóxicos, com um conjunto de outras experiências indo desde experiências de manejo integrado de pragas, que reduz o consumo de agrotóxicos, até as diferentes vertentes da produção orgânica, sendo a agroecologia adotada pelos movimentos sociais do campo.

Por força dessas disputas, a conceituação da agricultura familiar teve seu marco legal definido no primeiro governo do Presidente Lula, por meio da Lei 11.326/2006, cuja relevância vem confrontar a ideia de apequenamento difundido pelo termo atribuído de “pequeno produtor” nascido a partir da visão dos “grandes”.

É importante destacar o papel que teve o governo Lula em aprovar a lei que reconhece a agricultura familiar enquanto importante ator no rural brasileiro, e para ele desenvolveu um importante conjunto de políticas no sentido de garantir a permanência e a sucessão das famílias de agricultores familiares.

### Recursos hídricos ameaçados

Em relação às águas, recurso natural cada vez mais em disputa no mundo, a política brasileira tem focado basicamente na questão dos “usos múltiplos da água”, sem considerar seu relevante papel na preservação dos ecossistemas, particularmente nos biomas da Amazônia e do Cerrado.

Esta política se debruça sobre o cuidado com nossos mananciais.

Esta situação cria uma disputa territorial entre os usos tradicionais da água e as novas demandas de consumo, conflito esse que costuma deixar em desvantagem os usuários tradicionais.

Vale mencionar que o governo Lula, por meio do Fome Zero, abraçou a causa da segurança hídrica e da convivência com o semiárido por meio do apoio ao programa um milhão de cisternas lançado pela ASA (Articulação do Se-

miárido), que reúne mais de mil organizações da sociedade civil, como também o Programa Água Doce, de dessalinização de água na região do semiárido. Esses programas, ademais, são um bom exemplo de políticas que uniram segurança hídrica e segurança alimentar com ações para a adaptação às mudanças do clima.

Os sistemas de participação da sociedade na gestão das políticas de recursos hídricos, como Comitês de Bacia, Conselhos de Recursos Hídricos e a própria Agência Nacional de Águas, descartam essa visão mais generalizante, alegando que as exigências ambientais e requisitos regulatórios estariam em outras leis.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 (CF 88) ter definido que as águas subterrâneas são de gestão dos estados, a ausência de um debate, do avanço no conhecimento sobre o funcionamento dos aquíferos e de como a sua exploração interfere nas águas superficiais nos coloca num impasse para promover a adaptação às mudanças climáticas, assim como promover o acesso equitativo aos recursos hídricos pelos diferentes setores da sociedade.

Em termos de iniciativas para mudar a legislação é preciso:

1. Propor uma PEC para criar um sistema de gestão compartilhada nos rios federais e estaduais importantes tributários de bacias federais, superando a gestão segmentada;

3. Fazer um Projeto de Lei para reparar algumas distorções da Lei 9433: a gestão tem que ser do território articulando órgãos de gestão ambiental e órgãos de gestão hídrica.

4. Nas áreas rurais e para a agricultura:

a) É preciso melhorar a estrutura do sistema de fiscalização das outorgas irrigadas com relação aos volumes de água retirados e ao funcionamento dos sistemas de irrigação (a redução do consumo de água na irrigação eleva a segurança hídrica urbana e ao longo da bacia). O mesmo vale para os grandes consumidores urbanos e industriais.

b) Democratizar a outorga de água no meio rural como condição de democratização da renda e da oportunidade do desenvolvimen-

to. O caso de Correntina/BA evidencia, entretanto, que a fiscalização por si só pode não ser suficiente, de modo que a própria outorga é o problema em alguns casos, podendo prejudicar muitos municípios e suas populações.

Em relação ao uso das águas, é preciso explicitar que o seu ciclo depende da vegetação, da forma como se usam e se ocupam os solos, das mudanças climáticas em andamento, e sem essa visão não será possível estabelecer uma governança hídrica brasileira dentro dos padrões mínimos da sustentabilidade.

Estudos recentes indicam que a derrubada da Floresta Amazônica, um “Oceano Verde”, pode estar reduzindo o volume de água dos “rios voadores” que descem da Amazônia até a Patagônia, sendo responsáveis por grande parte das chuvas que caem sobre o território brasileiro, particularmente sobre o Cerrado, o Sudeste e o Sul.

Outros estudos indicam que o desmatamento do Cerrado está eliminando as nascentes, e as tecnologias de irrigação agrícola compactando os solos do bioma central do Brasil. O Cerrado está perdendo capacidade de absorver as águas que vêm da Amazônia e a consequência disto é o rebaixamento do volume de água que contribui para a vazão dos rios, como para a recarga de grandes aquíferos do Brasil e da América do Sul – Urucuaia, Bambuí e Guarani.

Como esses aquíferos fornecem águas para seis das 12 regiões hidrográficas brasileiras (Parnaíba, Paraná, Paraguai, Araguaia-Tocantins, São Francisco e Amazônica) e da Bacia do Prata, estas estão em severa crise, ameaçando todas as espécies de vida delas dependentes.

Estudiosos de outras áreas ainda afirmam que a supressão da vegetação natural do Cerrado e sua substituição por eucalipto na bacia do São Francisco, pressiona ainda mais a demanda de água e o desequilíbrio dos aquíferos.

Portanto, impõe-se uma política nacional de recomposição florestal dos territórios das bacias, particularmente áreas de recarga dos aquíferos, encostas de morros, áreas de nascentes, matas ciliares.

## Direito à água

Pela Constituição Brasileira (Art. 20, III) as águas são bens da União e, de acordo com a Lei 9433/97, elas são um bem público (Art. 1º, I). Em qualquer hipótese, as águas não são privatizáveis, porém, pelas outorgas, seu uso torna-se privado, cabendo ao Estado garantir seu caráter público.

Fortalecer os mecanismos de regulação e dar maior espaço para as populações atingidas nestes mecanismos de controle precisam ser orientações da política para o setor.

A racionalização econômica da água pode ser alcançada por uma série de medidas, dentre as quais destacam-se a maior eficiência das tecnologias de irrigação, tornando-as mais produtivas, sem aumento do consumo de água e a reutilização de águas residuárias tratadas na irrigação, com manejo adequado, de forma sustentável, buscando minimizar eventuais efeitos nocivos desta intervenção.

O Brasil possui abundância de recursos hídricos, embora mal distribuídos – a maior concentração da população, e conseqüentemente da demanda de água, encontra-se junto às grandes cidades, que estão em sua maioria localizadas próximas ao litoral leste, enquanto na região amazônica temos cerca de 68,5% de todos os nossos recursos hídricos.

Esta concentração da demanda e a má distribuição dos recursos hídricos têm levado à ocorrência localizada de estresse hídrico relativo, ou seja, apresentando grande extração em relação à disponibilidade local. Um exemplo desta situação é o caso da cidade de São Paulo, que depende, cada vez mais, da água de outras bacias para seu abastecimento.

Esta busca incessante de gerir a oferta com água captada a longa distância tem seus limites: é preciso recuperar os mananciais degradados e atuar na gestão da demanda, promovendo o uso eficiente da água e combatendo a cultura da abundância e do desperdício, incentivando a redução do consumo e o reuso deste bem comum.

Nesse contexto, o aumento da exploração das

águas subterrâneas como alternativa à deterioração da qualidade das águas superficiais baliza a necessidade de uma gestão integrada das águas, inclusive aquelas provindas diretamente da chuva. Essa visão aponta na direção contrária à da privatização deste insumo vital.

Quanto ao tratamento de esgotos, é necessário mudar o paradigma dominante que consiste em afastar o esgoto dos seres humanos em um “veículo de luxo”, ou seja, em corpos de água utilizáveis. No contexto do desenvolvimento sustentável é inconcebível a utilização da água tratada para afastar dejetos domiciliares, os vasos sanitários devem utilizar água não potável compatível com este uso.

O problema aumenta quando não se dispõe de água potável ou quando ela é escassa, como ocorre, por exemplo, nas regiões em vias de desertificação do nordeste brasileiro, com seus rios não perenes e com baixa capacidade de diluição, autodepuração ou assimilação das águas residuárias brutas ou dos efluentes de estações convencionais de tratamento de esgotos (nos raros casos em que estas são disponíveis).

Nas periferias das cidades, o ciclo ingestão-excreção-ingestão da água confunde-se com o próprio ciclo da pobreza. Embora os pobres sejam os que mais sofrem com um ambiente de baixa qualidade, muitas vezes são equivocadamente responsabilizados pela poluição do ambiente degradado onde vivem, em condições sub-humanas, excluídos do processo de justiça social e sendo as maiores vítimas do modelo de desenvolvimento em curso.

A ocorrência de estresse hídrico em diversas situações no Brasil, assim como tem sido observado com frequência em outras nações, exige que seja realizado um esforço que priorize o planejamento sustentável dos recursos hídricos a longo prazo.

Nesse sentido, é necessário retomar, incrementar e priorizar as ações do Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água – PNCDA, desenvolvido pelo Ministério das Cidades, criado no governo Lula, com o objetivo geral de promover o uso racional da água de abastecimento público nas cidades brasileiras.

Esse programa deve ser capaz de executar uma ação de governo que envolva a gestão da oferta e da demanda de água num contexto que leve em conta todo o ciclo da água de uma maneira integrada (GIRH – Gestão Integrada dos Recursos Hídricos), seja no meio urbano ou no rural, no âmbito de cada bacia hidrográfica.

Com esse objetivo, o programa deve passar a englobar a conservação da água, a diversificação da oferta, valorizando além das águas superficiais e subterrâneas outras fontes de água como recursos hídricos, como: água de chuva, água de reuso, águas salobras do Nordeste e eventualmente até do mar – que pode ser dessalinizada.

O **Brasil que o Povo Quer** deve dar continuidade aos programas de inclusão social implantados no governo Lula, dentre eles: o Programa Água Doce de dessalinização de água no semiárido, o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) e o Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2), os quais possibilitaram inúmeros avanços, não só para as famílias beneficiadas, mas para as comunidades rurais como um todo, além de aglutinar e organizar as pessoas desde a etapa de construção das cisternas; contribuir com o aumento da frequência escolar; com a diminuição da incidência de doenças em virtude do consumo de água contaminada; e a diminuição da sobrecarga de trabalho das mulheres com a utilização da água da chuva captada no local como um recurso hídrico. O P1+2 contribuiu, ainda, para a melhoria da alimentação da população do semiárido, por meio da irrigação de pequenas hortas e criação de animais. Esse programa deve ser ampliado e estendido outras áreas com problemas semelhantes, e ainda não contempladas.

As cisternas têm a função não apenas de armazenamento de água de chuva captada no local, mas também como reservatório que pode ser abastecido por carros-pipa, contribuindo para a conservação da qualidade da água e da vida das populações atendidas. Hoje o programa de implantação de cisternas está praticamente desativado e foi dada prioridade à aquisição de reservatórios de

material plástico, de durabilidade duvidosa e industrializados – sem a participação dos usuários, sem o “pertencimento”, sem a ação de valorização do sujeito transformador e social. As cisternas de cimento ou de placas são uma tecnologia mais apropriadas para este uso do que as de plástico, pois são mais baratas, mais duráveis e podem ser consertadas pelos próprios usuários.

A transposição do rio São Francisco foi um dos feitos mais relevantes do legado dos governos Lula e Dilma: caso estas obras não tivessem sido realizadas, um expressivo contingente populacional, de pequenas, médias e até grandes cidades do nordeste brasileiro estariam ainda condenados à falta de água, sem opção de remediação. Porém, para o êxito pleno dessa iniciativa é necessário concluí-la e garantir os investimentos nos sistemas de distribuição urbana das águas da transposição que estão sob responsabilidade dos estados.

Além de cumprir a tarefa de revitalizar a bacia do Rio São Francisco por meio de ações como o reflorestamento de nascentes dos rios tributários, da margem principal e de afluentes, e da conservação de solo, é preciso também ter ações para resolver o problema fundiário de populações tidas como posseiras (pescadores artesanais, ribeirinhos, vergezeiros, agricultores sem-terra, populações tradicionais, quilombolas, indígenas, entre outros; e mais das populações sem-terra e minifundiários situados ao longo das áreas dos canais de transposição, apoiando-os no seu desenvolvimento com saúde, educação e assistência técnica e creditícia.

O projeto **O Brasil que o Povo Quer** se coloca, ainda, terminantemente contra a aprovação do projeto de lei apresentado em 2017 (PLS 495/2017) pelo Senador Tasso Jereissatti – visando seus interesses particulares de “Dono da Coca-Cola no Nordeste” –, o qual “Altera a Lei n. 9433/1997, para introduzir os mercados de água como instrumento destinado a promover alocação mais eficiente dos recursos hídricos”. Trata-se da antítese de toda a filosofia do controle social da água, objetivo da Lei das Águas.

## A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À TERRA E À ÁGUA

Entre as políticas de fortalecimento do combate às desigualdades sociais e regionais, incluiu-se, com destaque, a democratização do acesso à terra e à água como fatores fundamentais para a produção e para a vida.

Papel de destaque deverá ocupar a reforma agrária, também como meio de romper a injusta e injustificável concentração de terras e de poder latifundiário no país. Para tanto, a reforma agrária deverá ser executada de forma massiva, com a participação decisiva dos beneficiários. Deverá se dar, ainda, em modelo de bases sustentáveis, que não seja vetor de pressão predatória sobre os recursos naturais, como tem ocorrido.

Na mesma direção, deverá ser retomada e fortalecida a política de reconhecimento e demarcação de terras indígenas, terras quilombolas e de garantia de acesso ao território e aos recursos genéticos para os povos e comunidades tradicionais.

Para acelerar a conformação de uma nova malha fundiária é fundamental estabelecer limite legal regionalizado de tamanho máximo da propriedade rural, atualizar os índices de produtividade (são da década de setenta do século passado) para fins de desapropriação de imóveis rurais, resgatar a função social da propriedade (com a verificação do cumprimento pleno e simultâneo das quatro condições estabelecidas pelo Estatuto da Terra) e reformular o ITR (imposto territorial rural) como instrumento para coibir a improdutividade e o uso predatório/insustentável dos recursos naturais. A reforma agrária deverá vir acompanhada das demais medidas que tornem viável a produção e a vida nos assentamentos rurais, assim como para as comunidades tradicionais, povos indígenas e os agricultores familiares.

Reforma agrária e outras políticas públicas poderão se conjugar como estratégia para promover o desenvolvimento de territórios prioritários (territórios de identidade).

A modernização do cadastro de imóveis rurais, a adoção de um sistema nacional de monitoramento georreferenciado, articulado

com o CAR (cadastro ambiental rural), o acompanhamento e restrições ao avanço do capital estrangeiro sobre nossas terras e a reestruturação do INCRA são providências relevantes para dar suporte à conformação de uma nova malha fundiária e de um novo padrão de ocupação e uso do território e dos recursos naturais.

## Propostas para os recursos hídricos

São diretrizes básicas:

1. **Garantir o direito à água** e resistir à mercantilização e à privatização da água.
2. Desenvolver uma política de **reuso e reciclagem da água** tanto no meio rural como no urbano.
3. **Priorizar a gestão sustentável dos recursos hídricos a longo prazo** a fim de enfrentar a ocorrência de crises hídricas cada vez mais frequentes e acentuadas.
4. **Promover a governança efetivamente pública** dos recursos hídricos e o combate à privatização da água.
5. Comprometer-se com a **redução do desmatamento da Amazônia** e replantio das áreas desmatadas.

Para concretizar estas diretrizes, **O Brasil que o Povo Quer** propõe:

1. Promover o **desenvolvimento de tecnologias eficientes** para a agricultura irrigada de forma econômica, social e ambientalmente sustentável, com racionalização dos recursos hídricos.
2. Impõe-se uma nova política de gestão do uso da água para atividades agrícolas no Brasil, particularmente a irrigação e a pecuária. É preciso intensificar o programa de revitalização dos rios, especialmente do Rio São Francisco; CAR e Conservação de Solos devem se tornar políticas ativas como forma de adaptação às mudanças do clima, manutenção da vazão dos rios e a recarga dos aquíferos;
3. **Reutilização de águas residuárias tratadas na irrigação**, com manejo adequado, de forma sustentável, buscando minimizar eventuais

efeitos nocivos desta intervenção, a exemplo da Bioágua ou água cinza, tecnologia social que consiste em reaproveitamento da água de uso doméstico para irrigação, e tem inspirado ações localizadas nos estados do Nordeste, em especial no Ceará.

4. Institucionalmente é preciso **reforçar as organizações da sociedade civil**, como a ASA, mas também o Instituto Nacional do Semiárido Brasileiro, INSA, em Campina Grande/PB, e correlatos nas outras regiões do país.

5. Realizar a gestão da demanda promovendo o **uso eficiente da água** e combatendo a cultura da abundância e do desperdício.

6. **Promover a gestão da oferta incluindo fontes alternativas de água**, como as não potáveis e de reuso, para uso em fins que não sejam o consumo humano, ou seja, de acordo com a qualidade requerida.

7. Aproveitamento da água de chuva. Impõe-se a retomada dos programas de captação da água de chuva tanto no meio rural como urbano, cujas tecnologias foram premiadas internacionalmente pela ONU e que tantos benefícios prestam ao povo do Semiárido.

8. Promover o esgotamento sanitário domiciliar utilizando água não potável compatível com esse uso.

9. Manter o Programa Água Doce de dessalinização de água subterrânea e ampliar os estudos sobre o funcionamento destes aquíferos de sorte a garantir o seu uso sustentável, já que esta será uma importante medida para a adaptação às mudanças do clima;

10. **Combater a contaminação das águas**. Além da perda quantitativa, impõe-se também a perda qualitativa por várias contaminações: resíduos de mineração, de agrotóxicos, esgotos de toda ordem etc. Essa questão está diretamente ligada ao saneamento básico e ao controle do uso minerário e agrícola (agrotóxicos, inclusive em pulverização aérea). Para isto é fundamental investir em políticas de saneamento urbano e rural e no controle dos lixões para evitar a contaminação da água;

11. Retomar, incrementar e priorizar as ações

do Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água – PNCDA

12. Retomar os programas de inclusão social Um Milhão de Cisternas (P1MC) e Uma Terra e Duas Águas (P1+2) em conjunto com a Articulação Semiárido Brasileiro – ASA.

13. Retomar a construção de cisternas de cimento ou de placas, uma tecnologia social apropriada aos objetivos de inclusão social que orientam o P1MC.

14. **Amazônia**. Além de agora sabermos que grande parte de nosso ciclo das águas depende da Amazônia, da floresta em pé, é preciso reconsiderar a utilização dos rios para barragens, já que eles são fonte de alimentos para as comunidades – peixes, crustáceos, alimentos extraídos nos mangues e vazantes dos rios etc. –, caminhos para as embarcações, abastecimento para todas as atividades. E isso não só nos rios da Amazônia. Ali também há problemas com abastecimento de água potável para as populações. O Conselho Nacional dos Extrativistas reivindica há tempos água potável para beber e água tratada para o cuidado com o pescado, além da adoção de outros motores menos poluentes para as embarcações, tecnologias que já existem. É preciso ali também desenvolver tecnologias de convivência com a Amazônia. As populações rurais da Amazônia demandam a energia solar para suas comunidades. Hoje a energia ainda depende exclusivamente dos motores a gasolina ou diesel.

Para o aprofundamento da política de segurança hídrica, há de se considerar a necessidade de:

1. Propor e implementar políticas para reverter processos de intrusão salina que afetam cidades à beira-mar.

2. Desenvolver uma busca ativa e um conjunto de iniciativas para regularizar a outorga dos poços profundos ou artesianos irregulares, que no Brasil são da ordem de 70%;

3. Promover amplo estudo sobre as águas subterrâneas no Brasil para conhecer a capacidade de extração de águas bem como as taxas de recarga, fundamentais para a gestão sustentável

dessas águas e dos territórios das bacias;

4. Subordinar as outorgas de águas subterrâneas via o DNPM ao gerenciamento na perspectiva territorial da bacia hidrográfica, uma vez que essas águas também fazem parte do ciclo hidrológico regional;

5. No caso do Aquífero Guarani, aprofundar os estudos sobre o atual uso dessas águas, pois esse aquífero não é renovável e suas águas devem ser bem usadas para garantir um uso que traga benefícios para toda a sociedade;

6. Replanejar a política de acesso e engarrafamento de águas subterrâneas tidas como minerais. Elas devem cumprir fundamentalmente dois papéis: o primeiro, auxiliar no desenvolvimento das estâncias hidrominerais (assim o engarrafamento se torna secundário e impede conflitos como os de Caxambu e São Lourenço em Minas); o segundo, servir de reserva estratégica em casos de seca extrema, como é o caso do Nordeste onde as concessionárias de um bem público obtiveram altos lucros privados com a escassez;

7. Concluir o conjunto de obras das “adutoras” do Atlas Brasil da ANA, particularmente o Atlas do Nordeste. Esse conjunto de obras precisa ser realizado, sobretudo nas áreas urbanas, priorizando o consumo humano e a dessedentação animal;

8. Estimular a implementação do Pagamento por Serviços Ambientais para a manutenção da floresta e produção agrícola não convencional baseada no manejo da biodiversidade nativa para garantir a recarga das águas subterrâneas e a vazão dos rios.

9. É preciso controlar e regular o assédio que empresas transnacionais vêm empreendendo para se apropriarem de preciosas águas subterrâneas. Tal ímpeto terá que ser brecado, pois se trata de reserva estratégica para o futuro do país.

### **Políticas de desenvolvimento rural e reforma agrária**

O direito à terra e as políticas de acesso ao território via reforma agrária ou demarcação dos

territórios indígenas e quilombolas são garantias constitucionais, essenciais para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, com base na igualdade social, de gênero, ao respeito à sociobiodiversidade e que considerem as dimensões do etnodesenvolvimento.

Outra questão que merece nossa atenção se refere às condições de sucessão nas propriedades familiares. As/os jovens, filhas/os de agricultores familiares dificilmente conseguem adquirir novas terras, de maneira que pais e filhos têm pequenos lotes de terra (minifúndios) para sobreviver. A inviabilidade da sucessão rural deve ser enfrentada com políticas de terra, educação do campo, crédito e/ou fomento e acesso a bens e serviços públicos, pois o êxodo rural da juventude coloca em cheque a segurança alimentar de nosso país e acarreta uma série de problemas urbanos já bastante conhecidos no Brasil.

O acesso à terra para os trabalhadores e trabalhadoras do campo é uma pré-condição para que esses possam produzir e viver com dignidade. É preciso ampliar e consolidar a Política de Reforma Agrária consolidando a estratégia de ação integrada de ações de diferentes órgãos para o avanço produtivo a fim de superar a ação fragmentada e descontínua.

Na reforma agrária, o avanço dos governos Lula e Dilma foram significativos. Enquanto os governos anteriores, assentaram um total de 540.704 famílias. Os governos Lula e Dilma assentaram, no período de 2003 a 2011, um total de 636.109 famílias.

Apesar dos inegáveis avanços conquistados em nossos governos, o golpe alimentou a ousadia retrógrada de setores rurais oligárquicos na defesa de seus interesses de classe, a violência no campo com o assassinato de lideranças dos trabalhadores rurais, o desmatamento, o uso de agrotóxicos banidos em outros países, a expansão forçada das sementes transgênicas, a exploração abusiva da força de trabalho, o trabalho escravo, a estrangeirização da propriedade da terra, o ataque aos direitos de populações tradicionais, indígenas e quilombolas. O programa de reforma agrária passa por transformações legais que mudam

o próprio conceito de reforma agrária e que que provocarão aumento da concentração fundiária, o desemprego de jovens rurais e o êxodo rural.

A reforma agrária ainda se constitui no maior desafio do próximo período. A correlação de forças desfavorável impediu a constituição de um novo marco legal e normativo para o uso da terra, a exemplo da revisão dos índices de produtividade que tanto limitava a capacidade do governo federal de assentar os/as sem-terra ou da morosidade para impedir o avanço da estrangeirização das terras. O fato de o preço da terra no país seguir uma tendência de valorização mesmo quando o preço das *commodities* agrícolas e minerais passou a cair, indica que nosso mercado de terras está aquecido, em parte, em função de interesses especulativos.

Os governos Lula e Dilma criaram e implementaram diversas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural do país. Ao que nos interessa no tema específico do aproveitamento dos recursos naturais para o desenvolvimento, cabe mencionar a retomada e a criação de políticas de crédito agrícola (PRONAF) e assistência técnica e extensão rural (ATER), as políticas de compras públicas (PAA e PNAE) – e os esforços de articular tais políticas nos territórios, com o reconhecimento dos sujeitos do campo em sua diversidade, e com a valorização dos princípios da participação social.

Um dos componentes fundamentais da expansão do agronegócio no país foi a política de ATER, moldada com base na intensa mecanização e uso de insumos químicos, dentre os quais vários tipos de agrotóxicos banidos em outros países.

Dentre as modalidades de programas de compras públicas, vale destacar o Programa de Aquisição de Alimentos – Doação Simultânea e Formação de Estoque; sendo que o primeiro, que para além da garantia de renda à família agricultora, possibilita a alimentação de outras famílias em situação de insegurança alimentar, tendo sido, inclusive, um dos fatores que contribuíram para a saída do Brasil do mapa da fome da FAO em 2014; e o segun-

do cumpre importante papel na regulação de preços e da oferta dos produtos. O Programa Nacional de Alimentação Escolar possui uma regra de compra de pelo menos 30% da produção da agricultura familiar, visando fortalecer estratégias de compras institucionais e garantir alimentação saudável para as crianças em idade escolar.

Na contramão do que ocorre hoje no país, os programas de compras institucionais devem ser retomados e ampliados considerando a restituição e a ampliação de orçamento; a maior efetividade das compras públicas de produtos da agricultura familiar por parte de organismos do setor público como hospitais, universidades, escolas, creches, restaurantes funcionais e populares, ministérios, secretarias e outros; e o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle social dessas políticas, em especial da compra destinada à alimentação escolar.

Com relação ao crédito é necessário, no âmbito do PRONAF, rever os atuais regramentos das modalidades existentes e criar mecanismos para melhor atender as demandas da agricultura familiar compreendendo as diversidades regionais, de atividades, étnicas, as diferenças de gênero e geracionais, entre outras. Além disso, ressalta-se que o crédito bancarizado não se apresenta como alternativa para a população mais pobre. Há de se buscar mecanismos que possibilitem incrementar a produção em outros moldes e rearticular o fortalecimento da agricultura familiar para além dos empréstimos. Uma alternativa é a criação de programas de fomento regionalizados, que articulem as políticas públicas adensadas, em especial a ATER.

Avançar na leitura do rural brasileiro pressupõe rearticular o papel da ATER.

O financiamento das políticas de reforma e de desenvolvimento rural de modo geral requer um amplo debate sobre:

1. Taxação das exportações agrícolas e minerais (Lei Kandir);
2. Efetiva cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR) pelos municípios, uma vez que o ITR é cobrado apenas por cerca de 500 dos mais

de 5500 municípios do país;

3. Revisão do pagamento dos juros compensatórios pelo Estado quando da compra de propriedades para fins de reforma agrária;

4. Políticas de crédito agrícola, tanto para o agronegócio quanto para a agricultura familiar;

4.1. Oferta de crédito voltado à produção de alimentos da cesta básica;

4.2. Incentivo à produção agroecológica;

4.3. Criação de um programa de fomento voltado aos agricultores mais vulneráveis, com atenção especial aos povos e comunidades tradicionais;

4.4. Desligamento entre o crédito e o Seguro Safra, pois a associação obrigatória entre eles serve mais como seguro para os bancos do que propriamente aos agricultores

4.5. Oferta de crédito às cooperativas e associações da agricultura familiar voltado à implantação de agroindústrias;

5. Políticas voltadas à agroindustrialização e agregação de valor à produção;

5.1. Adequação das normas fitossanitárias com vistas a possibilitar comercialização dos produtos oriundos de agroindústrias familiares e de pequeno porte;

5.2. Estímulo à agregação de valor dos produtos exportados, em especial os grãos e as carnes.

Todos os aspectos aqui tratados encontram-se sob ameaça em função das recentes medidas tomadas pelo governo ou de outras em discussão no Congresso Nacional. A venda do patrimônio e das riquezas nacionais segue com os interesses de liberação das normas que versam sobre a venda de terras para estrangeiros.

