



Marcelo Manzano
Jorge Abrahão de Castro
María José Haro Sly
Raul da Silva Ventura Neto
(organização)

BRASIL

PROBLEMAS ESTRUTURAIS E PERSPECTIVAS DE TRANSFORMAÇÃO



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores



**HUCITEC
EDITORA**

O conceito de indústria cultural explícita a experiência da democracia de massa no capitalismo no século 20, quando havia o controle do transmissor (jornal, rádio, tv e outros) sobre o receptor.

Na atual transição para a Era Digital, as redes sociais assumiram na internet a condição de receptor-emissor, definindo nova idade da indústria cultural e suas conexões no Ocidente entre a desorganização capitalista e o declínio da democracia de massa.

Neste contexto histórico determinado que o Instituto Lula constituiu o qualificadíssimo Grupo de Acompanhamento de Temas Estratégicos (GATE) composto por valiosos estudiosos, gestores, pesquisadores e professores de diferentes instituições na tarefa de contribuir para a melhor compreensão da realidade nacional.

A publicação que chega ao grande público leitor expressa parte importantíssima das tarefas do GATE. Uma homenagem ao sofrido povo brasileiro.

— Marcio Pochmann

Jorge Abrahão de Castro é doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP). Graduado em Estatística pela Universidade de Brasília (UNB) e Analista de Planejamento e Orçamento (APO) aposentado do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Foi membro da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD), diretor da diretoria de Planejamento e da Diretoria de Temas Sociais da SPI/MPOG e diretor da Diretoria de Estudos Sociais (DISOC) do IPEA. Foi professor e pesquisador associado da UNB e professor da Universidade Católica de Brasília (UCB). Faz parte do GATE (Grupo de Acompanhamento de Assuntos Estratégicos), do Instituto Lula.

Marcelo Manzano é economista, doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP). Professor de Economia do Trabalho e de Economia Brasileira na mesma instituição e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT-IE-UNICAMP). Foi coordenador de pós-graduação da FLACSO-Brasil e consultor da OIT e do PNUD, tratando dos temas da informalidade, da precariedade laboral e da análise de políticas públicas.

María José Haro Sty é formada em Sociologia e Ciência Política pela Universidade Federal para a Integração da América Latina (UNILA, Brasil), mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC, Brasil) e mestre em Ciência Política pela a Escola da Rota da Seda da Universidade Renmin, China. Doutoranda em Sociologia pela Universidade Johns Hopkins, EUA, trabalhou no Governo de Tucumán e no Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação da Argentina. É correspondente nos Estados Unidos da Agência de Notícias Telam. Realizou consultorias para o BID e CONICET. Faz parte do GATE (Grupo de Acompanhamento de Assuntos Estratégicos) do Instituto Lula.

Raul Ventura Neto é doutor em Desenvolvimento Econômico pelo IE-UNICAMP na linha de economia regional e urbana. Mestre e bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Pará (UFPA). É professor adjunto da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFPA e professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da e do Programa de Pós-Graduação de Economia da UFPA. Integra os Grupos de Pesquisa Cidades na Amazônia da FAU-UFPA e Dinâmica Agrária e Desenvolvimento Sustentável na Amazônia do Núcleo de Altos Estudos na Amazônia.

Coleção
NOVAS E VELHAS DESIGUALDADES NA ERA DIGITAL

DIREÇÃO DE

Marcio Pochmann
Luís Fernando Vitagliano

Instituto Lula

Presidente de Honra
Luiz Inácio Lula da Silva

Diretoria (2020-2023)

Marcio Pochmann (Presidente)
Paulo Tarciso Okamoto
Tamires Sampaio
Juvanda Moreira Leite
Moisés Selerges

Diretoria (2023-2026)

Ivone Silva (presidenta)
Paulo Tarciso Okamoto
Wellington Messias Damasceno
Tarcísio Secoli
Ana Flávia Marques

Ciclo de Debates

Brasil:

problemas estruturais e perspectivas de transformação

Grupo de Acompanhamento de Temas Estratégicos - GATE

Adhemar Mineiro, Ana Luíza Matos de Oliveira, Ana Paula Guidolin, Bárbara Vallejos Vazquez, Beatrice Fontenelle-Weber, Bruno Lima, Claudio Luís de Camargo Pentead, Emílio Chernavsky, Flavia Vinhaes Santos, Francisco César Pinto da Fonseca, Greiner T. M. Costa, Helga Almeida, Jorge Abrahão, de Castro, Luciana Ballestrin, Marcelo Manzano (coordenador), María José Haro Sly, Matias Rebello Cardomingo, Nilce Aravecchia-Botas, Pietro Borsari, Raul da Silva Ventura Neto, Regina Camargos, Rosemary Segurado

O Instituto Lula detém todos os direitos sobre a versão em português espanhol e inglês desta obra. As edições em espanhol e inglês da obra deverão ter impressos em cada cópia da tradução no verso da página de título (página de direitos autorais) o aviso de direitos autorais de acordo com a convenção universitária de direitos autorais (UCC) conforme segue: Tradução da língua portuguesa edição: “Brasil problemas estruturais e perspectivas de transformação”; editado por Marcelo Manzano, Jorge Abrahão de Castro, María José Haro Sly, Raul da Silva Ventura Neto; Copyright [aviso de direitos autorais fornecido na obra]. Todos os direitos reservados.

The Lula Institute retains all rights to the Spanish and English language version of this work. The Spanish and English language editions of the work shall have printed in each copy of the translation on the verso of the title page (copyright page) the notice of copyright in accordance with university copyright convention (UCC) as follows: Translation from the Portuguese language edition: “Brazil structural problems and prospects for transformation” edited by Marcelo Manzano, Jorge Abrahão de Castro, María José Haro Sly, Raul da Silva Ventura Neto - Copyright [copyright notice as given in the work]. All rights reserved.

BRASIL
PROBLEMAS ESTRUTURAIS
E PERSPECTIVAS DE TRANSFORMAÇÃO



Fundação Perseu Abramo

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

Presidente

Paulo Okamoto

Vice-presidenta

Vívian Farias

Diretoria

Elen Coutinho, Naiara Raiol, Alberto Cantalice, Artur Henrique, Carlos Henrique Árabe, Jorge Bittar, Valter Pomar, Virgílio Guimarães

Conselho editorial

Albino Rubim, Alice Ruiz, André Singer, Clarisse Paradis, Conceição Evaristo, Dainis Karepovs, Emir Sader, Hamilton Pereira, Laís Abramo, Luiz Dulci, Macaé Evaristo, Marcio Meira, Maria Rita Kehl, Marisa Midori, Rita Sipahi, Silvio Almeida, Tássia Rabelo, Valter Silvério

Coordenador editorial

Rogério Chaves

Assistente editorial

Raquel Costa

Tradução dos originais em inglês: Aline Scátola
Preparação editorial e revisões: Angélica Ramacciotti
Coordenação editorial: Rogério Chaves

Fundação Perseu Abramo
Rua Francisco Cruz, 234 – Vila Mariana
04117-091 São Paulo – SP
Fone: (11) 5571 4299
www.fpabramo.org.br

BRASIL

problemas estruturais e perspectivas de transformação

*Marcelo Manzano
Jorge Abrahão de Castro
María José Haro Sly
Raul da Silva Ventura Neto*
(organizadores)

– CICLO DE DEBATES –

Hucitec Editora
Fundação Perseu Abramo
Instituto Lula
São Paulo, 2023

© Direitos autorais, 2023, da organização de
Marcelo Manzano
Jorge Abrahão de Castro
María José Haro Sly
Raul da Silva Ventura Neto

© Direitos de publicação reservados por

Hucitec Editora Ltda.
Rua Dona Inácia Uchoa, 209
04110-020 São Paulo, SP
Telefone (55 11 3892-7772)
lojahucitec.com.br

Instituto Luiz Inácio Lula da Silva
Rua Pouso Alegre, 21 - Ipiranga
04261-030 São Paulo, SP
www.institutolula.org.br
contato@institutolula.org

Fundação Perseu Abramo
R. Francisco Cruz, 234
04117-020 São Paulo - SP
Telefone (55 11 3892-7772)
fpabramo.org.br

Depósito Legal efetuado.

Direção editorial: MARIANA NADA
Produção editorial: KATIA REIS
Assessoria editorial: MARIANA TERRA
Circulação: ELVIO TEZZA

B83

Brasil : problemas estruturais e perspectivas de
transformação / Marcelo Manzano, Jorge Abrahão de Castro,
María José Haro Sly e Raul da Silva Ventura Neto (orgs.) –
São Paulo : Fundação Perseu Abramo, 2023.

117p. (Coleção novas e Velhas desigualdades na era digital)
ISBN: 978-85-8404-368-2

1. Relações internacionais 2. Política externa 3.
Soberania nacional 4. Mercado de trabalho 5. Desenvolvimento
Sustentável 6. Proteção social 7. Estados híbridos 8.
Desenvolvimento urbano I. Manzano, Marcelo II. Castro,
Jorge Abrahão de III. Sly, María José Haro IV. Ventura Neto,
Raul da Silva

APRESENTAÇÃO GERAL DA COLEÇÃO

Este livro que aqui se apresenta é resultado de um esforço coletivo de especialistas e gestores que associam experiência, profissionalismo e vontade de inovação. Resulta da busca do Instituto Lula em mais uma vez reunir profissionais de excelência para pensar a sociedade brasileira nos seus mais diversos aspectos, provocar e propor soluções para políticas públicas e sociais.

Entre os anos de 2020 e 2023, a Diretoria do Instituto Lula, composta por Marcio Pochmann, Moises Selerges, Thamires Sampaio, Paulo Okamoto e Juvândia Moreira, se propôs a realizar estudos, ampliar o debate e buscar estratégias de modernização da sua visão de mundo. Alicerçado nessa missão, surgiram projetos de formação de quadros, seminários com participação social, articulação com as universidades, grupos de escutas com especialistas e editais de trabalho para pesquisadores. Esse volume de conversas, reuniões, estudos, pesquisas e relatórios agora se convertem numa série de livros que tem como objetivo ajudar a pensar o Brasil do futuro. Muito do que foi feito teve a perspectiva de apresentar novas abordagens para temas que insistem em manter-se na agenda social, política e econômica do Brasil. Para isso, a proposta do Instituto Lula em tratar temas já bastante desgastados que permanecem irresolutos foi propor uma discussão de longo prazo, para vinte anos, ou mais. Não pensar no imediato, mas pensar no longo prazo.

Sintoma do nosso atraso enquanto sociedade é que estamos sempre correndo atrás do emergencial, de que tudo é urgente e que tudo deve ser resolvido agora. Como tentar colocar toda água do reservatório dentro do cano de saída de uma única vez. É preciso, para ter bons resultados, controlar o fluxo, organizar o estoque, pensar no longo prazo e nos gargalos. A coleção que aqui se apresenta e da qual faz parte esse volume tem esse propósito: pensar o Brasil, reconhecer seus problemas urgentes, mas dar tempo ao tempo, controlar a ansiedade de fazer tudo de uma vez e evitar o erro de supor que tudo é urgente, porque, seguindo a máxima do ditado popular: se tudo é urgente, nada é prioritário.

Sabemos que ao definir prioridades, selecionamos a sequência de tarefas, e que obviamente a cada escolha há muitas renúncias. O Instituto Lula insistiu na

necessidade de que essas escolhas e preferências se fizessem entre os especialistas, professores, lideranças de movimentos sociais, pesquisadores e os participantes anônimos que nos acompanharam, porque isso faz parte do exercício da liderança. Provocar reações, buscar respostas para tomar as melhores decisões é o papel de uma instituição como o Instituto Lula, subsidiar lideranças com diagnósticos e propostas para que a sociedade brasileira tenha opções de pensamento de longo prazo. Para nós, a doença do ‘curtoprazismo’ precisa ser combatida.

Um segundo eixo de trabalho adotado e que vai ficar evidente nas leituras da presente coleção em que essa apresentação perpassa é o fato de considerarmos as mudanças para uma nova Era Digital. Consideramos que a transição da sociedade industrial, que concentrava empregos, riquezas e inovação na área da indústria tem dado sinais de esgotamento e que desponta, como substituição a isso, um período de mudanças associadas a informatização dos serviços e incorporando iniciativas de inteligência artificial que chamaremos de Era Digital.

Como as plataformas de serviços digitais, o incremento do celular, toda a economia em torno do mundo da internet, dos sites e aplicativos foi capaz de fazer uma verdadeira revolução na forma com que nos comunicamos, na forma com que transmitimos informações e também nas formas de organização e circulação de pessoas e produtos? Ter um mapa às mãos com geolocalização em tempo real mudou a logística dos transportes. Assim como ter o aplicativo do banco tirou muitos empregos do caixa. Os totens em lojas de *fast food* dispensam funcionários e transformam o atendimento, assim como organizar os semáforos com inteligência artificial que monitora o trânsito aperfeiçoa os fluxos nas cidades. Todas essas transformações e acelerações apresentam desafios às políticas públicas, aos governos e a própria sociedade civil. Discutir em parte esses impactos tomou conta de alguns dos projetos que cercaram o Instituto Lula esses anos.

O leitor vai encontrar, nessa coleção, da qual esse volume faz parte, análises e desafios para colocar o país em uma rota de aprendizado com essas transformações tendo a plena consciência de que não esgotamos o assunto, pelo contrário: embora 15 volumes propostos para serem publicados representem uma gama de estudos que vai da economia do cuidado a segurança pública, passando pela soberania na era digital ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), discute o sistema de proteção de dados, a questão fiscal e de governo e até a segurança pública e defesa, temos a plena consciência de que é preciso avançar na pesquisa, refinar o entendimento e trabalhar constantemente em longo prazo. Para isso, apresentamos esses estudos em forma de coleção para que mais e mais debates sejam organizados e que, a partir disso, soluções e encaminhamentos sejam propostos e o Brasil finalmente se encontre com o futuro promissor de um país desenvolvido, democrático e socialmente justo que há tantos anos nos é prometido e que constantemente nos é furtado.

Boa leitura! Contem conosco,

Marcio Pochmann

Luís Fernando Vitagliano

SUMÁRIO

11 **Prefácio**, *Luiz Inácio Lula da Silva*

15 **Apresentação**, *os organizadores*

Capítulo 1

19 **Relações internacionais e soberania nacional: uma política externa ativa e transformadora**

Adhemar Mineiro, María José Haro Sly, Luciana Ballestrin

Capítulo 2

33 **Estrutura produtiva e transição ecológica**

Beatrice Fontenelle-Weber, Emílio Chernavsky, Marcelo Manzano, Matias Cardomingo

Capítulo 3

51 **Mercado de trabalho no Brasil: velhos e novos problemas, imensos desafios**

Regina Camargos, Bárbara Vásquez, Flávia Vinhaes, Pietro Borsari

Capítulo 4

67 **Proteção social no Brasil: avanços, limites e possibilidades**

Ana Luíza Matos de Oliveira, Ana Paula Guidolin, Jorge Abrahão de Castro

Capítulo 5

- 89 O Estado híbrido como a forma contemporânea do Estado de exceção

Cláudio Penteado, Francisco Fonseca, Greiner Costa, Helga de Almeida, Rosemary Segurado

Capítulo 6

- 105 Cidades na retomada de um projeto de desenvolvimento: alguns pontos para inclusão e reflexão

Nilce Aravecchia-Botas, Raul da Silva Ventura Neto, Bruno Lima

- 115 As autoras e os autores

PREFÁCIO

Em tempos de negacionismo, da utilização da mentira como estratégia política e de ataques à ciência, à pesquisa e à educação – sobretudo à universidade – nada melhor que uma poderosa ferramenta chamada Conhecimento. Só o conhecimento é capaz de fazer frente ao obscurantismo que o obscurantismo que o governo de 2019 a 2022 tentou nos impor a qualquer custo.

Nenhum país do mundo se desenvolveu sem investimento maciço em educação. Mas a educação, embora dever do Estado, não deve se limitar a ele. Cabe a todas e a todos os interessados na construção de um Brasil mais justo ajudar a fazer do conhecimento um bem cada vez mais acessível à população brasileira.

É esse o sentido da série *Novas e Velhas Desigualdades na Era Digital*. São ao todo 15 livros, frutos dos Ciclos de Debates Formativos desenvolvidos pelo Instituto a partir da aproximação com mais de 200 produtores de pensamento e intelectuais experientes na formulação de políticas públicas brasileiras.

A série faz parte de um dos eixos de trabalho do Instituto Lula, encarregado de analisar as novas desigualdades na chamada era digital. Ela parte da constatação de que o mundo passa por uma mudança profunda, na qual as tecnologias digitais de informação reestruturaram a sociedade e o próprio Estado, exigindo novos esforços na construção de políticas públicas que façam frente a essas desigualdades.

Os livros contemplam temas fundamentais para o futuro do Brasil na era digital, tais como trabalho e renda, meio ambiente, democracia e representatividade, assistência social e políticas públicas, entre outros.

Por trás de cada um dos 15 livros existe muito trabalho. Um trabalho que nasce do esforço coletivo e do amplo diálogo, mas que, antes de tudo, tem como ponto de partida uma história de amor pelo Brasil e pelo povo brasileiro construída ao longo de duas décadas.

O Instituto Lula nasceu da necessidade de luta e da vontade de mudança. Cabe lembrar que após as eleições de 1990, uma onda de desânimo se abateu sobre o país. O Partido dos Trabalhadores (PT) era, já naquele momento, a principal

referência da oposição, mas tínhamos pouca estrutura que nos permitisse dialogar com a população.

Eram tempos difíceis para a oposição. Ainda mais uma oposição que tinha origem na luta dos trabalhadores. Havia dificuldade para furar os bloqueios da grande mídia, que queria nos colocar às margens da história. Mas eram também tempos férteis para a busca de soluções para os grandes desafios do país.

Podíamos ter nos acomodado com a catástrofe que foi o governo Collor. Mas sabíamos que não era razoável cruzarmos os braços enquanto as coisas ruíam. Foi então que, contra todas as dificuldades, criamos o Governo Paralelo.

Era imperativo enfrentar os aventureiros que compunham o núcleo do governo Collor. Demonstrar que era possível fazer de outra forma, e até mesmo apontar caminhos. Convocamos especialistas, elaboramos políticas e mostramos que não apenas tínhamos propostas, mas que sabíamos como governar para todos, com atenção especial voltada para a parcela mais necessitada do povo brasileiro.

Dessa experiência do Governo Paralelo nasceu, em 1993, o Instituto Cidadania. Ali reunimos pessoas, especialistas das mais diversas áreas, que tinham uma importante contribuição a dar no combate às desigualdades.

Nosso segredo era que tínhamos, além dos melhores cérebros, grandes corações comprometidos com o povo brasileiro. Isso explica por que o Instituto Cidadania foi o berço de projetos como o *Fome Zero*, entre tantos outros.

Algumas das iniciativas formatadas no Instituto Cidadania foram implementadas depois e desenharam a feição dos nossos governos futuros. Na época não sabíamos se – e quando – poderíamos colocar em práticas essas ideias. Podia não ter acontecido, mas sabíamos que se tivéssemos a honra de governar, precisaríamos estar preparados para mudar o Brasil. Esse era o espírito daquela época: esperança, força, comprometimento e responsabilidade.

Em 2011, quando deixei a Presidência da República, o Instituto Cidadania deu lugar ao Instituto Lula, e o que era um espaço para discussão de ideias para o futuro do país teve que lidar com outras preocupações.

O legado dos meus dois governos foi incorporado ao Instituto Lula, e a questão internacional passou a ter um lugar de destaque nas nossas relações institucionais. Construímos pontes nas relações com a África e a América Latina, porque tínhamos muito o que compartilhar.

Alguns podem dizer que se trata de fases distintas: o Instituto Cidadania na oposição, depois o Instituto Cidadania durante os meus dois governos, e finalmente o Instituto Lula após a minha saída da Presidência. Mas eu vejo como uma coisa só: uma instituição que sempre esteve preocupada em reunir esforços, projetos, propostas, ideias para fomentar políticas públicas e com elas transformar o Brasil, melhorar a vida do nosso povo.

No Instituto Lula, após 2010, passamos a organizar, sistematizar e preservar a memória dos meus governos. Fizemos conversas, viagens, conferências para que o projeto *Fome Zero* fosse replicado no mundo. Um programa de tamanho sucesso

merecia ser estendido a todos os países onde existisse a tragédia da insegurança alimentar. Porque não é possível que em pleno século XXI ainda tenhamos mais de um bilhão de miseráveis no mundo, e que homens, mulheres e crianças continuem morrendo de fome.

Sabemos o muito que fizemos, mas temos consciência do que ainda precisamos e podemos fazer. Queremos que o povo sofrido do Brasil e do mundo tenha o direito ao mínimo de três refeições por dia, para daí em diante caminhar rumo à sua autonomia. Esse é um objetivo que nos move todo dia, nos faz levantar cedo e trabalhar para realizar.

Por isso, mesmo quando perseguiram o meu legado, invadiam o Instituto Lula, me confinaram numa prisão política e me impediram de disputar as eleições de 2018, não perdi a esperança e o entusiasmo. Eu não tinha dúvidas de que a verdade e o amor venceriam o ódio e a mentira.

O fato concreto é que a partir de 2020, quatro anos após o golpe contra a presidenta Dilma, voltamos a trabalhar com ainda mais foco naquilo que nós, do Instituto Lula, sabemos fazer muito bem: buscar soluções para mudar o Brasil, sobretudo no momento de ascensão do fascismo e da tentativa de destruição de tudo o que construímos.

Por tudo isso, é com grande alegria que damos início a essa série de livros. Ela faz parte de um esforço para olhar o Brasil na perspectiva do futuro. É fundamental olharmos para a frente. Ver o que o século XXI apresenta de desafios e oportunidades. Desenhar as políticas públicas para as novas gerações. Continuar a fazer mais e melhor, aprendendo com o passado e sempre atentos às mudanças.

Temos muito o que reconstruir. Precisamos erguer novamente os alicerces do futuro. Contamos com vocês, leitores e leitoras, para essa missão.

Luiz Inácio Lula da Silva

Presidente da República do Brasil

APRESENTAÇÃO

O presente livro reúne artigos que expressam algumas das várias temáticas que foram debatidas no âmbito do Grupo de Acompanhamento de Temas Estratégicos (GATE), do Instituto Lula, ao longo dos anos de 2020, 2021 e 2022. Provocados a observar e discutir a *dinâmica das estruturas*, isto é, os sinais de inflexões ou aprofundamento de tendências de longo prazo e seus impactos nas várias dimensões da vida brasileira, os quase 30 pesquisadores que compõem ou que passaram pelo GATE se subdividiram em torno de diferentes eixos temáticos, aos quais correspondem cada um dos capítulos desse livro.

Em uma América Latina diversa e em um país onde a conjuntura é dramaticamente saliente e acidentada, quanto mais sob o governo disruptivo e ultraliberal de Jair Bolsonaro, talvez um dos maiores desafios do GATE tenha sido manter o olho no horizonte enquanto o solo se movia sob os pés. Muitos temas foram discutidos em seminários internos periódicos, alguns com a participação valorosa de especialistas convidados, de onde se pode extrair o conteúdo para a produção de uma série de boletins e livretos, que serviram de ponto de apoio para a produção dos artigos deste livro.

No primeiro capítulo, dedicado à discussão sobre relações internacionais e soberania nacional, os pesquisadores Adhemar Mineiro, María José Haro Sly e Luciana Ballestrin refletem sobre o que seria uma política externa ativa e transformadora a partir do cenário de terra arrasada decorrente da desastrosa gestão externa do governo Bolsonaro, marcada pela ruptura diplomática, a erosão democrática e a subordinação internacional do Brasil. Diante de um contexto internacional também muito difícil e desafiante — que registrou crises econômica e sanitária e conflitos militares que abalaram profundamente a ordem internacional — os autores concluem indicando algumas estratégias que teriam o condão de recolocar o país

no curso de uma inserção externa menos dependente, ativa, soberana e mais claramente integrada às demais nações da América Latina e ao Sul global como um todo.

No segundo capítulo, os pesquisadores Beatrice Fontenelle-Weber, Emílio Chernavsky, Marcelo Manzano e Matias Rebello Cardomingo apresentam um conjunto de questões relativas ao debate sobre a estrutura produtiva brasileira em face da urgência da transição ecológica. No artigo, salientam a importância dos investimentos em infraestrutura neste processo de retomada do desenvolvimento, destacando o papel estratégico e incontornável do setor estatal perante a tibieza demonstrada pelas experiências de parceria com o setor privado nas últimas décadas. Além disso, destacam que os desafios da reindustrialização não apenas devem buscar reconectar o país à trajetória de crescimento com distribuição de renda, mas que também devem incorporar uma nova perspectiva de desenvolvimento que tenha as questões do meio ambiente, da transição ecológica e da participação popular como princípios centrais e norteadores.

O mercado de trabalho brasileiro é o tema central do terceiro capítulo, de autoria de Regina Camargos, Bárbara Vásquez, Flávia Vinhaes e Pietro Borsari. Herdeiro de mais de 300 anos de escravidão negra e moldado sob um padrão de desenvolvimento capitalista, periférico e subordinado, nosso mercado de trabalho mantém-se muito heterogêneo, desestruturado e perpassado por múltiplas formas de desigualdades — embora em alguns momentos da história, a intervenção estatal na economia e nas relações de trabalho, conseguiu estruturar uma parcela da força de trabalho, estendendo-lhe uma série de direitos e garantindo-lhe as condições mínimas necessárias de sobrevivência digna e organização coletiva.

