

Cadernos Adenauer

ANO XXIV
2023

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

1

Cem dias de Lula III



A composição do ministério e as prioridades do novo governo

José Paulo Martins Junior

Economia política da reforma tributária no Brasil

Marcos Fernandes Gonçalves da Silva

Os desafios da política ambiental brasileira

José Gomes Ferreira

Moderação de conteúdo em plataformas digitais

Clara Iglesias Keller
Laura Schertel Mendes
Victor Fernandes

A política externa de Lula 3.0 além do horizonte

Monica Hirst

100 dias do governo Lula na saúde

Ligia Giovanella · Aylene Bousquat
Maria Helena Magalhães de Mendonça
Luiz Augusto Facchini

É possível educar para a cidadania e a construção de uma sociedade menos polarizada e mais justa?

Claudia Costin

Infraestrutura: como o novo governo pode ajudar a resolver um dos maiores gargalos brasileiros

Bruno Kazuhiro

Insubordinação, deferência e competição

Mariana Kalil

Cem dias de Lula III

Cadernos

ANO XXIV
2023

Adenauer

Cem dias de Lula III

EDITORA RESPONSÁVEL

Anja Czymmeck

CONSELHO EDITORIAL

Antônio Jorge Ramalho
Estevão de Rezende Martins
Fátima Anastasia
Humberto Dantas
José Mario Brasiliense Carneiro
Leonardo Nemer Caldeira Brant
Lúcia Avelar
Mario Monzoni
Rodrigo Perpétuo
Silvana Krause

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Reinaldo J. Themoteo

REVISÃO

Reinaldo J. Themoteo

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Claudia Mendes

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer xxiv (2023), nº1

Cem dias de Lula III

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2023.

ISBN 978-65-89432-31-9

As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores e não necessariamente representam as opiniões da Fundação Konrad Adenauer.

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo

Rio de Janeiro · RJ · 22270-060

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

Sumário

- 7 **Apresentação**
- 9 **A composição do ministério e as prioridades do novo governo**
José Paulo Martins Junior
- 33 **Economia política da reforma tributária no Brasil:**
o debate no início do governo Lula da Silva
sobre tributação indireta
Marcos Fernandes Gonçalves da Silva
- 47 **Os desafios da política ambiental brasileira**
José Gomes Ferreira
- 63 **Moderação de conteúdo em plataformas digitais:**
caminhos para a regulação no Brasil
Clara Iglesias Keller
Laura Schertel Mendes
Victor Fernandes
- 89 **A política externa de Lula 3.0 além do horizonte**
Monica Hirst
- 111 **100 dias do governo Lula na saúde:**
os desafios do Sistema Único de Saúde e as primeiras iniciativas
Ligia Giovanella
Aylene Bousquat
Maria Helena Magalhães de Mendonça
Luiz Augusto Facchini

133 **É possível educar para a cidadania e a construção de uma sociedade menos polarizada e mais justa?**

Ecos dos primeiros cem dias no MEC

Claudia Costin

145 **Infraestrutura: Como o novo governo pode ajudar a resolver um dos maiores gargalos brasileiros**

Bruno Kazuhiro

165 **Insubordinação, deferência e competição**
as relações civis-militares no Brasil entre 2014 e os primeiros 100 dias do governo Lula-Alckmin

Mariana Kalil

Apresentação

Os cem primeiros dias de um governo são emblemáticos, e são acompanhados com especial interesse tanto pela sociedade civil, bem como pela mídia e especialmente pela oposição. No geral, os cem primeiros dias de um novo mandato de presidente da república constituem um período em que serão estabelecidas as diretrizes que darão o tom do novo governo, tornando claras as prioridades buscadas, na fase inicial do mandato. Ao fim desse período, já é possível ter um primeiro olhar sobre o começo desse governo e estabelecer uma noção geral de seu *modus operandi*, ao menos nos próximos meses. Reformas, nomeações dos titulares dos ministérios, continuidades e mudanças de rumo em áreas estratégicas são alguns dos principais aspectos costumeiramente observados na formulação deste olhar geral.

O começo do terceiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi atípico. O fim da primeira semana de governo foi tristemente marcado por ataques antidemocráticos, perpetrados por apoiadores radicais do ex-presidente Jair Bolsonaro e deixou o Brasil em choque, ao testemunhar atos de terrorismo e barbárie. Os extremistas invadiram e causaram destruição no Palácio do Planalto, na sede do Superior Tribunal Federal (STF) e no Congresso Nacional, destruindo obras de arte tombadas pelo patrimônio histórico, bem como mobiliário e equipamentos. Tais acontecimentos produziram rápida e dura resposta por parte do governo, e colocou o combate ao extremismo no centro das discussões, de modo que, mais do que nunca, os esforços para superar o extremismo e a polarização política se tornam uma urgência, e cons-

tituem desafio de grande complexidade para a democracia brasileira. Apesar da situação desafiadora, o governo Lula III tem se dedicado na implementação de sua agenda.

O primeiro número de 2023 da série Cadernos Adenauer é dedicado ao tema dos 100 primeiros dias do terceiro mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, e traz nove artigos que investigam alguns dos principais assuntos da pauta do governo. Esta publicação contém capítulos que contemplam os seguintes temas: as prioridades do novo governo e a composição do novo ministério, economia política da Reforma Tributária, os desafios da política ambiental, os desafios da moderação de conteúdo e a regulação das redes sociais, as diretrizes da política externa do novo governo, as prioridades do governo Lula na área da saúde, as políticas de educação e cultura como ferramentas para a formação cidadã e o combate à polarização, os desafios do novo governo Lula na área de infraestrutura e por fim, mas não menos importante, as relações entre o poder civil e as forças armadas. Com as análises aqui reunidas, escritas por renomadas e renomados especialistas, esperamos contribuir nos debates sobre as prioridades do novo governo, que acaba de completar 100 dias. Boa leitura!

ANJA CZYMMECK

Diretora da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

A composição do ministério e as prioridades do novo governo

José Paulo Martins Junior

Resumo

A eleição presidencial de 2022 se distinguiu por ineditismos. Foi a eleição mais equilibrada da história, foi a primeira vez que um ex-presidente disputou contra um presidente em exercício e foi a primeira derrota de um candidato à reeleição.

O período que antecedeu o pleito de 2022 foi marcado pela pandemia da Covid-19 e por uma postura negacionista e golpista do governo federal, além do desmonte das políticas públicas. A campanha eleitoral trouxe de volta à cena o ex-presidente Lula que se viu livre de suas condenações judiciais.

O ministério de Lula reflete a ampla coalizão que sustentou sua candidatura, além de incorporar outros partidos, mas com uma nítida dominância do PT. A desproporção na distribuição dos ministérios pode criar entraves para que o novo governo consiga fazer avançar sua agenda legislativa que inclui entre as prioridades as reformas fiscal e tributária. A expectativa é que o governo encontre dificuldades, uma vez que o Congresso tem maioria conservadora.

Abstract

The 2022 presidential election was distinguished by novelties. It was the most balanced election in history, the first time a former president ran

against a sitting president, and the first time a candidate for reelection lost. The run-up to the 2022 election was marked by the Covid-19 pandemic and by a denialist and coup-plotting stance by the federal government, as well as the dismantling of public policies. The electoral campaign brought back to the scene former president Lula who was free of his judicial convictions.

Lula's ministry reflects the broad coalition that supported his candidacy, incorporating other parties, but with a clear dominance of the PT. The disproportionate distribution of ministries may create obstacles for the new government to advance its legislative agenda, which includes fiscal and tax reforms among its priorities. The government is expected to encounter difficulties, since Congress has a conservative majority.

Introdução

O Brasil encerrou em 2022 o nono ciclo eleitoral desde a redemocratização iniciada nos anos de 1980 e marcada pela transição de poder aos civis em 1985, pela promulgação da Constituição Federal em 1988 e pela primeira eleição presidencial direta desde 1960 em 1989. Trata-se do mais longo período de eleições democráticas e competitivas do país.

Dentre os diversos cargos em disputa no pleito de 2022, certamente o mais importante e o mais disputado foi a Presidência da República. Pela primeira vez, tivemos frente-a-frente um candidato à reeleição enfrentando um ex-presidente. Essa situação levou à maior concentração de votos em torno dos dois primeiros colocados do primeiro turno da história da Nova República. Lula e Bolsonaro totalizaram 91,6% dos votos válidos. De forma inédita, assistimos à derrota no segundo turno do Presidente em exercício, ainda que tenha sido pela menor diferença de votos já observada no Brasil.

Esses acontecimentos reforçam a importância da eleição presidencial de 2022. Uma disputa extremamente acirrada por um cargo de muito poder. O chefe do Executivo Federal Brasileiro exerce inúmer-

ras prerrogativas legislativas e não-legislativas. Shuggart e Carey (1992) analisam e pontuam esses poderes e mostram que poder vetar total ou parcialmente a legislação, ter iniciativa exclusiva na área orçamentária e ter poder de decreto pela via das medidas provisórias, nomear e demitir livremente os ministros sem que o legislativo possa censurá-los, colocam o presidente brasileiro quase no topo do ranking mundial dos poderes presidenciais.

Apesar desse grande poder, o Presidente da República no Brasil não pode tudo. Existem diversas democracias pelo mundo, cada uma delas reúne um conjunto singular de instituições políticas. Lijphart (2008) fez uma análise de um conjunto delas e propôs dois grandes modelos, a democracia majoritária e a democracia consensual.

Em seu livro, as democracias majoritárias são exemplificadas pelo Reino Unido, Barbados e Nova Zelândia. Esse modelo, também chamado de Modelo de Westminster, é o tipo-exportação dos britânicos, muitas de suas ex-colônias adotam instituições semelhantes. É um modelo de concentração do poder nas mãos do Executivo. Ele combina gabinetes unipartidário majoritário, predomínio do Executivo sobre o Legislativo, bipartidarismo, eleições majoritárias, grupos de pressão competitivos, Estado unitário, unicameralismo, constituições não escritas, legislação alterada por maioria simples, sem revisão judicial ou Corte Suprema e banco central dependente do Executivo.

As Democracias Consensuais são exemplificadas por Bélgica, Suíça e União Europeia. É um modelo de dispersão do poder e sua adoção é recomendável em países com importantes clivagens sociais, sejam elas linguísticas, culturais, religiosas ou regionais. As características desse modelo combinam gabinetes com amplas coalizões partidárias, equilíbrio entre Executivo e Legislativo, pluripartidarismo, eleições proporcionais, grupos de pressão corporativos, federalismo, bicameralismo, constituições escritas, alterações constitucionais por maiorias qualificadas, revisão judicial por corte constitucional e banco central independente.

Apesar do Brasil não satisfazer os critérios de Democracia estabelecidos por Lijphart para compor o conjunto de países analisados em

sua obra, não é difícil perceber que o país está mais próximo de uma Democracia de Consenso, ainda que a balança do poder tenda mais para o Executivo, uma vez que ele reúne grandes poderes legislativos e tem sido capaz, quase sempre, de impor sua agenda, e que a independência do Banco Central tenha sido só recentemente estabelecida.

Apesar de a democracia majoritária ser apontada por vários autores e analistas, como mostra Melo (2007), como um modelo superior por sua capacidade de resolver problemas rapidamente, uma vez que o Executivo praticamente não tem que enfrentar pontos de veto, Lijphart (2008) mostra que a Democracia de Consenso é melhor em sua capacidade de manter a economia equilibrada, evitar conflitos políticos e promover o bem-estar social. Não obstante a maior qualidade da democracia de consenso, é verdade que nela existem mais pontos de veto e que a adoção de políticas públicas é mais difícil porque exige um amplo acordo entre as diversas forças políticas que detêm parcelas de poder.

Esse é o cenário institucional no qual se desenvolve a política brasileira. Um presidente poderoso, mas que pode ser constrangido em suas ações pelo Legislativo bicameral, pelo Poder Judiciário, especialmente pelo Supremo Tribunal Federal, e pelo arranjo federativo que garante um importante espaço de poder para os governadores de Estado e até mesmo para os prefeitos municipais.

Nesse texto, além dessa introdução, vamos analisar brevemente o governo Bolsonaro e o cenário pré-eleitoral de 2022, marcado pelo reacionarismo no poder, pelo desmonte das políticas públicas e pelo enfrentamento da pandemia da Covid-19, depois iremos tratar do cenário eleitoral, especialmente as candidaturas, suas alianças e a campanha nos meios de comunicação tradicionais e nas redes sociais, na sequência vamos apreciar a montagem do novo governo, dando destaque à composição ministerial, tendo em vista a representação partidária e regional/estadual das indicações e a coalescência da coalizão. Finalmente, iremos apresentar as prioridades do governo e a agenda legislativa que ele deverá encaminhar tendo em vista a relação de forças dentro do Congresso Nacional. O texto é finalizado com as considerações finais,

que buscará apontar as perspectivas do novo governo, e as referências bibliográficas.

Governo Bolsonaro e o cenário pré-eleitoral

A eleição de 2018 marcou uma transformação no padrão das eleições presidenciais anteriores. Desde 1994, PSDB e PT vinham protagonizando a disputa, situação que poderia ser considerada improvável dada uma suposta incapacidade dos partidos políticos em estruturarem a decisão de voto no Brasil (KINZO, 2005). De fato, apenas o Partido dos Trabalhadores, no pólo mais à esquerda, pode ser apontado como um partido consolidado e com base social, um tipo de organização que nos permite aproximá-lo de um modelo de partido de massa (KATZ & MAIR, 1985).

A despeito dessa suposta incapacidade, PSDB e PT foram capazes de protagonizar a disputa por vinte anos. Em sua análise sobre a disputa presidencial entre 1994 e 2006, Martins Jr. (2007) mostra que os elementos explicativos para a ocorrência de voto nos dois partidos eram muito mais ligados a aspectos conjunturais, como a avaliação de governo e avaliação dos candidatos, do que estruturais, como as características socioeconômicas ou político-ideológicas dos eleitores, e conclui afirmando que nada parecia indicar uma cristalização da disputa e que a explicação para a sua continuidade não deveria ser buscada nos partidos ou na ideologia, mas nas janelas de oportunidades abertas aos candidatos.

Foi por uma dessas janelas que entrou Jair Bolsonaro. O candidato presidencial pelo PSL em 2018 tinha uma longa trajetória política, iniciada nos anos 1980 quando ele ainda fazia parte dos quadros do Exército Brasileiro. Suas reivindicações salariais ganharam destaque e possibilitaram que ele seguisse carreira política, inicialmente como vereador e, depois, como deputado federal por sete mandatos consecutivos. Com seu prestígio, ele foi capaz de eleger a esposa e os filhos para diferentes cargos legislativos.

Ele deu início a sua campanha presidencial em 2014 dentro da Academia Militar de Agulhas Negras, onde estudou. Um ano antes, o país fora varrido por diversas manifestações de rua que erodiram o prestígio de políticos tradicionais, principalmente da Presidenta Dilma Rousseff. Também em 2014 foi deflagrada a operação Laja-Jato, responsável por levar às barras dos tribunais políticos e empresários acusados de corrupção e por contribuir para aprofundar o descontentamento da sociedade com os políticos, especialmente os ligados ao Partido dos Trabalhadores e suas principais lideranças, notadamente Dilma e Lula. A deposição da primeira em 2016 e a prisão e a inelegibilidade do segundo em 2018 abriram a janela para o avanço do bolsonarismo.

A eleição de Bolsonaro em 2018 contrariou a lógica estabelecida em eleições presidenciais anteriores. Ele venceu sem amplas alianças partidárias, sem fazer concessões ideológicas ao centro e sem tempo no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral. Em sua campanha, ele não apresentou nenhuma proposta de política pública, todas as suas promessas eram vagas e inconsistentes. Seu principal compromisso era o combate à corrupção e o rompimento com o padrão tradicional de relacionamento entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, o chamado Presidencialismo de Coalizão.

O Presidencialismo de Coalizão foi um termo cunhado por Abranches (1988), trata-se de uma prática que combina o presidencialismo, o federalismo e o governo por coalizão multipartidária. Abranches mostra no artigo e em seu livro publicado em 2018 que os presidentes que romperam com esse modelo, Jânio e Collor, não conseguiram concluir o seu mandato. Para campanha de Bolsonaro e para alguns analistas da imprensa, esse modelo seria um sinônimo de clientelismo e corrupção,

Para superar esse modelo tão consagrado, quanto condenado, Bolsonaro procurou sustentar seu governo em outras bases. Saíram os partidos políticos e entraram o lavajatismo, o saudosismo da ditadura, o golpismo, o neoliberalismo, a nova extrema-direita olavista e os movimentos de rua da classe média (LYNCH e CASSIMIRO, 2022). Diante desse inusitado amálgama de forças, antes dispersas, agora alinhadas à

nova liderança, os militares foram a principal base de sustentação do governo. Milhares ocuparam cargos estratégicos na nova gestão, ministérios, secretarias-executivas, empresas estatais, agências regulatórias, autarquias, fundações, todo aparelho do Estado, em diversos escalões, foi ocupado por quadros oriundos das Forças Armadas.

Com a esplanada dos ministérios fechada para a negociação política, a relação entre os poderes ficou estremecida. No poder, o bolsonarismo faria de seu governo uma nova versão da ditadura militar e emularia o trumpismo. A Democracia bolsonarista procurava a todo o tempo se desvencilhar da limitação e da separação de poderes, do respeito aos direitos fundamentais e do pluralismo. Para seus líderes, esses eram limites que traziam ineficiência e a democracia por eles concebida seria o governo do líder carismático apoiado pela multidão passando por cima do Estado Democrático de Direito em nome de uma suposta Segurança Nacional fazendo do sigilo e das ameaças de golpe as suas ferramentas (LYNCH e CASSIMIRO, 2022).

Em sua escalada de desdemocratização do regime brasileiro, Bolsonaro completou todos os indicadores de comportamento autoritário propostos por Levitsky & Ziblatt (2018). Ele rejeitou as regras do jogo democrático ao acusar sem provas a existência de fraude eleitoral, negou a legitimidade dos oponentes políticos ao afirmar que eram comunistas que ameaçavam a segurança nacional e o modo de vida predominante, ele tolerou e encorajou a violência política quando disse que os opositores iriam para a “Ponta da Praia” e quando disse que membros do partido adversário deveriam ser fuzilados e demonstrou propensão a restringir direitos políticos quando apoiou o retorno do Ato Institucional n.º 5 ou quando tecia elogios ao regime militar.

No campo das políticas públicas, o desmonte do Estado e o estímulo a um individualismo exacerbado foram a tônica do governo. Na saúde, fique doente, na segurança, compre uma arma, na educação, eduque seu filho em casa, no meio ambiente, total descontrole das ações fiscalizatórias, essas foram algumas das principais políticas apoiadas pelo bolsonarismo.

A situação do governo se agravou com a pandemia e com os discursos públicos golpistas. O presidente ficou ameaçado de deposição. Diante desse cenário, Bolsonaro abriu mão do controle da agenda legislativa. Enviava seus projetos para o Congresso e não se empenhava em sua aprovação. Foi o Presidente que mais assistiu a desaprovação de suas Medidas Provisórias e a derrubada de seus vetos. Para permanecer no poder, Bolsonaro lançou mão de outro importante recurso do Executivo para manter uma base legislativa, a execução orçamentária. Foi o chamado orçamento secreto que sustentou o presidente no poder e garantiu a maioria necessária para aprovação de pautas do interesse do Executivo.

Cenário eleitoral

O candidato à reeleição fez campanha eleitoral ao longo de todo o mandato. Em diversas ocasiões o mandatário atuou como candidato, especialmente nas datas cívicas, como o Sete de Setembro e o Quinze de Novembro, e nas inúmeras motociatas que foram organizadas e financiadas pela Presidência da República. Mesmo com esse trabalho eleitoral, as perspectivas eleitorais de Bolsonaro não eram das melhores porque as pesquisas de opinião mostravam que o eleitorado não fazia boa avaliação de seu desempenho. De fato, o alto desemprego, a alta inflação, a gestão desastrosa da pandemia, o enfrentamento aos demais poderes, principalmente o STF e o TSE, a ofensa a jornalistas, não contribuíram para sua campanha eleitoral.

Se por um lado, o comportamento de Bolsonaro como presidente deixou a desejar, por outro lado, sua situação como candidato foi auxiliada por uma série de medidas anunciadas há alguns meses do pleito. A diminuição dos impostos derrubou o preço dos combustíveis e contribuiu para uma deflação nos meses anteriores à eleição, a geração de empregos foi retomada com o recuo da pandemia e a promulgação da Emenda Constitucional do Estado de Emergência possibilitou ao governo aumentar os benefícios sociais e conceder auxílios para novas categorias, como caminhoneiros e taxistas, em um total de mais de 40

bilhões de reais fora do teto de gastos. Esse conjunto de medidas possibilitou ao Presidente recuperar na reta final da campanha parte do prestígio perdido. Contudo, assim como em 2018, Bolsonaro não se preocupou em construir uma aliança partidária e ideológica ampla. Obteve apoio apenas de partidos de direita, o seu PL mais Republicanos e PP, e indicou como candidato a vice-presidente o General da reserva Walter Braga Netto.

Pela oposição, diversos movimentos foram desenhados. Boa parte da imprensa tradicional estava buscando um nome de centro capaz de superar as candidaturas de Bolsonaro à direita e de Lula à esquerda. A escolha acabou recaindo sobre Simone Tebet, que formou aliança do seu partido, o MDB, com o PSDB e o Cidadania, tendo a Senadora de São Paulo, Mara Gabrilli, do PSDB, como candidata a vice. Foi a primeira vez na Nova República que o PSDB deixou de encabeçar uma chapa majoritária. Apesar de toda a mídia favorável, a candidatura de Tebet não conquistou o eleitorado. O mesmo aconteceu com Ciro Gomes, candidato pela quarta vez, sem alianças partidárias, que amargou seu pior desempenho. Outras candidaturas, tanto pela direita, PTB, União Brasil e Novo, quanto pela esquerda, Unidade Popular, PCB e PSTU, não ultrapassaram meio por cento dos votos.

O principal opositor de Bolsonaro foi o ex-presidente Lula. Ele voltou a ser elegível a partir de março de 2021 quando o STF anulou as condenações que pesavam sobre ele. A partir desse momento começaram as articulações para sua sexta candidatura presidencial. Desde o início, a ideia era conseguir construir um amplo arco de alianças, a chamada Frente Ampla. Ainda em 2021 essa ideia subiu de patamar com as conversas entre Lula e o ex-governador de São Paulo Geraldo Alckmin. Antigos adversários, os dois políticos possuíam capitais políticos complementares. Lula forte na esquerda e no nordeste e Alckmin forte na direita e no sudeste. Passada a surpresa inicial com a inusitada aliança, Lula e Alckmin foram capazes de articular uma ampla aliança partidária que incluiu, além de seus partidos, PT e PSB, PCdoB, PV, Rede, PSol, Pros, Solidariedade, Avante e Agir.

Durante a campanha Lula se manteve à frente em todas as pesquisas de opinião, mas todas elas também indicavam o lento e progressivo crescimento dos índices de intenção de voto em Bolsonaro. Ao final da apuração do primeiro turno, contrariando algumas pesquisas que apontavam uma possibilidade de vitória de Lula, o que se observou foi um desempenho acima da expectativa de Bolsonaro e de seus aliados, candidatos aos governos estaduais e ao Senado Federal. Além disso, seu partido, o PL, fez a maior bancada na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas.

O bom desempenho do candidato governista e uma certa frustração pelo lado da oposição tornou palpável uma eventual vitória de Bolsonaro. No entanto, a candidatura de Lula conseguiu atrair o apoio do PDT e do Cidadania. O MDB preferiu a neutralidade, mas a candidata Simone Tebet aderiu de forma entusiástica a candidatura do PT ampliando a frente que apoiava Lula. Ao final, a vitória no segundo turno pela menor margem da história consagrou Lula e o levou ao seu terceiro mandato presidencial.

A montagem do governo

Os governos anteriores do PT encontraram dificuldades para consolidar e manter uma base parlamentar. O primeiro governo de Lula enfrentou dificuldades por conta do chamado “Escândalo do Mensalão”. Em meados de 2005, um parlamentar denunciou um esquema pelo qual assessores governistas realizam pagamentos mensais para ganhar votos no Congresso. Uma explicação para esses pagamentos pode ser a desproporção entre as cadeiras na Câmara dos Deputados e os cargos ministeriais. Dos 35 ministérios de Lula I, o PT ocupou 21. Eram 60% dos cargos de ministro para apenas 29% de cadeiras na Câmara. Todos os demais partidos da base, desde a esquerda até a direita, foram sub-representados na coalizão governista. O mensalão foi entendido por Pereira, Power & Raile (2009) como uma distribuição de recompensas paralelas. Para os autores, “a decisão de Lula de criar uma coalizão heterogênea,

desconexa e excessivamente grande, gerou condições que permitiram o surgimento do escândalo do mensalão de 2004-2005” (PEREIRA, POWER & RAILE, 2009, p.230).

Se a situação de Lula foi difícil no início, com instabilidades e CPI's, logo contornadas, a de Dilma foi pior. A gestão da coalizão funcionou bem durante o primeiro mandato, mas no segundo a condução política foi desastrosa. Não importa aqui entrar em detalhes sobre como isso aconteceu, mas devemos destacar que o governo não foi capaz de manter uma base mínima de um terço dos parlamentares para evitar o processo de impeachment que acabou por derrubar a presidenta Dilma.

Para o novo governo petista, a transição não começou como se espera em regimes democráticos. O presidente derrotado não fez o discurso de aceitação da derrota. Seus apoiadores correram para as portas de quartéis de todo o Brasil, bloquearam estradas e difundiram mentiras sobre o processo eleitoral. Przeworski (1994) afirma que a democracia é o regime em que partidos perdem eleições, que tudo que o candidato derrotado quer é se organizar para tentar a vitória na próxima eleição. Não foi o que aconteceu no Brasil de 2022. O inconformismo com a derrota levou a lamentáveis e criminosas manifestações golpistas que culminaram com a depredação das sedes dos três poderes em Brasília em janeiro de 2023.

A despeito da não aceitação da derrota por parte do Presidente, as demais instituições políticas, Legislativo e Judiciário, além de toda a comunidade internacional e os meios de comunicação de massa, reconheceram e saudaram a vitória de Lula como uma vitória da democracia no Brasil.

Bolsonaro não reconheceu publicamente a derrota, mas tomou providências para a transição governamental de acordo com o estabelecido na legislação. Lula indicou Alckmin como coordenador da transição e os trabalhos foram iniciados no início de novembro. A transição de governo costuma ocorrer em todos os países democráticos e é um procedimento que busca garantir que o novo mandatário possa receber informações e dados necessários ao exercício do cargo assim que tomar posse.

Além do trabalho de solicitar, receber e processar informações, o período de transição é aquele em que é feita a costura política para a formação do novo gabinete ministerial. No caso do governo Lula III esse arranjo foi bastante complexo tendo em vista a quantidade de partidos que apoiou a candidatura vitoriosa e a necessidade de formar uma coalizão partidária legislativa capaz de dar sustentação à agenda do Executivo.

As relações entre o governo e os partidos estabelecem áreas de intersecção entre o sistema decisório e de representação em um regime democrático. Para Meneguello (1998), o estudo dessas relações permite “identificar as formas de influência dos partidos na formação e no funcionamento dos governos, o grau de relações existentes entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo e a capacidade de representação dos governos ante as forças partidárias”.

A maneira como foi montado o gabinete ministerial trouxe de volta os partidos políticos para o centro do processo de tomada de decisão política. Muitos estudos sobre os governos partidários, como o de Budge & Keman (1990), foram realizados tendo como base empírica regimes democráticos parlamentaristas, nos quais as relações entre os poderes são mais próximas e é mais visível a influência partidária na tomada de decisão. Em regimes presidencialistas, existe uma maior autonomia dos poderes. No caso brasileiro, o Executivo não pode dissolver a legislatura e seus ministros não podem continuar no Legislativo. Apesar das diferenças, é possível utilizar o mesmo modelo de análise para os dois sistemas de governo. Budge & Keman (1990) consideram a possibilidade de uma situação em que há cooperação entre os partidos para salvaguardar a Democracia. É nesse sentido que devem ser consideradas as incorporações de legendas que não apoiaram formalmente Lula na campanha presidencial, como o União Brasil, MDB e o PSD.

O governo Bolsonaro terminou com 23 pastas ministeriais. Era uma promessa de sua campanha de 2018 diminuir o número de ministérios. Os governos do PT sempre tiveram um número grande de ministérios e secretarias com status ministerial. É uma estratégia para dar maior vi-

sibilidade às áreas de políticas públicas consideradas importantes pela gestão a para acomodar as diferentes correntes internas do PT. O ministério indicado por Lula no início do seu terceiro mandato tem 37 cadeiras. O anexo I traz a tabela completa dos ministérios de Lula III. A partir dela, vamos extrair algumas informações importantes.

Do total de pastas, 14 são da área econômica, 13 da área social e dez são da área política. Mais da metade dos indicados são da região sudeste (20 ministros), 12 são do nordeste e dois da região norte. As regiões sul e centro-oeste têm um ministério cada. A maior parte dos novos ministros já exerceu cargo eletivo, são dez ex-deputados federais, oito ex-governadores e quatro ex-senadores, também temos nos gabinetes ex-ministros, ex-prefeitos, ex-atletas e ativistas. São 26 homens e 11 mulheres e apesar dessa grande desproporção de gênero, é o gabinete com maior número de mulheres da história do Brasil. Os ministros homens predominam nas áreas econômica e política e as mulheres são maioria na área social.

Com relação aos partidos, o PT ocupa 10 posições, MDB, União Brasil, PSD e PSB possuem três ministérios cada, PCdoB, PDT, PSOL e Rede possuem um ministério cada e são onze ministros sem filiação partidária. São nove partidos que compõem o ministério. É interessante observar que todos os ministros da área econômica possuem filiação partidária, enquanto que nas áreas política e social predominam ministros sem filiação.

Um indicador importante para analisar uma coalizão é a coalescência. Trata-se do grau de proporção entre pastas ministeriais designadas para cada partido do gabinete, tendo em vista as cadeiras de cada um na Câmara dos Deputados. Não vamos nos alongar muito nesse tema, vários outros já trataram da coalescência com mais vagar e propriedade (AMORIM NETO, 2019; PEREIRA, 2017; COUTO & ALBALA, 2023). Vamos apenas sublinhar as diferenças nas proporções. A federação PT-PCdoB-PV e o PSB, principais parceiros na candidatura presidencial somam 34% das cadeiras da coalizão na Câmara dos Deputados e atingem 54% das pastas, considerando apenas aquelas que são comandadas por partidos

e 38% do total de pastas. Os partidos que se aliaram depois, MDB, PSD e União Brasil, somam 51% das cadeiras na câmara baixa e 36% das pastas com ministro partidário e 24% do total das pastas.

Essa simples análise percentual revela uma desproporção na distribuição das pastas ministeriais que pode causar problemas para a sustentação legislativa do governo, caso outros instrumentos de gestão da coalizão, como a distribuição de cargos de segundo e terceiro escalão e a execução orçamentária, não sejam utilizadas de forma considerada adequada pelos partidos sub-representados.

As prioridades no Executivo

Em todo o mundo, os regimes democráticos enfrentam processos de desdemocratização. Na América Latina, em particular, Mainwaring & Pérez-Liñán (2023) apontam três razões para esse fenômeno. Primeiro, redes de crime organizado, milícias e grupos vinculados aos antigos regimes autoritários continuam atuando politicamente e obtendo poder pela via eleitoral. Esses grupos não têm interesse em proteger os direitos dos cidadãos, em tornar as eleições mais livres e confiáveis e em enfrentar grupos armados, como paramilitares ou traficantes de drogas. Segundo, os maus resultados econômicos e sociais obtidos pelos governos democráticos pavimentaram o caminho para líderes autoritários que prometiam combater os poderes estabelecidos. Terceiro, os autores chamam esses novos países autoritários de “estados híbridos”, estados parcialmente capturados por atores estatais poderosos, políticos e interesses privados que não querem construir estados mais efetivos e baseados na lei. Nesses estados, os direitos de cidadania são violados e há falhas em prover serviços públicos e segurança. Tais estados híbridos combinam alguns setores eficientes e inovadores da burocracia com outros cuja marca é a corrupção, patrimonialismo e autoritarismo. Esse conjunto de características mencionadas acima enfraqueceu o compromisso dos cidadãos com a democracia. O resultado é a sua estagnação ou retrocesso.

Após quatro anos de um governo, cujas características são muito próximas daquelas apontadas por Mainwaring & Pérez-Liñán (2023), que deu prioridade ao desmonte das políticas públicas e ao enfraquecimento da burocracia estatal, o novo governo deve concentrar esforços na reconstrução das instituições que foram enfraquecidas. Estamos nos referindo a órgãos como Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – IBAMA, a Fundação Nacional do Índio – Funai, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, entre outros.

Também está entre as prioridades do novo governo o restabelecimento das relações respeitadas entre os poderes e os entes federativos. Depois que um governo que procurou ameaçar constantemente as instituições e entrar em conflito com Estados e Municípios, o padrão de relacionamento estabelecido pela Constituição de 1988 deve ser retomado.

O processo de resgate da democracia no Brasil já começou a ser feito durante o governo de transição. Enquanto o governo Bolsonaro praticamente não tinha uma base social organizada, exceto pelos militares e forças de segurança, o governo Lula e o PT sempre cultivaram relações com organizações da sociedade. A transição foi composta por 30 grupos técnicos formados, em sua grande maioria, por voluntários com capacidade técnica e comprometidos com o diálogo. Entraram nesses grupos pessoas oriundas das universidades, das igrejas, dos sindicatos, partidos, ativistas de movimentos sociais, artistas, atletas, servidores públicos, entre outros. Essa multiplicidade de visões permitiu ao novo governo estabelecer as bases para a formulação política do novo governo que se inicia.

O principal desafio para consolidar o resgate da democracia é o combate à fome e ao desemprego. O regime democrático pressupõe a melhoria na qualidade de vida das pessoas. A Democracia deve entregar desenvolvimento e estabilidade econômica. Em artigo de 1997, Przeworski e seus parceiros mostram que o crescimento econômico é favorável à sobrevivência da democracia. De fato, quanto mais a economia cresce, mais a democracia está apta a sobreviver. Eles também sus-

tentam a partir de dados empíricos que a democracia está muito mais propensa a sobreviver em países nos quais o nível de desigualdade é declinante ao longo do tempo.

O Brasil passou os últimos anos em um processo de alta inflacionária, aumento do desemprego e ampliação no número de famílias em insegurança alimentar. Nesse sentido, a prioridade de qualquer governo preocupado com a estabilidade democrática é promover o crescimento econômico e combater a desigualdade.

A agenda legislativa

O governo eleito conta com uma base de sustentação parlamentar ainda insuficiente para promover sua agenda. O primeiro teste aconteceu no governo Bolsonaro com a aprovação da chamada PEC da Transição que permitiu ao novo governo deixar o valor de R\$ 145 bilhões, que devem ser utilizados para bancar despesas com o Bolsa Família, o Auxílio Gás e a Farmácia Popular, entre outras, fora do teto de gastos. Essa votação contou com o apoio de muitos parlamentares ligados ao governo anterior, uma vez que era uma promessa que partiu das duas campanhas eleitorais. Apesar disso, o novo governo não foi totalmente contemplado em suas demandas. A proposta previa dois anos de recursos fora do teto e apenas um ano foi aprovado.

Outro teste importante foi a eleição para as Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Na Câmara, a disputa foi marcada pelo recorde de votos recebido pelo Deputado Arthur Lira (PL-AL), candidato à reeleição. Ele teve apoio de 20 partidos, incluindo os dois maiores, PL e PT, e obteve o voto de 464 dos 509 parlamentares que votaram, uma proporção de mais de 91%. O novo governo teve que fechar apoio a Lira para não perder totalmente o espaço na Mesa Diretora e poder contar com alguém que se não é um aliado, pelo menos não será um inimigo. A agenda legislativa do Executivo depende diretamente de um bom entrosamento com a Presidência da Câmara dos Deputados.

Na disputa no Senado Federal, o cenário foi bastante diferente daquele observado na Câmara. Houve uma disputa entre o Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG), apoiado pelo governo Lula, e o Senador Rogério Marinho (PL-RN), apoiado pela oposição mais ligada ao antigo governo. Pacheco venceu com 49 votos contra 32 votos de Marinho. Com a derrota na disputa, os partidos que apoiaram Marinho ficaram de fora da Mesa Diretora do Senado Federal, situação que tende a favorecer os interesses do governo.

Outros espaços importantes para os interesses do governo são as comissões permanentes das casas legislativas. Essas comissões importam para o Executivo porque é nelas que os processos legislativos costumam ter início. Um projeto encaminhado para uma comissão presidida por um aliado certamente terá uma tramitação mais de acordo com os interesses governistas. Na Câmara dos Deputados, o PT conquistou a presidência da Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, o colegiado mais importante, pela qual passam todos os projetos. Por outro lado, mesmo partidos que estão no ministério, como o União Brasil, indicaram para a CCJ nomes mais inclinados à oposição. Outra comissão importante, por causa de seu poder para convocar Ministros de Estado, é a de Fiscalização Financeira e Controle, que será presidida por uma parlamentar do PL, antiga integrante da base aliada do governo anterior. Em nenhuma dessas duas comissões, o governo tem maioria, algo que deve criar dificuldades para seus interesses legislativos. Já no Senado Federal, o bloco de partidos que apoiou a candidatura de Marinho não obteve nenhuma presidência de colegiado, o que é favorável ao governo.

Depois de aprovada a PEC da Transição, eleitas as Mesas Diretoras e definidas as presidências das comissões, o ano legislativo realmente terá seu início. Do amplo conjunto de diretrizes estabelecidas pela Mensagem ao Congresso Nacional, documento entregue pelo Governo Federal ao Parlamento e lido durante a primeira sessão legislativa de 2023, a prioridade será a Reforma Tributária.

O Brasil possui um sistema tributário extremamente complexo, são impostos, taxas e contribuições, de âmbito federal, estadual e munici-

pal, cobrados de empresas e cidadãos. Há anos, diferentes governos buscam uma reforma que possibilite simplificar o arcabouço tributário sem acarretar perdas significativas de arrecadação, de modo a estimular o consumo, atrair investidores, dinamizar a economia, gerar empregos e garantir recursos para políticas públicas. Essa é uma tarefa muito difícil, mas o governo conta com o interesse da oposição em aprovar a matéria.

Diversos projetos já tramitam no Congresso Nacional sobre essa temática. Dentre elas, a do senador Oriovisto Guimarães (Podemos-PR), a mais recente de todas, apresentada no final de 2022, visa a simplificação dos tributos sobre o consumo, associado a simplificação de processos e procedimentos tributários. Outras propostas estão com a tramitação mais adiantada, como a PEC 110/2019, proposta pelo Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP) que tramita no Senado e pretende reestruturar o sistema tributário com a unificação de tributos e o aumento de impostos sobre a renda e patrimônio, e a PEC 45/2020, proposta pelo Deputado Baleia Rossi (MDB-SP), que é analisada na Câmara. Um dos formuladores desta última proposta é o economista Bernard Appy, que ocupa o cargo de secretário extraordinário da reforma tributária no Ministério da Fazenda.