A comercialização das safras de *commodities* agrícolas é, hoje, inteiramente regida pelos mercados de futuros. As políticas (públicas) de estoques que antes regulavam e protegiam as transações comerciais – e os preços – das *commodities*, foram aos poucos sendo substituídas por mercados (privados) de derivativos

como mecanismos gerenciadores de riscos. É nesse sentido que é preciso resgatar a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e dotá-la de força e mecanismos articulados a Centrais Estaduais de Abastecimento (CEASA) de proteção dos estoques e de planejamento do abastecimento em todas as regiões do país.

O MDA materializou uma conquista dos movimentos sociais rurais de luta pela terra e das organizações classistas da agricultura familiar. No que concerne ao agronegócio, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento manteve-se na estruturação de suas ações, demonstrando força na sua capacidade de representação dos ruralistas em uma correlação de forças desigual, principalmente no âmbito do legislativo.

Retomar a condução do desenvolvimento rural, com um dos lados totalmente enfraquecido (MDA extinto), será um dos maiores desafios para a recolocação da estratégia na agenda do próximo período. O caminho, mais do que nunca, passa por uma ampla articulação com os movimentos sociais, da reforma agrária, da agricultura familiar, mulheres rurais, juventude rural, quilombolas, indígenas, povos de terreiro, pescadores artesanais, ribeirinhos, extrativistas, fundo e fecho de pasto, arrendatários, meeiros, acampados, trabalhadores/as rurais sem-terra, marisqueiras, entre outros.

Para tanto, a reestruturação do desenvolvimento agrário deverá se pautar em uma seara política de grande interlocução com a sociedade civil. Importa resgatar que o MDA manteve diálogo com movimentos sociais do campo, das águas e das florestas, em toda a sua diversidade. Advêm dessas forças as principais mobilizações (acampamentos, marchas, ocupações, entre outras formas de luta), sendo uma ação das mulheres rurais, a Marcha das Margaridas, a maior de todas na celebração dos ritos negociais de suas pautas com o governo federal. Em sua última edição, reuniu 100 mil mulheres rurais de todo país em Brasília.

Nos anos Lula e Dilma, o MDA se constituiu como instrumento de interlocução com sua base social, estruturando, na medida do possível, as secretarias, diretorias e coordenações

em acordo com as ações estratégicas construídas nos ciclos do PPA participativo. Ato contínuo do golpe, o Ministério foi extinto.

Passado mais de um ano do golpe, é evidente o processo de esvaziamento das políticas públicas para a agricultura familiar e, concomitantemente, o crescimento de importância dos setores ruralistas conservadores no centro do poder.

No que diz respeito ao financiamento das políticas públicas de desenvolvimento rural, a PLOA 2018 indica um gravíssimo cenário de redução orçamentária, que praticamente extingue importantes políticas para o desenvolvimento agrário, apresentando gigantescos cortes em relação ao Orçamento de 2015, em alguns casos inviabilizando a política, como foi o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. No caso da ATER para a reforma agrária o corte foi da ordem de 96% e da agricultura familiar de 78%.

### Propostas de políticas para as terras

Em relação ao acesso à terra, uma política de controle e regulação que possibilite o equacionamento dos conflitos para o uso, tanto no que se refere aos diferentes setores e atividades como aos diversos grupos sociais, é preciso:

1. Um sistema nacional de georreferenciamento e geoprocessamento de dados sobre seu território. Isso implica a completa reorganização do INCRA (corpo de servidores, estrutura e orçamento).
2. É papel do governo federal regular o mercado de terras no país, de acordo com as normas e princípios expressos na CF/88, em especial o artigo 186, relativo à função social da propriedade, inclusive com atenção às terras acometidas por trabalho escravo e pela produção de plantas psicotrópicas.
3. Construir um plano de reforma agrária que utilize prioritariamente terras da União e dos grandes devedores, de modo a não onerar sobremaneira o orçamento público e viabilizar o assentamento de mais famílias.

4. Desenvolver ações e políticas de assentamento e de viabilização da aquisição de terras por jovens rurais de forma a garantir a sucessão rural.

5. Aprovação do PL 9.263/217, que dispõe sobre a implementação da Política e do Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural.

6. Mapear os interesses estrangeiros nas terras do país: Quais são as regiões mais procuradas; para qual finalidade (agrícola, exploração mineral, pecuária, biocombustíveis, especulação etc.); quais são os investidores e de quais países se originam; qual a contribuição da produção brasileira nas redes de produção/cadeias global; qual o papel do capital nacional (público e privado) nesse processo; que tipo e qual o montante de receita tem sido gerada para o país?

7. Tanto a reorganização do Incra quanto o mapeamento sobre a presença de estrangeiros com interesses em terra no país demanda processos participativos e o envolvimento dos segmentos direta e indiretamente atingidos.

Para o fortalecimento da transformação do mundo rural é também preciso considerar que a oferta de serviços de ATER é crucial para a permanência da população rural em suas unidades produtivas familiares com dignidade, autonomia e renda que lhes permita a manutenção de todos os membros e o conforto almejado. Em seu caráter transversal, a ATER é porta de entrada para diversas outras políticas para a agricultura familiar, fato esse que só amplia os desafios para a gestão pública.

De um lado, recompor orçamentos, metodologias e estruturas e dar as efetivas condições de execução das mesmas, e de outro, qualificar permanentemente o conjunto de agentes de ATER de organizações públicas e privadas, considerando a formação técnica e acadêmica e a formação continuada entremeando o tempo da atuação profissional, com base nos princípios da Política Nacional de ATER (PNATER).

O novo governo deverá enfrentar desafios que passam pela recomposição das estruturas, do orçamento e das metodologias de acesso e avançar para além do legado de 12 anos, e para isso é fundamental estar perma-

nentemente articulado com a sociedade civil, manter fóruns de diálogos para discussões estratégicas das políticas agrárias e agrícolas com o público da agricultura familiar, reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, ri-beirinhos, pescadores artesanais, e outros.

A formação, para além de ser um braço da extensão rural, deverá ser sistematicamente ofertada também para agricultores/as experimenteradores/as ou multiplicadores/as, para jovens rurais, seja para ampliar seus horizontes no meio rural, seja para atuarem com técnicos ou agentes comunitários de desenvolvimento rural.

Superar o atual quadro de baixo atendimento pela ATER sistemática em todo o país. Cabe aqui uma ação incisiva para a retomada do debate sobre a universalização dessa política e dar passos no sentido de estruturar um Sistema Nacional de ATER que se mantenha organizado e articulado.

Ampliar o atendimento pelos órgãos públicos de ATER, a quem lhes é dada a prerrogativa de emissão de documentos, aceitação de inscrições para diversas políticas e programas para agricultura familiar e execução de planos e programas de formação. É certo que as estruturas oficiais de ATER não terão o mesmo tamanho de outrora, mas cumprem importante papel para coordenar a combinação desta e outras modalidades de oferta desse serviço. Necessariamente ágil, deverá construir pontes com os órgãos de pesquisa, como é o caso da EMBRAPA, que, cada vez mais, deverá ter em sua visão estratégica o desenvolvimento de tecnologias adaptadas à realidade da agricultura familiar nos diferentes biomas.

Repactuar o papel da Agência Nacional de ATER (ANATER), atualmente desfocada de sua concepção original, retomando a atuação pautada em diálogos amplos e transparentes para a destinação de recursos, definição de público e gestão da ATER.

Avançar nas novas formas de parceria entre entes governamentais, a partir de instrumentos que permitam os governos federal, estaduais e municipais pactuarem entre si questões relacionadas aos papéis e respon-

sabilidades na execução dos serviços de ATER e superação do atual quadro de baixo atendimento.

Repactuar o financiamento da política de ATER.

As resistências também são evidentes na obediência ao princípio da agroecologia, preconizada na PNATER em contraposição à agricultura de “alta produtividade”, exigente em uso intensivo de insumos químicos e agrotóxicos.

Por fim, garantir que a oferta de serviços de ATER situe os/as agricultores/as familiares enquanto sujeitos detentores de direitos, e não meramente números ou clientes da ação extensionista. Que sejam observadas suas demandas distintas, considerando a diversidade de biomas, cultura e identidade do público atendido, sempre na perspectiva de um mundo rural, dinâmico e de expressão da vida.

## SUSTENTABILIDADE

Precisamos debater com a sociedade brasileira como caminhar rumo a um modelo de crescimento econômico inclusivo e ambientalmente sustentável. O governo Lula já deu o exemplo de como atuar. Foi o primeiro da história a tratar a questão do desmatamento da Amazônia como política de Estado, o que resultou em redução significativa do desflorestamento. Tanto que, em setembro de 2015, na cúpula da ONU, a presidenta Dilma Rousseff assumiu o compromisso de zerar o desmatamento ilegal até 2030. Tal meta precisa ser retomada, apesar dos retrocessos impostos pelo golpe de 2016.

Mas não basta combater o desmatamento. É preciso avançar rumo a uma nova economia florestal que garanta qualidade de vida e desenvolvimento inclusivo para os 25 milhões de brasileiros que vivem na Amazônia, e para tantos outros que vivem no campo em outros biomas.

O problema ambiental não é exclusivo das áreas rurais e de floresta. Precisamos trabalhar em conjunto com os municípios para avançar no tema das cidades sustentáveis, garantindo mais qualidade de vida e de saúde para os 76% da população brasileira que se concen-

tra em áreas predominantemente urbanas. A questão ambiental, saneamento básico, mobilidade urbana, proteção e recuperação dos mananciais, combate à gentrificação e tratamento dos resíduos sólidos.

### **Proposta de diretrizes para um projeto de desenvolvimento sustentável da agropecuária**

Para estruturar um projeto consistente de desenvolvimento, articulando as suas diferentes dimensões (econômica, social, ambiental, democrática e territorial), e capaz de acelerar a transição para um modelo de bases mais sustentáveis no campo, propomos, para o debate, um conjunto de diretrizes principais e complementares entre si, a saber:

#### **O ordenamento da ocupação e uso do território, do solo e dos demais recursos naturais**

Este eixo objetiva disciplinar o crescimento (desordenado) de nossa economia rural, assim como de outras atividades econômicas e de nossa infraestrutura. Para tanto, propomos a valorização e o efetivo uso de instrumentos como: o Zoneamento Ecológico-econômico, o Zoneamento Agroecológico, os Planos de Gestão de Recursos Hídricos com garantia dos usos múltiplos, o Plano Nacional de Mudança do Clima, a Avaliação Ambiental Estratégica, a Política de Desenvolvimento Territorial (iniciada nos nossos governos e, depois, abandonada), a Política de Unidades de Conservação e de Demarcação das Áreas Indígenas e das Terras Quilombolas, os Planos Diretores dos Municípios, as Leis de Ocupação e Uso do solo, o Cadastro Ambiental Rural, os Programas de Recuperação de Áreas Degradadas.

Na elaboração e implementação desses instrumentos deverá ser assegurada ampla participação social, especialmente dos públicos diretamente beneficiários/impactados.

Consideramos essas, entre outras, ferramentas importantes para conformar o desenho de futuro que desejamos legar aos nossos descendentes e que precisam ser, por isso, vigorosamente incorporados às nossas práticas de

planejamento e gestão públicas e respeitados pela iniciativa privada.

Essas ferramentas deverão ser efetivamente utilizadas no processo de tomada de decisão sobre as grandes obras e investimentos públicos e privados, incorporando o componente ambiental desde o início do processo e não apenas no final; isto poderá, inclusive, colocar o licenciamento ambiental em um novo patamar.

Tais providências devem fazer parte do processo de criação de uma nova cultura de planejamento e gestão de longo prazo (com a adoção do *Planejamento Estratégico*), de conformação de um desenho de futuro, com ampla participação social, capaz de deitar um olhar estratégico, transdisciplinar e multidimensional sobre o horizonte de, pelo menos, uma geração.

#### **A ênfase nos ganhos de produtividade e na agregação de valor à produção e fomento às tecnologias e atividades sustentáveis**

Para nos contrapormos ao avanço predatório da fronteira agrícola sobre nossos biomas, o crescimento da agropecuária – especialmente da pecuária bovina extensiva – deve se dar por meio do incremento da produtividade e da inibição da expansão horizontal, reduzindo ou, preferencialmente, zerando a pressão sobre nossos ricos ativos ambientais.

Nossa pecuária bovina tem condições de dobrar sua produtividade (de 45 para 90 Kg de carne-ec/ha), melhorando, para tanto, basicamente, o manejo dos solos e das pastagens, com o que será viável produzir a mesma quantidade de carne (9 milhões de toneladas/ano) na metade da área atualmente ocupada (200 milhões de hectares). A recuperação dos 100 milhões de hectares de pastagens degradadas deve merecer prioridade.

Já a agricultura de grãos não necessita operar na lógica de mais produtividade, visto que isso significaria, fundamentalmente, avançar no mesmo processo de dependência das grandes corporações transnacionais e de seus insumos agressivos ao meio ambiente.

O que essa agricultura necessita mais é de mudança profunda no modelo de produção, adequando-se à sustentabilidade e focando na segurança alimentar e nutricional do povo.

Por outro lado, não pode o país se conformar com a condição de produtor e exportador de commodities, matérias-primas sem elaboração ou pouco elaboradas. Necessitamos de uma vigorosa política de incorporação de valor agregado aos nossos produtos, gerando, aqui, mais renda e empregos. Vencer as barreiras que os países centrais oferecem a uma tal política será um desafio enorme a superar.

Apoio especial também deverá ser dado à estruturação das cadeias produtivas, aos arranjos produtivos locais e à organização associativa dos produtores, notadamente dos agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais. Nesse contexto, é importante fortalecer a economia solidária, fomentando o desenvolvimento local e territorial, com positivos impactos sobre a geração de renda e empregos.

Reestruturar e resgatar o papel da CONAB será fundamental para dar apoio a esse processo de alavancar o desenvolvimento local e territorial, dando suporte à organização de um mercado para os produtos da agropecuária sustentável e da sociobiodiversidade.

Assim como no passado o avanço predatório da fronteira agrícola foi fortemente incentivado pelas políticas públicas, deve o Estado Brasileiro estimular, vigorosamente, a transição para a sustentabilidade, como já vinha fazendo, porém ainda de forma muito tímida. Simultaneamente, devem ser desestimuladas ou coibidas as atividades e tecnologias insustentáveis, incluídas aí as sementes e os alimentos transgênicos.

Entre outros instrumentos de incentivo, se incluem o pagamento por serviços ambientais, crédito, tributos e preços diferenciados, com recorte social e territorial. Estimular-se-á, assim, a economia sustentável, a recuperação e a conservação dos recursos naturais, a agroecologia e a produção orgânica, incluídas as atividades extrativistas e agrossilvipastoris dos agricultores familiares e de povos e co-

munidades tradicionais, reforçando a Política e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. No mesmo rumo se alinham as demais políticas públicas e seus instrumentos já antes referidos.

Entre estes instrumentos, destacamos o crédito rural. Entendemos que as instituições financeiras devam adotar critérios seletivos para se adequar à sustentabilidade. Os bancos públicos deverão concentrar seus financiamentos no apoio prioritário à transição de modelo para a agricultura familiar e a projetos indutores do desenvolvimento territorial sustentável.

A agropecuária empresarial e a agroindústria poderão buscar o apoio creditício, preferencialmente nos bancos privados e outras fontes de financiamento privado, como já fazem hoje.

Assim também, as instituições de pesquisa, assistência técnica (ATER/ANATER) e de ensino deverão se adequar e serem reforçadas para a busca e difusão do novo modelo de produção sustentável.

É imperativo restabelecer e fortalecer o MDA.

Relevante, também, é dar escala às boas práticas, como o plantio direto na palha e àquelas preconizadas no programa ABC (Agricultura de Baixo Carbono) e na integração Lavoura-Pecuária-Floresta.

Estímulo especial deverá ser dado ao aproveitamento das fontes de energia limpa e à descarbonização mais rápida da economia.

Ao mesmo tempo, deverá, também, ser dada continuidade ao combate às atividades predatórias ou poluidoras. Deverão ser reforçadas medidas como o PPCDAm (Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia) e estendidos planos similares aos demais biomas do país, incorporando o incentivo à produção sustentável.

### **Foco na segurança alimentar e nutricional e menos enfoque produtivista**

Nosso atual modelo de produção, além de agressivo ao meio ambiente, também tem

produzido alimentos nutricionalmente deficientes e, com frequência, contaminados por agrotóxicos, com reflexos negativos sobre o estado de saúde dos consumidores. Hábitos alimentares inadequados também têm contribuído para isso.

A questão da fome e da desnutrição não é, basicamente, um problema de quantidade de alimentos produzidos, mas de sua qualidade e de sua distribuição social. Na mesma lógica se insere o abastecimento público de água, também um alimento fundamental. Além da questão da disponibilidade quantitativa, devemos dar atenção cada vez maior à qualidade da água disponibilizada para consumo. As análises laboratoriais, para fins de monitoramento e tratamento da qualidade da água, precisam ser complementadas ou incorporar novos parâmetros, especialmente no que diz respeito aos contaminantes (agrotóxicos, patógenos e metais pesados, entre outros).

Assim, no novo modelo de produção e consumo, deverá ocupar papel central a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN/PLANSAN), com menos enfoque produtivista e mais foco na saúde da população, com alimentos mais saudáveis (“a saúde começa pela boca”), menos subnutrição e menos obesidade. Para tanto, se impõe fortalecer o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), reforçando, também, a participação social.

### **O fortalecimento dos espaços de participação e controle social sobre as políticas públicas**

Deverão ser ampliados e fortalecidos os fóruns e colegiados nacionais, regionais e locais como espaços relevantes de interlocução e de avanço na consolidação da cidadania e da democracia participativa.

A transformação do atual modelo capitalista, excludente e insustentável, passa pelo caminho vigoroso das ruas, com o povo se mobilizando para aperfeiçoar e fortalecer a democracia participativa.

Especial atenção deverá ser dada para garan-

tir a efetiva participação dos setores sociais historicamente excluídos, tanto rurais quanto urbanos, para que tenham um papel cada vez mais protagonista na formulação e construção do projeto de futuro para o país.

### **BRASIL RURAL CONTEMPORÂNEO**

Devido a mudanças na estrutura produtiva e tecnológica, a formação de redes de produção global associadas às cadeias agrícolas, e também às políticas implementadas pelos governos Lula e Dilma, o rural brasileiro do século XXI é muito distinto daquele de décadas anteriores.

A condição de marginalidade da população rural, mensurada em 15% pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é em parte contraposta pelos dados da distribuição da população entre os municípios do país. Dos 5.565 municípios brasileiros, 70% (aproximadamente 3.800) possuem menos de 20 mil habitantes e 90% (aproximadamente 5 mil) possuem menos de 50 mil habitantes. Na ponta oposta, 21,1% da população, ou 40,2 milhões de pessoas, concentram-se nos 15 maiores municípios do país. Assim, dos 15% de população rural contabilizados pelo IBGE, o redimensionamento do rural brasileiro aponta para um contingente de 37%, distribuído em 87% dos municípios, que se estendem sobre 89,2% do território nacional.

Reconhecer a especificidade do rural não deve implicar a sua separação do ambiente urbano, mas a integração de ambos, a partir de uma perspectiva de complementaridade.

O rural ampliado que caracteriza a Nova Ruralidade extrapola as atividades estritamente agrícolas e agropecuárias, e passa a expressar a dinâmica de vida do território. Isto é, o rural deixa de ser uma condição setorial para tornar-se uma forma de organização da vida social, uma forma territorial de vida social. Com isso, a ampliação da oferta de serviços e a diversificação das atividades nos espaços rurais, inclusive das não agrícolas, ao invés de torná-los urbanos, aponta, ao contrário, para o desenvolvimento dos territórios rurais.

A heterogeneidade que caracteriza os espaços rurais manifesta-se em dois aspectos principais: a pluriatividade e a multifuncionalidade. A pluriatividade vai no sentido da superação da concepção de que o meio rural vive apenas do trabalho agrícola. Sobre a multifuncionalidade cabe destacar que as atividades atualmente desempenhadas no rural estão cada vez mais articuladas em cadeias de produção. Englobam múltiplas funções, como a produção e a extração de recursos naturais; o beneficiamento e a agregação de valor; e a comercialização. Assim como englobam funções ligadas à reprodução de bens públicos, como a manutenção da biodiversidade e do patrimônio genético da fauna e da flora, a conservação do solo e da paisagem rural, a herança cultural, a promoção da segurança alimentar, hídrica e energética do país; dentre outros. Acrescenta-se ainda, e mais especialmente, o papel dos povos e comunidades tradicionais na preservação das culturas e na transmissão dos saberes tradicionais.

### Pesca e Aquicultura

A Pesca e a Aquicultura no Brasil compõem um importante segmento do Mundo Rural historicamente esquecido pelos governos brasileiros, míopes em relação a sua **importância social e econômica** e principalmente em relação ao papel estratégico que o setor de pescados pode cumprir na produção de alimentos para milhões de brasileiros e para atender à crescente demanda do mercado mundial. O governo do presidente Lula resgatou este setor e com sua preocupação social e olhar estratégico construiu, a partir de 2003, políticas que deram uma nova perspectiva para o setor.

A produção nacional tem retomado sua trajetória de crescimento após mais de uma década de estagnação. Saiu de uma produção de 1 milhão de toneladas em 2007 para 1,5 milhões de toneladas em 2016. A produção aquícola cresceu 2,5 vezes no período, passando de 270 mil toneladas para 680 mil toneladas. O Sudeste Asiático, responsável por 89% da produção aquícola mundial, por razões ambientais e limitações geográficas vem

reduzindo o seu ritmo de crescimento e o Brasil vem ocupando este espaço.

As políticas construídas no governo Lula abriram uma nova perspectiva para o setor. Podemos citar como exemplo o crescimento da cadeia produtiva da tilápia onde as grandes cooperativas do Paraná entraram na produção. A Copacol já abate mais de 100 toneladas/dia de peixes. A CVale está investindo R\$ 110 milhões na estruturação da cadeia produtiva da tilápia e inaugurou em 2017 um grande complexo frigorífico. Em SP, na região dos lagos, no reservatório de Ilha Solteira, iniciou sua produção em 2005, hoje produz 22 mil toneladas e se instalaram cinco indústrias de processamento gerando oportunidades para muitas famílias de piscicultores familiares.

Dinâmica semelhante vem seguindo a produção de peixes na região amazônica e se constituindo em uma alternativa sustentável de desenvolvimento, especialmente por ter a região a maior reserva de água doce do mundo e a atividade ter o mérito de preservar a água e a floresta. O Nordeste caminha no mesmo sentido com a produção de peixes e a produção de camarão.

A pesca artesanal, por outro lado, tem um importante papel social; conta com mais de 1 milhão de pescadores ao longo do litoral e interior do Brasil, e dependem da atividade para sustentar sua família. Enfrentam enormes dificuldades em função da redução dos estoques pesqueiros e do baixo nível de organização. O governo Lula promoveu grandes incentivos para melhoria da renda e da vida destes pescadores.

A pesca industrial precisa se reestruturar, e os mecanismos de apoio não foram suficientes para uma mudança mais efetiva neste setor.

Enfim, a pesca e a aquicultura no Brasil devem ser tratadas como um setor produtivo que tem assumido uma nova dinâmica na última década e tem um papel estratégico na geração de trabalho, emprego e renda e na produção de alimentos no Brasil. Esta nova dinâmica de desenvolvimento deve-se fundamentalmente às políticas estruturantes implantadas nos governos Lula e Dilma.

Destacamos a criação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República e posteriormente, do Ministério da Pesca e Aquicultura; implantação de uma política de forte participação social por meio das conferências e da criação do Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca – CONAPE, criação da EMBRAPA Aquicultura e Pesca; aprovação da Nova Lei da Pesca no Congresso Nacional; regulamentação da Cessão de Águas da União; aprovação da Resolução CONAMA 413 que regulamentou o licenciamento ambiental para Aquicultura; criação de linhas de crédito para Pesca e Aquicultura; criação de um programa de assistência técnica; elevação do orçamento de 11 milhões para 800 milhões de reais; estruturação de uma política de formação profissional para o setor em parceria com o Ministério da Educação criando dezenas de cursos de nível médio e superior nos institutos federais e universidades; implantação de programas e de infraestrutura para melhoria da renda dos pescadores artesanais e aquicultores familiares; apoio à organização da pesca artesanal e aquicultura familiar; implantação de políticas de estímulo ao consumo de pescado, como a semana do peixe; isenção do Pis/COFINS na comercialização do pescado.

Infelizmente, a estrutura de formulação e coordenação das políticas públicas do setor de pescados no governo federal foi totalmente desmontada com a extinção do ministério e a transformação em secretaria, inicialmente vinculada ao MAPA, posteriormente ao MDIC e finalmente à presidência da República. Conta hoje com um quadro de pessoal e um orçamento totalmente insignificantes diante das necessidades do setor e sem as mínimas condições de implementar qualquer política nesta área.

Um novo governo precisa dar uma nova dinâmica para esta área, retomando as políticas que foram bem-sucedidas e promovendo inovações visando dar um novo impulso ao setor. O ponto de partida é recompor as estruturas desmontadas como a recriação do Ministério da Pesca e Aquicultura com pessoal concursado e orçamento adequado, retomar os instrumentos de participação do setor na

formulação e implementação das políticas públicas, criar um conjunto de programas que promovam o desenvolvimento da aquicultura e da pesca como infraestrutura, pesquisa, crédito e assistência técnica, investir em políticas de melhoria da renda dos pescadores artesanais e aquicultores familiares, ajustar a legislação e agilizar os processos de Cessão de Águas da União para Fins de Aquicultura, promover o associativismo e o cooperativismo no setor. Enfim, o Brasil tem um “mar de oportunidades” no vasto território das águas brasileiras, na nossa Amazônia azul.

## POLÍTICA TERRITORIAL

As perspectivas para o desenvolvimento dos pequenos municípios, como parte de uma estratégia nacional, devem fortalecer a abordagem territorial do desenvolvimento, integrando os municípios com identidade, com sentimento de pertencimento comum e que apresentam condições de superação coletiva dos entraves ao seu desenvolvimento.

O território aparece, assim, como um conceito bastante útil para se criar uma base conceitual e técnica que aportasse uma ação pública integrada, dialógica e de acordo com as realidades e diversidades apresentadas em mesorregiões. A estratégia baseada na governança, cuja diversidade se expressa nos órgãos colegiados, representativos do capital social de tradição organizativa e reconhecidos como responsáveis pela interlocução com o poder público e autorizado a efetuar as concertações das políticas públicas.

Ainda sobre as políticas de desenvolvimento rural e o desenvolvimento descentralizado para os pequenos municípios, merece destaque a agroindustrialização nos setores familiar, assentados, populações e comunidades tradicionais. Essa é fundamental para a geração de renda e para a dinamização das áreas rurais e das regiões nas quais se encontram muitos pequenos municípios do país. Entretanto, no caso da agricultura familiar, a sustentabilidade depende da rediscussão das normas sanitárias e exigências fitossanitárias, muitas das quais

funcionam como consolidação de oligopólios via barreiras de acesso e são inadequadas às escalas de produção da agricultura familiar e de agroindústrias de pequeno porte. Para além dos empreendimentos específicos da agricultura familiar, novos arranjos produtivos locais podem ser articulados, onde mesmo os grandes empresários possam processar a produção da agricultura familiar, somando-se forças para viabilidade econômica agroindustrial de ambos os segmentos.