Entretanto, a descontinuidade dos projetos de desenvolvimento socioeconômico sustentáveis soberanos e distributivistas e as frequentes rupturas da ordem democrática impediram mudanças sistêmicas virtuosas no mercado de trabalho brasileiro. Como demonstram os autores, nas últimas quatro décadas, em um contexto de inserção passiva do país na globalização financeira, de desindustrialização, de captura do Estado pelo capital rentista e de prevalência de políticas econômicas neoliberais, não só a heterogeneidade do mercado de trabalho se aprofundou, como em diversos aspectos houve regressão à desestruturação. Para interromper esse quadro desolador e antidemocrático, os autores concluem apontando diretrizes para a construção de novas bases regulatórias e civilizatórias para o mercado de trabalho, o que desde logo implicaria em retomar as bases institucionais que estavam inscritas na Constituição de 1988, sob um novo governo democrático e popular.

No quarto capítulo, sobre as “dimensões das políticas sociais”, Ana Luíza Matos de Oliveira, Ana Paula Guidolin e Jorge Abrahão de Castro propõem que as políticas sociais, em cada momento histórico, refletem os resultados das lutas políticas travadas no interior da sociedade e do Estado. Nessa perspectiva, os autores analisam as políticas sociais brasileiras no decorrer do tempo para entender o momento atual, quando essa política se vê em dificuldades no mundo e, mais ainda, no Brasil. O texto, por sua vez, foi estruturado em três partes. Na primeira procura-se

fazer uma breve discussão sobre as políticas sociais e demarcar alguns conceitos que são úteis à análise histórica. Na segunda, faz-se a descrição e a análise da evolução histórica das políticas de proteção social, detalhadas em três políticas específicas: previdência, saúde e assistência. Por último, nas considerações finais se realiza uma síntese das políticas e uma análise geral do movimento da proteção social e suas perspectivas futuras.

O provocativo conceito de “Estado híbrido” é o tema que anima o quinto capítulo. Cláudio Penteadó, Francisco Fonseca, Greiner Costa, Helga de Almeida e Rosemary Segurado se propõem a investigar e compreender a natureza desta nova conformação de Estado que se caracterizaria em primeiro lugar pela ausência ou precariedade de arenas de contestação suficientemente abertas, livres, relativamente justas e com participação amplificada, possibilitando disputas minimamente democráticas entre as forças políticas. De acordo com os autores, no Brasil e no mundo percebe-se um processo de tensionamento institucional — estratégica política de estressar as instituições por meio de desobediência, irregularidades constantes e conflitos criados artificialmente — caracterizando a hibridização da política, ou seja, a convivência de dispositivos discricionários e autoritários em meio à vigência parcial de regras democráticas. O Estado híbrido seria, nessa perspectiva, uma forma rediviva e contemporânea do Estado de exceção, que, em muitos sentidos, representa a experiência do Brasil pós-golpe de 2016 e, em especial, após a eleição de 2018, quando o próprio processo eleitoral foi claramente híbrido.

Já os urbanistas e professores Nilce Aravecchia, Raul Ventura Neto e Bruno Lima se dedicam, no sexto capítulo, a repensar o desenvolvimento brasileiro pelo prisma das redes urbanas brasileiras. A partir do diagnóstico de que a urbanização no Brasil foi parte da dinâmica que concentrou renda e riqueza e que a regressão produtiva que vem ocorrendo desde a década de 1990 vem acentuando e aprofundando desigualdades históricas levam ao grave quadro, que se manifesta na degradação ambiental, no esvaziamento populacional de grandes áreas nas frentes do agronegócio, na precariedade habitacional das grandes e médias cidades, e na dificuldade de acesso dos mais pobres a serviços públicos de qualidade. Para reverter esse processo e transitar para um desenvolvimento territorial que tenha por objetivo a integração nacional e social, os autores salientam que, além da fundamental recuperação da faculdade planejadora do Estado, será imprescindível um plano de reestruturação da rede urbana, articulado o desenvolvimento das forças produtivas aos marcos da transição ecológica, às potencialidades dos arranjos locais, com a organização de um sistema de mobilidade que além de conectá-los também os dinamize, promovendo a redistribuição dos empregos, da população e da riqueza pelo território. Um plano dessa natureza deverá partir da multiplicidade de escalas, e de especificidades ambientais e históricas das regiões e municípios brasileiros, no que poderá envolver universidades e demais instituições de ensino e pesquisa, tomando-se o próprio processo de planejamento como mote de desenvolvimento tecnológico e de inovação.

Capítulo 1

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E SOBERANIA NACIONAL: UMA POLÍTICA EXTERNA ATIVA E TRANSFORMADORA

*Adhemar Mineiro
María José Haro Sly
Luciana Ballestrin*

Brasil e América Latina ocupam papel periférico na divisão internacional do trabalho e no sistema de poder mundial. A grande maioria dos países da região são exportadores de matérias-primas de baixo valor agregado, *commodities* agropecuárias, minerais e energéticas, e alguns poucos, como Brasil, Argentina e México, conseguiram desenvolver os modos mais competitivos de algumas atividades industriais. A partir da década de 1990, o avanço neoliberal afetou ainda mais as indústrias nacionais latino-americanas, a desindustrialização se aprofundou, o Brasil, por exemplo, passou de 45% de participação da indústria no PIB em 1988 a menos de 25% no começo dos anos 2000. Esse processo de queda, privatização e transnacionalização das cadeias industriais é uma tendência que continua e foi

aprofundada com a emergência da China no contexto internacional como segunda potência econômica mundial no século XXI. Mas há que se considerar que certos processos de disputa hegemônica, como o que estamos vivendo, abrem possibilidades para certa autonomia relativa de países fora do centro do sistema mundial, que ganham espaço para implantar políticas estratégicas de inserção internacional.

Este capítulo tem o objetivo de discutir a inserção do Brasil no sistema internacional, suas possibilidades e seus desafios neste contexto tão instável da economia internacional. Se apresenta uma análise da política externa ativa e transformadora a partir do cenário de terra arrasada decorrente da desastrosa gestão externa do governo Bolsonaro, marcada pela ruptura diplomática, a erosão democrática e a subordinação internacional do Brasil. Ante um contexto internacional também muito difícil e desafiante — que registrou crises econômica e sanitária e conflitos militares que abalaram profundamente a ordem internacional — o capítulo propõe algumas estratégias para uma inserção externa menos periférica, ativa, soberana e mais claramente integrada às demais nações da América Latina e ao Sul global como um todo.

A política externa do governo Bolsonaro

Os marcos da política externa do governo Bolsonaro foram definidos formalmente durante o processo eleitoral de 2018, embora muitos apontem que já estavam presentes na ruptura institucional promovida em 2016 que resultou no afastamento da presidente Dilma. O elemento central dessa definição foi o alinhamento automático às posições da política externa dos Estados Unidos (EUA) sob o governo Trump no âmbito dos fóruns multilaterais — como o Sistema Nações Unidas — e das instituições financeiras multilaterais. Esse movimento começou a ser percebido já no início do governo Temer de forma mais branda, mas foi revertido no processo com a gestão de Aloysio Nunes no Itamaraty, quando novamente voltou a ser buscado um equilíbrio entre os interesses dos EUA e da China no âmbito das grandes definições. Assim, se no início da gestão Temer com o ministro José Serra se convalidaram os interesses das empresas petrolíferas dos EUA, com o ministro Aloysio Nunes foi novamente enfatizado o comércio com a China e a participação brasileira nos BRICS (grupo de países composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Esse posicionamento culminou, por exemplo, em dezembro de 2017, com o isolamento dos EUA na reunião ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Buenos Aires — vale lembrar que o mecanismo de deliberação da OMC exige o consenso entre os participantes; assim, a posição isolada do então governo Trump foi suficiente para que a reunião não terminasse com qualquer resultado significativo ou mesmo um comunicado final.

Sob o governo Bolsonaro e com o ministro Ernesto Araújo, o país assumiu definitivamente uma postura subalterna de alinhamento aos EUA, cujo maior

exemplo talvez tenha sido no processo de sucessão no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Uma postulação brasileira ao eventual cargo relevante foi abandonada pelo alinhamento automático ao candidato dos EUA, em um ambiente onde vários países da América Latina (como Argentina, México, Costa Rica, entre outros) — mesmo países europeus — chegaram a ensaiar o veto à candidatura de um nome dos EUA. Esse fato subverteu o acordo original de criação do banco que estabelecia que sua sede fosse em Washington, DC, capital dos EUA, mas seus presidentes seriam sempre de um país latino-americano — o que havia sido respeitado até então.

No Sistema Nações Unidas (ONU), este alinhamento com os EUA em temas como gênero e diversidade sexual, por exemplo, significou o alinhamento com fundamentalismos religiosos, expressos por diferentes países — o católico dos governos da Hungria e Polônia; o cristão evangélico do governo de Uganda; o islâmico dos governos da Arábia Saudita e Irã. No caso dos temas ambientais, o alinhamento automático às posições dos EUA foi minimizado em função da pressão de outros parceiros importantes do Brasil inseridos na União Europeia. A abertura de espaços no plano internacional para movimentos internos de aliados do governo Bolsonaro (garimpeiros, grileiros, agronegócio e outros, para os quais a proteção ao meio ambiente aparece como “entrave” ao desenvolvimento — leia-se, à possibilidade da destruição ambiental), vulnerabilizou áreas reservadas de indígenas e quilombolas, levando à perda do protagonismo e ao isolamento do país nos fóruns ambientais.

Vale lembrar ainda o afastamento do Brasil de parceiros, especialmente latino-americanos e africanos, com os quais vinha tentando trabalhar posições conjuntas e alinhamentos desde 2003. A diplomacia presidencial durante os governos Lula (2003-2010) fortaleceu a representação internacional da política externa brasileira, enfatizando a importância estratégica das cooperações Sul-Sul. Nesse sentido, houve a ampliação de estruturas diplomáticas (expansão do número e da atuação de embaixadas e consulados), de políticas de cooperação (viabilizadas por uma atuação mais ativa da Agência Brasileira de Cooperação [ABC]) e de relações comerciais com os países do Sul global. Essas políticas tinham viabilizado não apenas um maior protagonismo do país em vários âmbitos (OMC, G20, ONU etc.), mas também a ascensão de brasileiros em cargos de representação importantes no cenário internacional, como a direção geral da OMC (com o diplomata Roberto Azevêdo) e da Organização para a Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO, com o economista José Graziano da Silva). Além disso, o protagonismo da política externa brasileira dos cerca de 15 anos que precederam ao governo Bolsonaro havia levado à constituição da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) — uma espécie de embrião de uma Organização dos Estados Americanos (OEA), sem os EUA e o Canadá, mas com Cuba. Essas iniciativas foram abandonadas e rejeitadas pelo governo Bolsonaro, sob justificativas exclusivamente ideológicas. Além disso, o Mercosul está passando pelo seu pior momento desde a sua criação. O governo

Bolsonaro só observa o acordo de livre comércio do Uruguai com a China, o qual coloca em risco toda a infraestrutura do maior organismo de proteção regional das indústrias brasileiras. A desindustrialização e o aumento da primarização acabaram com uma descoordenação regional nas cadeias primárias e no fomento de negociações bilaterais. A América do Sul converteu-se na maior produtora de soja e carnes do mundo, faltando-lhe uma espécie de Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) no segmento que permitisse negociar melhores preços e coordenar a produção e o abastecimento. À diferença do consenso sobre a necessidade do Mercosul das indústrias automotrizas sediadas na Argentina e no Brasil, o pujante agro-negócio da região se vê como concorrência um do outro e tem poucas conexões e interesses conjuntos. Além de competir entre eles, o setor tem feito pouquíssimo no controle e desenvolvimento tecnológico dos insumos para a produção agropecuária. Assim fertilizantes, sementes, maquinaria agrícola etc. que fazem parte da cadeia de produção são dominados por empresas transnacionais e abastecidos fundamentalmente por importações. A concorrência e a falta de uma estratégia regional no setor agropecuário, base do governo Bolsonaro, têm fomentado a desarticulação nos organismos regionais.

No âmbito geral, outro elemento significativo do desalinhamento diplomático provocado pelo governo Bolsonaro foi a votação do bloqueio a Cuba. Naquela votação simbólica na ONU, os EUA se isolaram e contaram com o respaldo de poucos e fiéis parceiros, incluindo o Brasil. Essa postura rompeu com a tradição histórica de condenação ao bloqueio comercial à ilha, revelando o tom subserviente, beligerante e não pragmático que têm marcado a política externa bolsonarista.

Ruptura diplomática, erosão democrática e subalternização internacional do Brasil

Ao optar por este caminho, a política externa do governo Bolsonaro tem realizado uma ruptura com a tradição diplomática do país. Trata-se de um esforço coordenado para fragilizar a autonomia nacional, desconstruir alinhamentos históricos, prejudicar negociações, desarticular o Itamaraty, desinvestir em áreas estratégicas, acelerar a desindustrialização do país, entre outros graves comportamentos no ambiente externo. Assim, o governo Bolsonaro tem desmontado o que alguns chamaram de diplomacia “ativa e ativa” na primeira década deste novo século. Ainda, o Brasil se tornou como um pária da sociedade internacional pela sua postura negacionista em relação aos problemas ambientais globais, à importância dos direitos humanos e à gravidade da pandemia do coronavírus — a qual fez mais de meio milhão de vítimas no Brasil.

Essa área de políticas de governo e de Estado talvez seja onde mais se evidencia o processo de erosão democrática em curso no país, intensificado pelo governo Bolsonaro de forma inédita na nossa história. Esse processo não é uma mera inovação

bolsonarista, ele está alinhado com um setor do Partido Republicano vinculado ainda a Trump que está buscando implodir as instituições democráticas, até mesmo nos EUA.

O ponto principal aqui é que a tradição diplomática brasileira em termos estratégicos, desde fins do século XIX, sempre foi a de tentar se equilibrar entre as posições dos países hegemônicos, aproveitando-se dos “espaços” diplomáticos que esse equilíbrio lhe dava para conseguir algum intervalo dentro do qual pudesse movimentar algumas políticas com razoável autonomia. Isso se deu no passado, aproveitando as disputas por hegemonia entre Inglaterra e EUA desde o final do século XIX na região (América Latina e Caribe), passando pelas disputas entre Alemanha e Inglaterra e aliados que antecederam à Segunda Guerra Mundial, até a busca de espaços entre os interesses estadunidenses e japoneses e alemães, nos quais se moveu a diplomacia do governo Geisel na década de 1970. Assim, no contexto atual de disputa hegemônica entre EUA e China, abrem-se novamente espaços políticos dentro dos quais a diplomacia brasileira poderia se movimentar. Aliás, os movimentos da diplomacia brasileira no começo dos anos 2000 até 2014 foram favorecidos exatamente por esses espaços que foram sendo abertos. Os EUA são um parceiro tradicional do Brasil, com o qual negocia uma série de pactos, acordos e organizações regionais. Por outro lado, a participação no G20, a institucionalização crescente dos BRICS, e especialmente, o comércio e a estruturação de novos investimentos à escala mundial, aproximaram o Brasil da China. Assim, estava dado um caminho confortável para o exercício da velha posição brasileira de buscar atuar nesses espaços para ganhar grau de liberdade em sua política externa. Se de um lado, a hegemonia dos EUA é regional e globalmente asfixiante, de outro a parceria que a China oferece, reforça a posição do Brasil como um produtor e exportador de *commodities* agrícolas, minerais e energéticas, mesmo que haja a produção de um superávit comercial importante. Isso acaba fechando espaços para estratégias industrializantes e de desenvolvimento alternativas, gerando fortes impactos negativos do ponto de vista social e ambiental.

Ou seja, o “espaço político” poderia ser bem aproveitado para escapar da asfixiante hegemonia estadunidense na região, permitindo negociar com a China em outros termos de sua parceria econômica, de modo a ganhar grau de liberdade para políticas tecnológicas e industriais que gerem valor adicionado, diversifiquem as exportações, possam gerar empregos no país e fortaleçam sua autonomia. Um ponto a favor nessa estratégia de negociação, é que à diferença dos EUA, uma potência global no setor agropecuário, a China com uma população de 1,4 bilhão e um território agrícola de apenas 12% precisa necessariamente de garantir a provisão de *commodities*. Nesse sentido, uma coordenação regional do agronegócio pode contribuir na mesa de negociação com a China para conseguir desenvolver projetos com maiores possibilidades de adicionar valor na América Latina.

O quadro internacional de disputa hegemônica entre EUA e China, desde então, apenas se acirrou. O governo Trump explicitou a disputa, colocando-a

como foco importante da atuação global dos EUA e focando especialmente as áreas econômica e militar. Os EUA, além disso, focaram sua atuação no bilateralismo, esvaziando uma série de organizações internacionais (Sistema ONU, OMC, G20, conferências climáticas, entre outras), nas quais os interesses chineses poderiam se mover aproveitando também os conflitos entre EUA e alguns de seus mais importantes parceiros, como a União Europeia. Embora com o governo Biden os EUA tenham alterado parte de políticas anteriores fundamentalmente no plano doméstico, no plano internacional, existe uma continuidade, especialmente no esvaziamento dos fóruns multilaterais, a disputa hegemônica com a China permanece, já tendo sido explicitado várias vezes pelo novo governo dos EUA. A visita recente de Nancy Pelosi em Taiwan é um claro exemplo da continuidade.

Por outro lado, o crescimento econômico chinês tem levado também o seu crescimento diplomático, ao mesmo tempo que a China não tem cedido em suas principais reivindicações regionais, tais como o controle sobre Hong Kong, a reintegração de Taiwan — entendida pela China como província rebelde — e a maior autonomia nas rotas de navegação do Mar do Sul da China, com redução dos controles navais dos EUA na região. Além disso, o gigante asiático avança com seu megaprojeto “Um Cinturão, uma Rota” que visa criar uma série de rotas: por terra, via Rússia, Ásia Central e Oriente Médio até Europa; por mar, pelo Sul da Ásia e Mar Vermelho/Canal de Suez; ou contornando o Sul da África, por mar via Pacífico e Américas Central e do Sul; criando uma rota direta via o Paquistão e promovendo corredores bioceânicos na América Latina. Trata-se de uma estratégia ousada que investe em infraestrutura logística de alta velocidade, promoção do comércio “sem obstáculos” e coordenação política de projetos econômicos e de integração mais ambiciosos. Como pode ser visto, é um projeto global, assentado na diplomacia, mas especialmente nos poderes comercial e financeiro chineses, o que explicita para além das parcerias econômicas, pretensões hegemônicas em nível global nas próximas décadas, em que provavelmente a China voltará a ser “o Reino do Meio”. Esse processo vem acompanhado com uma expansão — ainda que controlada — do yuan como moeda de troca internacional e um aumento do poderio tecnológico chinês que já está assustando os EUA, com o ingresso em setores-chaves como as telecomunicações, os semicondutores, a inteligência artificial, entre outros.

Nesse espaço de disputa, mais do que nunca haveria espaço para que a política externa brasileira se movimentasse fazendo o que lhe é mais conhecido. A opção do governo Bolsonaro, entretanto, passou longe dessa possibilidade. Apesar da dependência econômica que o Brasil tem hoje da China, em especial na área do comércio exterior, o país optou por um alinhamento automático subalterno em relação à diplomacia e aos interesses dos EUA. Bolsonaro chegou tão longe que visitou Taiwan e ofendeu os diplomatas chineses — o que além de não abrir espaços, complicou muito nossa relação com nosso principal parceiro econômico, até mesmo na aquisição de vacinas contra o coronavírus. Esse comportamento incongruente gerou também certa ruptura da base de apoio do governo Bolsonaro que, mesmo mantendo

um alinhamento político com os EUA, possui atualmente demasiados interesses econômicos com os chineses (Kotz & Haro Sly, 2022).

Uma nova política externa

As guerras recentes, a continuidade da fome e as tímidas ações meio ambientais contra a mudança climática deixam evidente que a estrutura das organizações de Bretton Woods está em crise. A dificuldade de coordenação e resolução de conflitos, a superconcentração do poder em cinco potências com capacidade de veto no Conselho de Segurança da ONU, a total hegemonia e poder de veto dos EUA no FMI, não ajudam a resolver os problemas e desafios da humanidade no século XXI. O Brasil deve manter a defesa férrea da democracia, da soberania e da paz, principalmente neste mundo marcado pelo ascenso de governos neofascistas no nível nacional e internacional.

A reescrita do funcionamento e a democratização das Nações Unidas deve ser uma bandeira não só do Brasil, mas da maioria dos países da região, para um mundo que mudou completamente o contexto da pós-Segunda Guerra Mundial. O sistema construído antes dos anos 1950 se mostra insuficiente para dar conta da complexidade em que vivemos. Nesse quadro, o papel dos grandes países da América Latina, e da região como um todo, e a sua capacidade de operar em nível internacional nos espaços existentes, e em novos espaços que estão sendo criados (como o BRICS, por exemplo), além de sua articulação com países que, por vários motivos os derrotados da Segunda Guerra Mundial, como Alemanha e Japão, ou países que no momento da conformação do sistema eram colônias, como a Índia e Indonésia, e hoje se apresentam como candidatos a potências regionais, podem ser estratégicos na conformação de transformações atuais em curso no sistema.

Uma democratização política efetiva com capacidade de refletir em um equilíbrio de poder em um mundo multipolar só pode ser acompanhada em um processo de regulação das moedas de troca. Os EUA, a potência mais endividada do mundo, mantém seu poder financeiro e geopolítico, como vimos nas recentes retaliações aos russos no quadro da guerra na Ucrânia, graças a hegemonia do dólar nas transações internacionais. Por outro lado, a China aumentará cada vez mais a possibilidade de reconversão do yuan diretamente para as distintas moedas nacionais, dado que a China é o primeiro ou segundo sócio comercial da maioria dos países do mundo, e a moeda chinesa irá pouco a pouco se internacionalizando cada vez mais. Nesse contexto, o Brasil e os países da região deveriam tratar de pensar formas de fortalecimento das trocas regionais, com instrumentos financeiros para isso, que permitam fugir à subordinação da moeda dos centros financeiros hegemônicos, ganhando mais autonomia.

A crise ambiental e a mudança climática continuam a ser negligenciados no contexto internacional, tratados mais como *marketing* político e oportunidade de

negócios. O Brasil tem a favor o fato de a matriz energética ser mais “verde”, diferenciando-se da tendência mundial. Apesar do consumo de energia de fontes não renováveis ser maior do que o de renováveis, o Brasil utiliza mais essa última que o resto do mundo. Somando lenha e carvão vegetal, hidráulica, derivados de cana e outras renováveis, elas totalizam 48,3%, quase metade da matriz energética (Epe, 2022). A matriz elétrica brasileira é ainda mais renovável do que a energética, 83% são fontes renováveis, com diferença da média mundial que só alcança 27% (Epe, 2022). Grande parte da energia elétrica gerada no Brasil vem de usinas hidrelétricas. A energia eólica também vem crescendo muito, contribuindo para que a matriz elétrica continue sendo, em sua maior parte, renovável. As capacidades brasileiras na construção de projetos em infraestrutura energética renovável podem encontrar mercados na América Latina e na África, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social pode desempenhar um papel central no financiamento para a exportação de usinas hidrelétricas (construção) e *know-how* renovável.

O grande problema no Brasil tem sido o desmatamento da Amazônia. Até agora, cerca de 729 mil km² já foram desmatados no bioma Amazônia, o que corresponde a 17% do referido bioma. Desse total, 300 mil km² foram desmatados nos últimos 20 anos. Com o governo Bolsonaro, o desmatamento cresceu 56,6%. Parar o desmatamento e promover uma política de reparo ambiental será um grande desafio, porque envolve conter um crescente setor do agronegócio (com seu poder político) que procura uma forte expansão do território agropecuário (aumento extensivo da produção). Como contrapartida, pode ser pensado que o desenvolvimento de indústrias farmacêuticas e da bioeconomia podem gerar uma saída para a riqueza da biodiversidade da Amazônia e, quem sabe, virar um modelo de desenvolvimento sustentável.

O nosso Norte é o Sul

Se a integração regional é uma possibilidade de buscar um desenvolvimento autônomo — colocando o crescimento com distribuição de renda como centro de uma nova estratégia — tanto o aprofundamento da dependência histórica (com os EUA, ou mesmo com a União Europeia) ou de uma nova dependência (com a China) só tornariam mais difícil esse processo de integração regional.

Com o centro das relações comerciais em transição do Atlântico para o Pacífico, o Extremo Oriente ganha papel central. As escalas da China e da Índia deixam a maior potência da América Latina, o Brasil, como um ator pequeno ante a imensidade populacional e econômica dessas potências orientais. Nesse sentido, aprofundar a integração regional é imprescindível, hoje mais do que quando figuras como Prebisch, Celso Furtado e a CEPAL a defendiam nos anos 1950.

As exportações com maior valor adicionado do Brasil são para os países da América Latina, a articulação para “regionalizar” as cadeias produtivas permitirá

gerar uma inter-relação suficientemente forte para continuar se movendo diante das potências políticas e econômicas hegemônicas.

No contexto da globalização neoliberal intensificado nos anos 1990, a discussão sobre integração regional ganhou múltiplas interpretações na agenda política e acadêmica. Uma delas era a de que em um ambiente cada vez mais “desnacionalizado” e competitivo, o processo de integração regional daria aos países individualmente a capacidade de ganhar força por meio da utilização de sinergias para operar em um ambiente global (o que, por exemplo, a CEPAL — Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, órgão regional do Sistema ONU — chamou de “regionalismo aberto”). Em se tratando do contexto latino-americano, deve ser levado em consideração que nenhum país do continente possui condição de fazer frente aos EUA, potência hegemônica global com forte influência regional. Nesse sentido, a criação de um mercado comum entre os países do Cone Sul (Mercosul) em 1991 pode ser compreendida como uma das poucas formas possíveis de ganhar graus de liberdade e autonomia para construir projetos nacionais e regionais de desenvolvimento, ganhando importância econômica estratégica em um primeiro momento.