Outro tema que deve mobilizar os esforços legislativos do governo é a nova âncora fiscal. O Brasil instituiu o teto de gastos por meio de uma Emenda Constitucional em dezembro de 2016. Alvo de muitas controvérsias, a PEC foi aprovada no governo de Michel Temer após a grave crise política e econômica pela qual o país passou. Ela pretendia limitar os gastos públicos com o objetivo principal de conter a expansão da dívida pública. O teto de gastos foi desrespeitado inúmeras vezes ao longo do governo de Bolsonaro. Segundo levantamento do economista Bráulio Borges, pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV IBRE), que repercutiu em diversos canais da imprensa, os gastos do governo Bolsonaro acima do teto somaram R\$794,9 bilhões entre 2019 e 2022. O governo Lula também já começou furando o teto com a PEC da transição. Para evitar novos furos no teto, o governo prepara uma nova âncora fiscal. O projeto ainda está em elaboração e será, provavelmente, o primeiro grande teste legislativo para o novo governo.

A expectativa é que o governo encontre dificuldades para sua agenda legislativa, principalmente na Câmara dos Deputados, mas também no Senado Federal. Inúmeras figuras de proa do governo anterior foram eleitas para o Congresso Nacional. O ex-vice-presidente Hamilton Mourão e as ex-ministras e ex-ministros Damares Alves, Tereza Cristina, Sérgio Moro, Marcos Pontes, Jorge Seif e Rogério Marinho obtiveram cadeiras no Senado, enquanto que Mário Frias, Marcelo Álvaro Antônio, Eduardo Pazuello, Ricardo Salles e Osmar Terra conquistaram cadeiras na Câmara. O PL, partido de Bolsonaro, fez a maior bancada na no Senado Federal e na Câmara dos Deputados conseguiu reeleger com votações recordes alguns de seus principais expoentes, como Carla Zambelli, Eduardo Bolsonaro e Bia Kicis, além de novatos, como Nikolas Ferreira, deputado mais votado do país.

Considerações finais

O Brasil passou por um processo eleitoral sem precedentes em 2022. A eleição presidencial colocou frente-a-frente um presidente em exercício e um ex-presidente. A soma dos votos obtidos pelos dois candidatos bateu recorde, pela primeira vez o presidente em exercício foi derrotado e a diferença entre os candidatos foi a menor da história. Se apenas isso não bastasse para conferir emoção à disputa, os opositores representavam modelos bastante distintos para a condução do governo brasileiro. Enquanto o presidente apostou na radicalização, na militarização e no flerte constante com o golpe de Estado, seu opositor buscou conciliar, formar uma frente ampla e prometeu resgatar a Democracia.

A derrota de Bolsonaro foi desenhada ao longo de todo o seu mandato e em sua campanha presidencial. Mesmo contando com a boa vontade do Congresso Nacional que abriu generosamente os cofres públicos em ano eleitoral, o Presidente demonstrou grande inabilidade ao desdenhar a pandemia, ao não demonstrar qualquer empatia com os quase 700 mil mortos e suas famílias e ao não alargar a base de apoio político à sua candidatura. Se tivesse proferido uma palavra de consolo,

se tivesse buscado algum partido de centro, se tivesse uma mulher como candidata à vice-presidência, talvez sua sorte teria sido diferente.

Por outro lado, a vitória de Lula começou a se desenhar assim que ele se livrou das condenações que recebera na Operação Lava-Jato, avançou com a aliança inesperada com seu ex-adversário Geraldo Alckmin e só se tornou possível com a adesão entusiasmada da candidata do MDB, Simone Tebet.

Apesar da vitória, os partidos que deram sustentação à sua candidatura ficaram muito distantes de formar maioria parlamentar e as maiores bancadas do Congresso Nacional ficaram nas mãos do partido que abrigou a candidatura de Bolsonaro. Para contornar essa limitação, Lula procurou trazer para seu ministério, além dos partidos que o apoiaram na eleição, mais três legendas importantes, o MDB, o PSD e o União Brasil. Mesmo assim, os parlamentares dos nove partidos que formam o ministério totalizam 283 deputados federais, quantidade insuficiente para aprovação de emendas constitucionais.

A presidência das mesas diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados ficaram com parlamentares que foram apoiados pelo governo, mas que de forma alguma podem ser chamados de governistas. O governo terá alguma tranquilidade nas comissões do Senado, nas quais a oposição ficou de fora das presidências, mas terá dificuldades na Câmara dos Deputados, onde a oposição ocupa espaços importantes e, mesmo partidos com ministérios, não parecem muito engajados com o governo. A situação legislativa do governo não será nada confortável e deve haver dificuldades para que a agenda do Executivo seja pautada de acordo com seus interesses.

Dentre as prioridades do governo, o combate à fome e ao desemprego e a busca por consolidar o regime democrático e estabelecer relações harmoniosas com os demais poderes e com os entes federativos parecem ser menos difíceis de conquistar, uma vez que dependem mais das ações do Executivo. Dentre as prioridades legislativas, a reforma tributária e o novo arcabouço fiscal, as dificuldades devem ser bem maiores em virtude da base governista ser pequena e heterogênea. Certamente, o governo

deve adotar uma postura bastante cautelosa e evitar entrar em polêmicas sob o risco de ver sua agenda inviabilizada. De qualquer forma, o Executivo possui instrumentos, como as nomeações para cargos de confiança e a execução orçamentária, para consolidar uma base de sustentação que seja, pelo menos, capaz de barrar pedidos de impeachment.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: revista de ciências sociais**, v.31 n.º 1, p. 5-32, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AMORIM NETO, Octavio. “Cabinets and Coalitional Presidentialism”. in B. Ames (Ed.), **Routledge Handbook of Brazilian Politics**. New York, Routledge, 2019. p. 293-312.

COUTO, L., & ALBALA, A.. (2023). A Coalescência Revisitada: O Cálculo Presidencial no Bicameralismo. **Dados: revista de ciências sociais**, v.66, n.º 4, p. 1-45, 2023.

KATZ, R.S. & MAIR, P. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. **Party Politics**, v.1, n.º 1, p. 5-28, 1995.

KINZO, Maria D’Alva. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n.º 57, p.65-81, 2005.

LEVITSKY, Steven & ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: Desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LYNCH, Christian & CASSIMIRO, Paulo Henrique. **O Populismo Reacionário: ascensão e legado do bolsonarismo**. São Paulo: Contracorrente, 2022.

MAINWARING, Scott & PÉREZ-LIÑÁN. Why Latin America’s Democracies Are Stuck. **Journal of Democracy**, vol. 34 no. 1, p. 156-170, 2023.

MARTINS JUNIOR, José Paulo. **A disputa entre PSDB e PT nas eleições presidenciais: 1994-2006**. Tese de doutorado, DCP-USP, 2007. 221 p.

MELO, Marcus André. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.22, n.º 63, p. 11-29, 2007.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

PEREIRA, Celina. (2017). Medindo a governabilidade no Brasil: O presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma. Dissertação de mestrado, IPol-UnB, 87 pág.

PRZEWORSKI, Adam. (1994). Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael; CHEIBUB, José Antonio & LIMONGI, Fernando. (1997). O que mantém as democracias?. Lua Nova no. 40/41, p.113-135.

SHUGART, Matthew S. & CAREY, John M. (1992). Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics. Nova Iorque: Cambridge University Press.

ANEXO I. Ministérios do governo Lula III ao tomar posse em janeiro de 2023

Pastas	Área	Ministro	Partido	Estado	Região	Gênero	Principal cargo anterior
Planejamento	Econômica	Simone Tebet	MDB	Mato Grosso do Sul		Feminino	Senador
Transportes	Econômica	Renan Filho	MDB	Alagoas	Nordeste	Masculino	Governador
Cidades	Social	Jader Filho	MDB	Pará	Norte	Masculino	Deputado Estadual
Ciência e tecnologia	Econômica	Luciana Santos	PCdoB	Pernambuco	Nordeste	Feminino	Deputado Federal
Previdência Social	Social	Carlos Lupi	PDT	Rio de Janeiro	Sudeste	Masculino	Deputado Federal
Indústria e comércio	Econômica	Geraldo Alckmin	PSB	São Paulo	Sudeste	Masculino	Governador
Portos e aeroportos	Econômica	Marcio França	PSB	São Paulo	Sudeste	Masculino	Governador
Justiça	Política	Flávio Dino	PSB	Maranhão	Nordeste	Masculino	Governador
Agricultura	Econômica	Carlos Fávaro	PSD	Mato Grosso	Centro-oeste	Masculino	Senador
Minas e energia	Econômica	Alexandre Silveira	PSD	Minas Gerais	Sudeste	Masculino	Senador
Pesca e aquicultura	Econômica	André de Paula	PSD	Pernambuco	Nordeste	Masculino	Deputado Federal
Povos Originários	Social	Sonia Guajajara	PSOL	São Paulo	Sudeste	Feminino	Ativista
Desenvolvimento agrário	Econômica	Paulo Teixeira	PT	São Paulo	Sudeste	Masculino	Deputado Federal
Fazenda	Econômica	Fernando Haddad	PT	São Paulo	Sudeste	Masculino	Prefeito
Trabalho	Econômica	Luiz Marinho	PT	São Paulo	Sudeste	Masculino	Prefeito

Pastas	Área	Ministro	Partido	Estado	Região	Gênero	Principal cargo anterior
Casa civil	Política	Rui Costa	PT	Bahia	Nordeste	Masculino	Governador
Relações institucionais	Política	Alexandre Padilha	PT	São Paulo	Sudeste	Masculino	Deputado Federal
Secretaria geral	Política	Marcio Macedo	PT	Sergipe	Nordeste	Masculino	Deputado Federal
Comunicação Social	Social	Paulo Pimenta	PT	Rio Grande do Sul	Sul	Masculino	Deputado Federal
Desenvolvimento social	Social	Wellington Dias	PT	Piauí	Nordeste	Masculino	Governador
Educação	Social	Camilo Santana	PT	Ceará	Nordeste	Masculino	Governador
Mulher	Social	Cida Gonçalves	PT	Mato Grosso do Sul	Sudeste	Feminino	Burocrata
Meio Ambiente	Social	Marina Silva	Rede	São Paulo	Sudeste	Feminino	Senador
AGU	Política	Jorge Messias	S/P	Pernambuco	Nordeste	Masculino	Burocrata
CGU	Política	Vinicius de Carvalho	S/P	São Paulo	Sudeste	Masculino	Professor
Defesa	Política	José Múcio	S/P	Pernambuco	Nordeste	Masculino	Deputado Federal
Gestão	Política	Esther Dweck	S/P	Rio de Janeiro	Sudeste	Feminino	Professora
Relações Exteriores	Política	Mauro Vieira	S/P	Rio de Janeiro	Sudeste	Masculino	Diplomata
Segurança Institucional	Política	Marco Edson Gonçalves Dias	S/P	São Paulo	Sudeste	Masculino	General
Cultura	Social	Margareth Menezes	S/P	Bahia	Nordeste	Feminino	Artista
Direitos Humanos	Social	Silvio Almeida	S/P	São Paulo	Sudeste	Masculino	Professor
Esporte	Social	Ana Mozer	S/P	Rio de Janeiro	Sudeste	Feminino	Atleta
Igualdade Racial	Social	Anielle Franco	S/P	Rio de Janeiro	Sudeste	Feminino	Ativista
Saúde	Social	Nísia Trindade	S/P	Rio de Janeiro	Sudeste	Feminino	Burocrata
Comunicações	Econômica	Juscelino Filho	UB	Maranhão	Nordeste	Masculino	Deputado Federal
Integração e desenvolvimento regional	Econômica	Waldez Góes	UB	Amapá	Norte	Masculino	Governador
Turismo	Econômica	Daniela do Waguinho	UB	Rio de Janeiro	Sudeste	Feminino	Deputado Federal

Fonte: Elaboração própria.

José Paulo Martins Junior · Professor Associado do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense. Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo.

Economia política da reforma tributária no Brasil: o debate no início do governo Lula da Silva sobre tributação indireta

Marcos Fernandes Gonçalves da Silva

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar o encaminhamento inicial e as propostas de reforma da tributação indireta no Brasil numa perspectiva de economia política. Portanto, dá-se destaque, na discussão, ao papel dos conflitos de interesse, distributivos e às concepções de justiça distributiva e tributária. Em primeiro lugar, explica-se por que uma reforma de impostos indiretos seria desejável, dado o fato de que a atual estrutura aparentemente é regressiva, não é transparente e gera distorções alocativas não desejáveis, além de implicar custos de transação consideráveis. Em segundo lugar, faz-se uma breve exposição das duas propostas de reforma, a PEC 45 de 2019 e a PEC 110 de 2019, que tramitam na Câmara dos Deputados e no Senado, respectivamente. Por fim, expõe-se uma breve análise de economia política da reforma, levando-se em consideração alterações que foram propostas no início de 2023, de forma a identificar interesses e visões de mundo conflitivas sobre os impactos dessa mudança institucional.

Abstract

The objective of this article is to analyze the initial course of and proposals for indirect taxation reform in Brazil from a political economy

perspective. Therefore, the discussion emphasizes the role of conflicts of interest, distributional conflicts, and conceptions of distributive and tax justice. First, it is explained why an indirect tax reform would be desirable, given the fact that the current structure is apparently regressive, not transparent and generates undesirable allocative distortions, besides entailing considerable transaction costs. Secondly, a brief exposition is made of the two reform proposals, PEC 45 of 2019 and PEC 110 of 2019, which are working their way through the House of Representatives and the Senate, respectively. Finally, a brief political economy analysis of the reform is exposed, taking into account changes that were proposed in early 2023, in order to identify conflicting interests and worldviews about the impacts of this institutional change.

Introdução

Toda reforma institucional gera conflitos de interesse pois, em geral, criam redistribuições de recursos orçamentários (no âmbito do Estado), ou de renda e riqueza na sociedade. Por exemplo, mudanças na política comercial de um país podem criar redistribuição de bem-estar entre consumidores e empresas domésticos: protecionismo cria transferências que beneficiam produtores domésticos em detrimento de consumidores domésticos e políticas liberalizantes, o contrário. Numa abordagem de economia política tradicional, ao modo de Olson (1965, 2009), os grupos que tenderiam a ganhar com a manutenção do *status quo* ou com alguns tipos de mudanças institucionais (como reformas no sistema de comércio ou na tributação) seriam os organizados, em detrimento dos latentes, que não possuem capacidade de organização dado o número de agentes envolvidos e o custo de transação para se implementar uma ação coletiva. No caso do comércio internacional consumidores é um grupo latente, por ser numeroso e não representar uma classe, um sindicato, um grupo, ao passo que um setor beneficiado por alguma política protecionista teria condições de implementar ação coletiva e defender seus interesses, por envolver menos agentes e, possivelmente,

já se fazer representar politicamente por meio de lobbies organizados e sindicatos empresariais.

Neste artigo parte-se dessa premissa de análise de economia política para descrever, ainda que de forma introdutória, a reforma tributária no Brasil, com foco nos tributos indiretos, reforma essa que se iniciou pelo debate entre o Executivo, o Congresso Nacional e grupos organizados, mormente empresariais ou de entes federativos, em 2023.

Em primeiro lugar, discorre-se por que a reforma seria necessária. Esta é uma questão relevante, pois há um consenso sobre a necessidade de mudança. Contudo, o consenso acoberta conflitos que residem nos detalhes, tanto de proposições, como de sistemas de transições de um sistema tributário para outro. Um erro comum, no debate público, é afirmar-se que uma reforma não sai “por falta de vontade política”: na verdade, um trabalho analítico precisa mostrar exatamente quais seriam as vontades políticas que obliteram reformas, bem como explicar por que há incapacidade (ou ausência de oportunidade) para a construção de consensos.

Contudo, cabe uma observação: este artigo não é de ciência política, mas de economia política (ver, como exemplo, COUTO E SILVA, 2017). Num trabalho de economia política do conflito distributivo apenas são diagnosticados os interesses e disputas estabelecidos em torno de recursos escassos, sobre quem paga, mais ou menos, a conta de uma reforma institucional, quem ganha, quem perde com políticas públicas no curto-prazo, ou no longo-prazo, dado que, neste caso, há reformas que implicam equilíbrios de ganha-ganha. Numa análise de ciência política identificam-se interesses e vê-se como dentro da política grupos e negociações podem (ou não) se estabelecer para aprovar, com mudanças, um projeto de reforma, como a tributária, por exemplo. Neste caso, torna-se relevante avaliar a representação partidária, como a coalizão governamental está construída, como setores são representados pelas bancadas, por exemplo.

Em segundo lugar, expõem-se as propostas de reforma (PEC 45 de 2019 e PEC 110 de 2019) e, por fim, faz-se uma análise de economia política da reforma tributária dos impostos indiretos no Brasil com base

nas mudanças que foram propostas entre janeiro e março de 2023. Neste breve período de tempo há elementos para a construção de um caso, mesmo que breve, sobre como conflitos distributivos e concepções de justiça distributiva tributária aparecem quando reformas institucionais dessa natureza são propostas.

Em terceiro lugar, uma análise introdutória de economia política é feita, dando destaque ao que já estava sendo negociado no início de 2023.

A principal conclusão do artigo é que, aparentemente, a reforma será encaminhada com poucas alterações no que se refere a estados e municípios, mas com abertura de exceções sobre isenções a determinados setores, tais como o agronegócio e alguns segmentos de serviços, bem como com uma proposta meritória sobre *cashback* de imposto pago por famílias de baixa renda.

Por que uma reforma seria necessária?

Por que uma reforma tributária seria necessária? Para responder a esta questão é preciso definir tal necessidade. Uma reforma tributária implica mudanças nos impostos a serem cobrados de pessoas físicas e jurídicas e na forma de fazê-lo, bem como, no caso específico deste artigo, que trata da reforma de impostos indiretos, sobre como a arrecadação será feita em cada ente federativo e sobre cada setor da economia (primário, secundário e terciário), além de como a arrecadação será distribuída ou redistribuída entre pessoas jurídicas e físicas e entre os entes federativos.

A reforma tributária dos impostos indiretos seria necessária sob quais critérios? Tradicionalmente em economia do setor público definem-se pelo menos três critérios desejáveis de um tributo (ou de um conjunto de tributos, os indiretos, no caso): eficiência, transparência e progressividade¹.

1 Definem-se pelo menos três critérios, pois há uma certa normatividade implícita a dois deles, qual seja, progressividade e transparência, embora seja razoável um arcabouço tributário, ou quicá um imposto, ser progressivo e transparente.

A tributação indireta no Brasil é ineficiente, isto é, gera distorções alocativas. Nenhum tributo é totalmente neutro, a não ser em teoria, mas é desejável a existência de tributos que se aproximem ao máximo da neutralidade (no sentido de *lump-sum*) e que não gerem distorções de preços relativos. Uma evidência anedótica está no fato de que não se consegue calcular efetivamente a carga tributária indireta numa compra no comércio, como estabelece a Lei da Transparência Fiscal nº 12.741 de 2012, cujo princípio norteador já se encontrava na Constituição Federal de 1988. O Decreto 8.264, que regulamentou Lei da Transparência Fiscal nº 12.741 de 2012 estabelece que ela teria como objetivo gerar transparência para a pessoa que contribui, principalmente no que se refere aos impostos que são pagos pela consumidora, pelo consumidor, pela pessoa que consome, mesmo considerando que a incidência efetiva (*de facto*, não *de jure*) do imposto dependa da elasticidade-preço da demandada – juntamente com a da oferta – dos produtos adquiridos. Mas, o importante aqui é que a estrutura em cascata gera ineficiência, o que se evidencia pela incapacidade de cálculo preciso, que seja da carga efetiva de ICMS, inclusive, na compra de um medicamento ou de um vestuário, por exemplo.

A tributação indireta no Brasil não é transparente. Não há contradição entre o informado aqui e o que o foi imediatamente acima. A existência da Lei da Transparência Fiscal nº 12.741 de 2012 não garante a transparência *de facto*, colocada a incapacidade de se explicitar, em notas fiscais, a carga indireta exata, normalizando-se o cálculo de uma carga tributária indireta aproximada².

2 Exigir um cálculo do valor aproximado dos tributos, em si, não evidencia a falta de transparência tributária. A questão central é que não há um ordenamento comum para o ICMS em todos os estados, o que já impossibilita, por exemplo o cálculo exato da carga tributária indireta associada a este tributo. Tecnicamente, valor aproximado dos tributos é calculado a partir da multiplicação do preço do produto (bem ou serviço) com a porcentagem da tributação federal para produtos nacionais, para produtos importados, da tributação estadual e da municipal. A soma de cada um desses valores dá a carga tributária indireta aproximada. O imposto estadual é o ICMS e, como afirmado acima, dado que o ordenamento é amplo e heterogêneo, na prática não há como se saber a carga tributária indireta exata.

Há evidências de que a tributação indireta no Brasil é regressiva (Gobetti & Orair, 2016), enquanto sobre a carga tributária total há evidências de regressividade (PIRES, 2022 e KRIEGER, 2019). Adicionalmente, há evidências de regressividade de tributos sobre consumo, agravada por desonerações que aumentariam com a renda do consumidor (ROCHA & PESSOA, 2021).

Há também dados sobre custos de transação associados à carga tributária total, mas com destaque aos tributos indiretos. Uma medida para este custo de transação seria quanto tempo, em média, empresas demoram para pagar impostos num país. No caso brasileiro teríamos o maior período de tempo dentre os países estudados pelo Banco Mundial, dados publicados no relatório do *Doing Business Subnacional Brasil 2021*. No país gasta-se 1.501 horas por ano para se conseguir pagar impostos. Um estudo de caso sobre o Simples Nacional, que é um sistema de pagamentos de impostos unificados e de forma simplificada, para os estados de Amazonas, Ceará, Distrito Federal, Minas Gerais e Rio Grande do Sul evidencia, como contrafactual, tais custos de transação³.

Portanto, a necessidade de uma reforma seria, aparentemente, trivial.

As propostas em debate

Este artigo trata apenas da reforma dos tributos indiretos no Brasil e da economia política (como será visto abaixo) implícita a ela. Aliás, o correto é afirmar que há duas propostas de reforma tributária, no que se refere aos tributos indiretos. Uma, representada pela PEC⁴ 45 de 2019 e outra, pela PEC 1010 de 2019. Aqui resume-se as duas PECs, de modo a abordar-se a economia política da reforma tributária dos impostos indiretos na próxima seção⁵.

3 Ver Doing Business Subnacional Brasil 2021 <https://archive.doingbusiness.org/pt/paying-taxes-simplesnacional-in-brazil>.

4 PEC é Proposta de Emenda Constitucional.

5 Uma referência para esta seção é Gobetti, S. W. & Orair, R. O. (2019).

É importante dar destaque a como cada proposta define a competência arrecadatória (se da União ou dos outros entes federativos), quais impostos e contribuições seriam unificados num único imposto e, por fim, se há espaço para eventuais tratamentos diferenciados de setores e isenções. Posto isso, pode-se mapear os possíveis ganhadores e perdedores com as propostas de reforma e, dessa forma, fundamentar a análise de economia política propriamente dita⁶.

PEC 45 de 2019

A PEC 45 de 2019⁷, que tramita na Câmara dos Deputados (Federal), propõe a criação de um imposto sobre bens e serviços (IBS). O IBS é semelhante ao IVA, imposto sobre valor adicionado e não é cumulativo, como é o caso do ICMS, por exemplo. O IBS incidiria sobre todos os bens e serviços, sendo mais abrangente esta incidência se comparada com a estrutura atual de tributação indireta pois, efetivamente, abrangeria intangíveis, algo relevante na estrutura da economia contemporânea.

Esta proposta considera o IBS um tributo federal que substituiria outros tributos indiretos, a saber: (i) ISS, imposto municipal sobre serviços, (ii) ICMS, imposto estadual, (iii) COFINS, que é uma contribuição cobrada com base na receita bruta das empresas para financiar a seguridade social, (iv) PIS, que é o programa de integração social pago pe-

6 Observe-se que, mesmo considerando o que acima foi visto sobre a conveniência de uma reforma, os problemas de mudanças institucionais são (i) quem arca com mais custos, quem recebe mais benefícios no curto-prazo, (ii) como custos e benefícios se distribuem no tempo, durante a transição e (iii) a existência de incerteza sobre decisões que se tomam diante de um véu de ignorância no presente, o que impede agentes de terem uma visão mais clara de sua posição relativa no futuro – por isso confiança é um ativo importante em reformas.

7 Acesso *on line* via Congresso Nacional: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1728369&filename=PEC%2045/2019 e <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>.

las empresas e o (v) IPI, imposto sobre produtos industrializados, que é federal.

No destino, todos os bens e serviços seriam taxados por uma mesma alíquota. Contudo, cada ente federativo teria liberdade para criar sub-alíquotas, o que determinaria a redistribuição final do recuso arrecadado entre os entes federativos⁸. Uma outra novidade do IBS proposto pela PEC 45 de 2019 é que não se permitiriam benefícios fiscais, ponto relevante para o problema do conflito distributivo entre setores e grupos, algo a ser abordado na próxima seção.

Sobre as transferências relacionadas aos fundos constitucionais, a PEC 45 de 2019 pressupõe o mecanismo das sub-alíquotas estabelecidas por estados e municípios. Este tema escapa ao objetivo deste artigo, mas é notável que se criaria uma restrição institucional ao populismo tributário, impondo-se um limite aos valores das sub-alíquotas.

Por fim, mas não por último, a PEC 45 de 2019 inclui a possibilidade de impostos seletivos, mas não os define a princípio. Impostos seletivos devem visar critérios de benefícios sociais específicos. Dentro dessa proposta foi incluída a possibilidade de *cashback* ou a devolução de imposto pago a famílias mais pobres, mas isso já foi resultado de negociações iniciais.

PEC 110 de 2019

A PEC 110 de 2019, a do Senado Federal, unificaria todos os tributos da proposta da PEC 45 de 2019, porém incluiria: (i) PASEP, na verdade uma contribuição social recolhida mensalmente pela União, (ii) CIDE, que era uma contribuição municipal, mas foi federalizada, que incide sobre combustíveis e o (iii) salário educação, arrecadado pela Receita Federal sobre as empresas.

8 Há alguma controvérsia se o IBS iria de encontro aos princípios do federalismo fiscal, mas PEC 45 pressupõe um mecanismo de repartição, contudo as sub-alíquotas em conjunto devem ser iguais a uma única.

Diferentemente do IBS da PEC 45 de 2019, a proposta que está no Senado Federal define este imposto como estadual. Segundo a PEC 110, haveria uma alíquota padrão, mas pode haver alíquotas diferenciadas para determinados bens e serviços – o que abre espaço para mais um ponto de discussão sobre economia política da reforma tributária na seção seguinte.

A Constituição Federal estabelecerá o sistema de repartição dos recursos entre os entes federativos por meio de percentuais pactuados sobre a receita bruta do IBS.

No que se refere aos benefícios fiscais, esta proposta estabelece-os para alimentos de consumo humano e não humano, fármacos, transporte público de passageiros (não envolve taxis, apenas coletivos), transações relacionadas ao saneamento básico e educação (todos os níveis).

Há, tal qual ocorre com a PEC 45 de 2019, a possibilidade de devolução de imposto recolhido para pessoas que consomem de baixa renda. Acerca das transferências constitucionais, sobre o valor total da arrecadação do IBS seria aplicado um percentual que estaria vinculado às mesmas, garantindo-se, numa conta de chegada, os pisos mínimos, por exemplo.

Sobre impostos seletivos, a PEC 45 de 2019 estabelece-os como instrumento para desestimular consumo de determinados bens (cigarro e álcool, por exemplo). Já a PEC 110 de 2019 não parte necessariamente desse princípio.

Feita esta breve digressão sobre as reformas tributárias de impostos indiretos em debate, cabe agora analisar seus obstáculos ou as eventuais resistências. Mais do que salientar as dificuldades técnicas das reformas ora em questão, serão destacados os eventuais conflitos de interesse e, portanto, distributivos, implícitos às mudanças institucionais como as colocadas.

Economia política da reforma tributária

Uma reforma tributária de impostos indiretos pode gerar diversos tipos de conflitos de interesse e distributivos, além de divergências

normativas sobre justiça distributiva. Uma das questões mais interessantes sobre reformas institucionais é que, pelo menos em alguns casos, tecnicamente elas se mostram Pareto Superior. Contudo, há resistências às mudanças, pois há assimetrias intertemporais quanto aos custos e benefícios das reformas de ente federativo para ente federativo (e entre eles), entre setores da economia (primário, secundário e terciário) e grupos de pessoas.

O descasamento ou assimetria intertemporal, ao longo do tempo, entre os custos (perdas de arrecadação) da reforma e os benefícios (ganhos de eficiência e arrecadação) diante de um véu de ignorância, geram custos de transação adicionais para a mudança, além daqueles relacionados aos aspectos técnicos. Há incerteza no presente sobre quem ganha e quem perde no futuro, eventualmente mesmo quando há indícios de um jogo de ganha-ganha para a maioria dos envolvidos.

Em primeiro lugar, há o conflito entre entes federativos. Quais estados ganham com a reforma? Quais perdem? O exemplo mais trivial é o caso do estado do Amazonas, com a Zona Franca de Manaus. Mas há estados exportadores e importadores, mais industrializados e menos industrializados, com economia intensiva no agronegócio, por exemplo (não que o agro não seja industrial num sentido determinado, mas não é setor secundário por excelência).

Para que prevaleça um Ótimo de Kaldor-Hicks⁹, ou uma melhoria de Pareto com ganha-ganha, seria necessário, mesmo supondo escolha sem incerteza, a não existência de perdedores. Na prática há incerteza e sempre há perdedores, logo a questão é de grau. Estudo de março de 2023 de Sérgio Gobetti do IPEA¹⁰ aponta que, num horizonte de tem-

9 Sobre aspectos técnicos do critério de Kaldor-Hicks ver Coleman (2002, p. 95-132).

10 Folha de São Paulo, 22/03/2023, *Reforma melhora arrecadação de todos os estados e 98% dos municípios, diz economista*. Artigos e entrevistas de jornal não são referências usuais num trabalho acadêmico. Contudo, as percepções de conflitos e as negociações em torno deles, relacionados a uma reforma, somente são relatáveis a partir desse tipo de fonte.

po não definido com precisão (desconsidera a transição de um sistema para outro), todos os estados ganhariam com a reforma (baseando-se nos debates que eram gerúndios em março de 2023 sobre as duas PECs) dadas as melhorias alocativas e de produtividade, logo, crescimento econômico, *ceteris paribus*. *Ceteris paribus* aqui é importante, pois problemas inesperados – decisões são tomadas diante de véu de ignorância – poderiam comprometer esta previsão. Domingues & Freire (2022) apontam, o que sustentaria a afirmação de Gobetti, que entre 15 e 20 anos haveria crescimento, somente por conta de uma reforma nos moldes da PEC 45 de 2019, de 4% a 20% do PIB. Todavia, é preciso salientar que se trabalha, na análise deles, com dois cenários pontuais no tempo: um inicial e outro, final, sem se considerar as incertezas da transição.

Em segundo lugar, há o conflito entre setores da economia. Quem ganha? Quem perde? Mais uma vez sempre haverá perdedores e na política deve se tratar da minimização de perdas. Há evidências de que serviços (por exemplo, o setor de saúde) e agronegócio podem ser perdedores líquidos¹¹. O início do processo de negociação dá indícios de alguns setores podem vir a ter tratamento diferenciado e, mais uma vez, esse é o espaço da política das políticas públicas, da negociação. Há a possibilidade de devolução de impostos para alguns setores, como educação, por exemplo.

Em terceiro lugar, pode haver conflito ligado à disputa *rent-seeking* de grupos de agentes que transferem renda na sua direção devido aos custos de transação e à incerteza tributária. Entretanto, o poder de organização desses grupos, embora exista, não seria relevante. Pode-se imaginar o caso de consultores privados que prestam serviços para empresas exatamente para, diante dos elevados custos de transação do sistema tributário atual, simplificarem suas operações. Uma mudança institucional como reforma tributária dos impostos indiretos, que implique em simplificação do sistema gera perda de negócios. Esta é a lógica da “eco-

11 Folha de São Paulo, 22/03/2023. *Se toda empresa disser que não pode perder um centavo não tem reforma, diz Appy.*

nomia de despachantes”: onde há elevados custos de transação, cria-se um mercado para atividades improdutivas – o seriam, pois não precisariam existir sob um novo e menos custoso ordenamento institucional.

Por fim, há embates entre posições ideológicas distintas sobre justiça distributiva. Contudo, há de se supor relativo consenso sobre o caráter meritório de se isentar parte da população do gravame tributário, via mecanismo de devolução (*cashback*) do imposto para famílias pobres. Contudo, como visto acima, cogitam-se mecanismos de isenção seletiva para pessoas jurídicas de alguns setores, o que não necessariamente teria caráter meritório.

Mais uma vez, cabe um alerta aqui: este artigo considera, na análise e descrição apresentadas, apenas os 100 primeiros dias de governo Lula da Silva

Fato é, como em qualquer reforma, a resistência a ela se manifesta pela incerteza e pela falta de confiança, variáveis intrínsecas a qualquer mudança institucional.

Conclusão

Em primeiro lugar, há evidências de que, do ponto de vista técnico, a reforma tributária dos impostos indiretos é necessária, dados os critérios de eficiência, transparência e de custos arrecadatários.

Em segundo lugar, do ponto de vista normativo, há injustiças embutidas no sistema atual, cumulativo (que tem implicações do ponto de vista da eficiência também) e regressivo.

Logo, do ponto de vista da racionalidade econômica e ético, caso se parta, claro, de uma visão de justiça mais equitativa, a reforma seria desejável.

Entretanto, toda reforma se faz diante de um véu de ignorância, posta a impossibilidade de se prever, com algum grau de certeza, a posição relativa de agentes e grupos de agentes depois da reforma. Mas mesmo num cenário hipotético de um mundo determinístico, a reforma cria resistências pelo fato de que há ganhadores de perdedores.

Buscou-se aqui mapear as resistências, ainda que analisando-se o início do processo de negociação da reforma, entre janeiro e março de 2023. Feitas algumas concessões – e aí é o espaço da política das políticas públicas e de suas reformas – as mudanças no sistema tributário indireto tenderiam a aproximar o Brasil de um padrão de arranjo tributário mais eficiente e justo.

Do ponto de vista de setores econômicos, as resistências maiores (e mais organizadas) adviriam do setor de serviços e do agro. No caso dos entes federativos, no período analisado, as resistências estavam em dissipação. Por fim, no que se refere ao problema da justiça distributiva, a inclusão do *cashback* consolidava-se como consenso: o problema é como operacionalizá-lo do ponto de vista prático.

Referências

- AFONSO, J. R. R. **A Economia Política da Reforma Tributária: O Caso Brasileiro**. Woodrow Wilson Center, setembro, 2013.
- COLEMAN, J. L. **Markets, Morals, and the Law**. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- COUTO, C., SILVA, M. G. S. **A Economia Política do Conflito Distributivo**, 2017. In Jota: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/cepesp/economia-e-politica-do-conflito-distributivo-20122017>.
- DOMINGUES, E. & FREIRE, D. **Simulações dos Impactos Macroeconômicos, Setoriais e Distributivos da PEC 45/2019**: Sumário dos Principais Resultados. Centro de Cidadania Fiscal, 2022. (https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/10/CCiF_NT_Impactos_Sintese.pdf).
- Doing Business Subnacional Brasil 2021. Washington: The World Bank. <https://subnational.doingbusiness.org/pt/reports/subnational-reports/brazil>.
- FOLHA DE SÃO PAULO. **Reforma Melhora Arrecadação de Todos os Estados e 98% dos Municípios, diz Economista**, 22 de março de 2023.
- Folha de São Paulo. **Se Toda Empresa Disser Que Não Pode Perder um Centavo Não Tem Reforma**, diz Appy, 22 de março de 2023.
- GOBETTI, S W. & ORAIR, R. O. **Progressividade Tributária: A Agenda Esquecida**. In Texto para Discussão IPEA 2190, abril, 2016.

GOBETTI, S. W. & ORAIR, R. O. **Reforma Tributária e Federalismo Fiscal: Uma Análise das Propostas de Criação de um Novo Imposto sobre o Valor Adicionado para o Brasil.** In Texto de Discussão IPEA 2530, dezembro, 2019.

KRIEGER, A. F. **ICMS e Regressividade Tributária.** São Paulo: Lumem Juris, 2019.

OLSON, M. **The Logic of Collective Action.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965, 2009.

PIRES, J. M.(org). **Progressividade Tributária e Crescimento Econômico.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2022.

ROCHA, M., PESSOA, L. C. (2014). **Regressividade e Alíquotas Diferenciadas nos Tributos sobre o Consumo.** Jota, 15/01/2021.12

Os desafios da política ambiental brasileira

José Gomes Ferreira

Resumo

O Brasil segue na expectativa de que a presidência de Lula da Silva possa reverter o desmonte das políticas ambientais ocorrido durante o governo anterior presidido por Jair Bolsonaro. O primeiro passo do atual governo foi de revogação de políticas públicas e de reconfiguração institucional. Destaca-se a prioridade na recuperação da credibilidade internacional quanto a crise climática, o desmatamento da Amazônia e do Cerrado e a proteção de comunidades indígenas. A inversão da omissão do Estado que aconteceu anteriormente intenciona restabelecer a participação social, a fiscalização ambiental, a proteção da biodiversidade, do meio ambiente, mas também reduzir as desigualdades sociais. A transversalidade das políticas públicas surge como uma das apostas, apresentando-se em matérias como o saneamento básico, a mobilidade, os resíduos e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Para se analisar a temática procedemos a uma ampla revisão da literatura, assim como o acompanhamento das políticas públicas e da visibilidade da temática na mídia.

Abstract

Brazil continues with the expectation that Lula da Silva's presidential term can undo the dismantling of the environmental policies which happened during the previous government presided by Jair Bolsonaro.

The first step of the current government was to revoke public policies and institutional reconfiguration. One of the things that stands out is the priority in the recovery of international credibility concerning the climate crisis, the deforestation of the Amazon and the Cerrado vegetation, and the protection of indigenous communities. It is fundamental to re-establish the state's omission, the social involvement, the environmental inspection, the protection of biodiversity and the environment, and also to reduce social inequalities. The transversality of public policies come up as one of the best bets, presenting itself in matters such as basic sanitation, mobility, and the Goals of Sustainable Development. In order to analyze this subject, we proceed to a broad review of the literature, as well as monitoring the public policies and the theme visibility in the media.

Introdução

O Governo Federal que tomou posse em 1 de janeiro de 2023 enfrenta o enorme desafio de recuperar a credibilidade e vocação dos seus órgãos, fazendo frente à política de desmonte do anterior governo em setores como o meio ambiente, e às consequências da abdicação dos órgãos públicos quanto às suas responsabilidades e práticas que têm sido designadas de genocidas. Citem-se como exemplos, o desmonte dos órgãos que deveriam ter atuado no combate ao derramamento de óleo que afetou principalmente o Nordeste a partir de 2019 (KNOX; FERREIRA; 2022); a política antiambiental responsável de não atuação do IBAMA; o afastamento de servidores que atuaram contra o avanço do garimpo e grilagem; assim como a invisibilidade e ausência de políticas públicas na proteção dos povos tradicionais, com destaque para os Yanomani e outros povos da floresta e seus defensores (SANTOS *et al.*, 2021; ACSELRAD, 2023).

Os desafios são abrangentes e situam-se em diferentes arenas. A participação de Lula da Silva (PT) em conversações com líderes de outros países, o chamado “revogaço” e a nomeação de Marina Silva (REDE) para o novo Ministério constituem um passo importante para o país in-

verter a situação política e institucional seguida pelos antecessores. Para essa inversão cabe destacar a alteração das competências do Ministério do Meio Ambiente e da Mudança do Clima, a recuperação da participação social, da fiscalização e da prioridade dada ao clima e biomas. Nesse sentido, a redefinição das competências dos órgãos e a defesa dos gestores públicos reforça o reconhecimento das mudanças nas respectivas áreas.