Desafios para a retomada da abordagem territorial das políticas públicas para o desenvolvimento rural:

1. Aprofundamento do conceito de ruralidade com base nas diferentes tipologias e mudança das bases legais de sua caracterização, considerando principalmente a contribuição do rural na economia local.
2. Percepção dos territórios para além de produto da gestão, mas dinâmicos enquanto fenômeno social, cultural, econômico e produtivo, dentre outros fatores.
3. Fortalecimento do capital social dos territórios, com a implementação de uma política de formação social e política, bem como fortalecimento dos coletivos enquanto espaços coletivos de concertação das políticas.
4. Articulação das esferas federativas para o desenvolvimento local.
5. Integração de saberes populares às políticas públicas.
6. Superação das práticas clientelistas e fisiologistas.
7. Fortalecimento da autonomia dos sujeitos na base do desenvolvimento local.

Os princípios da representatividade, legitimidade e diversidade que regem a abordagem territorial buscam garantir uma participação real, sem privilégios e dirigismos disfarçados, tratando os diferentes enquanto diferentes, aplicando-se as regras e medidas para que os pequenos tenham direitos de fala e de voto igual aos grandes. Este exercício, naturalmente, exige grande esforço e muita determinação

política para fazer valer o diálogo e as decisões por consenso ou por disputas mediadas.

Há um vasto social a se mobilizar, que pode envolver as instituições de ensino e pesquisa, a juventude, as mulheres, as comunidades tradicionais, os comerciantes, os empresários, as cooperativas e associações, os movimentos sociais.

Faz-se necessário superar as ameaças de atrelamento dos movimentos sociais às razões de Estado, para não incorrer em seu arrefecimento e conseqüente cooptação de lideranças, para que não se tornem meros operadores de políticas públicas e abandonem as lutas, contra o próprio Estado que, por mais que seja do campo das esquerdas, tende a atuar de maneira conservadora, face aos seus compromissos com o capital.

A retomada e o fortalecimento da política de Territórios de Identidade e da Cidadania (coadunados, o mais possível, com as bacias hidrográficas) como unidades de planejamento e gestão do território, sob controle social, poderão auxiliar, sobremaneira, no ordenamento da ocupação e uso dos recursos naturais. E, sobretudo, esta política poderá se constituir numa estratégia eficiente para promover a descentralização do desenvolvimento, alavancando as potencialidades das regiões de características rurais, integradas basicamente por pequenos municípios (até 50 mil habitantes). Nos territórios deverão se articular, estreitamente, as ações e os órgãos públicos, federais, estaduais e municipais. Os coletivos deverão ser fortalecidos e contar com ampla participação social, garantindo a representação efetiva dos segmentos mais pobres da população.

## POLÍTICAS PARA O AGRONEGÓCIO

A expansão do agronegócio no Brasil se deu basicamente pela combinação de políticas governamentais vantajosas, em uma estratégia de elevado compromisso com o grande capital, associando a viabilização de crédito e a oferta de assistência técnica produtivista, demandante de intensa mecanização e utilização de insumos químicos e agrotóxicos. Tal política resultou em, de um lado, a ampliação

das fronteiras agrícolas, recordes de produção das principais culturas, e de outro, a crescente desigualdade social e econômica, pobreza rural e nas periferias urbanas, sobretudo de parcela da população rural evadida do campo, agudização do quadro de concentração das terras e ameaças à produção de alimentos saudáveis em quantidade, qualidade e preços justos para abastecer o mercado interno.

Se a prioridade da política para o rural brasileiro deve ser o fortalecimento dos mais necessitados, a proteção do meio ambiente e a inclusão social não se pode desconsiderar que a produção agrícola brasileira é dominada pelos grandes grupos do agronegócio, com forte presença dos grandes *traders* internacionais e principalmente voltado para a exportação.

O saldo da balança comercial do agronegócio brasileiro é positivo, mas as importações estão crescendo, mesmo sem considerar as importações de máquinas e implementos agrícolas. Do ponto de vista das exportações a falta de processamento é enorme, com os produtos in natura constituindo-se na maior parte dos fluxos: soja com 82% em grãos, café com 88% de café verde, 90% das exportações de frango in natura, 91% na carne suína e 99% das exportações de milho. A primarização é evidente.

As diferenças de valor entre as exportações de produtos agrícolas em forma primária e os mesmos produtos processados podem ser expressas na diferença de preços da soja e milho em grãos (2,9 mil dólares por tonelada) e as exportações dos mesmos produtos em forma de óleo que supera os nove mil dólares por tonelada.

Os países centrais protegem as suas agriculturas fixando tarifas maiores para produtos mais elaborados, porém as empresas de trading e os investidores financeiros desempenham um papel importante na determinação destes fluxos de comércio. As tarifas de proteção dos produtores dos países centrais do capitalismo são parcialmente compensadas pelos incentivos dados pelo governo brasileiro.

Um dos elementos de política que estimulam a primarização das exportações é a Lei Kandir. É óbvio que esse instrumento estimula a

exportação de produtos primários e reflete os interesses das *tradings* que controlam a comercialização de grãos no mundo. No entanto, a Lei estende os benefícios da isenção do ICMS para os produtos semielaborados e, ainda assim, cada vez mais as nossas vendas externas são intensivas em bens primários.

Portanto, o perfil indiferenciado dos produtos que integram a pauta das exportações agropecuárias do Brasil constitui uma opção política que tem refletido a subordinação das classes dirigentes do país aos interesses do capital externo expressos nas ações das *tradings* que controlam o comércio agrícola mundial.

A política de crédito agrícola deve ampliar e estimular a oferta de crédito para a agricultura familiar e inclusão social, porém deve-se evitar que a privatização plena do crédito, num contexto de total ausência de regulação do agronegócio, colocará o território do “fazendão do mundo” sob a gestão direta e plena do capital financeiro internacional, por meio das *tradings*.

Para nos contrapormos, propositivamente, ao avanço predatório da fronteira agrícola sobre nossos biomas, o crescimento da agropecuária – especialmente da pecuária bovina extensiva – deve se dar por meio do incremento da produtividade e da inibição da expansão horizontal, reduzindo ou, preferencialmente, zerando a pressão sobre nossos ricos ativos ambientais.

Nossa pecuária bovina tem condições de dobrar sua produtividade (de 45 para 90 Kg de carne-ec/ha), melhorando, para tanto, basicamente, o manejo dos solos e das pastagens, com o que será viável produzir a mesma quantidade de carne (9 milhões de toneladas/ano) na metade na área atualmente ocupada (200 milhões de hectares), reduzindo a pressão por novos desmatamentos e liberando terras para outras culturas. A recuperação dos 100 milhões de hectares de pastagens degradadas deve merecer prioridade. Para tanto, já há disponível um amplo estoque de tecnologias, que deverão ser ampliadas com mais investimentos em pesquisa e inovação.

Já a agricultura de grãos não necessita operar na lógica de mais produtividade, visto que isso significaria, fundamentalmente, avançar no

mesmo processo de dependência das grandes corporações transnacionais e de seus insumos agressivos ao meio ambiente. O que essa agricultura necessita mais é de mudança profunda no modelo de produção, adequando-se à sustentabilidade e focando na segurança alimentar e nutricional do povo.

Por outro lado, o país não pode se conformar com a condição de produtor e exportador de *commodities*, matérias-primas sem elaboração ou pouco elaboradas. Necessitamos de uma vigorosa política de incorporação de valor agregado aos nossos produtos, gerando, aqui, mais renda e empregos. Vencer as barreiras que os países centrais oferecem a uma tal política será um desafio enorme a superar.

Apoio especial também deverá ser dado à estruturação das cadeias produtivas, aos arranjos produtivos locais e à organização associativa dos produtores, notadamente dos pequenos produtores, povos indígenas e comunidades tradicionais, para a comercialização e a industrialização de sua produção, respeitando sua autonomia e estimulando as iniciativas de autogestão. Neste contexto, é importante fortalecer a economia solidária, fomentando o desenvolvimento local e territorial, com positivos impactos sobre a geração de renda e empregos.

Reestruturar e resgatar o papel da CONAB será fundamental para dar apoio a esse processo de alavancar o desenvolvimento local e territorial, dando suporte à organização de um mercado para os produtos da agropecuária sustentável e da sociobiodiversidade. Nessa linha, é relevante reativar o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e a PGPM (Política de Garantia de Preços Mínimos), entre outras medidas de apoio.

## **POLÍTICA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO (CT&I)**

Duas estratégias de desenvolvimento científico e tecnológico que impulsionam as inovações concorrem, disputam recursos e podem ser implementadas simultaneamente. A primeira, enfatiza a importância do potencial de

pesquisa tecnocientífica que temos para alavancar a inovação dentro das empresas brasileiras (com sua variada composição de capital nacional e estrangeiro) localizadas no país e, aumentando sua produtividade e competitividade, gerar emprego e salário e impactos econômicos e sociais positivos para os mais pobres. A segunda, destaca a necessidade de orientar parte do potencial de nossas instituições públicas mediante uma política cognitiva (que deve abarcar da educação à CTI) para alavancar a sustentabilidade (econômica, social, cultural e ambiental) das redes de empreendimentos solidários que estão surgindo na economia informal e, mediante a geração conjunta de conhecimento para reprojeter a tecnologia convencional, promover, inclusive mediante as compras públicas, a geração de trabalho e renda para as maiorias.

Como se sabe, entre 1950 e 1980 o investimento aumentou a uma taxa maior do que a do PIB, e o “padrão” de crescimento contemplou duas frentes básicas de atividade econômico-produtiva: a industrialização e a correspondente infraestrutura, incluindo a que derivou da intensa urbanização.

Três fontes de expansão foram importantes para levar a este crescimento industrial e do investimento: a expansão do mercado interno de produção e consumo de massa, a crescente demanda nacional e internacional por bens intensivos em recursos naturais e a necessidade de formação e ampliação da infraestrutura física (econômica e social). A pergunta-chave diante dessas evidências é: o forte dinamismo no processo de investimento que se verificou por intermédio dessas três fontes de expansão teve correspondência no âmbito tecnológico?

A despeito de avanços – importantes ainda que localizados –, o desenvolvimento tecnológico no parque produtivo brasileiro não ocorreu com o mesmo dinamismo. Tampouco aumentou a capacidade produtiva nos setores industriais mais dinâmicos e de maior intensidade tecnológica. Deixou de ocorrer uma “quarta frente de expansão”, que deveria atuar transversalmente às três primeiras aproveitando o processo de investimento induzido pela demanda cognitiva associada às demais

frentes de expansão. O processo de inovação suscitado pelo bom desempenho que elas apresentaram não ocorreu como se verificou nos países avançados no âmbito da indústria de transformação brasileira.

Em tempos de acelerada mudança tecnocientífica e feroz competição internacional pode-se concluir que faltou uma radicalização de políticas nacionais no sentido de uma “reindustrialização” que viabilizasse uma recomposição dinâmica da indústria brasileira dirigida à ampliação da participação, na estrutura industrial, de setores de maior dinamismo em termos de demanda e de tecnologia.

Além das grandes transformações estruturais que a economia capitalista vem enfrentando nos últimos anos, há de se considerar, do ponto de vista da Ciência, Tecnologia e Inovações (CT&I), os impactos das chamadas “inovações disruptivas”, que estão promovendo uma reestruturação territorial e organizacional da produção mundial de manufaturas, paralelamente a um crescente processo de concentração e centralização da produção em grandes corporações globais.

Dada a velocidade das mudanças tecnológicas recentes, países como o Brasil deverão realizar, para viabilizar aquelas duas estratégias, um importante esforço em pesquisa e de instalação de infraestruturas laboratoriais em nossas instituições públicas de ensino e pesquisa. Faz-se fundamental o dispêndio de recursos para impulsionar as inovações nas cadeias produtivas nacionais e na capacitação de sua mão de obra, abrindo dessa forma espaço para a diminuição de custos unitários, mudanças nos processos de trabalho etc. Dele dependerá uma base econômica sólida, dado que apoiada em um processo endógeno e dinâmico de inovação.

A política de CT&I implementada pelos governos Lula e Dilma, que privilegiou a primeira daquelas duas estratégias, não era diferente da prevalecente no cenário internacional. A difusão e a aplicação de novos conhecimentos nas empresas locais e a inovação foram vistas como fatores primordiais para o aumento da produtividade e a promoção do crescimento.

Foi explicitado nos planos nacionais que as políticas de apoio à inovação empresarial, que incluíam crédito tributário sobre o dispêndio de P&D e recursos não reembolsáveis para micro, pequenas e médias empresas deveriam ser mantidas. E que o fomento à relação da universidade e dos institutos de pesquisa públicos com a empresa, que caracteriza desde o seu surgimento a PCTI, devia continuar sendo prioridade.

Com base na compreensão do desafiador cenário internacional, os planos nacionais lançados no período de 2003 a 2016 identificavam a importância do investimento na formação de recursos humanos de alto nível e na acumulação de capital intangível: a incorporação de conhecimento na sociedade. Com o mesmo esforço, integravam a política de CT&I à política industrial para que as empresas estivessem estimuladas a incorporar a inovação em seu processo produtivo único, de forma a aumentar sua competitividade global.

Políticas sistematizadas em torno de programas e ações, materializaram-se no Plano de Ação de CT&I de 2007/2010 e na Estratégia Nacional de CT&I (ENCTI) de 2012/2015. Ambas com profícua articulação com a política industrial representada pela Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) de 2005/2007, pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) de 2008 /2010, e pelo Plano Brasil Maior (PBM) lançado em agosto de 2011, Projetos de Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) e os Projetos de Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo para o Complexo Industrial da Saúde, colocando as ações em CT&I como eixos centrais da política de governo. Além da criação da EMBRAPI como importante instrumento para a inovação.

O desafio lançado pelos planos e políticas mencionados acima exigiam reconhecer que, apesar de termos um enorme potencial em recursos naturais, não poderíamos nos contentar em sermos apenas exportadores de petróleo, minério e alimentos. A agenda deveria responder a uma nova dinâmica, ou seja, potencializar nossa capacidade científica e tecnológica, impulsionar inovações na indús-

tria, em manufaturas de alto valor agregado, reforçando nossa posição competitiva na produção e comércio mundial, com modelo de governança articulado. A intensa competição internacional implica que, sem investimentos em ciência, tecnologia e inovação, o Brasil dificilmente alcançará o desenvolvimento sustentável, no qual a competitividade não dependa da exploração predatória de recursos naturais ou humanos.

Por outro lado, em que pese o esforço das instituições públicas de ensino e pesquisa de formar um número muito significativo de pesquisadores e pesquisadoras aptos a fazer P&D nas empresas, ao ambiente propício para a inovação empresarial (demanda aquecida e salários crescentes) e a destinação de um considerável recurso público para este fim, as empresas não atuaram como esperado. Guiadas pelos sinais de um mercado periférico de um país culturalmente dependente – onde tudo o que se fabrica aqui já era produzido no “norte” com as tecnologias lá desenvolvidas –, as empresas, quando inovam, adotam como comportamento economicamente racional a compra de novas máquinas e insumos mais modernos. De fato, são poucas as exceções em que elites de poder econômico ou político de países periféricos lograram, por intermédio do Estado, fechar o círculo virtuoso que vai da pesquisa tecnocientífica até a produção autônoma de bens e serviços.

Tivemos uma grave inflexão a partir do golpe, com a extinção do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, vinculando sua missão à das Comunicações, o que ocasionou a desarticulação do sistema e certamente está elevando, ainda mais, as assimetrias existentes entre nossa economia e a dos países desenvolvidos. A agenda neoliberal tardia e o ajuste fiscal ortodoxo estão impondo uma forte restrição aos investimentos, perda de recursos orçamentários, inclusive do maior fundo de apoio à ciência no Brasil o FNDCT (Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), retrocessos na área de crédito e de recursos para impulsionar as atividades de pesquisa.

## POLÍTICA COGNITIVA NÃO HEGEMÔNICA

É preciso também fortalecer um conhecimento técnico, científico e de inovação não hegemônico. Destaque-se que a dinâmica tecnocientífica global é crescentemente motorizada pelas empresas transnacionais, que cada vez mais controlam o que ainda se denomina pesquisa científica e monopolizam o que ainda se designa por desenvolvimento tecnológico.

No que se refere à segunda daquelas duas estratégias, cuja originalidade no âmbito mundial, a relevância para redução da desigualdade, a dificuldade de capacitar e motivar seus beneficiários e a necessidade de articulá-la com outras políticas públicas (em especial as da área social) e com a utilização do poder de compra do Estado, demandaram grande inventividade. Buscando a criação de um ambiente favorável, foram criadas, no MCTI, a Secretaria de C&T para a Inclusão Social e no MTE, a Secretaria Nacional de Economia Solidária. E, junto a esses dois pontos de apoio, cognitivo e organizativo, respectivamente, envolveu-se o Banco do Brasil, no âmbito da Rede de Tecnologia Social, para viabilizar linhas de crédito específicas, e a Caixa Econômica Federal, para abrir espaço para a compra pública de bens e serviços. Entre outros fatores, talvez tenha sido em função do relativo sucesso que alcançava o processo de ampliação do emprego formal, de um lado, e a escassa compreensão por parte da comunidade de pesquisa, que permaneceu hegemônica na elaboração da PCTI, da importância dessa estratégia, por outro, que sua implementação perdeu força já na segunda metade dos anos 2000.

As políticas de CT&I, como políticas-fim, devem ir além dos impactos sobre a produtividade, tendo também objetivos mais gerais de colocar à disposição dos cidadãos um conhecimento que cumpra com seu anseio genérico de conhecer. Nesse sentido, ela pode ser entendida como fortemente associada à política de educação e ao que se denomina política científica.

Um dos desafios destas políticas é superar o controle e domínio das empresas transnacionais sobre o dinamismo da CT&I, assim como sobre as pesquisas e ações que levam à de-

terioração programada, obsolescência planejada, consumismo exacerbado, militarização imperialista e degradação ambiental; e pelo conseqüente agravamento da desigualdade econômica e da injustiça social que estamos presenciando no planeta.

Desta forma, há de estimular programas que ampliem sua concepção não hegemônica de uma política-fim, cuja meta histórica tem praticamente se resumido a um acúmulo de conhecimento segregado nas chamadas ciências duras orientado pela dinâmica tecnocientífica mundial presidida pelas grandes corporações.

Um dos aspectos desta dimensão não hegemônica da política de CT&I deve considerar que, arrancada de investimento capitaneada pelo Estado por meio dos projetos necessários para desobstruir os gargalos sociais, econômicos, produtivos e de infraestrutura que impedem nosso desenvolvimento, terá que se orientar cada vez mais, a começar pelos segmentos de produção de bens e serviços de maior impacto, pela meta de geração de “trabalho e renda” para mobilizar esses empreendimentos.

No caso brasileiro, mais do que nos países de capitalismo avançado, os casos exitosos de desenvolvimento tecnocientífico ocorreram onde não era possível roubar, copiar ou comprar tecnologia e foram custeados, ou foram iniciativa, do Estado.

## DESAFIOS PARA RECUPERAR DISTÂNCIA TECNOLÓGICA

O enfrentamento dos grandes desafios à inovação não pode ser deixado totalmente a cargo do mercado, exigindo ações articuladas que envolvam os principais atores do sistema, com investimentos de longo prazo e definições de estratégias. Esta é uma questão de Estado.

### Desafios para retomar a estratégia de CT&I

O fortalecimento do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação é um dos objetivos principais de uma política de competitividade sistêmica, principalmente diante

de nossa baixa diversidade produtiva, com necessidade crescente de investimentos em diferentes setores. Temos que assegurar a configuração de políticas com instrumentos adequados, que ajudem a nova revolução tecnológica, mesmo diante do quadro de reduzido crescimento e baixas taxas de investimento. Existe um esgotamento do padrão anterior, que reflete os limites do tipo de especialização, sendo urgente retomar o tema das mudanças estruturais com uma agenda de políticas voltadas para impulsionar a ciência brasileira e a inovação.

Neste sentido, as futuras propostas de políticas governamentais para o Brasil devem ter, como ponto de partida, a recriação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, o que permitirá recompor, de forma integrada e articulada com os principais atores, o sistema nacional de CT&I para o enfrentamento dos grandes desafios, presentes no cenário mundial.

A análise dos programas de inovação de vários países aponta para fatores essenciais para o dinamismo e para o sucesso de sua atividade inovativa. Nesse sentido, precisamos continuar a empreender esforços para superar nossa dualidade ou forte heterogeneidade tecnológica, com a coexistência de setores com alta produtividade em contraponto a setores com abundância de mão de obra pouco qualificada, que inibe nossa produtividade média e reduz o excedente como proporção da renda.

É importante considerar que, apesar do esforço investido, o Brasil ainda se encontra em um nível intermediário de desenvolvimento. Muito foi realizado, mas precisamos:

1. avançar na infraestrutura para pesquisa e desenvolvimento em áreas em que o processo de inovação terá que ser autóctone, como é o caso daquelas relacionadas ao uso racional dos nossos recursos naturais e humanos, e à solução dos problemas crônicos que apresenta nossa sociedade visando a diminuição das desigualdades sociais e regionais;
2. ampliar as iniciativas de formação, qualificação, atração e retenção de recursos humanos orientando-as preferencialmente para essas áreas;

3. apoiar a criação de empresas de base tecnológica e o fortalecimento da capacidade de inovação dos fornecedores nacionais de bens e serviços de modo a permitir o atendimento dos requisitos de conteúdo local na indústria;

4. apoiar a diversificação de empresas e grupos econômicos de capital nacional para atuação nos segmentos mais intensivos em tecnologia e escala;

5. criar as condições necessárias para a constituição, no Brasil, de centros de engenharia e de pesquisa dos principais fornecedores nacionais e internacionais nas cadeias mais estratégicas para o desenvolvimento nacional.

Paralelamente a este processo, precisamos recompor as fontes de financiamento e novos instrumentos, que reforcem o papel da FINEP e do Cnpq como executores prioritários das políticas, além de redefinir o papel dos Institutos vinculados ao MCTI, concedendo um maior protagonismo na geração de conhecimento para o sistema.

A perspectiva permite avaliar concretamente as insuficiências de capacidade produtiva em termos de setores e subsetores de atividade econômica, mostrando que, no caso brasileiro, os que causam as maiores preocupações são os da indústria de transformação e, dentro da indústria, os subsetores em que a demanda cresce de forma veloz e a tecnologia e a inovação são ativos fundamentais.

De fato, examinando-se os déficits na balança comercial por esse prisma, os argumentos sobre suas causas passam a ser examinados pelo ângulo dos relativos “esvaziamentos” na matriz de insumo-produto no que se refere à produção nacional em setores de rápido aumento na demanda e intensivos em tecnologia.

### Objetivos de política para CT&I

Alguns objetivos fundamentais precisam ser reforçados na retomada de uma política efetiva de desenvolvimento tecnológico e inovação:

1. Expansão e Consolidação do Sistema Nacional de CT&I com a recuperação do Minis-

tério de Ciência e Tecnologia, integração das universidades e centros de pesquisa;

2. Intensificar a Formação de Recursos Humanos qualificados, enquanto elemento de sustentação da política de CT&I para a geração, aquisição e difusão de conhecimentos em setores estratégicos;

3. Expandir a promoção da inovação tecnológica nas empresas, outro braço do sistema que continuará com frutos de longo prazo, por meio da inovação nas empresas e reforço da política industrial;

4. Retomar o apoio à pesquisa, desenvolvimento & inovação em áreas estratégicas que terão, inevitavelmente, impacto nas próximas décadas, como: a criação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (CEMADEN); Reator Multipropósito (RMB), fundamental para atender a demanda por radioisótopos para aplicação médica; Projeto de Luz Síncrotron SIRIUS, que permite desvendar a estrutura dos materiais com impacto direto na indústria, agricultura, saúde e serviços; o Laboratório de Integração e Testes (LIT/INPE), infraestrutura completa para montagem e qualificação de satélites também utilizada para ensaios nos setores automotivo e eletroeletrônico; e a aquisição do supercomputador mais rápido da América Latina, Santos Dumont, instalado no instituto de pesquisa científica federal (LNCC), uma parceria com o governo francês por meio da ATOS/BULL. Deve-se destacar também a aquisição do satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas, que se encontra ameaçado pela política de privatizar sua utilização, representando um retrocesso para a inclusão social por banda larga e aplicação militar estratégica.

5. Consolidar o apoio às ações de C&T para o desenvolvimento social, que ainda estarão impactando gerações futuras como consequência da popularização e difusão de tecnologias inclusivas, como exemplo, o Centro Nacional de Referência em Tecnologias Assistivas voltado às pessoas com deficiência e baixa renda; os eventos de popularização da ciência; instalação de diversos Centros Vocacionais espalhados pelo Brasil; ampliação da banda

larga – levando conectividade a áreas remotas; e a prática exitosa da Olimpíada de Matemática OBMEP descobrindo talentos nacionais.

No que respeita à segunda estratégia, merecem destaque as seguintes diretrizes de ação para a alocação do potencial cognitivo e material do complexo público de ensino e pesquisa:

1. Criar um ambiente institucional capaz de orientar o aproveitamento e expansão do potencial tecnocientífico de acordo com as prioridades governamentais relativas às áreas já mencionadas; estabelecer convênios com as universidades e institutos públicos de pesquisa com vistas a apoiar a elaboração de políticas públicas e as decisões governamentais; deter o processo de sucateamento dos institutos de pesquisa e apoiar sua participação no atendimento das demandas cognitivas embutidas nas necessidades das maiorias; promover a autonomia universitária, inclusive no financiamento, visando à formação de pessoas qualificadas para atender a essas demandas;

2. Apoio às incubadoras tecnológicas de empreendimentos solidários: intensificar o apoio às incubadoras existentes nas universidades e criar novas incubadoras em parceria com universidades, centros de pesquisa e outras organizações;

3. Financiamento público à atuação de pesquisadores em empreendimentos solidários: com a intermediação das incubadoras de cooperativas e de outros arranjos organizacionais, se deverá promover a participação de doutores, mestres, graduados e estudantes de graduação em processos de Adequação Sociotécnica e desenvolvimento de Tecnologia Social necessários para conferir sustentabilidade a estes empreendimentos e aproximar as agendas de ensino e pesquisa do complexo público de ensino e pesquisa às suas demandas;

4. Formação em gestão e elaboração da política cognitiva: capacitar gestores envolvidos com a política cognitiva no âmbito governamental e dos movimentos sociais a partir de uma perspectiva baseada em temas relacionados à economia solidária e à tecnologia social e a sua aplicação à gestão pública e social;

5. Democratização e popularização do conhe-

cimento tecnocientífico, a fim de despertar o interesse da sociedade e das futuras gerações para a importância da tecnociência para o desenvolvimento e a participação da população em geral e, especialmente, dos trabalhadores, na elaboração da política cognitiva;

6. Incentivo à participação feminina na elaboração da política cognitiva: estimular o envolvimento das profissionais integrantes das universidades e centros de pesquisa públicos e das militantes dos movimentos sociais no processo de tomada de decisão acerca das prioridades de desenvolvimento tecnocientífico;

7. Apoio à P&D relacionada às atividades de baixa emissão de carbono: criar condições para atração e implantação de empresas de baixa emissão de carbono.

## SEM ENERGIA NÃO HÁ DESENVOLVIMENTO

Um primeiro tema fundamental para o desenvolvimento do país é a produção, transmissão e distribuição de energia que assegurem o fornecimento suficiente de forma limpa, eficiente e sustentável. Sem uma boa estratégia de fornecimento de energia o país não tem como se desenvolver de modo satisfatório.