As vantagens da integração econômica regional na América Latina e Caribe são discutidas desde os primórdios da CEPAL. Tendo como referência o processo de industrialização da região, a integração regional estava associada à possibilidade de ampliação de mercados e de estruturas produtivas, de modo a viabilizar unidades de produção mais eficientes, que de outra forma não seriam possíveis dada a exiguidade dos mercados nacionais, com exceção de alguns poucos países como México, Argentina e Brasil. O processo de globalização neoliberal, porém, alterou as bases do nacional-desenvolvimentismo difundido nos anos 1950. Nesse novo contexto, a integração regional adquiriu um significado de fortalecimento econômico para a sobrevivência em um ambiente global neoliberalizado e competitivo, além de acesso a mercados mais amplos, a afirmação de hegemônias locais e a ampliação da capacidade de influência em outros espaços de poder econômico-financeiros.

Para os países menores, associar-se em um bloco regional poderia minimizar os custos pela busca de inserção econômica e suas vantagens. Contudo, a integração regional também poderia contribuir para ampliar e perpetuar as assimetrias preexistentes na construção do processo de integração. A União Europeia testemunhou esse risco, como se viu com a situação de países menores como Irlanda, Portugal e, especialmente, Grécia.

O Mercosul mesmo com seus problemas ainda tem muito espaço para se expandir. O seu início esteve fortemente marcado pelo contexto neoliberal dos anos 1990 e pelos interesses da indústria automotriz. No princípio da década de 2000, houve um giro de aprofundamento do Mercosul, incluindo as Cúpulas Sociais e o Mercosul Social e Participativo.

A expansão da participação e a inclusão da Venezuela, entretanto, mergulhou junto com os golpes de estado *soft* (“parlamentares”) no Paraguai e no Brasil. Mas hoje, uma ampliação e um aprofundamento da integração do Mercosul têm

condições de serem feitos em um contexto de retomada de governos progressistas na região, com o de Boric no Chile, López Obrador no México, Arce na Bolívia e Petro na Colômbia.

O aprofundamento da integração pode avançar em cinco sentidos fundamentais: econômico-financeiro, infraestrutura, desenvolvimento produtivo e tecnológico e social-cultural.

No eixo econômico, a construção de um mecanismo de trocas a partir das moedas nacionais é fundamental para garantir maior grau de independência e autonomia na região. O Mercosul pode aprimorar a experiência europeia criando, por exemplo, uma moeda virtual ou algum tipo de mecanismo de compensações que não substitua as moedas nacionais, permitindo assim maior flexibilidade no nível nacional tendo em consideração as assimetrias existentes na região.

O Brasil tem uma ampla experiência no financiamento de projetos de desenvolvimento graças ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e aos bancos regionais de desenvolvimento. Essa experiência poderia ser replicada na escala do Mercosul com a criação de um Banco de Desenvolvimento Latino-Americano (ou Sul-Americano). Hoje a região continua dependente do financiamento do BID, Banco Mundial e FMI (além dos multilaterais regionais, como o Fonplata e a antiga Corporación Andina de Fomento, hoje conhecida como CAF – banco de desenvolvimento da América Latina) ou da crescente estrutura financeira chinesa. O Brasil participa de todas as instituições internacionais, tanto do Bretton Woods como do Novo Banco de Desenvolvimento no marco dos BRICS e do Banco de Investimento e Infraestrutura Asiático. Mas o ideal é que além dessas estruturas de financiamento globais, a América Latina tenha uma estrutura de financiamento própria, capaz de alavancar o desenvolvimento em infraestrutura, tecnológico, produtivo, e de conectividade regional, nos moldes do Banco do Sul, já discutido há cerca de 25 anos.

Na questão da infraestrutura, existe um problema para o Brasil e os países do Mercosul, em particular, voltados ao oceano Atlântico, que até hoje enfrentam dificuldades logísticas pela via do Pacífico. As redes de conexão no interior de cada país e entre os países da América do Sul também são imprescindíveis e estão por ser construídas. Melhorar a infraestrutura de transporte, de rodovias, trens, aeroportos e portos é um condicionante estratégico para a integração regional e o desenvolvimento. Os corredores bioceânicos podem melhorar a competitividade de regiões periféricas dos países da nossa região e grandes projetos de infraestrutura podem oferecer oportunidades de crescimento econômico.

Do ponto de vista do desenvolvimento produtivo, talvez seja o momento de pensarmos estrategicamente o que queremos de um processo de integração regional. Evidentemente, o processo de integração produtiva está na sua base, mas ela deve passar pela formulação de uma estratégia comum de desenvolvimento que mude substancialmente o tradicional papel exportador de *commodities* dos países da região — estratégia em que eles se transformam não em países com economias com

sinergias produtivas, mas como competidores no cenário global por mercados como carnes, soja e outros produtos primários. Tampouco, pode se restringir a uma estratégia de integração corporativa, tomando como eixo, por exemplo, a indústria automotiva, o que, de fato, desde o início ocorre de forma significativa, mas que tem se mostrado incapaz de dar perspectiva e *momentum* ao processo de integração regional.

A falta de grandes empresas nacionais e sua integração com o parque de produção de tecnologia tem limitado o desenvolvimento tecnológico na região, restrito a alguma pouca conexão entre o que restou de setores estatais depois das sucessivas ondas de privatização no Mercosul e na América do Sul. Recompôr de alguma forma esses canais por meio de iniciativas oficiais e estatais é fundamental. Os problemas e as questões colocadas pelo desenvolvimento regional podem ser um ponto de partida, além de questões estratégicas recentes — a pandemia, por exemplo, mostrou que há um espaço fundamental e até por questões de soberania sanitária em uma área fundamental, com a possibilidade de desenvolvimento de um complexo econômico industrial e de serviços na área de saúde. Trabalhar para identificar essas possibilidades, e jogar recursos — políticos, de conhecimento, financeiros e outros — para tentar aproveitá-las é fundamental.

Na área de ciência, tecnologia e inovação existem alguns antecedentes importantes mesmo antes da criação do Mercosul, como o Programa Argentino-Brasileiro de Informática (PABI) e a Escola Brasileira-Argentina de Informática (EBAI), fundada durante o processo de redemocratização em ambos os países nos anos 1980. O PABI buscou integrar desenvolvimentos produtivos, formação de recursos humanos e pesquisas sobre temas de ponta (Carnota, 2003). O EBAI vigorou até 1989, quando a crise econômica e o surgimento do neoliberalismo adiaram a iniciativa e naufragaram (assim como o próprio desenvolvimento da informática e da eletrônica nas respectivas escalas nacionais). A região latino-americana ficou muito longe da corrida de desenvolvimento da eletrônica e da informática, que nesse contexto mundial passa a ser central na economia digital e 4.0, os recursos, as capacidades, e o próprio mercado de cada país individual limita iniciativas fortes nesse sentido. Coordenar regionalmente, aproveitar ao máximo os recursos humanos e financeiros para desenvolver projetos com alcance regional será estratégico.

Outras conquistas foram a criação do Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (SCCC) e da Agência Brasil-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), que marcaram o fim da corrida armamentista entre Argentina e Brasil e foram fruto deliberado da aproximação de Alfonsín e Sarney nos anos 1980. Nessa área tem muito espaço de cooperação, o setor nuclear brasileiro e argentino podem ser complementares, os países poderiam desenvolver empresas binacionais ou projetos comerciais binacionais que permitam a geração de novos projetos energéticos e a exportação de tecnologias nuclear, assim como na área da medicina nuclear. A Itaipu é uma boa referência de empresa binacional (Brasil e Paraguai) bem-sucedida que poderia ampliar-se para outras áreas de produção energética e tecnológica.

Nessa linha, também foi criado em 1987 o Centro Argentino-Brasileiro de Biotecnologia (CABBIO, hoje Centro Latino-Americano de Biotecnologia). No entanto, além dos resultados acadêmicos, o amplo setor do agronegócio nos países do Mercosul continua a depender da importação de tecnologias, insumos e patentes dos países centrais. A região precisa se sentar e debater como gerar autonomia e desenvolvimento da cadeia produtiva agropecuária, além de se associar em negociações comerciais com países extrarregião.

No setor sanitário ficou clara a dependência da região e a necessidade de coordenação regional sul-americana diante das ameaças biológicas e no desenvolvimento de soluções tecnológicas para doenças desatendidas. Apesar da capacidade do Brasil de garantir transferências em numerosas patologias, com enormes volumes de produção que atendem às necessidades de saúde do país continental, a dependência tecnológica no campo farmacêutico e biotecnológico é inevitável (Haro Sly & Zubeldía, 2022). A balança comercial setorial no caso de insumos médicos é de US\$ 20 bilhões negativos para os brasileiros. Mais especificamente, no caso das vacinas, é significativa a dependência da importação de ingredientes ativos, linhagens celulares e tecnologia de processo para produzi-las. Até os anos 1970, o Brasil conseguiu produzir 70% dos princípios ativos. A criação de uma Agência Sul-Americana de Medicamentos é urgentemente necessária, para poder responder de forma coordenada às futuras ameaças epidemiológicas, preservando a soberania e os interesses dos países do subcontinente (Haro Sly & Zubeldía, 2022). No aspecto geopolítico, permitiria negociar de um lugar de maior força com o conglomerado de grandes multinacionais para realizar transferências de tecnologia para empreendimentos cuja complexidade impede o desenvolvimento local de novo. Na dimensão produtiva, a coordenação regional também é um objetivo a ser destacado, tendo em vista os diversos atores com diferentes capacidades com potencial para completar um *vademecum* que atenda às necessidades de saúde da região — não só na ponta tecnológica, senão na cobertura de todas as demandas, até mesmo aquelas de baixa complexidade que são insumos demandados dos sistemas de saúde. Isso, por sua vez, significa enfrentar a montagem de plataformas regionais para tecnologia de fronteira, que são impossíveis de confrontar pelos países separados — por exemplo, uma plataforma para vacinas de mRNA de *design*, desenvolvimento e escala industrial local (Haro Sly & Zubeldía, 2022).

A parte regulatória poderia ser simplificada para enfrentar os ensaios clínicos de forma continental, enfrentando financiamento, logística, obtenção conjunta dos insumos médicos necessários para ensaios multicêntricos, transnacionalizando os ensaios, mas dentro do subcontinente, e no quadro de uma estratégia regional. Da mesma forma, a entrada de insumos locais nos mercados dos países centrais, que requerem registro e aprovação pela European Medicines Agency (EMA) da União Europeia e Food and Drug Administration (FDA) dos EUA, poderia ser facilitada se conta com o respaldo político e regulatório de uma Agência Sul-Americana de Medicamentos (Haro Sly & Zubeldía, 2022).

Reformular as leis de patentes, orientar o investimento de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) em desenvolvimento experimental e não ficar apenas no campo da ciência básica, assim como conectar a CT&I no marco das necessidades estratégicas da região criando estruturas cooperativas que em vez de formar lógicas competitivas gerem o aproveitamento dos recursos e conhecimentos existentes é fundamental.

Pensando o lado sociocultural e educacional é fundamental buscar construir agendas políticas e culturais que reúnam demandas, interesses, reivindicações e identidades dos diferentes povos da região. Muitas grandes áreas de interesse comum, tais como cultura, educação, futebol e esporte em geral, turismo, ciência e tecnologia, possuem potencial de promover a cidadania das sociedades engajadas nesse processo. Ou seja, é fundamental estimular a criatividade e a adesão dos cidadãos e cidadãs nesse projeto, cujo compartilhamento de valores comuns também pode ser trabalhado — democracia, multiculturalismo, direitos humanos, proteção ambiental, entre outros. A integração começa aproximar os povos e as vontades e consciências, e isso é fundamental. A promoção da língua espanhola e do português na América Latina é fundamental para melhorar esse processo de integração. Vale a esse respeito ainda pensar em trabalhar em uma contra-hegemonia do ponto de vista do pensamento econômico. O economicismo e a economia neoclássica tem calado forte no senso comum da população latino-americana, promovida pela grande mídia. Repensar o desenvolvimento e fomentar o debate de alternativas ao desenvolvimento seria muito importante para gerar a formação de quadros técnicos-políticos, profissionais e jornalistas. O objetivo seria provê-los de ferramentas inovadoras e multidisciplinares sobre as particularidades das economias subordinadas como as nossas e as possibilidades de projetos autônomos de desenvolvimento. Criar uma massa crítica de profissionais e uma estrutura de divulgação de propostas de desenvolvimento será fundamental para evitar novos avanços do neoliberalismo na região. O aprofundamento da experiência da Universidade Federal Latino-Americana (UNILA) criada pelo governo Lula em 2010 pode ter uma nova dimensão e um papel ampliado nesta nova fase da integração regional. Outro aspecto fundamental para promover a integração latino-americana é a criação de um grupo midiático regional forte capaz de expandir e educar sobre a importância da integração e mediar os intercâmbios culturais, a diplomacia popular é a única capaz de segurar o projeto integracionista diante do avanço neoliberal e antiprogressista.

No plano político, o Mercosul pode e deve ser pensado como um processo que dê dinâmica também a outros processos políticos de integração, como foi no passado em relação à chamada UNASUL (agrupando os países da América do Sul) ou à CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos, uma espécie de OEA sem EUA e Canadá, e incluindo Cuba). Mas é também fundamental ampliar o contexto de sua atuação em direção a diferentes iniciativas protagonizadas pelos países do Sul global — por exemplo, com o também enfraquecido BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e os blocos de integração africanos.

Avançar nesses processos é fundamental para que o Mercosul contribua para uma estratégia que possa reorganizar a força política do chamado Sul global, reconstruindo a ideia de integração regional em um sentido humanitário que transcenda sua centralidade econômica e ênfase neoliberal. Em um mundo pós-pandêmico desafiado por um conjunto de crises profundas e desafiadoras, repensar o papel e o potencial do Mercosul é fundamental para o campo progressista. Permite também de alguma forma contrabalançar o peso hegemônico dos EUA na região.

Referências

- CARNOTA, R. *El Programa Argentino-Brasileño de Informática. Epistemología e Historia de la Ciencia*, vol. 9, 2003.
- EPE – Empresa de Pesquisa Energética. “Matriz Energética”, 2022. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica>. Acesso em: 11 ago. 2022.
- HARO SLY, M. J. & ZUBELDÍA, L. Ciencia, Tecnología e Innovación del Mercosur: avances y desafíos en el sector Salud. *Tempo do Mundo*. IPEA. (forthcoming), 2022.
- IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. Amazônia em Chamas – O novo e alarmante patamar do desmatamento na Amazônia, n.º 9, fev. 2022.
- KOTZ, R. L. & HARO SLY, M. J. (2022). China’s Economic Diplomacy in the Context of the Far-Right Government’s Neoliberal Nationalism: The Case of Brazil’s Energy Sector. In: RAJAOSON, J. & EDIMO, R. M. M. (eds.). *New Nationalisms and China’s Belt and Road Initiative*. Cham: Palgrave Macmillan, Cham., 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-031-08526-0_14. Acesso em: 11 ago. 2022.



Capítulo 2

ESTRUTURA PRODUTIVA E TRANSIÇÃO ECOLÓGICA

*Beatrice Fontenelle-Weber
Emílio Chernavsky
Marcelo Manzano
Matias Cardomingo*

Ao entrar na terceira década do século XXI, por qualquer prisma que se olhe, é inquestionável que o Brasil precisa de um novo modelo de desenvolvimento econômico, que não apenas reconecte o país à trajetória de crescimento com distribuição de renda que vinha sendo perseguida entre 2004 e 2014, mas que também incorpore uma nova perspectiva de desenvolvimento que tenha as questões do meio ambiente e da transição ecológica como princípios centrais e norteadores. Abordando essa questão, discutiremos nas seções 4 e 5 deste capítulo o papel do planejamento e as formas de construir maiorias sociais para combater as crises ambientais e climáticas. Antes, contudo, apontaremos na próxima seção as razões principais do movimento de forte desindustrialização que marca a economia brasileira nas últimas décadas e que ajuda a explicar as dificuldades que o país tem enfrentado para retomar e sustentar ao longo do tempo um processo de desenvolvimento econômico e social. Ainda, na seção 3, veremos que um dos possíveis

motores principais desse processo, a implantação de um ambicioso plano de investimentos em infraestrutura, se não deve prescindir da participação privada, não deve dela esperar uma contribuição que é incapaz de oferecer.

A longa queda da indústria brasileira

No início de 2021 o Brasil foi tomado de surpresa pelo anúncio do encerramento das atividades da Ford no país. Ícone da indústria automobilística mundial e que estava presente no Brasil desde 1919. A saída simbólica da empresa do país se somou a outras milhares que têm preferido fechar as portas a arriscar capital em um mercado em franca deterioração.

É claro que a saída da Ford envolve uma série de outras questões relacionadas às transformações mais gerais que alcançam as cadeias mundiais de produção do setor automotivo (novos competidores, transição para o motor elétrico, regionalização das cadeias produtivas, entre outras). Mas é ainda mais evidente que o fechamento das três fábricas da empresa que ainda operavam no Brasil (Taubaté-SP, Camaçari-BA e Horizonte-CE) foi expressão do agravamento do processo de desindustrialização que se estende desde os governos neoliberais dos dois Fernandos (Collor e FHC).

Um processo dessa magnitude possui diversas causas e diversos especialistas têm feito análises muito acuradas a esse respeito. De forma resumida, podemos dizer, entretanto, que a precoce desindustrialização da economia brasileira tem seis dimensões principais:

Ambiente macroeconômico desfavorável

Desde a implantação do Plano Real em 1994 até a crise recessiva de 2015-2016 o câmbio brasileiro atravessou longos períodos de valorização real (embora desde 1999 com trajetória altamente volátil), o que fez corroer a competitividade da indústria brasileira, induzindo a um processo de “especialização regressiva” da manufatura nacional que se manifestava por duas vias principais: a perda de mercado de bens finais para competidores estrangeiros e a substituição de bens intermediários nacionais por importados.

Além disso, como ao longo destes mais de 20 anos as taxas de juros praticadas no país mantiveram-se sistematicamente elevadas, os investimentos produtivos de maior fulcro e complexidade não foram suficientemente estimulados e se mantiveram em patamares aquém daqueles que seriam necessários para evitar o envelhecimento precoce do parque produtivo nacional. Mesmo as meritórias políticas de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) entre 2007 e 2014, que foram fundamentais para dinamizar setores es-

tratégicos da indústria nacional, direcionavam-se fundamentalmente a segmentos já estabelecidos, deixando em segundo plano o financiamento de novas frentes de expansão da indústria.

Nesse contexto, embora em alguns momentos a demanda interna por bens manufaturados tenha crescido de forma robusta, as empresas foram moldando suas estratégias a fim de ampliar o coeficiente de importação, reduzir o capital imobilizado (menos investimento produtivo) e ampliar os ganhos de tesouraria (mais renda financeira).

Política industrial de farol baixo

Desde o início da experiência neoliberal no Brasil (anos 1990) não se conseguiu implementar uma política industrial de maior amplitude e duração. Em última instância, a despeito de algumas iniciativas importantes nos governos Lula e Dilma — como a política de conteúdo local no setor de petróleo e gás, a política para os setores automotivo e de medicamentos, além da introdução de ferramentas para aumentar o impacto das compras públicas — as políticas de apoio e promoção do setor industrial estiveram limitadas a alguns ramos específicos e tiveram dificuldade para deslanchar diante da escassez de instrumentos estatais adequados para dar suporte a planos de maior envergadura, da falta de continuidade das políticas em certos casos, e também em decorrência das crescentes restrições regulatórias colocadas pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

A retração do setor produtivo estatal

À proporção que avançou o ideário neoliberal no país, ondas de privatizações trataram de desmontar a coluna central do capitalismo brasileiro, qual seja, um *sistema produtivo integrado e articulado em torno de holdings estatais* (Siderbras, Telebras, Embratel, Engesa, Embraer, Petrobras, Eletrobras, Nuclebras, entre outras) que, alimentado por grandes e duradouros planos de investimento, garantia insumos básicos a preços competitivos e demanda sustentada para um amplo conjunto de empresas privadas no país, especialmente no setor manufatureiro. Sem essa base estruturante do parque produtivo nacional, o setor privado industrial viu seu horizonte de investimentos reduzir-se significativamente e foi obrigado a adotar estratégias defensivas para sobreviver. No limite, em muitos casos (Cofap, Metal Leve, Freios Varga etc.) a simples venda das empresas para concorrentes internacionais tem sido a solução preferida dos seus dirigentes para preservar o patrimônio dos acionistas ou proprietários.

Hegemonia do rentismo

Outra dimensão do problema da desindustrialização brasileira diz respeito à proeminência dos interesses rentistas dentro das instituições públicas e privadas desde a crise da dívida externa da década de 1980. Embalados pelos altos ganhos proporcionados pela chamada “ciranda financeira”, as empresas brasileiras foram direcionando suas estratégias de acumulação para esse setor, aplicando recursos excedentes no “over-night” no período de alta inflação, e em operações eventualmente mais complexas no período de juros altos desde a estabilização em 1994, em detrimento de investimentos produtivos, de longa maturação e maior risco. Vale lembrar ainda que esse processo foi em parte agravado pelo fato de ter ocorrido em um momento em que muitas empresas privadas nacionais passavam por transição geracional, entregando o comando às novas gerações de herdeiros, muitos dos quais frequentemente mais afinados com as operações de valorização financeira nos mercados de capitais. Assim, essa mutação do capitalismo brasileiro, em consonância com o movimento global desde meados dos anos 1970 e paralelamente às demais transformações mencionadas, parece ter sido um componente importante para se compreender a “economia política” da desindustrialização. Tais mudanças foram responsáveis não apenas por alterar as estratégias de investimento empresariais, mas também por tornar mais unitário entre a classe dirigente privada um consenso macroeconômico ortodoxo que joga contra as possibilidades de retomada do desenvolvimento.

Acirramento da concorrência internacional

A partir da década de 1980, o avanço da globalização e a constituição das cadeias globais de valor tornou muito mais complexa a tarefa de escalar no processo de industrialização. Mais tarde, já ao longo das duas primeiras décadas do século XXI, observou-se um processo de intensificação da concorrência internacional de bens manufaturados a partir da entrada da China em um número cada vez maior de mercados, cujo efeito se acentuou desde a crise financeira de 2008. Para fazer frente aos impactos deprimidores da crise no comércio internacional, alguns países — notadamente do Sul da Ásia e especialmente a China — adotaram políticas muito agressivas para melhorar a inserção de seus produtos industriais em terceiros mercados. Como o Brasil e outras economias latino-americanas haviam abandonado a maior parte de suas políticas protecionistas e vinham adotando estratégias calçadas, principalmente na expansão do mercado interno, acabaram absorvendo parcelas crescentes de manufaturados estrangeiros, em um processo que resultou em mudança estrutural do setor industrial doméstico em detrimento do conteúdo nacional e em favor de bens finais e intermediários oriundos do exterior.

Impacto da Lava Jato sobre as cadeias de petróleo e gás e da construção pesada

Iniciadas em março de 2014, as investigações conduzidas em torno da Operação Lava Jato, inicialmente focadas nos contratos entre a Petrobras e as grandes construtoras que lhe prestavam serviços, levaram à paralisação de muitos investimentos da estatal em andamento e ao cancelamento ou suspensão por tempo indeterminado de grande parte dos projetos que estavam programados. A forte queda na demanda teve impacto profundo sobre os fornecedores da cadeia de petróleo e gás, e também sobre o setor de construção pesada, cujas grandes empresas, igualmente sob investigação, se viram praticamente alijadas do mercado de crédito e foram levadas à falência ou à recuperação judicial, gerando impacto em outros setores nos quais atuavam, como o de infraestrutura. Em um amplo estudo realizado pelo Dieese (2021) tratou-se de quantificar os efeitos socioeconômicos da Operação Lava Jato: queda de 3,6% do PIB, 4,4 milhões de postos de trabalho eliminados, encolhimento da massa salarial de cerca de R\$ 86 bilhões e perdas fiscais da ordem de R\$ 68 bilhões (R\$ 47,4 de impostos e R\$ 20,3 bilhões de contribuições sobre a folha).

A desestruturação do setor e o ataque à Petrobras prosseguiram após o golpe de 2016, quando se inseriu no vocabulário do governo brasileiro e da estatal o conceito de *desinvestimento* e quando a gestão da empresa passou a se orientar pelo primado do máximo retorno ao acionista. Desde então, seu foco estratégico tem sido a produção de óleo cru em detrimento de outras atividades — refino, distribuição, biocombustíveis, entre outros —, desarticulando a extensa cadeia produtiva que havia sido construída, principalmente a partir da descoberta do pré-sal em 2005. Além disso, ao adotar uma nova política de precificação dos combustíveis — política de Preços de Paridade de Importação (PPI) — a companhia transferiu para o consumidor final oscilações de preços internacionais que nada tem que ver com o custo de produção de petróleo no Brasil, um dos mais baixos do mundo. Como consequência recente, a crise no mercado internacional de petróleo derivada da guerra na Ucrânia em 2022 elevou os preços dos combustíveis e impactou fortemente a inflação brasileira.

Se, dentre essas dimensões, o acirramento da concorrência internacional certamente continuará a fazer parte da realidade na qual o desenvolvimento nacional deve ser perseguido, o mesmo não pode ser dito das demais causas que têm contribuído para a precoce desindustrialização do país. Com efeito, é necessário e possível que o impacto da Lava Jato se restrinja ao passado e que lições sejam aprendidas para que ele não volte a ocorrer. É necessário e possível construir um ambiente macroeconômico favorável, com taxa de câmbio real estável e taxas de juros competitivas, bem como uma política industrial ativa e criativa e um setor produtivo estatal nas áreas onde ele é vantajoso. E é necessário e possível acabar com a hegemonia do rentismo. Essas tarefas são imprescindíveis não só para que o processo de

desindustrialização seja interrompido, mas para que seja revertido e possa contribuir para o desenvolvimento social e ambientalmente sustentável do país.