O artigo tem como objetivo analisar a alteração institucional e programática da política ambiental brasileira nos primeiros 100 dias do governo de Lula da Silva, para tal procedemos à revisão da literatura e dos registros da mídia sobre o processo de desmonte, designadamente, a partir de quando Ricardo Salles ocupou o Ministério do Meio Ambiente, e posteriormente das medidas anunciadas pelo presidente da república e pela ministra do Meio Ambiente e da Mudança do Clima.

Bolsonarismo e desmonte da política ambiental brasileira

O desmonte das políticas e das instituições, bem como a perda de credibilidade internacional do Brasil não ocorreram unicamente na área ambiental, fazem parte de um processo mais amplo de degradação da democracia que teve início com o *impeachment* de Dilma Rousseff (PT) e a nomeação de Michel Temer (MDB) para a presidência. Na sequência, o governo de Jair Messias Bolsonaro (PL), eleito em 2018, pautou-se no negacionismo nas políticas ambientais e sociais, implementando “uma agenda econômica ultraliberal, com “ausência de debate público, imposição de discursos autoritários e desrespeito aos direitos dos povos do campo, especialmente de povos indígenas e tradicionais” (SANTOS *et al.*, 2021, p.673).

O governo de Bolsonaro inspirou-se na agenda neoliberal negacionista do governo de Donald Trump, dos Estados Unidos da América, para, com uma lógica antissistema, definir uma agenda de desconstrução de políticas de proteção ao meio ambiente, com desinvestimento em

setores como o saneamento básico, o programa de construção de cisternas no semiárido, as políticas de proteção da biodiversidade e a proteção e conservação florestal. Bem como políticas e ações de omissão do estado em ações de fiscalização, na desmobilização das instâncias de controle social e participação social, no desmantelamento de instituições de resposta a catástrofes ambientais e no avanço da privatização de alguns setores (KNOX; FERREIRA, 2022; TEIXEIRA; TONI, 2022; PINTO; MALERBA, 2022; IPEA, 2022). Foi posta em prática uma política baseada no extrativismo e apropriação da natureza (SANTOS *et al.*, 2021), que acentuou a degradação ambiental e inverteu o caminho da sustentabilidade, desmontando órgãos, perseguindo servidores públicos, neutralizando as opções de desenvolvimento baseadas na natureza e acentuando a debilidade da condição de povos votados à invisibilidade e desfazendo laços ancestrais Sociedade-Natureza.

Acselrad (2022, p.27) interpreta o sucedido como a promoção de uma desambientalização “ao mesmo tempo ideológica e prática do Estado, através do que podemos chamar de um antiambientalismo de resultados”, esclarecendo que se tratou de um “projeto em que todo e qualquer meio serve para instaurar um “liberou geral” na dominação do território e seus recursos por grandes interesses econômicos em detrimento de trabalhadores rurais, moradores de periferias urbanas, povos e comunidades tradicionais”. Esse antiambientalismo veio assim atrelado a uma ideia de desenvolvimento baseada no pressuposto de que o meio ambiente é um empecilho ao desenvolvimento e que as comunidades indígenas são um obstáculo à expansão da agricultura agroexportadora de *commodities* e à mineração (SANTOS *et al.*, 2021). O Estado abriu mão do seu papel que era o da defesa do ambiente e estado de direito. O Presidente da República e o ministro do Ambiente agiram em desconformidade a esse pressuposto quando apareceram ao lado de grileiros e garimpeiros que queriam ocupar terras indígenas (SANTOS *et al.*, 2021). Como consequência, agravaram-se os conflitos por terra e água, e pela ocupação de territórios com potencial agrícola e de mineração, com perseguição aos povos tradicionais (FERREIRA, 2021).

Segundo o diagnóstico do Gabinete de Transição Governamental (2022), o governo Bolsonaro promoveu o desmantelamento deliberado e ilegal das políticas, o desmonte de marcos regulatórios, o desmonte de espaços de controle e participação social, de órgãos e instituições ligadas à preservação das florestas, biodiversidade, patrimônio genético e agenda climática e ambiental. Também diminuiu o quadro de pessoal de diversos órgãos de fiscalização, repercutindo-se sobre o aumento de taxas de desmatamento na Amazônia e no Cerrado e que implicou, além da redução na arrecadação, em danos à população e prejuízos de reputação do setor produtivo nacional, com impacto na soberania nacional. Agravado pela reduzida atração de financiamentos e doações internacionais, paralisando o apoio internacional através do Fundo Amazônia. Sem esquecer a perseguição de comunidades e povos tradicionais, fundamentais para a proteção da biodiversidade.

A percepção do desmonte se torna evidente com a organização dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, Lei nº13.844, de 18 de junho de 2019. Registrou-se igualmente um esvaziamento da participação e governança ambiental, neste caso por meio do Decreto nº 9.759/2019, de abril de 2019, que extinguiu ou reduziu a representatividade de diversos órgãos colegiados, entre eles o Conselho Nacional do Meio Ambiente, limitando a participação da sociedade civil. A nomeação de Ricardo Salles para o Ministério do Meio Ambiente trouxe preocupações que se vieram a confirmar, apresentando-se o ministro como um facilitador de grupos contrários às preocupações ambientais. Salles foi diretor da Sociedade Rural Brasileira, organização vinculada ao agronegócio brasileiro. Por outro lado, dentro do governo os ministros passaram a atuar em total desarticulação, contribuindo para a fragilização de políticas e programas, situação agravada com a nomeação de militares para a direção de cargos públicos (SANTOS *et al.*, 2021).

O desmonte institucional fragilizou as políticas e a ação do estado, designadamente no referente à fiscalização e sanções ambientais, que tiveram uma diminuição drástica, impedindo igualmente a divulgação de dados sobre o desmatamento na Amazônia, um processo que se liga

igualmente a situações de censura e perseguição de servidores públicos de órgãos ambientais com atuação fora da linha do governo. Dentre os acontecimentos, destaca-se que em junho de 2019, após a divulgação dos elevados índices de desmatamento na Amazônia pelo INPE, o governo de Bolsonaro disse que os dados eram “mentirosos”, provocando a demissão do diretor do Instituto, Ricardo Galvão (FIALHO; DE FREITAS; DE OLIVEIRA, 2022). Em 2021, também por causa da Amazônia, Alexandre Saraiva, delegado da Polícia Federal, foi demitido do cargo de superintendente no Amazonas depois de enviar ao Supremo Tribunal Federal uma notícia-crime contra o ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, e o senador Telmário Mota (Pros-RR), estando em causa a extração ilegal de madeira. Antes disso, o ministro exonerou o diretor de proteção ambiental do IBAMA e os coordenadores de fiscalização e operações que tinham aplicado uma multa de R\$ 105,5 milhões referente a desmatamento em uma terra indígena no Pará, colocando-se ao lado dos madeireiros em vários atos públicos. Para a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) foram nomeados responsáveis que tinham manifestado a posição contrária aos direitos indígenas (SANTOS *et al.*, 2021).

O processo foi ainda marcado pelas declarações do ministro, que em plena pandemia, defendeu “a passagem da boiada” na legislação e flexibilização do licenciamento ambiental, em particular na ocupação de territórios indígenas, dando livre acesso à ocupação do território (FIALHO; DE FREITAS; DE OLIVEIRA, 2022; PINTO; MALERBA, 2022). Para Pinto e Malerba (2022, p.154) “O governo federal não apenas se omitiu frente à situação crítica do novo coronavírus nas aldeias e territórios quilombolas, como o seu apoio público aos garimpeiros e aos grileiros e o desmonte das ações de fiscalização ambiental da sua gestão fizeram com que o vírus se multiplicasse entre esses povos”.

Apesar de não ser competência do Ministério do Meio Ambiente, não deixamos de mencionar a descontinuidade do acompanhamento da aplicação da Agenda 2030, afastando o país da agenda global da sustentabilidade, o que aconteceu após o veto do governo Bolsonaro às propostas que no Plano Plurianual 2020-2023 (Lei nº 13.971, de 27 de

dezembro de 2019) previam a concretização das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Não foi apenas a agenda da sustentabilidade, também foi clara a perda de protagonismo do Brasil na agenda internacional sobre clima, florestas, biodiversidade, povos indígenas e populações tradicionais, água, Amazônia, oceano, energia limpa e descarbonização das cadeias produtivas.

O relatório final do Gabinete de Transição Governamental (2022) realizou um importante diagnóstico do desmonte das políticas ambientais e climáticas do governo Bolsonaro, no qual afirma ser “notório o rebaixamento organizacional e a falta de compromissos com os acordos internacionais”, salientando que “A destruição ambiental nos dois últimos anos foi a maior em 15 anos”. De tal modo, que “Em quatro anos, o governo Bolsonaro destruiu 45 mil km² com desmatamento só na Amazônia” (GABINETE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL, 2022, p.12). Com a agravante de permitir ataques aos direitos humanos, com omissão da fiscalização do Estado à invasão das terras e territórios indígenas, permitindo a grilagem e a exploração ilícita de recursos naturais por garimpeiros, madeireiros, pecuaristas, pescadores, caçadores ilegais e narcotraficantes. A polêmica com os territórios indígenas assume maior relevância com o assassinato do indigenista Bruno Pereira e do jornalista Dom Phillips, na região do Vale do Javari, surgindo no quadro de omissão do Estado na fiscalização e na desorganização e desmonte das estruturas relacionadas às políticas públicas, gerando conflitos e degradação socioambiental, agravando a crise sanitária e humanitária dos territórios, como se viu nas primeiras ações de socorro na Terra Indígena Yanomami na qual o garimpo ilegal avançou 46% nessa região em 2021 (GABINETE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL, 2022).

Desafios da política ambiental brasileira: novo ciclo

A pós a eleição, o primeiro passo na definição da política ambiental para o novo governo de Luiz Inácio Lula da Silva aconteceu

a partir da organização em grupos temáticos, da qual resultou o relatório do Gabinete de Transição Governamental (2022), cuja coordenação-geral ficou a cargo do vice-presidente Geraldo Alckmin (PSB). As referências diretas ao meio ambiente são apresentadas no capítulo Radiografia do Desmonte do Estado e das Políticas Públicas, integrando o item sobre Desenvolvimento Econômico e Sustentabilidade Socioambiental e Climática, porém, o tema surge de forma transversal em outros capítulos. O capítulo Proposta de Nova Estrutura Organizacional dos Ministérios aborda as modificações no MMA, afirmando:

No novo arranjo, o Ministério do Meio Ambiente recupera a sua capacidade de não apenas proteger nossos biomas, biodiversidade e recursos renováveis, mas também de promover o desenvolvimento socioambiental do País, com base na utilização racional desse imenso potencial para uma economia verde e limpa. Entre os avanços nessa área, está a reafirmação do compromisso do novo governo com a redução do desmatamento e com a preservação dos recursos naturais da Amazônia e de outros biomas, bem como com o desenvolvimento de uma matriz energética limpa e com o combate ao aquecimento global (GABINETE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL, 2022, p. 68).

Desde cedo uma das ações de Lula da Silva foi no sentido de recuperar credibilidade internacional. Citem-se os exemplos, da participação na Conferência das Nações Unidas sobre mudanças climáticas, no dia 16 de dezembro; da atenção dada às comunidades indígenas da Amazônia; do encontro em Brasília com Olaf Scholz, primeiro-ministro da Alemanha, e a visita à Casa Branca, para um encontro com Joe Biden, presidente dos Estados Unidos da América. O dia da tomada de posse de Lula da Silva, em 1 de janeiro de 2023, foi marcado pela definição da estrutura do governo através da Medida Provisória Nº 1.154 e revogação de diversas políticas ambientais, o que ficou conhecido como revogação:

- RETOMADA DO FUNDO AMAZÔNIA – Decreto nº 11.368, altera o Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008, para dispor sobre a governança do Fundo Amazônia.
- REVOGAÇÃO DA PEQUENA MINERAÇÃO – Decreto nº 11.369, revoga o Decreto nº 10.966, de 11 de fevereiro de 2022, que institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala e a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala.
- AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL – Despacho do Presidente da República deu fundamento para nova regulamentação do Conama a surgir no prazo de quarenta e cinco dias, a fim de garantir a ampla participação da sociedade na definição das políticas públicas ambientais do País.
- COMBATE AO DESMATAMENTO – Decreto nº 11.367 institui a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento, restabelece o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM e dispõe sobre os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado, na Mata Atlântica, na Caatinga, no Pampa e no Pantanal.

O Artigo 36º da Medida Provisória nº 1.154, de 1 de janeiro de 2023, define as áreas de competência do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), algumas das quais compartilhadas com outros ministérios. São elas: a política nacional do meio ambiente; a política nacional dos recursos hídricos; a política nacional sobre mudança do clima; a política de preservação, a conservação e utilização sustentável de ecossistemas, biodiversidade e florestas; a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; da gestão do Cadastro Ambiental Rural; das estratégias, mecanismos e instrumentos regulatórios e econômicos para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais; as políticas para a integração da proteção ambiental com a produção econômica; das políticas para a integração

entre a política ambiental e a política energética; as políticas de proteção e de recuperação da vegetação nativa; as políticas e programas ambientais para a Amazônia e para os demais biomas brasileiros; o zoneamento ecológico-econômico e outros instrumentos de ordenamento territorial; a qualidade ambiental dos assentamentos humanos; a política nacional de educação ambiental; e da gestão compartilhada dos recursos pesqueiros (BRASIL, 2023). Por outro lado, através do Decreto nº 11.349, de 1º de janeiro de 2023, também de 1 de janeiro de 2023, é aprovada a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e remanejados os cargos em comissão e funções de confiança.

Marina Silva (REDE) foi escolhida para ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima e a 4 de janeiro de 2023, no discurso de tomada de posse, definiu as prioridades do governo:

- Justificação da mudança nominal para Ministério do Meio Ambiente e da Mudança do Clima, devido à prioridade que “a emergência climática se impõe”, o que “passa por recuperar, fortalecer e criar arcabouços institucionais em prol de uma governança climática robusta e articulada, de forma a tratar o tema com a necessária transversalidade, com a participação de todas as instâncias” de modo o país honrar o Acordo de Paris.
- Anúncio da recriação da Secretaria Nacional de Mudança do Clima, que inclui um departamento de políticas para oceano e gestão costeira; e da criação, até março, da Autoridade Nacional de Segurança Climática no âmbito do MMA e de um Conselho Nacional sobre Mudança do Clima, a ser coordenado pelo Presidente da República.
- Anúncio de que a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico e o Serviço Florestal Brasileiro regressam ao MMA.
- Anúncio da criação da Secretaria Extraordinária de Controle do Desmatamento e Ordenamento Territorial, com o objetivo de “fazer com que o desmatamento deixe de ser a principal causa das

emissões brasileiras de gases de efeito estufa, de perda de nossas florestas e biomas”.

- Anúncio da criação da Secretaria de Povos e Comunidades Tradicionais e Desenvolvimento Rural Sustentável.
- Anúncio da criação da Secretaria de Bioeconomia apostando na imensa biodiversidade e conhecimento tradicional associado, com base fundamental para investir no seu uso sustentável.
- Anúncio da criação da Secretaria de Gestão Ambiental Urbana e Qualidade Ambiental, pensada na perspectiva da necessidade de políticas ambientais para o meio urbano.
- Referência ao Decreto Presidencial que recompõe a participação social do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente; e o Despacho presidencial que determina a revisão da estrutura e do funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama.
- Destaque à transversalidade da política ambiental dentro do governo, em que o MMA tem o papel “de um facilitador para orientar a forma como essas demandas podem ser atendidas sem prejuízo da necessária proteção de nossos recursos naturais”.
- Destaque à defesa dos servidores e do papel crucial na política de meio ambiente.
- Referência à necessidade de união de esforços para interromper a escalada desastrosa da destruição ambiental e, ao mesmo tempo, eliminar a pobreza e a fome que impactam os segmentos mais fragilizados do país (SILVA, 2023).

Anteriormente, na carta intitulada Compromissos de resgate da agenda socioambiental brasileira perdida, de 12 de dezembro de 2022, Marina Silva apresentou ao país várias propostas, a maioria das quais contempladas no discurso de tomada de posse. Não deixamos de destacar a referência a matérias como a Política Nacional de Resíduos Sólidos, o pagamento de serviços ambientais, a universalização do saneamento, a demarcação de terras indígenas e o controle no uso de agroquímicos

nos padrões internacionais (SILVA, 2022). Na análise dos principais temas da agenda do governo e do Ministério é notório o menor destaque de alguns temas, entre os quais a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), mas também questões sobre a articulação de matérias como o saneamento básico e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Verificamos em leitura atenta do Decreto nº 11.349, que a PNRS é da competência da Secretaria Nacional de Meio Ambiente Urbano e Qualidade Ambiental e à Secretaria-Executiva compete “coordenar e acompanhar a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030 na área de competência do Ministério”. A relação ao meio ambiente, risco, saúde pública e desigualdades sociais, que ganharam destaque em episódios como Mariana, Brumadinho, a pandemia e a contaminação por agrotóxicos, estão igualmente entre as que têm merecido menor destaque na agenda pública. Não significa que não constem nas prioridades do Governo, mas outras matérias têm obtido maior visibilidade.

De fato, a precariedade urbana, a dificuldade do Estado para chegar a alguns aglomerados, a falta de monitoramento da qualidade do ar e da água, a necessidade de fiscalização em unidades industriais de mineradoras e explorações agrícolas, assim como a análise de risco de encostas, barragens e áreas urbanas são igualmente matérias a exigir um diagnóstico rigoroso caso a caso, e medidas de mitigação e adaptação. O litoral é igualmente um importante desafio na perspectiva ambiental. A ele convergem as populações, mas também rios e focos de poluição. Tem sido descuidada a proteção à paisagem e ao patrimônio natural, os quais são elementos fundamentais na oferta turística. No mesmo enquadramento, a produção de energia verde merece um debate alargado e maior envolvimento das comunidades tradicionais.

Por outro lado, é também importante dar atenção a territórios de baixa densidade, tanto para proteger saberes ancestrais, como solos e nascentes, e para fortalecer a presença das pessoas no campo, evitando, tal como afirma Ignacy Sachs (2010), que engrossem o número de pobres nas grandes cidades. Para tanto é necessária uma visão ecossistêmica e

dinâmica, pensada a partir da relação das comunidades e da Natureza e da fruição e diálogo de saberes, o que passa também pelo cumprimento da Agenda 2030 na perspectiva do próprio pacto federativo.

É dada prioridade ao controle e participação social, no entanto, cabe recordar que não deve ser apenas para cumprir requisitos legais, é necessário estimular o envolvimento de todos. Para tal, é preciso abrir fóruns de debate não apenas quando os problemas se colocam, sendo necessária uma aposta na coleta e disponibilização de dados, para que seja possível identificar novos problemas e se criar consciência ambiental junto dos cidadãos e nas instituições. Nesse sentido têm sido bem-sucedidas experiências de ciência-cidadã em matéria ambiental, podendo vir a ser alargadas e articuladas com a educação ambiental nas escolas.

Conclusões

A reversão do desmonte antiambientalista somente se inicia agora, será necessário esperar pela consolidação e por eventuais ajustes. Cabe elogiar as contribuições do grupo de transição. No que se refere ao MMA o destaque vai para a escolha da ministra Marina Silva e para a reorganização do ministério. De realçar o destaque dado ao enfrentamento da crise climática, à luta contra o desmatamento, à recuperação da credibilidade internacional e à reforma institucional, acompanhada de suporte financeiro e mais gestores.

Apesar de apontados novos segmentos – como a bioeconomia – um dos maiores desafios será conciliar a proteção do ambiente com os circuitos agroexportadores e o *lobby* ruralista e pecuarista. A necessidade de investimento pode vir a justificar algumas cessões na defesa do meio ambiente e levar a reajustes em metas e objetivos, o que dependerá de coalizões e de dispositivos de governança dentro do próprio governo. O protagonismo de Lula da Silva em matéria ambiental pode facilitar o caminho a Marina Silva, mas pode também levar a um desgaste de posições. Por outro lado, as coalizões na Câmara dos Deputados e no Senado vão ser determinantes.

A prioridade dada à transversalidade das políticas apresenta-se como um dos principais desafios, que reforça a complexidade das questões ambientais e revela a necessidade de um compromisso entre atores governamentais, empresas e sociedade civil. Mostra-se necessário avaliar as fraquezas ou bloqueios que dificultem essa definição, devendo ser consideradas dificuldades gerais na implementação das políticas públicas, dificuldades em reverter o passivo ambiental, em lidar com processos de governança multinível e de fazer convergir metas e estratégias programáticas. Entre os principais desafios dessa transversalidade situam-se temáticas como a agenda urbana, a Agenda 2030, as políticas de mobilidade e saneamento, assim como as de ordenamento territorial e ambiental associadas a contextos de injustiça socioambiental.

Referências

ACSELRAD, Henri. Dimensões políticas do negacionismo ambiental—interrogando a literatura. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 60, p.26-42, 2022. <https://revistas.ufpr.br/made/article/download/80028/46863>

BRASIL. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.154, DE 1º DE JANEIRO DE 2023 Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, 2023. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1154.htm

BRASIL DO FUTURO. GOVERNO DE TRANSIÇÃO. Gabinete de Transição Governamental 2022. Relatório Final. Brasília: Gabinete de Transição Governamental, 2022. <https://static.poder360.com.br/2022/12/Relatorio-final-da-transicao-de-Lula.pdf>

FERREIRA, José Gomes. Para além do desmonte da política ambiental brasileira. **Blogue Shift. Grupo de Investigação Ambiente, Território e Sociedade Do ICS-ULisboa**, 17/02/2021. <https://ambienteterritoriosociedade-ics.org/2021/02/17/para-alem-do-desmonte-da-politica-ambiental-brasileira/>

FIALHO, Sara; DE FREITAS, Alan Ferreira; DE OLIVEIRA, Marcelo Leles Romarco. A “Nova” agenda ambiental brasileira e desmonte institucional: Meio ambiente como entrave ao desenvolvimento? **Encontro Brasileiro de Administração Pública**, 2022. <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/737/170>

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Desmonte de políticas federais no Brasil. **Policy Brief. Em questão. Evidências para as políticas públicas**, nº21, dezembro de 2022. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11636/1/EmQuestao_n21_Desmonte.pdf

KNOX, Winifred; FERREIRA, José Gomes. Desastre ambiental e zonas de sacrifício: o derramamento de petróleo no Nordeste do Brasil e políticas públicas de estado. **Revista da ANPEGE**, p.89-105, 2023. <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/download/16273/9188>

PINTO, Raquel Giffoni; MALERBA, Julianna. A política (anti) ambiental nos Estados Unidos e no Brasil: uma análise comparativa. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 60, p. 143-166, 2022. <https://revistas.ufpr.br/made/article/download/80062/46870>

SACHS, Ignacy. Barricadas de ontem, campos de futuro. **Estudos avançados**, v. 24, p. 25-38, 2010.

SANTOS, Anderlany Aragão dos; MENEZES, Marcela; LEITE, Acácio Zuniga; SAUER, Sérgio. Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, vol. 29, núm. 3, p. 669-698, 2021. https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa29-3_07_ameacas/esa29-3_07_pdf

SILVA, Marina. Compromissos de resgate da agenda socioambiental brasileira perdida. **Rede Marina Silva**, 2022. <https://marinasilva.org.br/resgate-da-agenda-socioambiental-perdida/>

SILVA, Marina. Discurso da ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Marina Silva. 04/01/2023. **Serviços e Informações do Brasil**, 2023 <https://www.gov.br/pt-br/noticias/meio-ambiente-e-clima/2023/01/discurso-da-ministra-do-meio-ambiente-e-mudanca-do-clima-marina-silva>

TEIXEIRA, Izabella; TONI, Ana. A crise ambiental-climática e os desafios da contemporaneidade: o Brasil e sua política ambiental. **CEBRI – Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, n. 1, p. 71-93, 2022. <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/download/7/30>

José Gomes Ferreira é doutorado em Ciências Sociais, especialidade de Sociologia, pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Foi professor visitante do Instituto de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), onde atua como professor voluntário no Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Desenvolve pesquisa sobre a temática ambiental, em particular sobre as questões da água, saneamento, semiárido, energia, governança e conflito, assim como sobre a transposição. Atua em grupos de pesquisa em Portugal e no Brasil.

Moderação de conteúdo em plataformas digitais: caminhos para a regulação no Brasil

Clara Iglesias Keller
Laura Schertel Mendes
Victor Fernandes

Resumo

O presente artigo trata do marco legal brasileiro para a regulação de conteúdo online de forma descritiva e prescritiva, em atenção às propostas debatidas nos poderes executivo e legislativo ao longo dos primeiros cem dias do terceiro governo Lula (janeiro a abril de 2023). A partir de uma abordagem do contexto político, institucional e teórico em que se discute a implementação de novas políticas públicas, são analisadas as características e limitações do modelo atualmente adotado, i.e. o artigo 19 do Marco Civil da Internet. Em seguida, são avaliadas três medidas de regulação de conteúdo cuja discussão é pertinente no contexto brasileiro: modelos de responsabilidade de intermediários que observem a proporcionalidade entre obrigação legal da plataforma e gravidade do conteúdo; medidas de transparência significativa e critérios de desmonetização. O trabalho se encerra com breves conclusões.

Abstract

The present article deals with the Brazilian legal framework for the regulation of online content in a descriptive and prescriptive manner,

paying attention to the proposals the executive and legislative branches during the first one hundred days of the third Lula administration (January to April 2023). From an political, institutional, and theoretical context in which the implementation of new public policies, we analyze the characteristics and limitations of the model currently adopted, i.e., article 19 of the Marco Civil da Internet. Next, we evaluate three measures of content regulation of whose discussion is pertinent in the Brazilian context: intermediary liability models that observe the proportionality between the platform's legal obligation and the severity of the content; measures of meaningful transparency and demonetization criteria. The paper closes with brief conclusions.

1. Introdução

O novo governo Lula sucede um governo marcado pelo avanço de uma política econômica neoliberal e por uma pauta conservadora de costumes. No campo das tecnologias digitais, a atuação do governo anterior alternou-se entre a ausência de política pública estruturada e interferências infra-legais¹, com o objetivo de promover a retórica do governo sobre a liberdade de expressão.

Nesse sentido, destaca-se a edição da Medida Provisória 1068/2021, que alterava a Lei 12.965/2014, o Marco Civil da Internet, para restringir a retirada de conteúdo por plataformas a hipóteses específicas de “justa causa”². A Medida Provisória foi suspensa por decisão liminar

-
- 1 VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura, *Supremocracia e infralegalismo autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro*, **Novos Estudos CEBRAP**, v. 41, n. 03, p. 591–605, 2022.
 - 2 A esse respeito, vide “Governo edita medida provisória que limita remoção de conteúdos de redes sociais”. Agência Câmara de Notícias. Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/803707-governo-edita-medida-provisoria-que-limita-remocao-de-conteudos-de-redes-sociais>

pela Ministra do STF Rosa Weber³, sob o fundamento de que direitos fundamentais não devem ser objeto de medidas provisórias. Além dos problemas formais, o texto da Medida se posicionava na contramão do incremento das proteções à liberdade de expressão online, limitando, ao mesmo tempo, mecanismos e incentivos para que as plataformas combatam a circulação de conteúdo nocivo e a publicação de conteúdo legítimo.⁴

Mais do que a subversão das instituições democráticas em função desse projeto político, fator que distingue o contexto das discussões atuais sobre regulação de plataformas é a expansão de estratégias políticas baseadas na disseminação de desinformação. Além da campanha de desinformação conduzida durante as eleições de 2018 (documentada pela literatura⁵ e reconhecida pelo Tribunal Superior Eleitoral⁶), o governo Bolsonaro promoveu a institucionalização de táticas abusivas da liberdade de expressão, como promoção de discurso de ódio e desinformação, através do conhecido “gabinete do ódio”⁷.

Apesar desse contexto envolver fatores políticos que transcendem a mediação tecnológica, muitas das soluções debatidas para reconstrução das instituições democráticas giram em torno da regulação das plataformas digitais. É importante, desde já, repudiar uma retórica de “causa e consequência” entre tecnologias digitais e regimes políticos. As

3 Supremo Tribunal Federal, ADI 6991, Ministra Relatora Rosa Weber, j. 18.03.2022.

4 Cf. MENDES, Laura Schertel. Medida Provisória subverte conceito de liberdade na internet. In: Fumus Boni Iuris, O Globo, acessível em: <https://blogs.oglobo.com/fumus-boni-iuris/post/laura-schertel-mendes-medida-provisoria-subverte-conceito-de-liberdade-na-internet.html>

5 EVANGELISTA, Rafael; BRUNO, Fernanda, WhatsApp and political instability in Brazil: targeted messages and political radicalisation, **Internet Policy Review**, v. 8, n. 4, 2019.

6 Tribunal Superior Eleitoral, AIJES 601968-80 e 0601771-28, Ministro Relator Luis Felipe Salomão, j. 28/10/2021.

7 OZAWA, Joao V. S. *et al*, How Disinformation on WhatsApp Went From Campaign Weapon to Governmental Propaganda in Brazil, **Social Media + Society**, v. 9, n. 1, p. 205630512311606, 2023, journalists, and fact-checkers (N = 10

tecnologias que mediam nossas democracias são um fator essencial da organização política, mas também estão longe de ser o único elemento responsável por cenários de crise democrática⁸. Ao mesmo tempo, tecnologias não são neutras, e não se pode isolar o seu uso de circunstâncias políticas e históricas que marcam um cenário de concentração de riqueza e poder no Brasil.

Diante disso, apresenta-se para o Brasil o desafio de estabelecer uma regulação de plataformas estrutural, que não apenas enderece expressões de uma crise de erosão democrática, mas que garanta ao país o aparato institucional necessário à proteção de direitos e promoção da inovação em uma sociedade que se torna cada vez mais digitalizada. Tal política requer, além de uma regulação horizontal das plataformas digitais, também legislações verticais de áreas específicas, incluindo medidas como as de Cunhos “econômicos e concorrenciais, do trabalho, de proteção à criança, inclusão digital e de promoção do jornalismo de qualidade e do conhecimento”⁹.

Este artigo mira nas questões relativas à regulação de conteúdo online, principalmente nas políticas necessárias à inserção de valores públicos nas práticas de moderação de conteúdo das plataformas digitais. Assenta-se, desde já, o entendimento de que essas questões não se esgotam em regimes de responsabilidade ou debates sobre remoção ou não de conteúdo. Conforme se demonstrará, além dessas considerações, um regime regulatório consistente com as diversas expressões de poder das plataformas digitais sobre o discurso demanda a coexistência de mecanismos com abordagens distintas, incluindo um sistema eficaz e inclusivo de aplicação da regulação (*enforcement*).

8 HOFMANN, Jeanette, Mediated democracy – Linking digital technology to political agency, **Internet Policy Review**, v. 8, n. 2, p. 1–18, 2019.

9 IGLESIAS KELLER, Clara, MENDES, Laura Schertel, VALENTE, Mariana, CURZI, Yasmin. Oito medidas para regular as big techs, **Folha Online**, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2023/02/oito-medidas-para-regular-big-techs-garantindo-liberdade-de-expressao.shtml>. Acesso em 30 mar. 2023.

Nas seções que seguem, apresentam-se o contexto institucional em que esses debates se desenvolvem (seção 2) e as propostas legislativas em curso (seção 3). Na seção 4, são abordadas três questões que não esgotam o debate brasileiro atual, mas têm particular relevância: a necessidade de um modelo de responsabilidade que trate os bens jurídicos ameaçados de forma proporcional à sua gravidade (sendo o modelo de responsabilização uma peça estrutural dos regimes de regulação de conteúdo online); obrigações de transparência significativa (como medida saneadora da opacidade de modelos de negócios e estratégia regulatória recorrente em iniciativas atuais) e critérios de desmonetização (como alternativa a ser explorada e avaliada no cenário brasileiro). O artigo encerra-se em breves conclusões.

2. O Marco Civil da Internet

Além das disposições legais que regulam abusos à liberdade de expressão de forma geral, o marco legal atual define-se pelo art. 19 da lei 12.495/2014 (“Marco Civil da Internet” – MCI)¹⁰. Tal dispositivo estabelece um regime de responsabilidade de intermediários centrado em decisões judiciais. Ou seja, as plataformas ficam sujeitas a arcar com indenização por conteúdo infrator em caso de descumprimento de decisão judicial obrigando a sua remoção. A aprovação desta regra (e do MCI como um todo) carrega a importância e simbolismo do produto de um processo legislativo que envolveu um leque de atores políticos, tendo proporcionado segurança jurídica a uma série de disputas em torno da regulamentação da Internet. Nesse sentido, o MCI tornou-se uma referência para a elaboração de políticas participativas, tendo influenciado outros processos legislativos brasileiros (como, por exemplo, o debate sobre a Lei 13.709/2018)¹¹.

10 De acordo com a legislação vigente até a publicação deste artigo.

11 Apesar de fora do escopo deste artigo, que é centrado em políticas públicas protagonizadas pelos poderes executivo e legislativo, cabe destacar que o art. 19 é objeto de análise de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, no âm-

Regimes de responsabilidade de intermediários¹² deste tipo – i.e., centrados em decisão judicial – constam em documentos editados pela sociedade civil como referência de boas práticas regulatórias¹² e já foram apontados pela relatoria da ONU de liberdade de expressão como parâmetro de legitimidade¹³ dessas políticas. A presunção aqui é de que a necessidade de decisão judicial daria maior segurança jurídica para que as plataformas não removessem conteúdos em excesso, deixando as decisões sobre o escopo do legítimo da liberdade de expressão tão somente ao poder judiciário. Apesar dessas vantagens, existem pelo menos três ordens de limitações neste modelo.

A primeira delas refere-se às características do poder judiciário como único escrutínio público sobre a moderação de conteúdo online. Em trabalho anterior a este, Iglesias Keller analisou essas limitações partindo das críticas da teoria constitucional contemporânea às capacidades institucionais do poder judiciário para deliberar em matéria de política pública¹³. Sendo certo que o judiciário é árbitro legítimo do escopo da liberdade de expressão, existem duas características de seu desenho institucional que limitam suas capacidades para lidar com um ambiente de governança complexo como o das redes digitais: sua seletividade e limitação em expertise técnica.

Enquanto a última se traduz em dificuldades não apenas de decidir casos individuais, mas também em restrições, inclusive processuais, para compreender e acessar efeitos sistêmicos, a seletividade guarda outra ordem fundamental de consequências. Dado que o poder judiciário só atua quando provocado, uma regra de responsabilidade de inter-

bito do RE 1037396, reconhecida a Repercussão Geral. V. <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=7397505>. Acesso em: 10 mar 2023.

12 Electronic Frontier Foundation – EFF, “Manilla Principles for Intermediary Liability”, disponível em <https://manilaprinciples.org/>. Acesso em: 10 mar 2023.

13 IGLESIAS KELLER, Clara, Policy by judicialisation: the institutional framework for intermediary liability in Brazil, **International Review of Law, Computers & Technology**, v. 35, n. 3, p. 185–203, 2021.

mediários baseada em decisão judicial (i) só provê escrutínio público àqueles com condições materiais e subjetivas de acessar o judiciário, e (ii) limita consideravelmente o universo das controvérsias que chegam a esse escrutínio. Somada à ausência de quaisquer outros mecanismos de escrutínio, a regra opera como um regime de autorregulação, que deixa a cargo exclusivo da empresa privada uma vasta quantidade de decisões sobre parâmetros do exercício da liberdade de expressão online.

Em segundo lugar, tal insuficiência se torna ainda mais evidente no paradigma da “Sociedade das Plataformas” – expressão de José van Dijck et al que captura a pervasiva intermediação tecnológica de plataformas digitais privadas que “penetraram o coração das sociedades”, afetando instituições, transações econômicas e práticas sociais e culturais¹⁴. Estas empresas tornam-se atores econômicos e políticos cada vez mais influentes, suscitando a atenção da literatura para a sua concentração de poder¹⁵. Uma vez que esse poder se expressa por vias diversas – como, por exemplo, o da concentração econômica¹⁶ e da influência em fluxos de atenção e informação¹⁷ – o reequilíbrio da equação entre liberdade econômica e a garantia de direitos fundamentais à liberdade de expressão não se esgota em questões de remoção ou não de conteúdo. São necessárias regulações estruturais compreensivas, que considerem o atual acúmulo de poder das plataformas digitais de forma holística.

14 DIJCK, José van; POELL, Thomas; WAAL, Martijn de, **The platform society**, New York: Oxford University Press, 2018.

15 VAN DIJCK, José; NIEBORG, David; POELL, Thomas, Reframing platform power, **Internet Policy Review**, v. 8, n. 2, 2019; COHEN, Julie E., **Between Truth and Power: The Legal Constructions of Informational Capitalism**, 1. ed. [s.l.]: Oxford University Press, 2019.

16 FERNANDES, Victor Oliveira. **Direito da Concorrência das Plataformas Digitais**: entre abuso de poder econômico e inovação. São Paulo: Thompson Reuters. Brasil, p.116-122, 2022 (destacando as particularidades econômicas dos modelos de negócios das plataformas que induzem elevados níveis de concentração de mercado).

17 HELBERGER, Natali, The Political Power of Platforms: How Current Attempts to Regulate Misinformation Amplify Opinion Power, **Digital Journalism**, v. 8, n. 6, p. 842–854, 2020.

Já a terceira limitação que marca o arranjo atual se refere à amplitude de uma regra geral para cuidar de bens jurídicos muitos distintos entre si. Ressalvados os casos de infração de direito autoral e veiculação de imagens íntimas (arts. 19, §2º e 21 do MCI) – excetuados da regra do art. 19 – conteúdos infratores como incitação à violência, abuso de menores, infração a direito autoral e desinformação, por exemplo, são tratados dentro do mesmo parâmetro legal. Não há critérios que garantam o tratamento adequado à gravidade de cada conduta, em especial no tocante ao seu potencial de causar dano físico irreversível a indivíduos ou grupos específicos.

A crítica sobre a falta de nuance cabe não somente ao contexto brasileiro. Tal circunstância marca muitos regimes jurídicos, discussões teóricas e as políticas internas das próprias plataformas.¹⁸ Na ausência de parâmetros legais, impera a definição de critérios pelas próprias plataformas, e por conseguinte, condicionados ao seu entendimento unilateral sobre o que cabe e o que não cabe na esfera pública digital. Essa reivindicação por proporcionalidade nos regimes de responsabilidade não é inédita na literatura, e será abordada em maior detalhe na seção 4.

3. Propostas legislativas em curso: debates e transformações do PL 2630/2020

Nos últimos anos, o Congresso brasileiro começou a debater a regulação de redes sociais e plataformas de mensagens, sob o rótulo de “Lei da Liberdade, Transparência e Responsabilidade na Internet”. O PL

18 Que já foram apontadas como “excessivamente amplas e subinclusivas”, por exemplo, no caso das reações a discurso de ódio online. LAND, Molly K.; HAMILTON, Rebecca J., *Beyond Takedown: Expanding the Toolkit for Responding to Online Hate*, in: DOJ INOVI, Predrag (Org.), **Propaganda and International Criminal Law. From Cognition to Criminality**, 1. ed. Abingdon: Routledge, 2021.

n. 2630/2020, conhecido por PL das Fake News, foi aprovado no Senado Federal em junho de 2020¹⁹.