No período recente, porém, a política implementada pelo Golpe coloca em risco a infraestrutura energética do país ao promover a privatização de dois dos seus principais pilares, a PETROBRAS e a ELETROBRAS.

Na onda das privatizações em curso, um argumento comum para justificá-las tem sido suprir o caixa do governo durante o período recessivo. Porém, nos momentos de grave crise econômica como a que atinge o Brasil, o preço dos ativos cai fortemente por conta do arrefecimento da demanda ou porque as empresas estão endividadadas, implicando, portanto, a venda do patrimônio em uma perda enorme de capital público. O caso da energia elétrica e do petróleo ilustram esse ponto. Capital público construído durante anos passa a ser sucateado, vendido a preços bem abaixo dos que prevalecem em tempos de normalidade, cons-

tituindo-se em crime econômico, no mínimo, especialmente quando se trata de setores que deveriam prevalecer sob controle estatal.

Por isso, entre as estratégias que serão aqui apresentadas, destacamos como principal a reversão dos processos de privatização da PETROBRAS e da ELETROBRAS, para o que se deve mobilizar a população – que demonstra sensibilidade ao tema, como aferiu recente pesquisa do Datafolha onde 70% dos brasileiros se dizem contrários à privatização de serviços públicos, que conta com o apoio de apenas 20% da população.

Energia é fator fundamental para o desenvolvimento, especialmente o industrial que, por sua vez, é a base para o desenvolvimento científico, tecnológico e de engenharia para todos os países e, como tal, é alicerce central do processo contínuo de criação de empregos, da estabilidade social e, por fim, da própria soberania das nações. Há de se considerar também o conjunto de aspectos do desenvolvimento, além da produção, com seus impactos sobre a sustentabilidade e o bem viver das pessoas.

Não há dúvidas, no entanto, de que os conflitos entre os usos das terras e das águas e sua utilização econômica encontram um palco especial nos empreendimentos energéticos, sejam os hidroelétricos, sejam os renováveis ou fósseis, como petróleo e gás. Combinar a produção de energia e a preservação das terras e águas é um desafio que o Brasil que o Povo Quer deve manter sempre em seu horizonte.

## MATRIZ ENERGÉTICA LIMPA

O Brasil conta com uma matriz energética com forte presença da energia hidroelétrica – tanto por meio de grandes usinas como de pequenas centrais hidroelétricas – das fontes primárias de biomassa, como o etanol; processamento de resíduos orgânicos e a lenha; crescente presença das renováveis, como a eólica e solar; com uma pequena utilização de carvão e nuclear. O petróleo e o gás natural, como fontes primárias de energia, têm no Brasil uma participação menor do que em

outros países por causa do tamanho da contribuição da energia hidroelétrica.

A prioridade da expansão das fontes primárias de energia no Brasil deve ser o crescimento das fontes renováveis – solar, eólica e biomassa –, de maneira descentralizada, prezando acima de tudo a sustentabilidade social e ambiental, colocando a população também como produtora de energia. Há um animador crescimento da energia eólica no país, complementar à hidrelétrica, embora ainda pequena em relação ao potencial.

Mesmo que haja uma tendência de crescimento das energias renováveis, especialmente a eólica e a solar, o papel do petróleo e do gás natural como fonte primária de energia continuará sendo muito importante. É por isso que esses produtos não são mercadorias quaisquer, sendo tratados como produtos estratégicos pelas grandes potências mundiais, com seu acesso sendo motivador de muitos conflitos geopolíticos no passado e no presente.

Petróleo e gás natural são – e serão ao longo de todo este século XXI – fontes primárias muito importantes (as mais importantes até 2040, pelo menos) de energia para a humanidade.

Entre as fontes não renováveis, a energia nuclear, que representa cerca de 2% da potência elétrica brasileira, é a única que não emite gases do efeito estufa. Entretanto, inspiram preocupação os acidentes, como o dos reatores japoneses em Fukushima, atingidos pelo terremoto seguido de tsunami, além do passivo ambiental representado pelo armazenamento dos combustíveis usados e pelas próprias instalações, contaminadas por centenas de anos. A energia nuclear, além de ser fonte de energia para geração elétrica pelo aproveitamento da fissão do urânio, pode ser usada na propulsão naval (em geral de submarino e porta-aviões) e ter uso militar como o explosivo mais terrível conhecido, usado pelos norte-americanos sobre o Japão no fim da Segunda Guerra Mundial e como ameaça sempre presente na conjuntura geopolítica internacional.

O Brasil abdicou de fazer a bomba nuclear pela Constituição e por três acordos internacionais – o Tratado de Tlatelolco, latino ame-

ricano; o Acordo Tripartite com a Argentina e a Agência Internacional de Energia Atômica; e o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, de âmbito mundial.

No governo Lula o Brasil não aceitou a alteração deste tratado, proposta pelos EUA, que permitiria abrir o acesso à tecnologia de enriquecimento do urânio, desenvolvida no projeto do submarino nuclear brasileiro. Este projeto está em andamento, complementarmente à colaboração com a França assinada no governo Lula, incluindo a construção de submarino. Finalmente, as radiações nucleares têm aplicações, especialmente na medicina. No governo Lula foi retomada a construção de Angra 3 – o segundo reator do polêmico Acordo Nuclear com a Alemanha no governo do general Geisel.

### Como gerar energia limpa, barata e renovável

A geração de energia limpa foi reforçada nos anos recentes a partir do aproveitamento do vento e do sol, cujas usinas e indústria tiveram estímulo decisivo com a realização de leilões federais anuais, e com a exigência de produção local de aerogeradores e dos painéis solares.

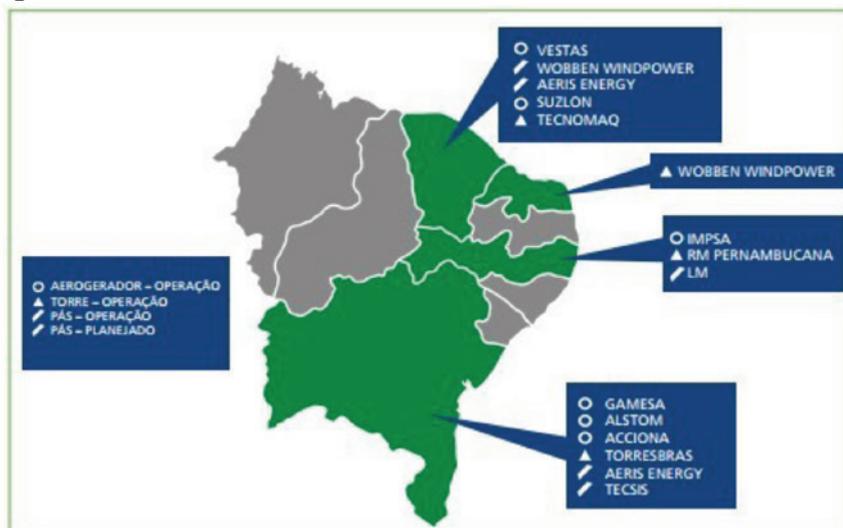
A energia solar no mundo vem apresentando um crescimento extremamente acelerado, o qual se beneficia da ampla e contínua queda no preço do painel solar e no seu custo de produção, especialmente observado nos últimos anos quando a China entrou fortemente no setor.

O custo da energia eólica caiu muito no governo Dilma e a sua capacidade instalada ultrapassou a da energia nuclear (Angra 1 e 2). A solar tem ainda um uso pequeno, mesmo para aquecimento de água, que é a mais simples forma de utilização desse recurso, incluída em parte das edificações do Programa Minha Casa Minha Vida, mas apresenta um futuro muito promissor com o uso de sistemas fotovoltaicos.

A fonte solar trilha o mesmo caminho de sucesso da fonte eólica. No Brasil, recentemente a geração solar alcançou 1 GW instalado. Pode parecer pouco, especialmente se compararmos com a geração eólica que ultrapassou 12 GW, porém há imenso espaço de crescimento. Vale lembrar que o pior local do Brasil, localizado em SC, em termos de radiação solar, é 30% melhor do que a mais bem posicionada região da Alemanha, que ainda é relevante, figurando na 3ª colocação no ranking mundial com 40 GW instalados.

O crescimento da fonte solar, assim como a fonte eólica, foi aproveitado como uma alavanca para a construção de uma cadeia produtiva industrial destes setores no Brasil. Este resultado positivo foi construído a partir de uma metodologia de credenciamento de painéis solares e de equipamentos eólicos específica junto ao BNDES, ou seja, só podiam tomar recursos no banco público aqueles que atendessem às metodologias. Com esta regra, que atraiu diversas indústrias para o país, mais de R\$ 1,5 bilhão de investimentos foram garantidos, como a seguir.

Figura 1 - Investimentos nas cadeias industriais solar e eólica no Brasil



Fonte: BNDES e Abeólica

Tais equipamentos de usinas solares e eólicas só recebem financiamento incentivado pelo BNDES se forem comprovadamente produzidos no Brasil. Como, em geral, o banco apoia estes projetos com 50% a 60% do total do investimento, o que inclui máquinas, equipamentos, obras civis, entre outros itens, a exigência de produção no país se torna relevante e decisiva para que essas usinas sejam produzidas com maquinário nacional, e, em muitos casos, no Nordeste, contribuindo com o desenvolvimento regional.

Além de se expandir por leilões federais, as fontes solar e eólica devem ser incentivadas por meio da Geração Distribuída (GD). Além de ser outro vetor de demanda para sua expansão, a GD possui como vantagem ter um baixo custo de transmissão, pois tende a ser instalada próxima do centro consumidor, reduzindo a pressão sobre o sistema de transmissão. Este é um grande vetor de expansão, principalmente se observarmos que há apenas 210 MW de potência instalada de GD no país.

Um dos programas de descentralização da geração elétrica que deve ser estimulado refere-se à participação comunitária na geração solar, expandindo programas de placas solares em implantação do Minha Casa Minha Vida e outros, de forma que seja possível a geração, tanto para consumo próprio como para a venda para o sistema de distribuição, de forma a reduzir os custos de energia elétrica para comunidades de baixa renda. Cada telhado pode ser “uma fonte de água (cisternas) e pode ser uma usina de geração de energia e renda para as famílias”.

Outro vetor de expansão é a geração de energia em regiões ainda não conectadas ao resto do país, chamado de sistemas isolados, como diversas partes da região Norte do Brasil. Aproveitar para disponibilizar energia barata, confiável e limpa, como a geração híbrida de solar e biogás, por exemplo, é uma grande oportunidade para o país.

Contudo, os desafios da indústria eólica e solar não devem ser deixados de lado. Para a eólica o maior desafio é a internacionalização de sua cadeia produtiva, exportando sobretudo para a América Latina. Para a indústria solar é funda-

mental que seja corrigida uma distorção que privilegia a importação dos painéis fotovoltaicos. O imposto de importação para a placa solar pronta é menor do que o que incide sobre quem vai importar parte dos componentes para fabricar a placa no Brasil. É um erro e um viés pró-importador que deve ser, no mínimo, eliminado.

É necessário avançar na cadeia industrial em equipamentos “portadores de futuro”, o que no caso solar é representado pelo investimento em baterias e na terceira geração solar (filmes finos). É preciso aprofundar as pesquisas para gerar maior eficiência nestes setores promissores e que são alvo de uma verdadeira corrida pela ponta tecnológica.

É preciso garantir a complementaridade com fontes de energia renovável com fontes de geração baratas e portadoras de futuro, como sinaliza ser o caso de usinas térmicas com gás natural do pré-sal, com baixíssimo custo de produção, além de promover uma ampla discussão sobre o interesse na conclusão de Angra 3, haja vista que é uma fonte de energia barata, com tecnologia controlada pelo país e com bilhões de reais já investidos, mas vai na contra-mão das tendências internacionais atuais.

### **Energia hidroelétrica e geração térmica**

O sistema gerador de energia elétrica no Brasil combina a geração hidroelétrica com a termoelétrica, principalmente movida a gás natural, mas também o mais caro e poluente óleo combustível. Hoje mais de 40% da energia contratada vem de termoelétricas, sendo a metade destes a óleo combustível.

Os despachos das termoelétricas foram fundamentais para evitar a crise de oferta de eletricidade nos últimos anos, quando a situação hidrológica se tornou dramática, motivada principalmente pelos efeitos do desmatamento da Amazônia, como alertado por muitos climatologistas. O fenômeno já se fazia evidente há mais de dez anos, com as hidrologias declinantes do Rio São Francisco, por exemplo, demonstrando a necessidade de combinação de uma intervenção sobre o sistema elétrico, ao mesmo tempo em que a recuperação das

bacias para reverter a perda hídrica.

Na energia elétrica houve um descompasso entre a expansão da geração hidroelétrica e o aumento do consumo de eletricidade por consumidores residenciais e de serviços, que só não se concretizou numa grande crise depois de 2015, devido à redução da demanda, principalmente a industrial, decorrente da recessão que se abateu sobre o país. Mesmo que a capacidade instalada tenha crescido mais do que a demanda, ela não representa a oferta, que depende muito mais da capacidade efetiva que, no caso das térmicas, é muito menor do que a capacidade instalada.

A geração passou a consumir mais as reservas hídricas acumuladas, intensificando o uso das térmicas para poupar a água disponível com a crise hidrológica de falta de chuvas, com fortes efeitos sobre os preços e custos do sistema, além de aumentar os impactos ambientais negativos com a emissão de carbono.

A oferta de eletricidade passou a depender mais fortemente das termoeletricas, com custos mais elevados, onerando os consumidores com a utilização das chamadas bandeiras tarifárias hoje em vigor. As termoeletricas não foram projetadas para serem acionadas como base do sistema, mas apenas de forma intermitente, levando a um grande impacto na formação dos preços e custos do sistema elétrico.

A expansão das hidroelétricas foi limitada, particularmente no que se refere à construção de novos reservatórios de água, devido aos seus impactos ambientais, especialmente sobre a Floresta Amazônica, já sob efeito de grande stress hídrico devido ao desmatamento. As novas usinas construídas nos governos Lula e Dilma, como Jirau e Santo Antônio, no Rio Madeira, e Belo Monte, tinham reservatórios de dimensões muito reduzidas, porque são usinas a fio d'água.

Apesar da pressão da FIESP, o governo Dilma renovou as concessões das hidroelétricas mais antigas, cujo ativo já se encontrava amortizado, possibilitando a redução de tarifas, porém com efeito sobre as finanças destas usinas, especialmente do grupo ELETROBRAS, que

reduziram seus investimentos.

No que se refere à energia elétrica, os principais resultados da política energética dos governos Lula e Dilma podem ser destacados em relação ao:

1. Programa Luz Para Todos, que permitiu que mais de 10 milhões de pessoas tivessem acesso à eletricidade sem ônus;
15. Processo de interrupção das privatizações do setor elétrico;
16. Processo de mudança do marco regulatório do petróleo e gás natural no país depois da descoberta do petróleo no Pré-Sal.

No aspecto institucional e de agências reguladoras, muito valorizadas pelos neoliberais, os governos Lula e Dilma mantiveram a Agência Nacional de Petróleo (ANP) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), embora sem o mesmo papel na política energética, enquanto o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) e a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) tiveram papel muito ativo.

A partir de 2003 o governo Lula interrompeu a privatização do setor elétrico e retomou-se o planejamento com a criação da Empresa de Pesquisa Energética. Criou-se o Programa Luz para Todos de universalização sem ônus para a população pobre beneficiada. Entretanto, há problemas não resolvidos, vários deles herdados do processo de privatização e que não foram revistos no início do governo Lula.

Tem ocorrido a interrupção de linhas de transmissão que trazem a energia elétrica por longas distâncias. Itaipu (binacional, com o Paraguai) e Tucuruí são as duas maiores hidrelétricas. De Itaipu ao eixo Rio de Janeiro-São Paulo há mais de 1000 km. A distância de Tucuruí é maior. A transmissão da energia de Itaipu, interrompida em 2009, acarretou o desligamento de várias cidades de alguns estados por algumas horas. O efeito é como uma série de pedras de dominó que caem uma por cima da outra. O desligamento é correto, pois evita danos a equipamentos e perdas de transformadores por sobrecarga. Ademais, houve quedas de energia na distribuição dentro das cidades fei-

tas por uma variedade de empresas, muitas privatizadas. Não se trata de falta de energia, como a que levou ao racionamento em 2001, pois hoje há capacidade instalada suficiente, incluindo as usinas termoelétricas.

Como evitar a repetição dessas interrupções? Não há sistema tecnológico com 0% de falhas. O que pode ser feito é minimizá-las. Primeiramente, resolver o problema do atraso de obras de linha de transmissão vítimas da Lei 8666, que entrava o setor público e não resolve a questão da corrupção patrocinada pelos empreiteiros. Por outro lado, há a perspectiva de desenvolvimento no país de tecnologia de redes elétricas inteligentes, seja para fazer uma gestão melhor das redes, seja pela inclusão da geração distribuída por células fotovoltaicas, por exemplo. Mas, eliminar o uso da transmissão de longa distância seria uma bobagem. O sistema interligado permite otimizar o uso da geração hidrelétrica, muito importante no Brasil, embora cada vez mais complementada por outras fontes.

Por outro lado, não se avançou muito em políticas de redução de perdas na distribuição e transmissão, ampliação da geração distribuída e reavaliação do manejo dos reservatórios, além da desoneração de produtos com mais eficiência energética no consumo.

## ELETROBRAS

O governo Temer aceleradamente quer privatizar a ELETROBRAS, com objetivos alegadamente fiscais, de curto prazo, desprezando a relevância do controle social sobre uma empresa estratégica de um setor fundamental no processo de desenvolvimento.

A ELETROBRAS é uma concessionária de serviços públicos e uma empresa tão estratégica quanto a PETROBRAS. Tem 47 usinas hidroelétricas, 114 térmicas e 69 eólicas, com capacidade de 47.000 MW, o que a faz seguramente a maior geradora de energia elétrica do planeta. A empresa também atua na distribuição e transmissão de energia.

Como fornecedora de um serviço essencial-

mente público, a razão principal da ELETROBRAS não é o lucro direto, mas o atendimento das necessidades da população – especialmente aquela de baixa renda, que depende de tarifas subsidiadas – e das próprias indústrias e demais empresas, que necessitam de fornecimento regular e confiável desse serviço e podem se tornar menos competitivas com o aumento de tarifas, além de reféns do interesse de grupos financeiros internacionais de caráter rentista.

Sem dúvida, a conta de eletricidade vai ficar mais cara, pois a ELETROBRAS, historicamente, dá lances mais agressivos nos leilões, regulando para baixo o preço da tarifa. Por priorizar o interesse público, foi a empresa que viabilizou as grandes usinas hidrelétricas, apesar da participação do capital privado (altamente subsidiado pelo BNDES) também investido nesses empreendimentos. Diversos outros problemas poderão advir dessa privatização, como a venda da Chesf, que colocará em risco o controle do uso de todo o rio São Francisco.

## Propostas para o novo governo na área de energia elétrica

O Brasil que o Povo Quer propõe para a área de Energia Elétrica:

1. Anular a privatização do Sistema ELETROBRAS, caso a proposta seja aprovada, por meio de um Referendo Popular amplo que anule medidas recentes antipopulares, como as Reformas Trabalhista e da Previdência, o Teto dos Gastos, a TLP (BNDES) e a privatização da ELETROBRAS e do Pré-Sal.
2. Realizar relevante capitalização da ELETROBRAS para reforçar sua liderança na geração, distribuição e transmissão de energia no país, de modo a iniciar ou concluir projetos estratégicos.
3. Suspender o processo de privatização de distribuidoras da ELETROBRAS, com subsídios cruzados e reversão da gestão, para garantir operação mais eficiente destas distribuidoras.
4. Tornar a ELETROBRAS líder do processo de *Smart Cities*, veículos elétricos e Internet das

Coisas. Com a geração distribuída e a crescente inserção nas redes de média e baixa tensão da energia elétrica advinda de fontes diversificadas, as concessionárias de distribuição terão grandes desafios relacionados à tarifação e à manutenção da oferta de energia em níveis adequados. Enfrentar esses desafios requer também levar em conta a demanda pelo carregamento de veículos elétricos, que, apesar de ainda ser irrisória no Brasil, deverá crescer muito e seguir a tendência de outros países.

5. Retomar a realização de leilões públicos federais, com a realização de, no mínimo, 2 leilões, garantindo demanda por todas as fontes (eólica, solar, PCH, UHE, térmicas, resíduos sólidos, biogás, energia das marés e nuclear), anulando as propostas liberalizantes contidas na Consulta Pública 33, que trará instabilidade a um setor fundamental da economia brasileira se implementada.

6. Restabelecer a TJLP como indexador de custo do BNDES, oferecendo condições de prazo e teto de participação diferenciadas para fontes de geração de energia mais limpas, como a solar, eólica, resíduos sólidos e biogás.

7. Deliberar sobre o projeto de geração de energia e logística do Tapajós a partir de um processo participativo que incorpore o planejamento territorial e a prática da gestão social local.

8. Criar uma tarifa neutra para dividir de forma equilibrada entre os atores do setor de energia (geradores, distribuidores e consumidores) os prejuízos causados pelo despacho térmico, eliminando o PLD como referência e eliminando o GSF como um grave problema do setor.

9. Fomentar a geração de energia distribuída, especialmente solar e em sistemas isolados.

10. Nos segmentos de transmissão, é preciso garantir o adensamento da rede e investimento em tecnologias de futuro, como controladores de demanda, enquanto que no segmento de distribuição, deve-se incentivar redes “inteligentes” a partir de uma compensação por estes investimentos na revisão tarifária periódica da ANEEL.

11. Realizar grande projeto de eficiência energética, voltado a prédios públicos e privados, unidades comerciais e de serviço, além da indústria nacional, a qual deve ser conjugada com a política industrial e tecnológica nacional (INMETRO deve ser acionado).

12. Incentivar a geração térmica a partir de resíduo, seja ele biomassa ou resíduo sólido (lixo) urbano. A geração a partir da biomassa já tem apresentado excelentes resultados com a utilização do bagaço e de pontas de cana-de-açúcar. Além desse, outros resíduos de origem vegetal têm grande potencial de serem aproveitados.

## PETRÓLEO E GÁS NATURAL

### HIDROCARBONETOS SÃO PRODUTOS ESTRATÉGICOS

Vem do pré-sal brasileiro mais da metade da produção nacional de petróleo. Há hoje uma clara percepção do grande potencial da produção destes reservatórios, principalmente em função da sua competitividade, com baixo custo e seu gigantesco tamanho. É a maior fonte de petróleo novo do mundo pelos próximos anos e, portanto, alvo da cobiça de interesses internacionais e de movimentações geopolíticas. EUA e China estão em disputa aberta pela riqueza nacional, com as empresas europeias já aqui presentes.

Mesmo antes das descobertas do pré-sal, a história da PETROBRAS foi pautada pela disputa entre os interesses privados e públicos na apropriação da renda petrolífera. Um dos elementos básicos dessa disputa era a caracterização do petróleo como uma mercadoria qualquer ou como um produto estratégico, com grandes interesses geopolíticos, motivando as decisões referentes a ele. Há aqueles que consideram que o petróleo é uma mercadoria qualquer, que vai acabar nos próximos anos e, portanto, é necessário acelerar a sua retirada do subsolo para transformá-lo em renda monetária, o mais rápido possível. Esse é o pensamento do atual governo.

Há aqueles outros que consideram o petróleo

como um produto estratégico, cujo acesso é fundamental para a soberania nacional e sua utilização econômica deve ser orientada por definições de longo prazo sobre a apropriação de partes da renda petroleira pelo Estado e pelo setor privado, sempre sujeito ao controle social. Assim pensam as grandes potências e o povo brasileiro que disputam o acesso a essas riquezas.

O petróleo é motivo de grandes disputas entre os países, provoca crises e guerras e, quem tem o controle sobre o seu acesso, tem o controle sobre seu futuro. Como produto estratégico, o petróleo requer uma forte presença do Estado, era o pensamento dominante nos governos Lula e Dilma.

O sucesso do pré-sal de hoje é o resultado de decisões estratégicas tomadas na década passada, das mudanças da estratégia da PETROBRAS com mudanças de seu plano de investimentos e de modificações no marco regulatório durante os governos Lula e Dilma. A partir de 2003, houve uma mudança na forma de condução deste setor, cuja estruturação se baseou numa percepção de que o petróleo era um ativo estratégico tanto do ponto de vista geopolítico, como para o desenvolvimento industrial. As mudanças regulatórias, a política de conteúdo nacional, a segurança energética e o controle dos recursos nacionais, somadas ao papel ativo da PETROBRAS enquanto elo coordenador e investidor determinaram a forma exitosa de condução da política de petróleo, gás e biocombustíveis.

## O pré-sal

Nos governos do PT houve forte valorização da PETROBRAS, que culminou com a revelação da descoberta do pré-sal no governo Lula. O pré-sal é a maior descoberta mundial das últimas décadas e está entre as maiores da história, com reservas de, pelo menos, 30 a 100 bilhões de barris de petróleo equivalente.

Diante da dimensão dessas reservas, o governo Lula promoveu mudança do regime de Concessão para o de Partilha, a obrigatoriedade da atuação da PETROBRAS como operadora e a garantia da sua participação com,

pelo menos, 30% em cada uma das áreas – o que seria viabilizado pela criação de empresa exclusivamente estatal, a Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA). Tal empresa é responsável pelo gerenciamento e posse pelo governo das riquezas do pré-sal.

A viabilidade da exploração dos imensos volumes de petróleo do pré-sal, como consequência dos esforços dos geólogos, geofísicos e engenheiros brasileiros, assim como de seus trabalhadores técnicos, já no primeiro governo Lula, atraiu a cobiça dos grandes grupos petrolíferos e financeiros internacionais que enfrentavam acentuada queda de suas reservas e receitas.

A venda direta de ativos e a aceleração dos leilões de privatização são graves atentados contra a soberania nacional no setor energético e consolidarão a entrega do pré-sal e o desmonte da petrolífera brasileira. Foi aprovado um calendário, até então inédito no Brasil, de rodadas de venda de novos blocos:

1. 2ª Rodada de Partilha com áreas unitizáveis do pré-sal e a 3ª Rodada de Partilha, já realizadas em 27/10/17, apesar das tentativas de embargo judicial e de intensos protestos de empregados da PETROBRAS, da FEBRAEO, da ONG 350 Coesus e de grupos de indígenas. Participaram do leilão praticamente todas as grandes petroleiras mundiais, interessadas na excelente qualidade do óleo e no vasto conhecimento da PETROBRAS.

2. 4ª Rodada de Partilha, prevista para maio de 2018. Deverão ser avaliados três prospectos na Bacia de Santos e três na Bacia de Campos.

3. 5ª Rodada de Partilha, prevista para o segundo semestre de 2019. Deverão ser avaliados quatro prospectos na Bacia de Santos.

A realização, a toque de caixa, de novos leilões de blocos do pré-sal, projetando ritmo elevado e desnecessário de exploração das suas reservas, torna o Brasil mais um exportador de petróleo bruto, sem agregar valor ao recurso natural explorado, além de abandonar a política de incorporação crescente de “conteúdo local”, vigente desde a criação da PETROBRAS.

Com as mudanças do marco regulatório, aprovadas pelo Congresso nacional em 2010, se definiu um modelo de desenvolvimento nacional aproveitando para o povo brasileiro o potencial de riqueza do pré-sal. Com a PETROBRAS como operadora única dos novos campos do pré-sal buscava-se encontrar uma escala de compras de equipamentos e serviços que viabilizasse a expansão de uma indústria no Brasil de fornecedores para o setor de petróleo e gás natural. Esta indústria nascente teria escala e tempo de se adaptar aos padrões de competição internacional e manteria, dentro do país, a criação de emprego e renda que permitiriam manter dentro do Brasil parte importante da renda petroleira.