Participação privada: solução para a infraestrutura?

Na perspectiva de retomar o desenvolvimento nacional em novas bases, um tema frequente e inescapável diz respeito à necessária melhoria da infraestrutura nacional. Além de ampliar a oferta e a qualidade dos serviços públicos, aumentando o bem-estar da população em geral, a expansão da infraestrutura é também fundamental para reduzir os custos de produção e transporte, facilitando a integração do mercado interno e o intercâmbio com o exterior. Com isso, aumenta o investimento e a produtividade, acelerando o crescimento econômico.

Entretanto, desde os anos 1980 os investimentos em infraestrutura no Brasil, historicamente custeados e executados pelo governo, têm estado em níveis muito abaixo das décadas anteriores e dos registrados em outros países em desenvolvimento, e mesmo abaixo dos necessários para compensar a depreciação dos ativos existentes. Diante desse quadro, ganhou força a ideia de que caberia ao setor privado investir em infraestrutura, não só trazendo recursos em substituição aos investimentos do Estado, como introduzindo maior eficiência na execução dos projetos.

Assim, desde os anos 1990, importantes mudanças institucionais foram promovidas para tornar a participação privada em infraestrutura legalmente viável e atrativa para possíveis interessados. Graças a alterações na legislação, até mesmo na Constituição, a criação de uma custosa estrutura regulatória e as decisões administrativas nos três níveis governamentais, a infraestrutura no país foi sendo assumida pelo setor privado. Isso se deu, contudo, de forma muito heterogênea e majoritariamente por meio da aquisição do direito de exploração de ativos já existentes operados pelo governo, sendo poucos os casos em que o setor privado avançou em projetos genuinamente novos. Apesar disso, a aposta na participação maciça do setor privado na infraestrutura do país segue quase inabalada e ainda é praticamente consensual entre governantes, gestores públicos e especialistas do mercado.

A participação privada na infraestrutura se dá por meio de arranjos contratuais rígidos no Brasil por várias leis, como a lei das Parcerias Público-Privadas (PPPs), que trata de apenas um desses arranjos. Nesse texto, contudo, o termo PPP se refere a todos os tipos de parceria. Nelas, o parceiro privado é responsável pelo financiamento do projeto (mesmo que utilize recursos públicos), assume o controle ou a propriedade dos ativos por longos períodos, e fornece um pacote geralmente amplo de produtos e serviços. Até o início dos anos 1990, praticamente não existiam PPPs no país. Entretanto, a partir de meados daquela década elas cresceram rapidamente com as privatizações nos setores de energia e telefonia, e voltaram a crescer na segunda metade dos anos 2000 em um contexto de grande liquidez global e com o apoio de uma ampla rede de organismos multilaterais, governos, consultorias

especializadas e empresas. Tal avanço ocorreu também em muitos países em desenvolvimento e em países desenvolvidos. Nesses últimos, porém, o movimento se reverteu a partir de 2008, sob o impacto da crise financeira global.

Dúvidas e questionamentos

A crise, além de elevar fortemente os custos de captação privados para os projetos, praticamente secou os mercados de capitais e crédito de longo prazo, cruciais para viabilizar as PPPs. Além disso, elevou o risco cambial e reduziu a demanda pelos serviços — e, com isso, o fluxo de caixa e a rentabilidade dos empreendimentos. A resposta imediata foi o adiamento de muitos projetos e, em muitos casos, em especial nos países desenvolvidos, seu cancelamento. Na Europa, ficou claro que em vez de ajudar a melhorar a difícil situação fiscal, a adoção das PPPs a piorava. Os países que mais recorreram às parcerias — Chipre, Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha, além do Reino Unido, pioneiro no avanço privado na infraestrutura — foram justamente os mais afetados pela crise, o que levou os pacotes de resgate financeiro firmados na época a exigirem sua auditoria e renegociação, além do congelamento de novos projetos.

Por conta dos compromissos associados às PPPs que obrigavam os governos a cortar gastos em outras áreas ou a elevar tributos para manter as transferências ao parceiro privado, o quase consenso em torno da superioridade do setor privado passou a ser questionado. Cresceram fortemente as críticas quanto a sua capacidade para prover infraestrutura com qualidade e na quantidade necessária e, especialmente, a preços que pudessem ser suportados pelos usuários e pela sociedade em geral.

Não surpreende, portanto, que órgãos oficiais de auditoria, na maioria ligados aos Parlamentos dos países, mostrem hoje pouco entusiasmo quanto à conveniência das PPPs. Esse é o caso, especialmente significativo dada sua longa experiência no assunto e a agudeza das críticas, da britânica National Audit Office. Até no Brasil, apesar do otimismo reinante em relação à participação privada, o Tribunal de Contas da União (TCU) vem levantando dúvidas quanto ao caso geralmente considerado bem-sucedido de PPPs no setor rodoviário.

Nos últimos anos também organismos multilaterais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial têm se mostrado mais comedidos em relação ao desempenho das PPPs. Ao contrário do entusiasmo quase incondicional das décadas anteriores, suas publicações têm intercalado o incentivo com alertas sobre as condições que as instituições do país, as capacidades estatais e os projetos devem atender para que os benefícios prometidos possam ser de fato alcançados.

Soma-se a isso tudo a piora da percepção da população sobre o avanço privado na prestação de serviços públicos. Com efeito, enquanto em muitos casos esse

avanço não propiciou a esperada melhora da qualidade, com frequência elevou as tarifas, o que tem gerado protestos frequentes e contribuiu para quase mil casos de reversão das privatizações em todo o mundo entre 2000 e 2019. No Reino Unido, berço das PPPs, mais de três quartos da população crê que os serviços de transporte ferroviário, gás, eletricidade e saneamento deveriam estar nas mãos do governo, levando o partido trabalhista, na oposição, a defender a reestatização desses serviços e o partido conservador, no governo, mesmo sendo o responsável pela grande onda de privatizações nos anos 1980 e pela introdução das PPPs no início dos 1990, a decidir não mais utilizá-las em novos projetos de infraestrutura. Os resultados duvidosos após mais de duas décadas de expansão privada em todo o mundo podem frustrar quem esperaria que o aparente consenso favorável nos meios empresariais, políticos e jornalísticos no Brasil estivesse apoiado em bases empíricas sólidas, mas não surpreendem se examinamos algumas características centrais das PPPs.

Frustração previsível

A participação privada na infraestrutura é geralmente justificada com base em dois argumentos principais. O primeiro se baseia na ideia de que o Estado não teria os recursos necessários para investir, e que a participação privada seria, portanto, não uma escolha, mas uma imposição da realidade. Para que esse argumento seja válido, contudo, seria preciso demonstrar não só que o Estado não consegue direcionar à infraestrutura parte da arrecadação de tributos, mas também que não consegue se endividar ou que enfrenta dificuldades maiores que o setor privado para isso, incorrendo em taxas de juros mais altas e prazos médios mais curtos. Na realidade, o que geralmente ocorre é justamente o contrário: os governos de países que, como o Brasil, emitem a própria moeda, desfrutam de melhores condições para se endividar do que o setor privado.

No Brasil, por exemplo, boa parte dos investimentos das empresas privatizadas nos anos 1990, assim como a ampla maioria dos investimentos das PPPs durante o último ciclo de expansão entre 2007 e 2014, foi financiada não com recursos privados, mas sim emprestados por bancos públicos, notadamente o BNDES. Da mesma forma, apenas um ano após contratar em 2007 o segundo maior número de PPPs da história, o Reino Unido lançou em meio ao aprofundamento da crise de 2008 um pacote de resgate aos bancos que disponibilizou rapidamente recursos de cerca de um terço do PIB. Ou seja, em ambos os casos, ficou evidente que não havia escassez de recursos públicos para investir em infraestrutura.

O segundo argumento muito usado para justificar as PPPs defende que elas propiciariam contratações com o melhor custo-benefício e, portanto, melhor atenderiam ao interesse público. Isso se refletiria em mais qualidade de infraestrutura e serviços, em menores tarifas cobradas dos usuários, menores pagamentos

do governo ao parceiro privado — contraprestações — pela disponibilização da infraestrutura, maiores pagamentos do parceiro privado ao governo pelo direito de operá-la — outorgas —, ou em uma combinação dos resultados. Isso tudo seria fruto da suposta redução de custos propiciada pela maior eficiência do setor privado, derivada do uso de processos mais ágeis e econômicos na execução dos projetos e operação dos serviços, da incorporação mais rápida de inovações tecnológicas e gerenciais, dos ganhos de escopo com o fornecimento conjunto de produtos e serviços, e da maior capacidade de gerenciar riscos. Contudo, para que essa redução de custos efetivamente justifique a opção pelas PPPs, ela deve *obrigatoriamente* ser maior que a soma dos lucros apropriados pelo parceiro privado — que simplesmente não existem no caso da provisão direta de infraestrutura pelo governo — e do aumento do custo de certos itens quase sempre mais elevados para os agentes privados.

Quando isso não ocorre, a participação privada acaba piorando, em vez de melhorar, o custo-benefício do projeto de infraestrutura. E, ao contrário do que costumam afirmar os defensores das PPPs, esse resultado negativo é o mais frequente na maioria das situações reais. De fato, a lucratividade das empresas que atuam no setor de infraestrutura é, com frequência, maior que a das empresas dos demais setores, e elas tendem a registrar crescimento mais lento da produtividade. Isso ocorre quando há competição reduzida e regulação ineficaz, o que é comum em mercados concentrados, que tendem a registrar padrões de qualidade inferiores e/ou preços superiores aos que vigorariam em mercados competitivos. Tais preços tendem a ser especialmente elevados nos serviços associados à infraestrutura cuja demanda, ao envolver atividades essenciais, é muito pouco elástica. Os lucros extraordinários resultantes dessa situação podem absorver não só a totalidade dos eventuais ganhos de eficiência que a participação privada possa gerar, como exigir recursos adicionais do governo e usuários.

Competição reduzida, regulação ineficaz e custos elevados

A competição reduzida e a regulação ineficaz responsáveis pelos altos lucros e o avanço lento da produtividade são comuns na infraestrutura. No que se refere à competição, são especialmente raras no setor as situações em que ela pode se dar *no* mercado, em que vários concorrentes ofertam os serviços e disputam entre si. Normalmente isso não é possível dada a onipresença de monopólios naturais, caracterizados por elevados custos fixos indivisíveis ligados aos vultuosos investimentos não recuperáveis em ativos específicos e às grandes economias de escala e escopo geralmente existentes no setor. Com monopólio natural, a escala mínima de eficiência é grande em relação ao mercado e constitui uma barreira à entrada que inviabiliza a participação de mais de um competidor.

Tipicamente, há monopólio natural na transmissão e distribuição de energia elétrica e de gás, no fornecimento de água e na coleta e tratamento de esgoto, na operação de rodovias, ferrovias e metrô e outros meios de transporte de massa, e em operações de renovação urbana. Nesses casos, em que a competição no mercado é inviável, ela deve ser buscada na disputa *pelo* mercado, da qual resulta a escolha do parceiro privado que implantará e administrará a infraestrutura e prestará os serviços decorrentes na condição de monopolista sujeito à regulação. Contudo, também a competição pelo mercado é geralmente baixa em razão dos seguintes fatores: **1.** elevado volume dos investimentos não recuperáveis em ativos específicos; **2.** alta complexidade dos projetos; **3.** longa duração dos contratos; **4.** elevada incerteza sobre múltiplos aspectos do projeto; **5.** informação assimétrica pró-incumbente; e **6.** altos custos de licitar. Presentes em todos os mercados, esses elementos são especialmente relevantes na infraestrutura, criando barreiras à entrada elevadas que restringem o número de possíveis participantes na disputa e facilitam o conluio. Não surpreende que a competitividade no setor seja normalmente baixa.

Já a eficácia da regulação em desenhar a disputa para que a competitividade seja a maior possível e monitorar o comportamento privado para que os compromissos quanto à prestação dos serviços, em particular tarifas e reajustes, padrões de qualidade e abrangência do atendimento, sejam respeitados ao longo da execução do contrato, é afetada negativamente pela: **1.** captura do regulador; **2.** dependência de informação incompleta, pouco confiável e desatualizada fornecida pelo próprio regulado; **3.** *expertise* e habilidades negociais do regulador menores que a de seus homólogos privados; **4.** oportunismo do regulado associado ao risco moral e ao *hold-up*; **5.** a ineficiência própria a um órgão público. Diante desses elementos, tampouco surpreende a dificuldade de regular eficazmente um setor que, ainda por cima, é operado por agentes privados que frequentemente possuem elevado poder político e econômico.

Além dos altos lucros e do avanço lento da produtividade, custos que tendem a ser maiores no setor privado ajudam a reduzir ainda mais o custo-benefício das PPPs na infraestrutura. O mais importante deles é o de capital, que representa parcela geralmente relevante dos custos totais dos projetos e se torna tanto maior quanto maior a taxa de juros, a proporção dos investimentos em relação ao total dos contratos, e sua duração. Dado que a infraestrutura com frequência requer grandes investimentos amortizados em longos períodos, pequenas diferenças nas taxas geram grandes variações nos custos. E, como o Estado desfruta em geral das melhores condições em sua jurisdição, a provisão privada normalmente implica em custos maiores. Os custos de transação também tendem a ser maiores em PPPs. Esses custos, necessários para negociar, redigir e garantir o cumprimento dos contratos, notadamente incluem, pelo governo, os exigidos para desenhar a parceria, selecionar o parceiro privado e gerir uma relação complexa ao longo da duração do contrato, o que envolve coletar dados e monitorar o desempenho, resolver disputas e renegociar condições. Já o parceiro privado incorre em custos de negociação com fornecedores para estruturar o consórcio e a proposta e com financiadores para

garantir os recursos requeridos, e de gerenciamento dos interesses conflitantes e da relação com sucessivos governos. Além desses, os custos de seguros, bem como os de alterar produtos e serviços ou mesmo interromper o fornecimento em razão de mudanças culturais, políticas, ambientais, tecnológicas e outras, comuns em longos intervalos de tempo, tendem a ser maiores em PPPs.

Solução para a infraestrutura?

A competição reduzida e a regulação ineficaz, além de certos custos relevantes geralmente maiores no setor privado, reduzem a probabilidade de que o custo-benefício da provisão privada de infraestrutura seja melhor que o da provisão direta pelo governo, em especial em projetos complexos, de longa duração e que requeiram grandes investimentos.

Isso não significa que todo e qualquer projeto privado de infraestrutura necessariamente trará resultados frustrantes. Em particular para governos subnacionais, recorrer ao setor privado pode mostrar-se a melhor, se não a única maneira de contornar a falta de recursos e permitir que projetos sejam de fato executados. Também em ações pouco complexas, de curta duração, com baixa incerteza e que não envolvam grandes investimentos, nos quais os problemas indicados são menores, a participação privada na infraestrutura pode mostrar resultados positivos. Ou seja, certamente há situações em que essa participação é conveniente. Todavia, seu número é muito menor, o que leva a crer que o destaque dado no debate público a posições favoráveis ou mesmo entusiasmadas de analistas a favor da provisão privada em praticamente qualquer situação.

Escapando desse entusiasmo injustificado, é preciso quebrar o véu ideológico que o sustenta, apontando claramente as condições necessárias para que a provisão privada de infraestrutura possa ser atraente do ponto de vista do interesse público e, em sentido contrário, as situações em que ela não é conveniente, pois dificilmente apresentará bons resultados. Além disso, assim como se fez nas últimas décadas para viabilizar o investimento privado, é imperioso desenhar e promover transformações institucionais para elevar a eficácia e eficiência da provisão de infraestrutura pelo Estado nos muitos e importantes casos em que a provisão privada tende a ser insatisfatória. Essa agenda, fundamental e certamente frutífera, está à nossa frente.

O papel do planejamento na superação da crise ambiental

Entender os mecanismos capazes de retomar para o Estado a capacidade de planejar e executar grandes projetos de infraestrutura é condição necessária para

atacar a crise ambiental. A emergência sanitária da Covid-19 desnudou governantes como Bolsonaro e Guedes, que desconheciam funções estatais a não ser a da repressão, e eram incapazes de reconhecer o valor dos serviços públicos. Mesmo para a dupla foi inevitável que a resposta à pandemia tivesse em seu centro a ação governamental por meio da mobilização de diferentes áreas de maneira articulada. Esse também será o caso para uma resposta efetiva à urgência da mudança climática. Nos últimos anos, governos do mundo todo têm discutido planos multissetoriais de transição ambiental e o período pandêmico acelerou ainda mais essa tendência.

Nos EUA, coube à deputada Alexandria Ocasio-Cortez apresentar a Resolução 109 na Câmara ainda em fevereiro de 2019, na qual delineou as linhas de ação para um *Green New Deal*. Segundo o plano, o governo estadunidense deveria investir não apenas em uma transição de sua estrutura produtiva para uma economia de baixo carbono, como também seria responsável pela *transição justa de trabalhadores e comunidades*.¹ Isso significa dizer que é função do governo garantir que as perdas ocasionadas pelo processo de *destruição criativa*, inerente ao processo de inovação, devem ser compensadas a fim de que a mudança seja, de fato, benéfica a todas as pessoas.

A pré-candidatura de Bernie Sanders foi aquela que apresentou propostas mais robustas nesse sentido, com um plano de investimentos de US\$ 16,3 trilhões em dez anos. O valor é ilustrativo daquilo que vem sendo formulado pela ala mais à esquerda do partido democrata, intimamente relacionada com o financiamento por meio da emissão monetária como defendido pela Teoria Monetária Moderna (MMT na sigla em inglês). Joe Biden, sempre mais moderado que seu correligionário, havia se comprometido com um plano de investimentos² de 10% do valor ao longo do mesmo período. Os planos previam não apenas a geração de empregos de qualidade nos EUA ligados à economia verde, mas também o fim das emissões líquidas de carbono até 2050 — para além da retomada dos compromissos internacionais como o Acordo de Paris.

Ainda que não tenha atingido plenamente essas cifras, a aprovação do *Inflation Reduction Act*³ com investimentos da ordem de US\$ 373 bilhões em infraestrutura verde, aponta para a efetivação desse longo processo de construção política e desenho das medidas a serem tomadas. O projeto, se bem-sucedido, será responsável por reduzir as emissões de gases de efeito para 40% do nível de 2005 até o ano de 2030. A medida, além de investir pesadamente na infraestrutura verde e na transição energética, também será responsável por dar subsídios para que as famílias façam investimentos particulares na energia solar doméstica e nos veículos elétricos,⁴ por exemplo.

1 <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/109/text>. Acesso em: 30 maio 2023.

2 <https://joebiden.com/climate-plan/>. Acesso em: 30 maio 2023.

3 https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/inflation_reduction_act_one_page_summary.pdf. Acesso em: 30 maio 2023.

4 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/15/by-the-numbers-the-inflation-reduction-act/>. Acesso em: 30 maio 2023.

De volta para os planos, mas agora do outro lado da disputa geopolítica, a China também se comprometeu durante a última Assembleia Geral da ONU a zerar suas emissões líquidas de carbono até 2060, atingindo o pico de emissões até 2030. Estudos de especialistas⁵ da Universidade de Tsinghua, um dos principais centros de pesquisa sobre o assunto, indicam que é possível ir mais além de neutralizar as emissões de carbono em 2050, mas também zerar as emissões líquidas de todos os gases de efeito estufa até 2060 (incluindo metano e óxido nitroso). O esforço em promover uma transição ambiental vem surtindo efeito: hoje o país produz 30% da energia solar do mundo, ainda que em termos *per capita* esteja atrás dos EUA, como pode ser visto no gráfico 1. Os avanços, porém, são de um país que responde sozinho por 28% das emissões de CO₂ mundiais, o dobro da participação estadunidense, ainda que em termos *per capita* os americanos sejam responsáveis por emissões 2,3 vezes maiores.

Em março de 2021 foi apresentado o 14.º Plano Quinquenal⁶ chinês, no qual está delineada a estratégia para atingir a neutralidade dos gases de efeito estufa. Estabelecendo uma meta para que até 2035 metade da frota veicular chinesa seja movida a energia elétrica e a outra metade seja híbrida. O plano de transição ambiental chinês enxerga esse processo de forma integrada à corrida tecnológica, com busca por maior eficiência na conectividade dos objetos e do desenvolvimento de novos materiais.

Essa integração de objetivos também é estruturante em outros planos de recuperação verde desenhados durante a pandemia. França, Alemanha e Coreia do Sul, por exemplo, apresentaram programas de investimento⁷ superiores a US\$ 120 bilhões para os próximos anos, nos quais a transição digital aparece ao lado da questão ambiental. Vale notar que o programa do *Green Deal* europeu, que prevê investimentos superiores a US\$ 1 trilhão na próxima década, tem forte ênfase na questão agrícola, para além da transição digital. Seu programa *da fazenda para o garfo* (*from farm to fork*) traça incentivos para a produção agroecológica e a restauração de vínculos mais próximos entre comunidades rurais e urbanas, e estabelece metas para reduzir a dependência da produção de proteína animal que demanda rações vinculadas ao desmatamento⁸ — algo com impacto potencial sobre nossa exportação de soja, responsável por 20% do total exportado em 2019.

Na América Latina há também a iniciativa do *Big Push Ambiental*⁹ sendo construída na CEPAL — braço da ONU para questões econômicas na região — pela pesquisadora Camila Gramkov. A ideia-força do *Big Push* é a de estabelecer metodologias de coordenação de investimentos da iniciativa privada e do setor público em busca de soluções para enfrentar problemas crônicos do subdesenvolvimento

5 <https://www.vox.com/2020/10/15/21516537/climate-change-china-xi-jinping-coal-carbon-neutral>. Acesso em: 30 maio 2023.

6 <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11684>. Acesso em: 30 maio 2023.

7 <https://madeusp.com.br/publicacoes/tipos/notas-de-politica-economica/>. Acesso em: 30 maio 2023.

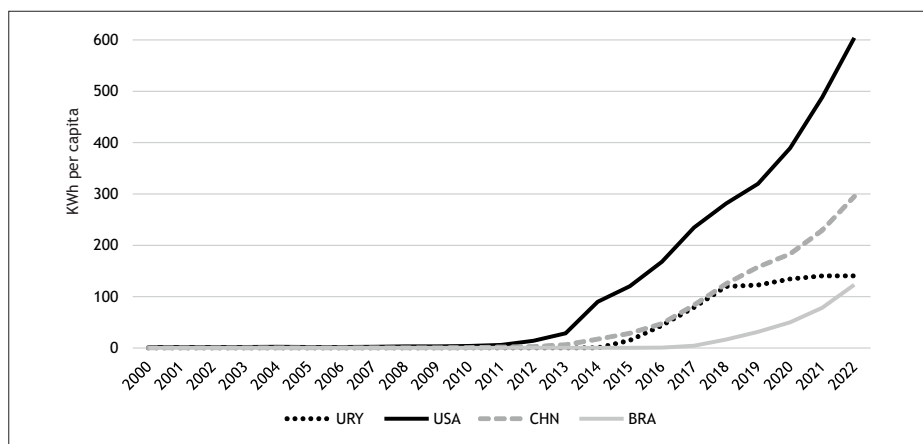
8 https://food.ec.europa.eu/system/files/2020-05/f2f_action_plan_2020_strategy-info_en.pdf. Acesso em: 30 maio 2023.

9 <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44506>. Acesso em: 30 maio 2023.

brasileiro à luz dos desafios ambientais. Como destacado no documento, trata-se de buscar eficiência na inovação, na inserção em mercados de maior dinamicidade e no impacto ambiental, atuando para *desacoplar o desenvolvimento econômico da degradação do meio ambiente*.

O levantamento de estudos de caso¹⁰ no Brasil busca evidenciar como é possível promover iniciativas nesse sentido também considerando o desenvolvimento social e os novos padrões de desenvolvimento para diversas comunidades, como no caso do povo Tùkùna do sudoeste Amazônico. Em termos de estratégias nacionais, Gramkov sugere como exemplo a Política Energética 2030 lançada pelo Uruguai no início da década passada. O gráfico 1 mostra como o país conseguiu desenvolver seu mercado de energia fotovoltaica, chegando a equiparar-se à produção chinesa em termos *per capita*, tendo hoje 90% de sua matriz energética baseada em fontes renováveis (sendo que no início do plano 56% da energia provinha da queima de petróleo importado).

Gráfico 1. Geração de energia solar *per capita*



Fonte: Our world in data. Elaboração própria.

Os vários exemplos ao redor do mundo não deixam dúvidas sobre a centralidade do papel de planejamento que o Estado terá de cumprir na superação dos desafios ambientais. Essa questão torna-se particularmente importante em um cenário em que nossas políticas econômicas estão focadas na redução de capacidade e do tamanho do governo há pelo menos seis anos. Em um cenário de restrição fiscal permanente sob a égide do Teto de Gastos, para além dos impactos sobre as políticas sociais, será muito mais difícil construirmos a institucionalidade necessária para

¹⁰ https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45590/S2000209_04_pt.pdf?sequence=1&i-Allowed=y. Acesso em: 30 maio 2023.

a superação desses desafios, articulando setor público e privado em uma estratégia unitária de desenvolvimento. Contudo, não fazê-lo poderá implicar em uma deterioração ainda mais profunda de nossa posição periférica, conforme os padrões de consumo passem a ter exigências cada vez maiores em relação ao impacto ambiental — como parece se delinear no caso das importações europeias. Tal como a transição digital não poderá ser dissociada do debate ambiental, também nossas políticas de desenvolvimento deverão corresponder a esse novo momento, caso queiramos de fato construir saídas efetivas para nossos problemas estruturais.