Após um processo de tramitação que alterou o seu conteúdo algumas vezes, o texto aprovado no Senado ainda carregava um racional de combate à desinformação a partir de uma perspectiva individualista e persecutória, na busca pela autoria individual dos autores de conteúdo desinformativo²⁰. Isso pode ser percebido pelas regras sobre conta identificada e identificação em massa, bem como pela norma que impunha o dever de rastreabilidade aos serviços de mensageria privada.²¹ A despeito das inúmeras críticas recebidas pelo projeto, este foi aprovado no Senado com graves problemas, com destaque para uma abordagem individualista de um problema que é por definição coletivo e multicausal²².

As críticas que haviam sido feitas ao PL no Senado se intensificaram na Câmara dos Deputados. O relatório da Câmara respondeu a esse processo eliminando algumas disposições mais polêmicas (como os requisitos de identificação e mitigando a norma de rastreabilidade²³). Além disso, foram incorporadas ao PL regras de transparência e de procedimento quanto à moderação de conteúdo, decorrentes das contribuições da sociedade civil em processos de audiência pública.

19 Sob relatoria do Senador Ângelo Coronel e a partir de proposta apresentada pelo Senador Alessandro Vieira. Tramitação disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141944>. Acesso em: 09 mar 2023.

20 Cf artigo de IGLESIAS KELLER, que apresenta as vantagens de estratégias regulatórias contra a desinformação que mire em uso de tratamento de dados e em regulação dos modelos de negócios, ao invés de responsabilidade individual por conteúdos. V. IGLESIAS KELLER, Clara, Don't Shoot the Message: Regulating Disinformation Beyond Content, **Revista Direito Público**, v. 18, n. 99, p. 486–515, 2021.

21 acarretando vigilância perigosa e inconstitucional à comunicação privada, que é protegida pela garantia de inviolabilidade do sigilo das comunicações.

22 BACHUR, João Paulo, Desinformação política, mídias digitais e democracia: Como e por que as fake news funcionam?, **Direito Público**, v. 18, n. 99, 2021.

23 Na Câmara dos Deputados o texto foi relatado pelo Deputado Orlando Silva, que conduziu uma série de audiências públicas e e apresentou o relatório final no dia 31 de março de 2022.

Apesar de medidas como essa última promoverem avanços na regulação da moderação de conteúdo, o texto deixa a desejar no tocante às críticas enumeradas na seção anterior. Principalmente, em relação à seletividade: a moderação de conteúdo continua majoritariamente submetida à regulação privada, conforme os termos de uso das plataformas digitais. Na versão do relatório final, há uma mescla de estratégias regulatórias com agendas distintas, que inclui, por exemplo, a criminalização da promoção e financiamento de contas automatizadas (para disseminação em massa de conteúdo que se sabe inverídico e que possa comprometer o processo eleitoral ou a integridade física) e um tratamento especial para contas de interesse público (assim entendidas as contas de redes sociais dos chefes dos poderes executivos e parlamentares nos níveis federal, estadual e municipal e outras autoridades). Há um dispositivo que impede que o titular de tais contas exclua seguidores, entendendo-se, ao mesmo tempo, a imunidade parlamentar ao discurso desses agentes nas plataformas – o que vai na contramão de medidas que buscam conter a difusão de desinformação e conteúdo nocivo.

Se buscarmos compreendê-lo como um instrumento de regulação de plataformas, o PL 2630/2020 ainda apresenta significativas limitações, seja porque não foi originalmente pensado para essa finalidade (afinal, nasceu com foco no combate à desinformação) seja porque não altera substancialmente o modelo vigente no MCI – e, por conseguinte, a concentração de poder privado nas mãos das plataformas, faltando-lhe sobretudo sistematicidade para lidar com o tema de forma estruturada.

É no âmbito deste projeto de lei que foi realizada a primeira proposta do governo atual em relação à regulação de plataformas digitais. No dia 30 de março de 2023, iniciativa conjunta da Secretaria de Comunicação Social e do Ministério da Justiça apresentou sugestões de mudanças ao texto atual do PL 2630/2020.²⁴ Em razão de sua extensão e

24 Dado que o texto, apesar de amplamente divulgado, não foi publicado em canais oficiais de governo, refere-se às reportagens sobre o mesmo: <https://www.terra.com.br/byte/governo-conclui-sugestoes-de-mudancas-ao-pl-das-fake-news,d-19d273d79ca8c5b7a9266018e35a9ddjx26jsih.html>.

complexidade, uma análise detalhada da proposta não cabe no presente artigo. Análise preliminar indica a necessidade de maior debate com a sociedade, principalmente em relação a propostas com alto potencial de impactar negativamente liberdades coletivas e individuais. É o caso, por exemplo, da equiparação a meios de comunicação social para os fins da legislação eleitoral; das obrigações de armazenamento de dados para fins de prova em processo judicial ou administrativo; e da impossibilidade de se criar uma estrutura independente de aplicação da lei, por iniciativa do Poder Legislativo.

Contudo, a fim de registrar um retrato dos debates em torno da regulação de conteúdo online nesses cem primeiros dias de governo Lula, destacamos aqui os dispositivos que tendem a promover maior impacto nesta seara. É o caso da transformação do regime de responsabilidade por conteúdo ilícito em plataformas consideradas “de grande porte”, que representaria uma mudança significativa do modelo adotado do art. 19 do MCI. O art. 12 da proposta estabelece que as plataformas digitais de grande porte devem realizar esforços para combater o conteúdo ilegal gerado por terceiros, atuando “*de forma diligente e em prazo hábil e suficiente, para prevenir ou mitigar práticas ilícitas no âmbito do seu serviço*”. A norma elenca sete categorias de conteúdos ilegais submetidos a tal regra que são tipificados como crimes pelo ordenamento brasileiro: os crimes contra o Estado Democrático de Direito, crimes de terrorismo, crimes contra crianças e adolescentes, crimes resultantes de preconceito de raça ou cor, crimes contra a saúde pública, indução, instigação ou auxílio a suicídio ou a automutilação e violência de gênero.

De acordo com a proposta, nos casos em questão a regra de responsabilidade de intermediário passa a ser baseada em notificação; uma vez ciente da existência desses conteúdos, as plataformas podem ser responsabilizadas caso não os removam. A norma aplica um modelo de responsabilidade subjetiva, vinculada ao conhecimento prévio sobre o conteúdo ilícito produzido por terceiro, ao mesmo tempo que estabelece uma condição adicional para tal responsabilidade: a comprovação do descumprimento do que a proposta chama de “dever de

cuidado”²⁵. Essa condição complementar tem o objetivo de conferir um caráter coletivo e não meramente individual à eventual violação por parte das plataformas desse dever, limitando a responsabilização aos casos de descumprimento reiterado. O texto não esclarece como a avaliação desse descumprimento coletivo será feito, carecendo de maior detalhamento nesse sentido. Ambos os dispositivos em conjunto são relevantes tanto por alterarem o regime de moderação de conteúdo majoritariamente privado estabelecido pelo MCI, e criar incentivos para que as plataformas de grande porte busquem limitar a circulação de conteúdo nocivos.

De modo geral, pode-se dizer que a proposta é um avanço no tema da regulação das plataformas no Brasil, na medida em que propicia o debate público em torno de um modelo de governança democrática da moderação de conteúdo, para além do modelo privado estabelecido no art. 19 do Marco Civil da Internet.

4. Uma agenda regulatória para o Brasil

Intermediários como redes sociais exercem verdadeiros poderes de adjudicação e conformação de garantias individuais relacionadas à liberdade de expressão na internet. Em vez de figurarem como agentes meramente passivos na intermediação de conteúdos produzidos por terceiros, interferem no fluxo de informações por meio do uso intensivo de algoritmos e ferramentas de *Big Data*, que as permitem determinar e controlar fatores como forma, alcance e priorização dos conteúdos publicados por usuários de forma pouco transparente²⁶. Assim, é seguro dizer que tais agentes assumem hoje uma postura “não neutra” no

25 Categoria importada do debate no Reino Unido, conforme tratado na seção seguinte.

26 BALKIN, Jack M., *Free Speech in the Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, and New School Speech Regulation*, University of California, Davis, p. 1149–1210, 2018.

tratamento da comunicação²⁷. Suas decisões privadas produzem reflexos diretos nas possibilidades de realização de liberdades públicas, ao passo que esses atores privados mediam situações de conflitos entre direitos fundamentais básicos, muitas vezes antes da própria autoridade estatal²⁸.

Diante desse contexto, é possível afirmar que há um déficit de legitimidade das decisões tomadas de forma exclusiva, unilateral e opaca pelas plataformas na definição de padrões comunicacionais aceitos na comunidade virtual e na moderação de conteúdo *on-line*²⁹, que afetam bilhões de usuários no mundo todo. Esse déficit é objeto de extensa literatura sobre o tema³⁰, e também inspira ações políticas. Concretamente, a criação desses pontos de controle de legitimidade democrática tem sido discutida em experiências internacionais que tentam redefinir aspectos-chave do regime jurídico que se aplica às plataformas digitais. Apesar de se desdobrarem em circunstâncias político-sociais distintas, esses processos guardam abordagens semelhantes, em especial em relação à justificativa da regulação e, em alguns casos, da natureza dos mecanismos propostos.

27 BASSINI, Marco, Fundamental rights and private enforcement in the digital age, **European Law Journal**, v. 25, n. 2, p. 182–197, 2019, p. 187. MORELLI, Alessandro; POLLICINO, Oreste, Metaphors, Judicial Frames and Fundamental Rights in Cyberspace, **American Journal of Comparative Law**, v. 2, p. 1–26, 2020, p. 26.

28 PADOVANI, Claudia; SANTANIELLO, Mauro, Digital constitutionalism: Fundamental rights and power limitation in the Internet eco-system, **International Communication Gazette**, v. 80, n. 4, p. 295–301, 2018, p. 4. (“*private operators have been acquiring law-making and law enforcement powers, defining the boundaries of some fundamental rights*”).

29 Nesse sentido, cf. PASQUALE, Frank, Platform Neutrality: Enhancing Freedom of Expression in Spheres of Private Power, **Theoretical Inquiries in Law**, v. 17, n. 1, p. 487–513, 2016.

30 HAGGART, Blayne; KELLER, Clara Iglesias, Democratic legitimacy in global platform governance, **Telecommunications Policy**, v. 45, n. 6, p. 102152, 2021; SUZOR, Nicolas, Digital Constitutionalism: Using the Rule of Law to Evaluate the Legitimacy of Governance by Platforms, **Social Media + Society**, v. 4, n. 3, p. 205630511878781, 2018; KAYE, David, **Speech Police: The Global Struggle to Govern the Internet**, New York, NY: Columbia Global Reports, 2019.

A literatura europeia distingue essa tendência regulatória como um giro da responsabilização civil para a responsabilidade³¹, para falar de mecanismos que implicam a necessidade de medidas proativas, voltadas à inserção de valores públicos no modelo de negócios das plataformas e indo além dos modelos centrados na responsabilidade por danos. Embora diferentes estratégias sejam associadas a tal tendência, é comum referi-la a deveres de notificação e devido processo na moderação de conteúdo, ou a obrigações de transparência voltadas a diversas práticas.

Notória por estabelecer obrigações além de regras gerais de responsabilidade, a lei alemã NetzDG, desde 2017, obriga redes sociais à remoção de curto prazo de conteúdo ilegal, conforme crimes já tipificados no código penal alemão. Dentre outros, a NetzDG estabeleceu, ainda, obrigações de transparência sobre denúncias recebidas e remoções, tendo inspirado debates e iniciativas sobre formas efetivas de mitigar a assimetria de informações entre plataformas digitais e sociedade³². Ressalvada sua relevância, a NetzDG tem foco reduzido na remoção de conteúdo ilegal, o que apesar de importante, está longe de endereçar a concentração de poder das plataformas digitais de forma satisfatória.

Em outro exemplo, o Reino Unido discute atualmente o Projeto de Lei Segurança Online (“Online safety Bill”), organizado a partir do estabelecimento de *deveres de cuidado* – uma categoria legal de obrigações voltadas a tornar-se parte dos processos que compõem os modelos de negócios das plataformas mais seguros³³. Apesar de também in-

31 FROSIO, Giancarlo, Why keep a dog and bark yourself? From intermediary liability to responsibility, **International Journal of Law and Information Technology**, p. 1–33, 2017.

32 Para uma avaliação das críticas à NetzDG, bem como uma avaliação de sua implementação, v. HELDT, Amélie, Reading between the lines and the numbers: an analysis of the first NetzDG reports, **Internet Policy Review**, v. 8, n. 2, 2019.

33 Lançadas no curso do processo de consulta pública que culminou no relatório “Online Harms White Paper” de 2019. Como explica Edina Harbinja, o conceito de dever de cuidado é originalmente aplicado na legislação inglesa de proteção à saúde e segurança, e foi adaptado no âmbito do Online Harms Paper para desig-

cluír obrigações de transparência e regimes próprios para retirada de conteúdo, o documento se distingue por um foco em questões relativas a conteúdo, principalmente no que toca a proteção de menores. Nessa seara, mora uma das principais (dentre muitas) críticas direcionadas ao documento inglês: a de que ele deixa de tratar de aspectos problemáticos de modelo de negócios das plataformas que são centrais para o acúmulo de poder desses agentes (como transparência sobre a curadoria algorítmica e a necessidade de interoperabilidade entre plataformas)³⁴.

Por sua vez, o Regulamento de Serviços Digitais Europeu (Digital Services Act – DSA) tem uma agenda mais ampla, consistindo de um regulamento voltado a Serviços (DSA, onde estão as disposições na linha das tendências regulatórias aqui tratadas) e um Regulamento de Mercados Digitais (DMA, focado em questões concorrenciais e de direitos do consumidor). Nota-se, pelo menos a pretensão de enfrentar a concentração de poder das plataformas digitais em várias de suas expressões. Em relação às questões de conteúdo, é mantido o regime de responsabilidade civil da Diretiva de comércio eletrônico, pautada na responsabilidade a partir do conhecimento sobre o conteúdo infrator, agora acrescentado do que chamamos “camadas de governança” – incluindo obrigações de transparência diversas, obrigações de contraditório pré-remoção e a análise de risco sistêmico.

Enquanto a aplicação da maioria destes modelos ainda está sob observação, eles constituem inovações regulatórias com potencial para inspirar a busca de soluções no debate brasileiro – observadas a tradição nacional de políticas digitais e as circunstâncias político-sociais do país.

nar deveres impostos a fornecedores de serviços que moderam conteúdo gerado por usuário, a fim de evitar que os mesmos sejam expostos a conteúdos ilegais e nocivos. HARBINJA, Edina. “UK’s Online Safety Bill: Safe, Harmful or Unworkable?”, *Verfassungsblog*, available at: <https://verfassungsblog.de/uk-osb/>. Acesso em: 27 fev 2023.

34 <https://www.article19.org/resources/uk-online-safety-bill-serious-threat-to-human-rights-online/>

5. Governança democrática de plataformas

5.1 Regime de responsabilidade

O atual regime de responsabilidade previsto no art. 19 do MCI não é suficiente, de forma isolada, para garantir uma governança democrática de conteúdo online. Pelo menos dois aspectos têm importância fundamental para refletirmos sobre a regra atual. Temos, em primeiro lugar, a pertinência de mecanismos regulatórios que tratem as questões de conteúdo por via das diferentes formas de poder que plataformas exercem sobre o discurso online. Isso não inclui apenas o estabelecimento de regras e procedimentos para responsabilização civil, mas requer, também, a previsão de institutos que, além da remoção de conteúdo, permeiem práticas e modelos de negócios com valores públicos.

Segundo Evelyn Douek, “[o] enquadramento comum das questões afetas à moderação de conteúdo como uma questão de pertinência ou não de publicações individuais deve ser expandido para questões além da correção de erros individuais”³⁵. De acordo com Douek³⁶, abordagens nesse sentido não compreendem a velocidade e escala da governança de conteúdo online, que engloba mecanismos e procedimentos além de decisões singulares (e.g., ferramentas automatizadas, rotulação de conteúdos e mecanismos de customização da experiência pelos próprios usuários). Apesar de focado na experiência americana, esse diagnóstico importa para propostas regulatórias diversas³⁷, pois amplia a perspectiva sobre as práticas relevantes para a conformação da moderação de conteúdo e permite, assim, maior acurácia da ação regulatória. Nos tópicos seguintes, são analisados outros dois mecanismos, dentre muitos, que complementem a questão sobre pertinência ou não de conteú-

35 DOUEK, Evelyn, Content Moderation as Systems Thinking, *Harvard Law Review*, v. 136, n. 2, p. 526–607, 2022, p. 530.

36 Desdobradas por Douek ao longo do trabalho citado.

37 Do qual a autora decorre uma proposta própria calcada no que chama de regulação “estrutural” e “procedimental”.

dos individuais: regras de transparência em sentido amplo e critérios de desmonetização.

Em segundo lugar, é desejável que tanto os quadros regulatórios quanto os debates em geral imprimam maior nuance às questões afetas a regulação de conteúdo online. Importa que futuras iniciativas regulatórias observem os requisitos de *proporcionalidade* entre o bem jurídico ameaçado por um determinado conteúdo (e, por conseguinte, a sua gravidade) e os incentivos e mecanismos regulatórios aos quais as plataformas ficam legalmente obrigadas diante do mesmo.

Junto com necessidade, a proporcionalidade figura como um parâmetro internacional para restrição do escopo da liberdade de expressão quando em conflito com outros bens jurídicos (Art. 19 da Declaração da ONU). Enquanto a sua instrumentalidade no âmbito do escrutínio judicial sobre tais conflitos é sedimentada, os benefícios da sua absorção às políticas públicas direcionadas aos intermediários de Internet permanecem subestimadas. Tal reivindicação não é inédita na literatura internacional. Por exemplo, Marique e Marique entendem a proporcionalidade como uma das ferramentas legais com potencial para orientar “conflitos de direitos online”, especificamente no que à toca a aplicação das possíveis respostas das plataformas a esses conflitos³⁸. E também Douek já enumerou a observação de proporcionalidade como elemento necessário de um paradigma em que plataformas, dentre outras transformações, passem a observar “modelos dominantes de adjudicação de direitos”³⁹.

5.2 Transparência

Para que as decisões das plataformas envolvidas na moderação de conteúdo sejam incrementadas do ponto de vista da legitimidade democrá-

38 MARIQUE, Enguerrand; MARIQUE, Yseult, Sanctions on digital platforms: Balancing proportionality in a modern public square, **Computer Law & Security Review**, v. 36, p. 105372, 2020.

39 DOUEK, Evelyn, Governing Online Speech: From “Posts-As-Trumps” to Proportionality and Probability, **Columbia Law Review**, v. 121, n. 3, p. 759–834, 2021.

tica, é fundamental que a sociedade compreenda os critérios que informam as decisões dos agentes privados na identificação, análise e retirada de conteúdos danosos, bem como os parâmetros utilizados nos sistemas de recomendação algorítmica. Além da publicação de informações gerais sobre os termos e condições de uso da plataforma ou mesmo a publicação de relatórios periódicos, as exigências de transparência devem envolver diferentes aspectos sobre como funcionam esses modelos de negócios. Por exemplo, como funcionam os algoritmos, sistemas de recomendação e critérios de visibilidade? Como as políticas internas são aplicadas por órgãos e procedimentos internos? A divulgação de tais critérios importa tanto em si quanto para que as plataformas possam ser eventualmente responsabilizadas pelas suas decisões por outros *stakeholders* ou instituições independentes⁴⁰.

Abordagens regulatórias como o DSA e a proposta de Online Safety Bill do Reino Unido pretendem transpor para regras cogentes boas práticas de transparência consolidadas nos mecanismos de softlaw. O Artigo 15 do DSA, por exemplo, apresenta várias medidas importantes, como a disponibilização de relatórios facilmente compreensíveis sobre as atividades de moderação realizadas ao longo do período de um ano, incluindo a exigência de publicidade de dados quantitativos sobre a moderação. Obriga-se ainda as plataformas a divulgarem, por tipo de conteúdo ilegal, aspectos detalhados sobre o funcionamento das iniciativas próprias de moderação, incluindo explicações sobre como as ferramentas automatizadas operam, como é feito o treinamento do pessoal responsável e como as se estabelecem as medidas que afetam conteúdos de terceiros. O Artigo 17 do DSA dispõe que as plataformas também são obrigadas a fornecer explicações aos usuários sobre eventuais restrições ou remoções impostas aos seus conteúdos ou às suas contas, esclarecendo, por exemplo, qual o fundamento legal ou contratual que fundamentou a retirada do conteúdo.

40 SUZOR, Nicolas *et al*, What Do We Mean When We Talk About Transparency? Toward Meaningful Transparency in Commercial Content Moderation, **International Journal of Communication**, v. 13, n. 1, p. 1526–1543, 2019.

5.3 Restrições ao impulsionamento de conteúdos remunerados

A ausência de neutralidade das plataformas na veiculação do conteúdo de terceiros decorre de uma série de características do seu modelo de negócios. Dentre elas, destaca-se a veiculação de anúncios publicitários e o impulsionamento de conteúdos (pagos ou não) por sistemas de recomendação baseados em algoritmos. A atuação das plataformas na recomendação e impulsionamento desses conteúdos torna-se democrática e juridicamente sensível em uma série de casos – como quando a monetização alimenta canais que veiculam conteúdo ilegal ou nocivo, ou ainda, em relação a conteúdos que envolvem questões políticas ou eleitorais⁴¹.

Nesses casos, atores políticos podem pagar pelo direcionamento estratégico de conteúdo para os usuários que, de acordo com dados coletados pelas mesmas plataformas, seriam supostamente mais receptivos da mensagem política. Para que a importância da publicidade política nas redes sociais seja compatibilizada com valores públicos (que mitigue o risco de espraiamento, por exemplo, de perseguição a grupos minoritários e de desinformação), importante a adoção de regras que limitem o impulsionamento de conteúdos antidemocráticos.

A despeito das iniciativas de autorregulação das plataformas buscarem lidar com conteúdos considerados ilegais em contextos específicos, ou nocivos pelas políticas privadas das próprias empresas, existe uma limitação na sua atuação, que se expressa em pelo menos dois aspectos. Primeiro, há relevante evidência empírica sobre canais e perfis monetizados que divulgam informações nocivas. Levantamento realizado pelo NetLab⁴² identificou, entre novembro de 2022 e janeiro de 2023,

41 COLOMINA, Carme; MARGALEF, Héctor Sánchez; YOUNGS, Richard, **The impact of disinformation on democratic processes and human rights in the world**, [s.l.]: European Parliament. Study for the DROI Subcommittee, 2021, p. 6.

42 Vinculado à Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). O levantamento foi feito a partir da análise da Biblioteca de Anúncios da Meta, que desde 2018, disponibiliza todos os anúncios veiculados nas plataformas

que as redes sociais vinculadas ao Grupo Meta (Instagram e Facebook) veicularam no Brasil pelo menos 185 anúncios patrocinados com “teor golpista”, dos quais apenas 21 foram removidos por violarem a política de publicidade do grupo Meta. A pesquisa identificou ainda falhas na categorização dos anúncios sensíveis, já que nem toda publicidade política tinha rótulos que permitiam a identificação do patrocínio por parte do usuário.

Há também indicações de uma incapacidade estrutural de lidar com contextos de crise e situações de emergência, incluindo grandes manifestações antidemocráticas organizadas nas comunidades virtuais. Estudos como os de Goldstein et. al.⁴³ apontam, por exemplo, que as atividades de moderação de conteúdo conduzidas por intermediários sobre influenciadores e anunciantes, no contexto dos ataques ao capitólio nos Estados Unidos em 6 de janeiro de 2021, não foram suficientes para retardar a alta velocidade do espalhamento de postagens antidemocráticas.

A desmonetização de conteúdos não tem protagonismo em iniciativas regulatórias recentes, como é o caso das obrigações de transparência e devido processo, por exemplo. Mas há espaço para argumentarmos que o cenário político brasileiro, incluídas aqui as peculiaridades de estratégias políticas de comunicação, demanda uma maior atenção do regulador às possibilidades de ação nessa seara.

do grupo. De acordo com o relatório, foram considerados conteúdos de “teor golpista” “peças que abertamente contestam a vitória de Lula na eleições de 2022, levantam dúvidas sobre a integridade do processo eleitoral e as urnas eletrônicas, clamam por intervenção militar, convocam, incentivam ou defendem manifestantes para os atos em frente aos quartéis do exército ou quaisquer outros protestos que tivessem como fim a alteração ou questionamento do resultado das eleições.” Disponível em: <https://www.netlab.eco.ufrj.br/blog/anuncios-golpistas-na-biblioteca-do-meta-ads-novembro-de-2022-a-janeiro-de-2023>. Acesso em: 10 mar 2023.

- 43 GOLDSTEIN, Ian *et al*, **Understanding the (In)Effectiveness of Content Moderation: A Case Study of Facebook in the Context of the U.S. Capitol Riot**, [s.l.]: Association for Computing Machinery, 2023.

Exemplo de instrumento nesse sentido, o Código de Condutas Contra Desinformação de 2022 da Comissão Europeia, embora não vede o impulsionamento de conteúdos de cunho político, traz um consenso sobre medidas de transparência significativas para que os usuários possam reconhecer facilmente os anúncios políticos patrocinados. Traz ainda, medidas que visam evitar a colocação de publicidade junto a qualquer tipo de conteúdo que possa causar desinformação. Dentre elas, destaca-se, por exemplo (i) os compromissos das plataformas signatárias do Código de colocarem em prática sistemas proporcionais e apropriados para a verificação da identidade de patrocinadores que desejam pagar anúncios políticos ou publicitários; (ii) o dever de reduzir o uso de ferramentas manipulativas que podem aplicar a desinformação, como contas falsas e bots e (iii) a obrigação de as plataformas ampliarem a cobertura de ferramentas de verificação de fatos (*fact-check*) para que os usuários possam fazer um uso mais consciente dessas ferramentas nos serviços das plataformas.

O tema já consta do debate legislativo brasileiro referido acima. O PL 2632/2020 prevê que as plataformas destaquem postagens com impulsionamento pago ou conteúdo publicitário, além de medidas específicas para a propaganda eleitoral. A recente proposta do governo também toca no tema, pretendendo vedar a publicidade e o impulsionamento de conteúdos “manifestamente ilegais”, que “defendam, promovam ou incitem o ódio, a discriminação e a intolerância ou qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada ou ainda que “incitem a sublevação contra a ordem democrática” ou que configurem “indícios de crimes contra o Estado Democrático de direito”.

Conclusão

Conforme se buscou demonstrar no presente artigo, o atual regime de moderação de conteúdo previsto no MCI não está apto, por si, para garantir uma governança democrática de conteúdo online.

Principalmente em razão da seletividade do poder judiciário, a regra se aproxima de um modelo privado de regulação pelos termos de uso. Além disso, não há previsão de mecanismos que acrescentam outras importantes camadas de governança sobre a moderação de conteúdo, como transparência, devido processo e critérios de desmonetização, dentre outros. A regra tampouco prevê um tratamento de conteúdos proporcional aos danos em potencial, não havendo parâmetros para moderação de conteúdos mais sensíveis e que afetem populações vulneráveis, além de não garantir a participação dos indivíduos e grupos afetados no debate sobre o escopo da liberdade de expressão.

O debate legislativo posto se concentra nas discussões do PL 2630/2020, que em sua versão atual não altera a lógica subjacente da moderação de conteúdo pelas plataformas estabelecida no Marco Civil. Há indicações, contudo, da abertura de um debate desejável no âmbito da proposta apresentada pelo governo, que prevê alterações no atual regime de governança e em relação ao regime de responsabilidade. Contudo, ainda é necessário que tal proposta seja debatida amplamente pela sociedade, tanto para garantir o seu equilíbrio com direitos individuais e coletivos quanto para garantir sua efetividade (especificamente, através de um amplo sistema de aplicação da lei que inclua um órgão regulador independente). Aqui, experiências internacionais podem apresentar inspirações produtivas, na medida em que adaptadas às necessidades e peculiaridades da realidade política brasileira.

É fundamental que o Brasil avance em uma agenda regulatória que esteja à altura do desafio enfrentado pelas democracias na sociedade das plataformas, investindo em um marco normativo centrado na governança democrática. Que introduza valores públicos no modelo de negócios das plataformas, para além de um paradigma amparado na remoção de conteúdo e na responsabilidade por danos. Somente assim, poderemos efetivar os princípios e direitos fundamentais previstos não apenas na Constituição Federal, mas também no próprio Marco Civil da Internet.

Bibliografia

BACHUR, João Paulo. Desinformação política, mídias digitais e democracia: Como e por que as fake news funcionam? **Direito Público**, v. 18, n. 99, 2021. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5939>>. Acesso em: 9 abr. 2023.

BALKIN, Jack M. Free Speech in the Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, and New School Speech Regulation. **University of California, Davis**, p. 1149–1210, 2018.

BASSINI, Marco. Fundamental rights and private enforcement in the digital age. **European Law Journal**, v. 25, n. 2, p. 182–197, 2019.

COHEN, Julie E. **Between Truth and Power: The Legal Constructions of Informational Capitalism**. 1. ed. [s.l.]: Oxford University Press, 2019. Disponível em: <<https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/oso/9780190246693.001.0001/oso-9780190246693>>. Acesso em: 5 jun. 2022.

COLOMINA, Carme; MARGALEF, Héctor Sánchez; YOUNGS, Richard. **The impact of disinformation on democratic processes and human rights in the world**. [s.l.]: European Parliament. Study for the DROI Subcommittee, 2021.

DIJCK, José van; POELL, Thomas; WAAL, Martijn de. **The platform society**. New York: Oxford University Press, 2018.

DOUEK, Evelyn. Content Moderation as Systems Thinking. **Harvard Law Review**, v. 136, n. 2, p. 526–607, 2022.

DOUEK, Evelyn. Governing Online Speech: From “Posts-As-Trumps” to Proportionality and Probability. **Columbia Law Review**, v. 121, n. 3, p. 759–834, 2021.

EVANGELISTA, Rafael; BRUNO, Fernanda. WhatsApp and political instability in Brazil: targeted messages and political radicalisation. **Internet Policy Review**, v. 8, n. 4, 2019. Disponível em: <<https://policyreview.info/node/1434>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

FROSIO, Giancarlo. Why keep a dog and bark yourself? From intermediary liability to responsibility. **International Journal of Law and Information Technology**, p. 1–33, 2017.

GOLDSTEIN, Ian; EDELSON, Laura; NGUYEN, Minh-Kha; *et al.* **Understanding the (In)Effectiveness of Content Moderation: A Case Study of Facebook in the Context of the U.S. Capitol Riot**. [s.l.]: Association for Computing Machinery, 2023.

HAGGART, Blayne; KELLER, Clara Iglesias. Democratic legitimacy in global platform governance. **Telecommunications Policy**, v. 45, n. 6, p. 102152, 2021.

HELBERGER, Natali. The Political Power of Platforms: How Current Attempts to Regulate Misinformation Amplify Opinion Power. **Digital Journalism**, v. 8, n. 6, p. 842–854, 2020.

HELDT, Amélie. Reading between the lines and the numbers: an analysis of the first NetzDG reports. **Internet Policy Review**, v. 8, n. 2, 2019. Disponível em: <<https://policyreview.info/node/1398>>. Acesso em: 10 out. 2021.

HOFMANN, Jeanette. Mediated democracy – Linking digital technology to political agency. **Internet Policy Review**, v. 8, n. 2, p. 1–18, 2019.

HUQ, Aziz; GINSBURG, Tom. How to loose a Constitutional Democracy. **UCLA Law Review**, v. 65, n. 78, p. 78–169, 2018.

IGLESIAS KELLER, Clara. Policy by judicialisation: the institutional framework for intermediary liability in Brazil. **International Review of Law, Computers & Technology**, v. 35, n. 3, p. 185–203, 2021.

KAYE, David. **Speech Police: The Global Struggle to Govern the Internet**. New York, NY: Columbia Global Reports, 2019. (Columbia Global Reports).

KELLER, Clara Iglesias. Don't Shoot the Message: Regulating Disinformation Beyond Content. **Revista Direito Público**, v. 18, n. 99, p. 486–515, 2021.

LAND, Molly K.; HAMILTON, Rebecca J. Beyond Takedown: Expanding the Toolkit for Responding to Online Hate. *In*: DOJ INOVI, Predrag (Org.). **Propaganda and International Criminal Law. From Cognition to Criminality**. 1. ed. Abingdon: Routledge, 2021. Disponível em: <<https://www.ssrn.com/abstract=3514234>>. Acesso em: 17 mar. 2023.

MARIQUE, Enguerrand; MARIQUE, Yseult. Sanctions on digital platforms: Balancing proportionality in a modern public square. **Computer Law & Security Review**, v. 36, p. 105372, 2020.

MORELLI, Alessandro; POLLICINO, Oreste. Metaphors, Judicial Frames and Fundamental Rights in Cyberspace. **American Journal of Comparative Law**, v. 2, p. 1–26, 2020.

OZAWA, Joao V. S.; WOOLLEY, Samuel C.; STRAUBHAAR, Joseph; *et al.* How Disinformation on WhatsApp Went From Campaign Weapon to Governmental Propaganda in Brazil. **Social Media + Society**, v. 9, n. 1, p. 205630512311606, 2023.

PADOVANI, Claudia; SANTANIELLO, Mauro. Digital constitutionalism: Fundamental rights and power limitation in the Internet eco-system. **International Communication Gazette**, v. 80, n. 4, p. 295–301, 2018.

PASQUALE, Frank. Platform Neutrality : Enhancing Freedom of Expression in Spheres of Private Power. **Theoretical Inquiries in Law**, v. 17, n. 1, p. 487–513, 2016.

SUZOR, Nicolas. Digital Constitutionalism: Using the Rule of Law to Evaluate the Legitimacy of Governance by Platforms. **Social Media + Society**, v. 4, n. 3, p. 205630511878781, 2018.

SUZOR, Nicolas; WEST, Sarah Myers; QUODLING, Andrew; *et al.* What Do We Mean When We Talk About Transparency? Toward Meaningful Transparency in Commercial Content Moderation. **International Journal of Communication**, v. 13, n. 1, p. 1526–1543, 2019.

VAN DIJCK, José; NIEBORG, David; POELL, Thomas. Reframing platform power. **Internet Policy Review**, v. 8, n. 2, 2019. Disponível em: <<https://policyreview.info/node/1414>>. Acesso em: 18 maio 2020.

VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura. Supremocracia e infralegalismo autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 41, n. 03, p. 591–605, 2022.

Clara Iglesias Keller é líder de pesquisa em Tecnologia, Poder e Dominação no Instituto Weizenbaum e no WZB Centro de Ciências Sociais de Berlim. Professora no IDP - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. Doutora e Mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). LLM em Direito da Tecnologia da Informação e da Mídia pela London School of Economics and Political Science.

Laura Schertel Mendes é pesquisadora visitante sênior da Universidade Goethe Frankfurt, com bolsa Capes/Alexander von Humboldt. É advogada e professora na Universidade de Brasília (UnB) e no Instituto Brasileiro de Desenvolvimento, Educação e Pesquisa (IDP), com doutorado na Universidade Humboldt de Berlim. É presidente da Comissão de Direito Digital da OAB Federal e membro do Conselho Nacional de Proteção de Dados e Privacidade (CNPD). É diretora do Centro de Internet, Direito e Sociedade (CEDIS/IDP) e co-diretora da Associação Luso Alemã de Juristas (DLJV -Berlin). Foi relatora da Comissão de Juristas responsável por assessorar o Senado brasileiro na regulamentação da inteligência artificial no Brasil.

Victor Oliveira Fernandes · Conselheiro do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Professor de Direito Econômico e Direito da Concorrência do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Autor das obras “Direito da Concorrência das Plataformas Digitais” (Thomson Reuters, 2022) e “Regulação de Serviços de Internet” (Lumen Juris, 2018).

A política externa de Lula 3.0 além do horizonte

Monica Hirst

*“Eu quase que nada não sei mas desconfio de muita coisa”,
Guimarães Rosa, Grande Sertão Veredas*

Resumo

Este texto pretende realizar um sobrevoo abrangente, porém não exaustivo da política externa brasileira durante os primeiros 100 dias do governo Lula 3.0. De uma maneira geral, a colocação em funcionamento das engrenagens do fazer diplomático foi estimulada pelo ativismo internacional do presidente ancorada na ideia de que o Brasil voltou.

A inauguração do governo de Lula 3.0 significou uma virada de página que permitisse reverter o isolamento e o desprestígio internacional e regional que macularam a presença do país nos últimos quatro anos. Foram restabelecidos posturas e princípios de convivência no âmbito externo respeitadas por décadas e fiéis em alguns casos aos ditames constitucionais. Ao mesmo tempo que se abandonavam posicionamentos que tornaram o país uma caixa de ressonância dos ideais da extrema direita internacional, retomou a valorização da paz, dos direitos humanos, do desenvolvimento e da integração regional.

Abstract

This text is intended to provide a comprehensive, but not exhaustive, overview of Brazilian foreign policy during the first 100 days of the Lula

3.0 administration. Generally speaking, the gears of diplomatic action were set in motion by the president's international activism anchored in the idea that Brazil is back.

The inauguration of the Lula 3.0 government signified a turning of the page that would reverse the isolation and international and regional discredit that had tarnished the country's presence over the last four years. Stances and principles of coexistence in the foreign sphere that had been respected for decades and, in some cases, faithful to constitutional dictates, were reestablished. At the same time, positions that turned the country into a sounding board for the ideals of the international extreme right were abandoned, and the country returned to valuing peace, human rights, development, and regional integration.

A pré-transição

A política externa tornou-se uma área de atuação essencial do terceiro governo de Lula da Silva antes mesmo da assunção presidencial. Sua importância foi determinada primeiramente pelo lugar inédito que o relacionamento externo do país ocupou no rol de questões que integraram os pontos de avaliação da presidência de Jair Bolsonaro por grande parte da mídia brasileira. Ao longo do biênio 2020-22, o isolamento internacional do Brasil passou a ser assinalado como um indicador de mau desempenho governamental que se somava aos danos causados por uma negligente política de saúde pública para enfrentar a Covid-19, responsável pela perda de centenas de milhares de vidas de brasileiros, e a grave crise social que trouxe consigo o retorno da fome ao país.

Em segundo lugar, esta importância se deveu ao próprio desenrolar do processo político interno no qual a defesa da democracia brasileira atravessou as fronteiras nacionais. O marco de incertezas, transmitido desde os círculos de poder em Brasília durante os últimos meses da presidência de Jair Bolsonaro foi magnificado por suas insistentes ameaças de quebra da institucionalidade democrática. O maior campo de gravi-

tação de tensões se instalou na convivência entre os três poderes, com fortes colisões entre o Executivo e o Judiciário, com especial menção ao Supremo Tribunal Federal. Neste quadro, o mais incisivo instrumento de intimidação do Palácio do Planalto passou a ser a possibilidade de reversão da ordem constitucional por meio de um golpe militar. Frente a este cenário, Lula da Silva e seus mais diretos colaboradores buscaram assegurar apoio e imediato reconhecimento externo, com menção especial ao governo norte-americano e a União Europeia, caso sua vitória fosse confirmada pelas urnas em 30 de outubro. Após ter recusado a observação internacional para monitorar o processo eleitoral, e de forma inusitada, o país deixava transparecer ao mundo uma fragilização de seu Estado de Direito, acossado por forças anti-democráticas que reproduziam práticas da extrema direita internacional. Gerou-se uma articulação entre a política interna brasileira e os cenários externos nos quais sistemas democráticos corriam riscos de ruptura e esgarçamento institucional. Este nexu implicou uma exposição política internacional sem precedentes para o país.