Com esta política também haveria a criação de oportunidades para as empresas de capital brasileiro, com a utilização da infraestrutura de competências em pesquisa, desenvolvimento e engenharia das universidades brasileiras e dos centros de pesquisas existentes no País. Várias redes temáticas foram criadas aumentando a capacidade de investigações experimentais congregando esforços de centros de pesquisa pelo Brasil.

Com base em contratos de partilha de produção, as receitas adicionais para o Estado provenientes desta produção e exportação seriam carregadas para um Fundo Social, destinado principalmente a financiar a educação brasileira.

Assim, o governo de Lula conferiu à PETROBRAS um papel central na estratégia de desenvolvimento brasileiro com ênfase tanto no fortalecimento da indústria, por meio do adensamento da sua cadeia de fornecedores incentivados pela política de conteúdo nacional da empresa, quanto na criação do fundo social, que destinaria 50% dos seus recursos para educação (75%) e saúde (25%). Seria similar ao fundo soberano da Noruega.

## PETROBRAS

Tudo isto está sendo desmontado. A operação única do pré-sal foi derrubada com uma nova lei aprovada no Congresso Nacional, as políticas de conteúdo nacional foram revisadas ou

estão sob mudanças profundas, diminuindo as exigências, a entrada de novas empresas internacionais no setor deve se acelerar com o calendário apresentado para os novos leilões de oferta de áreas do pré-sal e de outras áreas e as políticas para o gás natural, refino, distribuição, geração termoelétrica e produção de fertilizantes estão sendo modificadas para excluir o papel central da PETROBRAS.

A política de petróleo e gás e de valorização da PETROBRAS, dos governos Lula e Dilma, passou imediatamente a ser contestada pelos representantes dos interesses contrariados das empresas petroleiras internacionais, na grande mídia (capitaneada pela Rede Globo) e no Congresso (com destaque para o Senador José Serra do PSDB).

Temer assume o governo comprometido com a agenda liberal do PSDB que havia sido derrotada nas urnas e inicia uma política de desmonte da PETROBRAS, por meio da venda de ativos importantes, de modo a torná-la mera produtora de petróleo bruto, destruindo a sua tradição de petroleira integrada (do poço ao poste). Portanto, como toda grande petroleira, a PETROBRAS quando não pode lucrar com o óleo, lucra com o refino ou o transporte.

Atentando contra a racionalidade, a “nova” PETROBRAS se volta apenas para a produção de petróleo, abandonando as áreas de petroquímica, fertilizantes, biocombustíveis, na contramão do que fazem as grandes companhias de petróleo, que estão aproveitando a liquidação da PETROBRAS de suas participações em empresas bastante lucrativas, sem a devida realização de licitações, para não mencionar a renúncia fiscal em benefício das petrolíferas estrangeiras e a facilitação para a contratação de engenheiros e geólogos de fora do país.

O modelo que está se implantando, em substituição ao anterior, busca acelerar a exploração e produção no curto prazo, com múltiplos operadores, principalmente estrangeiros, inviabilizando a escala necessária para induzir novos investimentos na cadeia de fornecedores, que passa por uma crise agravada pelas acusações de corrupção e Operação Lava Jato que, entre outras coisas, inviabiliza o acesso

destas empresas aos mercados de crédito de curto prazo.

No que se refere à exploração e produção (E&P), o governo atual quer substituir o objetivo de buscar a autossuficiência na produção de petróleo pela atração de capitais para aumentar exportações, quer acelerar os leilões para obter recursos fiscais para cobrir déficits orçamentários, no lugar de uma política de longo prazo de consolidação de uma cadeia nacional de fornecedores para o setor e, ao invés de ter a PETROBRAS no centro da operação do setor, adotar um modelo de múltiplos operadores internacionais para uma aceleração da exploração dos reservatórios do pré-sal.

A produção deve crescer nos próximos anos destinando-se principalmente à exportação de petróleo cru, já que não há previsão de ampliação da capacidade de refino no país. O parque de refino brasileiro tem capacidade instalada de cerca de 2,4 milhões de barris de petróleo equivalente por dia e já consumimos mais do que isso. Já temos, portanto, hoje, um déficit de suprimento de combustíveis refinados no Brasil, intensificando o risco de dependência das importações de derivados de petróleo nos próximos anos, quando a economia deverá, adotando as medidas do presente projeto, retomar o crescimento. Diferente dos governos Lula/Dilma, que tinham um plano estratégico de longo prazo de garantir o abastecimento nacional de derivados com a construção de refinarias no Nordeste e no Sudeste, preparando-se para um país com maior crescimento econômico e distribuição de renda; o atual governo quer reduzir o papel da PETROBRAS nas refinarias, que estão sendo operadas muito abaixo de suas capacidades, estimulando a implantação de um setor dedicado à importação de derivados e buscando sócios para privatizar parte do parque de refino nacional.

### **Há justificativa para tal liquidação do patrimônio da PETROBRAS?**

Para justificar essas medidas de desmonte do setor de petróleo, iniciou-se uma campanha contra a empresa divulgando que a PETROBRAS estaria “absolutamente quebrada”, em-

bora fosse público que a empresa tinha, no final de 2015, US\$ 20 bilhões em caixa e seus dirigentes afirmaram, em janeiro de 2017, que o caixa da PETROBRAS era da ordem de US\$ 22,00 bilhões, suficientes para honrar todos os seus compromissos, nos próximos 30 meses.

A PETROBRAS tem sua crise financeira de curto prazo agravada por decisões estratégicas de priorizar os objetivos financeiros imediatos, no lugar de consolidar-se como centro de uma política de desenvolvimento de longo prazo, baseada na apropriação pelo Estado da maior parte da renda petroleira.

Há uma concentração, nos próximos três a quatro anos, de um grande volume de amortizações da dívida acumulada pela empresa, ao mesmo tempo em que as expectativas de preços de petróleo não são otimistas.

No entanto, a escolha de enfrentar esta crise de curto prazo com o explícito objetivo de reduzir a relação entre a dívida e a geração de caixa em dois anos, ao invés de quatro anos, é uma escolha arbitrária, com enormes impactos sobre a desintegração do sistema produtivo petroleiro no país. Haveria todas as possibilidades de negociar com o mercado, especialmente os credores de títulos emitidos, um ajuste mais longo sem a necessidade de privatizações aceleradas que acabam com o sistema “do poço ao poste”, da exploração e produção (E&P) de petróleo e gás até a geração elétrica. A venda dos ativos da PETROBRAS, encolhendo a empresa e transformando-a em uma empresa concentrada no E&P do pré-sal, surge como consequência de uma escolha do atual governo de limitar em dois anos o período de ajuste da companhia.

Trata-se de uma decisão ideológica – a retirada do estado brasileiro de todas as atividades produtivas – que terá como consequência uma completa desnacionalização da economia brasileira.

Além dos dados já apresentados, pode-se avaliar a situação financeira da PETROBRAS comparando-a com a da maior petroleira privada do mundo, a Exxon, que tem uma receita mais de 2,5 vezes superior à da PETROBRAS e mantém um caixa muito mais baixo do que

essa. Esta é uma clara opção de administração financeira.

Outra evidência de que a empresa não precisa vender seus ativos para reduzir seu nível de endividamento é a produção recorde de óleo e gás do pré-sal: já foram produzidos mais de 1 bilhão de barris e o pré-sal contribuía em dezembro de 2017 com mais de 50% da produção diária nacional. Além do volume crescente da produção do pré-sal é importante destacar a queda de seus custos, que tornam esta produção altamente competitiva e atraente para os investimentos internacionais.

## O GÁS NATURAL

Um dos segmentos da indústria de petróleo e gás que está passando por profundas transformações estruturais é o de gás natural, seja o transportado por dutos, seja o gás natural liquefeito (GNL). O gás natural é importante na matriz energética do mundo pois:

1. Tem um papel central nos processos de transição para matrizes energéticas mais limpas;
2. o mercado de gás tem se tornado cada vez mais integrado e flexível em níveis globais por conta do crescimento do uso do GNL;
3. o crescimento da produção do gás não convencional (shale gas) tem provocado transformações relevantes nos mercados globais importantes, apesar de seu impacto ambiental;
4. há um crescimento do número de fornecedores, principalmente de GNL, o que gera um aumento do poder de barganha dos importadores que, além de alterar seus fornecedores, adquire maior capacidade para negociar preços;
5. há um crescente número de produtores e demandantes, com uma forte ampliação das rotas de comércio;
6. os preços passam a ser determinados de forma cada vez mais regional e com menor correlação com o preço do petróleo.

Neste cenário, com a expansão da produção do gás natural do pré-sal e com a consolida-

ção da infraestrutura de transportes tanto do Gasoduto Brasil-Bolívia como os terminais de regaseificação do Rio de Janeiro, Bahia e Ceará abrem-se novas perspectivas para o Brasil.

Para maior utilização do GNL, os investimentos previstos na construção de terminais de recebimento e regaseificação do GNL deverão ser concluídos. Há a previsão de um novo terminal de regaseificação em Rio Grande/RS, com capacidade de regaseificação de 19,5 milhões de metros cúbicos/dia. Há também outros projetos, como no Norte do Rio de Janeiro, mais precisamente no Porto do Açu.

Para maior aproveitamento do gás produzido em terra (onshore), como nas Bacias do Paraná, e também daquele produzido pelo pré-sal, será necessária a retomada dos investimentos em gasodutos para atender mercados potenciais. A Bacia Sedimentar do Paraná, por exemplo, atravessa uma grande faixa que envolve o interior de todos os estados da região Sul do país até chegar aos estados de São Paulo e Minas Gerais. Nessa região concentram-se grandes cidades do interior brasileiro, com uma população bastante elevada. Vale ressaltar, entretanto, que tais questões terão que ser observadas à luz da nova lei do gás (“Gás para Crescer”) em tramitação no Congresso.

Vale a pena destacar não somente a grande contribuição da produção de gás natural das descobertas do pré-sal no Sudeste brasileiro, como também os grandes volumes de recursos de gás e óleo levíssimo descobertos nas águas ultraprofundas de Sergipe, certamente suficientes para suprir a demanda nordestina por várias décadas.

No caso do GASBOL, existem duas preocupações importantes. Primeiro, quanto às importações de gás da Bolívia, a falta de investimentos somada à queda brusca na relação reserva/produção da Bolívia e o compromisso assumido de fornecimento para a Argentina, coloca dúvidas sobre a capacidade da Bolívia em atender às demandas dos mercados de exportação, assim como atender ao seu próprio mercado interno. Em segundo lugar, o contrato do GASBOL se encerra em 2019 e ainda há incerteza sobre as condições da sua renovação.

Em relação à adoção generalizada das técnicas de produção utilizadas nos EUA de fraturamento de rochas para a produção de gás natural é necessário não somente observar os efeitos ambientais dessas técnicas, como as condições de estrutura industrial que permitiram sua expansão nos EUA e que não existem no Brasil. Os atuais conhecimentos geológicos não parecem indicar a existência de rochas geradoras com grande conteúdo de carbono, no Brasil, quando comparados com as rochas dos EUA, tornando inviável economicamente a expansão das técnicas usadas no shale gas americano. Lá os reservatórios estavam localizados em regiões com a presença de gasodutos com capacidade ociosa, que permitiam o escoamento da produção com custos muito baixos. Por outro lado, dada a necessidade de intensa perfuração e completação de poços, com a sua consequente utilização intensiva de sondas terrestres, o sistema produtivo precisava de um setor fornecedor flexível e suficientemente adaptável que possibilitasse ofertar os serviços sem elevar os custos. Também isso não ocorre no Brasil.

Além das dificuldades de coordenação e articulação com a abertura deste setor já mencionadas, outro desafio importante é a dificuldade de garantir uma oferta estável para os contratos de vendas no contexto atual deste mercado no país.

No que se refere ao gás natural, no Brasil produzido em sua maior parte de forma associada ao petróleo, a PETROBRAS desempenha um papel chave na estruturação do setor de gás natural no país, não só porque é a maior produtora, mas também porque participava do capital de muitas distribuidoras estaduais, operava a maior parte dos dutos e terminais e era proprietária de uma grande parte da capacidade de geração termoelétrica a gás. A desastrosa política do governo Temer para a PETROBRAS acelerou sua retirada do setor, com a venda de gasodutos, inclusive o grande gasoduto troncal do Sudeste brasileiro – a Nova Transportadora Sudeste (NTS), que possui 2,5 mil quilômetros em gasodutos, entre Campos, Rio de Janeiro e São Paulo, para o grupo canadense Brookfields – , a saída das distribuidoras

estaduais, a entrega da Liquigás ao grupo Ultragas, vendas de termoelétricas e redução de sua atividade como transportadora.

A substituição da Lei do Gás (2009) para o “Gás para crescer” de hoje gera barreiras regulatórias importantes que devem ser superadas, principalmente no que se refere à ausência de um agente regulador do transporte do gás e do uso dos gasodutos. Enquanto na Lei do Gás, a PETROBRAS era o ente controlador da malha de gasodutos e havia um regime de concessão para o seu uso, agora não há mais um coordenador da malha e o regime de utilização passa a ser autorizado sem um regulador específico. Isso trará sérias dificuldades no médio prazo. O mercado não fará este trabalho, porém os neoliberais do governo Temer querem fazer crer que o setor privado pode tudo.

## POLÍTICAS PARA O SETOR

### Orientações gerais

Em termos de orientações para as políticas para petróleo e gás é preciso sempre considerar que o petróleo e gás natural não são uma commodity qualquer, mas são recursos estratégicos cujo acesso é motivo de acirradas disputas entre as grandes potências, dando origem a muitos dos conflitos geopolíticos da atualidade, incluindo muitas guerras.

A primeira decisão a ser tomada é restaurar, recuperar de imediato o papel da PETROBRAS como um agente do desenvolvimento autônomo brasileiro, *sensu lato* – científico, tecnológico, de engenharia, industrial, social, cultural e econômico –, tendo como base uma política de exploração e produção de petróleo que retome os objetivos de autossuficiência, garantia do abastecimento, maximização dos efeitos domésticos de geração de postos de trabalho e renda, numa velocidade compatível com a consolidação de um setor de fornecedores dentro do país.

Sobre a PETROBRAS, é necessário reafirmar que o conhecimento científico, a capacidade

tecnológica e o conjunto dos equipamentos e dos direitos brasileiros sobre as reservas de petróleo e gás da PETROBRAS, construídos em mais de meio século de luta e vigilância permanente de todos os brasileiros, constituem um patrimônio inalienável, garantidor do futuro de toda a nação.

Igualmente devemos dar passos para retomar o papel de operadora única da PETROBRAS no pré-sal brasileiro, posição que confere à empresa decisões finais quanto a projetos de pesquisa e desenvolvimento, projetos de engenharia, desenvolvimento e aplicação de novas tecnologias, escolha de materiais e equipamentos, processos de produção de petróleo e gás natural em águas ultraprofundas.

No marco regulatório do pré-sal que estabeleceu o regime de partilha de produção e as outras condições para o E&P da área delimitada, foi incluída também a prerrogativa do governo brasileiro considerar outras áreas como de “interesse estratégico”. O governo brasileiro deve estar atento, sempre, a esta possibilidade referente a outras regiões que apresentem, no futuro, pequeno risco exploratório e grandes volumes de descobertas de petróleo e gás natural. Áreas adjacentes ao polígono do pré-sal, áreas de fronteira exploratória com significativos sinais de outras descobertas, como na Bacia de Sergipe-Alagoas, são exemplos de áreas onde este conceito pode ser aplicado.

No que se refere à exploração da faixa equatorial marítima brasileira, que vai do Ceará ao Amapá, e que exibe história geológica muito complexa – ligada à separação dos continentes americano do sul e africano – ainda não muito bem conhecida sob o ponto de vista da geologia do petróleo, é preciso considerar as recentes descobertas no offshore da Guiana, em área em disputa com a Venezuela. Esta realidade requer do governo brasileiro uma postura estratégica no que respeita a licitações da ANP, o que não foi atendido na última licitação que cobriu a área, com a oferta ampla e irrestrita de toda a sua extensão. Há que reservar blocos e áreas não licitadas ainda, a aguardar os resultados exploratórios dos blocos já concedidos.

O atual governo Temer decidiu acelerar a realização de leilões para o pré-sal brasileiro. A política do novo governo deve ir em direção inversa, retomando os princípios do marco regulatório de 2010, quando a velocidade da oferta destas novas áreas estaria condicionada à evolução da capacidade instalada da indústria brasileira de fornecedores. Caso contrário, não somente a PETROBRAS não consegue acompanhar os leilões, por causa de sua crise financeira de curto prazo, como a indústria brasileira de fornecedores não se estabelece, uma vez que haverá múltiplos operadores sem escala individual que possibilite uma política de compras que leve em conta a curva de aprendizado de uma indústria nascente que pode se implantar no país.

Um dos pontos controversos entre o governo e a PETROBRAS é o real valor do contrato dos cinco bilhões de barris, cujo direito de produção foi comprado pela PETROBRAS em 2010 com o Contrato de Cessão Onerosa. Os preços internacionais desabaram desde então e a empresa deve ser ressarcida da diferença, o que pode ocorrer com a ampliação do seu direito de produção para barris adicionais remanescentes nas mesmas áreas. Não tem sentido econômico e político abrir estas áreas para novos operadores. O governo Temer quer acelerar os leilões destes remanescentes da Cessão Onerosa para entregar para empresas internacionais. Nós temos que ser contra, defendendo a sua utilização mais econômica e racional pela PETROBRAS.

Em relação aos campos terrestres, diante do estágio supermaduro dos campos, com baixa produção e custos elevados, a exigir investimentos permanentes em recuperação avançada e diminuição de custos operacionais, há de se considerar que, por muitos anos, a PETROBRAS foi a principal responsável pelo dinamismo da realidade econômica, social, política e cultural destas regiões, em geral empobrecidas, principalmente nos nossos estados nordestinos.

Hoje, com os preços do petróleo no entorno dos 70 dólares por barril, muitos destes campos não apresentam atratividade econômica e, portanto, só seriam vendidos à iniciativa pri-

vada com grandes descontos que levariam a perdas de valor do sistema PETROBRAS, que por seu turno pode diluir os eventuais prejuízos na lucratividade do sistema, mantendo as boas relações com as comunidades e ampliando a economicidade sistêmica no Brasil.

Além disto, a sua presença nas regiões garantia as condições gerais de sustentabilidade da própria existência das comunidades envolvidas e dependentes da produção destes campos, sem falar na participação das escolas técnicas e universidades locais cuja existência se devem, em parte importante, às suas atividades de produção.

A saída da PETROBRAS destes campos terá um impacto gigantesco sobre a vida local, trazendo rendimentos muito pequenos para a empresa, que terá sua imagem de responsabilidade social comprometida, numa relação de custo benefício em que os custos sociais são muito maiores do que benefícios privados.

Outra decisão a ser enfrentada imediatamente será a busca pela anulação integral de todo o processo de venda de ativos levado a efeito desde 2016, com bases jurídicas sólidas, para reintegrar ao sistema o pré-sal e outras áreas estratégicas de E&P, os gasodutos e outros ativos, e desta forma para reconstruir o caráter de empresa integrada de energia em que se transformou nos anos após 2003 e antes do golpe de 2016. Isto pressupõe mudanças na política de refino para ampliar a utilização da capacidade instalada no parque de refino nacional, adotar um plano estratégico de longo prazo de ampliação da capacidade de refino e independência estratégica no fornecimento de derivados ao país.

Isto viabiliza a preservação do mercado interno de petróleo e gás natural, reservado para os interesses brasileiros, ainda que com a presença de empresas privadas nacionais e estrangeiras no retalho de combustíveis automotivos e de distribuição de gás natural por meio de concessões dos governos estaduais.

No que se refere ao refino, sabe-se que a construção de uma refinaria é obra cara e demorada, exigindo um plano de longo prazo, não só para assegurar o integral suprimento do nosso

mercado consumidor interno de combustíveis líquidos produzidos no Brasil, mas também para agregar valor ao petróleo do pré-sal e exportar seus derivados em vez de óleo cru.

Nesta abordagem estratégica, é fundamental definir-se um programa de expansão da capacidade de refino no Brasil, considerando-se as necessidades do Centro-Oeste, com a expansão das atividades agropecuárias, assim como no Nordeste com a expansão potencial de seu consumo regional.

O Nordeste apresenta uma vantagem adicional, principalmente no seu setor setentrional, região aberta para a bacia do Atlântico Norte (muito intensiva no comércio e no consumo de petróleo e derivados) para agregar valor aos eventuais excedentes da produção nacional, numa posição privilegiada para sua colocação naquele mercado consumidor, sempre demandante de combustíveis.

No caso do abastecimento interno, já é amplamente conhecido como imperioso que os projetos das expansões de unidades existentes, como de novas refinarias devem, obrigatoriamente, ser voltados para priorizar a produção de diesel em relação à de gasolina.

Dentro deste quadro, não há como não considerar a conclusão da refinaria do COMPERJ, projetada para refinar o óleo do pré-sal e, desta forma, atingir níveis de eficiência e eficácia operacional muito mais elevados; igualmente necessária é a expansão da refinaria Abreu e Lima, hoje com pouco mais de 110 mil barris de óleo equivalente por dia de capacidade de destilação.

Em relação à oferta de derivados de petróleo ao país, é necessário reorientar a política de seus preços. O governo Temer decidiu adotar uma política de preços de repassar de forma acelerada as variações dos preços internacionais dos derivados, com grande impacto sobre a inflação doméstica. O mercado brasileiro é aberto a importações e, portanto, não é possível manter os preços domésticos completamente desalinhados dos preços internacionais por muito tempo. No entanto, dado o caráter quase monopolista da presença da PETROBRAS na capacidade de refino nacional e a volatilidade das mudanças dos preços

no mercado externo, não é necessário que estes ajustes se façam na velocidade que estão ocorrendo. A estabilização dos repasses suaviza os ciclos dos fluxos de caixa da empresa e permite uma mais fácil absorção dos choques de preços exógenos sobre a economia nacional, que em última instância acaba rebatendo sobre a própria receita da empresa.

Conter os preços da gasolina, por exemplo, também tem um impacto muito perverso sobre o etanol, importante contribuinte da oferta total deste combustível para o mercado brasileiro. Considerando o maior poder calorífico da gasolina, apesar da maior taxa de compressão permitida pelo etanol, com os preços atuais deixou de ser compensador o uso deste último. Seu consumo no Brasil tinha superado o da gasolina, mas retrocedeu recentemente. E pior, a produção nacional caiu, de modo que se importa uma parcela do etanol dos EUA, que se tornaram o maior produtor mundial deste combustível. O setor produtor de cana de açúcar sofreu os efeitos da perda de mercado, com aumento de falências e um intenso processo de concentração.

Finalmente, é necessário considerar os impactos federativos da indústria de petróleo e gás natural. Se a localização dos investimentos de E&P depende fortemente da localização das jazidas ou de suas perspectivas, fenômenos geologicamente determinados, a localização de equipamentos de apoio e a distribuição dos royalties e participações especiais são muito mais diversificadas regionalmente.

Os royalties e participações hoje têm uma grande concentração no Rio de Janeiro, onde se localizam os campos da Bacia de Campos, mas a expansão da produção do pré-sal na Bacia de Santos deve deslocar a fonte geradora destas contribuições fiscais ao governo para o Estado de São Paulo. A questão federativa tende a se acentuar, com os outros estados lutando por um maior quinhão na distribuição destes recursos, cuja legislação encontra-se judicializada, à espera de uma decisão do STF. O novo governo deve adotar uma postura que permita equilibrar um pouco mais a distribuição dos recursos nacionalmente, sem prejudicar os estados que hoje concentram os ganhos.

## Propostas para o setor de petróleo e gás natural

1. Redefinir a velocidade dos leilões para áreas novas do pré-sal, com base na capacidade de a indústria brasileira de fornecedores acompanhar o ritmo de crescimento da exploração e produção.
2. Revogar a privatização dos ativos da PETROBRAS, recuperar o patrimônio público e criminalizar os responsáveis pelos atos de lesa-pátria.
3. Interromper o ciclo de alienação de ativos, pois a conjuntura caracteriza-se pela baixa valorização dos ativos de petróleo e gás.
4. Interromper o ciclo de novos leilões de blocos do pré-sal e retomar a lógica de crescimento da exploração no pré-sal associada à criação de um setor de fornecedores no país, por meio das políticas de conteúdo nacional.
5. Retomar a política de conteúdo nacional, revogando todo o processo revisional implementado pelo Golpe.
6. Retomar a meta de suprir o mercado interno de combustíveis por meio da expansão e modernização do parque nacional de refino.
7. Voltar a investir no uso racional de derivados do petróleo, do gás natural e de biocombustíveis por meio de medidas de incentivo à eficiência energética.
8. Retomar o papel de garantidor do atendimento da demanda interna em quantidade suficiente, com qualidade adequada, em tempo hábil e com custos favoráveis, dando-se ênfase aos produtos renováveis, à produção sustentável e à inclusão social.
9. Adequar a logística referente a petróleo e combustíveis, de forma a promover a redução de custos, garantir estoques e favorecer sua comercialização e seu adequado fornecimento aos consumidores.
10. Ampliar a produção sustentável de biocombustíveis por meio da promoção de instrumentos de incentivo à produção, ampliação dos empreendimentos existentes e implantação de novos.

11. Incentivar a produção do Etanol de última geração promovendo maior produtividade, eficiência e sustentabilidade ao ciclo produtivo.

## MINERAÇÃO: EXPANSÃO E CONTROLE

### POTENCIALIDADE MINERAL E CONFLITOS

Em relação aos minérios temos boas potencialidades para desenvolver o país. Entretanto, aqui também os conflitos entre a produção extrativa e o meio ambiente e as comunidades tradicionais que vivem nas áreas atingidas e sobre a apropriação das rendas minerais são pontos de tensão permanente.

É preciso reverter a situação atual em que o resultado social e econômico da mineração, em termos nacionais, tem sido o reforço de dinâmicas que favoreceram a concentração da renda, a homogeneização dos processos produtivos e a valorização pouco qualificada de nosso capital natural.

Os impactos causados pela mineração são socioambientais e são as próprias populações das regiões mineradas que sofrem danos causados pela mineração. Por isso, políticas públicas que incentivem o desenvolvimento destas regiões devem ser centrais na atuação do Estado.

O País é um importante produtor mundial de minérios, mas seu consumo per capita ainda é muito abaixo da média dos países que já atingiram níveis mais elevados de desenvolvimento.

O setor mineral – que compreende as etapas de geologia, mineração e transformação mineral – é a base para diversas cadeias produtivas. Participa com 4,2% do PIB e 20% do total das exportações brasileiras, gerando um milhão de empregos diretos, o equivalente a 8% dos empregos da indústria, chegando a cerca de 2 milhões de trabalhadores formais e informais, incluindo o garimpo.

O minério de ferro aparece sempre entre os três principais produtos de exportação do país, sendo que durante bastante tempo, principalmente durante o boom das commodities (governos

Lula), o minério de ferro foi o principal produto de exportação em termos de valor. Vale mencionar também outros importantes minerais exportados, como o ouro, o cobre e o níquel.

Os investimentos previstos em pesquisa mineral, mineração e transformação mineral (metalurgia e não metálicos), quase todos originários da iniciativa privada, segundo o PNM-Plano Nacional de Mineração 2030, totalizarão US\$ 270 bilhões até 2030, além de mais 30% sobre este valor em infraestrutura e logística, alcançando US\$ 350 bilhões.

O Brasil passa por profundas mudanças estruturais e o setor mineral pode exercer papel relevante, porque é a base de diversas cadeias produtivas que geram o padrão de consumo da sociedade moderna. Além disso, as atividades de geologia, mineração e transformação mineral estão interconectadas a espaços territoriais, sociopolíticos e econômicos, tanto no Brasil como no mundo.