Construindo maiorias sociais para o combate à crise climática¹¹

Feita a comprovação da centralidade do Estado no processo de transição ecológica, cabe pensarmos de que forma é possível construir o discurso político necessário para dar início e sustentação a essa atuação. Afinal, apesar de o negacionismo de algumas lideranças políticas, nos dias de hoje não deveria haver mais dúvidas acerca da existência do aquecimento global, tampouco do papel que a ação humana tem sobre o aumento das concentrações de CO₂ e outros gases do efeito estufa na atmosfera. Felizmente, no Brasil, essas compreensões são largamente majoritárias: 92% das pessoas reconhecem a existência das mudanças climáticas e 77% entendem a ação humana como a principal responsável.

O aumento no número de tragédias associadas à crise climática evidencia a urgência que vivemos. Apenas no início de 2022 vimos quase 300 pessoas perderem a vida em menos de duas semanas em decorrência das chuvas na região metropolitana de São Paulo e em Petrópolis (RJ). É nesse contexto que ganham espaço no debate público vozes reivindicando transformações radicais para enfrentarmos em conjunto o desafio da sobrevivência humana, em vez de soluções apocalípticas restritas e bilionárias de fugas extraterrestres.

Entretanto, apesar desse crescente consenso, é evidente que temos falhado em tomar medidas significativas e no tempo adequado para mitigar as emissões e nos adaptarmos à realidade de desequilíbrio do clima. Mesmo excluindo os negacionistas de fato — como o próprio governo brasileiro —, lideranças políticas e econômicas ainda preferem tapar o sol com a peneira, defendendo, de forma ingênua ou mentirosa, que mudanças paulatinas são, por um lado, aquilo que é viável politicamente e, por outro, suficientes para conter os efeitos mais nocivos do aquecimento global.

Partindo desse diagnóstico, discutiremos por fim três aspectos da construção de um projeto político de vocação majoritária para enfrentar o assunto: primeiro,

¹¹ Para a elaboração deste tópico foi de grande contribuição os aportes de Victor Marques em seminário sobre o tema.

evidenciamos que a crise demanda mudanças drásticas e urgentes; em seguida, argumentamos que essa agenda *só será de fato* transformadora quando proposta *pela e para* a classe trabalhadora; e, por fim, apresentamos alguns pontos de reivindicação para um programa de transição ecológica que organizam prioridades para a disputa política.

No que tange à caracterização da crise climática, o mais recente relatório do Painel Intergovernamental para Mudanças do Clima (IPCC) pontua que há mais de 50% de chance de atingirmos um aquecimento superior a 1,5°C em menos de 20 anos, teto colocado pelos cientistas como limite para que a crise seja tratável. Esse prazo representa um encurtamento de mais de uma década em relação ao relatório anterior, quando se dizia que esse limite seria atingido até 2050.

Estima-se que hoje a temperatura média da superfície do planeta já se elevou em 1,1°C em relação ao período de referência (1850-1900), atingindo um patamar que não se via há pelo menos 125 mil anos, sendo as últimas cinco décadas o principal período de emissões. Segundo Paulo Artaxo, um dos maiores especialistas no tema e integrante do IPCC, o cenário mais provável hoje é de elevação de 2°C até 2050 e 3,6°C até o final do século.

Ou seja, trata-se de um movimento acelerado rumo à catástrofe que não é possível desacelerar de forma abrupta; mesmo se reduzíssemos drasticamente nossas emissões hoje, ainda teríamos um desafio gigantesco à nossa frente. Diante desse cenário, a imagem de um trem sem freios levando a frente uma chaminé de fumaça caudalosa rumo ao precipício parece inevitável. Contudo, é preciso que a construção de um senso de urgência coletivo sirva exatamente para o contrário. É preciso que a compreensão sobre a gravidade da crise climática sirva como motivação para a mudança e não como um catastrofismo paralisante, como já é o caso para parcela da juventude europeia. Estudo recente na Inglaterra indicou que 45% dos jovens de 16 a 25 sofrem da chamada “ansiedade climática”.¹²

A necessidade da ação nos leva ao segundo ponto: a compreensão de que a solução da crise ou será para todos ou não será para ninguém, algo que soa muito familiar após mais de dois anos de variantes em sequência do coronavírus. Também como em nossa compreensão da pandemia, hoje sabemos que a crise climática não apenas tem impactos desiguais, afetando os mais vulneráveis de forma mais intensa, como seus efeitos acabam por perpetuar e acentuar desigualdades já existentes. Não à toa tem se popularizado o conceito de *racismo ambiental*, no qual se evidencia como o impacto da crise climática é sentido de forma diferente entre as raças, no caso brasileiro em detrimento de negros e negras.

Porém, diferentemente da emergência sanitária, a crise ambiental foi gestada de maneira desigual: o 1% mais rico foi responsável, entre 1990 e 2015, por 15% das emissões de gases de efeito estufa globais, enquanto os 50% mais pobres

12 *Folha de S. Paulo*, 5 de nov. de 2021. “Ansiedade climática ou eco-ansiedade”. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2021/11/ansiedade-climatica-ou-eco-ansiedade.shtml>. Acesso em: 5 set. 2023.

emitiram apenas 7%. No Brasil, os hábitos de consumo das famílias pertencentes aos 10% mais ricos resultam em um volume de emissões que corresponde a três vezes as emissões de uma família média e mais de dez vezes as emissões de famílias do décimo inferior da renda. Isso é resultado de um modelo econômico de superexploração dos recursos naturais, principalmente nos países do Sul global, que recompensa os mais ricos — em especial dos países mais ricos — e sistematicamente exclui as populações mais vulneráveis dos bônus oriundos do desenvolvimento.

Ou seja, ao pensarmos o que significa justiça social no século XXI é preciso considerarmos que o enfrentamento ao aquecimento global é condição necessária para atingi-la. Indo mais além, é preciso compreender que as soluções para o aquecimento global que não são organizadas em torno de maior equidade e justiça não são verdadeiras soluções. A construção de um enfrentamento justo da crise deve ser feita por meio de uma transição ecológica que oriente todas as frentes de ação em benefício da maioria.

Assim chegamos ao nosso terceiro e último ponto sobre a construção de um programa de transição ecológica voltado para a classe trabalhadora e capaz de construir maioria social para sua defesa. Em primeiro lugar, é preciso que fique nítido que a transição não deve representar um programa de escassez para aqueles que sempre foram excluídos dos hábitos de consumo. É evidente que o debate a respeito da sobrevivência da nossa espécie no planeta exige mudanças profundas em padrões de comportamento e na configuração de desejos. Contudo, não será onerando ainda mais os mais pobres que faremos a transição. Pelo contrário, será por meio da garantia de condições de vida digna para esses e redução das emissões pelo topo.

A principal fronteira brasileira para a redução das emissões de gases de efeito estufa é um exemplo disso: atualmente, 44% das nossas emissões são decorrentes do desmatamento de vegetação nativa, em especial da Amazônia. Impedir o desmatamento se faz justamente garantindo condições jurídicas e econômicas para que as populações residentes nessas áreas possam atuar a favor da proteção, ao mesmo tempo que se coíbe e pune de maneira eficaz o avanço do desmatamento ilegal visando a expansão da fronteira agrícola. Ou seja, é pela garantia de proteção às comunidades ribeirinhas, pela demarcação de terras indígenas — reconhecidamente benéficas para a preservação — e pela garantia de condições dignas de vida para todos que faremos ser possível a mata valer mais em pé do que deitada.

Em segundo lugar, a transição ecológica exige um programa de investimentos maciços em infraestrutura para que possa ser levada a cabo, como aprovado pelo governo Biden. Não apenas a transição energética, que apresenta uma necessidade menos premente no Brasil em razão de nossa forte participação da matriz hídrica, mas a adoção de medidas de mitigação da crise climática nas cidades, a adaptação de moradias, a construção de modais de transporte menos poluentes e a garantia dos meios para produção e circulação de alimentos saudáveis são todas frentes necessárias de atuação. A série de planos de recuperação verde lançados ao redor do mundo traz algumas pistas dos caminhos por onde seguir.

Por fim, esse processo também demanda uma postura ativa de produção de conhecimento para a criação de um novo padrão econômico capaz de tornar o metabolismo de nossa espécie coerente com nossos limites ambientais. Para tanto, serão necessários não apenas novos produtos e processos, mas também novas maneiras de integrar conhecimentos de povos tradicionais com a ciência para que se compreenda a natureza de outras maneiras.

Esses elementos devem servir como bandeira para a criação de maiorias sociais interessadas na construção de um programa de transição ecológica. É apenas por meio da vinculação entre a pauta ambiental e a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora que seremos capazes de frear esse trem que hoje parece ingovernável. Porém, ele seguirá ingovernável se deixarmos que as soluções venham da esfera privada e não passem pela formação de coalizões populares em prol de um futuro de abundância comum.



Capítulo 3

MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL: VELHOS E NOVOS PROBLEMAS, IMENSOS DESAFIOS

*Regina Camargos
Bárbara Vásquez
Flávia Vinhaes
Pietro Borsari*

A persistência de um mercado de trabalho desestruturado está relacionada ao modelo de desenvolvimento econômico implementado no Brasil.¹ De 1930 a 1980, a política econômica baseada no planejamento estatal de longo prazo aliada ao cenário internacional favoreceu a inserção do país na divisão internacional do trabalho. A mudança no eixo dinâmico do capitalismo da Inglaterra para os EUA propiciou espaço para o Brasil se industrializar. Entretanto, isso ocorreu de forma muito concentrada no eixo Sudeste-Sul, levando ao aumento das

¹ Por mercado de trabalho desestruturado entende-se aquele que apresenta persistentemente elevada informalidade (trabalhadores sem proteção da legislação trabalhista), alta rotatividade na ocupação, acentuada diferença de remuneração e condições de trabalho entre as ocupações, sobretudo entre homens e mulheres, negros e não negros, jovens e adultos, taxas de desocupação e inatividade cronicamente altas, baixos salários e elevada participação de ocupações pouco qualificadas no total de ocupados.

desigualdades regionais e limitando a disseminação dos efeitos positivos da industrialização na estruturação do mercado de trabalho.

Apesar de o país ter constituído, nesse período, uma estrutura industrial diversa e complexa, que buscava a integração entre a indústria de bens de capital e de consumo, o Brasil não conseguiu acompanhar os saltos tecnológicos ocorridos nos anos 1990 em setores estratégicos, bem como se inseriu de forma subordinada na globalização produtiva e financeira do final do século XX. Assim, o grande volume de emprego industrial gerado se concentrou em segmentos de baixa complexidade e pouco intensivos em tecnologia, como o de bens de consumo duráveis e não duráveis, seguindo a estagnação dos ganhos de produtividade a partir do final dos anos 1980.

O resultado que se sobressai do longo esforço de avanço das forças produtivas no país no século XX é que a industrialização não foi capaz de absorver a parcela majoritária da mão de obra, cujo excedente, até certo ponto, beneficiou a expansão da indústria ao permitir o rebaixamento do custo da força de trabalho. Além disso, parte expressiva dos trabalhadores tem sido historicamente privada do acesso ao consumo de bens manufaturados em decorrência dos baixíssimos salários, revelando a desigualdade social no padrão de produção-consumo de uma indústria voltada a atender a demanda da parcela mais privilegiada da população. Como apontado por Celso Furtado, esse padrão de desenvolvimento traz problemas sociais e desajustes econômicos crônicos.

A baixa estruturação do mercado de trabalho brasileiro também decorreu da inexistência das reformas capitalistas clássicas como, por exemplo, a reforma agrária. Na ausência da reforma agrária, um amplo contingente populacional migrou para as cidades em busca de melhores condições de vida e passou a compor um imenso excedente estrutural de mão de obra que, em sua maioria, se inseriu em ocupações informais nos espaços urbanos.

A partir dos governos neoliberais de Collor e FHC, na década de 1990, a política industrial foi desmontada e a abertura comercial promovida, atingindo duramente uma parte da indústria que já encontrava problemas de produtividade. A parcela da indústria que sobreviveu careceu de incentivo e financiamento para sua modernização, tornando-se defasada em relação aos novos padrões tecnológicos. O desmonte do setor produtivo estatal em segmentos como telecomunicações, mineração, energia elétrica e aços especiais, desde o começo da década, também se associa à perda de dinamismo da economia e ao princípio do processo de desindustrialização.

A perda de dinamismo econômico e a desindustrialização, por sua vez, limitaram a geração de empregos e ocupações com maior conteúdo técnico e melhores salários. Estima-se que um terço da população ocupada é composta por trabalhadores que prestam serviços pessoais aos ricos e muito ricos, entre os quais estão as ocupações de seguranças privados, empregadas e empregados domésticos de diferentes tipos, cuidadores de crianças e idosos e prestadores de serviços pessoais no mercado de bens de luxo.

A longo prazo, os impactos no mercado de trabalho do modelo de desenvolvimento implementado no país foram a oferta insuficiente de ocupações de qualidade (em termos de qualificação e remuneração) para a maioria da população; reduzido poder de consumo dos trabalhadores; forte concentração de renda e riqueza; e baixa participação dos salários na renda nacional.

Por fim, certas características do mercado de trabalho brasileiro, como a alta rotatividade e os baixos salários, estão relacionadas à restrita capacidade de amplas parcelas do movimento sindical interferir na regulação das relações e condições de trabalho no nível das empresas. Essa restrição, por sua vez, é fruto da cultura autoritária de relações trabalhistas herdada do escravismo e do colonialismo e de uma estrutura sindical que limitou a organização e mobilização da classe trabalhadora brasileira.

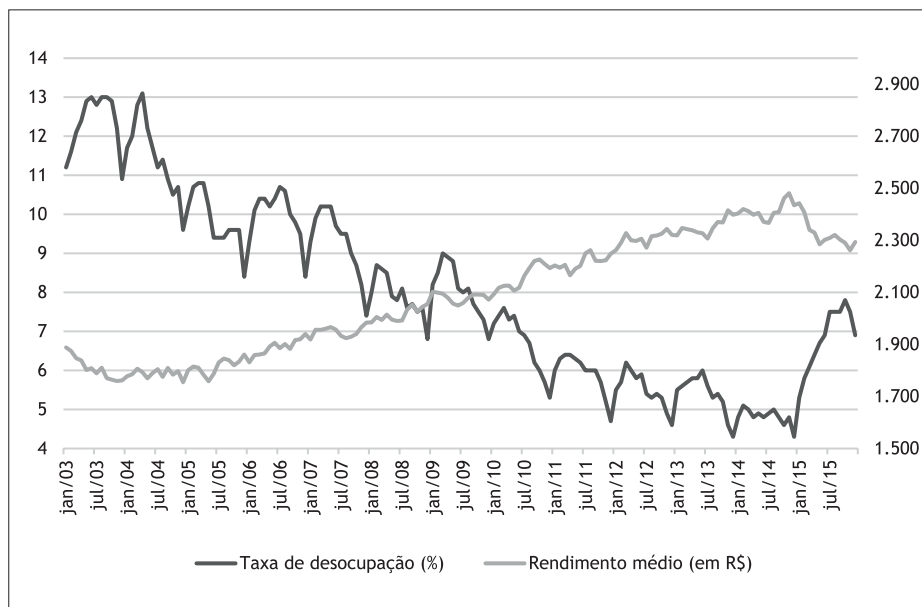
Portanto, há pelo menos quatro décadas — desde os anos 1980 — um conjunto de dificuldades e problemas da fragilizada economia brasileira, associado a condicionantes externos, restringiu a continuidade do processo de expansão do assalariamento e da formalização das relações de trabalho iniciado na década de 1930, quando a industrialização em larga escala se iniciou.

A classe trabalhadora brasileira já viveu dias melhores

Entre 2004 e 2014, a retomada do crescimento econômico, com políticas públicas de geração de emprego e renda, qualificação da mão de obra e fiscalização das relações laborais permitiram uma redução drástica do desemprego (gráfico 1), aumento da formalização e melhoria das condições gerais de vida da classe trabalhadora. A eleição de governos progressistas e populares a partir de 2003 interrompeu, em diversos aspectos, a continuidade da agenda neoliberal. Esses governos buscaram retomar o desenvolvimento econômico em bases mais soberanas e sustentáveis mediante a atuação firme do Estado. Além disso, implementaram um conjunto de políticas públicas cujos resultados se refletiram na redução das desigualdades e expressiva melhoria dos indicadores sociais e do mercado de trabalho.

Entre essas políticas se destacam os programas de segurança alimentar e de transferência de renda, como o Bolsa Família, que chegou a representar 0,3% do PIB. À população idosa foi concedida aposentadoria de um salário mínimo, mesmo que não tivessem contribuído integralmente durante o período previsto na legislação previdenciária. Para os informais foi criada a lei do Microempreendedor Individual (MEI), um regime diferenciado de contribuição fiscal e previdenciária com alíquota única.

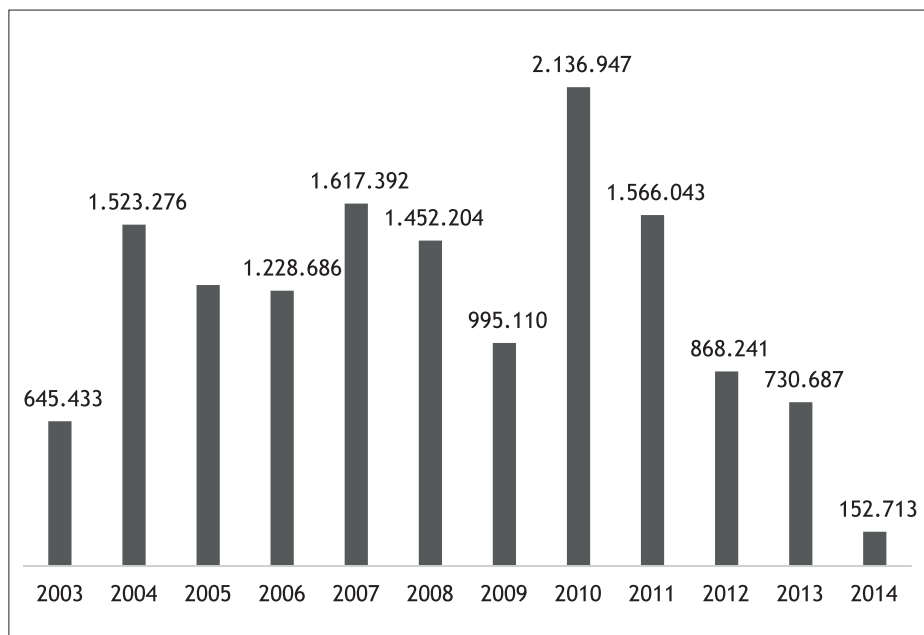
Gráfico 1. Taxa de desocupação e rendimento médio do trabalho principal, 2003-2016



Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego (IBGE), elaboração própria. Nota: população com 10 ou mais anos.

O aumento do número de trabalhadores com carteira assinada foi uma marca importante do mercado de trabalho neste período. Ao contrário do que argumentavam os economistas ortodoxos e os governantes na década de 1990, o aumento da formalização ocorreu sem que houvesse nenhuma alteração significativa na legislação trabalhista e foi acompanhada por aumentos salariais. Esse resultado positivo foi alcançado com a retomada do crescimento econômico e a implementação de um conjunto de políticas públicas para a redução das desigualdades sociais. A gráfico 2 mostra a evolução do saldo anual de empregos formais no país entre 2003 e 2014, a partir dos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

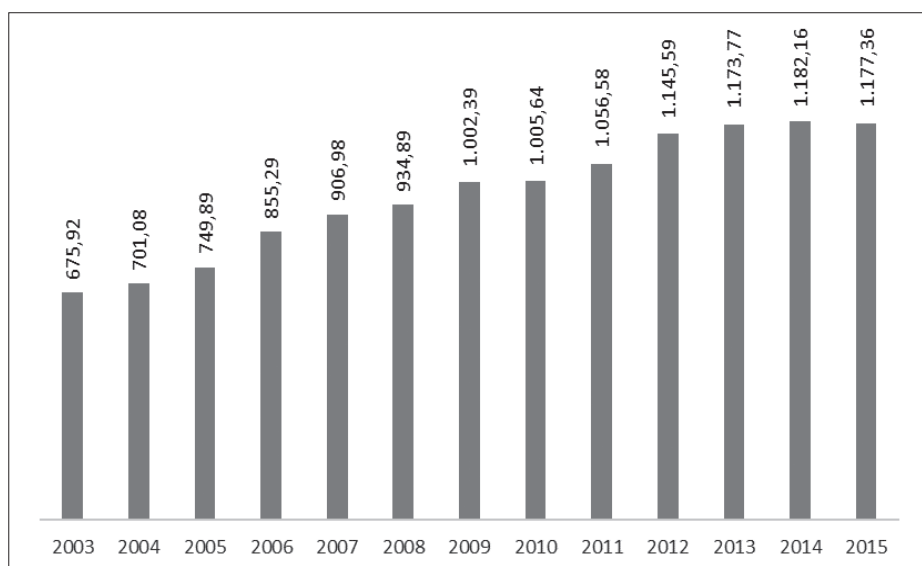
Gráfico2. Saldo anual do emprego formal, 2003-2014



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), CAGED, IPEADATA, elaboração própria. Nota: O saldo refere-se à diferença entre o total de admissões e dispensas de empregados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A política de valorização real do salário mínimo cumpriu um papel fundamental para melhorar o poder aquisitivo de uma ampla parcela da classe trabalhadora no mercado de trabalho formal e informal, de pequenos empregadores e dos inativos. Por se tratar de uma economia de baixos salários e rendimentos, a política de salário mínimo impactou decisivamente a massa salarial, juntamente com a forte redução do desemprego. A política de valorização do salário mínimo também permitiu a elevação dos pisos salariais de diversas categorias de trabalhadores ao funcionar como uma espécie de “farol” dos rendimentos no mercado formal de trabalho. Além disso, vários estados adotaram pisos regionais acima do salário mínimo nacional. Por fim, essa política melhorou muito as condições de vida de milhões de aposentados e demais beneficiários da previdência social. O gráfico 3 mostra a evolução real do salário mínimo no período.

Gráfico 3. Salário mínimo real, 2003-2015
(R\$ de outubro de 2022)



Fonte: IPEADATA, elaboração própria.

Este conjunto de políticas econômicas propiciou a elevação da massa salarial e do poder de compra dos trabalhadores e de suas famílias, elevando a demanda agregada e, com isso, estimulando os investimentos das empresas. Não obstante, essa melhoria nas condições de vida dos trabalhadores não foi suficiente para alterar algumas características estruturais do mercado de trabalho brasileiro. A elevada rotatividade persistiu e decorreu, em boa parte, da disseminação da terceirização; parcela expressiva dos empregos, embora com carteira assinada, foi criada em segmentos econômicos menos complexos e com menor exigência de qualificação; a informalidade se manteve elevada — em torno de 40% da população ocupada —, apesar de ter chegado a um de seus menores níveis; e o rendimento médio do trabalho se manteve em patamar muito próximo ao salário mínimo, ainda que o poder de compra tenha se elevado em razão dos reajustes reais do seu valor.

A persistência dessas características do mercado de trabalho, mesmo em um contexto econômico favorável, pode ser explicada, entre outros fatores, pelas alterações ocorridas na estrutura produtiva da economia brasileira nas últimas três décadas, em particular a desindustrialização precoce; a limitada incorporação de inovações produtivas com maior conteúdo tecnológico; a expansão do setor de serviços com base em atividades de baixa produtividade; e a crescente importância relativa da agroindústria e da indústria extrativa mineral no desempenho da economia. Es-

sas alterações comprometeram o dinamismo da economia brasileira, condicionando-o ao desempenho de setores que dependem fortemente do comportamento do mercado externo.

A crise mundial de 2008-2009 evidenciou a necessidade de se promover mudanças estruturais na economia do país, entre elas, a reindustrialização, a ampliação dos investimentos do Estado em infraestrutura, o controle da conta de capitais para reduzir a vulnerabilidade financeira externa decorrente da volatilidade da taxa de câmbio e a redução da taxa de juros para estimular os investimentos privados. Sem essas mudanças, o país não conseguirá resolver os problemas do mercado de trabalho e, conseqüentemente, reduzir a pobreza, as desigualdades sociais e aumentar o poder de compra da maioria da população.

No segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva e no governo da ex-presidenta Dilma Rousseff algumas mudanças foram tentadas nesse sentido, como a orientação de crédito de longo prazo produtivo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que destinou vultosos investimentos estatais a setores estratégicos como petróleo e gás e infraestrutura, e a breve redução da Selic induzida pela atuação dos bancos públicos. Entretanto, as complicações políticas e econômicas se mostraram mais profundas do que pareciam, resultando no golpe de 2016 e na sequência de derrotas para a classe trabalhadora.

O golpe de 2016: agenda neoliberal e aprofundamento da desestruturação do mercado de trabalho

A crise política desencadeada logo após as eleições de 2014 e as consequências devastadoras da Operação Lava Jato para a economia inviabilizaram a estratégia desenhada nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. É ilustrativa a análise dos impactos econômicos da Operação Lava Jato

Em 2021, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), realizou amplo estudo sobre os impactos econômicos da Lava Jato.² De acordo com esse órgão, o desmonte das empresas atingidas resultou em: (i) R\$ 172,2 bilhões deixaram de ser investidos no país; (ii) R\$ 4,4 milhões de postos de trabalho foram perdidos; (iii) R\$ 47,4 bilhões em impostos deixaram de ser arrecadados entre 2014 a 2017.

Desde 2015, a política econômica perseguiu um ajuste fiscal draconiano que foi agravado com o golpe e a subsequente aprovação da primeira grande reforma liberalizante do período, o chamado “Teto de Gastos”, que comprometeu duramente o investimento público em políticas sociais e infraestrutura que foram o núcleo do

² Saiba mais sobre o tema em: “Ciclo de debates no Instituto Lula: Lava Jato: crime, devastação econômica e perseguição política”.

modelo de desenvolvimento do país no período 1930-1980 e durante os governos democrático-populares no período 2003-2014.