Remonte, reconstrução e abertura de novas avenidas

A política externa integrou o conjunto de políticas públicas brevemente analisadas e projetadas pelo grupo de profissionais responsáveis pela transição da gestão governamental que preparou o desembarcar do governo de Lula em primeiro de janeiro de 2023. Neste caso, o esforço de reconstrução se traduziu num conjunto de medidas que permitisse reverter o isolamento e o desprestígio internacional e regional que macularam a presença do país nos últimos quatro anos. Foram previstos dez grandes passos para os primeiros 100 dias de governo¹. Estes se dariam: i) no âmbito regional, o regresso à Unasul e CELAC, a

1 *Comissão de Transição Governamental*, “Grupo Técnico de Relações Exteriores”. Produto 2. Relatório Final. Comissão de Transição Governamental 2022. Brasília, dezembro 2022.

organização da cúpula dos países Amazônicos e a normalização das relações com a Venezuela; ii) na governança global, a preparação da presidência do Brasil no G20 em 2024, a volta ao pacto global para migrações, ao que se articula também a revisão dos critérios de concessão de vistos humanitários a haitianos e afegãos, a retirada do Brasil do consenso de Genebra e a retomada da atenção para o relacionamento com os países africanos, iii) no acionar imediato das ações do Itamaraty, a formulação do marco legal para a cooperação técnica brasileira e a reposição de recursos humanos (RRHH) necessários para dar cabo de uma nova política externa.

No plano real, antes de lidar com a questão de RRHH, o MRE deveria afrontar o conjunto de pendências financeiras que levaram o Brasil ao abismo de sua credibilidade junto aos principais organismos multilaterais. Havendo somado uma dívida de cinco bilhões de dólares, o governo brasileiro corria o risco de perder o direito a voto no sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), na Organização Internacional do Trabalho, na Organização Mundial de Comércio e na Organização dos Estados Americanos (OEA).² Enquanto a correção desta situação exigiria certo malabarismo no campo orçamentário federal, tal endividamento não condizia com a importância atribuída ao multilateralismo pelo novo governo e a determinação de recuperação rápida de visibilidade no tabuleiro da alta política mundial. Cabe destacar a atuação do Brasil como membro eletivo no Conselho de Segurança desde janeiro de 2022, que poderia a qualquer momento ter seu poder de voto suspenso em função de sua inadimplência.

A necessidade de recuperação de imagem e sentido de responsabilidade no plano internacional deveria ser acompanhada por um esforço de “resgate” e renovação do Itamaraty como um órgão de excelência do Estado brasileiro. Para tanto urgia romper seu insulamento, ajustar seu

2 <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-12/brasil-tem-divida-de-r-5-bi-com-orgaos-internacionais-diz-transicao>.

funcionamento aos novos tempos em matéria de valores e representatividade e estreitar seus vínculos com o projeto político do novo governo³.

Do ponto de vista substantivo, a virada de página significava a recuperação dos conteúdos da política internacional, o que envolvia restabelecer posturas e princípios de convivência no âmbito externo respeitadas por décadas e fiéis em alguns casos aos ditames constitucionais. Ao mesmo tempo que se abandonava posicionamentos que tornaram o país uma caixa de ressonância dos ideais da extrema direita internacional, retomava-se a valorização da paz, dos direitos humanos, do desenvolvimento e da integração regional. Ademais, anunciava-se a adoção de um enfoque inclusivo e representativo da sociedade brasileira na própria concepção da política externa. Neste sentido, foi manifestada já nas atividades do Grupo de Trabalho (GT) dedicado a esta matéria a intenção de dar lugar e voz aos movimentos, organizações e grupos sociais, de gênero e diversidade étnico-racial.

O lugar estelar da diplomacia presidencial

A diplomacia presidencial no governo Lula 3.0 tornou-se tão ou mais central que a dos anos 2003-2010. Em sua experiência anterior, a chegada à presidência implicou importantes distinções com seu antecessor mas não uma diferenciação frontal como a que se estabeleceu com Jair Bolsonaro. Ao mesmo tempo, ergueu-se de forma imediata uma ponte entre sua liderança interna e a projeção internacional e regional de seu retorno à presidência do país. Além de resultar de um extenso reconhecimento político, Lula mostrou um empenho pessoal pela interação com pares externos e com uma ampla rede de organizações e movimentos sociais globais e regionais. Seguindo o exemplo semelhante ao de outros líderes do mundo em desenvolvimento, como Nelson

3 *Comissão de Transição Governamental*, “Grupo Técnico de Relações Exteriores”. Produto 2. Relatório Final. Comissão de Transição .Governamental 2022. Brasília, Dezembro 2022.pags.10-11

Mandela ou Pepe Mujica, Lula da Silva cultivou desde sua primeira presidência um interesse sistemático pelos temas internacionais.

O retorno de Lula como presidente eleito em 2022 se deu na reunião da COP 27, o que indicou ao mesmo tempo a importância que seu governo outorgou ao tema da mudança climática. Logo, o festejo da posse permitiu ao novo presidente exibir um reconhecimento internacional de seu retorno à presidência do Brasil. Tratando-se do evento com o maior número de autoridades estrangeiras de alto nível no país desde 2016, na ocasião dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro, o novo presidente sublinhou uma imagem comprometida com a inclusão e a diversidade étnico-racial.⁴ Mais do que a busca de uma projeção personalizada, a diplomacia presidencial de Lula 3.0 se lança sustentada pela ideia-força de que o Brasil retornou ao cenário mundial trazendo o peso de sua presença e a capacidade de incidência em agendas específicas. O que alguns passaram a chamar a “doutrina Lula” se traduziria na maximização dos atributos brandos de poder com a preocupação principal de que o Brasil assuma um papel construtivo na definição de soluções e encaminhamentos globais.

Criou-se um *modus operandi* no qual a assessoria internacional da presidência, exercida pelo embaixador e ex-chanceler Celso Amorim, seja acompanhada pelo Itamaraty – sob a condução do embaixador Mauro Vieira. O sucesso deste arranjo implica uma interconexão entre iniciativa política e a capacidade de agência. Enquanto o projeto de inserção internacional do país pertence ao âmbito presidencial, sua execução depende da capacidade operacional do MRE. Neste último caso, além das medidas visando garantir um funcionamento interno mais acorde com as orientações do novo governo em temas de direitos multi-raciais e representatividade de gênero, tornou-se imprescindível incorporar à

4 No total estiveram presentes 65 delegações de chefes e vice-chefes de Estado, de Governo e de Poder constituídos, somando-se um grupo numeroso de ministros de negócios estrangeiros e altos representantes de organismos internacionais.

prática diplomática uma dimensão transversal para a inclusão de temas prioritários da política externa.

Transversalidades destacadas

Os campos temáticos apontados no Relatório do GT como os mais afetados pelos retrocessos da política externa do governo foram justamente aqueles que implicam transversalidade em sua formulação e execução: meio ambiente e direitos humanos. Ambos representam campos de atuação que, além de constituírem um espaço decisório interburocrático na administração federal, envolvem um conjunto de atores sociais que incidem sobre a próprias agendas.

Meio Ambiente

O tema da governança ambiental adquiriu centralidade para o novo governo já na etapa da montagem da coalizão pluripartidária que lhe assegurou sustentação política. Este constitui o único item da agenda internacional conduzido por um ministério próprio que deve lidar simultaneamente com complexas ramificações domésticas, especialmente afetadas por um acúmulo de ações nocivas à proteção ambiental nos anos recentes. A veloz presença internacional de Marina da Silva, antes mesmo de sua nomeação como ministra, ao lado de Lula da Silva na reunião da COP 25 indicou um compartilhamento de espaço de comando que aspirava recuperar projeção e capacidade de liderança global. Entre as ações anunciadas nesta direção sublinha-se o compromisso de realização da cúpula de países Amazônicos, a realização no Brasil da COP 30 em 2025 e o foco posto no tema ambiental na reunião do G20 em 2024. Prevê-se uma estreita coordenação de posições entre o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e o Itamaraty para lidar com questões sensíveis como o financiamento climático e a utilização do mercado de carbono, estratégias como a cooperação ambiental sul-sul e intra-amazônica e revisão dos compromissos do Brasil de emissões de

acordo no marco do acordo de Paris, além do tratamento da questão ambiental em diversas agendas bilaterais, especialmente com os Estados Unidos, a União Europeia e alguns de seus membros. Um dos desafios desta coordenação será o de manter um diálogo inclusivo e transparente com os múltiplos grupos e entidades da sociedade civil organizadas que ecoam sistematicamente suas expectativas de protagonismo decisório nestes temas⁵.

Direitos Humanos

A área dos Direitos Humanos ocupou um lugar medular no ideário dominante do governo bolsonarista. Rotulada como “a pauta de costumes”, uma cartilha de valores conservadores foi adotada na gestão de políticas atinentes à diversidade racial e direito das minorias, à igualdade de gênero e a liberdade de orientação sexual e de identidade de gênero e à liberdade religiosa com inclusão dos sistemas de crença de origem africana. Somou-se ainda a impunidade do governo Bolsonaro frente à práticas violatórias de direitos humanos contra indivíduos, organizações e movimentos comprometidos com o ativismo político em temas ambientais, de defesa dos povos originários e das minorias sociais. Tornou-se sistemática a vinculação da projeção externa destas orientações por meio da diplomacia de direitos humanos nos diferentes espaços multilaterais especializados, com menção especial ao Conselho de Direitos Humanos da ONU e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA.

Além de um desenho ministerial que refletisse o empenho de reverter estas práticas, foram diversas as medidas do novo governo. No Itamaraty, ações administrativas inovadoras indicaram o propósito de reparar o atraso e superar anacronismos no tratamento da igualdade de

5 Ver por exemplo, <https://www.oc.eco.br/sociedade-pede-a-lula-e-biden-que-se-comprometam-com-o-desmate-zero/>; <https://climainfo.org.br/2022/11/04/ativistas-pedem-que-brasil-seja-candidato-a-sede-da-cop30-em-2025/>

gênero a partir de nomeações de mulheres para os escalões mais altos no Ministério⁶. No plano internacional, o governo Lula indicou sua marca identitária com os novos posicionamentos assumidos no CDH-ONU pelo Ministro Silvio Almeida na 52ª Assembleia do órgão realizada nos primeiros dias de março/2023.

Um cenário mundial adverso, incerto e conflitivo

São notavelmente diferentes os contextos mundiais dos anos iniciais do século XXI quando Lula governou o país primeiramente, e o que se observa na atualidade. Naquele então, a difusão e fluidez do poder internacional constituíram estímulos para poderes emergentes como o Brasil, que se destacou na defesa de uma ordem multipolar inclusiva e um sistema multilateral que lhe assegurasse institucionalidade e sustentação política. O tempo presente revela-se dominado por polarizações geopolíticas e disputas inter-hegemônicas, o que reduz e condicionam a margem de autonomia de países médios do Sul global. Trata-se outrossim de um cenário impregnado por lógicas conflitivas e incertas, no qual as agendas e a capacidade inovadora da governança global perdem espaço e ancoragem institucional.

Adotando uma posição mais prudente que outrora, ao longo de seus primeiros meses de governo, o presidente Lula revestiu, sem abandonar, as visões de questionamento ao internacionalismo liberal que marcaram a política externa dos seus primeiros governos. A convivência com um ambiente carregado de tensões estratégicas e narrativas confrontadas levaram o país a enfatizar a necessidade de preservar a autonomia de suas posturas internacionais.

Neste contexto retomou-se com afinco a defesa do multilateralismo como bandeira da política externa, retomando-se orientações de políti-

6 Informações recentes indicam que enquanto constituam 23% do total de corpo de diplomatas no MRE, apenas 12,2 dos postos de chefia no exterior são ocupadas por mulheres.

ca externa especialmente valorizadas durante os governos anteriores de Lula. Foram ilustrativos a presença construtiva nos diversos âmbitos de governança global e o empenho para assegurar protagonismo na organização do C20 e na presidência do G20. A valorização do BRICS foi imediata; carimbada com a indicação da ex-presidente Dilma Rousseff para a presidência do banco do grupo. Ao mesmo tempo, foram retomados questionamentos as orientações normativas globais que obedecem a lógicas excludentes, que impõem condicionalidades e normalizam a práticas coercitivas. A orientação política do multilateralismo do governo Lula 3.0 também foi explicitada com a suspensão do processo de adesão brasileira à OECD e à ACG da OMC, e a reativação da demanda pela reforma do Sistema ONU, com especial menção ao Conselho de Segurança.

A Paz como leitmotiv

O retorno ao Brasil à cena internacional logo procurou mostrar capacidade de iniciativa e voz própria frente aos temas dominantes da agenda geopolítica mundial. Encontrar-se de saída num assento eletivo no Conselho de Segurança, em cumprimento do mandato de 2022-23, significou que o novo governo não poderia prescindir da fixação de sua postura frente à guerra na Ucrânia que eclodira no ano anterior. Além da atuação no CS, para o Brasil, a clareza desta postura passou a ser crucial no diálogo com as lideranças políticas fossem do mundo ocidental ou oriental.

Nos primeiros meses de 2023 o governo Lula manteve inalterada a representação diplomática do governo anterior no CS, indicando nuances menores nas posições sobre o conflito. Se preservou o tom moderado nas menções sobre a agressão da Rússia, sempre acompanhadas pela defesa dos princípios do direito internacional a favor da integridade territorial, a soberania dos Estados e os custos humanitários da guerra. Em pouco tempo a abordagem do tema nos intercâmbios com os líderes das potências ocidentais tornou-se mais uma fonte de dissintonia do que um terreno de coincidências promissoras. De forma semelhante a outros pa-

res latino-americanos, com menção à Argentina, Colômbia e México, o Brasil recusou os pedidos de Scholz da Alemanha e Joe Biden dos EUA de envio de ajuda militar ao governo ucraniano. A negativa do governo Lula trouxe subjacente uma postura crítica ao belicismo da OTAN, o que logo desencadeou na defesa de uma articulação coletiva que formulasse uma proposta de paz para o conflito. Deixava-se explícito que para o Brasil a guerra constituía a principal ameaça, e não a ação de uma das partes.

Logo, o envolvimento do Brasil na formulação e apresentação da resolução A/S-11/L7S na Assembleia Geral da ONU na ocasião do primeiro ano do conflito em fevereiro de 2023, deixou transparecer certa ambiguidade. A resolução condenava a agressão cometida pela Rússia à Ucrânia, defendia a integridade física deste país e demandava a sua imediata retirada das tropas russas do território ucraniano. Internamente, a atuação brasileira foi considerada por alguns segmentos da esquerda como uma capitulação política ao ocidente. Já o Itamaraty a considerou uma performance diplomática destacável, que valorizava o caminho do diálogo e da negociação para a superação do conflito. Este posicionamento ganhou forma e conteúdo a partir do lançamento pelo presidente Lula da ideia de que fosse constituído um “Clube da Paz”, que reunisse países com capacidade de diálogo com as duas partes na busca de uma solução pacífica.

Lula vem manifestando seu interesse de somar sua proposta a outras iniciativas de pacificação, particularmente a que foi lançada pela China. Tem sido sublinhada a preocupação com a escalada militar do conflito e a urgência de que se produza um cessar-fogo em vista do impacto humanitário na Ucrânia e as consequências econômicas mundiais derivadas do pacote de sanções econômicas aplicadas à Rússia. Este posicionamento tornou-se o ponto central da fala brasileira no Conselho de Segurança sobre o conflito na Ucrânia⁷. Cabe sublinhar que para o governo Lula o

7 Ver por exemplo: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N23/078/79/PDF/N2307879.pdf?OpenElement><https://documents-ddny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N23>

apelo à paz mundial encontra eco no plano doméstico em seu empenho de pacificação interna e defesa de uma democracia inclusiva.

No âmbito externo, entretanto, esta e outras iniciativas que se seguiram, como as da China e da Índia, foram desconsideradas tanto pelos Estados Unidos e seus sócios da OTAN como pelo presidente ucraniano. Para estes, a instalação de um processo de paz anteciparia o resultado das disputas geopolíticas em jogo e representaria um desfecho favorável ao governo Putin. Não obstante, tornou-se visível o esforço por manter um canal de diálogo com Moscou, sublinhado primeiro com a visita do Celso Amorim à Rússia e posteriormente com a do chanceler Sergey Lavrov ao Brasil. Ao mesmo tempo, a posição do Brasil vem estabelecendo pontos de diálogo com os esforços de diferenciação e não envolvimento que prevalecem no âmbito do Sul global. Repetindo uma postura já manifestada no passado, a diplomacia brasileira mostra inclinação por identificar linhas de ação solidárias e cooperativas com o Sul evitando, entretanto, assumir compromissos que possam cercear sua autonomia política.

Os bilateralismos da alta política

O périplo internacional de Lula previsto para os seus primeiros 100 dias de governo tanto explicita a importância de vínculos bilaterais como indicou suas densidades específicas. O conteúdo das agendas das visitas presidenciais a Washington e a Beijing, programadas nesta ordem, atendeu à necessidade do mandatário de estabelecer um canal de comunicação com os líderes das principais potências mundiais e ao mesmo sublinhar sua intenção de evitar que o Brasil se deixasse levar pelas tensões inter-hegemônicas sino-americanas que dominam a cena internacional.

Estados Unidos

Apesar de ter durado apenas 48 horas a visita de Lula aos Estados Unidos em fevereiro/2023 cumpriu o objetivo de instalar uma dimensão inter pre-

sidencial entre os dois mandatários. Certamente, este foi o encontro bilateral a envolver maiores suscetibilidades domésticas, tendo em vista as suspicácias do PT e aliados. Neste caso, mantinha-se a percepção de que Washington teve sua cota de responsabilidade nas ações que afastaram o PT do poder, seja a destituição da presidente Dilma Rousseff em 2016 ou a prisão do próprio Lula em 2018. Para além das cordialidades recíprocas, o encontro Lula-Biden deixou claro a natureza segmentada, parcial e desigual a ser esperado deste bilateralismo no futuro próximo. Ambos os mandatários foram enfáticos quanto aos temores que compartilhem frente às ameaças provenientes dos grupos e lideranças da extrema direita nacional e internacional. O foco posto sobre receios esteve permeado pela associação entre os fatos ocorridos em Washington em 6 de janeiro de 2021 e os de Brasília em 8 de janeiro de 2023⁸. Também ficou claro que esta sintonia não implica sua extrapolação para o plano da política internacional que significaria uma política externa alinhada a Washington. O segundo ponto convergente sublinhado no diálogo bilateral se referiu à questão ambiental. Neste caso, palavras que indicavam sintonia de perspectivas não foram traduzidas em ações contundentes por parte da Casa Branca. Manteve-se no plano das intenções, transferindo-se a decisão para o Capitólio o compromisso assumido desde os primeiros contatos entre o enviado especial dos EUA para o Clima, John Kerry e Marina da Silva de que os EUA participariam de forma robusta do Fundo Amazônia.

Um dos desafios da política externa do governo Lula será o de reequacionar o sentido político do relacionamento com o governo norte-americano. Ao mesmo tempo em que coincidências políticas de condenação à extrema direita constituam um fator de aproximação entre a Casa Branca e o Planalto, as condições inamovíveis de assimetria deste vínculo poderão levar a uma aproximação escorregadia e de expectativas frustradas. Um dos traços da política externa brasileira durante os anos do primeiro e segundo mandatos de Lula foi a perda de centralidade do vínculo com os Estados Unidos. Logo, a retomada de um vínculo

8 <https://press.un.org/en/2023/sc15233.doc.htm>

subordinado e plenamente alinhado a Washington nos anos 2016-2022 passou a incidir sobre a definição de prioridades e orientações dominantes da atuação brasileira nos âmbitos regionais e globais. No presente, o esforço por reverter esta linha de conduta constitui uma das metas da política internacional do país. Não obstante, o contexto de tensões e acirramento de rivalidades geopolíticas mundiais que envolvem interesses estratégicos primordiais de Washington proporciona *per se* um cenário de pressões que condicionam este esforço como já se fez notar nos primeiros meses do governo Lula 3.º.

China

A China representa o principal vínculo econômico externo do Brasil, tornando-se seu maior sócio comercial a partir de 2009 e um potente investidor industrial no país. Beijing representa também uma contraparte relevante em projetos de cooperação econômica, tecnológica, científica, educacional e ambiental. O vínculo entre os dois países no terreno tecnológico subiu degraus de importância a partir da decisão brasileira de articular-se a empresa Huawei no uso da tecnologia do 5G. Mas os anos de mimetismo ideológico Bolsonaro-Trump tanto danificaram a dimensão política deste relacionamento como atrofiaram as possibilidades de que o mesmo alcançasse uma densidade acorde a seu potencial estratégico.

Além de constituir um parceiro no BRICS, a China tem mostrado interesse de ampliar pontes de coordenação nos âmbitos da governança global, especialmente no sistema ONU somados aos do G20 e do BRICS. O interesse do novo governo brasileiro por outorgar um sentido de alta prioridade ao diálogo Brasília-Beijing foi imediata, o que mereceu do lado chinês organização de uma visita de Estado para Lula no primeiro quadrimestre de 2023. O encontro entre Lula e Xi Jinping esteve programado logo em seguida à visita deste último à Rússia, quando foram discutidas as chances de iniciar um processo de negociação de paz com a Ucrânia dando continuidade aos esforços pacificadores iniciados pela China. Tal sequência reforçou a expectativa de Lula de que sua proposta

de criação de um Clube de Paz pudesse se somar como uma contribuição construtiva a estes esforços.

Encontrando um país transformado quase 20 anos depois de sua primeira visita, o mandatário brasileiro buscou maximizar a oportunidade de sua visita em termos de inter-empresariais (como forte presença do agronegócio), diálogo diplomático e de formas inovadoras de cooperação para o desenvolvimento. Como resultado, numerosos acordos bilaterais foram negociados, o que envolveu a presença de uma robusta comitiva que incluiu duas centenas de empresários, um grupo expressivo de parlamentares e técnicos dos diferentes ministérios-membros. O adiamento da viagem do presidente causado por problemas de saúde levou à organização de uma visita em etapas para evitar que o plano traçado por ambos lados de ampliar e aprofundar o bilateralismo sino-brasileiro sofresse maior impacto. Foi expressivo o impacto causado pela visita seja pelo sentido político transmitido publicamente pelo próprio presidente Lula, pela densidade e abrangência dos instrumentos bilaterais resultantes ou pelas reações defensivas e questionadoras veiculadas na **mídia** nacional e internacional.

Em busca do regionalismo perdido

O retorno do Brasil à cena latino-americana e caribenha, indicando a intenção de recuperar seu lugar como poder regional, se deu com a imediata presença presidencial em âmbitos multilaterais, com menção à reunião da CELAC a menos de um mês da posse em Brasília. Logo, tiveram lugar primeiros passos para a volta do país à UNASUR, a retomada de linhas de ação construtivas no MERCOSUL e na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e um novo impulso à Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)⁹. Estas e outras

9 Cabe mencionar que durante o governo de Bolsonaro foram adotadas medidas unilaterais de redução tarifária (10%) com impacto na TEC do Mercosul, Ver

ações estiveram motivadas pela combinação de duas ideias-força, que deverão dar o norte da política regional do Brasil nos próximos anos; a defesa da democracia e da integração regional. No primeiro caso se pretende a substituição de uma concepção ideologizada da convivência com os países da região por um enfoque plural e pragmático e no segundo a busca de articulação entre cadeias de valor estimulada por fluxos econômico-comerciais intrarregionais. Já de saída os dois propósitos permitem prever desafios de difícil transposição.

De um lado, se impõem as adversidades para que o país assuma um papel construtivo num contexto regional dominado por realidades políticas voláteis, polarizadas ideologicamente e, em vários casos, de institucionalidade democrática esgarçada e fragilizada. De outro, se lida com um cenário de estruturas socioeconômicas combalidas, incluindo a própria, aonde a perda de vidas causada pela pandemia do COVID-19 atingiu números dramáticos, que apresenta uma participação oscilante e decrescente no comércio mundial em 2022 e que em 2021 teve apenas 13% do total de suas exportações provenientes da própria região. O foco posto no espaço sul-americano e particularmente no Mercosul colocam sobre a mesa um conjunto de tarefas intrincadas para o Brasil. Com a previsão de assumir a presidência do grupo a partir de julho/23, tornou-se premente a definição de posicionamentos relativos à agenda externa do grupo, em particular o avanço das postergadas negociações com a União Europeia e a posta em marcha de entendimentos comerciais do bloco com a China.

Em seus primeiros meses de gestão, o governo Lula sinalizou que a política com os vizinhos recorreria a recursos de poder brando, estabelecendo uma ponte entre os âmbitos regional e global. A estreia se deu com os convites ao Paraguai e ao Uruguai para que participassem do G20 durante o período de presidência do Brasil que se iniciará em dezembro de 2023. Já no que diz respeito aos bilateralismos prioritários,

são dois os países que se destacam no espaço sul-americano América do Sul; a Argentina e a Venezuela.

Argentina

A recuperação do diálogo político e a montagem de uma robusta agenda de cooperação bilateral com a Argentina mereceu um lugar prioritário para o novo governo Lula. Este lugar esteve assegurado por um laço de amizade construído entre os mandatários dos dois países em períodos prévios à própria campanha presidencial de Lula, o que permitiu uma veloz reaproximação bilateral que superasse o retrocesso dos anos recentes¹⁰.

Caracterizado como um processo de desintegração e/ou desacoplamento, o vínculo argentino-brasileiro atravessou durante o governo Bolsonaro um processo de distanciamento e silêncio político que impactou sem trégua sua abrangência e intensidade.¹¹ Além de manter uma tendência já declinante do comércio bilateral, foram desativados programas de cooperação educativos e tecnológicos e reduzidos a sua mínima expressão os canais de diálogo intergovernamentais. A reversão desta tendência não compreende apenas a retomada de agendas positivas mas também a reversão de ações em campos sensíveis como da cooperação nuclear, que depois de duas décadas de aprofundamento deu lugar ao retorno de decisões unilaterais com implicações estratégicas tensionantes¹². Já o novo governo partiu da intenção de “retomar o pro-

10 *Eixos Estratégicos da Integração Argentina-Brasil 2022-2023*, mimeo. Embaixada da República Argentina no Brasil, Brasília, dezembro, 2022.

11 Malacalza, Bernabé e Tokatlian, Juan “Brasil- Argentina: entre Desintegração e a Dissociação?” CEBRI ano1, n.3 , jul-set 2022,p.139-167

12 Este foi o caso das negociações do Brasil diretamente com a Agencia Internacional de Energia Atômica (AIEA) de um sistema de salvaguardias para propulsão nuclear em seus programa de submarinos, em contradição com o Sistema de Salvaguardias monitorado pela agencia nuclear Argentino-Brasileira, ABBAAC.

tagonismo em não proliferação e desarmamento nuclear”, o que abre caminho para sintonias com a Argentina em temas sensíveis¹³.

O relacionamento econômico com a Argentina representa um componente essencial do nexu interno-externo do projeto regional de Lula. Nos anos recentes reduziu-se o peso comercial brasileiro junto a seus vizinhos em grande medida como consequência do crescimento das importações de manufaturados provenientes da China. Entre os desafios principais do Brasil está o de enfrentar a re-primarização das economias regionais- incluído a própria- e estimular uma sul-americanização das cadeias de valor fazendo uso do marco institucional e normativo do Mercosul. Mas tomar contato com o quadro de incertezas macroeconômicas e políticas que prevalecem em vários de seus sócios, a começar na Argentina, deixaram claro para o novo governo as adversidades que terá pela frente.

Venezuela

São opostas a visibilidade da diplomacia presidencial de Lula com o governante argentino e o baixo perfil mantido com o presidente venezuelano. Tal contraste, entretanto, não deve ser interpretado como um sinal de desinteresse de Lula. Ganhou impulso a ideia de que o Planalto assumira um papel construtivo para estimular a retomada de uma trajetória democrática neste país com o foco posto nas eleições presidenciais agendadas para dezembro de 2024. Não obstante, entrecruzam-se dificuldades de índole interna, regional e internacional. No plano doméstico, não é consensual entre os correlegionários de Lula a percepção do governo Maduro como um regime político que fira princípios democráticos, o que obedeceria de fato uma leitura intervencionista promovida desde Washington. Tornou-se ademais espinhoso dissociar

13 *Comissão de Transição Governamental*, “Grupo Técnico de Relações Exteriores”. Produto 2. Relatório Final. Comissão de Transição .Governamental 2022.Brasília, Dezembro 2022.pag. 34.

esta controvérsia do posicionamento frente a países alinhados ideologicamente com a Venezuela, como a Nicarágua e Cuba. Mas os primeiros passos do governo Lula, em especial a visita a Caracas de seu assessor internacional Celso Amorim, indicaram a intenção de tratar cada caso separada e diferentemente. No caso nicaraguense a diplomacia brasileira atuou pontualmente com o gesto de abrir fronteiras para atender a perseguidos políticos do regime Ortega, enquanto Cuba foi mantido fora do radar das preocupações diplomáticas brasileiras.

A agenda com a Venezuela tem merecido um tratamento com sentido de urgência, a começar com a normalização da representação diplomática bilateral. Trata-se ademais de um vizinho com 2.200 quilômetros de fronteira com relevante derrame migratório, um vínculo econômico que necessita superar situações de inadimplência e um tema a ser retirado do diálogo com os Estados Unidos. A normalização das relações com a Venezuela passou a incluir a decisão de acompanhar o processo político interno venezuelano, o que implicará manter um diálogo com forças opositoristas e participar de esforços locais-internacionais de negociação política. Mas este lugar demandará algum tipo de anuência por parte do próprio Nicolas Maduro, o que supõe a preservação de um canal de entendimento entre os dois mandatários.

Reflexões além do horizonte

Este texto pretende realizar um sobrevoo abrangente, porém não exaustivo da política externa brasileira durante os primeiros 100 dias do governo Lula 3.0. Foram omitidas regiões como Oriente Médio e África e campos específicos de atuação como o comércio internacional e a cooperação em ciência e tecnologia, especialmente a economia digital.

De uma maneira geral, a colocação em funcionamento das engrenagens do fazer diplomático foram estimuladas pelo ativismo internacional do presidente ancorada no lema de que “o Brasil voltou”. A ideia-força do “retorno” adquire três significados, supostamente alinhados como dinâmicas complementares. Não obstante, as expecta-

tivas do movimento da volta poderão expressar diferenças no plano doméstico e internacional, gerando tensões e disputas.¹⁴ O primeiro sentido está focado na própria liderança pessoal de Lula, e, no caso da política externa, no lugar estelar da diplomacia presidencial. Esta faceta tanto abriu espaço para uma entrada triunfal como para controvérsias entre os segmentos da frente pluri-partidaria que apoia Lula 3.0. Já são perceptíveis as manifestações de visões receosas de posicionamentos do mandatário mais identificados com uma visão de mundo petista que impliquem replicar atuações de governos anteriores. Tais temores subiram de tom a partir da visita do presidente à China. O segundo significado do retorno se aplica ao espaço internacional, o que traz consigo a necessidade de *aggiornamento* em contextos adversos e particularmente incertos. Neste caso, seriam três os mares revoltos a destacar; o regional, o multilateral global e o da política mundial. Em todos eles se impõe encontrar pontos de equilíbrio para lidar com as dificuldades de navegação para um poder médio como o Brasil numa ordem internacional em processo de mudança e transformação, dominado por rivalidades inter-hegemonicas e um peso exacerbado da geopolítica. De um lado, movimentos de autonomia política poderão ser entendidos pelos poderes ocidentais desde lógicas de soma zero, de outro, independência e sentido de oportunidade deverão conviver com ambiciosas percepções estratégicas de longo alcance. No plano latino-americano, e mesmo sul-americano, a transposição do lugar de poder regional à de um líder regional carece na atualidade de condições institucionais e políticas. Os tempos das polarizações políticas persistem com seus efeitos fragmentadores. Em terceiro lugar, a ideia de uma volta se associa à de uma recuperação de legados de política exterior extraviados e/ou abandonado. Este parece ser o papel reservado ao Itamaraty e sua chefia. O teor desta tarefa compreende um esforço simultâneo, e nada

14 O número 5 da *CEBRI-Revista* reúne um conjunto de textos que mostra um espectro variado de interpretações analíticas e expectativas relativas a política externa do governo Lula 3.0. Ver https://cebri.org/revista/media/revistas/arquivos/CEBRI-Revista_5a_edicao_Jan-.pdf

fácil, de resgate da tradição diplomática em simultâneo com uma inovadora incorporação de interesses e representação de grupos vinculados a problemáticas transversais, especialmente a mudança climática e os direitos humanos.

A interconexão dos três significados de retorno poderá propiciar um efeito dinamizador para nutrir o impulso e o pulso da política internacional do Brasil nos próximos anos, mas também trará desafios que exigirão um cuidado redobrado na dosagem dos esforços de reconstrução e inovação e dos primados da autonomia e da prudência estratégica.

Monica Hirst é Doutora em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e atualmente é professora de política internacional na Universidad Torquato di Tella, em Buenos Aires na Argentina. Coordena o grupo Diálogo e Paz, Nueva Sociedad, da Fundação Friedrich Ebert. Monica Hirst prestou consultoria a organismos internacionais, à Fundação Ford, PNUD, aos ministérios de relações exteriores do Brasil, Argentina e Colômbia. Publicou livros e artigos sobre as relações Brasil-Estados Unidos, ajuda humanitária, cooperação Sul-Sul, operação de paz, cooperação e segurança latino-americana.

100 dias do governo Lula na saúde: os desafios do Sistema Único de Saúde e as primeiras iniciativas

Ligia Giovanella

Aylene Bousquat

Maria Helena Magalhães de Mendonça

Luiz Augusto Facchini

Resumo

O grande desafio do governo Lula (2023-2026) na saúde é a retomada do processo de consolidação do Sistema Único de Saúde para a efetivação de seus princípios constitucionais de universalidade, integralidade, descentralização, equidade e participação social, interrompido no último governo. A degradação da autoridade sanitária nacional e do papel de coordenação do Ministério da Saúde associada a retrocessos institucionais, orçamentários e normativos levaram ao desmonte de políticas de saúde consolidadas. Neste início de governo, transformações importantes no agir político nacional na saúde foram observadas com restauração da saúde pública em bases científicas contemporâneas que dialogam com os atores envolvidos. A condução democrática da política nacional de saúde foi retomada com valorização do diálogo com os gestores estaduais e municipais nos espaços de negociação tripartite e com o Conselho Nacional de Saúde. O protagonismo político do MS como autoridade sanitária nacional é reassumido com revogação de portarias que restringiam direitos e retomada de políticas nacionais do SUS, ademais de ações emergenciais.

Abstract

The great challenge of the Lula government (2023-2026) in health is to resume the process of consolidating the Unified Health System to put into effect its constitutional principles of universality, integrality, decentralization, equity and social participation, interrupted during the last government. The degradation of the national health authority and the coordination role of the Ministry of Health associated with institutional, budgetary and regulatory setbacks led to the dismantling of consolidated health policies. In this beginning of the government, important transformations in national political action in health have been observed with the restoration of public health on contemporary scientific bases that dialog with the actors involved. The democratic conduction of the national health policy was resumed with the valorization of the dialogue with state and municipal managers in the tripartite negotiation spaces and with the National Health Council. The political protagonism of the MS as the national health authority was reassumed with the revocation of ordinances that restricted rights and the resumption of SUS national policies, as well as emergency actions.

Introdução

O grande desafio do governo Lula (2023-2026) na saúde é a retomada do processo de consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS) para a efetivação de seus princípios constitucionais. A Constituição Federal brasileira de 1988 estabeleceu a “saúde como direito de todos e dever do Estado” e criou um sistema público universal de saúde, o SUS, fundado em princípios e diretrizes de universalidade, integralidade, descentralização, equidade e participação social. O SUS promoveu uma mudança radical na proteção social à saúde no país, de um modelo de seguro social, do tipo bismarckiano, de acesso restrito a contribuintes inseridos no mercado formal de trabalho, que cobria menos da metade da população brasileira, para um modelo de segu-

ridade social com financiamento fiscal e acesso universal como condição de cidadania.

A implantação do SUS promoveu a universalização do acesso e ampliação de cobertura de atenção à saúde (básica, especializada e de alta complexidade) a amplas camadas da população até então excluídas de cuidado sanitário com marcados impactos positivos na saúde da população e na redução das persistentes desigualdades sociais e regionais (PAIM et al, 2011; AQUINO, OLIVEIRA e BARRETO, 2009; MACINCKO, 2007; BARRETO et al, 2011; CASTRO et al, 2019). Proporcionou também a democratização e inovações na arquitetura institucional de participação social com a constituição de conselhos municipais, estaduais e nacional de saúde e conferências periódicas. Promoveu a descentralização do sistema de saúde com nova institucionalidade setorial e conformação de infraestrutura capilarizada de gerência e atenção à saúde com responsabilização e criação de secretarias municipais de saúde em todos os 5.570 municípios brasileiros.

Neste processo, novos atores se constituíram, com destaque para o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) e Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass). Com a participação destes atores foram criadas instâncias de pactuação e tomada de decisão compartilhada entre gestores das três esferas de governo, as Comissões Intersetores: tripartite (CIT) no nível nacional, bipartite (CIB) nos estados e nas regiões de saúde (CIR). Inovações no modelo assistencial foram introduzidas com destaque para a saúde mental com extinção de manicômios e novos dispositivos assistenciais, e para a Atenção Primária à Saúde (APS) o modelo de orientação comunitária e vigilância em saúde da Estratégia Saúde da Família (ESF).

No entanto, a implantação do SUS nestes mais de 30 anos não superou os desafios de abordar as persistentes desigualdades geográficas e sociais, o financiamento insuficiente e uma complexa relação público-privada com predomínio da prestação privada de serviços nos setores hospitalar e de diagnósticos (CASTRO et al, 2019). As draconianas políticas de austeridade fiscal, desde 2016, e os retrocessos das políticas

ambientais, educacionais e de saúde de um governo de extrema direita (2019-2022) reverteram avanços duramente conquistados e produziram retrocessos na capacidade do SUS em cumprir seu mandato constitucional de prover saúde para todos (CASTRO et al, 2019).

A pandemia de Covid-19 acentuou o cenário de instabilidade política, econômica e social e no âmbito político-institucional, revelou-se uma crise de coordenação federativa com entraves de articulação intergovernamental, protagonismo de alguns governos estaduais e locais face à negligência, omissão, negação e banalização do governo federal dos efeitos nefastos, ademais de insuficiente transparência e informações contraditórias e negacionista sobre a Covid-19 (LIMA, PEREIRA e MACHADO, 2020; VENTURA et al 2021). Os embates entre o presidente da República, governadores e prefeitos tornaram-se progressivamente mais evidentes e acirrados, prejudicando a capacidade de resposta do Estado e gerando descrédito e insegurança na população (LIMA, PEREIRA e MACHADO, 2020; GIOVANELLA et al 2020).

A desproteção social e do trabalho promovida pelo governo de extrema direita, com aumento da informalidade, precarização das relações de trabalho, redução da cobertura do Bolsa Família e cancelamento de benefícios, redução e atraso na concessão de aposentadorias, auxílio doença, e licenças-maternidade, mostrou sua face mais perversa de forma aguda em um momento em que a situação sanitária exigia medidas de saúde pública de distanciamento social para diminuir o contágio e reduzir sofrimento e mortes (GIOVANELLA et al, 2020).

Neste contexto, ainda que o SUS tenha mostrado seu valor e sua importância para o acesso gratuito, tendo sido reconhecido pela população e pela mídia, o número de óbitos por Covid-19 atingiu 700 mil mortes e o Brasil tornou-se o país com o segundo maior número de óbitos do mundo (WHO, 2023).