No que diz respeito aos efeitos socioambientais, a mineração vincula, em geral, uma disputa acerca de bens comuns, como o patrimônio cultural e histórico, o solo, o ar e, principalmente, a água. O Estado é fundamental para regular e fiscalizar os empreendimentos minerais.

Considerando o desenvolvimento da ocupação do território nacional – sobretudo na Amazônia – a expansão da exploração e produção mineral tem ampliado, fundamentalmente, o conflito socioambiental de base territorial. Populações urbanas e rurais, tradicionais e indígenas, dentre outros grupos de afetados – considerados, quando muito, “superficiários” –, têm tido seus direitos desrespeitados recorrentemente, sob a proteção de um Estado cujas bases econômicas estão estruturalmente interligadas ao projeto neoextrativista.

Os danos ambientais da mineração em grande escala e a céu aberto podem ser reduzidos por meio de medidas de reparação, de prevenção e de fiscalização durante as operações e a reabilitação dos locais, após o encerramento da mina, com a utilização de tecnologias largamente conhecidas em nível mundial.

O ordenamento territorial, acompanhado de

políticas públicas que compreendam apropriados marcos legais e correspondentes normatizações, constituem ferramentas cada vez mais necessárias para correção de imperfeições de mercados, além de indispensáveis para assegurar o desenvolvimento sustentável.

Além disso, a implementação do processo de ordenamento territorial requer:

1. garantia de acesso aos recursos naturais.
2. estímulo à condução de atividades de extração e processamento em bases racionais e harmonizadas com o desenvolvimento sustentável.
3. boa posição competitiva e máxima geração de valor agregado sob as óticas pública e privada.

Como regra geral, a mineração de larga escala destina sua produção ao mercado exportador, o que gera receitas externas. A crescente concorrência e as exigências desse mercado requerem padrões ambientais rigorosos, o que nem sempre tem se mostrado eficiente, principalmente por falhas de fiscalização.

Já a mineração em pequena escala se caracteriza por uma considerável utilização intensiva de mão de obra, baixo desenvolvimento tecnológico, condições laborais precárias, de segurança e higiene, e, por vezes, por um impacto ambiental negativo, mas também por representar uma importante fonte e alternativa de emprego para milhares de pessoas, principalmente em zonas rurais.

No caso da grande mineração, a quantidade de carga movimentada e os rejeitos gerados podem representar riscos potenciais para diversas regiões e populações, eventualmente afetadas por acidentes e mecanismos ineficientes de deposição e monitoramento. Já a metalurgia é uma das atividades de maior intensidade no uso de energia e emissão de gases de efeito estufa (GEE), sendo alvo direto das ações de preservação do clima em todo o mundo. Outro problema é que estas duas atividades também são grandes consumidores de água.

A agenda do setor de mineração deverá contemplar principalmente soluções para minimizar o volume de material movimentado

da mina e de efluentes não aproveitados; o consumo de água; os riscos decorrentes dos processos de beneficiamento e da deposição de rejeitos; e os impactos da mina; além de aumentar os níveis de benefícios e satisfação social decorrentes das operações mineiras, com processos de fechamento de mina e de reabilitação de áreas degradadas.

A crescente concorrência e as exigências desse mercado requerem padrões ambientais rigorosos, o que nem sempre tem se mostrado eficiente, principalmente por falhas de fiscalização.

No entanto, para que isso ocorra, precisamos encarar a mineração como atividade essencialmente problemática e causadora de vários impactos, para que assim as políticas públicas necessárias para a regulação da atividade partam da realidade, e não apenas do discurso empresarial.

Urge mudarmos o padrão dos processos decisórios relativos à atividade mineradora, onde os órgãos Estatais – federal, estaduais e municipais – de maneira geral, têm se colocado a favor das empresas; é condição necessária para evitar que o evidente desequilíbrio de poder tenha como efeito processos antidemocráticos em que a vontade da população local dessas áreas não é respeitada. Outro efeito disso são processos que geram benefícios irregulares às mineradoras, licenciamentos viciados, o que potencializa os impactos de todo tipo. É necessário também a implantação de um rigoroso e eficiente sistema de monitoramento (por meio da Agência Nacional de Mineração - ANM).

Embora se reconheça que, na maioria dos casos, os empreendimentos minerários sejam intensivos em capital, um projeto inclusivo e democrático deve orientar a mineração no sentido de alavancar o desenvolvimento por meio da criação de demandas por infraestrutura e serviços, indução a instalação de indústrias sequenciais de transformação e de bens de capital, gerando empregos e renda e reduzindo as disparidades regionais.

A criação destes encadeamentos entre a mineração e a indústria busca superar a situação de concentração nas atividades de exportações minerais, com baixo teor de transfor-

mação econômica. A orientação dominante é de evitar que as economias locais assumam o papel de meras fornecedoras de matérias-primas em benefício de regiões onde ocorrem os efeitos de encadeamento e também de coibir que a externalização de tais benefícios se faça ao custo de uma competitividade espúria e fictícia – como é caso dos danos socioambientais gerados pelos polos siderúrgicos de Marabá e Açailândia, no Pará – que internalizam custos:

1. De aviltamentos de salários dos trabalhadores e de preços de matérias-primas.
2. De subsídios em tarifas de energia e de serviços públicos.
3. De renúncias fiscais inconsequentes.
4. De posturas regulatórias lenientes, sobretudo nas questões relativas ao ordenamento do território e à gestão ambiental.

Tais desafios se acentuam em certos contextos territoriais, tais como nos casos de proximidade de áreas urbanas; polos industriais; ambientes, populações e culturas sensíveis, sítios arqueológicos, paleontológicos, e de patrimônio histórico-cultural; mananciais de recursos hídricos, dentre outros.

No que se refere aos efeitos econômicos, a atividade de exploração mineral se caracteriza, em grande medida, pela reduzida capacidade de estabelecer elos com dinâmicas econômicas locais e regionais, particularmente no contexto de projetos minerários predominantemente voltados para a exportação.

A noção de enclave vem sendo, portanto, classicamente associada à mineração na literatura especializada. Ademais, no contexto específico do boom das commodities e, portanto, da ampliação dos estímulos à atividade, a mineração opera como força centrípeta, fazendo girar em torno de si os investimentos econômicos no território.

Adicione-se a isso, em nível macroeconômico, a existência de ciclos internacionais de preços das *commodities* minerais, que fragilizam sobremaneira estratégias nacionais de crescimento de longo prazo baseadas em sua exploração primária.

Nesse sentido observa-se uma reorientação do setor terciário e, em particular, do mercado imobiliário para o atendimento das demandas de mineradoras e prestadoras de serviços, assim como a destinação dos recursos para a qualificação profissional, por exemplo, passam a ser pautada pelas necessidades do setor.

O peso do setor mineral nas exportações brasileiras revela também a importância econômica dessa atividade. A despeito dessa importância, a pauta de exportação mineral apresenta grande concentração em um único bem mineral, com proeminência absoluta do minério de ferro, que apresenta quase 90% dos bens minerais primários exportados, em valor.

### Fertilizantes e minerais estratégicos

O Brasil é um dos grandes produtores mundial de alimentos. Como nossos solos são pobres e precisam de nutrientes em grandes quantidades para manter a enorme produtividade que temos alcançado, somos o quarto maior consumidor de fertilizantes do mundo (6%) atrás da China, Índia e EUA, e só responde por cerca de 2% da produção mundial.

Exatamente por isso temos uma dependência externa da ordem de 90%, 70% e 50%, respectivamente, para potássio, nitrogênio e fósforo, o que acarreta forte impacto na balança comercial brasileira, que em 2017 representou mais de US\$ 4 bilhões de importações nesses segmentos. Isto mostra claramente a necessidade da mudança deste quadro, por meio da formulação de novas políticas objetivando inverter esta dependência.

A oferta de rochas fosfáticas e, especialmente, de potássio está exigindo um esforço do governo com a criação de um robusto programa de exploração para estes bens minerais.

Para os fertilizantes nitrogenados, dependentes da disponibilidade de gás natural, devemos desenvolver pesquisas para recuperação destes elementos no gás do pré-sal.

Um outro programa que devemos desenvolver diz respeito aos chamados minerais portadores de futuro (terras raras, lítio, cobalto, tân-

talo, entre outros), cuja produção no mundo se dá em quantidades de ordem de dezenas de milhares de toneladas, mas com alto valor agregado, e que deverão crescer em importância nas próximas décadas para sua aplicação em produtos de alta tecnologia.

Os minerais de terras raras estão sendo utilizados cada vez mais na indústria de alta tecnologia (turbinas eólicas, células fotovoltaicas, carro híbridos e elétricos, ímãs permanentes, supercondutores etc.), em um mercado que movimenta algo em torno de 5 bilhões de dólares por ano.

As reservas brasileiras de terras raras são estimadas em 22 milhões de toneladas, atrás apenas da China, detentoras das maiores reservas e produção mundial. Devemos implementar programas de desenvolvimento de pesquisas e tecnologia sustentável, agregando valor para a exploração e elaboração do produto final, de forma competitiva ao praticado no mercado internacional das terras raras.

No caso lítio, o Brasil atualmente participa com 0,5 % das reservas mundiais. Entretanto, estudos recentes realizados pela CPRM – Serviço Geológico do Brasil, por meio do Projeto de Avaliação do Potencial de Lítio no Brasil, reavaliando dados na região Norte do estado de Minas Gerais, chegou a um percentual de 8% das reservas mundiais. Vale salientar que as reservas brasileiras são provenientes de rochas pegmatíticas, diferentemente das reservas encontradas nos salares dos países andinos onde estão concentradas as maiores reservas mundiais (Bolívia com 56,6% e o Chile com 31,4%). Isso implica, para o caso das reservas brasileiras, comparativamente aos nossos potenciais concorrentes, uso de metodologias de lavra e processo mais dispendiosos. A demanda por esse metal para a produção de itens de alta tecnologia tem aumentado, bem como seu valor de mercado mesmo com a crise econômica global.

É usado principalmente na indústria farmacêutica e de eletroeletrônicos, e cada vez mais requisitado para uso em baterias elétricas.

A estratégia aqui não deve se limitar à descoberta e produção destes bens minerais no país

e por isso deverá merecer uma atenção muito especial de setores que podem suportar seu processo de crescimento e desenvolvimento. Com isso torna-se imprescindível a implantação de um amplo programa de P,D&I em sintonia com a política industrial, para o domínio dessas novas tecnologias, tendo em vista que a agregação de valor potencializa a geração de emprego e renda.

## DIRETRIZES DA POLÍTICA PARA O SETOR MINERAL

Como orientações gerais para a política para o setor mineral, destacam-se:

1. A necessidade de o Estado estar envolvido em todas as fases do projeto minerário, desde as suas fases iniciais, por meio de normatização e fiscalização das ações pretéritas à implantação, a fim de garantir que a cultura e as tradições da população local, bem como o meio ambiente, sejam respeitados e que a população possa realmente usufruir dos benefícios que o empreendimento traga para a sociedade, principalmente os médios e pequenos empresários, cooperativas e as comunidades atingidas pela mineração.
2. A necessidade de promover alterações na estrutura produtiva do setor, com vistas ao adensamento das cadeias produtivas, a fim de gerar maior nível de emprego e renda, buscando excelência no suprimento doméstico e uma inserção maior e mais competitiva no mercado mundial.
3. Materializar uma visão de futuro, com governança pública eficaz para promover e ampliar o uso dos bens minerais extraídos no país no interesse nacional e criar as condições para atração de investimentos produtivos.
4. Avançar na montagem de uma Governança Pública com vistas à consolidação do novo marco regulatório do setor mineral, com a criação do Conselho Nacional de Política Mineral (CNPMM), mudanças no modelo de outorga pela Agência Nacional de Mineração (ANM), acompanhamento da política para a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).

5. Ter um horizonte de planejamento longo prazo, pois a indústria mineral opera em cenários futuros longos e depende de regras estáveis para ser bem-sucedida e produzir os benefícios econômicos e sociais que dela se exige.

6. Ampliar o conhecimento geológico do território brasileiro que é essencial para a descoberta e o aproveitamento dos recursos minerais e hídricos, para o planejamento e a execução dos projetos de infraestrutura e para o ordenamento territorial, bem como para a indicação dos processos geológicos que revelam mudanças ambientais atuais e pretéritas.

7. Desenvolver políticas de aumento da competitividade da indústria mineral brasileira. O novo ciclo deverá ser marcado pela ênfase na integração e fortalecimento das cadeias produtivas, destacando, de um lado, as grandes vocações fisiográficas do país, sobretudo nas áreas de agronegócios e energia renovável e, de outro, as cadeias industriais e de serviços relacionadas aos setores aeroespacial, automobilístico, biotecnológico, eletroeletrônico, metalmeccânico, naval, petroquímicos, dentre outros.

Nesse sentido, algumas políticas públicas se fazem essenciais para adequar a atividade extrativa mineral à promoção do bem-estar de nosso povo como:

1. A regulação de escalas de extração mineral e a efetivação de taxas de mineração a partir do conhecimento do potencial minerário do nosso país e de sua relação com o mercado internacional, de forma a atender os interesses atuais e futuros do país. Nesse sentido, considerar a implantação, caso necessário, de taxas e cotas de restrição das exportações, para que tornem certos produtos minerais mais baratos no mercado doméstico. Diversos países têm utilizado essas medidas, como é o caso da Índia – que impôs tarifas às exportações de ferro e sucata de aço para garantir a disponibilidade para a indústria siderúrgica local – e da Rússia, que determinou tarifas às exportações de diversas sucatas e cobre refinado, níquel e metais de platina.

2. O ritmo e a escala de extração mineral devem atender aos interesses do país, levando

em conta o tempo de vida útil da mina e as necessidades do mercado interno. Por isso, é necessária a regulação do total extraído de bens minerais no país, considerando interesses estratégicos nacionais.

3. A possibilidade de serem criadas áreas livres de mineração, de acordo com a vontade das populações das regiões. Para tanto, propõe-se criar meios de consulta a essas populações antes da instalação dos projetos mineradores. Importante dizer que ainda não existem na legislação brasileira mecanismos legais que levem especificamente à institucionalização das áreas livres de mineração, mesmo que hajam modalidades próximas, tais como terras indígenas, parques nacionais, reservas extrativistas e áreas de fronteira;

4. A criação de incentivos de crédito e apoio técnico a cooperativas de mineração e garimpo. Hoje, esses trabalhadores atuam na ilegalidade, criando focos de conflitos sociais e impactos ambientais que, por estarem às margens da legalidade, não podem ser alvo de políticas públicas.

5. A ampliação da capacidade de fiscalização e monitoramento do aparato estatal. Neste sentido, deve ser reforçada a capacidade de atuação da Agência Nacional de Mineração (ANM), a partir, inclusive, de reforço de seu pessoal técnico. Os órgãos estaduais e municipais responsáveis pelo licenciamento, monitoramento e fiscalização devem também ser alvo de rigorosos esforços de fortalecimento e controle social.

6. Criação do plano de fechamento de mina com provisionamento de recurso, baseado na contribuição da empresa na CFEM e no período de vida útil da mesma, não podendo ficar sob responsabilidade do estado brasileiro o ônus para uma atividade privada, da qual o estado não possui participação.

7. A possibilidade de desapropriação dos ativos das empresas responsáveis por violações socioambientais é uma medida a ser discutida no sentido de responsabilizar de maneira exemplar empreendimentos mineradores responsáveis por grandes danos coletivos.

8. No caso de empreendimentos mineradores gerarem imensos impactos para a população, tal como no rompimento da barragem do Fundão, pertencente à Samarco/Vale/BHP Billiton, o ativo passará a ser posse do Estado.

9. Criação da possibilidade de desapropriação dos ativos das empresas, passando a ser diretamente administrados pelos próprios trabalhadores ou estatizadas.

10. Propiciar incentivos à diversificação econômica das regiões mineradas a partir de instrumentos fiscais já existentes ou especificamente criados para tal objetivo.

11. A criação do Fundo de Diversificação Econômica dos Municípios Minerados, destinado à criação e incentivo de atividades econômicas para além da mineração. Nos municípios que apresentem a atividade mineradora em sua estrutura econômica, sendo que, quanto maior a presença relativa da mineração na arrecadação municipal, maiores serão os recursos disponibilizados para a criação de alternativas econômicas. O Fundo financiará atividades econômicas que não estejam diretamente ligadas à atividade mineradora e/ou na cadeia produtiva da mineração (fornecimento de bens e serviços). Estas atividades deverão ter caráter popular e local, serem intensivas na criação de postos de trabalho, tais como: agricultura familiar, turismo, empresas de pequeno porte, economia solidária, pesquisa e desenvolvimento, ensino, ciência e tecnologia.

12. Apoio ao aproveitamento de todos os materiais rochosos extraídos das minas. A extração e beneficiamento desses minerais podem ser feitas por pequenas e médias empresas e nas concessões de lavra deve estar explícito o compromisso do concessionário de desenvolver ações para maximizar o aproveitamento do material rochoso para obtenção dos bens minerais para o qual a concessão foi dada.

13. No Brasil, são mais de oitenta tipos de minerais extraídos. Entretanto, boa parte deles acaba não sendo aproveitada, sendo muitas vezes exportada junto a minerais mais baratos, o que configura uma imensa transferência ilegal de recursos. A extração e beneficiamento desses minerais podem ser feitas por pequenas e médias empresas.

14. A criação e utilização de canais de deliberação locais/municipais de controle popular sobre a mineração. O processo de regulação da atividade deve contar com atuação central das comunidades. Isto só será possível com a criação de canais deliberativos pautados pelos interesses dessas comunidades. As populações das regiões mineradas e os trabalhadores da mineração são alguns dos principais agentes envolvidos na atividade mineradora e suas demandas devem ser fortemente consideradas durante qualquer processo deliberativo acerca da atividade. Por um lado, por conta de sua amplitude, tais medidas só poderão ser tomadas caso estejam conectadas a um esforço coletivo que envolva uma proposta popular para o país. Por outro lado, a transformação na forma como é organizada a mineração é um dos principais elementos no Projeto Popular para o Brasil.

15. A criação de ampla política pública acerca do monitoramento e fiscalização de barragens de rejeito de mineração, além de infraestruturas conexas, tais como minerodutos. Deve-se incluir, quando possível, a utilização de tecnologias mais eficientes no beneficiamento dos minerais e que utilizem menores quantidades de água, evitando, assim, a proliferação e ampliação de barragens de rejeito para a mineração.

16. O fortalecimento da CPRM (Serviço Geológico do Brasil) para atuação no território brasileiro e exclusividade. Não podemos permitir que juniores a serviço dos especuladores das bolsas de valores realizem pesquisa mineral no território brasileiro.

Finalmente, a atividade mineradora deve estar sintonizada com a política industrial, científica e tecnológica de nosso país. Para tanto, deve-se considerar uma política de transferência tecnológica de empresas estrangeiras aqui instaladas com fins de diversificação das formas de atuação no setor minerador.

### **Tributação do setor mineral**

Uma das formas de o governo se apropriar de parte da renda mineral é a definição de uma política de tributos e contribuições especiais que combinem a necessidade de utilização

destes recursos para fins sociais, sem a inibição das atividades privadas de investimento.

A questão das participações governamentais não deve se restringir unicamente ao aumento das alíquotas de royalties, mas, também, em seus usos e critérios distributivos. Para isso, precisam criar alternativas pós-mineração para os municípios e estados mineradores que devem focar na diversificação dos processos produtivos. Os municípios e estados devem se beneficiar fortemente pelas políticas encadeamento das cadeias produtivas pautadas por critérios tais como o conteúdo local e nacional, indutores de investimentos, emprego, renda e qualidade de vida.

Como a exploração mineral é uma atividade que exige o investimento de elevadas quantias de capitais, cujo retorno comporta riscos significativos, as empresas mineradoras recorrentemente defendem a necessidade de ajustes nos sistemas fiscais para torná-los aptos a incorporar essas especificidades. Portanto, o volume da receita tributária derivada dessa atividade sofre reduções em decorrência da sistemática renúncia fiscal.

Especificamente em relação às compensações, as alíquotas de royalties existentes no Brasil, como compensação financeira pela atividade mineral, são as mais baixas entre os principais países exportadores de bens de origem mineral.

Há a necessidade de limitações da política de renúncia fiscal para atividades minerais e a implantação de novas formas de tributação. Alguns estados da Austrália, país exportador de minérios, adotam critérios que conjugam a taxação de parte dos lucros das empresas mineradoras, a título de royalty pela utilização dos recursos minerais, com a cobrança de royalties ad valorem e de royalties específicos, compondo uma base híbrida para o estabelecimento da compensação financeira para a sociedade pela depleção de certos recursos minerais.

Durante as últimas décadas, alguns países ou entes federados passaram a enfatizar sistemas de cobrança baseados no nível de lucratividade adicional das empresas mineradoras, e não para o valor das vendas ou para uma taxa-

ção específica. Trata-se nesse caso da possibilidade da cobrança de um royalty da empresa mineradora pela exploração de recursos naturais, não para compensar pela depleção.

A renúncia fiscal pode beneficiar certas empresas mineradoras e, em nome do esforço exportador, em certos casos, favorecer a concorrência no mercado internacional; por outro, essa renúncia, especialmente se levado em conta que os fundamentos de tal concessão são contratuais, poderia ser utilizada pelo poder público como um instrumento para estimular e induzir empresas mineradoras a adotar comportamentos que impulsionem processos de desenvolvimento de caráter endógeno, como a cooperação técnica interempresas, o estabelecimento de mecanismos de difusão tecnológica, a formação de cadeias de subcontratação que favoreçam o desenvolvimento local, associados a um Sistema Nacional de Inovação.

Outro aspecto importante diz respeito à revisão das alíquotas da CFEM, que foram aprovadas recentemente pelo Congresso Nacional e sancionadas pelo Presidente da República, e que devem ter critérios que garantam, por meio de fiscalização, que estas receitas sejam indutoras de investimentos em municípios e estados envolvidos nas atividades de produção, beneficiamento e transporte de minérios.

Finalmente, o país deve rediscutir as desonerações previstas na Lei Kandir (LC 87/96) no que se refere especificamente ao setor mineral. A isenção de ICMS, e pior, o acúmulo de créditos desse tributo contra os fiscos dos estados exportadores, gera perdas gigantescas na arrecadação, agravadas pelo não cumprimento por parte da União das compensações previstas aos estados quando do estabelecimento da referida lei.

A demanda por infraestrutura pública associada aos grandes projetos minerários pressiona os governos estaduais, que não contam com fontes alternativas de recursos para atendê-las. De fato, há alguns anos, estados exportadores como o Pará registram os últimos lugares na arrecadação de ICMS per capita dentre todas as unidades federativas.

Ademais, a desoneração gera um desequilíbrio nos preços relativos do minério destinado à exportação em relação ao mercado interno, já que a venda interna é onerada.

Como propostas para a tributação do setor mineral apresentam-se:

1. Aumento na cobrança da CFEM (Compensação Financeira pela Exploração Mineral) sobre a receita bruta nos minerais em que o país possui quase que exclusivamente as reservas mundiais, altos teores e nos mais exportados. Taxação diferenciada de CFEM para os minerais terras raras. E criação de sanções que obriguem o pagamento das dívidas que as mineradoras possuem junto aos municípios minerados pelo não pagamento de CFEM.

2. Fim imediato da Lei Kandir, que exonerou dos cofres públicos do estado de Minas Gerais mais de 135 bilhões de reais nos últimos anos e tirou do Pará mais de 40 bilhões de reais numa verdadeira transferência de renda pública da mineração para o capital minerador privado.

## RETOMAR O PAPEL DA INDÚSTRIA NO PIB E NO EMPREGO

### A IMPORTÂNCIA DA INDÚSTRIA NO DESENVOLVIMENTO

O produto industrial brasileiro é hoje equivalente ao que era antes do início do governo Lula em 2003. Neste período, a indústria mundial intensificou suas transformações estruturais e a política macroeconômica doméstica de curto prazo teve seus impactos sobre o investimento e produção do setor.

No Brasil, este processo de desindustrialização se intensifica a partir dos anos noventa. O país aumentou a participação dos produtos primários, intensivos em recursos naturais e dos serviços no PIB, de forma aparentemente semelhante a outras economias capitalistas. O produto industrial manufatureiro perdeu espaço, tanto no PIB como na geração de emprego.

Esta queda relativa da produção industrial se

aprofunda depois da crise de 2008, com elevação das importações, diminuição do controle estratégico das decisões por parte do capital nacional, ampliação da integração em cadeias globais de valor e estratégias rentistas de acumulação por parte dos empresários brasileiros. Aumentam as importações de manufaturados, sem o correspondente aumento de exportações e se desnacionaliza o investimento.

O crescimento das importações de manufaturados também tem um impacto importante nas cadeias produtivas, com especial crescimento das importações de bens intermediários e de capital, além da competição direta dos bens de consumo.

Há sinais de que o consumo de produtos industriais cresceu no Brasil, especialmente depois de 2003, mas que o produto industrial se manteve relativamente estável de 2001 a 2013, quando começa a declinar. Os dois fenômenos levaram ao aumento das importações de produtos manufaturados, que tiveram seus preços reduzidos pela intensificação da concorrência internacional, especialmente com a forte e agressiva presença da China no comércio.

Os impactos deste processo foram muito intensos sobre a produção industrial, pois além da maior presença de importados na oferta brasileira de bens de consumo, houve um aumento significativo das importações de bens intermediários, especialmente aqueles com maior tecnologia integrada e de maior valor adicionado, desmontando as cadeias de fornecedores domésticos, tornando a indústria muito mais dependente dos fornecedores internacionais.

A queda da posição relativa da indústria no produto se intensifica na perda de capacidade de transformações setoriais do emprego, com redução dos postos de trabalho melhor remunerados e com maior intensidade tecnológica. As possibilidades de mudanças estruturais das remunerações com um processo de industrialização se perdem com a desestruturação das cadeias produtivas, concentração da produção nacional em bens de menor conteúdo tecnológico e com menor dinamismo da produtividade.

A indústria brasileira hoje é uma indústria muito mais integrada às cadeias internacionais,

com uma inserção subordinada dos industriais brasileiros que, voltados para o mercado doméstico, adotaram estratégias de sobrevivência tornando-se sócios menores de empresas internacionais, viabilizando consolidação dos fluxos rentistas e com baixo investimento. Esta estratégia de sobrevivência, como já mencionado na Introdução, deu mais capacidade ao capital industrial brasileiro para enfrentar as dificuldades de taxas de câmbio desfavoráveis, salários elevados e estrutura tributária não estimuladora da produção.

Esta inserção subordinada dos empresários industriais brasileiros leva a um movimento contrário às trajetórias tecnológicas da indústria mundial. Uma das características da industrialização atual nos países centrais, incluindo a China, é a relativa especialização em produtos com maior intensidade tecnológica. No Brasil, ao contrário, crescemos relativamente mais nos setores de baixa e média intensidade tecnológica.

Diferentemente da maior parte dos países do mundo, esta redução da participação do produto industrial no PIB e emprego não ocorreu na China, que ocupou o espaço perdido pelos países centrais e por algumas economias emergentes, como o Brasil. Nesta etapa atual, do socialismo de mercado da China ou socialismo com características chinesas – como eles se definem atualmente – expandindo-se para o mundo, o investimento direto de capitais chineses aumenta de intensidade, não somente na infraestrutura, mas também em vários segmentos industriais. Sua escolha de investimentos reflete sua própria estratégia expansionista, não necessariamente refletindo aquilo que mais interessaria a um processo de desenvolvimento nacional brasileiro.