A profunda recessão de 2015-2016 praticamente anulou os ganhos alcançados no mercado de trabalho em uma década (2004-2014), em nível de emprego e formalização.

Em 2017, a aprovação da reforma trabalhista, ao contrário do que diziam seus defensores, em nada contribuiu para gerar empregos e reduzir a informalidade, entretanto, estimulou contratações celetistas mais instáveis e precárias.

Sem qualquer estímulo consistente à recuperação econômica, a frágil retomada da ocupação entre 2017 e 2019 ocorreu mediante a expansão da informalidade e da subocupação. Como resultado, o rendimento real médio dos ocupados com e sem carteira teve queda expressiva.

No fim de 2019, a reforma da previdência consolidou um cenário desolador para o mercado de trabalho. Ao dificultar o acesso à aposentadoria e rebaixar os benefícios, essa reforma desestimulou a contratação celetista padrão, especialmente entre jovens trabalhadores. O emprego formal e a aposentadoria deixaram de ser aspirações do trabalhador e deram lugar às formas mais precárias de pejetização e que são, na verdade, um falso empreendedorismo. Para os empregadores, os custos das contratações diminuem, sem que a isso corresponda um aumento de vínculos formais, como propalado pelos idealizadores das reformas liberalizantes.

Os sistemas previdenciário e de relações de trabalho alterados pelas reformas de 2017 e 2019 se originaram das grandes transformações socioeconômicas ocorridas no país desde a década de 1930 e culminaram na Constituição Federal de 1988. Ainda que nunca tenham abrangido a totalidade da força de trabalho, garantiram proteção pública básica a milhões de trabalhadores e segurados. Entretanto, as reformas recentes transferiram ao mercado importante parcela da regulação das condições de trabalho e dificultam substancialmente o acesso da população aos direitos trabalhistas e previdenciários.

Pandemia e mercado de trabalho

Os indicadores do mercado de trabalho antes da pandemia já mostravam uma situação muito preocupante. O CAGED, divulgado no final de janeiro de 2020, mostrou uma tímida recuperação do mercado de trabalho em 2019, com a criação de 644 mil postos de trabalho e crescimento de 1,68% em relação a 2018. Observou-se, porém, uma deterioração na qualidade dos postos de trabalho gerados que se concentraram em setores e subsetores que exigem menor qualificação. Além disso, comprovou-se queda na remuneração média dos postos de trabalho em 2018 e 2019.

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) mostraram que, em 2019, 41,1% da população ocupada (38,4 milhões

de pessoas) estavam na informalidade. A pesquisa registrou, naquele ano, 11,6 milhões de trabalhadores assalariados sem carteira assinada no setor privado (exceto empregados domésticos), contingente que cresceu 4% em relação a 2018. De um total de 1,8 milhão de novas ocupações criadas em 2019, 446 mil foram postos assalariados sem formalização. A expansão do trabalho informal respondeu pelo incremento de 2,5% da massa de rendimentos do trabalho em 2019.

O Índice da Condição do Trabalho (ICT), calculado pelo DIEESE, relativo aos segundo e terceiro trimestres de 2019, mostrou piora nas condições do mercado de trabalho, embora tenha ocorrido redução nas taxas de desocupação. Segundo o órgão, esse resultado decorreu do aumento da ocupação precária, sobretudo do assalariamento sem carteira e do trabalho por conta própria, da queda no rendimento médio real por hora e do aumento na desigualdade de renda.

O período subsequente é marcado pela chegada da Covid-19 no Brasil, em março de 2020. Naquele momento, a taxa de desemprego girava em torno de 12,2%, passando para 14,6% do trimestre compreendido entre julho e setembro daquele ano. A necessidade de afastamento social dificultou enormemente a busca por trabalho e ampliou o contingente de pessoas excluídas da força de trabalho. Por essa razão, o nível de ocupação se tornou muito importante nas análises de mercado de trabalho, isto é, a proporção dos ocupados em relação à população em idade ativa, que caiu de 53,5% no 1.º trimestre de 2020 para 47,1% no 3.º trimestre, o menor percentual registrado pela série histórica da PNADC.

No terceiro trimestre de 2020, a população desocupada alcançou 9,7 milhões de pessoas, sendo a maioria composta por mulheres, pretos e pardos, ou seja, a pandemia acentuou as históricas desigualdades raciais e de gênero do mercado de trabalho brasileiro. No que se refere à população desalentada — que deixou de procurar trabalho por diversas razões, entre elas, a necessidade de distanciamento social imposta pela pandemia — o contingente chegou a 5,8 milhões de pessoas, o que, somado aos desempregados, totalizou quase 20 milhões de pessoas. O setor de serviços respondeu pelo maior número de despedidas (4,3 milhões), sendo 22,6% referentes a ocupações de serviços domésticos.

Mais tarde, o arrefecimento da pandemia propiciou a recuperação da ocupação, que se deu em grande medida por meio de trabalhos por conta própria. O número de trabalhadores nessa condição retornou ao patamar pré-pandemia no 1.º trimestre de 2021, tendo crescido 6,6% em relação ao mesmo período do ano anterior. Porém, de acordo com o DIEESE,³ o rendimento médio dos trabalhadores por conta própria que iniciaram suas atividades logo após a pandemia equivalia a 69,1% do recebido por aqueles que estavam nessa condição de ocupação há dois anos ou mais, segundo dados da PNADC do 4.º trimestre de 2021. O rendimento médio desses últimos era de R\$ 2.074,00, enquanto o dos que começaram a trabalhar após

3 <https://www.dieese.org.br/boletimempregoempauta/2022/boletimEmpregoemPauta22.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

a pandemia era de R\$ 1.434,00. Entre a população negra a situação dos rendimentos é ainda pior, tanto para aqueles que iniciaram o trabalho por conta própria após a pandemia quanto para os que já trabalhavam nessa condição, conforme pode ser observado na tabela 1.

Tabela 1. Rendimento médio dos trabalhadores por conta própria, segundo tempo no trabalho (em R\$ 2021)

Sexo, cor/raça	Há 2 anos ou mais	Até 2 anos	Proporção entre os que têm até 2 anos em relação aos que têm 2 anos ou mais (em %)
Homem não negro	2.864	1.924	67,2
Homem negro	1.671	1.362	81,5
Mulher não negra	2.368	1.518	64,1
Mulher negra	1.242	994	80
Total	2.074	1.434	69,1

Ademais, a maioria dos trabalhadores por conta própria após a pandemia (74,2%) não tinha CNPJ. Entre os que trabalhavam por conta própria antes da pandemia, 58,3% tinham CNPJ. De acordo com o DIEESE, a menor proporção de trabalhadores por conta própria sem CNPJ após a pandemia pode ser atribuída à maior incerteza sobre as perspectivas de continuidade da sua atividade e à preocupação com o endividamento decorrente da regularização do empreendimento.

Entre os conta própria cujas atividades começaram após a pandemia, apenas 7,9% contribuem com a previdência enquanto 14,9% dos trabalhadores que estavam nessa condição contribuía. Tal fato pode estar relacionado à baixa remuneração recebida pelos trabalhadores, que dificulta o pagamento da contribuição. O contingente de trabalhadores por conta própria que contribui com a previdência também compreende os Microempreendedores Individuais (MEI) que conseguem ter alguma proteção social, como auxílio acidente, licença-maternidade, entre outros, além da contagem de tempo para aposentadoria caso a contribuição não seja interrompida.

Em relação ao tipo de ocupação, os trabalhadores por conta própria que iniciaram suas atividades após a pandemia estavam inseridos em atividades de menor qualificação em comparação aos que estavam nessa condição anteriormente. A maioria dos conta própria mais recentes trabalham em atividades menos qualificadas do setor de serviços, como vendedores no comércio, operadores de instalações e máquinas e montadores e outras ocupações elementares. Destacam-se, entre os conta própria mais recentes, os condutores de automóveis, taxis e caminhonetes. De acordo com o DIEESE, do total de 1 milhão de trabalhadores por conta própria nessa ocupação, cerca de 35% começaram a trabalhar entre 2020 e 2021. Desse

total, 501 mil eram condutores de motocicletas e cerca de 40% estavam há menos de dois anos nessa ocupação como conta própria.

Em suma, o trabalho por conta própria tem sido uma forma precária e insustentável de recuperação da ocupação após o arrefecimento da pandemia, pois está relacionado a atividades de baixa qualificação, mal remuneradas e sem proteção trabalhista e previdenciária.

A regulação do trabalho nas plataformas digitais: visões em disputa

O cenário desolador do mercado de trabalho brasileiro na atualidade resulta da combinação de fatores conjunturais, como o retorno, em 2016, da matriz neoliberal à condução da política econômica e os efeitos socioeconômicos da pandemia e fatores estruturais, como o aprofundamento do processo de desindustrialização. A esses fatores se agregam as transformações em curso no capitalismo desde o final da primeira década do século XXI, entre elas, a disseminação das chamadas empresas de plataforma.

No país, existem empresas de plataforma que atuam em diversos setores da atividade econômica como turismo e hotelaria, serviços de saúde e cuidados pessoais, limpeza e conservação e, também, em segmentos mais especializados do mercado de trabalho, como consultorias, produtos e serviços financeiros, ensino de idiomas, tecnologia e informação. Entretanto, as estatísticas disponíveis sobre a ocupação nessas empresas, como será visto mais adiante, mostram que a maioria dos ocupados atua nos setores de transporte de passageiros e entrega de mercadorias.

Desde a crise econômica do período 2015-2016, que causou forte elevação nas taxas de desocupação e, sobretudo a pandemia da Covid-19, observa-se um crescimento constante dessas empresas e da mão de obra ocupada em suas atividades. Na realidade, após a crise global do capitalismo de 2008-2009, se assistiu à expansão de empresas de plataforma em todo o mundo e do contingente de pessoas que nela trabalham.

Se, por um lado, o trabalho nessas empresas representa a única fonte de renda para milhões de pessoas no contexto da longa estagnação econômica causada pela crise de 2008-2009, por outro, são cada vez mais evidentes os impactos negativos desse tipo de ocupação, entre eles, a queda na renda dos trabalhadores e na arrecadação fiscal e previdenciária, a piora expressiva nas condições de trabalho, o aumento extensivo e intensivo das jornadas de trabalho e, em razão disso, do adoecimento e dos acidentes entre os que trabalham nessas empresas.

Em geral, essas empresas declaram que pertencem ao setor de tecnologia e que sua finalidade econômica é somente conectar consumidores e usuários a outras empresas que produzem os bens e serviços demandados por eles. Portanto, os que nelas trabalham são designados por parceiros, autônomos e até empreendedores, e não

por trabalhadores, muito menos, por empregados. Segundo essas empresas, trata-se apenas de relações comerciais, regidas por contratos de adesão e termos de uso entre os usuários. Sendo assim, essas empresas se desobrigam de observar e cumprir os direitos previstos na legislação trabalhista de cada país.

A atuação dessas empresas à margem de qualquer legislação previdenciária e trabalhista representa, primeiramente, um grave e intenso retrocesso social, até mesmo em países onde vigorava, há muitas décadas, uma forte tradição protetiva do trabalho. Essa atuação totalmente desregulamentada ameaça o acesso aos direitos do trabalho, bem como o financiamento das políticas públicas destinadas ao provimento de serviços e equipamentos ao conjunto da classe trabalhadora. Diante disso, sindicatos, partidos políticos, parlamentares e órgãos do poder judiciário de diversos países têm questionado a real natureza das empresas de plataforma e da relação que mantêm com os trabalhadores ocupados em suas atividades, sendo, portanto, uma relação político-jurídica-econômica em disputa no mundo todo.

Baseado nos dados do último trimestre de 2021 da PNADC, Góes et al. (2022) investigaram o perfil das pessoas ocupadas em atividades de transporte de passageiros e entrega de mercadorias e estimaram que 945 mil trabalhadores estavam ocupados como motoristas de aplicativo e taxista, 322 mil eram entregadores de mercadoria que utilizavam motocicletas, enquanto 55 mil realizavam entregas de mercadorias por meio de outros tipos de transporte, como bicicleta ou automóvel. Se tomarmos esses três grupos como uma *proxy* do número de trabalhadores que atua nos segmentos de transporte de passageiros e entrega de mercadorias por aplicativo, esse contingente se aproximou de 1,3 milhão de pessoas no país, ainda que um contingente de taxistas e entregadores não trabalhem vinculados a aplicativos, ao menos de forma direta.

Quanto ao perfil socioeconômico, os motoristas de aplicativo e taxistas apresentavam os maiores rendimentos, com uma renda média mensal estimada em R\$ 1,9 mil, descontados os seus custos operacionais (combustível, taxas diversas, manutenção etc.). Esse rendimento foi menor que no período pré-pandemia, fato também observado entre outras categorias de trabalhadores vinculados a aplicativos, mas apresentava um movimento de recuperação. Enquanto a jornada de trabalho média de todas as ocupações foi de 39 horas semanais em 2021, a jornada dos motoristas foi estimada em 41,4 horas no mesmo período.

Em relação às características sociodemográficas, os homens foram a ampla maioria em todas as atividades analisadas e representaram mais de 90% do total de trabalhadores. Em relação à faixa etária, 45,8% dos motoristas de aplicativo e taxistas tinham menos de 40 anos e 57% eram pretos ou pardos. A distribuição apontou que 51,4% dos motoristas de aplicativo e taxistas e 58,7% dos entregadores de mercadorias que utilizavam motocicleta residiam na região Sudeste.

Manzano & Krein (2022), por sua vez, estimam que existiam 858 mil trabalhadores atuando como motoristas em plataformas de transporte de passageiros no país, no trimestre móvel compreendido entre junho e agosto de 2021. Desse total,

485 mil estavam vinculados à empresa Uber e 402 mil à empresa 99. No segmento de entregas, no mesmo período, os autores estimaram haver 299 mil trabalhadores, sendo 102 mil na plataforma IFood e 41 mil na Rappi. A estimativa total é de 1,1 milhão de trabalhadores atuando como motoristas e entregadores vinculados a empresas de plataforma no período.

O contingente de trabalhadores em plataformas de entregas e transporte de passageiros estipulado por Manzano & Krein (2022) é menor do que os apresentados na PNADC do último trimestre de 2021 (1,3 milhão), uma vez que os autores se basearam nas informações da empresa Similarweb, especializada em medir o tráfego e engajamento em *sites* e aplicativos. Segundo os autores, “[...] trata-se de uma empresa contratada por diversas plataformas digitais como forma de se localizarem no mercado e observarem o desempenho de plataformas concorrentes” (Manzano & Krein, 2022, p. 66). Assim, embora os números apurados pelos autores se aproximem da PNADC, essa não permite analisar em separado os trabalhadores tradicionais dos trabalhadores em plataformas em cada uma das ocupações, o que pode gerar dupla contagem do contingente envolvido nesse tipo de ocupação.

A recente disseminação do trabalho em plataformas digitais tem suscitado um intenso debate nos meios jurídicos e acadêmicos sobre a sua natureza da relação, colocando-se a necessidade de estabelecer alguns parâmetros elementares de regulação, tendo em vista as condições precárias enfrentadas pelos trabalhadores. No Brasil, até agosto de 2021, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) havia se manifestado sobre a natureza do trabalho em empresas de plataforma em quatro oportunidades. O TST analisou processos relacionados à atividade do transporte de passageiros e se posicionou contrariamente à existência, entre as empresas e os motoristas, dos quatro elementos da CLT que caracterizam a relação de emprego — pessoalidade, não eventualidade, onerosidade e subordinação. Portanto, o TST negou o reconhecimento do vínculo de emprego.

A não eventualidade foi justificada por não existir obrigação contratual de frequência predeterminada ou mínima, pois as interrupções da prestação dos serviços no período em que o motorista fica *off-line* justificariam a inexistência do vínculo de emprego. A “natureza autônoma” do trabalho dos motoristas estaria ancorada, segundo o tribunal, no fato de o trabalhador ser proprietário do carro e arcar com seus custos de manutenção. Em relação à subordinação, o TST alegou a inexistência de ordens diretas entre a plataforma e o motorista relacionadas a aspectos da rotina de trabalho como horários, fiscalização e disciplina.

Segundo Freitas & Kalil (2021),

[...] as quatro decisões do TST fogem à tendência das cortes superiores (de outros países), ignorando a materialidade da operação da atividade econômica via plataforma e confundindo o instrumento (plataforma) com o sujeito da relação (a empresa prestadora de serviço de um setor tradicional da economia) (p. 10).

Na visão dos autores,

[...] por meio da programação algorítmica — determinada pela empresa —, ocorre a distribuição de atividades entre os trabalhadores, a fixação do valor do trabalho, a indicação do tempo para realização das tarefas, a duração de pausas, a avaliação dos trabalhadores, a aplicação de sanções, dentre outras (Idem, p. 9).

Concluem que “a incompreensão sobre a força mandatória de um algoritmo é um dos principais limitadores que se identificam para que os julgados brasileiros possam reconhecer o vínculo de emprego” (Idem, p. 11).

O Poder Legislativo se manifestou recentemente sobre a regulação do trabalho em empresas de plataforma no país e a aplicabilidade da CLT à relação entre elas e seus trabalhadores. Um dos Projetos de Lei (PL) que está tramitando na Câmara dos Deputados é de autoria da deputada Tábata Amaral, do PSB-SP,⁴ o qual cria um novo regime de trabalho não celetista, chamado de “trabalho sob demanda”. Nessa proposta o trabalhador em plataformas seria caracterizado como um prestador de serviços e não um empregado regular, sendo equiparado juridicamente a um trabalhador autônomo (pessoa jurídica, sobretudo MEI). O projeto da deputada propõe que o novo regime de trabalho seja regulado pelo poder público, no entanto, de uma forma muito específica, contendo diversas ambiguidades e imprecisões, pois alguns artigos parecem “adaptações” de normas da CLT e da Constituição Federal, embora se afirme que os dispositivos da CLT não se aplicam ao trabalho em plataformas. Esse PL é uma versão piorada da Lei n.º 13.467/2017 (“reforma trabalhista”), porque, apesar de estender alguns dispositivos da legislação trabalhista e previdenciária aos trabalhadores nas empresas de plataforma, o faz sob uma série de condicionantes que não garantem a adequada proteção social a eles.

O posicionamento da Justiça do Trabalho sobre a natureza do trabalho nessas empresas, até então desfavorável ao reconhecimento do vínculo, teve uma recente e sensível mudança de rumo. Em abril de 2022, a 3.ª Turma do TST analisou um processo movido por um ex-motorista do Rio de Janeiro contra a Uber do Brasil após a empresa descadastrá-lo da plataforma. Nesse processo, o trabalhador requereu vínculo empregatício com a Uber, mas o julgamento na Primeira Instância (Tribunal Regional do Trabalho-RJ) deu sentença desfavorável ao trabalhador. O processo foi levado ao TST, cujo relator foi o ministro Maurício Godinho Delgado, conhecido por suas posições progressistas em defesa dos direitos trabalhistas. Em seu voto, o ministro argumenta que na relação entre a Uber e o ex-motorista havia, de forma clara, a presença dos elementos que caracterizam a relação de emprego, isto é, pessoalidade, onerosidade, não eventualidade e subordinação, o que o levou a reconhecer o vínculo empregatício entre as partes e determinar o retorno do

⁴ PL n.º 3748/2020 – Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2257468>. Acesso em: 14 ago. 2022.

processo à Vara do Trabalho de origem para exame das outras demandas do trabalhador, tais como o pagamento das devidas verbas rescisórias. O ministro também argumentou que, enquanto não houver regulamentação específica sobre o trabalho em empresas em plataforma, devem ser aplicadas as normas previstas na CLT e na Constituição Federal sobre as relações de trabalho, prevalecendo o entendimento sobre a presença dos elementos que caracterizam a relação de emprego entre os trabalhadores e essas empresas.

Considerações finais

Um dos aspectos mais importantes do Estado de Bem-Estar constituído no segundo pós-guerra foi o compromisso com a manutenção dos níveis de crescimento da economia e do emprego e a estruturação de sistemas de proteção social que asseguraram um nível de vida adequado à maioria da população. No campo trabalhista, esse compromisso se concretizou no círculo virtuoso entre crescimento econômico, incorporação aos salários dos ganhos de produtividade e crescimento do consumo de massas. Durante o primado do Estado de Bem-Estar Social, o trabalho assalariado foi o elemento central da sociabilidade capitalista. Esse arranjo foi questionado pela ordem neoliberal a partir da década de 1970. O poder regulatório dos sindicatos foi considerado prejudicial à competitividade econômica por elevar os custos da força de trabalho e impor limites à exploração do trabalho assalariado. A adoção de políticas fiscais e monetárias restritivas levou à redução das taxas de crescimento e ao aumento do desemprego.

No Brasil, a regulação do trabalho teve início na década de 1930 e está inserida nas grandes transformações que ocorreram no nível do Estado, da economia e da sociedade. Até recentemente, vigorou no país um modelo de regulação das relações de trabalho fortemente baseado na intervenção do Estado, no qual a lei determinava os parâmetros mínimos das condições de trabalho.

A regulação trabalhista foi fundamental para estruturar uma parcela da classe trabalhadora urbana ligada aos setores mais dinâmicos do capitalismo nacional e às regiões mais desenvolvidas do país, incorporando-a ao mercado de bens e serviços e favorecendo sua organização sindical, embora jamais tenha alcançado a totalidade da força de trabalho. Essa lacuna, característica do subdesenvolvimento, cria e reproduz a pobreza e a desigualdade e enseja a heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho.

O padrão de desenvolvimento capitalista em vigor desde a década de 1990 caracterizou-se pela inserção passiva e subordinada do país no processo de globalização produtiva e financeira. As consequências foram, entre outras, a redução da participação da indústria no PIB e a ruptura de cadeias produtivas que restringem o dinamismo econômico e a criação de empregos de melhor qualidade. Esse processo, associado à queda drástica da atividade econômica desde 2015, agravou as condições do mercado de trabalho, resultando no aumento de ocupações precárias,

de baixa qualificação e à margem da proteção trabalhista e previdenciária. Em consequência, observa-se o crescimento da pobreza e da desigualdade.

Com todas as tensões, os recuos e as ambiguidades, o período aberto pela re-democratização, pela promessa de construção de um Estado de Bem-Estar com a Constituição de 1988 e pela estabilização da economia trouxe inegáveis conquistas sociais ao país. Entretanto, a derrota do experimento desenvolvimentista e o recente retorno da ordem neoliberal (que nunca esteve totalmente afastada), concretizado nas reformas trabalhista e previdenciária e na imposição do “Teto de Gastos” (seletivo!), restabeleceram um padrão de desenvolvimento capitalista espoliador e excludente.

A primeira tarefa de um novo governo democrático e popular deve ser romper com as amarras das políticas econômicas ortodoxas e “austericidas”, pois são óbvios seus efeitos nefastos sobre o mercado de trabalho e as condições de vida da classe trabalhadora, sendo, portanto, até mesmo o chamado “tripé macroeconômico”, que orienta a política macroeconômica, passível de críticas severas. Entre os objetivos prioritários do novo governo deve estar a reestruturação do mercado de trabalho mediante a redução do desemprego e do subemprego; a educação, qualificação e requalificação profissional dos trabalhadores e trabalhadoras; a recomposição, em novas bases, da regulação trabalhista de modo a abranger toda e qualquer forma de trabalho; o fortalecimento dos sindicatos e da negociação coletiva; o estímulo à formalização das relações de trabalho nas pequenas e médias empresas por meio da oferta de crédito produtivo em condições mais benéficas que as praticadas pelo mercado financeiro; e a implantação de um programa de Renda Básica visando à redução da pobreza e das desigualdades sociais.

Referências

- ALMEIDA, P. F. & KALIL, R. B. Uma visão comparada de decisões sobre o vínculo jurídico dos trabalhadores via plataformas digitais: EUA (Califórnia), Espanha, Uruguai e Brasil. *Revista Ciências do Trabalho*, n.º 20, out. 2021.
- GÓES, G.; FIRMINO, A. & MARTINS, F. Painel da *GIG Economy* no setor de transportes do Brasil: quem, onde, quantos e quanto ganham.. *Carta de Conjuntura*, n.º 55, Nota de Conjuntura 14., Rio de Janeiro: IPEA, 2.º trimestre de 2022.
- MANZANO, M. & KREIN, A. Dimensões do trabalho por plataformas digitais no Brasil. In: Machado, S. & Zanoni, A. P. (orgs.). *O trabalho controlado por plataformas digitais: dimensões, perfis e direitos*. Curitiba: UFPR – Clínica Direito do Trabalho, 2022, 362p.



Capítulo 4

PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: AVANÇOS, LIMITES E POSSIBILIDADES

*Ana Luíza Matos de Oliveira
Ana Paula Guidolin
Jorge Abrahão de Castro*

As políticas sociais destinadas à proteção e à promoção social, em cada momento histórico, refletem os resultados das lutas políticas travadas no interior da sociedade e do Estado. Por um lado, as classes trabalhadoras e demais movimentos sociais na defesa de seus interesses por maior distribuição de renda e riqueza e melhores condições de vida para a maioria da população e, por outro, as classes capitalistas na defesa de maior renda e riqueza para si. Esse jogo de poder e interesses divergentes é o que dará a dimensão dos direitos sociais a serem assegurados, o reconhecimento de necessidades, contingências, riscos sociais e igualdades desejáveis e determinará o gasto público a ser envolvido na política social, o que pode afetar a situação social dos indivíduos, das famílias e dos grupos sociais, induzindo ou não melhorias nas condições de vida da população, e, dependendo de seu tamanho, alterando a economia e o próprio patamar de democracia alcançado.