A degradação da autoridade sanitária nacional e do papel de coordenação e articulação do Ministério da Saúde associada a um conjunto de retrocessos institucionais, orçamentários e normativos levaram ao des-

monte de políticas de saúde consolidadas como o Programa Nacional de Imunizações com redução da cobertura vacinal infantil com retorno de surtos de doenças já controladas (sarampo) e risco de retorno de doenças eliminadas no país (poliomielite) (GABINETE DE TRANSIÇÃO, 2022; MASSUDA et al 2023).

Na Conferência Nacional Livre Democrática e Popular de Saúde, organizada em agosto de 2022 pela Frente pela Vida, o Presidente Lula, então candidato, afirmou seu compromisso em defesa do SUS, declarando “Saúde não é gasto... É investimento!” ... “Não me venham dizer que não há dinheiro para saúde e educação” e explicitou o compromisso de ampliar o investimento na saúde pública para cumprir a missão de garantir saúde para todos e todas, das vacinas ao transplante (FRENTE PELA VIDA, 2022; CNLDPS, 2022).

Nas diretrizes do programa da candidatura de Lula, da coligação Brasil da Esperança, propõe-se especificamente para saúde “dar condições ao SUS para retomar o atendimento às demandas que foram represadas durante a pandemia, atender as pessoas com sequelas da Covid-19 e retomar o reconhecido programa nacional de vacinação. Reafirma-se o “compromisso com o fortalecimento do SUS público e universal, o aprimoramento da sua gestão, a valorização e formação de profissionais de saúde, a retomada de políticas como o Mais Médicos e o Farmácia Popular, bem como a reconstrução e fomento ao Complexo Econômico e Industrial da Saúde”. São também expressadas políticas específicas, integrais de saúde da mulher, para população LGBTQIA+ e para assegurar às pessoas com deficiência e suas famílias o acesso à saúde (COLIGAÇÃO BRASIL DA ESPERANÇA, 2022).

Após a festa democrática e inclusiva da posse que reconheceu a diversidade do povo brasileiro e convidou para a reconstrução e união, os atos de violência antidemocráticos com invasão das casas dos três poderes por seguidores do ex-presidente de extrema direita em 8 de janeiro afrontaram a democracia e afetaram a instalação do novo governo, atrasando nomeações e iniciativas.

Não obstante, nestes menos de cem dias do novo governo transformações importantes no agir político nacional na área de saúde foram observadas e serão apresentadas a seguir.

1. Condução política democrática na saúde

No auge da pandemia, o governo de extrema-direita promoveu o negacionismo com grandes consequências sanitárias e sociais e abdicou do dever de coordenação das ações de saúde no território nacional, migrando de um federalismo de cooperação para um de confrontação (FLEURY e OVERNEY, 2022). Rompeu ostensivamente o pacto intergovernamental, estabelecido na Constituição Federal (1988) e na Lei Orgânica da Saúde (1990). A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) responsável por viabilizar os consensos na formulação e implementação das políticas e ações de saúde no país, foi ignorada. O caráter deliberativo do Conselho Nacional de Saúde (CNS) na discussão e aprovação de políticas e ações de saúde foi igualmente desconsiderado.

Felizmente, com Lula, a democracia está de volta ao país e na saúde. Desde os primeiros dias, o governo federal retomou o diálogo político e valorizou os espaços de negociação com os gestores de estados e municípios e com a população no CNS. Ademais, o MS pretende manter uma relação permanente de diálogo com o parlamento.

A condução democrática da política nacional de saúde é retomada e o protagonismo político do MS como autoridade sanitária nacional gradualmente é reassumido. O pacto federativo intergovernamental de diálogo entre esferas de governo para produção de consensos na condução do SUS é reativado com reuniões dialógicas na CIT para tomada de decisão conjunta nas medidas iniciais do novo governo. O MS tem promovido e incentivado a discussão e a pactuação na CIT e no CNS das iniciativas de suas diversas secretarias nas reuniões mensais da CIT já realizadas em janeiro e fevereiro de 2023.

2. Restauração da saúde pública em bases científicas contemporâneas que dialogam com os atores envolvidos

A pandemia por Covid-19 no mundo e no Brasil, desnudou a necessidade absoluta de um sistema de saúde pública eficiente, inclusivo, regulado pelo Estado e acessível a todos, cuja atuação pública exerça seu papel de garantir os direitos sociais de saúde segundo os princípios éticos da reforma sanitária, que instituiu o SUS, e conforme a produção científica no concerto de novo marco social.

No Brasil, esse processo não foi simples. Durante a pandemia, deu-se por resistência de setores organizados da sociedade civil, das instituições públicas e científicas contra o negacionismo do governo passado apoiado em órgãos corporativos e segmentos sociais conservadores. Recupera-se agora simbolicamente na posse do presidente Lula e na definição dos ministérios setoriais.

Estes terão de processar a valorização da ciência após um forte contingenciamento de recursos setoriais; enfrentar a falta de conhecimento da sociedade sobre os trabalhos científicos desenvolvidos apesar das dificuldades estruturais de financiamento para a pesquisa, para formação técnica e pós-graduada nas universidades, laboratórios experimentais, bibliotecas, centros educacionais, museus, planetários; a baixa remuneração e problemas de saúde no contexto pandêmico.

O Ministério da Saúde, como órgão do Poder Executivo Federal, responsável pela organização e elaboração de planos e políticas públicas voltados para a promoção, a prevenção e a assistência à saúde dos brasileiros, falhou em identificar prioridades e propor ações federais para responder a problemas de equidade de gênero, o combate à violência e a reconstrução de políticas de saúde e prevenção de doenças. Essa negligência intencional se deu em meio ao desmonte de diversas estruturas e seus efeitos se expressam nos milhares de mortes por Covid-19, no abandono das populações originárias, na volta da fome.

O atual desafio tem como tema principal retomar o caráter sistêmico das políticas sociais de saúde, que exige articulação entre diversos setores e operacionalizar os cuidados propostos por políticas públicas já formuladas em mais de 30 anos de reforma sanitária, em que pese muitos constrangimentos e afastamento de suas determinações sociais agora agravadas. A missão é revigorar o planejamento e execução das políticas públicas como instrumento fortalecedor das alternativas democráticas que superem a exclusão e reduzam as desigualdades.

A ciência pode oferecer à humanidade suporte para uma qualidade de vida melhor, eliminando muitas doenças e promovendo avanços na saúde, alimentação, energia e outros setores que impactam a vida dos seres humanos em sua relação com o ambiente. Tal conhecimento capaz de transformar a realidade social, no sentido de mais justiça e igualdade social, implica ampliar a agenda pública e pensar novas formas de organização social com foco no cuidado que dá sustentabilidade à vida e sua reprodução (BATTHYÁNY, 2023).

A retomada da ciência na condução da saúde no país, inicia-se com a escolha da Ministra da Saúde, Nísia Trindade Lima, sanitarista, cientista renomada, experiente gestora, presidente da complexa Fundação Oswaldo Cruz, que durante a pandemia, demonstrou capacidade de diálogo e firmeza na defesa da ciência, no contexto de um governo federal negacionista. A indicação da presidente da Fiocruz, instituição fundamental no enfrentamento da Covid pelo investimento na produção da vacina e outros instrumentos de prevenção e proteção da saúde, para o cargo de Ministra da Saúde foi o reconhecimento de competências e habilidades necessárias para conduzir política e tecnicamente a recuperação e fortalecimento do SUS, inclusive pelo fortalecimento do complexo-industrial da saúde. Nísia Trindade Lima ao participar da comissão de transição ganhou expertise e legitimidade para pensar coletivamente um plano emergencial para os 100 dias de novo governo, tomando a saúde como instrumento de desenvolvimento sustentável.

A composição de todas as secretarias do MS, renovada em 2023, foi pautada pelos mesmos princípios de aliar competência técnico-cienti-

fica e capacidade de gestão, mesmo sob forte pressão de partidos coligados do centrão por abocanhar um dos ministérios com maior orçamento. A pasta é composta por quadros técnico-político experientes na gestão pública e na vida acadêmica de modo a responder às necessidades de pactuação intergovernamental e dos arranjos federativos que viabilizem as propostas nos estados e municípios, bem como acessibilidade aos diversos interesses e grupos que envolvem as ações de política de saúde, e para responder as descobertas científicas que indiquem qualidade e resolutividade na redução das doenças na população e na promoção do bem-estar. Ademais, vale ressaltar que o organograma do MS foi alterado, com destaque para a criação da Secretaria de Informação e Saúde Digital e mudança na denominação das Secretarias de Ciência, Tecnologia Inovação e Insumos estratégicos e de Vigilância em Saúde que passaram a ser denominadas: Ciência, Tecnologia, Inovação e Complexo da Saúde, e, Vigilância em Saúde e Ambiente. Estas mudanças não são secundárias, mas indicam novos enfoques políticos e conceituais das secretarias.

3. Primeiras iniciativas emergenciais e abertura de espaço para o novo

Nos primeiros atos ministeriais denota-se uma série de medidas que poderíamos denominar “apagando incêndios” com revogação de portarias do governo anterior que restringiam direitos de mulheres; ameaçavam o modelo assistencial antimanicomial e os direitos de portadores de sofrimento mental; que feriam a ciência como notas técnicas que recomendavam medicamentos comprovadamente ineficazes como a cloroquina para Covid-19; ou que tinham sido promulgadas sem a pactuação na CIT. Destaque para a revogação das Portarias que tratavam dos procedimentos de justificação e autorização para Interrupção da Gravidez nos casos previstos em lei e da constituição de uma Rede de Atenção Materna e Infantil, sem pactuação intergovernamental. No caso do aborto legal, a portaria revogada dificultava o acesso e incluía,

entre outras medidas, a necessidade de reportar o fato à autoridade policial. Sem dúvida, estas primeiras medidas são simbólicas e politicamente muito importantes, indicando a nova orientação do governo (BRASIL, 2023a).

Entre as medidas iniciais emergenciais, notória foi a resposta contundente e imediata, em ação coordenada por todo o governo federal, à tragédia Yanomami com mortes infantis por desnutrição aguda, fome generalizada, desassistência sanitária e cerco do garimpo ilegal incentivado pelo governo anterior.

A população Yanomami vivencia uma profunda crise humanitária, agravada nos últimos anos. A Secretaria de Saúde Indígena do MS elaborou um relatório, ainda no começo de janeiro, no qual demonstrava a grave situação de saúde e as condições precárias nas estruturas de atendimento na região (BRASIL, 2023b). A situação na Terra Indígena Yanomami era extremamente grave, assumindo contorno de um verdadeiro genocídio, com inúmeros casos de desnutrição grave, malária, intoxicação por mercúrio, entre outros. Frente a este quadro foi decretada situação de emergência em Saúde Pública e criado o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública, para coordenar as medidas para enfrentamento da crise (BRASIL, 2023c).

Apesar do pouco tempo de implantação, diversas ações foram realizadas na Terra Indígena Yanomami com o intuito de reverter o grave quadro. Foram enviados agentes de controle de endemias e dezenas de voluntários da Força Nacional do SUS, além da realização de melhorias na infraestrutura das unidades e instalação de um laboratório de pequeno porte. Em dois meses, mais de 9 mil atendimentos aos indígenas foram realizados, bem como mais de 200 transferências de indígenas que necessitavam de cuidados mais intensivos de saúde. A realização de 2,8 mil testes de malária permitiu o diagnóstico e tratamento de quase 500 indígenas. Enfrentando a questão da fome foram distribuídas 15,3 mil cestas básicas no mesmo período, além da garantia de água potável através da construção de poços. A dificuldade de comunicação foi enfrentada com a entrega de 17 maletas transportáveis satelitais, que per-

mitem sinal de internet com conexão via satélite, além da entrega de 20 telefones satelitais e notebooks (BRASIL, 2023d). Este rol de medidas implementadas, ainda que insuficientes frente aos anos de abandono vivenciados pelo povo Yanomami, indicam uma posição clara e respeitosa do governo na garantia da sobrevivência do povo Yanomami.

Outra frente de ação, foi a retomada do Programa Nacional de Imunização (PNI), que durante décadas foi considerado um exemplo mundial. Infelizmente, nos últimos anos este protagonismo foi rompido e o país passou a conviver com baixas coberturas de diversos imunobiológicos. Para reverter este quadro, no final de fevereiro de 2023 foi lançado o Movimento Nacional pela Vacinação, com o slogan “Vacina é vida. Vacina é para todos”. O movimento prevê cinco etapas, iniciando com a vacinação bivalente contra a Covid-19 e incluindo na sequência outros imunizantes do Calendário Nacional de Vacinação, o objetivo é a atualização de caderneta de vacinação com todas as vacinas previstas no Calendário Nacional de Vacinação, atingindo a meta de 90% de cobertura vacinal em todos os grupos etários (BRASIL, 2023e).

Serão implementadas ações para reverter a trajetória de queda nas coberturas vacinais de crianças, adolescentes, adultos e idosos, gestantes e povos indígenas, no enfrentamento de doenças imunopreveníveis como sarampo, poliomielite, gripe, câncer de colo do útero e meningites, dentre outras. Para todas as estratégias de vacinação propostas, o comprometimento e união da sociedade serão essenciais para que as campanhas tenham efeito. Neste sentido, a Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente (svs) do MS promoveu o “1º Workshop de Planejamento para a Recuperação das Coberturas Vacinais”, para discutir as causas das baixas coberturas vacinais no país e desenvolver ações para recuperá-las a serem pactuadas na CIT e desenvolvidas em parceria com estados e municípios. Foram propostas ações estratégicas para implementar a curto (em 2023), médio (2024) e longo prazo (até 2027), envolvendo monitoramento, diagnóstico operacional e sistema de informação; treinamento e capacitação em imunização; comunicação, infodemia, microplaneja-

mento e ações de imunização e definição e qualificação das ações de imunização nos territórios.

A retomada de políticas anteriores, desmanteladas pelo governo Bolsonaro, e a implementação das prioridades no plano de governo para a saúde foram em parte possibilitadas por recursos adicionais proporcionados pela chamada EC da Transição, que aportou 21,2 bilhões de reais ao orçamento do Ministério da Saúde passando de R\$ 149,9 bilhões para R\$ 171,1 bilhões, o que correspondeu a um incremento de 14,2%, para as despesas com ações e serviços públicos de saúde (CNS/COFIN, 2023). Após a revisão aprovada para o orçamento 2023, destacou-se a ampliação do orçamento para atenção especializada e hospitalar em 29,7% (incluindo a estruturação de unidades de atenção especializada com aportes de mais de 2 bilhões), o aumento no orçamento para a atenção básica em 45,6%, a assistência farmacêutica em 9,7% (incluindo novos aportes de 1,8 bilhões para a farmácia popular) (FUNCIA, 2023).

Outra iniciativa buscou dar resposta às diretrizes do programa da Coligação para a saúde quanto à redução de filas e tempos de espera no SUS para atenção especializada e hospitalar, muito agravadas por represamento de demanda não atendida durante a pandemia, e do redirecionamento e fechamento temporário de serviços. O Programa Nacional de Redução das Filas de Cirurgias Eletivas, Exames Complementares e Consultas Especializadas foi lançado em fevereiro último com orçamento de R\$ 600 milhões, conforme previsto na PEC da Transição.

Os valores serão repassados a estados e municípios com distribuição per capita estadual, a partir de Plano Estadual de Redução das Filas elaborado conjuntamente, pelas secretarias estadual e municipais de saúde, e pactuado nas Comissões Intergestores Bipartite (CIB) (MS/GM, 2023a). O montante total de recursos é substantivo, contudo, não alcança 3 reais per capita em cada estado. Além de definir recursos, a portaria aponta intenção de direcionamentos de regulação assistencial para melhorar o acesso à atenção especializada e integração dos diversos pontos de atenção (serviços de atenção primária, especializada e hospitalar), contudo ainda sem detalhes. Não obstante, ao exigir Planos Estaduais

de Redução das Filas elaborados conjuntamente por estados e municípios contribuiu para a retomada da pactuação intergovernamental e aprimoramento da regulação na esfera estadual.

O Programa de Farmácia Popular do Brasil que garante acesso a medicamentos gratuitos e subsidiados para enfermidades de elevada prevalência foi retomado conforme previsto na proposta da candidatura e definido pelo grupo de transição da Saúde como prioridade emergencial para a ação do novo MS nos primeiros 100 dias de governo. Após ter os recursos reduzidos seguidas vezes desde 2015, o Programa Farmácia Popular pode ter o maior orçamento dos últimos oito anos em 2023, de acordo com a proposta aprovada no Congresso Nacional. O valor, cerca de R\$ 3 bilhões, é essencial para a manutenção dos serviços, ameaçados no governo anterior (CNS/COFIN, 2023). Para ampliar o acesso foi anunciado processo para recomposição da rede de farmácias habilitadas e próprias; e revogada portaria que exigia receita eletrônica, o que dificultava sobremaneira o acesso aos medicamentos, principalmente para usuários de pequenos municípios com Unidades Básicas de Saúde não informatizadas.

No âmbito da APS, as iniciativas se orientam pela retomada da prioridade do modelo da Estratégia Saúde da Família, com suas equipes multiprofissionais, que deixara de ser incentivado no governo anterior com prejuízos para as populações mais vulneráveis. Anunciou-se a meta de alcançar em quatro anos 90% de cobertura da população brasileira por equipes ESF, e a retomada do incentivo específico para os núcleos multiprofissionais de apoio à Saúde da Família (NASF), ademais de responder as mais de 56 mil solicitações de municípios para habilitação de equipes, serviços e agentes comunitários de saúde represadas no MS (SAPS/MS, 2023).

Para o provimento de médicos para áreas de difícil fixação, em 20 de março foi lançado pelo Presidente Lula, o novo Programa Mais Médicos para o Brasil (PMM). Formulado pela Secretaria de Atenção Primária à Saúde (SAPS), em coordenação intergovernamental tripartite, o novo PMM prevê suprir a APS em até 15.000 médicos brasilei-

ros e estrangeiros, em um primeiro momento. Foram aprimoradas diretrizes da versão anterior com prioridade para a formação médica e qualificação profissional, componente estratégico na lei do PMM e introduzidos incentivos para a redução da rotatividade. A garantia da qualidade da atenção prestada, via formação, sustenta-se em diversas estratégias de educação permanente, incluindo residências médicas e multiprofissionais, mestrado profissional e especializações. Foi criada uma Comissão Interministerial de Gestão da Educação na Saúde, integrada pelos Ministérios da Saúde e Educação para apoiar a formação em saúde, conforme diretrizes e necessidades do SUS; identificar a demanda de profissionais de saúde no SUS, e propor políticas para a revalidação de diplomas de cursos de nível superior na área de saúde obtidos em instituições estrangeiras, entre outras atribuições (PR, 2023a). Esta é importante estratégia para possível incorporação do contingente de médicos brasileiros formados no exterior que podem participar do PMM como intercambistas, em vagas que não forem preenchidas por médicos com registro no CRM.

Uma Estratégia Nacional de Formação de Especialistas para a Saúde no âmbito do PMM foi instituída por meio de Medida Provisória, que estabelece uma abordagem de APS abrangente ao aliar o cuidado individual e a saúde coletiva, indicando reorientação do modelo assistencial. Além da formação, foram estabelecidos incentivos monetários substantivos para promover a fixação dos médicos, relacionados ao tempo de permanência na localidade e ao grau de vulnerabilidade das áreas em que atuam, e descontos na dívida dos médicos que realizaram sua formação subsidiados por financiamento estudantil

Outra medida anunciada pelo MS em 8 de março em defesa dos direitos das mulheres, foi a portaria que instituiu o Programa Nacional de Equidade de Gênero, Raça e Valorização das Trabalhadoras no Sistema Único de Saúde (MS/GM, 2023b). O Programa busca criar e ampliar condições necessárias, no SUS para promover equidade de gênero e raça, agir sobre as formas de violências, apoiar as trabalhadoras na maternidade e demais ciclos de vida no âmbito do trabalho; garantir ações de

promoção e de reabilitação da saúde mental, conforme às especificidades de gênero e raça, e promover a formação e educação permanente na saúde, considerando a interseccionalidade no trabalho na saúde.

A execução do programa se fará a partir da abertura pelo Ministério da Saúde de chamadas públicas para seleção e execução de projetos e do oferecimento de processos formativos na área de equidade de gênero e raça no SUS. O público-alvo serão instituições de ensino e organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, acompanhadas por uma comissão consultiva dedicada ao planejamento, monitoramento e avaliação do programa, composta por representantes das secretarias, do gabinete da ministra Nísia Trindade e eventuais convidados. Serão estimuladas iniciativas formativas, incluindo processos de educação pelo trabalho para estudantes da saúde que atuem no formato de ensino-serviço-comunidade, em serviço de saúde do SUS; e processos de qualificação da gestão do trabalho em saúde envolvendo gestores e gestoras e profissionais de serviços de atenção e gestão do SUS, além de ações de educação e comunicação para as instituições de saúde do SUS.

Ainda importante fato dentro do governo nestes primeiros tempos, com interface com o MS, foi a retomada do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), que fora desativado em 2019, na sua forma original como órgão de assessoramento imediato à Presidência da República, na estrutura da Secretaria-Geral, responsável por promover a participação dos movimentos organizados da sociedade civil na formulação e no acompanhamento de políticas públicas para diferentes setores (PR, 2023b).

O Consea é um importante espaço institucional para a participação e o controle social na formulação, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Promessa de campanha, o presidente atualiza o compromisso de retomar e fortalecer a agenda de combate à fome e à insegurança alimentar interrompida pelo governo passado. O objetivo é garantir políticas estruturais para o direito à alimentação saudável e segurança alimentar, incluindo, as escolas públicas com supervisão de especialista em nutrição, aquisição

parcial de merenda escolar junto à agricultura familiar; Programa de Aquisição de Alimentos para doação a famílias de baixa renda; incremento de programas de financiamento da agricultura familiar.

Considerações finais

Em um contexto dramático de empobrecimento da população, de carência de recursos públicos na saúde, extrema polarização política e tensionamento com as poderosas forças do capital financeiro e da política neoliberal, os desafios para um governo democrático impulsionar uma agenda de reformas por justiça social e garantia de direitos, entre este o direito à saúde, com participação social, são enormes.

Valer-se da interdisciplinaridade e multiplicidade de olhares sobre os problemas de desigualdades sociais produzindo novos conhecimentos com incidência social, articulando-se com os saberes e práticas oriundos dos grupos vulneráveis mais atingidos pelos efeitos das desigualdades é um desafio e perspectiva na busca por uma igualdade democrática que rompa as fraturas de gênero, raça e classe social que expõe nossa condição colonizada.

Somente o reconhecimento das diferenças e a escuta das propostas de estruturas sociais, culturais e políticas alternativas pode aprofundar a democracia e intercambiar os valores e as culturas em novo convívio emancipador para além das concepções formais de liberdade, justiça e igualdade. Consequentemente, inova-se na concepção de cidadania a partir dos novos sujeitos portadores de direitos, pressionando a concepção abstrata de universalidade e ampliando as possibilidades de integridade e interseccionalidade.

A retomada da consolidação do SUS em seus princípios constitucionais, faz parte do processo civilizatório, como dizia Arouca, de produção de uma democracia substantiva que enfrente as profundas desigualdades, o racismo estrutural e o genocídio dos indígenas.

A sustentabilidade do processo requer ampliação de recursos para um financiamento adequado e suficiente para o SUS. Para além dos

aportes orçamentários para o MS em 2023, o desafio está em desenvolver estratégias para o aumento substantivo de gastos públicos federais com saúde, em médio prazo, elevando-se seus níveis, extremamente baixos, menos de 4% do PIB, para padrões dos países com sistemas universais, em torno de 7% a 8% do PIB. A Organização Pan-americana de Saúde recomenda gastos públicos em saúde de no mínimo 6% do PIB. A proposta da Associação Brasileira de Economia da Saúde fundamenta uma nova regra de piso para o SUS que promova um aumento do gasto público federal para 3% do PIB e a meta de alcance 60% do gasto total de saúde no país em dez anos, e que confira estabilidade ao gasto público federal em saúde no longo prazo (ABRES, 2022). Estas possibilidades estão condicionadas pelos critérios da nova regra fiscal e diretrizes de uma reforma tributária com carga progressiva e justiça fiscal, em um cenário econômico nacional e internacional complexo.

No âmbito do modelo assistencial, para além da redução das filas por demanda represada na pandemia, urge consolidar o acesso a uma rede integral no SUS com investimentos na oferta pública regional de serviços de saúde em policlínicas de especialidade, laboratórios públicos regionais e hospitais integrados em rede.

Esta mudança pede a qualificação da atenção primária à saúde no SUS com retomada da prioridade real da ESF e sua universalização como um modelo Atenção Primária integral, resolutiva, territorial e comunitária, integrada na rede regionalizada do SUS. Esta é uma perspectiva que se delinea a partir das primeiras iniciativas já empreendidas, contudo sua implementação depende da pactuação e adesão dos governos municipais e aportes de novos recursos.

Outros grandes desafios estão nas modalidades de gestão dos serviços públicos de saúde para reverter tendências de comercialização e na desprecarização do trabalho em saúde. Consolidar um SUS público universal de qualidade exige a valorização dos profissionais com formação e educação permanente e uma política efetiva para desprecarizar o trabalho, com fortalecimento de planos de carreira e a garantia de vínculos de trabalho decentes, o que está interrelacionado com a implementação

de modelos de gestão dos serviços públicos que não levem à mercantilização da saúde e do SUS

Entre os desafios organizacionais do MS estão a promoção da transversalidade das políticas e programas ao interior do MS e com outros setores; a revisão do marco jurídico-normativo (substituição/revogação de normas, formulação de novo marco legal); e a produção de consensos em um sistema de condução tripartite entre esferas federal estaduais e municipais, ainda em contexto de polarização política, o que sugere a necessária pressão de parlamentares comprometidos com arranjos federativos cooperativos.

A recente retomada de processos mais participativos e busca de diálogo intergovernamental nas instâncias do SUS, a volta da ciência na saúde com a orientação da formulação da política com base no melhor conhecimento são transformações nos processos políticos nacionais em saúde que trazem alento e expectativas. A grande maioria da população alimenta esperanças de retomada das políticas de superação de iniquidades e de redução de desigualdades em todos os âmbitos da sociedade, com destaque para o SUS.

Referências

ABRES. **ABRES apresenta proposta de nova política de financiamento para a saúde**. 2022. Disponível em: <https://abresbrasil.org.br/abres-apresenta-proposta-de-nova-politica-de-financiamento-para-a-saude/>

AQUINO, R; DE OLIVEIRA, NF; BARRETO ML. Impact of the family health program on infant mortality in Brazilian municipalities. **Am J Public Health**. 2009 Jan;99(1):87-93. doi: 10.2105/AJPH.2007.127480.

BARRETO, M et al. Successes and failures in the control of infectious diseases in Brazil: social and environmental context, policies, interventions, and research needs. **Lancet**, 2011; 377: 1877–89.

BATTHYANY, K. **Los desafíos de las ciencias sociales en la coyuntura latinoamericana**. Clacso, Buenos Aires, 2023. ISBN 978-987-813-426-0

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 13, de 13 de janeiro de 2023. Revoga Portarias que especifica e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, Edição 11. Seção 1, p.37, jan. 2023 a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Relatório Missão Yanomami. Brasília, janeiro de 2023b. disponível em https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/fevereiro/arquivos/RelatorioYanomamiversao_FINAL_07_02.pdf

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 28, de 20 de janeiro de 2023. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional em decorrência de desassistência à população Yanomami. Diário Oficial da União: Brasília, DF, ano 161, no 15-D, p.1; 20 jan. 2023c.

BRASIL. Ministério da Saúde. Notícias. Emergência de Saúde em Território Yanomami completa dois meses; veja ações realizadas até agora; 2023d. Disponível em <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/emergencia-de-saude-em-territorio-yanomami-completa-dois-meses-veja-acoes-realizadas-ate-agora> Acesso em 28 de março de 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Notícias. Governo Federal lança o Movimento Nacional pela Vacinação. 2023e. Disponível em <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompagne-o-planalto/noticias/2023/02/governo-federal-lanca-o-movimento-nacional-pela-vacinacao>. Acesso em 27 de março de 2023.

CASTRO, MC et al. Brazil's unified health system: the first 30 years and prospects for the future. **Lancet**. 2019 Jul 27;394(10195):345-356. doi: 10.1016/S0140-6736(19)31243-7. Epub 2019 Jul 11. PMID: 31303318.

CNLDPS – Conferência Nacional Livre Democrática e Popular de Saúde, 2022. Disponível em: <https://pt.org.br/lula-defende-mais-verba-para-a-saude-compromisso-que-estou-assumindo/>

CNS- Conselho Nacional de Saúde. Cofin-Comissão de Orçamento. ASPS -LOA 2023 -Revisada. Apresentação Francisco Funcia. 22.03.2023

Coligação Brasil da Esperança. **Diretrizes para o Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil**. Coligação Brasil da Esperança: Lula Alckmin 2023-2026. Brasília, 2022. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/893498/5_1659820284477.pdf

FLEURY, S; OUVENEY, AS. **Federalismo de confrontação**: tensões, inovações e limites da estratégia de enfrentamento à pandemia de COVID-19 no Brasil. XI Congresso Latino-Americano de Ciência Política (ALACIP), Santiago, Chile, 21-23 de julho de 2022. Disponível em: <https://informe.ensp.fiocruz.br/assets/anexos/do39145006d-3f62ed5docdde4be17f8.PDF>

FRENTE PELA VIDA. Relatório Final da Conferência Nacional Livre Democrática e Popular de Saúde. São Paulo, 5 de agosto de 2022. Disponível em: <https://frentepela-vida.org.br/>

FUNCIA, FR. Reformas tributária e fiscal e o financiamento da seguridade social e do Sistema Único de Saúde (SUS). Domingueira n. 7, março 2023. Disponível em: idisa.org.br/domingueira/domingueira-n-07-marco-2023

Gabinete de Transição Governamental da Presidência da República 2022. Relatório Final. Brasília, dezembro de 2022. Disponível em: <https://gabinetedatransicao.com.br/noticias/relatorio-final-do-gabinete-de-transicao-governamental/>

GIOVANELLA, L; MEDINA, MG; AQUINO, R; BOUSQUAT, A. Negacionismo, desdém e mortes: notas sobre a atuação criminosa do governo federal brasileiro no enfrentamento da Covid-19. **Saúde em Debate**; 2020; 44(126):895-901 DOI: 10.1590/0103-1104202012623

LIMA, L Dias; PEREIRA, AMM; MACHADO, C. Crise, condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da COVID-19. **Cad. Saúde Pública** 2020; 36(7):e00185220. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00185220>.

MACINKO J; DE SOUZA MFM; GUANAIS, FC et al. Going to scale with community-based primary care: An analysis of the family health program and infant mortality in Brazil, 1999–2004. **Soc Sci Med**. 2007; (10):2070–80. Available from: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17689847>.

MASSUDA, M; DALL'ALBA, R; CHIORO, A; TEMPORÃO, JG; CASTRO, MC. After a far-right government: challenges for Brazil's Unified Health System. www.thelancet.com Published online February 22, 2023 [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(23\)00352-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(23)00352-5)

MP – Medida Provisória N° 1.165, de 20 de março de 2023 institui a Estratégia Nacional de Formação de Especialistas para a Saúde, no âmbito do Programa Mais Médicos e altera a lei No: 12.8711. DOU 21/03/2023 | Edição: 55 | Seção: 1 | Página: 1. Atos do Poder Executivo.

MS/GM -Ministério da Saúde/Gabinete da Ministra. Portaria GM/MS nº 90, de 3 de fevereiro de 2023. Institui o Programa Nacional de Redução das Filas de Cirurgias Eletivas, Exames Complementares e Consultas Especializadas. DOU 06/02/2023 | Edição: 26 | Seção: 1 | Página: 53; 2023a

MS/GM. Ministério da Saúde/Gabinete da Ministra. Portaria GM/MS nº 230, de 7 de março de 2023. DOU 08/03/2023, edição 46, seção 1, pag.107. 2023b

PAIM J; TRAVASSOS, C; ALMEIDA, C; BAHIA, L; MACINKO, J. The Brazilian health system: history, advances, and challenges. **Lancet**. 2011 May 21;377(9779):1778-97. doi: 10.1016/S0140-6736(11)60054-8. Epub 2011 May 9. PMID: 21561655.

PR- Presidência da República, Decreto n 11.440 de 20 de março de 2023. DOU 21/03/2023 | Edição: 55 | Seção: 1 | Página: 2. Atos do Poder Executivo; 2023a

PR- Presidência da República. Decreto nº 11.421, de 28 de fevereiro de 2023. Diário Oficial da União. Seção 1 –1/3/2023 p.3. 2023b

SAPS/MS. Apresentação na CIT de fevereiro de 2023. APS do Futuro. Desafios e perspectivas / Mais Médicos. Disponível em <https://www.conass.org.br/videos-reunioes-da-cit/>

VENTURA, D; AITH, F; REIS, R et al. **A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da Covid-19**. São Paulo: CEPEDISA/USP, 2021.

WHO. **WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard**. <https://covid19.who.int/> acesso em 04.04.2023

Lígia Giovanella · Médica sanitária, doutora em saúde pública pela Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca/ Fundação Oswaldo Cruz (Ensp/Fiocruz) com pós-doutorado no Institut für Medizinische Soziologie, Uniklinikum da J.W. Goethe Universität, Frankfurt; pesquisadora sênior da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca e do Centro de Estudos Estratégicos (CEE) da Fiocruz.

Aylene Bousquat · Médica pela UFRJ; Doutora em Medicina Preventiva pela Universidade de São Paulo (USP); Livre Docente pela Faculdade de Saúde Pública da USP; professora do Departamento de Política, Gestão e Saúde da Faculdade de Saúde Pública da USP; bolsista de produtividade do CNPq; Coordenadora Adjunta da Área de Saúde Coletiva da CAPES.

Maria Helena Magalhães de Mendonça · Socióloga, doutora em medicina social pelo Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; pesquisadora em saúde pública do Departamento de Administração e Planejamento em Saúde da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca/ Fundação Oswaldo Cruz. Participa do Fórum de Coordenadores de Pesquisa com foco na Avaliação da Atenção Primária à Saúde no Centro de Estudos Estratégicos (CEE) da Fiocruz.

Luiz Augusto Facchini · Médico, doutor em ciências médicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul com pós-doutorado em saúde internacional pela Harvard School of Public Health (Estados Unidos), professor do Departamento de Medicina Social da Universidade Federal de Pelotas.

É possível educar para a cidadania e a construção de uma sociedade menos polarizada e mais justa? Ecos dos primeiros cem dias no MEC

Claudia Costin

Resumo

No artigo busquei descrever o grande desafio do novo governo em lidar com a mal coordenada resposta educacional à crise da COVID nos anos 2020 a 2022, dada certa inoperância do Ministério da Educação, por vezes mais envolvido com uma pretensa guerra ideológica com a universidade que em implementar a política nacional de educação. Ressaltei na sequência os primeiros atos e declarações do ministro da educação, relacionados com o imperativo de se colocar o sistema educacional público em tempo integral, promover uma alfabetização com base em evidências científicas, implementar a lei de educação digital sancionada ainda no mês de janeiro, recuperar a qualidade da merenda escolar, aperfeiçoar o ensino médio e combater a evasão escolar. Procurei ressaltar a complexidade destas realizações, que demandarão esforços grandes e que se construa uma escola que dialogue com os enormes desafios do século 21.

Abstract

In the article I sought to describe the great challenge of the new government in dealing with the poorly coordinated educational response

to the COVID crisis in the years 2020 to 2022, given a certain inoperativeness of the Ministry of Education, sometimes more involved in a pretended ideological war with the university than in implementing national education policy. I then highlighted the first acts and declarations of the Minister of Education, related to the imperative of making the public education system full-time, promoting literacy based on scientific evidence, implementing the digital education law sanctioned in January, recovering the quality of school meals, improving high school education, and fighting school drop-outs. I tried to emphasize the complexity of these achievements, which will require great efforts and the construction of a school that dialogues with the enormous challenges of the 21st century.

Quando o ano de 2022 terminou, muitos respiros aliviados ocorreram, em parte significativa da sociedade. Uma fase complicada de nossa história parecia ter encerrado em que eventos e a política do espetáculo se tornavam mais importantes que a boa gestão de políticas públicas. Isso não foi diferente na educação. A despeito do alto nível de profissionalização do MEC e do INEP, a drenagem de recursos das instituições federais de ensino superior, os atrasos constantes no programa do livro didático (PNLD) e as ameaças ao ENEM, que não teve seu banco de questões atualizado com itens devidamente pré-testados e, mais importante, a falta de interesse por coordenar a política nacional na educação básica trouxe uma série de problemas.

Mas nada se comparou à crise da COVID. Com quase dois anos letivos inteiros com escolas total ou parcialmente fechadas, num país com baixo acesso a conectividade e a equipamentos entre a população mais vulnerável, a aprendizagem de crianças e jovens foi muito prejudicada. E aqui também, o MEC não considerou o seu papel de articular as redes públicas de ensino para assegurar uma resposta educacional à pandemia, como ocorreu em muitos países, vários deles repúblicas federativas como o Brasil.

O desastre só não foi maior porque duas importantes organizações que congregam secretários se organizaram para pensar estratégias juntos, trocar boas práticas e apoiar os que tinham mais dificuldades, o CONSED, que congrega os secretários estaduais de educação e a UNDIME que reúne os dirigentes municipais. Ambas acionaram o Conselho Nacional de Educação frente a incertezas sobre como atuar nesta triste crise, para assegurar a continuidade das aprendizagens.

O fim do ano trouxe também incertezas. Havia um risco grande de se desconstruir inclusive o pouco que o país havia construído em educação, dada a extrema polarização ocorrida no período do ex-presidente Bolsonaro. Neste sentido, a escolha de Camilo Santana, ex-governador do Ceará como ministro e de sua sucessora e antiga secretária de educação de Sobral, responsável por um dos melhores casos de transformação de uma rede de escolas municipais e, posteriormente, da educação de todo o estado, Izolda Cela, tranquilizou aqueles que se comprometem com aprendizagem de qualidade para todos os alunos.

Na verdade, este compromisso foi assumido por nós, quando aprovamos a Agenda 2030 em educação, expressa no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4, que preconiza que iremos assegurar uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade para todos. Na sua meta 4.1 o texto que os 193 países assinaram estabelece que, até 2030, iremos garantir que todas as meninas e meninos possam “concluir o ensino primário e secundário, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e efetivos”. Ou seja, há também que se monitorar e avaliar se todos estão aprendendo como deveriam e criar ações indutoras para que as eventuais insuficiências sejam corrigidas.

Não há como se fazer isso sem uma agenda de transformação sistêmica, centrada em boas políticas educacionais, coordenadas e articuladas a partir do governo federal, integrando as outras esferas federativas. De fato, não será com “homeschooling” ou “escolas cívico-militares” que isso será alcançado- não existe bala de prata em educação ou em qualquer outra política pública. Teremos que atuar em diversas frentes ao mesmo tempo:

- Tornar a profissão de professor mais atrativa por meio de melhores salários e de jornadas menos fragmentadas entre diferentes escolas;
- Formar os futuros professores em instituições de ensino superior, para uma das mais complexas das profissões, em um maior diálogo entre teoria e prática;
- Selecionar novos professores de maneira mais eficiente, mas incluindo prova didática e não apenas prova escrita e títulos;
- Usar melhor o estágio probatório como etapa formativa complementar, fazendo uso de professores tutores e observação de práticas em sala de aula;
- Assegurar uma formação continuada em serviço de qualidade, com base em dados de aprendizagem dos estudantes e observação de práticas docentes, preferencialmente colaborativa, na própria escola ou em Centro de Formação de professores;
- Avançar progressivamente na direção de uma educação integral, em tempo integral para todos os alunos da educação básica, com professores alocados preferencialmente a uma única escola, em regime de dedicação exclusiva;
- Aperfeiçoar a alfabetização, com base em evidências científicas, em regime de colaboração com as redes estaduais;
- Assegurar que crianças pequenas tenham acesso a bons programas integrados na Primeira Infância, a creches e pré-escolas de qualidade;
- Avaliar e monitorar a aprendizagem e o desenvolvimento das crianças e jovens, na perspectiva de uma educação integral, garantindo melhorias contínuas na qualidade da educação oferecida e na progressão dos alunos.
- Fazer uma constante busca ativa de alunos que abandonam a escola, acolhendo-os de forma a garantir sua permanência;
- Implementar a Base Nacional Comum Curricular e os referenciais curriculares de cada esfera federativa e cada escola, garantindo-lhes aperfeiçoamento regular, na medida dos aprendizados decorrentes de sua implementação.