Este processo de desindustrialização brasileira ocorreu também com um enfraquecimento das condições financeiras das empresas industriais do Brasil, com alto endividamento, especialmente em dólar, refletindo-se no aumento das suas taxas de alavancagem tanto pela política de depreciação do real, como do aumento das taxas de juros, especialmente nos últimos anos.

No que se refere ao mercado de trabalho, esta

queda relativa do produto industrial foi acompanhada da destruição de postos de trabalho mais formalizados e com maior nível de salários, aumento da precarização dos vínculos trabalhistas e expansão da terceirização.

Do ponto de vista estrutural, o aumento dos ganhos do trabalho, que foi importante para a consolidação dos mercados de consumo de massas do capitalismo central, passava por uma crise, com o aumento da importância do trabalho morto na geração de valor, intensidade tecnológica que potencializava a produtividade e transformava o trabalho apenas em custo variável, passível de redução acelerada. Os custos fixos, incluindo os custos financeiros, passam a ser mais importantes na gestão dos excedentes gerados na produção. A financeirização do processo produtivo se expande.

### **A evolução histórica da desindustrialização**

Na década de 1970, a emergência dos EUA como centro financeiro hegemônico, o surgimento da China como polo industrial global e o fim da Guerra Fria, além dos avanços tecnológicos nas comunicações e transportes de longa distância, criaram o pano de fundo para que a dominância financeira substituísse o protagonismo industrial. No caso do Brasil, a esse cenário adverso se somam ainda problemas já mencionados: o endividamento externo da década de 1970, a inflação dos anos 1980 e a abertura neoliberal da década de 1990. O resultado em última instância foi o regresso e a anulação dos blocos de investimento levados adiante pelo Plano de Reaparelhamento Econômico (Vargas, 1950), pelo Plano de Metas (JK, 1956) e pelo Plano das Reformas de Base (João Goulart, 1963).

Nos anos 1980 e 1990, o Brasil debateu-se com políticas de estabilização de curto prazo para combater a inflação, abandonando o planejamento de longo prazo e as metas de desenvolvimento, que implicavam em mudanças estruturais do processo produtivo, especialmente na indústria. Enquanto isto, a indústria mundial ampliava o uso de microeletrônica, realocizava suas fábricas, redefinia suas cadeias de fornecedores, ampliava

setores intensivos em informação e reestruturava a relação entre as empresas com fusões e aquisições, que redesenhavam o paradigma industrial, tecnológico e organizativo do setor. A indústria brasileira ficou atrasada por, pelo menos, duas décadas. Quando o crescimento retorna, o mundo era outro, o câmbio fixo não ajudava a competitividade e o aumento do consumo doméstico abre espaços para importações predatórias que destruíram o parque industrial brasileiro.

O período dos governos Lula e Dilma, se, por um lado, promoveu inequívocos avanços, deixou em aberto a reversão do processo de desindustrialização. No começo da década de 1970 a participação das manufaturas da geração de emprego e valor agregado correspondia a 27,4%, enquanto em 2016 essa participação caiu para cerca de 10,4%. A solução da questão social deve andar de par com o reequacionamento da questão produtiva.

O crescimento do mercado interno é fundamental para a recuperação deste dinamismo, em uma situação de mudança do mercado internacional.

Muitos dos países que conseguiram contrariar a tendência de desindustrialização decorrente das mudanças estruturais na transição dos séculos conseguiram esse feito devido ao estímulo de cadeias produtivas globais e intensos investimentos em infraestrutura que aumentavam a produtividade sistêmica dentro de cada país.

Além disso, tem a questão de que um novo foco no atendimento das necessidades mais populares, com especificidades distintas das grandes demandas, pode gerar a necessidade de inovações e de processos produtivos com escalas menores e distribuição territorial mais estendida.

### **Diretrizes da política industrial**

Não há como pensar em uma recuperação da produção industrial sem a retomada do crescimento da economia brasileira. As políticas do setor devem buscar reorientar as atividades das cadeias de fornecedores e de produtos finais, hoje fortemente integradas nas cadeias internacionais e sem autonomia deci-

sória, a buscar disputar o mercado doméstico com as importações, que devem ser tornadas mais onerosas em relação à produção doméstica. Para evitar o acúmulo de ineficiências e aumento de custos, é também necessário definir um programa de estímulo às exportações de produtos manufaturados, especialmente aqueles de média e alta tecnologia. Um dos instrumentos, mas não o único, é a taxa cambial de efeitos mais horizontais sobre a competitividade internacional.

Além disso, é necessário o desenvolvimento de instrumentos de intervenção setorial, instrumentos verticais, especialmente aqueles destinados a estimular o investimento e geração de postos de trabalho. O programa de investimentos públicos, de compras governamentais e de políticas de financiamento, além de estímulos para o desenvolvimento científico e tecnológico e inovações, devem ser integrados em um conjunto de políticas públicas, com a escolha se setores mais impactantes sobre as transformações estruturais da economia, maiores provedores de bens públicos, capazes de fornecimento de bens intensamente utilizados pelas pessoas de baixa renda e com maiores encadeamentos com o conjunto da atividade econômica. Especial atenção deve ser dada para aqueles setores submetidos às pressões das chamadas inovações disruptivas, principalmente a chamada indústria 4.0, a nanotecnologia e a biotecnologia.

A experiência da política industrial do final do século XX, no período imediatamente anterior aos governos Lula e Dilma, foi intensificar a liberação comercial para forçar um choque da competição externa, buscar estimular ações para aumentar a competitividade de setores da economia brasileira aptos a responder estímulos horizontais, portanto, baseada em mecanismos de mercado, com o estado como mero indutor.

O resultado foi a intensificação da desindustrialização e desmontagem do parque produtivo brasileiro. Como já mencionado, as importações de produtos industriais explodiram e as exportações declinaram. Longe de buscar responder aos desafios da presença internacional com investimentos em inovações tecnológicas e transformações produtivas, os

industriais brasileiros caminharam para táticas defensivas, reduzindo o tamanho de suas forças de trabalho, diminuição dos estoques, aumento de capacidade ociosa, enxugando a hierarquia de suas empresas e associando-se aos produtores mundiais.

A busca por aumentar a competitividade não pode ser vista como uma iniciativa microeconômica de cada empresa. Ela precisa ser sistêmica e deve refletir o conjunto de estratégias competitivas para concorrer em um mercado cada vez mais oligopolizado. Estímulos a cadeias produtivas, arranjos produtivos locais e aglomeração de atividades devem ser parte do conjunto de políticas industriais.

Um aspecto importante a ser destacado é a necessidade de focar processos inovativos e de aumento da produtividade de pequenas e média empresas (PMEs), elos mais fracos das cadeias de fornecedores industriais, mas que podem ter um impacto sobre a produção local, como maior autonomia decisória, ainda que submetidas às pressões competitivas dos grandes fornecedores internacionais. Os aglomerados de PMEs podem ser estruturados com uma clara visão territorial, descentralizando a produção manufatureira brasileira, desde que os entraves de logística sejam enfrentados.

Algumas diretrizes específicas para estimular este segmento podem ser considerados como:

1. Programa de qualificação de mão de obra profissional voltado para os segmentos mais dinâmicos e de potencial de encadeamentos intersetoriais.
2. Reforçar os vínculos entre empresas e sistema de pesquisa, desenvolvimento e inovação.
3. Disseminar o uso de novas tecnologias de informação, viabilizando redes de inclusão digital e utilização de mecanismos de gestão e controle de processos nas PMEs.

### **Experiência recente**

Há limites para uma política industrial efetiva, uma vez que as políticas macroeconômicas de curto prazo podem sobredeterminar as inter-

venções setoriais. As experiências recentes de política industrial tiveram objetivos oscilantes entre o estímulo de alguns setores de alta tecnologia, selecionar alguns setores e grupos empresariais (campeões nacionais) com maiores condições de competitividade internacional ou proteger aqueles setores mais atingidos pela abrupta abertura internacional.

Não há dúvidas que a política industrial brasileira sofreu uma inflexão, depois de 2004, dentro dos objetivos gerais do governo de retomar o crescimento, com expansão do mercado interno de consumo de massas, reduzir a pobreza e desigualdade com as mudanças estruturais da indústria para aumentar suas condições de competitividade e enfrentamento dos choques externos.

O modelo de crescimento por consumo de massa era considerado como auxiliar para a ampliação da capacidade de exportação do país, com a criação de economias de escala que possibilitariam o aumento da produtividade das indústrias, mas que precisa superar dificuldades de infraestrutura, logística e política cambial que seja harmonizada com o poder de compra interno da moeda nacional.

Do ponto de vista setorial, no Plano Brasil Maior (PBM), embora os complexos industriais da segunda revolução industrial (complexos químico e metalmeccânico) permaneçam como os setores mais importantes na estrutura de produção, logo depois do setor de alimentos e bebidas, cabe destacar a crescente participação dos setores da terceira revolução industrial – tecnologias de informação e comunicação e de equipamentos médicos, óticos e de precisão – nas estruturas industriais tanto dos países industrializados quanto dos emergentes industriais. Esta nova estrutura do setor industrial exige políticas mais específicas, especialmente no que se refere à Pesquisa & Desenvolvimento e Inovação.

O PBM previa um conjunto de medidas horizontais, verticais e integradoras em diálogo permanente com os setores empresariais com o objetivo de incentivar a inovação e desenvolvimento tecnológico, destacar setores estratégicos como os de software, semicon-

dutores, bens de capital, fármacos e medicamentos, além da biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis. Objetivava-se acelerar o investimento, ampliar a inserção internacional da produção brasileira e estimular as PMEs exportadoras.

Uma política emergencial de retomada do crescimento precisa desenvolver linhas de crédito não apenas para o financiamento do investimento, mas também para o capital de giro, de forma a permitir uma redução do endividamento e a possibilidade de retomar a geração própria de caixa destas empresas.

O primeiro pacote de políticas industriais do governo Lula (o PICTE) estava estruturado em torno de cinco ações consideradas complementares:

1. inovação e desenvolvimento tecnológico.
2. inserção externa.
3. modernização industrial.
4. ambiente institucional/aumento da capacidade produtiva.
5. definição das opções estratégicas (semicondutores, software, bens de capital, fármacos e medicamentos).

Um dos objetivos principais do PICTE era adicionar valor às exportações, estimulando a inovação para promover a maior competitividade da indústria brasileira nos mercados internos e externos. Em termos de instrumentos, mantendo a tendência das políticas industriais do período neoliberal, privilegiavam-se aquelas políticas horizontais que aumentassem a competitividade sistêmica com baixa intensidade das políticas verticais de escolha de setores prioritários.

Buscavam-se mecanismos de escuta social com os empresários industriais, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), importante instrumento de interlocução coletiva com o setor. Posteriormente, ao mesmo tempo em que o foco da política industrial se ampliava, os mecanismos de interlocução individual com empresários substituíam a participação coletiva com o setor, esvaziando-se o CNDI.

Não se considerou tampouco a interação com os setores populares envolvidos com a questão habitacional/urbana e produção popular e cooperativa para atender necessidades diferenciadas e promover a produção via pequenas empresas e trabalho cooperativo. Esta “inovação” pode gerar consequências tão importantes como são, na agropecuária, os agricultores familiares e assentamentos na produção de alimentos. Mas existe também espaço para a identificação de alternativas de beneficiamento e industrialização de menor porte, acompanhando a localização territorial de atividades agropecuárias e mineração em parceria com universidades.

Os problemas de coordenação se avolumaram, a perda de foco se tornou efetiva e a eficácia dos instrumentos de política se esvaíram. A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em 2008, visava estimular o investimento voltado para o mercado doméstico, buscando elevar a proporção da formação bruta de capital fixo (FBKF) no PIB. O mundo entrava em crise, mas o governo destacava as possibilidades de crescimento do investimento produtivo no Brasil. O principal objetivo do PDP foi estimular o investimento e o crescimento interno, numa visão estratégica de longo prazo da necessidade de adicionar valor ao produto industrial, integrando os vários programas e órgãos do governo federal que atuassem na geração de emprego e renda.

O PDP combina diferentes tipos de instrumentos horizontais e verticais, incluindo incentivos fiscais, creditícios e subsídios, utilização do poder de compra dos governos e das estatais, intensificação do poder regulatório das agências e órgãos de controle, ampliando a escolha de setores estratégicos para um conjunto mais amplo de segmentos da indústria.

Já o PBM – Plano Brasil Maior, de agosto de 2011 – modificado continuamente ao longo dos anos, incorporava a ideia de cadeias de produtores na busca de aumentar a produtividade e a competitividade para os mercados domésticos e internacionais. Para o PBM, o principal objetivo era aumentar a competitividade das cadeias de valor, mas a intensificação da entrada de importados acabou redirecio-

nando o programa para a defesa do mercado interno e manutenção do nível de atividades no mercado doméstico.

Uma outra política industrial importante foi a de Conteúdo Nacional para a indústria de fornecedores de petróleo e gás no país, que procurava aproveitar a grande descoberta do pré-sal e o enorme volume de investimentos da PETROBRAS para ancorar uma política de estímulos para a criação de um setor no país capaz de fornecer os equipamentos e serviços para esta produção.

## POLÍTICA DE CONTEÚDO NACIONAL

Foram escolhidos alguns setores (petróleo e gás natural, indústria automobilística e de tecnologia de informação) para uma análise mais detalhada das políticas de conteúdo nacional. Outros setores, como o de energias renováveis, o de defesa e as tecnologias alternativas foram tratados no bojo de outras seções deste Eixo.

### Setor de petróleo e gás natural

As descobertas do pré-sal ampliaram as possibilidades de implementação de políticas de apropriação da renda petroleira, para promover a modernização da economia brasileira e de transferências intergeracionais de renda, fortalecendo a educação e as transformações de longo prazo da sociedade no Brasil. O seu volume e desafios tecnológicos exigiam a construção de nova capacidade no setor produtor dos equipamentos críticos para a exploração e produção no mar – especialmente sondas, embarcações, sistemas flutuantes de produção e sistemas submersos – em escala mundial, e a política setorial de conteúdo nacional visava capturar parte desta expansão marginal para ser construída no Brasil.

As descobertas do pré-sal confirmavam a PETROBRAS como empresa líder do setor petrolífero mundial, em tecnologias de E&P de águas ultraprofundas, posição já conseguida nas nossas atividades nas águas profundas da Bacia de Campos. Colocava o Brasil na frontei-

ra tecnológica do *offshore* mundial e sua escala era tamanha que impactaria a capacidade instalada da cadeia de fornecedores dos equipamentos críticos no mundo. Isto transformava a PETROBRAS em uma das maiores compradoras mundiais nos segmentos que fornecem os equipamentos para produção *offshore*.

O tamanho e perspectivas do pré-sal brasileiro possibilitam a sua utilização no centro de uma política industrial de criação de um setor parapetrolero, com a expansão da cadeia de fornecedores, tendo como centro dinâmico a PETROBRAS.

Com as grandes possibilidades de crescimento da produção brasileira, no biênio 2005-2007, com a expansão do refino, com a consolidação da infraestrutura de gás e energia e o crescimento dos biocombustíveis, tornou-se ainda mais relevante a política de promoção de novas condições de competitividade para a cadeia de suprimentos. Nesse contexto, especialmente, se destaca o papel estratégico da expansão da capacidade produtiva dos fornecedores nacionais, de forma a consolidar e ampliar a política de conteúdo nacional para os investimentos da PETROBRAS.

Neste período foram adotadas políticas, tanto de criação de mercados – em que se buscava abrir oportunidades para empresas no Brasil que pudessem vir a ocupar partes do mercado que se abriria com os gigantescos investimentos esperados pelo pré-sal – como também de estímulo ao crescimento da produtividade de empresas já consolidadas no setor, que necessitavam de melhorias nos seus processos e produtos, para assegurar sua posição como fornecedores da PETROBRAS e posteriormente se credenciarem para fornecimento global para o setor.

As controvérsias sobre as políticas de conteúdo local giram em torno das contradições de uma visão estática de curto prazo, em que não há dúvida de que a cadeia de fornecedores já estabelecida na indústria é capaz de prover bens e serviços a custos menores do que a implantação de novos elos desta cadeia em território nacional, e uma visão de eficiência dinâmica de longo prazo, que destaca as

externalidades positivas de uma nova indústria tecnologicamente avançada, aproveitando-se de economias de escala e de aglomeração para fazer convergir os custos inicialmente mais altos para níveis internacionalmente compatíveis.

O Brasil vive um processo acelerado de desmontagem desta política industrial setorial. O atual governo está promovendo uma modificação profunda das políticas de conteúdo local, reduzindo drasticamente as exigências de conteúdo mínimo e focando nos instrumentos de incentivo no lugar das exigências e punibilidade. Junte-se a isto a falta de horizontes para investimentos em refino e o processo de desintegração vertical do sistema PETROBRAS, além da aceleração dos leilões do pré-sal com múltiplos operadores, que levará a uma aceleração das exportações de petróleo cru, sem mecanismos para impedir os efeitos negativos que este fluxo acelerado pode trazer para a economia e a sociedade brasileira.

Uma política de conteúdo nacional vai depender, entre outras coisas, da preexistência de uma matriz industrial com uma relativa densidade, de forma que a substituição de importações possa ocorrer de forma competitiva no longo prazo. Por outro lado, as demandas tecnológicas de áreas de fronteira exploratória exigem também o desenvolvimento de capacidades de inovações tecnológicas, tanto nos processos como nos produtos do setor, abrindo mercados que não existiam anteriormente.

Um pressuposto é que a política industrial setorial permite estimular a geração de valor, ainda que em um ambiente de abertura econômica em que as condições de competitividade dão vantagens comparativas para os fornecedores já estabelecidos. As políticas setoriais só terão estes impactos se os encadeamentos para traz e para frente do setor forem grandes, se as economias de escala reduzirem os custos unitários com o tempo e se as inovações ocorrerem no ambiente de produção.

Além do mais, é também necessário que haja uma grande articulação com as empresas detentoras de conhecimentos específicos de cada parte do processo produtivo, uma vez que a natureza geológica particular de cada

reservatório exige uma boa combinação de conhecimentos já estabelecidos para enfrentar os desafios tecnológicos. A PETROBRAS tinha uma longa tradição de relacionamento, tanto com as empresas de serviços como com fornecedores tecnologicamente de fronteira e centros de pesquisa dedicados.

Os relacionamentos entre as petroleiras e os seus principais fornecedores são estratégicos nesta indústria, com predomínio de forças no lado dos compradores, apesar de que o controle da evolução tecnológica específica ficava nas mãos dos vendedores.

A operação Lava Jato quebrou estes relacionamentos de longo prazo, alguns com comportamentos criminosos que precisavam ser modificados, porém a maioria das relações com processos e procedimentos adequados para o setor.

O curto período do governo de Michel Temer desestruturou o setor de energia, com mais velocidade na área de petróleo e gás. Aproveitando-se de uma crise financeira de curto prazo da PETROBRAS, potencializada pela exploração dos escândalos da Lava Jato, maximizou-se o problema, focando em soluções de curto prazo, desmontando o sistema produtivo integrado, destruindo as empresas fornecedoras, acelerando os leilões para novas áreas com a presença mínima da empresa e mudando as políticas de refino, distribuição de derivados de petróleo, além de uma completa reestruturação do setor de gás natural, entregue aos agentes privados.

A retomada da política de conteúdo nacional passa por um saneamento das condições em que operam as empresas da cadeia de fornecedores, depois dos episódios da operação Lava Jato. O governo brasileiro deve acelerar os acordos de leniência com as empresas privadas nacionais envolvidas em desvios de conduta, processo por todos conhecido.

Proprietários, diretores e gerentes destas empresas envolvidos no processo foram objeto da ação da Justiça brasileira, a cujas decisões estão submetidos. Mas as empresas, ao serem igualmente penalizadas, praticamente desapareceram e, com seus contratos com a PETROBRAS extintos, desempregaram milhares

de técnicos, engenheiros, trabalhadores.

É preciso que o governo recupere as empresas atingidas, por meio de adequadas ferramentas econômico-financeiras e políticas de manutenção dos contratos, conferindo-lhes as condições imprescindíveis de cumprir os acordos de leniência.

Os críticos da política de conteúdo nacional reconhecem que as políticas foram definidas para induzir o aumento da demanda dos fornecedores nacionais, mas chegou-se a uma situação radicalmente diferente, com uma demanda muito maior do que a capacidade instalada.

Um questionamento referia-se ao tamanho do programa. A grande concentração temporal dos investimentos em E&P com alta exigência de conteúdo nacional provocou um grande stress na capacidade produtiva existente, que não respondeu com os investimentos necessários nos momentos de estrangulamento no setor, com medo do pico sem garantia de continuidade posterior da demanda.

Hoje a capacidade ociosa, o desemprego e a paralisação de projetos dominam a conjuntura do setor.

### Setor automobilístico

Um outro aspecto de uma política de conteúdo nacional refere-se ao estímulo ao setor de autopeças da indústria automobilística. O setor vem sofrendo transformações decorrentes de fatores como saturação do mercado, altos níveis de motorização e pressões políticas sobre montadoras para produzir onde se vendem, o que tem incentivado a dispersão da montagem final, fazendo com que a produção aconteça em muitos mais lugares do que há trinta anos.

A partir dessa nova estratégia, os critérios utilizados pelas montadoras para selecionar seus fornecedores envolvem: preço, qualidade e capacidade tecnológica. Isto quebrou a tradicional relação entre o setor, predominantemente controlado por multinacionais, e os fornecedores de autopeças, com uma grande presença do capital de origem nacional, ainda

que crescentemente internacionalizado.

Há vários elos nesta cadeia de fornecedores. Grandes fornecedoras globais fornecem os principais sistemas para as montadoras e estão mais próximos das montadoras do que os fornecedores de primeiro nível. Os fornecedores de primeiro nível são as empresas as quais fornecem diretamente para as montadoras e têm capacidade de design e inovação, mas o seu alcance global pode ser mais limitado. Os fornecedores de segunda linha são empresas que, muitas vezes, trabalham com projetos fornecidos por montadoras ou pelas grandes fornecedoras globais. Os fornecedores de terceiro nível são empresas que fornecem produtos básicos. Na maioria dos casos, as habilidades de engenharia rudimentares são predominantes.

Embora ainda predomine a forte dependência do setor de autopeças em relação à indústria de veículos, o setor de autopeças apresentou taxas de crescimento menores do que aquele segmento do setor, fato este que pode ser explicado pela perda de competitividade, tendo em vista que ele não conseguiu expandir seu mercado fora do Brasil, ficando a produção concentrada no mercado interno e as montadoras passando a buscar partes e peças fora do país, gerando déficit na balança comercial, ocasionando com isso um deslocamento entre a evolução da produção industrial de peças e das montadoras. Isso é resultado da capacidade limitada das empresas do setor de autopeças que estão limitadas na condição de fornecedores de terceiro nível. Nem o Regime Automotivo Brasileiro (RAB) e nem o Inovar-Auto tiveram êxitos em ampliar a inserção internacional do setor pelas exportações, mas sim pelas importações.

As políticas industriais, se quiserem maximizar seus efeitos sobre a economia nacional, precisam levar em conta estas diferenciações.

Os indicadores permitem afirmar também que a dinâmica da indústria automobilística no Brasil está mais associada ao mercado interno do que ao mercado externo. A maior parte dos produtores de autopeças não têm condições de superar os benefícios do global

sourcing das montadoras e, portanto, concentram-se no fornecimento local, com as poucas exceções predominando nos subsetores de menor intensidade tecnológica.

No dia 04/10/2012 o governo Federal regulamentou o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, o Inovar-Auto, o novo regime automotivo brasileiro. O principal objetivo do programa era criar condições de competitividade e incentivar as empresas a fabricar carros mais econômicos e mais seguros, investir na cadeia de fornecedores e em engenharia, tecnologia industrial básica, pesquisa e desenvolvimento e capacitação de fornecedores.

Um dos principais instrumentos de política do Inovar-Auto era o crédito presumido de IPI, o qual seria gerado com base nos dispêndios realizados no país pela empresa com: a) pesquisa; b) desenvolvimento tecnológico; c) inovação tecnológica; d) insumos estratégicos; e) ferramentaria; f) recolhimento ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT na forma do regulamento; g) capacitação de fornecedores. A geração de crédito presumido de IPI com compras de materiais locais (comprados no Brasil e Mercosul) é uma forma implícita de exigência de conteúdo local mínimo.

Entretanto, a produção de automóveis começou a apresentar perda de dinamismo em suas taxas de crescimento justamente durante a vigência do Inovar-Auto, principalmente em decorrência da crise do mercado interno. No projeto do Inovar-Auto não constavam regras rígidas que exigissem que seus parâmetros e exigências sejam cumpridos. O programa poderia lograr a internalização de tecnologia estrangeira, porém isso não significa necessariamente que o setor conquistasse ganhos de competitividade. Seria necessário promover o aprofundamento da capacidade de geração e difusão de inovações para poder ampliar a importância das filiais de empresas estrangeiras no Brasil dentro de suas corporações mundiais e, por transbordamentos, favorecer também as empresas fornecedoras nacionais nas bases inferiores da pirâmide, fato este que não é contemplado no Inovar-Auto e não há nada

que garanta que isso irá acontecer.

A defesa de uma maior inserção externa da indústria automobilística no comércio internacional não significa desconsiderar a importância do mercado interno. Pelo contrário, o mercado interno é fundamental para o desenvolvimento do setor, mas pode ser também um elemento chave para cobrar do setor maior contribuição para a inserção internacional mais competitiva da economia brasileira, assim como para reduzir a vulnerabilidade externa do país.

Com o fortalecimento das cadeias produtivas internas, endogenizando parte da produção dos setores, o volume de importação tende a cair, contribuindo para a redução do déficit na balança comercial do setor. Se essa política for acompanhada de metas de exportações para as montadoras e para autopeças, o setor em conjunto pode reverter seu resultado na balança comercial, apresentando superávits mesmo quando o mercado interno estiver aquecido, ou seja, além de atender o mercado interno e explorar suas vantagens, o setor automobilístico também irá contribuir para reduzir as restrições das contas externas brasileira, em particular na balança comercial e na conta de serviços e rendas.

A extensão territorial e a segmentação dos mercados consumidores, que obrigam as empresas do setor a utilizar de manobras logísticas para entregar e distribuir os produtos em todo território nacional, além de prestar as assistências necessárias.

Na dimensão interna, as políticas de subsídios e incentivos fiscais para a indústria automobilística geram amplo debate, principalmente por ser considerado um setor desnacionalizado – as montadoras são todas empresas estrangeiras, e no setor de autopeças aproximadamente 80% são empresas estrangeiras – e também um setor com elevadas possibilidades de captação de recursos no mercado internacional e capacidade de autofinanciamento.

Além disso, o setor no Brasil é caracterizado por uma estrutura de mercado altamente oligopolizada. Essa situação propicia um ambiente em que a dinâmica da cadeia produtiva

é fortemente influenciada pelas grandes empresas de capital multinacional, que têm associadas a elas empresas multinacionais, seus fornecedores globais.

Esse cenário também explica o fato de que essa indústria recebe tratamento preferencial das políticas públicas e dos legisladores, beneficiando-se de proteção comercial que lhe reserva, ao menos parcialmente, o mercado interno.

A proteção é concentrada no setor de produção e montagem de veículos, já que as tarifas do setor de autopeças são substancialmente menores do que aquelas do setor de veículos, e as tarifas nominais e efetivas do ramo de autopeças acompanham a política comercial geral. Assim, a proteção comercial é focada no setor de montagem de veículo, propiciando assim um ambiente ainda altamente oligopolizado na indústria automobilística no Brasil, o que favorece ainda o predomínio de elevados níveis de preços no mercado interno, por exemplo.