Em observância a essas considerações iniciais é importante analisar as políticas sociais brasileiras no decorrer do tempo para entender o momento atual, quando essa política se vê em dificuldades no mundo e, mais ainda, no Brasil, que enfrenta uma situação de radicalização e rupturas políticas severas, uma intensa desestruturação econômica e um agravamento das condições de vida da população, que podem comprometer as políticas sociais desenvolvidas até agora. Além disso, é relevante focar em entender um dos elementos-chaves das políticas sociais, que é o sistema de proteção social, e analisar avanços, retrocessos, limites e possibilidades de futuro e desafios para o país.

A partir disso e no âmbito do Grupo de Acompanhamento de Temas Estratégicos (GATE), que tem o desafio de pensar temas estratégicos para o Brasil, este texto foi estruturado em três partes. Na primeira procura-se fazer uma breve discussão sobre as políticas sociais e demarcar alguns conceitos que serão úteis na análise histórica. Na segunda, faz-se a descrição e análise da evolução histórica das políticas de proteção social, detalhadas em três políticas específicas: previdência, saúde e assistência. Por último, nas considerações finais se realiza uma síntese das políticas e uma análise geral do movimento da proteção social e suas perspectivas futuras.

A proteção social nas políticas sociais

As políticas sociais têm aspectos dinâmicos em sua evolução histórica e tais processos constituem, em cada país, sistemas de proteção e promoção social com maior ou menor abrangência e intensidade. Esses sistemas, em sua forma mais avançada, buscam estar em consonância com os direitos¹ sociais e a outras situações não incluídas nos direitos que dizem respeito às contingências, necessidades sociais e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população, até mesmo os relacionados à pobreza e à desigualdade.

Para isso, a política social é composta por um conjunto de programas e ações do Estado, que se manifestam em oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação de elementos do mercado. Ademais, observa-se que na maioria dos países a oferta de bens e serviços similares aos oferecidos pelo Estado podem ser fornecidos

1 De acordo com Chauí (2020, p. 45), “Um direito, porém, ao contrário de necessidades, carências e interesses não são particulares e específicos, mas geral e universal, seja porque é válido para todos os indivíduos, grupos e classes sociais, seja porque é universalmente reconhecido como válido para um grupo social (como é caso das chamadas “minorias”). Ora, isso significa que sob carências, necessidades e interesses encontra-se algo que as explica e determina, isto é, o direito. Assim, por exemplo, a carência de água e de comida manifesta algo mais profundo: o direito à vida. A carência de moradia ou de transporte também manifesta algo mais profundo: o direito a condições de vida dignas. Da mesma maneira, o interesse, por exemplo, dos estudantes exprime algo mais profundo: o direito à educação e à informação. Em outras palavras, se tomarmos as diferentes carências e os diferentes interesses veremos que sob eles estão pressupostos direitos nos quais se luta”.

no mercado mediante entidades privadas sejam lucrativas ou não, em dimensão e intensidade variadas.

No sistema de proteção social agrupam-se as políticas que podem ser de seguro social² e/ou de seguridade social,³ destinadas a assegurar direitos e necessidades e a reduzir os riscos e as vulnerabilidades a que qualquer indivíduo está exposto em uma sociedade de mercado, tal como o de não poder prover o seu sustento e o de sua família por meio do trabalho, seja por velhice, morte, doença ou desemprego. Esse sistema engloba os diferentes programas e ações estatais da previdência social (aposentadorias, pensões e auxílios), saúde e assistência social, e pode envolver também políticas passivas da área do trabalho, tipo seguro-desemprego.

A resultante das ações de proteção social de cada país gera uma determinada *solidariedade social* que está condicionada diretamente à forma, ao tamanho e à qualidade do sistema de garantia de renda e da garantia da oferta de bens e serviços sociais, que buscam fortalecer a proteção social dos indivíduos, das famílias e dos grupos sociais quando esses se defrontam com uma série de riscos que os colocam em vulnerabilidade. A magnitude da *solidariedade social* está diretamente associada aos tipos e às qualidades das ações e políticas públicas previstas e implementadas pelo Estado. Quanto mais houver ações e políticas que busquem garantir os direitos da seguridade social, maior é o grau de solidariedade do sistema.

No sistema de promoção social, agrupam-se as políticas que, a partir de determinados instrumentos, pretendem garantir aos cidadãos oportunidades e resultados mais amplos e mais equânimes de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade em seu percurso histórico. Tais políticas compreendem um vasto espectro de ações que abarcam desde a formação e o desenvolvimento do cidadão — casos da educação, do acesso à cultura e das políticas de trabalho e renda que buscam a qualificação profissional e regulação do mercado de trabalho —, até a democratização do acesso a ativos — como as políticas voltadas à agricultura familiar (acesso a crédito, extensão rural, reforma agrária), à economia solidária, à habitação, à mobilidade urbana.

Os sistemas de promoção social são elementos centrais na geração de maior ou menor igualdade social e também se relacionam à ideia de que a expansão da oferta

2 *Seguro social* é proporcionado aos indivíduos e seus familiares que mantiveram uma contribuição prévia associados a cobertura de determinadas contingências e necessidades sociais contratualmente estipuladas. Ou seja, os benefícios do sistema estão associados ao sistema contributivo individual.

3 *Seguridade Social* na definição da convenção 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), segundo Delgado et al. (2010), seria a “proteção que a sociedade proporciona a seus membros, mediante uma série de medidas públicas, contra as privações econômicas e sociais que, de outra maneira, derivariam do desaparecimento ou da forte redução de seus rendimentos em consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho, enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice e morte, bem como da proteção em forma de assistência médica e de apoio a famílias com filhos”. A ideia de Seguridade Social para Delgado et al. (2010) “é essencialmente inclusiva, no sentido de reconhecer o direito dos cidadãos à proteção social com base em outros critérios universalizáveis que não apenas o da capacidade de contribuição individual daqueles que estão formalmente vinculados ao mercado de trabalho”.

de bens e serviços sociais, principalmente a escolarização e o acesso à saúde, são elementos centrais na promoção e geração de habilidades e capacidades em indivíduos e/ou grupo social. No entanto, apenas isso não é suficiente para garantir a geração de igualdade, sendo necessário também garantir por intermédio das políticas públicas o exercício dessas capacidades, mediante políticas de inclusão produtiva de diversos tipos e padrões. Esses são elementos primordiais para a promoção social, pois permitem a ampliação de oportunidades e a obtenção de melhores resultados pessoais e coletivos.

Dinâmica do sistema de proteção social no Brasil

Para capturar os elementos relevantes para compreensão da dinâmica — avanços, retrocessos, limites e possibilidades — da proteção social brasileira, parte-se do entendimento apresentado anteriormente, que definiu que se pode apreender que um sistema de proteção social de um país se estrutura em torno de políticas que englobam diferentes programas e ações estatais compreendidos nas políticas de previdência social, saúde e assistência social.

Por isso, vamos analisar a evolução de cada uma dessas políticas e, na seção seguinte, estruturamos uma análise conjunto desses elementos. Para balizar as análises montou-se o quadro 1 com as principais características do sistema de proteção social em cinco períodos históricos distintos. A periodização que compreende a etapa introdutória das políticas sociais, em 1930, até o momento da Constituição Federal de 1988 (CF-88), seguiu a proposta por Aureliano & Draibe (1989), Draibe (1993), Fagnani (1997) e Castro (2009), com três grandes cortes (1930, 1964 e 1985) que levaram em conta as mudanças no plano do regime político e, também, para 1930 e 1964, considerou-se as mudanças na forma do Estado mais que em ocorrências no plano das próprias instituições do Estado Social. No período posterior, utilizou-se Fagnani (1997; 1999), Calixtre & Fagnani (2017), Castro (2009; 2021).

Quadro 1. Características do Sistema de proteção social brasileira em cinco períodos – 1930-2022

Períodos					
1930-1964	1964-1985	Projeto CF/88	1990-2002	2003-2015	2016-2022
Genese e estruturação, expansão seletiva, heterogenea e fragmentada	Reestruturação autoritária, expansão e centralização	Estruturação progressista com direitos sociais	Reformas neoliberais e expansão constrangida	Retomada progressista com expansão e inclusão social	Destrução conservadora e exclusão social
Previdencia: Introdução e expansão no setor urbano formal	Previdencia: centralização e expansão no setor urbano formal	Previdencia: seguro social no urbano e universal no rural	Previdencia: expansão constrangida no urbano e ampliação no rural	Previdencia: expansão com inclusão no urbano e no rural	Previdencia: restrição com exclusão no urbano e no rural
Saúde: Início incipiente	Saúde: expansão para os segurados	Saúde: direitos de todos (universal)	Saúde: dificuldades com a universalidade	Saúde: expansão em direção a universalidade	Saúde: constrangimento e redução dos direitos
Assistencia: concebida como caridade	Assistencia: concebida como caridade e introdução de alguns subsídios	Assistencia: direito de todos (universal)	Assistencia: focalizada nos pobres	Assistencia: expansão da atenção aos pobres e inclusão social em direção aos direitos	Assistencia: desestruturação da atenção aos pobres e exclusão social
Solidariedade social: com base na contribuição individual (seguro Social), corporações e na família	Solidariedade social: com base na contribuição individual (seguro Social), corporações e na família	Solidariedade social: com base no direito social da seguridade social	Solidariedade social: com base na contribuição individual (seguro Social), corporações e em restritos direitos sociais e da seguridade social	Solidariedade social: com base na contribuição individual (seguro Social), corporações e em amplos direitos sociais e da seguridade social	Solidariedade social: com base na contribuição individual (seguro Social), corporações e família
Proteção social restrita (Seguro Social-urbano/formal)	Proteção social restrita (Seguro Social-formal)	Proteção social cidadã (Garantia universal da Seguridade Social)	Proteção social constrangida (constrangida garantia dos direitos da Seguridade Social)	Proteção social Inclusiva (Em direção a garantia dos direitos da Seguridade Social)	Proteção social subsidiário/regressivo (contrário a garantia de direitos)

Fonte: Elaboração própria.

Previdência social

O ponto de partida para o surgimento da previdência social brasileira pode ser datado em 1923, com a promulgação da Lei Eloy Chaves. Antes desse período, as medidas adotadas eram incipientes e de pouca importância em termos quantitativos, abrangendo pequena parcela de trabalhadores e refletindo a pouca relevância que o Estado dava às questões trabalhistas e sociais. Essa lei não veio por benevolência, mas como resposta às greves e reivindicações dos trabalhadores na época e lançou bases jurídicas e conceituais para a inclusão de segmentos de trabalhadores em uma proteção previdenciária, mediante a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) dos empregados das empresas ferroviárias, na época segmento fundamental para o transporte de mercadorias e pessoas e, logo em seguida, se expandiu para empresas de outros ramos, como portuários e navegação marítima. Apesar de serem criadas e reguladas pelo Estado, as CAPs tinham natureza civil e privada, não tendo participação direta do Estado em sua gestão e seu financiamento.

A partir de 1930, o país passou por transformações relevantes com o processo de industrialização, urbanização, centralização de poder no governo federal e o início de estruturação do sistema de proteção social no país. Esse sistema tinha preocupações com as regulações do trabalho, a previdência social e outras áreas sociais. Um exemplo desse momento é a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que também passou a cuidar das questões relacionadas à previdência social, e que impulsiona leis trabalhistas tais como a instituição do salário mínimo, a jornada de trabalho, férias, e a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Nessa época, na previdência, inicia-se a estruturação abrangente do sistema com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), autarquias centralizadas por categorias profissionais, de abrangência nacional, como a dos bancários, dos comerciários e dos industriários. Esses institutos tinham liberdade para estabelecer planos de benefícios e alíquotas de contribuição, ocasionando fragmentação que se manifestava em diferentes capacidades de financiamento, plano de benefícios e proteção previdenciária. Também, a evolução do sistema previdenciário esteve conectada à expansão do mercado de trabalho urbano, deixando de fora do sistema os trabalhadores rurais, os domésticos, os profissionais liberais e os demais trabalhadores não regulados pelo Estado.

A expansão seletiva, heterogênea e a fragmentação (quadro 1) perduraram um longo período, mas, em 1960, depois de várias tentativas, a Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS) unificou o sistema previdenciário tendo em vista corrigir as distorções promovidas pelos IAPs. No entanto, a centralização da gestão só veio a ocorrer, de fato, no final da década, já no decorrer do regime militar, com a criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS). A expansão seletiva continuava, mas houve ampliações para os trabalhadores urbanos formais e para pequena parte dos conta própria. Todavia, ainda eram excluídos os trabalhadores domésticos e rurais, que só passaram a ter acesso a alguns benefícios previdenciários a partir do início dos anos 1970 (ou mesmo nos anos 2000). A forma de inclusão desses trabalhadores rurais foi o primeiro passo para romper a lógica contratual anterior.

No decorrer dos anos 1970, período de elevado crescimento econômico e de reestruturação conservadora e autoritária da ação do Estado, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e, ao final da década, o processo de gestão e organização institucional avança com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), com uma série de órgãos que prestavam serviços previdenciários e assistenciais. Por outro lado, o crescimento permitiu a expansão do mercado de trabalho urbano e a estrutura de financiamento do sistema baseado na capacidade contributiva individual, que facilitaram o alargamento do sistema. Com isso, parcela significativa da população trabalhadora brasileira passou a contar com a possibilidade de filiação ao sistema público de previdência social, embora com pré-requisitos de filiação e benefícios muito diferenciados segundo a forma de inserção no mercado de trabalho.

No início dos anos 1980, a grave retração da economia brasileira foi um sério problema para o tipo de estrutura previdenciária que tinha sido engendrada nos anos anteriores. Por um lado, o emprego e a massa de salários caíram, o que colocou sérios problemas para o tipo de financiamento previdenciário construído. Por outro, as demandas por benefícios se ampliaram. A partir da metade dos anos 1980, após a queda da ditadura militar, a redemocratização facilitava a colocação das demandas sociais no jogo político, mas a crise econômica e social persistia e o sistema previdenciário que havia sido gestado, em grande parte, no período autoritário, demonstrou que tinha insuficiências estruturais.

Como consequência do processo de democratização, em 1988, foi promulgada uma nova constituição para o país, o que tornou possível efetuar mudanças substantivas na proteção social (quadro 1) e no sistema previdenciário mediante uma série de inovações, como: i) introdução do conceito de seguridade social — unindo previdência, assistência social e saúde pública — para expressar um arranjo institucional mais integrado e consistente com uma ampla rede de proteção aos riscos sociais inerentes ao ciclo de vida, à trajetória laboral e à insuficiência de renda; ii) garantia dos direitos sociais, não mais conectados a categorias profissionais e segmentos corporativos, ampliando o acesso da população a bens e serviços públicos; iii) ampliação da cobertura previdenciária de caráter contributivo aos principais riscos sociais — idade, invalidez, morte, acidentes do trabalho, reclusão e proteção à família; iv) garantia da regularidade do valor dos benefícios; v) estabelecimento do princípio da vinculação entre o salário mínimo e o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes; vi) equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais aos urbanos; e vii) criação do Orçamento da Seguridade Social, que deveria primar pela diversidade das bases de financiamento que seriam oriundas do Estado, dos trabalhadores e empregadores.

No ano de 1990, refletindo o processo de centralização institucional, foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), decorrente da fusão do INPS com o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS). No entanto, no decorrer da década de 1990, o modelo social e previdenciário da Constituição de 1988 teve de conviver com uma realidade econômica e social muito adversa, além de ser confrontado com o fortalecimento de setores conservadores que haviam se articulado em torno das ideias de abertura comercial, globalização, reforma do Estado e privatizações, e as estratégias de descentralização, seletividade/focalização e estabelecimento de parcerias com o setor privado para implementação dos programas sociais. Nessa perspectiva, por exemplo, é que ocorreu a denominada reforma previdenciária, que restringiu direitos dos trabalhadores do setor privado: estabeleceu que o tempo de contribuição seria o elemento central para se obter a aposentadoria e criou o fator previdenciário, que diminuía o valor do benefício recebido após a aposentadoria. Em contrapartida, algumas salvaguardas jurídicas do sistema de seguridade social impediram que todos os direitos sociais

sucumbissem aos ajustes reformistas, o que possibilitou a ampliação da cobertura da previdência rural e da assistência social.

De 2003 até 2016, a orientação política para o desenvolvimento que mesclava a busca do crescimento econômico com a inclusão social foi determinante para definir o estilo de políticas sociais adotado pelo governo federal. No caso previdenciário, apesar de ter efetuado no início do milênio uma reforma da previdência do setor público com restrições a benefícios dos servidores públicos, a política previdenciária que prevaleceu para a maioria da classe trabalhadora foi a ampliação da filiação dos trabalhadores do setor privado ao sistema, além da expansão da cobertura e do aumento do número de beneficiários. Ademais, a política de valorização do salário mínimo (Cardoso Jr. & Musse, 2014) gerou impactos positivos nos benefícios da previdência social, e foi um dos elementos mais importantes para a recuperação da renda e da capacidade de consumo de grande parte da população mais pobre. Esse período representou, desde a Lei Eloy Chaves, um dos momentos históricos de maior ampliação da cobertura e de melhores benefícios da previdência social, com consequente melhoria das condições de vida da população, em todas as dimensões.

Por sua vez, o período que se inicia após 2016 é marcado pelo desmonte do estado de proteção social que vinha sendo construído. Na previdência, o desmonte vai além das mudanças em seu próprio regramento, já que as bases do sistema previdenciário são duramente impactadas pela deterioração do mercado de trabalho, que, por sua vez, foi agravada com a reforma trabalhista aprovada em 2017 (Galvão, 2014). Além disso, a estratégia de ajuste fiscal macroeconômico e a promoção de reformas estruturais guiadas pelo princípio da austeridade fiscal levaram a níveis recordes de informalidade e desemprego, mesmo antes da pandemia (Dweck, Rossi & Oliveira, 2020).

Uma das primeiras propostas apresentadas, em 2019, foi a reforma previdenciária por meio da PEC n.º 6/2019.⁴ Sua premissa básica era a de dificultar o acesso a benefícios e reduzir seu valor para quem conseguisse recebê-los. Dessa forma, estabeleceu-se o fim dos dois sistemas que existiam — aposentadoria por tempo de idade e por tempo de contribuição —, deixando apenas uma regra de idade mínima de 65 e 62 anos para homens e mulheres, respectivamente. Reduziu-se a diferença entre os sexos e o valor integral só é disponibilizado após uma contribuição de quatro décadas, tanto para homens quanto para mulheres. O cálculo do benefício também foi alterado ao se considerar todos os salários de contribuição, e não apenas os 80% maiores como antes. O maior tempo de contribuição exigido com base no aumento da longevidade ignora que a contribuição não é ininterrupta, tendo em vista o alto grau de informalidade e rotatividade do mercado de trabalho brasileiro. Com isso deve ocorrer uma dupla exclusão, sendo a população mais po-

⁴ No âmbito dessa reforma tinha sido proposto a implementação do sistema de capitalização, mas que não conseguiu ir em frente na Câmara dos Deputados.

bre, já marginalizada no mercado de trabalho, a mais prejudicada pela mudança no regramento previdenciário.

No caso da diferenciação previdenciária de gênero, é importante lembrar que a aposentadoria diferenciada para as mulheres está presente desde a Constituição de 1967, por um reconhecimento de que elas vivenciam uma condição mais desfavorável no mercado de trabalho. Calcula-se que as mulheres trabalhem 8 horas a mais que os homens por semana, considerando a jornada total formada por tempo gasto com trabalho remunerado e não remunerado. Isso representaria, no ano, trabalhar cerca de 66 horas a mais do que os homens e, ao longo de 25 anos, 4,5 anos a mais, o que de alguma forma justificaria a diferença de 5 anos entre as idades mínimas para aposentadoria, quebrada pela última reforma da previdência (Teixeira, 2017).

Além disso, a reforma desconsiderou o fato de que a taxa de participação e desocupação das mulheres em relação aos homens é muito desigual, o que impacta também no acesso à previdência social no Brasil de diversas formas. Por isso, aproximar a idade de aposentadoria dos gêneros é sobrecarregar ainda mais as mulheres, tornando ainda mais difícil o acesso à aposentadoria e ainda mais pesada a divisão sexual do trabalho, em que as mulheres são majoritariamente responsáveis pelo trabalho doméstico e de cuidados não remunerado no âmbito domiciliar. Ainda, enquanto as mulheres podem, em teoria, se aposentar do trabalho remunerado, elas não se aposentaram do trabalho doméstico. Assim, a pretensa equalização das idades esconde uma realidade de desigualdade no mercado de trabalho, sobrecarregando ainda mais as mulheres em sua dupla jornada — trabalho remunerado e trabalho doméstico — e de discriminação no mercado de trabalho.

Saúde

O Sistema Único de Saúde (SUS) alcançou ao longo dos anos reconhecimento internacional por programas públicos como transplante de órgãos, distribuição de drogas anti-HIV e campanhas gratuitas de vacinação. Em relação à distribuição de medicamentos merece destaque o Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPPB) criado em 2004 com o objetivo de ampliar o acesso a medicamentos, diminuindo o impacto desse gasto no orçamento familiar. No entanto, não foi sempre assim.

Antes do SUS, o sistema de serviços de saúde brasileiro era hegemonicamente privado e ancorado na medicina liberal e na filantropia, além de estar muito centralizado na esfera federal (Piola et al., 2009). O grande ponto de virada institucional ocorreu com a promulgação da Constituição. Entre as políticas sociais setoriais estabelecidas em 1988, a saúde pública se destacava por ter no momento da Assembleia Constituinte um projeto em estágio adiantado que foi construído ao longo de décadas pelo movimento sanitarista, primeiro com o sanitarismo desenvolvimentista na década de 1950 e, depois, com o movimento pela reforma sanitária que surge no início da década de 1970 em meio à luta contra a ditadura.

O sanitarismo desenvolvimentista, menos conhecido na literatura da saúde coletiva em comparação ao movimento pela reforma sanitária, tem como principal figura o médico sanitarista Mário Magalhães da Silveira (1905-1986) e atingiu seu momento de maior influência na III Conferência Nacional de Saúde em 1963 (Escorel, 2015), primeira a discutir política de saúde e municipalização, sendo logo obstaculizado pela ditadura militar. O freio no movimento é simbolizado pela publicação dos relatórios da conferência apenas em 1991.

Magalhães defendia que, por ser a saúde um problema de superestrutura, dependia do desenvolvimento econômico industrial, ou seja, a estrutura econômica seria responsável pela produção de um excedente que seria em parte destinado ao bem-estar geral. Tal perspectiva não implicava no abandono da assistência médico-sanitária, mas sim na consideração de que tais medidas são inócuas quando não integram o processo mais amplo de desenvolvimento (Silva e De Morell, 2005). Essa visão do sanitarismo desenvolvimentista está vinculada com a concepção da saúde em seu espectro biopsicossocial, segundo o qual fatores biológicos, psicológicos e sociais interagem entre si impactando na saúde, como bem expressou a Organização Mundial da Saúde (OMS) já em 1946 ao definir a saúde como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença”. Dessa forma, a concepção de saúde se torna necessariamente coletiva e social. Ao contrário do que pregava a perspectiva liberal, apenas a educação geral e a educação sanitária da população não seriam suficientes para combater as enfermidades endêmicas (Piola et al., 2009b).

Assim como Celso Furtado, Mario Magalhães tinha especial atenção às desigualdades regionais. Participou da elaboração do plano sanitário inserido no contexto da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), priorizando o abastecimento de água e o tratamento de esgoto (Silva & De Morell, 2005). Era grande crítico da interferência das organizações internacionais no desenvolvimento sanitário dos países subdesenvolvidos por considerar que essas instituições propunham planos que não consideravam as especificidades desses países. Defendia a municipalização como forma de dar autonomia para os governos locais, além de dar mais voz para municípios pequenos reivindicarem complementação de recursos nos governos estaduais e na União. O princípio da municipalização da saúde foi introduzido no Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-65) de Furtado, mas foi interrompido pela ditadura militar. O auge da influência de seu pensamento ocorreu no governo de João Goulart, quando participou decisivamente da elaboração da Política Nacional de Saúde em 1961, integrada ao Plano Nacional de Desenvolvimento elaborado por Furtado para tornar a saúde pública um instrumento efetivo no auxílio do desenvolvimento econômico (Escorel, 2015).

A partir de 1960, com o aumento da oferta de bens e serviços de saúde, o perfil do sistema brasileiro se delineia de forma nítida segundo Piola et al. (2009), se caracterizando por:

- (1) exclusão – incorporação de algumas categorias profissionais do mercado de trabalho formal urbano, deixando grande parte da população de fora;
- (2) segmentação – segmentação institucional com a separação da assistência médico-hospitalar (para trabalhadores formais) vinculada ao sistema previdenciário do MPAS enquanto as funções de saúde pública (controle de doenças transmissíveis e vigilâncias sanitária e epidemiológica) estariam vinculadas ao Ministério da Saúde (MS); e segmentação de clientela com a categorização de pacientes com diferentes acessos aos serviços de saúde (parcela reduzida em posse de recursos suficientes pagava diretamente o serviço privado enquanto grande parte da população que não era vinculada a nenhum asseguroamento ficava à mercê dos serviços restritos públicos e filantrópicos);
- (3) hegemonia privada na oferta – reforçada com financiamentos subsidiados direcionados à ampliação e modernização da rede hospitalar, o que acaba liberando o poder público da realização de investimentos diretos na própria capacidade e da gerência de estabelecimentos (sobretudo os de maior porte e complexidade);
- (4) ênfase nas ações de recuperação da saúde – preterindo as ações de promoção e prevenção que, além de evitarem o surgimento e agravamento de doenças, portanto melhorando o bem-estar da população, também são menos onerosas para os cofres públicos.