Esta lista de iniciativas não é exaustiva, apenas pretende apontar para a complexidade e interconexão das ações necessárias para melhorar a qualidade da educação básica no país. É importante notar que a última ação apontada inclui uma educação para valores e atitudes, inclusive para a cidadania que, se bem-feita, ajuda a combater a própria polarização em que estamos imersos.

Neste texto, procurei trazer uma análise geral sobre o que foi adiantado pelo novo governo e sobre avanços educacionais necessários para a construção de uma sociedade mais coesa e não tão polarizada e facilmente capturável por populismos de toda sorte. Como se trata aqui de uma reflexão livre a partir de anos de prática em políticas educacionais, o texto é de natureza não acadêmica (portanto não incluí notas de rodapé ou referências bibliográficas) e reúne o que pude observar acompanhando os esforços que o Brasil tem feito para melhorar a Educação Básica.

1. Os primeiros 100 dias e o Ministério da Educação

A posse do presidente Lula foi precedida de um período de transição organizado em diferentes áreas de atuação do futuro governo. Participei do grupo de transição da educação e pude ver como, neste período, diferentes instituições públicas e organizações da sociedade civil foram ouvidas.

O relatório resultante das conversas foi entregue ao novo ministro, assim que foi indicado, mas não foi tornado público. Em sua primeira entrevista, no dia 2 de janeiro de 2023, Camilo Santana destacou, como suas prioridades em Educação Básica:

- Ensino em tempo integral;
- Alfabetização na idade correta;
- Recuperação da qualidade da merenda escolar;
- Combate à evasão escolar;
- Fortalecimento e aperfeiçoamento do ENEM;
- Acesso dos alunos e professores à tecnologia.

No dia 11 de janeiro de 2023, o presidente Lula sancionou a lei que estabelece a Política Nacional de Educação Digital, aprovada pelo Congresso no ano anterior. A Lei 14.533 constrói caminhos para ampliação do acesso dos brasileiros à tecnologia, com capacitação, educação e pesquisa digital.

Estudos vêm sendo conduzidos no Ministério da Educação sobre como avançar mais rapidamente para assegurar conectividade para fins pedagógicos em todas as escolas, com os recursos disponibilizados para essa finalidade. Os problemas não são fáceis de serem enfrentados, já que ainda existem unidades escolares sem eletricidade, embora sejam poucas. Mas em boa parte, o uso da conectividade limita-se à administração escolar.

Outro impasse vivido se relaciona à implementação do Novo Ensino Médio, que, aprovado em 2017, a partir de uma Medida Provisória que, posteriormente transformou-se em lei, estabelece um modelo semelhante aos demais países com bons sistemas educacionais, aumentando a carga horária e permitindo que alunos escolham áreas de aprofundamento (os itinerários formativos). O ministro, nas entrevistas iniciais, colocou-se contra a revisão do modelo, pleiteado por associações de professores que temem perder carga horária em algumas disciplinas. No início de março, no entanto, anunciou, por portaria, uma rodada de consultas e seminários para aperfeiçoar o Ensino Médio que vem sendo implementado há cerca de dois anos em todos os estados da federação.

O ministro, de fato, acompanhou de perto a implementação do Novo Ensino Médio em seu estado e avançou de forma expressiva na direção do tempo integral, um dos pontos da lei do ensino médio. Foi o terceiro estado com maior número de matrículas nesta modalidade. Não foi por acaso. Procurados por Pernambuco, estado pioneiro em colocar a maior parte de suas escolas em 6 a 9 horas de aula, para que os ajudassem em melhorar, em regime de colaboração com seus municípios os anos iniciais do ensino fundamental, o estado do Ceará não só aceitou, como resolveu replicar o ensino médio deles. Anteriormente, o Ceará havia colocado apenas as escolas técnicas em tempo integral.

Num outro ponto anunciado nas primeiras entrevistas do ministro, a melhoria da merenda escolar, foi anunciado no dia 10 de março de 2023 um reajuste de até 39% nos repasses dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE. Com isso, o orçamento destinado à compra de merenda passou de R\$ 4 bilhões para R\$5,5 bilhões, o que é importante para a segurança alimentar tão afetada pela pandemia. É bom lembrar também que a merenda incorpora alimentos produzidos por agricultura familiar.

Ainda há muito o que fazer para recuperar as aprendizagens perdidas durante o prolongado fechamento das escolas, dado que houve, no governo anterior pouca articulação dos entes federados e suporte aos municípios mais frágeis na resposta educacional à COVID. Muitos estados, neste sentido, apoiaram seus municípios, mas em 2023 ainda será necessário um esforço grande de recomposição das aprendizagens.

2. Os discursos de ódio e a educação para a cidadania

Há alguns anos, o Brasil vive uma polarização política que ingressou nas salas de aula, com alunos, alguns até pequenos, preferindo ofensas àqueles que se afiliam a posições diferentes no espectro político ou repetindo acriticamente frases que escutam de seus familiares ou amigos. No último governo, esta situação atingiu seu ápice e frases de ódio ao outro se tornaram ainda mais frequentes, evidenciando a urgência de se utilizar, no processo de ensino, um dos pilares da Educação, de acordo com o Relatório Delors da UNESCO, o de “Aprender a Viver Juntos”. Jacques Delors afirmava no relatório que os jovens precisam ser educados para estarem bem com suas identidades, ou seja, devem “aprender a ser”, mas ao mesmo tempo definir-se não em contraposição ao outro e sim como algo que minha hereditariedade me trouxe, minhas preferências ou inclinações me levaram a construir como parte de mim. Assim deveríamos simultaneamente aprender a ser e a conviver, a base da educação para a cidadania, inclusive de uma cidadania planetária.

O próprio ODS-4 da Agenda 2030 aponta a importância de se educar para uma convivência pacífica e para uma comunicação não agressiva. Evidentemente, isso demanda um investimento em formação de professores para esta prática e a elaboração de materiais que apoiem os mestres.

Neste sentido, a Base Nacional Comum Curricular foi um avanço ao explicitar a necessidade de se desenvolver essas habilidades entre os educandos, incluindo um elemento de educação midiática, a habilidade de se utilizar diferentes mídias com segurança, ética e um olhar crítico, buscando entender as fontes das informações ali contidas. No mesmo sentido, a responsabilidade em desenvolver autocontrole e evitar comportamentos potencialmente explosivos e de assédio a colegas.

Também é importante que a escola consiga envolver os pais e responsáveis num processo de construção de relações mais saudáveis entre as crianças e jovens e que possa assumir compromissos com as famílias.

Um currículo que permita a educação para a cidadania não demanda uma disciplina à parte. Na condução normal das aulas, os mestres podem, em aulas de história, língua portuguesa ou geografia, criar diálogos em que diferentes visões sejam colocadas na mesa e conduzir discussões sobre elas. Isso leva não apenas a maior aprofundamento do conteúdo das disciplinas como ao desenvolvimento do pensamento crítico e de um ponto destacado na BNCC- o protagonismo do aluno.

Para tanto, o fortalecimento dos grêmios estudantis ou até de clubes de protagonismo pode ter um papel ainda mais relevante do que é ensinado em sala de aula. Da mesma maneira, a realização de assembleias estudantis, que podem ser realizadas a partir de demandas dos alunos ou ocorrer de forma sistemática na grade escolar, também são bem-vindas. Mas vale a pena que, desde a educação infantil, o processo de escuta e a maneira de passar a palavra a cada participante seja praticada com orientação dos docentes, de acordo com a idade e série do aluno.

O interessante, nas próprias prioridades definidas pelo novo governo, é que, para que tudo isso funcione bem, a ampliação da carga horária é fundamental. A continuidade de jornadas escolares de 4 horas in-

viabiliza um processo de ensino-aprendizagem com maior engajamento dos alunos e que não seja “conteudista”. Além disso, atividades de protagonismo jovem também demandam tempo e estrutura. Educar para a democracia e para os direitos humanos demanda tempo e reflexão, mas é o que irá permitir que nos diferenciemos dos algoritmos ou “robôs” que tendem a nos substituir no mundo do trabalho e até na sociedade, se não tomarmos cuidado. Daí a importância de fortalecer, na educação, o que nos define como humanos.

3. Educar para o trabalho, para a cidadania ou para a vida?

A educação, como afirmei acima, deve ser integral, não só no sentido do tempo de aula, mas envolvendo o ser humano na sua completude, incluindo o desenvolvimento de competências socioemocionais, como persistência, abertura ao novo, empatia ou resiliência. Neste sentido, ela consiste na transmissão das aprendizagens acumuladas pela humanidade às novas gerações, ao mesmo tempo em que são preparadas para romper paradigmas e trazer suas próprias contribuições ao repertório histórico de experiências e conhecimentos.

Educar, assim não se limita em preparar para uma futura profissão. Até porque, no contexto da chamada “4ª revolução industrial” ou o “Futuro do Trabalho”, postos de trabalho e mesmo profissões inteiras poderão ser automatizadas ou extintas. Evidentemente, outras surgirão, mas demandarão competências muito mais sofisticadas, dado que a Inteligência Artificial tenderá a substituir habilidades cognitivas básicas.

Neste sentido se fortalece a necessidade de formar jovens capazes de formular análises mais aprofundadas, resolver colaborativamente problemas com criatividade, pensar crítica e sistemicamente e sobretudo de aprender ao longo da vida, inclusive para se reinventar profissionalmente.

A educação para a vida inclui também a formação para fruição do belo e do instigante, o domínio das artes. Neste sentido, expõe a criança e o jovem a diferentes formas de expressão e associa-as a constructos históricos e identitários de espaços diversos que enriquecem seus reper-

tórios culturais. Além disso, trazem outras possibilidades de leitura de mundo e também apoiam um processo de diálogo em que não há certo e errado no gosto por este ou aquele gênero de expressão artística, distensionando, de certa maneira, relações polarizadas.

O campo da educação básica, dada a complexidade do processo de ensino-aprendizagem para desenvolver competências tão diversas e relevantes não tem mais como se manter limitado a meio período por dia. Uma educação que utilize metodologias ativas, que não se limite a transferir mecanicamente conteúdos em aulas expositivas a serem copiadas em cadernos, que proporcione aplicação dos conhecimentos adquiridos na resolução de problemas da realidade, de forma colaborativa e com criatividade, demanda um ensino em tempo integral, com atividades diversificadas. E que permita atividades físicas e lúdicas que promovam um desenvolvimento saudável de cada aluno.

4. À guisa de conclusão: algumas pré-condições

Para avançar nesta direção, não basta que se coloquem, como fizeram os países com bons sistemas educacionais, os estabelecimentos de ensino em turno único de 7 a 9 horas de jornada diária. O Brasil precisará construir, ao longo do tempo, aproveitando a transição demográfica que tende a diminuir a população estudantil da Educação Básica, algumas pré-condições para que o modelo funcione bem.

Para tanto, precisamos estruturar nossas escolas com salas de aula com conectividade e espaço para formação de grupos de discussão, salas de leitura com acervos físicos e digitais atualizados e diversificados, de forma inclusiva. Deverão também contar com laboratórios de ciências adequados à faixa etária e etapa de ensino para permitir um aprendizado por meio de experimentação, clubes de protagonismo jovem, quadras poliesportivas e ambientes para assembleias e montagens de peças de teatro ou apresentações musicais dos alunos.

Mas mais do que tudo, precisaremos ter escolas que contem com professores motivados e preparados para a mais complexa das pro-

fissões. Neste sentido, é urgente que o MEC se pronuncie sobre a Base Nacional Comum de formação de professores, de forma que possamos ter maior diálogo, tanto na formação inicial como continuada, entre teoria e prática. Não se pode colocar o aluno no centro do processo educacional apenas expondo os mestres a um conjunto de teorias.

Além disso, se queremos de fato ensinar colaboração aos alunos, será muito importante que os mestres tenham espaços para colaborar tanto no planejamento das aulas quanto no aprendizado em equipe. Assim, as salas de professores precisam conter não apenas uma mesa de reunião, mas salinhas separadas para pequenos grupos de docentes ou para se receber os alunos que queiram tirar dúvidas.

Da mesma maneira, é urgente tornar a profissão de professor mais atrativa, melhorando as remunerações e alocando os professores preferencialmente numa única escola, contratando-os para uma carga horária de 40 horas semanais, aí incluído o tempo de atividades extraclasse, como ocorre com os demais profissionais de nível superior.

Claudia Costin é fundadora e diretora do CEIPE FGV – o Centro de Políticas Educacionais da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. Foi Diretora Global de Educação do Banco Mundial e, em 2019, membro da Comissão Global sobre o Futuro do Trabalho da Organização Internacional do Trabalho (OIT). É professora visitante da Faculdade de Educação da Universidade de Harvard. Foi ministra da Administração e Reforma do Estado, secretária de Cultura do Estado de São Paulo e secretária de Educação do município do Rio de Janeiro.

Infraestrutura: Como o novo governo pode ajudar a resolver um dos maiores gargalos brasileiros

Bruno Kazuhiro

Resumo

Os gargalos da infraestrutura brasileira têm se colocado como grandes geradores do chamado “Custo Brasil”, expressão que simboliza os prejuízos causados aos empreendedores pelos problemas existentes no cenário estrutural, político, jurídico e econômico brasileiro, que chegam a provocar perda de 15% do PIB nacional. Com a nova gestão do Governo Federal chegando à marca dos 100 dias, o presente artigo visa debater os obstáculos institucionais, políticos, administrativos e regulatórios que o novo Presidente precisará enfrentar se quiser construir legado sólido no enfrentamento destes gargalos e se sair bem nas inevitáveis comparações com gestões anteriores lideradas pelo seu próprio grupo ou por adversários. Além disso, comentamos quais são as obras e ações de infraestrutura prioritárias mais citadas pelos especialistas em transportes, energia, saneamento e telecomunicações.

Abstract

The Brazilian infrastructure bottlenecks have been the major generators of the so-called “Brazil Cost”, an expression that symbolizes the losses caused to entrepreneurs by the existing problems in the Brazilian structural, political, legal and economic scenario, which can cause loss-

es of up to 15% of the country's GDP. With the new management of the Federal Government reaching the 100-day mark, this article aims to discuss the institutional, political, administrative and regulatory obstacles that the new President will need to face if he wants to build a solid legacy in tackling these bottlenecks and do well in the inevitable comparisons with previous administrations led by his own group or by opponents. In addition, we comment on the priority infrastructure works and actions most cited by specialists in transportation, energy, sanitation and telecommunications.

Introdução

Não é novidade, para quem acompanha o cenário político-econômico brasileiro, o fato de que as lacunas existentes na infraestrutura brasileira constituem um dos maiores gargalos que limitam o crescimento econômico, a geração de emprego e renda e, em suma, o desenvolvimento de nosso país. Ao lado do baixo nível de aprendizagem nas escolas, da desigualdade social, da burocracia excessiva, da tributação confusa e elevada e da precariedade dos serviços públicos, a infraestrutura deficiente é responsável direta pela diminuição das chances do Brasil de figurar no grupo dos países desenvolvidos.

O chamado “Custo Brasil” se refere exatamente ao conjunto de gargalos estruturais, tributários, burocráticos, trabalhistas e educacionais que prejudicam o avanço nacional. Eles pioram nosso ambiente de negócios, aumentam o preço de produtos, dificultam a nossa logística e afastam investimentos internos e externos. Em uma economia cada vez mais globalizada, o “Custo Brasil” é o grande ponto fraco da nossa competitividade em comparação com outros países em desenvolvimento e desenvolvidos. A estimativa¹ da Confederação Nacional

1 Disponível em: “Entenda o que é Custo Brasil e como ele impacta o país” (<https://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/o-que-e-custo-brasil/>). Acesso em 07 de março de 2023.

da Indústria é de que os gargalos citados representam uma perda anual de 1,5 trilhão de reais, o que significa impressionantes 15% do PIB brasileiro atual.

O novo governo, liderado por Luiz Inácio Lula da Silva, que pela terceira vez ocupa a presidência, pode e deve dar sua contribuição para que os desafios estruturais brasileiros, se não forem resolvidos, pelo menos sejam mitigados nos próximos quatro anos de mandato. O primeiro passo é organizar institucionalmente o governo para cumprir as tarefas e determinar o que é responsabilidade de quem. O segundo passo é modernizar os marcos regulatórios e garantir segurança jurídica para governos, concessionárias e contratadas. O terceiro passo é definir quais são as obras e intervenções prioritárias e garantir o orçamento necessário para as empreitadas ou modelar concessões que permitam a injeção de capital privado. O quarto passo é, com competência técnica e análise de impactos, planejar e projetar as obras. Por fim, aquilo que tem se mostrado mais complexo em nosso país: licitar os contratos com lisura, fiscalizar o andamento com seriedade, executar os trabalhos dentro do prazo e respeitar os limites de preço.

Este artigo tem como focos os três primeiros passos: a determinação de competências no setor, a construção de marcos regulatórios que tragam segurança jurídica e a definição de prioridades, que são tarefas que, inclusive, se espera que o governo esteja cumprindo neste início de gestão. Em resumo, esta análise visa apresentar quais foram as escolhas do governo quanto à divisão de tarefas, ou seja, quem são os atores governamentais do setor da infraestrutura, qual é o cenário regulatório e jurídico do setor e, principalmente, quais são as intervenções, concessões e obras prioritárias que devem ser realizadas para solucionar gargalos que, nitidamente, se colocam atualmente como obstáculos ao crescimento do país.

Antes de seguirmos adiante, encerramos essa introdução com um dado extremamente relevante para a discussão: No Relatório de Competitividade Mundial (Global Competitiveness Report), o Brasil é o 78º colocado do ranking dentre 140 países analisados, em-

bora seja a 12ª economia mundial. Quando analisados os critérios do ranking individualmente, causam decepção a 116ª posição do Brasil no item “Qualidade das Rodovias” e a 104ª posição no item “Eficiência Marítima”², ainda mais quando lembramos que o Brasil depende do modal rodoviário para transportar 65%³ de suas mercadorias e seus passageiros e que o país possui um dos maiores litorais do planeta.

Cenário Político-Institucional

O conceito de infraestrutura engloba diversos elementos que são fundamentais para a produção de bens e serviços, o fluxo de mercadorias e pessoas e a circulação de dados e informações. Os transportes, a energia e os combustíveis, o saneamento e as telecomunicações são os principais setores avaliados quando se debate a infraestrutura, denominação que funciona como uma espécie de “guarda-chuva” que remete a todos eles. Ao longo do tempo, existiram idas e vindas na gestão governamental referente a estes setores, fazendo com que fossem geridos de maneira conjunta em alguns momentos e de forma separada em outras épocas. Algumas vezes a junção e separação das pautas ocorreu dentro do prazo de 4 anos de um mesmo governo.

No início da República, a infraestrutura estava com quase todos os seus setores subordinados ao Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, que, além dos setores estruturais, comandava o setor produtivo como um todo. A partir da Era Vargas, a infraestrutura passa a ter sua gestão gradualmente dividida em diferentes ministérios. Primeiramente, grande parte das temáticas ficou sob o comando do Ministério da Viação e Obras Públicas, que passava a destacar os transportes como pauta enquanto a energia era gerida pela pasta da

2 Disponível em: World Economic Forum – Global Competitiveness Index 2019, pp 110-111. (https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitiveness-Report2019.pdf). Acesso em 07 de março de 2023.

3 Disponível em: Confederação Nacional dos Transportes – Boletim Unificado 02/2023, p. 3. (<https://www.cnt.org.br/boletins>). Acesso em 07 de março de 2023.

Agricultura. No governo de Juscelino Kubitscheck, surge o Ministério das Minas e Energia. Durante o regime militar passaram a existir o Ministério das Comunicações e o Ministério dos Transportes. Mais adiante, nos governos do Partido dos Trabalhadores entre 2003 e 2016, o Ministério dos Transportes é subdividido e surgem, com status de Ministério, a Secretaria dos Portos e a Secretaria da Aviação Civil. Enquanto isso, a pauta do saneamento passou por diferentes órgãos nas últimas décadas como o Ministério da Integração, o Ministério das Cidades e o Ministério do Desenvolvimento Regional.

Mais recentemente, o ex-Presidente Jair Bolsonaro concentrou os temas ligados à infraestrutura em quatro ministérios: Ministério da Infraestrutura (transportes e obras), Ministério das Comunicações, Ministério das Minas e Energia e Ministério do Desenvolvimento Regional (defesa civil, mobilidade, habitação e saneamento). Com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva para um terceiro mandato, as temáticas conectadas à infraestrutura passam a ser geridas por seis ministérios: Cidades, Comunicações, Integração e Desenvolvimento Regional, Minas e Energia, Portos e Aeroportos e Transportes. O grande número de órgãos públicos envolvidos na pauta gera, sem dúvida, uma grande necessidade de coordenação entre eles e uma intermediação constante realizada por instituições como a Casa Civil e a Presidência da República.

Quando se analisa as seis pastas que atualmente comandam a infraestrutura nacional, há características comuns a todas elas no que diz respeito ao perfil do gestor, já que todos os ministros que as comandam possuem, sem exceção, vínculos partidários relevantes e vida política progressiva de destaque, com a maioria tendo ocupado cargos executivos e/ou legislativos significativos, alguns tendo inclusive sido governadores de seus estados. Além disso, todos são homens e, curiosamente, nenhum deles pertence ao Partido dos Trabalhadores: Jader Filho (Cidades, MDB-PA), Juscelino Filho (Comunicações, UNIÃO-MA), Waldez Góes (Integração e Desenvolvimento Regional, PDT-AP), Alexandre Silveira (Minas e Energia, PSD-MG), Márcio França (Portos e Aeroportos, PSB-

SP) e Renan Filho (Transportes, MDB-AL). É possível supor que o fato de existir um perfil similar entre os ministros relacionados à infraestrutura brasileira seja uma demonstração do sempre citado alto interesse dos partidos políticos pelo comando dos ministérios que realizam obras, comandam concessões públicas e gerenciam grandes orçamentos e que, sendo assim, estes ministérios tenham sido justamente aqueles oferecidos aos aliados pelo partido governista atual, o PT, em busca de construir a coalizão necessária para governar e construir maioria no Congresso Nacional.

Vale ressaltar que, se por um lado o fato de todos os ministros da área da infraestrutura possuírem experiência política pode gerar um receio de déficit técnico, por outro lado estes vínculos podem construir as condições para que as articulações ocorram de maneira mais célere e efetiva, permitindo que os debates sobre marcos regulatórios mais modernos, segurança jurídica das concessões e obras que corrijam gargalos estruturais obtenham resultados concretos e rápidos, cabendo aos gestores se cercar de equipes que forneçam o suporte técnico especializado necessário enquanto buscam, politicamente, cooperar entre si e com o Congresso Nacional.

Ademais, vale salientar que, durante o governo de Jair Bolsonaro, houve grande protagonismo do Ministro da Infraestrutura, Tarcísio de Freitas. Tanto é assim que o mesmo se elegeu Governador de São Paulo, o estado mais populoso e mais rico da Federação. Sendo assim, tendo havido um amplo esforço de comunicação, por parte do governo anterior, na tentativa de construir uma imagem de eficiência na área de infraestrutura, há para o novo governo o desafio de demonstrar foco no tema e entregar realizações relevantes, tanto em direção aos anseios da população quanto às expectativas do setor produtivo.

Se para o mercado o tema da infraestrutura sempre foi fundamental, o destaque político dado pelo governo anterior a este setor como foco de atuação e como promotor de novas lideranças eleitorais constrói, ainda mais, a necessidade política de sucesso nesse campo para o novo governo, que tem prometido retomar o conhecido PAC (Programa

de Aceleração do Crescimento)⁴, que foi criado na segunda gestão do Partido dos Trabalhadores e, inclusive, foi utilizado como mote de campanha de Dilma Rousseff (“a mãe do PAC”) nas eleições presidenciais de 2010. Com algumas alterações e correções de rumo ao longo do tempo, o programa durou até o final da última gestão petista e envolveu grande aporte de recursos, tanto em investimento diretos quanto em financiamentos ao setor privado. Nesse sentido, outra promessa do novo governo tem sido a retomada da utilização do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) como fornecedor de financiamento⁵ para obras de infraestrutura, em um momento onde muitos estudiosos apontam o crédito escasso como mais um gargalo para o setor estrutural, lembrando que os estados e municípios brasileiros, muitas vezes, não dispõem de recursos próprios para a realização de obras de infraestrutura, dependendo exclusivamente de transferências de recursos ou empréstimos do Governo Federal, que têm, por sua vez, se tornando cada vez mais escassos e burocráticos nos últimos anos.

O PAC não entregou todas as obras que prometeu, viu muitas delas atrasarem sua conclusão e também gerou alguns escândalos envolvendo desvios de recursos. Muitas obras que deveriam ser entregues para a Copa do Mundo de 2014 continuam sem conclusão. Atualmente, o Brasil possui no geral, sejam relacionadas ao PAC ou não, quase 9 mil obras federais paradas ou atrasadas segundo o Tribunal de Contas da União⁶, um número de nítida magnitude e que gera impactos políticos.

4 Disponível em: Lula prepara novo PAC para lançar até os cem dias de governo (<https://br.noticias.yahoo.com/lula-prepara-novo-pac-para-140500571.html>). Acesso em 22 de março de 2023.

5 Disponível em: Em reunião com ministros, Lula defende empréstimos de bancos públicos e fala em recriar PAC (<https://noticias.r7.com/brasil/brasilia/em-reuniao-com-ministros-lula-defende-emprestimos-de-bancos-publicos-e-fala-em-recriar-pac-10032023>). Acesso em 22 de março de 2023.

6 Disponível em: Quase nove mil obras com recursos federais estão paradas ou atrasadas, em todo o país (<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/01/14/cerca-de-nove-mil-obras-com-recursos-federais-estao-paradas-metade-e-da-area-de-educacao.ghtml>). Acesso em 27 de março de 2023.

O novo governo terá uma primeira tarefa que é a redução deste número expressivo e uma segunda tarefa no sentido de fazê-lo garantindo a lisura de contratações e pagamentos, caso não queira ver repetidos os danos políticos causados pelo PAC que, nesta nova gestão petista, pode ter uma nova marca, embora com os mesmos objetivos.

Um dos motivos sempre citados para a demora em contratações, os problemas na execução e até mesmo as brechas que permitem desvios éticos é a legislação brasileira. Nas próximas páginas discutiremos as questões regulatórias e jurídicas.

Cenário Regulatório e Jurídico

Os marcos regulatórios são as regras que regem o funcionamento de um certo setor econômico. Quando bem definido, esse conjunto de regras facilita as iniciativas, concede segurança jurídica para investimentos e promove o Brasil como um local que garante estabilidade. Quando mal definidas, as normas geram o efeito contrário, criando cenários de instabilidade, afugentando o capital estrangeiro por conta da insegurança jurídica e aprofundando ainda mais os entraves burocráticos para os empreendimentos em um país onde a burocracia já é demasiadamente grande.

O setor de infraestrutura brasileiro sofre há décadas com seu cenário regulatório e jurídico. As regras confusas ou sobrepostas geram incompreensão, litígios e perdas financeiras. No final das contas, nenhum investidor quer ver seus recursos envolvidos em uma espécie de gincana onde não se sabe bem como funciona o jogo, os conflitos são constantes e as interpretações judiciais nos tribunais variam de caso a caso ou de juiz a juiz. Sendo assim, quando se trata, por exemplo, de concessões públicas na área de infraestrutura, o cenário regulatório é um gargalo que se impõe antes mesmo das lacunas estruturais propriamente ditas em transportes, comunicações, energia e saneamento, entre outras. Para além dos gargalos reais e concretos, há os gargalos institucionais e legais.

Um dos grandes problemas que geram insegurança jurídica e confusão regulatória são as mudanças constantes de legislação. Não apenas as regras confusas ou sobrepostas geram entraves. Há também os casos onde as regras, embora claras, são alteradas a todo momento para atender a diferentes interesses e conveniências. Pior do que jogar sem saber as normas do jogo é acreditar que se conhece as regras e depois descobrir que elas foram trocadas e depois novamente e mais uma vez.

A insegurança jurídica é ainda mais dolorosa para o setor de infraestrutura pois ele normalmente exige investimentos de longo prazo, ou seja, há um período maior de tempo onde o investidor depende da estabilidade das regras para poder recuperar seus recursos e, apenas posteriormente, passar a ter algum lucro. Se as normas mudam, muitas vezes negativamente, durante o período em que o investidor ainda está no prejuízo, isso pode não apenas impedir seu equilíbrio econômico, mas também desencorajar todos os demais investidores que, obviamente, estão atentos ao que ocorre com os concorrentes.

Um dos principais motivos das mudanças legislativas e das transformações nas interpretações dos membros do Judiciário é o costume de legislar ou julgar a partir de opiniões pessoais ou coletivas. Ao invés de basear as definições em dados e evidências, é comum que legisladores e magistrados se inspirem no que pensam individualmente ou nas pressões políticas oriundas de um específico grupo de interesse e manifestadas de maneira oportunista. O “jeitinho brasileiro”, se já é nocivo cotidianamente nos episódios mais simples, é ainda mais problemático quando tratamos de complexas concessões de infraestrutura, intrincadas legislações e influentes decisões judiciais.

Há também as instabilidades causadas por questões ideológicas, quando políticas que deveriam ser de Estado são tratadas como sendo de governo, ou seja, quando a regulação de setores fundamentais da infraestrutura e, conseqüentemente, da economia brasileira é alterada por posicionamentos doutrinários e ideológicos do partido governista da vez, ao invés de mantida ou adaptada a partir de números sólidos e resultados confiáveis. O caso do Marco Legal do Saneamento é um

exemplo recente e claro do que apresentamos aqui. A Lei 14.026, de 15 de julho de 2020⁷, conhecida como “novo marco do saneamento”, foi aprovada e sancionada durante a gestão de Jair Bolsonaro e trouxe um arcabouço legal renovado e mais bem definido sobre o setor de saneamento brasileiro, detalhando as competências de cada ente federativo, as funções das agências reguladoras e as possibilidade de injeção de capital privado no setor a partir de concessões. De um modo geral, o novo marco do saneamento foi bem recebido pelos investidores e gerou concessões bastante lucrativas para os estados e municípios, além de permitir vultosos investimentos das concessionárias na infraestrutura sanitária de suas respectivas áreas de atuação geográfica. Ocorre que, durante a campanha eleitoral de 2022, o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva já sinalizava⁸ que, uma vez eleito, iria rever as regras do novo marco do saneamento, gerando a já citada instabilidade. Vitorioso nas eleições, Lula e sua equipe de governo têm, seguidas vezes, confirmado⁹ que pretendem alterar o marco regulatório que está vigente há apenas três anos e que já foi base para algumas concessões recentes, inclusive a do saneamento do Estado do Rio de Janeiro, a maior do país até aqui. Não há dúvidas de que eventuais mudanças realizadas pelo atual governo no marco regulatório do saneamento serão mais um episódio de insegurança jurídica no Brasil no setor de infraestrutura. É possível, inclusive, que alterações significativas para o mercado em questão sejam realizadas por decreto, ou seja, sem nem mesmo passar pelo crivo do debate legislativo. Fica claro, com este exemplo, o tamanho do desafio do Brasil em tornar suas regras claras, funcionais, inteligíveis entre si e

7 Disponível em: Lei 14.026, de 15 de Julho de 2020 (https://www.planalto.gov.br/civil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm). Acesso em 11 de março de 2023.

8 Disponível em: Saneamento: Equipe de Lula não descarta retorno de contratos sem licitação e preocupa setor (<https://www.estadao.com.br/economia/presidenciais-saneamento/>). Acesso em 11 de março de 2023.

9 Disponível em: Lula vai rever atual modelo de concessão de saneamento, diz Rui Costa (<https://veja.abril.com.br/coluna/radar/lula-vai-rever-atual-modelo-de-concessao-de-saneamento-diz-rui-costa/>). Acesso em 11 de março de 2023.

razoavelmente duradouras e imunes às mudanças governamentais. Para além do marco regulatório do saneamento, é comum ver mudanças legislativas, por exemplo, relacionadas ao setor elétrico, gerando também insegurança e instabilidade.

Além das instabilidades já citadas, o Brasil passou a ter uma nova Lei de Licitações (Lei 14.133, de 1º de abril de 2021), o que também tem gerado inseguranças. As prefeituras municipais, especialmente, alegam que o prazo de dois anos para a adaptação dos processos de contratação foi muito curto e que a transição obrigatória em abril de 2023 gerará paralisações pela falta de capacitação dos servidores, atualização dos processos e rigidez maior dos mecanismos de controle. Com isso, prefeitos têm pedido o adiamento do prazo de observância obrigatória da nova legislação¹⁰, mais um motivo que diminui a previsibilidade jurídica do setor público nacional.

Como foi demonstrado até aqui, os gargalos do setor de infraestrutura brasileiros começam a se colocar antes mesmo da discussão sobre as lacunas estruturantes existentes no país. Há uma discussão prévia e necessária sobre a distribuição de competências, a interlocução entre diversos órgãos distintos responsáveis pela pauta, as questões políticas envolvidas e os retrocessos regulatórios e as inseguranças jurídicas existentes no processo. Descritos estes pontos, passamos à última parte deste artigo onde tratamos, concretamente, dos gargalos estruturais nacionais propriamente ditos. Estradas, ferrovias, portos, aeroportos, sistemas de telecomunicações, produção e transmissão de eletricidade, fornecimento de água potável e saneamento básico: onde estão os principais problemas que devem ser enfrentados e corrigidos pelo novo governo?

10 Disponível em: Nova lei das licitações começa em 1º de abril, mas municípios querem mais prazo (<https://www.estadao.com.br/economia/nova-lei-das-licitacoes-comeca-em-1-de-abril-mas-municipios-querem-mais-prazo-veja-o-que-muda/>). Acesso em 27 de março de 2023.

Cenário Estrutural

Chegando à última parte desta análise vamos listar os problemas estruturais concretos que o Brasil vivencia atualmente e que podem e devem ser alvo das preocupações do novo governo. Solucionar parcialmente ou totalmente estes gargalos seria, sem dúvida, uma demonstração de sucesso da gestão no setor de infraestrutura. Vamos dividir este tópico em 4 áreas: transportes, energia, saneamento e telecomunicações, que entendemos serem as principais demandantes de esforços no que se refere à infraestrutura. Em cada uma delas, citaremos dados relevantes e apresentaremos obras ou concessões que precisam estar na lista de metas do Governo Federal por serem necessidades inegáveis para o desenvolvimento do setor produtivo nacional, aumento da arrecadação de impostos e elevação do Produto Interno Bruto que, se corretamente distribuído, pode gerar qualidade de vida para a sociedade brasileira como um todo.

Transportes

O setor de transportes e logística precisaria no ano de 2021, para ajudar o Brasil a se desenvolver, de um investimento público e privado somado de R\$ 196,2 bilhões de reais, o equivalente a 2,26% do PIB. Contudo, o investimento das entidades públicas e das empresas privadas totalizou 30,1 bilhões de reais, que representam 0,35% do PIB.¹¹ A defasagem é grande e os valores investidos nem mesmo cobrem a depreciação da infraestrutura de transportes já existente, ou seja, já não é suficiente para a manutenção, que dirá para a disponibilização de infraestrutura nova ao setor produtivo e à sociedade como um todo.

11 Disponível em: Relatório Anual 2023 da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base, p.19. (https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2023/02/ABDIB_Relatorio-Anual-2023_V2.7.pdf). Acesso em 24 de março de 2023.

As principais intervenções necessárias no setor de transportes são as que permitem escoar a produção brasileira, especialmente da extração mineral e do agronegócio, como a Ferrogrão, que visa conectar Sinop (interior do Mato Grosso) a Itaituba (às margens do Rio Tapajós, no Pará), a Ferrovia Centro-Oeste-Leste que conectaria Mara Rosa (Goiás) a Vilhena (Rondônia), passando por Água Boa e Lucas do Rio Verde (Mato Grosso), a Ferrovia Norte-Sul, que busca cortar e conectar o país verticalmente, a Ferrovia Transnordestina, que sai do Piauí e conecta cidades nordestinas aos portos de Pecém (Ceará) e Suape (Pernambuco) e a melhoria dos acessos ao Porto de Santos. Por terem viabilidade econômica mais garantida, as rodovias e ferrovias e os portos projetados para a exportação de minérios e grãos têm mais facilidade de encontrar investimentos privados para concessões, enquanto o transporte de passageiros por ferrovias, por exemplo, tem menor viabilidade econômica e precisaria mais de capital público. Nesse sentido, o atual governo tem retomado o debate sobre um trem de alta velocidade conectando São Paulo e Rio de Janeiro, as duas maiores metrópoles nacionais, mas há inúmeros questionamentos sobre o traçado da ferrovia, a real necessidade da obra e a sobrevivência financeira do meio de transporte, caso realmente construído. A melhoria das rodovias já existentes é outro ponto citado por todos os especialistas, visto que a precariedade das mesmas prejudica o transporte de cargas e de passageiros, além de aumentar custos. Grande parte do investimento para recuperação e ampliação de rodovias é de responsabilidade do Governo Federal.

Energia

No setor de energia elétrica o cenário é melhor do que o encontrado na área de transportes, muito por conta dos recentes avanços no marco regulatório do setor elétrico e pelos investimentos em energias renováveis como a solar e a eólica, campo onde o Brasil tem enorme potencial e que é cada vez mais valorizado globalmente pela necessidade de sustentabilidade. Mesmo assim, o investimento público e privado ficou abaixo do

mínimo necessário. A área energética precisaria, em 2021, de um investimento mínimo de R\$ 72,9 bilhões, o que equivale a 0,84% do PIB. A injeção de recursos concretizada foi de 67,2 bilhões de reais, representando 0,77% do Produto Interno Bruto.¹²

Um grande gargalo do setor energético que precisa de atenção é a falta de gasodutos que permitam escoar a produção de gás natural, um combustível que, embora fóssil, é muito menos poluente do que o petróleo e pode ajudar na transição energética sustentável. O interior do Brasil não consegue acesso ao gás natural produzido no próprio país pela falta de dutos e metade do gás natural produzido no litoral é reinjetado nos poços por não haver como distribuí-lo. O Rio de Janeiro, por exemplo, pleiteia a construção, pelo Governo Federal, da rota 4B para conectar a produção de gás natural da Bacia de Santos ao Porto de Itaguaí, o que permitiria o crescimento da indústria na Baixada Fluminense. Ao mesmo tempo, é criticada pela oposição ao novo governo a sinalização de que recursos brasileiros poderiam financiar a construção de um gasoduto na Argentina enquanto faltam recursos e gasodutos no próprio território brasileiro. Vale ressaltar que os argentinos já possuem quase o dobro de quilômetros de gasodutos em comparação com o Brasil, que tem sua malha estagnada desde 2013¹³.