Na busca de que o setor contribua para uma inserção internacional brasileira com produtos mais intensivos em tecnologia, as medidas de desoneração fiscal e crédito subsidiado para beneficiar a indústria de autoveículos e autopeças, devem estar acompanhadas de metas e punições para os que se beneficiam dessas políticas, caso não cumpram as regras estabelecidas. Dentre essas metas e objetivos, devem constar:

1. Metas de exportações para a que indústria automobilística tenha uma inserção externa mais competitiva, tanto para as montadoras como para o setor de autopeças.
2. Metas para aumento dos investimentos no país como proporção do faturamento, direcionando recursos para a construção de centros de P&D e C&T no país, ampliando o percentual de internalização da produção de produtos mais intensivos em tecnologia.
3. Política de fortalecimento da engenharia local para que as subsidiárias locais das montadoras busquem uma certa autonomia em relação à suas matrizes. Para isso, é necessário elevado investimento na formação de mão de obra qualificada para o setor, em especial na expansão do

investimento na formação de engenheiros.

4. O processo de fortalecimento da engenharia local exige um programa de metas de investimentos na construção de sistemas de inovações nacional e regional. Para isso, é necessária uma política de aproximação entre as universidades públicas e as empresas montadoras e autopeças, com o intuito de ampliar o investimento em pesquisa e formação de mão de obra qualificada voltados para os interesses do setor. Essa estratégia é essencial para a criação e consolidação de *know how* para o Brasil no setor.

5. Ao construir essa estratégia de fomento da engenharia local, com o fomento do desenvolvimento tecnológico endógeno, as empresas fornecedoras estrangeiras e brasileiras instaladas no Brasil teriam condições de sair da condição de fornecedores de nível três para a condição de fornecedores nível e fornecedores globais, ampliando assim sua inserção internacional via exportações, contribuindo para ganhos na pauta exportadora brasileira em termos de quantum e qualidade da pauta.

6. Embora se discuta muito a fragmentação da produção, no caso específico da economia brasileira, uma política de verticalização, a qual pode contribuir uma superespecialização e que promove uma série de conhecimentos específicos, como propriedades intelectuais geradas por necessidades específicas e que podem se transformar em patentes ou segredos industriais, podem ser utilizados como instrumento de barganha poderoso nas futuras negociações com as empresas do setor. Essas forças de integração podem ser definidas como: I) avanços tecnológicos e os desenvolvimentos de tecnologias e conhecimentos específicos; II) o poder cada vez mais crescente dos fornecedores devido aos conhecimentos e tecnologias específicas desenvolvidas; e, III) todas as tecnologias e conhecimentos específicos desenvolvidos pelos fornecedores geram propriedades intelectuais que são patenteados e desequilibram a relação entre comprador e fornecedor.

7. Todas essas medidas propostas têm como principal elemento a política de conteúdo na-

cional para as montadoras e autopeças. Essa medida foi contemplada pelo Inova-Auto, mas não foi acompanhada por uma política de fiscalização rígida, regras claras e política de punição para as empresas beneficiadas pelos incentivos governamentais. Portanto, uma política de conteúdo nacional, a qual estimule o desenvolvimento de certa quantidade de etapas produtivas em pelo menos 80% dos veículos produzidos no Brasil. Isso significa que das 12 etapas de produção de um carro, oito terão de ser realizadas aqui no Brasil, como já era previsto no Inova-Auto. Já no caso da produção de caminhões, das 14 etapas de produção, dez serão feitas na planta brasileira, nos mesmos prazos.

Essas propostas devem enfrentar resistências por partes dos próprios empresários do setor. Entretanto, o Brasil é um dos maiores mercados de vendas na economia mundial e com um elevado potencial de crescimento do mercado interno – dado que o número de habitantes por veículos ainda é baixo quando considerado outros países –, de modo que essa variável pode ser considerada um forte elemento de negociação com todas as empresas do setor que almejam explorar esse mercado interno. Ou seja, a implementação de uma política de conteúdo nacional para internalizar parte da atividade produtiva das montadoras e do setor de autopeças é plenamente plausível, dado os interesses dessas empresas de poder explorar o mercado interno da economia brasileira.

### **Sociedade da informação**

Outro setor que apresenta amplas possibilidades de uma política de conteúdo nacional é o de Tecnologia da Informação, setor estratégico para as economias do futuro. Aqui não somente seus efeitos ampliam os impactos sobre o conjunto da economia pelo fortalecimento da cadeia de fornecedores, mas também a utilização de seus produtos e serviços tem um grande efeito sobre a produtividade sistêmica do país.

O uso intensivo de computadores e das redes digitais, a partir da segunda metade do século

XX, desencadeou no mundo inteiro uma significativa transformação econômica e social. Surgiram novos negócios, produtos e serviços, potencializou-se e agilizou-se a comunicação planetária em alta velocidade, criaram-se e foram destruídos, em escala globalmente assimétrica, empregos e postos de trabalho. Esse processo não acabou, muito pelo contrário, ele impulsiona os setores mais dinâmicos da economia a liderarem as tendências de inovação tecnológica. Esse conjunto de fenômenos, conhecido pela expressão “Sociedade da Informação”, não apenas pela sua evidente importância, mas também pela assimetria que o tem caracterizado, demanda de nosso próximo governo uma crescente atenção.

Nosso projeto programático precisa garantir que o país possa se desenvolver neste setor e, mais importante, garantir que a dinâmica que ele induz contribua para a democracia e para a redução das desigualdades sociais. As principais diretrizes para este setor são as seguintes:

#### **Infraestrutura, inclusão digital e serviços de telecomunicações**

A base da Sociedade da Informação é a Internet. Portanto, a ampliação e a qualidade da infraestrutura de telecomunicações na qual trafegam os dados são fundamentais para o desenvolvimento da nação. Nosso governo deve retomar o Plano Nacional de Banda Larga dando protagonismo à empresa estatal TELEBRAS, com o objetivo de conectar todos os municípios à Rede Mundial de Computadores.

O governo poderá fazer parcerias com as empresas do setor privado, mas sem depender delas. Ao mesmo tempo, a Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações – deverá fiscalizar com rigor os serviços das empresas de Telecom, que hoje são campeãs em reclamação dos consumidores.

#### **Marco civil da internet**

É preciso com urgência uma postura de defesa do Marco Civil da Internet, promulgado no governo Dilma e considerado por espe-

cialistas como a legislação mais avançada do mundo em relação à Rede Mundial de Computadores. Há no Congresso Nacional mais de cem projetos de lei que visam destruir pontos fundamentais da lei, sendo o principal o fim da neutralidade de rede.

Sem a neutralidade, a tendência é o encarecimento dos preços praticados pelas empresas e o aumento da exclusão digital. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), havia cerca de 102 milhões de brasileiros com acesso à Internet em 2017; cerca de 50% da população. Além da ampliação da infraestrutura, esta desigualdade deverá ser enfrentada destinando recursos para os municípios para que possam implementar políticas públicas como a implantação de redes sem fio (wi-fi) livres em praças e parques, e reestruturação dos Telecentros como laboratórios de inovação, de fabricação digital, de robótica e de cultura hacker.

Deverão também constar como prioridades a elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento de Tecnologia Social e para a facilitar a acessibilidade de pessoas com deficiência e mobilidade reduzida.

### **Acesso ao hardware e incentivo a empresas de capital nacional**

Para ampliar o acesso à Sociedade da Informação é necessário que a população e as empresas tenham capacidade de adquirir seus próprios equipamentos. Em especial, os servidores, microcomputadores, notebooks, celulares smartphones, leitores de e-books e videogames, dentre uma grande variedade de dispositivos que surgem a cada dia.

O crescimento econômico e a ampliação do poder econômico dos mais pobres, como ocorreu nos governos Lula e Dilma, tornarão mais fácil a aquisição desses aparelhos. Porém, o nosso governo deverá estar atento a possíveis incentivos fiscais para facilitá-la. Considerando que esses equipamentos e seus componentes são em sua maioria importados, precisamos incentivar sua fabricação e manutenção locais, de forma a reduzir preços, diminuir a dependência

externa, criar emprego e salário em empresas de capital nacional e trabalho e renda em empreendimentos solidários.

### **Software livre e fomento ao desenvolvimento da TI nacional**

A terceira camada para acesso à Sociedade da Informação é o software. O nosso governo precisa retomar fortemente o que foi uma das marcas do primeiro governo Lula no setor: o fomento ao software livre e às tecnologias abertas.

O uso de software livre poderá ser fator chave para a ampliação de nossa economia do compartilhamento, pois, de fato, trabalha com uma metodologia de desenvolvimento colaborativo em rede, facilitando a apropriação de conhecimento tecnológico.

Nesta questão existem oportunidades potenciais em parceria com países no mesmo estágio de desenvolvimento tecnológico, posto que a questão de escala é fundamental na redução dos custos.

Tal política terá como resultado a redução de custos e despesas com royalties e licenças pagos a empresas estrangeiras que hoje impactam negativamente nossa balança de pagamentos. Também diminuirá os índices de cópias não autorizadas de sistemas computacionais (a chamada “pirataria”).

Parte do recurso economizado no pagamento de *royalties* e licenças deverá ser investido para estimular o desenvolvimento de uma indústria de software em território nacional, possibilitando, inclusive, a exportação de produtos e serviços e fomentando a inovação.

### **Educação, laboratórios de inovação e uso cidadão da TI**

Por fim, para a plena inclusão digital precisamos de mais educação. As pessoas precisam saber operar sistemas e utilizar os serviços disponíveis na rede. Para tanto, deve-se investir na informatização e na conectividade das escolas públicas.

Para quem está fora da comunidade escolar, faz-se necessário o investimento em laboratórios de inovação, tais como o programa Fab Lab Livre SP, criado na Prefeitura de São Paulo, na gestão Fernando Haddad, que colocou à disposição da população mais carente as novas tecnologias de fabricação digital, como impressoras 3D, fresadoras e cortadores a laser, conectando a juventude com as comunidades hacker e maker.

Na escola pública, nos Telecentros e nos laboratórios de inovação, a população precisa ser ensinada a reagir com cidadania aos males das redes sociais, onde proliferam notícias falsas (*fake news*), perfis falsos e robôs digitais, que buscam influenciar a opinião pública de maneira antiética e por meio da desinformação e da ignorância (pós-verdade).

Fortalecimento da democracia digital e proteção a dados pessoais

A economia de dados informacionais, que faz uso de tecnologias como *Big Data*, Inteligência Artificial e *Machine Learning*, melhora a experiência dos usuários e a qualidade de serviços digitais em muitos aspectos, mas também gera grandes riscos à democracia.

### **Educação, laboratórios de inovação e uso cidadão da TI**

Por fim, para a plena inclusão digital precisamos de mais educação. As pessoas precisam saber operar sistemas e utilizar os serviços disponíveis na rede. Para tanto, deve-se investir na informatização e na conectividade das escolas públicas.

Para quem está fora da comunidade escolar, faz-se necessário o investimento em laboratórios de inovação, tais como o programa Fab Lab Livre SP, criado na Prefeitura de São Paulo, na gestão Fernando Haddad, que colocou à disposição da população mais carente as novas tecnologias de fabricação digital, como impressoras 3D, fresadoras e cortadores a laser, conectando a juventude com as comunidades hacker e maker.

Na escola pública, nos Telecentros e nos labo-

ratórios de inovação, a população precisa ser ensinada a reagir com cidadania aos males das redes sociais, onde proliferam notícias falsas (*fake news*), perfis falsos e robôs digitais, que buscam influenciar a opinião pública de maneira antiética e por meio da desinformação e da ignorância (pós-verdade).

Fortalecimento da democracia digital e proteção a dados pessoais

A economia de dados informacionais, que faz uso de tecnologias como *Big Data*, Inteligência Artificial e *Machine Learning*, melhora a experiência dos usuários e a qualidade de serviços digitais em muitos aspectos, mas também gera grandes riscos à democracia.

A utilização de algoritmos preditivos pode fazer com que os cidadãos sejam discriminados por sistemas computacionais por motivos de cor/raça, gênero, orientação sexual, classe social, religião, ideologia política ou mesmo de saúde pessoal.

Os sistemas digitais podem facilitar ou barrar o acesso a vagas de emprego, aluguel de imóveis, crédito bancário e empréstimos, seguros de vida ou de saúde, dentre tantas outras possibilidades.

O nosso governo precisará liderar um debate público que resulte em uma legislação de proteção de dados pessoais que escude o cidadão comum do poder descomunal das grandes corporações transnacionais de tecnologia.

Outro ponto vital para a democracia brasileira é aperfeiçoar o controle e fomentar a participação social permanente no debate sobre as urnas eletrônicas, a fim de afastar qualquer risco de fraude em eleições futuras.

### **USO DE TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO PARA MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA**

A modernização constante das administrações públicas no Brasil depende fundamentalmente do uso progressivo da TI. Para obter recursos de investimento, o nosso governo deverá revogar a Emenda Constitucional 95/2016, a “PEC do Fim do Mundo”, que limita por 20 anos os gastos públicos.

Além de sua própria modernização, o governo Federal deverá apoiar a atualização tecnológica dos municípios, orientando-os dentro dos limites do pacto federativo.

Estados e prefeituras municipais, além da própria União, devem estar atentos quanto aos riscos de parcerias com empresas multinacionais da economia informacional e as ameaças à soberania nacional que decorrem da adoção acrítica e inconsequente de tecnologias. Um exemplo é a espionagem de gestores públicos por meio de softwares de uso comum nas repartições.

Há que se tomar cuidado com a adoção cega de serviços em nuvem ou com pacotes prontos e proprietários para automação inteligente (como as *Smart Cities*). O Estado precisa se preparar para a chegada de robôs (físicos e lógicos) e de Inteligência Artificial na administração pública; tendência forte para a próxima década.

Neste sentido, as empresas estatais de TI do governo federal, com destaque para o SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados, para a BB Tecnologia e Serviços (Cobra Tecnologia S.A.) e para a DataPrev – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social, passam a ter importância estratégica para prestação de serviços para o governo brasileiro com segurança e privacidade.

Privacidade não significa que o Estado deva ser pouco transparente aos cidadãos. Pelo contrário, precisamos manter os benefícios da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), assinada pela Presidenta Dilma, e criar novas formas de trabalhar para facilitar o acesso aos Dados Abertos do governo.

### Direitos dos trabalhadores da área de TI

O setor de Tecnologia da Informação é um dos mais sensíveis à reforma trabalhista do governo ilegítimo e golpista. É necessário revogar a lei 13.467/2017 (que altera a CLT) e a lei 13.429/2017 (da terceirização), que tantos danos causaram aos trabalhadores, por meio da precarização e perda de direitos e da “pejotização”.

Tais mudanças na legislação dificultam a equiparação salarial entre homens e mulheres, mes-

mo neste setor no qual a mão de obra tende a ter mais anos de escolaridade do que a média.

A atenção do nosso governo à questão dos direitos dos trabalhadores da área é uma das condições para que as ações propostas nas camadas anteriores sejam exequíveis, para que a incorporação de nosso país à sociedade da informação deixe de ocorrer de forma subordinada e para que o potencial transformador da TI possa ser orientado ao fortalecimento da democracia e da inclusão social.

### SETORES ECONÔMICOS NÃO HEGEMÔNICOS

O novo governo tem que levar em consideração um conjunto de atividades econômicas que ocorrem paralelamente ao processo de concentração de capital privado e que representam formas de organização da produção mais cooperativas, com menor influência da propriedade privada dos meios de produção e com relacionamentos em redes. Programas referentes a Economia Solidária e Artesanato devem ser ampliados para o fortalecimento de segmentos da economia que atuam de forma não hegemônica na sociedade.

O objetivo de criação de trabalho e renda, em contraposição as metas de emprego e salários, pressupõe um reforço das políticas que estimulem estas formas de organização da produção, sem, contudo, confundir-se com a desmontagem das relações de trabalho implementadas pelo atual governo, em termos de destruição dos postos de trabalho formais regidos pela CLT.

Agrava esse cenário estrutural de criação de novas formas de absorção do trabalho a escassa probabilidade de que a parcela adicional aos 30 milhões de trabalhadores que têm carteira assinada, que perfaz o contingente dos 160 milhões de brasileiros em idade ativa, possa ser “incluída” na economia formal para vender sua força de trabalho e gerar lucro para a classe proprietária.

Para isto é preciso considerar que a estratégia de geração de emprego e salário viabilizada pelo investimento privado (que corresponde

a 90% do total) implicaria a concessão de benefícios – legais e ilegais – adicionais aos que já usufrui o empresariado (9% do PIB de serviço da dívida pública, 14% de sonegação fiscal, 10% de corrupção, 18% de compras públicas) e a manutenção de uma estrutura impositiva e de remuneração do capital igualmente insustentáveis.

A precarização das relações de trabalho, o estímulo às iniciativas de sobrevivência individual com a *uberização* das atividades econômicas e a exacerbação dos conceitos de empreendedorismo e meritocracia, como formas de sobrevivência econômica, não devem ser confundidas com as iniciativas de organização da atividade produtiva baseadas em princípios da solidariedade, atuação cooperativa e resgate de saberes tradicionais e populares.

A PNAD Contínua, divulgada pelo IBGE em 29/12/2017 e referente ao trimestre setembro-outubro-novembro de 2017 estima em 16,6 milhões a população de brasileiros sem ocupação e em 23 milhões o contingente de trabalhadores por conta própria. Este público, aproximadamente 40 milhões de brasileiros, deve ser o público alvo das ações de fortalecimento das práticas da economia solidária, além das políticas de criação de empregos nos setores tradicionais da economia.

O certo é que estes trabalhadores que estão entre a desocupação e o trabalho por conta própria buscam cotidianamente a sua subsistência por meio da prestação de serviços e produção de mercadorias por meio do trabalho individual ou associado. O trabalho associado se dá por meio de cooperativas ou associações, mas também por meio de arranjos familiares ou de relações de vizinhança, estes quase sempre atuando na informalidade.

O Artesanato envolve milhares de brasileiros e brasileiras em atividades à margem dos processos de comercialização e circulação dominantes, preservando conhecimentos tradicionais, organizando cooperativas. Políticas de difusão, melhorias tecnológicas, apoio ao desenvolvimento de processos e produtos e incentivos para a comercialização constituem um conjunto de políticas que devem ser ampliadas.

## Economia solidária

O Plano Nacional de Economia Solidária 2015-2019, construído durante a III Conferência Nacional de Economia Solidária, define as políticas para este segmento como aquelas destinadas a criar alternativas de geração de trabalho e renda pela via do trabalho que combina os princípios de autogestão, cooperação e solidariedade na realização de atividades de produção de bens e de serviços, distribuição, consumo e finanças.

A Conferência também se posicionou em relação ao conceito de que, ao considerar o ser humano na sua integralidade como sujeito e finalidade da atividade econômica, a economia solidária aponta para uma nova estratégia de desenvolvimento, antagônica ao capitalismo, e que se expressa em diferentes dimensões: democratização da gestão da atividade econômica; justa distribuição dos resultados alcançados; participação junto à comunidade local em processos de desenvolvimento sustentável; preocupação com o bem-estar dos trabalhadores e com a preservação do meio ambiente; e relações com outros movimentos sociais e populares de caráter emancipatório.

Uma das tarefas importantes do novo governo será resgatar e ampliar as experiências de organização produtiva mais fortemente estruturada em organizações de propriedade coletiva, com processos de autogestão com controle coletivo sobre a produção, comercialização e capital dos empreendimentos.

Economia Solidária e Tecnologia Social precisam andar juntos no fortalecimento destes empreendimentos, incluindo a construção de conhecimentos mais de baixa escala, menos hierarquizada e menos dependente da acumulação privada do capital como preponderante nos sistemas que vivemos.

Para construir o **Brasil que o Povo Quer** se fazem necessárias as políticas públicas que fortaleçam os empreendimentos associativos e desenvolvam ações pedagógicas que superem o trabalho autônomo individual, seja por meio de cooperativas e/ou associações ou por meio de redes de colaboração.

Estas políticas precisam superar a frágil articulação institucional fazendo-se necessária uma maior integração de ações entre os poderes Executivo, Legislativo e movimentos sociais. Por conta do histórico de vulnerabilidade do público alvo das ações de fortalecimento da economia solidária, se torna imprescindível a ação conjunta das áreas ligadas ao desenvolvimento econômico, assistência social e políticas de reparação.

Estas ações de fomento devem equacionar as seguintes demandas e/ou desafios:

1. Aprovar o PLC 137/2017, em tramitação no Senado Federal, que dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e cria o Sistema Nacional de Economia Solidária. Posteriormente, atuar na criação de marcos legais em estados e municípios e na constituição de fundos de financiamento.

2. Avançar na criação e/ou aprimoramento do marco legal para criar condição de acesso dos empreendimentos caracterizados como parte da economia solidária às compras públicas. O PAA, Programa de Aquisição de Alimentos, é referência neste processo.

3. Aproximar os empreendimentos da economia solidária das universidades públicas e dos centros de pesquisa e inovação buscando a transferência de tecnologia nas áreas de gestão e aprimoramento dos processos produtivos.

4. Desenvolver linhas de crédito e produtos financeiros adequados às necessidades dos empreendimentos da economia solidária. Buscar também constituir marco legal que dê institucionalidade a práticas financeiras comuns entre estes empreendimentos, como fundos rotativos e aval solidário.

5. Fomentar a constituição de sistemas públicos integrados entre os entes federados responsáveis pela gestão das políticas, em especial a política de trabalho, emprego e renda e a política de desenvolvimento social, fortalecendo e integrando a economia solidária.

6. Fortalecer e/ou criar espaços públicos democráticos de participação e controle social da Política Pública da Economia Solidária (Fó-

runs, conferências e conselhos), sensibilizando os atores quanto à importância da manutenção dessas políticas para a consolidação da Economia Solidária e a sua concepção como direito do cidadão.

Para a viabilização destas políticas, três instrumentos de apoio se fazem necessários com eficácia verificável em várias gestões públicas:

1. Estimular a implantação de Incubadoras Públicas – espaço destinado a fomentar a criação, consolidação e expansão de empreendimentos econômicos solidários, micro e pequenos empreendimentos familiares, organizações econômicas de caráter coletivo e solidário, iniciativas associadas de geração de trabalho e renda, formais ou em fase de formalização, mediante assessoria técnica. Estas incubadoras podem se constituir em parceria com instituições de ensino e pesquisa ou com organizações de apoio à economia popular desde que atestem o domínio de metodologia adequada.

2. Promoção e fomento das unidades produtivas – espaços destinados à produção de bens e serviços por grupos localizados no seu entorno. Sempre articulado com a vocação econômica da região deve, além de funcionar como o locus produtivo, estruturar cadeias produtivas; Apoio aos Parques Tecnológicos públicos – atraindo e orientando a fixação de empresas e empreendimentos solidários coerentes com as prioridades governamentais será possível gerar novos empregos e oportunidades de trabalho e renda, promover a qualificação do trabalhador etc.

3. Expansão dos Centros Públicos de Economia Solidária – espaço destinado à promoção da cultura da economia solidária. Eventualmente pode funcionar como espaço de produção, principalmente no setor de serviços, mas tem como missão principal promover iniciativas de formação na cultura associativa, articulação de redes de produtores ou empreendimentos, intercâmbio de experiências, ou eventos tais como feiras de produtos e serviços. Desejável que hospede as incubadoras públicas.

4. Democratização e popularização do conhe-

cimento tecnocientífico: a fim de despertar o interesse da sociedade e das futuras gerações para a importância da tecnociência para o desenvolvimento e a participação da população em geral e, especialmente, dos trabalhadores, na elaboração da política cognitiva.

5. Fomentar a consolidação de redes de economia solidária: Fomento à consolidação de cadeias produtivas com foco no trabalho e renda: induzir o entrelaçamento de cadeias produtivas formadas por empreendimentos solidários e pequenas e médias empresas mediante a utilização do poder de compra do Estado para aquisição de bens e serviços de uso público e daqueles que fazem parte da cesta de consumo das populações mais pobres.

Assentar a solidariedade, não no lugar, mas ao lado da competitividade deve ser uma das metas da política cognitiva do próximo governo. Torná-la crescentemente participativa, colocá-la a serviço dos interesses e necessidades das maiorias e conferir-lhe um caráter de política-meio de modo a convertê-la no núcleo das políticas necessárias para a construção da sociedade intensiva em conhecimento que queremos, é a ideia-força desta proposta.

No âmbito propositivo, a meta da solidariedade implica orientar e estimular o potencial de ensino, pesquisa e extensão das universidades e centros de pesquisa para a produção do conhecimento tecnocientífico que necessitam os empreendimentos solidários para gerar “trabalho e renda”. Implica também o apoio, de modo direto, à implantação desses empreendimentos e, indiretamente, mobilizar o enorme potencial de indução do poder de compra do Estado para assegurar sua sustentabilidade.

Em termos de diretrizes gerais para a expansão dos empreendimentos de economia solidária, especialmente no que se refere à Ciência, Tecnologia e Inovação destacam-se:

1. Financiamento público à atuação de pesquisadores em empreendimentos solidários: com a intermediação das incubadoras de cooperativas e de outros arranjos organizacionais, deverá se promover a participação de doutores, mestres, graduados e estudantes de gra-

duação em processos de adequação sociotécnica e desenvolvimento de tecnologia social necessários para conferir sustentabilidade a estes empreendimentos e aproximar as agendas de ensino e pesquisa do complexo público de ensino e pesquisa às suas demandas.

2. Formação em gestão e elaboração da política cognitiva: capacitar gestores envolvidos com a política cognitiva no âmbito governamental e dos movimentos sociais a partir de uma perspectiva baseada em temas relacionados à Economia Solidária e à Tecnologia Social e a sua aplicação à gestão pública e social.

3. Incentivo à participação feminina na elaboração da política cognitiva: estimular o envolvimento das profissionais integrantes das universidades e centros de pesquisa públicos e das militantes dos movimentos sociais no processo de tomada de decisão acerca das prioridades de desenvolvimento tecnocientífico.

4. Implementar programas de apoio visando a ampliar o instrumental de recursos e serviços que contribuam para proporcionar ou ampliar habilidades funcionais de pessoas com deficiência e idosas e promover sua vida independente e a inserção social.

## Artesanato

O artesanato brasileiro, uma atividade que envolve principalmente comunidades de baixa renda e de forma especial as mulheres, necessita de algumas políticas específicas no fortalecimento de circuitos produtivos alternativos, cooperativos e de criação de oportunidades de trabalho e renda. Os princípios gerais destas políticas precisam contemplar:

1. Respeito às diversidades territoriais da organização, comercialização e processos de trabalho do artesanato.

2. Estimular as inovações tecnológicas e aperfeiçoamento de produtos e processos, articulando linhas de crédito próprias, maior integração com setores formais de Moda, Design, Arquitetura e Gastronomia.

3. Políticas concentradas nos processos de

comercialização com promoção de feiras e exposições, utilização do Vale Cultura para aquisição de produtos artesanais e organização de cooperativas, estimulando a formação de redes de produtores. Promover a relação com museus, Embaixadas e exportações de artesanato brasileiro. Também expandir os programas de Turismo artesanal com visitas e promoção de compras e intercâmbios.

4. Política intensa de comunicação divulgando estudos e pesquisas sobre o Artesanato, buscando maior visibilidade da produção, publicações de catálogos e cadastros de produtores, entre outras medidas.

5. Intensificar programas de formação de produtores do artesanato, tanto com a identificação de polos criativos de artesanato tradicional, como no artesanato contemporâneo. Deve-se usar intensamente instrumentos de Educação a Distância e ações de busca ativa para identificar artesãos em comunidades distantes dos centros urbanos, além de inclusão de disciplinas relacionadas ao Artesanato nas grades curriculares dos sistemas de ensino.

6. Promover a qualificação dos produtores para gestão, elaboração e execução de projetos, obtenção de certificações e adoção de novas tecnologias.







FUNDAÇÃO  
Perseu Abramo  
Partido dos Trabalhadores