Outros pontos importantes para o setor energético e de combustíveis brasileiro são a conclusão da construção da usina nuclear Angra 3, que se arrasta há décadas, a destinação e conclusão da obra paralisada do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), que foi alvo de inúmeras denúncias de corrupção¹⁴, e a conexão de usinas eólicas

12 Disponível em: Relatório Anual 2023 da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base, p.19. (https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2023/02/ABDIB_Relatorio-Anual-2023_V2.7.pdf). Acesso em 24 de março de 2023.

13 Disponível em: Rede de gasodutos do Brasil está estagnada desde 2013. (<https://www.poder360.com.br/energia/rede-de-transporte-de-gas-do-brasil-nao-cresce-desde-2013/>). Acesso em 22 de março de 2023.

14 Disponível em: LAVA JATO: entenda a denúncia sobre a Comperj (<https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2019/01/08/lava-jato-entenda-a-denuncia-sobre-a-comperj.ghtml>). Acesso em 27 de março de 2023.

e solares, existentes majoritariamente no Norte e no Nordeste, permitindo o escoamento de suas produções e a valorização do Brasil como produtor de energia limpa.

Telecomunicações

No campo das telecomunicações o investimento público e privado em 2021 foi de 33,8 bilhões de reais, aproximadamente metade dos R\$ 66 bilhões necessários para a expansão da oferta de infraestrutura no setor em nosso país. Os números representam, respectivamente, 0,39% e 0,76% do Produto Interno Bruto do ano.¹⁵ O cenário é melhor do que o da área de transportes mas fica aquém do setor energético.

As telecomunicações receberam recentemente o impulso dos “leilões do 5G”, ou seja, foi concedida pelo Governo Federal em 2021 a exploração da quinta geração de internet, a mais moderna disponível atualmente. Empresas privadas deverão fazer os investimentos necessários e poderão conduzir o mercado, o que gera pouca necessidade de investimentos públicos. É um setor onde as empresas detêm forte influência desde a privatização da Telebrás em 1998, cabendo ao Governo Federal fortalecer e dar autonomia fiscalizatória à agência reguladora do setor, a ANATEL.

A expansão do 5G no Brasil é fundamental para que o país tenha mais conectividade e modernize sua infraestrutura de telecomunicações, buscando competitividade e evitando perder investimentos e empresas já constituídas em virtude da baixa qualidade de conexão, item fundamental nos tempos atuais para o funcionamento de qualquer setor produtivo.

15 Disponível em: Relatório Anual 2023 da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base, p.19. (https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2023/02/ABDIB_Relatorio-Anual-2023_V2.7.pdf). Acesso em 24 de março de 2023.

Saneamento

O saneamento precisava, em 2021, de um investimento público e privado mínimo de 0,45% do PIB ou 39,1 bilhões de reais, mas recebeu apenas R\$ 17,1 bilhões, que representam menos da metade do necessário ou 0,20% do PIB.¹⁶ A defasagem não é tão grande quanto a do setor de transportes e tende a diminuir mais ainda a cada ano a partir do novo marco do saneamento, podendo até ser uma área onde o investimento supera o mínimo necessário a partir dos investimentos privados trazidos pelas concessões. Contudo, essa possibilidade depende bastante de como o novo governo tratará dessa temática e se buscará ou não dar estabilidade ao marco regulatório, gerando assim segurança ou insegurança jurídica no setor. Vale lembrar que a falta de saneamento básico tem sido uma das grandes mazelas históricas do Brasil, sendo responsável por problemas de saúde pública, mortalidade infantil e poluição ambiental.

Como se pode ver, os investimentos públicos e privados, somados, não atingiram em 2021, em nenhuma das 4 áreas, o mínimo necessário para cobrir a depreciação da infraestrutura existente. Sendo assim, muito menos foram suficientes para gerar nova infraestrutura e solucionar os principais gargalos estruturais de maneira ampla. Segundo o presidente da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB), Venilton Tadini, o Brasil despencou de um investimento em infraestrutura equivalente a aproximadamente 5% do PIB na década de 70 para 1,5% do PIB nos anos 2010, sendo que 3% do PIB seriam o necessário para apenas cobrir a depreciação do que já existe. Além disso, o país estaria, segundo ele, muito atrás de outras nações em desenvolvimento, como a China (investindo ao redor de 15% do PIB em infraestrutura), o Vietnã (investindo ao redor de 10% do PIB em infraestrutura)

16 Disponível em: Relatório Anual 2023 da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base, p.19. (https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2023/02/ABDIB_Relatorio-Anual-2023_V2.7.pdf). Acesso em 24 de março de 2023.

e o vizinho Chile (investindo ao redor de 5% do PIB em infraestrutura). Por fim, o representante do mercado ressalta que outros países latino-americanos como Argentina, México e Bolívia têm os governos como indutores do avanço da infraestrutura, diferentemente do Brasil, onde o investimento privado vem subindo mas o investimento público está em queda constante. A tese é a de que os investimentos privados não são infinitos e os governos deveriam ter menos fatias do orçamento capturadas por outros gastos, muitas vezes supérfluos, e fazer mais parcerias com o setor privado, levando o país a atingir os percentuais necessários e avançar.¹⁷

Outro fator que deve ser levado em conta é o “estoque de infraestrutura” e sua relação com o Produto Interno Bruto, ou seja, a comparação da estimativa do valor de toda a infraestrutura já instalada no país, subtraída de sua depreciação gradual, com o valor total do PIB. Os especialistas Cláudio Frischtak e João Mourão apontam que, se em 1982 o estoque de infraestrutura brasileiro equivalia a 58,3% do PIB do ano, ele veio gradualmente despencando e em 2017 representava 36,2% do PIB.¹⁸ A título de comparação, outros países desenvolvidos ou em desenvolvimento possuem estoque muito maior de infraestrutura com relação ao PIB como Japão (179%), África do Sul (87%), Itália (82%), China (76%), Alemanha (71%), EUA (64%) e Índia (58%).¹⁹

17 Disponível em: “Brasil está na contramão do mundo nos investimentos em infraestrutura”, diz Venilton Tadini na ACSP. (<https://acsp.com.br/publicacao/s/brasil-esta-na-contramao-do-mundo-nos-investimentos-em-infraestrutura-diz-venilton-tadini-na-acsp>). Acesso em 24 de março de 2023.

18 Disponível em: Frischtak e Mourão. O Estoque de Capital de Infraestrutura no Brasil: Uma abordagem setorial (2017), p. 7 (<https://epge.fgv.br/conferencias/modernizacao-da-infraestrutura-brasileira-2017/files/estoque-de-capital-setorial-em-infra-brasil-22-08-2017.pdf>). Acesso em 22 de março de 2023.

19 Disponível em: Poder 360 – Investimento é pouco até para manter infraestrutura. (<https://www.poder360.com.br/poderespecial/brasilafrente/investimento-e-pouco-ate-para-manter-infraestrutura/>). Acesso em 22 de março de 2023.

Conclusão

Diante do exposto ao longo deste artigo, que obviamente não esgota o tema, nos parecem claras algumas conclusões. Embora não sejam imunes a discordâncias, buscamos que elas fossem baseadas em dados, evidências, fatos históricos e posicionamentos políticos públicos de atores relevantes.

Nos parece claro que o “Custo Brasil” tem hoje papel negativo e determinante na competitividade do país e que, sem dúvida, o campo da infraestrutura contribui em grande medida para este “peso”.

Também está nítido, no cenário político e institucional, que o novo governo precisa “mostrar serviço” na área de infraestrutura e que, para isso, dependerá de uma coordenação bem azeitada de esforços entre diversos órgãos públicos, comandados por integrantes de diferentes partidos. As competências do setor de infraestrutura do Governo Federal foram mais fragmentadas ainda do que já eram mas, ao mesmo tempo, a comunicação governamental visa englobar todas as iniciativas dentro de uma marca maior, como foi com o PAC em gestões petistas anteriores, podendo ser repetida ou não esta nomenclatura.

Paralelamente, a proporção do investimento público em infraestrutura vem diminuindo, o que aumenta o protagonismo do setor privado e faz crescer o número de concessões. Nesse sentido, o tema da segurança jurídica, através da estabilidade e do respeito aos marcos regulatórios, ganha ainda mais relevância. O investimento privado será reduzido na medida em que não tiver garantias mínimas de operação previsível, valendo ressaltar que a insegurança jurídica não é gerada apenas pelos governos, mas também pelos parlamentos e, cada vez mais, pelo Judiciário e pelos tribunais de contas, com entendimentos divergentes e muitas vezes conflitantes sobre o mesmo tema.

Enquanto cresce o investimento privado no setor de infraestrutura, a injeção de capital público tem sido reduzida drasticamente. Esse fato gera uma expectativa dos especialistas de que, no médio prazo, se esgote a capacidade de investimento do mercado e haja impacto negativo no

urgente avanço da infraestrutura brasileira caso não haja protagonismo do setor público, seja diretamente na realização das obras ou indiretamente na concessão do crédito. Além disso, atualmente a soma dos investimentos privados e públicos no campo estrutural não é nem de longe suficiente para garantir as melhorias necessárias e, na verdade, deixa a desejar inclusive na devida manutenção das estruturas já existentes, ou seja, o investimento perde para a depreciação em todos os setores estruturais, sendo mais grave a situação nos transportes. Assim, o estoque de infraestrutura brasileiro está bem abaixo do nível de seus competidores.

Por fim, é possível perceber que a construção de ferrovias, gasodutos e redes de transmissão para a energia limpa, além da expansão do 5G e das concessões vinculadas ao novo marco do saneamento deveriam ser algumas das prioridades do novo governo para que o Brasil retome competitividade frente aos países desenvolvidos e também aos seus vizinhos e demais países igualmente em desenvolvimento, que têm, muitos deles, cumprido melhor o seu “dever de casa”. Lula precisa desatar esse nó, com a experiência de quem está no terceiro mandato, mas precisando reconquistar a confiança do setor produtivo e dividir o planejamento e a execução com os partidos aliados. Não será tarefa fácil, mas não tratar dela significa manter o Brasil no atraso.

Bruno Kazuhiro, 35 anos, é formado em Direito pela FND/UFRJ, Mestre em Ciência Política pelo IESP/UERJ e foi Presidente da Juventude da União Democrata Internacional (IYDU), Secretário de Estado de Infraestrutura e Obras do Rio de Janeiro e Secretário Municipal de Turismo da Cidade do Rio de Janeiro. É membro da Rede Internacional Adenauer e Diretor-Fundador do Instituto Geração do Amanhã (IGDA).

Insubordinação, deferência e competição: as relações civis-militares no Brasil entre 2014 e os primeiros 100 dias do governo Lula-Alckmin

Mariana Kalil

Resumo

Este artigo soma-se às pesquisas que alertam para a recessão democrática no Brasil a partir da investigação de como ocorreu a erosão do controle civil sobre militares desde 2014. Utilizando a sistematização de Beliakova (2021) sobre como ocorre essa erosão, exploram-se (1) características da insubordinação militar perante o poder civil; (2) características de deferência civil aos militares; (3) características de competição de militares com civis. Por fim, conclama-se à conscientização dos tomadores de decisão a respeito de sua participação nessas tendências que compõem a erosão do controle civil, sugerindo o engajamento ativo de civis no processo de formulação de políticas públicas, inclusive na área de Defesa.

Abstract

This article adds to research that warns of democratic recession in Brazil by investigating how the erosion of civilian control over the military has occurred since 2014. Using Beliakova's (2021) systematization of how this erosion occurs, we explore (1) characteristics of military insubordination to civilian power; (2) characteristics of civilian deference to

the military; (3) characteristics of military competition with civilians. Finally, an appeal is made to raise the awareness of decision-makers about their participation in these trends that comprise the erosion of civilian control, suggesting the active engagement of civilians in the process of public policy formulation, including in the area of Defense.

Introdução

O objetivo deste artigo é investigar a erosão da democracia brasileira por meio da erosão do controle civil sobre militares, que representa desafio para a administração Lula-Alckmin nos primeiros 100 dias de governo e para além. Para tanto, será demonstrado o estado da arte da erosão do controle civil em 2023 por meio de evidências que verificam a existência de erosão por insubordinação, por deferência e por competição, de acordo com a argumentação desenvolvida por Beliakova (2021).

Beliakova (2021) argumenta que a erosão do controle civil sobre militares contribui para a erosão da democracia em países do norte e do sul global. Para a autora, a erosão do controle civil aconteceria de três formas: por insubordinação; por deferência; e por competição. O resultado desta erosão, particularmente no século XXI, pode não ser um golpe militar, já que, nesta quadra histórica, democracias morrem de formas diversas, como por meio de processos de *impeachment* apenas políticos, desprovidos de fundamento jurídico, em paralelo a crescentes processos de polarização da sociedade. No entanto, as relações civis-militares, que, em democracias mais consolidadas, funcionam a partir do controle civil, são importantes indicadores da sustentabilidade de uma democracia. Neste artigo, a partir do referido marco oferecido por Beliakova (2021), será investigado o processo de erosão do controle civil sobre os militares no Brasil entre 2014 e 2023, incluindo, portanto, os primeiros 100 dias da administração Lula-Alckmin.

Para Beliakova (2021), a erosão por insubordinação aconteceria quando há reticência militar em seguir ordens de autoridades civis

de forma célere e precisa sobretudo em face de importantes acontecimentos na área da segurança. A erosão por deferência aconteceria quando autoridades civis delegam a militares prerrogativas de tomada de decisão em especial em posições ministeriais de expertise civil. A erosão por competição aconteceria quando militares concorrem para cargos eletivos ou para cargos de natureza política na administração pública, como cargos comissionados, quando militares tentam influenciar a política, seja por chantagem ou por aparições públicas na imprensa para atingir a opinião pública, ou quando militares engajam-se em complôs por golpes levados a cabo ou assessorados e apoiados por eles.

A primeira parte deste artigo explora a erosão por insubordinação explicitada, sobretudo, no dia 08 de Janeiro de 2023, por ocasião da tentativa de golpe de Estado por meio da invasão e da depredação das sedes dos três poderes na Esplanada dos Ministérios em Brasília. A segunda parte explora a erosão por deferência que teria acontecido, particularmente entre 2019 e 2021, quando, de acordo com Schmidt (2022), houve não só aumento sustentado da tendência de contratação de militares para exercerem cargos na administração pública federal, mas também tendo havido aumento do percentual de militares em relação a civis a frente desses cargos. A terceira parte investiga a erosão por competição, que teria ocorrido, em eleições no nível nacional, de forma crescente entre 2014 e 2018 (47%) e entre 2018 e 2022 (73%) (ASSIS, BIROLI & FREITAS, 2022). Por último, são feitas considerações finais.

Erosão por insubordinação

Em democracias mais consolidadas, militares cumprem ordens dadas pelas autoridades civis, implementando-as de forma célere e precisa (BELIAKOVA, 2021). Reportam-se, ainda, a autoridades civis inclusive em questões sensíveis à segurança (Idem). No Brasil, a própria estrutura do Ministério da Defesa demonstra seguir lógica distinta, o que foi consolidado em 10 de Outubro de 2022. Nesta data, o Ministério

da Defesa publicou a Portaria GM-MD n. 5.204, relacionando os cargos privativos de oficiais gerais das três forças singulares tanto nas forças em si, quanto fora, como no próprio Ministério e no Gabinete de Segurança Institucional. Na prática, grande parte das principais chefias do Ministério da Defesa passou a ser privativa de oficiais gerais das três forças.

Àquela altura, o Ministro da Defesa em si era um oficial general do Exército, o general Paulo Sérgio Nogueira. Entre 1999, ano de fundação do referido Ministério, e 2018, todos os Ministros da Defesa haviam sido civis. Em 2018, o então Presidente Michel Temer nomeia pela primeira vez um general do Exército para ocupar o cargo, o general Silva e Luna, que, durante o governo Bolsonaro-Mourão, veio a ocupar os cargos de diretor-geral da hidrelétrica de Itaipu, entre 2019 e 2021, e de Presidente da Petrobrás, entre 2021 e 2022. Durante a administração Bolsonaro-Mourão, somente generais do Exército ocuparam o cargo de Ministro da Defesa. Foram eles: o general Fernando Azevedo e Silva, entre 2019 e 2021, General Braga Netto, entre 2021 e 2022, e o General Paulo Sérgio Nogueira, que ocupou o cargo em 2022 após deixar o posto de Comandante do Exército.

O General Fernando Azevedo havia sido assessor para assuntos militares do Presidente do STF na ocasião do tuíte do general Villas Boas em 2018 que será explorado mais adiante. O General Braga Netto, posteriormente candidato à vice-Presidência ao lado de Bolsonaro em 2022, havia sido interventor federal na segurança pública do Rio de Janeiro durante o governo Temer. Foi durante seu comando à frente da intervenção, por exemplo, que houve o assassinato político da vereadora Marielle Franco. Nota-se que há uma continuidade nas lideranças militares que ocupavam cargos de relevância política entre os governos Temer e Bolsonaro-Mourão. Nesse sentido, é possível inferir que o governo Temer foi, de fato, uma ponte para o futuro entre governos civis e um governo de composição civil-militar.

Esse protagonismo não só em temas de Defesa, como será explorado posteriormente, reflete e sinaliza a erosão do controle civil sobre mi-

litares, bem como a erosão da democracia no Brasil. Embora o V-Dem afirme que, entre 2021 e 2022, a autocratização do Brasil teria estagnado antes que a democracia ruísse inteiramente, os relatórios da instituição também afirmam que, entre 2016 e 2022, houve um aumento significativo e substancial, por exemplo, da censura governamental da mídia no país, o que teria ocorrido com padrão semelhante em Hong Kong e Afeganistão (DEMOCRACY REPORT, 2023, p. 6; DEMOCRACY REPORT, 2022, p. 21). O relatório do V-Dem de 2022 afirma, ainda, que representa indicador de recessão democrática o incentivo do então Presidente Bolsonaro para que seus apoiadores saíssem às ruas em momentos como o 7 de Setembro de 2021 para apoiar demandas anti-democráticas, incluindo a remoção de todos os ministros da suprema corte e uma intervenção militar (DEMOCRACY REPORT, 2022, p. 26). O relatório de 2022 chega a inserir o Brasil entre os cinco países mais autocratizantes do mundo, ao lado de Hungria, Polônia, Sérvia e Turquia:

For example, polarization in Brazil started rising in 2013 and reached toxic levels with the electoral victory of far-right President Jair Bolsonaro in 2018. Since taking office, Bolsonaro has joined demonstrators calling for military intervention in Brazil's politics and the closure of Congress and the Supreme Court. Moreover, he has promoted a large-scale militarization of his government and public distrust in the voting system (DEMOCRACY REPORT, 2022, p. 33).

Infere-se, assim, que o Brasil passou por anos de extrema vulnerabilidade da democracia e que a militarização em larga escala do governo erodiu o controle civil, comprometendo a saúde do regime democrático no país. É, nesse sentido, improvável que houvesse uma profusão de exemplos de insubordinação militar durante o governo Bolsonaro-Mourão. No entanto, na primeira semana de governo Lula-Alckmin, observamos sinais de insubordinação que teriam levado, por exemplo, à demissão do Comandante do Exército, general Arruda. É importante salientar, ainda, que a insubordinação não é algo trivial no âmbito mi-

litar. As Forças Armadas são regidas pelos princípios de hierarquia e disciplina, de forma que a cadeia de comando deve ser preservada por todos os componentes das forças. Também é relevante enfatizar que o comandante supremo, o Presidente da República, deve exercer suas prerrogativas de forma que a cadeia de comando seja implementada. Nesse sentido, o comandante supremo deve comandar para que suas ordens sejam implementadas. Se o comandante supremo tratar as Forças Armadas como ente político, haverá desorganização da cadeia de comando, o que abrirá portas para o desrespeito à hierarquia e à disciplina sobretudo na relação entre os comandantes das três forças singulares, o ministro da Defesa e o Presidente da República.

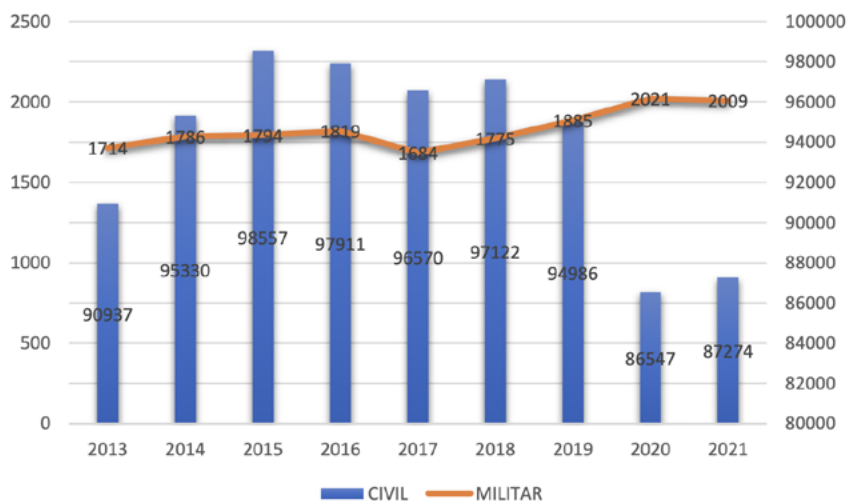
Se o Comandante do Exército ou comandantes de organizações militares do Exército não respeitaram ordens de civis, por exemplo, no dia 08 de Janeiro de 2023, por ocasião da tentativa de golpe de Estado por meio da invasão das sedes dos três poderes na Esplanada dos Ministérios em Brasília, houve, indubitavelmente, um caso de erosão do controle civil por insubordinação. Contudo, o cenário que se desenhava desde a transição ajuda a explicar a dificuldade de se compreender a subordinação militar ao poder civil, ou a dificuldade de se compreender a cadeia de comando que subordina o poder militar aos representantes do poder civil.

Em 09 de Dezembro de 2022, a chapa Lula-Alckmin adiantou-se na nomeação do Ministro da Defesa sem que houvesse a apreciação do tema por um Grupo de Transição (GT) que estivesse investigando o estado da arte das questões de Defesa no Brasil, como foi feito em todas as demais áreas, incluindo a inteligência estratégica. Logo em seguida, os Comandantes das três forças singulares foram anunciados. A ausência de um GT de Defesa pode ter oferecido aos militares a impressão de que temas de Defesa seriam tratados no governo Lula-Alckmin como temas estritamente militares, já que o novo Ministro da Defesa, José Múcio Monteiro, civil, seria apenas mediador entre as posições das Forças e o Presidente da República.

Sendo assim, a sinalização política era de que Múcio não seria parte da cadeia de comando que submete militares ao controle civil, mas um representante político dos temas militares perante a Presidência da República. Não é difícil entender, portanto, o papel relativamente pouco incisivo, ao menos publicamente, que Múcio teria tido perante o episódio do 08 de Janeiro de 2023, que oferecia exatamente oportunidade para que fosse evitada insubordinação oferecendo-se, ao lado do Presidente Lula, diretrizes para o exercício do monopólio legítimo do uso da violência por parte das Forças Armadas em face de uma questão absolutamente sensível à segurança. Assim, diante de um Ministério da Defesa militarizado, desenhado em Outubro de 2022, e com a ausência política de uma cadeia de comando forte, o que teria sido elaborado propositalmente no sentido de gerar uma transição mais sutil de um governo militarizado para um governo majoritariamente civil, é compreensível que os militares tenham-se sentido à vontade para, por exemplo, proteger a entrada da polícia no acampamento em frente ao Quartel-General do Exército, no Setor Militar Urbano em Brasília, após a dispersão dos atos violentos de 08 de Janeiro de 2023, ou mesmo para evitar posições ofensivas em relação à multidão que adentrava, por exemplo, o Palácio do Planalto.

Erosão por deferência

Em democracias mais consolidadas, civis dominam o processo de tomada de decisões em política pública: o governo, sobretudo em posições ministeriais, é composto por civis, o *expertise* civil em segurança informa a formulação de política pública e o poder de tomada de decisões está nas mãos de civis (BELIAKOVA, 2021). Schmidt (2022) demonstra que, no Brasil, especialmente a partir de 2019, houve uma tendência de aumento sustentado do número de militares na composição da administração pública federal, o que ocorreu em termos absolutos e relativos, conforme o gráfico a seguir:



Fonte: Schmidt (2022)

No que diz respeito, por exemplo, ao exercício de cargos de direção em instituições federais de ensino superior, o número quase triplicou desde os anos do governo Dilma Rousseff até os anos do governo Bolsonaro, com um aumento significativo já no governo Temer. Foi de uma média de 11 cargos de direção ocupados nessas instituições entre 2013 e 2016 para 20 em 2017 e para 32 em 2021 (SCHMIDT, 2022). O número quase triplicou também em funções de direção e assessoramento superior, indo de 303 em 2013 para 349 em 2018, atingindo 683 em 2021.

Rodrigues, Fedatto & Kalil (2021) demonstram como isso ocorreu no Ministério da Saúde durante a pandemia de COVID-19. Os autores fazem uma revisão de literatura sobre os motivos da militarização do Ministério da Saúde durante a pandemia e notam que, embora não tenha havido a securitização da COVID-19 por parte das autoridades em nível federal, ainda assim houve militarização da gestão da resposta. Ou seja, embora as autoridades federais não tenham tratado o vírus como uma ameaça existencial ao país, a gestão da saúde no período foi militarizada. Rodrigues, Fedatto & Kalil (2021) reconhecem, então, que a militarização da gestão da saúde pública durante a pandemia em nível federal decorre da erosão por deferência, ou seja, da erosão do controle civil no país pela deferência que autoridades eleitas fazem a militares.

A deferência a militares foi, em geral, intensa na administração pública federal particularmente entre 2019 e 2022. Pode-se inferir que teria influenciado essa tendência a formação militar do Presidente e do Vice-Presidente que, como veremos na seção a seguir, *per se* já sinaliza para a erosão por competição do controle civil sobre militares e, conseqüentemente, da democracia. Conforme Castro (1990) explica, a formação militar, sobretudo no Exército Brasileiro, enseja a percepção de que há uma dicotomia entre o civil e o militar que enseja um consenso castrense de que o militar seria ideologicamente isento e tecnicamente superior ao civil. Além disso, a persistência do ensino inspirado na Doutrina de Segurança Nacional, que insiste em oferecer aos militares papéis em temas de segurança e de desenvolvimento, geraria a ilusão de que militares são formados para trabalhar em ambos os campos e para salvaguardar o interesse nacional de maneira perene. Soma-se a isso a tendência, sobretudo do pós-Guerra Fria, de formação de militares em cursos de administração em instituições como a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o ensino militar nas academias (Academia Militar das Agulhas Negras, Academia da Força Aérea e Escola Naval) cujos diplomas nos Cursos de Formação de Oficiais ganharam, em 2018, equivalência ao título de Administrador.

Nesse sentido, é possível denominar a percepção que o militar brasileiro tem de si: o coringa da administração pública brasileira. Se o militar é adestrado para pensar a segurança e o desenvolvimento, para exercer cargos administrativos em geral de forma, em tese, ideologicamente isenta e tecnicamente superior ao civil, salvaguardando perene o interesse nacional acima de qualquer inclinação individual, ele caberia em toda e qualquer função da administração pública. Como argumentam Andrade, Nogueira e Lotta (2021), contribuíram ademais para a militarização da administração pública entre 2019 e 2022 ‘a falta de um partido estruturado e de quadros conservadores qualificados para preencher postos no governo Bolsonaro’ e ‘a crise de legitimidade das instituições democráticas em função da Operação Lava-Jato, do *impeachment* e da crise econômica, o que abriu caminho para que forças

que estavam fora do *status quo* político pudesse ascender'. Os autores afirmam que a politização das Forças Armadas também seria um fator que contribuiu para essa militarização. No entanto, diante da projeção que os militares fazem de si, é possível afirmar que, independente de apoiar politicamente o governante, os militares dificilmente hesitariam em imiscuir-se na administração pública federal diante do contexto social, político e econômico descrito.

Para trabalhar na administração pública federal, os militares da ativa necessitam de autorização expressa dos Comandos das Forças que os abrigam. Diante do aumento expressivo em termos absolutos e relativos do número de militares em cargos de natureza civil na administração pública federal a partir de 2019, é possível inferir a existência de uma mentalidade castrense que considera não somente oportuno, mas também conveniente que os militares ocupem cargos de natureza civil no governo federal. Como coringas da administração pública federal, eles seriam guardiões do interesse nacional, sendo, então, tipos supostamente ideais de servidores públicos.

Erosão por competição

Em democracias mais consolidadas, onde há maior controle civil sobre militares, militares tendem a não concorrer em eleições ou por cargos na administração pública, tendem a não tentar influenciar a política por meio de chantagem ou desafiando o governo e influenciando a opinião pública (aparições na mídia, notas à imprensa, etc), além de tenderem a não participar de complôs e de não tentarem executar ou apoiar golpes de Estado (Beliakova, 2021). Quando há ocorrência desses comportamentos, há erosão do controle civil por competição e, consequentemente, erosão da democracia.

Entre 2014 e 2018, houve o início de uma tendência significativa de erosão por competição no Brasil. Enquanto os principais candidatos às eleições em âmbito federal de 2014 eram civis, em 2018, a chapa eleita para a Presidência e a Vice-Presidência da República do Brasil era

liderada, respectivamente, por um capitão do Exército Brasileiro, Jair Bolsonaro, e por um general do Exército Brasileiro, Hamilton Mourão. Ambos utilizavam suas patentes, por exemplo, nas descrições de suas mídias sociais. Além disso, entre 2014 e 2018, houve um aumento de 47% das candidaturas militares para cargos no nível federal. Entre 2018 e 2022, o aumento foi ainda maior, chegando a 73% (ASSIS, BIROLI & FREITAS, 2022).

Além da ampliação do número de militares concorrendo para cargos eletivos no nível federal, há também, sobretudo desde 2018, inúmeros casos de erosão por competição a partir de, por exemplo, declarações em mídias sociais com vistas não somente a influenciar a opinião pública, mas também no sentido de influenciar decisões, por exemplo, do poder judiciário. Este é o caso dos tuítes do general Villas Boas, em 2018, por ocasião das vésperas do julgamento, no Supremo Tribunal Federal, do *habeas corpus* do então ex-Presidente Lula da Silva, que acabou preso e retirado da corrida presidencial em que a chapa militar Bolsonaro-Mourão saiu vencedora. Em Castro (2021, p. 182), Villas Boas assume que sabia que, com os tuítes, aproximava-se “ao limite do aceitável”. Após sugerir, no primeiro tuíte, que, caso votassem a favor do *habeas corpus* do então ex-Presidente Lula, os Ministros estariam tendo ganhos individuais, Villas Boas, no segundo tuíte, assegurava “à Nação que o Exército Brasileiro julga compartilhar o anseio de todos os cidadãos de bem de repúdio à impunidade e de respeito à Constituição, à paz social e à Democracia, bem como se mantém atento às suas missões institucionais”.

Ainda em Castro (2021), o general Villas Boas explica que havia duas audiências para aquela mensagem: a externa e a interna. Revela que, internamente, os militares “compartilhavam de ansiedade semelhante” à “indignação que tomava conta da população”, o que considerava possível de ser aferido em decorrência “do aumento das demandas por uma intervenção militar” (CASTRO, 2021, p. 186). Assim, é possível inferir que o Exército, àquela altura, estava composto por um corpo que se alinhava a pedidos de golpe de Estado e que, ao se preocupar com

“as consequências do extravasamento da indignação que tomava conta da população” posicionando-se ao lado de parcela do povo brasileiro e, conseqüentemente, contrário à outra parcela significativa, o então Comandante do Exército sinalizava para a disposição ao menos de parte da Força em apoiar um golpe de Estado na forma, inclusive, de uma intervenção militar, além de ter potencialmente chantageado o poder judiciário às vésperas da votação que mudaria os rumos das eleições de 2018, bem como influenciando a opinião pública no sentido político que então lhe convinha. O caso dos tuítes do general Villas Boas, em 2018, é paradigmático da erosão por competição. Embora seja um caso importante, não aconteceu no vácuo.

Há, ainda, casos em que militares utilizavam aparições públicas ou mensagens à sociedade para sugerir a existência de um dever cívico militar de *impor* soluções políticas com as quais concordassem. Este é o caso do próprio general Mourão que, por exemplo, em 2017, afirmava que, se as instituições não resolvessem “o problema político” do Brasil, “nós [os militares] teremos que impor isso”. A sugestão de que a ruptura da ordem constitucional para fins políticos seria plausível era reafirmada, ainda, a cada aniversário do golpe de 1964, durante a gestão Bolsonaro-Mourão, em que, na ordem do dia, o Comandante do Exército e/ou outras autoridades no âmbito do Ministério da Defesa comemoravam institucionalmente a data. Em 2022, a ordem do dia do general Braga Netto, então Ministro da Defesa que viria a ser candidato à vice-Presidência no mesmo ano ao lado de Bolsonaro, carregava mensagem afirmando que o golpe de 1964 teria fortalecido a democracia no Brasil.

Andrade, Nogueira & Lotta (2021) lembram, ademais, do caso dos postos ocupados por militares no alto comando das estatais do governo federal: “dez vezes mais do que no governo Temer”.

Essa tendência também é sentida em outros níveis hierárquicos: desde 2013, o governo passou de uma média de 1,3% de militares em 8 ministérios (a Defesa não faz parte desse cálculo) a uma média de 4,7% de militares em 14 ministérios e na Presidência em setembro de 2020. Se antes

o ministério com mais militares era o da Infraestrutura (com 4,5%) em 2020 essa posição é ocupada pela própria Presidência (com 15,1%). Meio ambiente e Saúde estão entre os cinco mais militarizados, com 8,3% e 7,3%, respectivamente (ANDRADE, NOGUEIRA & LOTTA, 2021).

Assim, nota-se que, além de denotar erosão por deferência, a ocupação de cargos ministeriais e em estatais por militares também denota erosão por competição, afinal, para ocupar esses cargos com funcionários militares, civis foram deixados de lado em que pese a natureza civil da *expertise* dos cargos. Se, da perspectiva militar que fundamenta a formação do Comandante-em-Chefe e do Vice-Presidente entre 2019 e 2022, os militares são tipos-ideais de funcionários públicos com formação melhor do que a formação civil, capacitados para atuar na gestão de temas que vão da segurança ao desenvolvimento, além de supostamente terem a pátria acima de inclinações individuais, os militares sempre serão escolhidos em concorrência com civis. Pode-se, nesse sentido, cogitar se o embarque no governo somente não foi ainda maior, porque haveria, entre os Comandos das três forças singulares, preocupações, por exemplo, com o suprimento de pessoal para as atividades cotidianas das organizações militares.

Considerações finais

Desde 2014, o Brasil enfrenta uma tendência à retração democrática. A militarização da política é uma das evidências deste processo. Essa militarização representa a erosão do controle civil sobre militares, o que gera a erosão da democracia. Neste artigo, exploraram-se casos que comprovam a erosão do controle civil por insubordinação, por deferência e por competição entre 2014 e 2023 no Brasil.

Nos primeiros 100 dias do governo Lula-Alckmin, nota-se que, caso não haja maior voluntarismo no exercício do papel de comandante supremo das Forças Armadas pela Presidência da República representada pelo Ministro da Defesa, poderão haver dificuldades, como episódios de

insubordinação, para a implementação da cadeia de comando e para a preservação das instituições democráticas sobretudo em casos de desafios extremos para a segurança, como foi a tentativa de golpe de 08 de Janeiro de 2023. Em 2019, por sua vez, houve a cristalização e a aceleração de uma tendência de deferência a militares com a indicação destes para compor cargos civis na administração pública em quantidade absoluta e relativamente maior do que nos anos anteriores, em que pese a tendência de aumento desde ao menos 2016. Percebeu-se, sobretudo entre 2019 e 2022, que militares veem-se como coringas da administração pública federal. Já desde 2014, há uma tendência de competição entre civis e militares por cargos políticos, de caráter eletivo e comissionado, o que representa desafio para a sustentabilidade do controle civil e da democracia no Brasil.

Para que haja mudança nessas tendências, é imperativa a conscientização dos representantes do povo para que se engajem em comportamentos ativos, pró-ativos, conscientes e mais construtivos para a democracia no âmbito do controle civil sobre militares. É fundamental, ainda, a participação de civis em temas de Segurança e Defesa na administração pública federal, no sentido de implementar a mentalidade do controle civil especialmente na Presidência da República e no Ministério da Defesa. É, portanto, oportuno que se ofereçam oportunidades para que os especialistas civis da Segurança e da Defesa ganhem papel no debate público e ofereçam a chance de o Brasil superar os desafios profundos que se apresentam à sua democracia.

Referências

ANDRADE, D. P.; NOGUEIRA, F. A.; LOTTA, G. **Missão dada é missão cumprida: management militar no governo Bolsonaro.** Jornal Estadão, 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/missao-dada-e-missao-cumprida-management-militar-no-governo-bolsonaro/> Acesso em 31 de Março de 2023.

ASSIS, P. P.; BIROLI, F.; FREITAS, V. G. **Sobrerrepresentados: os candidatos policiais e militares nas eleições 2022.** Portal Jota, 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/>

opinioao-e-analise/artigos/sobrerrepresentados-os-candidatos-policiais-e-militares-nas-eleicoes-2022-06092022 Acesso em 31 de Março de 2023.

BELIAKOVA, P. Erosion of Civilian Control in Democracies: a Comprehensive Framework for Comparative Analysis, **Comparative Political Studies**, 2021, p. 4.

CASTRO, C. **O espírito militar**: um estudo de antropologia social na Academia Militar das Agulhas Negras. Editora Zahar, 1990.

_____. **General Villas Bôas**: conversa com o comandante. *Rio de Janeiro*, Editora FGV, 2021, p. 152- 153.

Democracy Report, 2022.

Disponível em: https://www.v-dem.net/documents/19/dr_2022_ipyOpLP.pdf Acesso em: 31 de Março de 2023.

Democracy Report, 2023. Disponível em:

https://www.v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf Acesso em: 31 de Março de 2023.

RODRIGUES, T. M. S. ; FEDATTO, M. S. ; KALIL, M. A. C. COVID-19 y la militarización del estado en Brasil. **Revista UNISI**, v. 56, p. 33-50, 2021.

SCHMIDT, F. H. Nota Técnica n. 58 (Diest): Presença de militares em cargos e funções comissionados do Executivo Federal. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022.

Mariana Kalil é professora de Geopolítica da Escola Superior de Guerra, onde coordena o Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa (PPGSID). mariana.kalil@esg.br | marianakalil@gmail.com

■ A FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER é uma fundação política da República Federal da Alemanha que, naquele país e no plano internacional, vem trabalhando em prol dos direitos humanos, da democracia representativa, do Estado de Direito, da economia social de mercado, da justiça social e do desenvolvimento sustentável.

Os principais campos de atuação da FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER são a formação política, o desenvolvimento de pesquisas aplicadas, o incentivo à participação política e social e a colaboração com as organizações civis e os meios de comunicação.

A FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER está no Brasil desde 1969 e atualmente realiza seu programa de cooperação internacional por meio da Representação no Brasil, no Rio de Janeiro, trabalhando em iniciativas próprias e em cooperação com parceiros locais. Com suas publicações, a FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER pretende contribuir para a ampliação do debate público sobre temas de importância nacional e internacional.

■ Os *Cadernos Adenauer* versam sobre temas de interesse público, relacionados ao desenvolvimento de uma sociedade democrática.

Privilegiam-se artigos que abarcam temas variados nos campos da política, da situação social, da economia, das relações internacionais e do direito.

As opiniões externadas nas contribuições desta série são de exclusiva responsabilidade de seus autores.



adenauer-brasil@kas.de
www.kas.de/brasil