Nesse contexto, a luta pela reforma sanitária ganhou impulso em meio à luta contra a ditadura. Conforme relata Fagnani (2005), esse movimento ganhou impulso em 1974 com a “crise da saúde”, com o desaquecimento econômico e a crescente mobilização da sociedade civil. Como resultado da pressão do movimento e em uma tentativa de o governo autoritário conseguir legitimidade ao abrandar a situação de exclusão, algumas iniciativas foram desenvolvidas visando a expansão da cobertura para outros segmentos sociais como a população rural e as pessoas sem vínculo previdenciário (para serviços de urgência e emergência) (Piola et al., 2009b). Mesmo com essas iniciativas, cerca de metade da população não estava coberta e dependia da filantropia.

Em 1976, então, foi criado o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES), considerado a base institucional do Movimento Sanitarista por meio da organização da produção acadêmica e promoção de eventos e debates. Já em 1979 foi criada a Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO), que também cumpriu importante papel na agenda reformista. Dentro do legislativo, onde havia uma fresta institucional para o debate democrático, a Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados foi utilizada como espaço para debate público e organização do movimento com apoio de parlamentares. Um importante evento gerado nesse espaço foi o I Simpósio Nacional de Políticas de Saúde, promovido por essa comissão em 1979, que representou o primeiro fórum amplo para debate

da transformação setorial com um projeto de reordenação do sistema de saúde brasileiro que focava na descentralização e na participação popular com ênfase nas ações básicas de saúde (Fagnani, 2005).

A produção científica vinculada ao movimento pela reforma sanitária adota uma postura radical de crítica ao centralismo autoritário do regime militar e propõe a descentralização, a universalização e a unificação como componentes essenciais de uma reforma democrática da saúde. A descentralização política e administrativa era defendida pela maior eficácia técnica e de planejamento e por viabilizar maior participação democrática da população.

Dois propostas e diretrizes do movimento foram incorporadas pelo governo federal ainda no início da década de 1980 (Fagnani, 2005): (1) em 1980, o Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde (PREVSAÚDE) que tinha como objetivos a expansão dos serviços primários de saúde, o saneamento básico e a reorganização da assistência médica, segundo os princípios de descentralização, hierarquização, regionalização e integralidade das ações; (2) em 1982, o Conselho de Administração da Saúde Previdenciária (CONASP), um órgão colegiado composto de representantes dos ministérios envolvidos com o setor de saúde, dos sindicatos patronais e de trabalhadores, e tinha como objetivo a contenção dos gastos com a assistência médica previdenciária, dada a crise financeira da previdência social.

No âmbito do CONASP, uma medida de grande repercussão foi o Programa Ações Integradas de Saúde (AIS) iniciado em 1983 e que inaugura um processo aberto de negociação entre as esferas de governo no campo da saúde com transferência de recursos para estados e municípios, além de iniciar as primeiras experiências de colegiado com representação da sociedade civil organizada nas comissões. Um fator que contribuiu para a implementação do Programa AIS em 1983-1984 foi a vitória da oposição nas eleições diretas para governadores em 1982. Com isso, aumentou a pressão pela descentralização da saúde e pela maior distribuição de recursos federais nesse campo. A ampliação da importância política dos secretários estaduais de saúde promoveu a instituição do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS), ator importante na luta pela reforma sanitária. Depois, entre 1985 e 1987 o Programa AIS foi o eixo da reforma sanitária impulsionada pelo MPAS que em 1987 resultou no Programa de Desenvolvimento de Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde (SUDS) que, por sua vez, abriu caminhos para o SUS (Piola et al., 2009b).

Em 1984, com a consolidação da candidatura de Tancredo Neves, o Movimento Sanitarista intensificou sua atuação em diversas frentes, visando atualizar o ideário reformista de acordo com a conjuntura de transição democrática e ocupar postos estratégicos no MS e no Ministério da Previdência Social. Do ponto de vista institucional da reforma sanitária, é importante apontar para as visões distintas dos órgãos envolvidos. Enquanto o MS advogava pela unificação do sistema de forma centralizada “pelo alto” (com a transferência do *Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social* [INAMPS] para o MS), o Ministério da Previdência

Social defendia a descentralização e o fortalecimento do setor público nas três esferas de governo resultando em uma unificação “por baixo” (Fagnani, 2005). Nessa disputa, entretanto, havia uma diferença de poder. O MS, responsável por ações preventivas e voltadas para a saúde coletiva, representava uma face marginal da política implementada pela ditadura com frágeis bases institucionais e financeiras. Por sua vez, o INAMPS, vinculado ao Ministério da Previdência Social, concentrava poder político, institucional e financeiro já que foi o responsável pela gestão do modelo de saúde hegemônico pós-64.

Havia, então, duas alternativas estratégicas que se opuseram, mas também se complementaram, para a conquista do SUS na Constituição de 1988. O MS privilegiava a via “legislativa e constitucional” que ganhou impulso com a VIII Conferência Nacional de Saúde e a implementação da Comissão Nacional de Reforma Sanitária que se seguiu. Já o Ministério da Previdência Social enfatizava a perspectiva “administrativa racionalizante” com a consolidação das AIS como principal elemento tático para ampliar a eficiência gerencial do setor público e depois com a instituição do SUDS em 1987 que transferiu a rede de serviços do MPAS para estados e municípios, aprofundando a experiência das AIS de transferência de recursos por meio de convênio (Piola et al., 2009b).

A VIII Conferência Nacional de Saúde merece destaque na trajetória de construção do SUS. A discussão foi iniciada nas pré-conferências preparatórias estaduais e municipais e a conferência em 1986 reuniu mais de 4 mil pessoas, dentre as quais cerca de mil delegados. Praticamente todas as instituições e todos os atores sociais da saúde estavam presentes. O setor privado escolheu não comparecer. O texto conclusivo da VIII Conferência ratificou a alternativa defendida pelo MS, mas apontou para a formação de uma convergência (Fagnani, 2005).

Com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, foram instituídas algumas inovações no campo da saúde, conforme elenca Piola et al. (2009): (1) institucionalização da seguridade social (que unifica ações e serviços de assistência social, previdência social e saúde); (2) criação de contribuições sociais federais vinculadas à seguridade social; (3) reconhecimento do direito à saúde como inerente à cidadania e (4) instituição de um sistema único de saúde seguindo os princípios de universalidade e integralidade da atenção, descentralização com comando único em cada esfera do governo, como forma de organização da regionalização da rede de serviços, e como instrumento de controle da sociedade sobre o sistema a participação popular.

A universalidade posiciona a saúde como direito de todos e dever do poder público e é a base de sistemas fundados na solidariedade, o que significa a utilização de subsídios cruzados direcionados a quem mais precisa. Já a integralidade associa as ações de promoção da saúde, prevenção de doenças, tratamento e reabilitação com uma visão holística da atenção à saúde. Por sua vez, a equidade prevê a consideração das diferentes necessidades de cada grupo e o combate a privilégios e discriminação no acesso aos bens e serviços (Piola et al., 2009).

Em relação aos princípios organizacionais de descentralização, regionalização e participação social, cabe ressaltar o desafio de se organizar um sistema único em um país tão grande e heterogêneo como o Brasil. As principais dificuldades estão relacionadas a: (1) diversidade de capacidade técnica, administrativa e financeira, principalmente nos municípios; (2) ausência de consenso sobre o real significado que o legislador pretendia atribuir à essa diretriz e (3) impossibilidade ou inadequação técnica e econômica da maioria dos municípios terem subsistemas autossuficientes (Piola et al., 2009). Já a participação social promoveu alterações nas instâncias de Conferência de Saúde e Conselho de Saúde que passaram a incluir representação de usuários em sua composição, estarem presentes nas três esferas de governo e a alteração do caráter consultivo do Conselho para deliberativo.

Um sistema com tais pretensões necessita de financiamento adequado para que seja viabilizado. No entanto, desde sua origem, em meio à ascensão do neoliberalismo no Brasil, o SUS enfrentou o problema do subfinanciamento crônico. Somente em 2000 houve alguma definição para o financiamento do SUS com a vinculação de receitas — 12% para estados e 15% para municípios —, enquanto para a União a regra era de correção do valor empenhado pela variação nominal do PIB. Uma regulamentação mais bem definida das regras para financiamento ocorreu apenas em 2012, apesar de não significar expansão do orçamento. Com a desaceleração econômica a partir de 2014, o orçamento federal mostra o lado perverso da vinculação à atividade econômica tendo em vista o congelamento virtual do orçamento que seria institucionalizado e levado ao paroxismo com o Teto de Gastos em 2016.

O projeto colocado em prática por Temer e seguido por Bolsonaro sufocou o orçamento público, constringendo áreas sociais, incluindo a saúde, pela busca do resultado primário. Com a pandemia da Covid-19, foram criados subterfúgios para expansão do orçamento do SUS sem romper com o teto. Essa situação prejudica a previsibilidade que é essencial para o planejamento do orçamento público, além de constituir uma ferramenta de criminalização da política fiscal que pode ser manipulada de acordo com os interesses econômicos dominantes. Para fazer jus ao projeto inicial do SUS — que preze pela universalidade, integralidade e equidade — é necessário resgatar a visão da saúde pública integrada ao desenvolvimento e não constringida pelo ciclo econômico, como o atual aparato fiscal determina.

Assistência social

No decorrer da maior parte do século passado, apesar da modernização e do crescimento econômico, a maioria da população brasileira continuou a conviver com enormes vulnerabilidades sociais. Como lembra Praça (2021), tradicionalmente a assistência social esteve relacionada às práticas assistencialistas e filantrópicas, sendo desempenhada por mulheres “caridosas”, por se atribuir ao gênero feminino

a vocação natural para desempenhar ações que exijam bondade, amor, gentileza e altruísmo. Foi nessa esfera pública que a “primeira-dama” ganhou espaço como uma forma de conquistar a aprovação dos eleitores, desempenhando a função de esposa bondosa que ajuda as populações vulneráveis. Esse é o caso da assistência social antes da Constituição de 1988, e foi um grande avanço, a partir dela, a assistência social fazer parte do tripé da seguridade social, junto com as políticas de saúde e da previdência social. No entanto, como veremos mais adiante, o “primeiro-damismo” e a assistência como caridade e não como política pública voltou a estar em voga mais recentemente.

No âmbito da proteção social oferecida pelo Estado, o que mais se assemelhou a uma garantia de renda do tipo assistencial foi a Renda Mensal Vitalícia (RMV), criada em 1974. Esse era um benefício vinculado à previdência social direcionado aos idosos e deficientes que não eram capazes de prover o próprio sustento ou de serem sustentados por suas famílias e que não recebiam nenhum outro tipo de benefício. Esse tipo de garantia de renda, entretanto, era muito restritivo em termos de acesso e de valor do benefício, pois exigia algum tempo de contribuição dos beneficiários, o que excluía o acesso ao programa de grande parte das pessoas com deficiência e dos que nunca ingressaram no mercado de trabalho formal, constituindo uma dupla marginalização.

A mudança de direção na trajetória da segurança de renda da proteção assistencial brasileira, somente ocorreu ao final do século, em 1988, após um longo período autoritário (1964-1985). Em 1988, a nova Constituição Federal estabeleceu a responsabilidade do Estado em assegurar o direito do cidadão aos serviços socioassistenciais e à garantia de uma renda monetária não contributiva, no âmbito da seguridade social. O avanço na garantia de renda logo se manifestou ao se estabelecer como direito socioassistencial o Benefício de Prestação Continuada (BPC), um benefício monetário baseado no salário mínimo, mas dissociado de contribuições prévias, a idosos e deficientes. Entretanto, essa segurança de renda assistencial com mandato constitucional não se estendeu para o conjunto da população vulnerável, em geral excluía do acesso a melhores rendas no mercado de trabalho.

Além disso, as determinações constitucionais enfrentaram oposição política ferrenha (Fagnani, 2021), além das debilidades administrativas do aparato institucional, o que dificultou e atrasou o processo de implantação constitucional durante os anos 1990. Por exemplo, o BPC, que era o principal programa de garantia de renda assistencial, foi regulamentado apenas em 1993 e teve o início efetivo de sua implementação após 1996, quando foram incorporados os beneficiários da RMV, que foi extinta.

Por outro lado, no âmbito de governos estaduais e municipais, na década de 1990, foram criados diversos programas de transferência de renda condicionada, em resposta às crises econômica e social. No âmbito do governo federal, uma primeira iniciativa de transferência de renda ocorreu em 1996 com o Programa de Trabalho Infantil (PETI), destinado ao combate ao trabalho infantil nas áreas rurais.

Na transição do século XX para o XXI, a forte crise econômica e o agravamento da fome e da vulnerabilidade social forçaram a ampliação da ação assistencial do governo federal e sua opção foi pela criação de um conjunto de pequenos programas de complementação de renda para a população, por exemplo: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás. Esses programas propunham uma disparidade de objetivos, tinham critérios diversos de acesso e valores baixos do benefício, além de uma gestão fragmentada em diversas instituições públicas que elevavam a concorrência interburocrática e os custos operacionais. Em razão dessas dificuldades ocorriam problemas, tais como, algumas famílias recebiam mais de um benefício e famílias vizinhas, em condições iguais, nada recebiam. Esse tipo de garantia de renda além de ineficiente estava longe de responder às reais necessidades da população, tanto que a situação de pobreza e vulnerabilidade das famílias, especialmente nas grandes cidades, continuou se aprofundando.

Em 2002, com a eleição à presidência de Lula, entrou na agenda de governo como prioridade o combate à fome e à miséria, vistas como inaceitáveis em um país que convivia com abundância de alimentos. Vale lembrar que, antes da eleição, no Instituto de Cidadania havia sido concebido o Projeto Fome Zero, que era uma política de segurança alimentar para o país. O Fome Zero foi a principal política pública anunciada e implementada inicialmente pelo novo governo. O programa era complexo e tinha objetivos audaciosos e já trazia entre seus componentes a preocupação com o direito à complementação de renda e os principais elementos do que seria o futuro Programa Bolsa Família (PBF).

A unificação dos programas de transferências de renda era um caminho inevitável para o novo governo, o que veio a ocorrer ao final de 2003, com a criação do PBF. Esse programa foi concebido como uma transferência de renda com condicionalidades, combinando renda e acesso a serviços, em especial frequência escolar e atenção médica regular, o que acabou por gerar melhoras em outros indicadores sociais. Outro elemento importante é que o programa se inseriu em redes de serviços universais existentes e as fortaleceu buscando com que oferta de serviços chegassem aos mais pobres. Além disso, o PBF era parte de uma estratégia de desenvolvimento com foco na inclusão social, que envolvia também outras políticas como o aumento do salário-mínimo e a formalização no mercado de trabalho.

Entre os resultados mais importantes do PBF estão: (1) aliviar a pobreza e a fome (o PBF tirou 22 milhões de pessoas da extrema pobreza e apresentou um efeito multiplicador de 1,78, trazendo impactos positivos diretos na economia); (2) incluir crianças na educação e reduzir o abandono escolar; (3) garantir acesso e cobertura de saúde aos beneficiários (principalmente crianças, gestantes e lactantes). Há dados que refutam argumentos como de que as famílias pobres teriam mais filhos ou deixariam de trabalhar (comportamento oportunista) ou então que gastariam mal o dinheiro (Gontijo, 2014). Na verdade, os estudos mostram que, se houve redução de fertilidade de 20% em todo o país, para famílias pobres a redução foi de 30%. Além disso, os dados mostram que cerca de 75% dos adultos benefi-

ciários trabalham, não sendo razoável imaginar a saída do mercado de trabalho em virtude do PBF. E houve, ainda, empoderamento das mulheres, impacto no desenvolvimento regional, na inclusão bancária etc.

O PBF, que teve expansão rápida de 2004 a 2012, sofreu queda substancial de sua cobertura entre outubro de 2016 e julho de 2017, bem como de maio de 2019 a março de 2020. Essa redução não foi motivada por uma diminuição da pobreza, mas ocorreu enquanto a pobreza também aumentava. E, então, chega a crise provocada pela pandemia da Covid-19. Essa crise não criou, mas ampliou o crescimento da pobreza e da fome no Brasil, em especial por seu elevado impacto no setor informal da economia (Nassif-Pires, Cardoso & Oliveira, 2021). A pandemia alcançou o país em um momento de fragilidade do Estado, com baixo crescimento econômico, precarização no mercado de trabalho e uma redução crônica do financiamento para políticas públicas (Dweck, Rossi & Oliveira, 2020).

No primeiro semestre de 2020, o Congresso Nacional teve papel primordial no enfrentamento à pandemia, em especial com a criação do Auxílio Emergencial (AE) (Oliveira, 2020): em 18 de março de 2020, o ministro da Economia Paulo Guedes, anunciou que o governo liberaria R\$ 15 bilhões em benefícios de até R\$ 200,00 para trabalhadores informais e autônomos por três meses. No entanto, o Congresso Nacional se articulou para propor um valor de R\$ 500,00 mensais. Assim, o Planalto cedeu e elevou o valor para R\$ 600,00 passando a apresentar o benefício como sua criação. Quando o AE finalmente começou a ser pago, multidões se aglomeraram na porta de bancos, um contrassenso, pois a proposta do programa era justamente contribuir para o isolamento social em um contexto de pandemia. Posteriormente, o programa foi prorrogado, porém com redução de seu valor (Nassif-Pires, Cardoso & Oliveira, 2021) e de seu público-alvo.

O governo Bolsonaro começou a falar, em meados de 2021, em fazer modificações mais profundas no PBF (que sempre foi criticado por ele), transformando-o em novo programa denominado Auxílio Brasil (AB). Com isso, troca-se um programa premiado e reconhecido nacional e internacionalmente (Gontijo, 2014) pelo experimentalismo.

Além disso, AE, e mesmo o novo AB, têm sido utilizados para ampliar a pressão sobre as chamadas “reformas estruturais”, que reduzem o papel do Estado no desenvolvimento econômico e ampliam a adesão à austeridade fiscal. Por exemplo, a pretexto de liberar nova parcela do AE no início de 2021 (após quatro meses de descontinuidade), o governo pressionou o Congresso para a suposta necessidade da aprovação da PEC Emergencial (PEC n.º 186/2019), efetivamente aprovada como Emenda Constitucional (EC) n.º 109/2021, e que aprofunda a austeridade fiscal no país.

Mas o AB também é uma ameaça ao arcabouço constitucional de 1988 e aos difíceis avanços institucionais que se seguiram por outro motivo: por forçar a volta ao esfacelamento e à desarticulação do sistema de proteção social, principalmente daquele ligado à assistência social, já fragilizado pela austeridade e pelo “primeiro-damismo” e “filantropismo”, que enxergam a assistência social como caridade.

O formato do AB que foi apresentado recebeu diversas críticas, pois: acaba com a ideia do cadastro único e o transforma em um simples aplicativo; seu formato representa um aumento de custos e de ineficiência; exclui os municípios como importantes parceiros; retoma uma prática antiga baseada na transferência indireta de renda (como o pagamento direto a creches ou incentivo à doação de alimentos), o que significa menos autonomia para os beneficiários (De Sordi, 2021); por fim, foi votado como sendo provisório, com perspectiva de terminar ao final de 2022, o que acaba com a previsibilidade dos gestores e dos beneficiários.

Está em jogo a (re)moralização da pobreza por meio de estigmas ultrapassados como o de autorresponsabilização por aqueles em situação de pobreza e do primeiro-damismo, individualizando questões estruturantes e fazendo que o país retroceda para uma visão da política social fragmentada e associada à caridade (De Sordi, 2021).

Considerações finais: a dinâmica da proteção social no Brasil

A seguir se analisa conjuntamente a dinâmica da proteção social brasileira desde seu início, nos anos 1930, até o ano de 2022, de forma a compreender as características e formatos que esse sistema de proteção foi assumindo no Brasil, no decorrer dos processos históricos.

No âmbito das ações sociais do Estado, a proteção social no Brasil tem sua gênese no início dos anos 1930 e, no decurso das próximas seis décadas até a CF-88, ocorreu sua estruturação e reestruturação jurídica e institucional, organização burocrática e administrativa, expansão e diversificação de cobertura de bens e serviços. É nesse período que algumas das principais políticas públicas de proteção social entram em cena, e a basilar política implementada foi a previdenciária social, que esteve associada ao processo de industrialização e urbanização e ao surgimento de uma classe trabalhadora organizada por categorias profissionais, por isso mesmo foi introduzida como seguro social restrita apenas à população que estava trabalhando no setor formal e urbano. Até por isso, esse sistema passou grande parte do tempo fragmentado e heterogêneo por categoria profissional, com aposentadorias e pensões diferentes. Já no período autoritário esse sistema foi centralizado, o que diminuiu a fragmentação e, também, se observa pequena expansão para o setor rural, mas o sistema continuou excluindo a população que vivia na informalidade, que era a maioria da população.

As políticas de saúde tiveram um início muito incipiente marcado, principalmente, por campanhas sanitárias e com o sistema de saúde associado à assistência médica previdenciária, excludente e desigual pela natureza anteriormente explicada. Já a maioria da população que estava associada ao setor informal da economia e ao meio rural tinha uma oferta de serviços e níveis de cobertura inadequados,

principalmente a assistência hospitalar, valendo-se das estruturas filantrópicas e/ou então do setor empresarial de saúde, que desde esse momento já vinha se constituindo. No caso da assistência social, em grande parte do período ela é concebida como “caridade” e/ou de responsabilidade das famílias e só ao final do período começa a surgir alguma oferta de serviços e subsídios assistenciais. Assim, esse período se constitui como de reduzida solidariedade social, pois esteve baseado na contribuição individual. Portanto, a proteção social desse momento pode ser entendida como uma proteção social focada na população urbana e no seguro social ao setor formal da população trabalhadora, ficando grande parte da população brasileira desprotegida.

Após 60 anos de vigência, o sistema de proteção social se depara com os ventos da CF-88, um marcador fundamental para a construção de um novo sistema de proteção. O projeto constitucional reestruturou profundamente o sistema na perspectiva progressista de garantir direitos sociais a todos os brasileiros. Um dos elementos importantes foi a introdução de conceitos avançados como o da seguridade social, que conecta as políticas de previdência, saúde e de assistência social para assegurar direitos dos cidadãos à proteção social, o que até então era distante da realidade das políticas sociais brasileiras. A previdência avançou fortemente no âmbito rural com a inclusão previdenciária de toda a população trabalhadora rural, sem a necessidade da contribuição prévia, estabeleceu um piso previdenciário tomando como base o salário mínimo nacional, mas manteve para os trabalhadores urbanos o seguro social, com a conexão ao mercado de trabalho formal e contribuição prévia. A saúde pública foi estabelecida como direito social para toda a população, mas, por outro lado, deixou aberta a porta para o setor privado participar do sistema e oferecer serviços. A assistência social também foi pensada como direito. No conjunto, a Constituição propõe uma alta solidariedade social, com base no direito social e com a ideia força da seguridade social como elemento moldador da proteção social e de garantia universal de bens e serviços.

Na década de 1990 do século XX, apesar de as forças progressistas lutarem pela implementação plena da constituição, essas foram constrangidas e tiveram de ceder espaços e conviver com a rearticulação e o fortalecimento das forças conservadoras, patrocinadoras da chegada e implementação do neoliberalismo no Brasil, e que vai se refletir fortemente nas políticas de proteção social. Assim, esse período foi marcado por reformas neoliberais que determinaram uma expansão constrangida da proteção social. Tanto é que uma das primeiras Emendas à Constituição foi aquela que instituiu o denominado Fundo Social de Emergência (FSE), para “estabilizar a economia”, mas cujo interesse real era gerar recursos para cumprir os encargos financeiros da dívida pública e que prejudicava o financiamento da proteção prevista na CF-88. As determinações constitucionais nem tinham começado a vigorar e a previdência social já estava passando por ampla reforma que restringia direitos e constrangia a ampliação de seus beneficiários. Na saúde, as dificuldades foram enormes, com a implementação da universalidade, principalmente em virtude das

restrições de financiamento, que ainda perduram. Na assistência social pelo menos houve o rompimento do assistencialismo do tipo “primeiro-damismo” e o início de algumas ações focalizadas nos mais pobres. Portanto, apesar da proximidade da CF-88, ainda era baixa a solidariedade social, pois os principais benefícios do sistema de proteção estavam distantes dos direitos sociais, com isso a proteção social desse período tem fortes constrangimentos para assegurar a seguridade social.

Já o período seguinte, compreendido entre 2003 e 2015, é um momento de avanço das forças progressistas e de retomada da agenda desenvolvimentista e que teve reflexo importante no sistema de proteção social, principalmente na perspectiva da sua expansão e da inclusão social. Por exemplo, na previdência social a política de inclusão previdenciária foi fundamental para ampliação do contingente da população brasileira que deveria estar dentro do sistema, combinada com a recuperação do valor do salário mínimo, que causou impactos positivos nas rendas previdenciárias. Na saúde, caminhou-se na perspectiva de solucionar as dificuldades de financiamento e houve expansão no conjunto de bens e serviços na direção da universalidade. A assistência social foi a política de proteção social que mais avançou em todos os aspectos no período, dada sua precariedade anterior, com expansão da transferência de renda e dos bens e serviços assistenciais à população. Esse período foi demarcado por ampliar a solidariedade social ao estabelecer políticas na direção dos direitos sociais previstos na CF-88. Com isso, a proteção social desse período foi marcada por seu caráter de inclusão social na direção de assegurar à população a seguridade social.

O período recente, que compreende os anos 2016 a 2022, é marcado por uma retomada das forças conservadoras com agenda explícita de favorecimento do capital financeiro, de destruição autoritária e de exclusão social no sistema de proteção social. Por exemplo, a previdência social esteve em vias de ser totalmente privatizada mediante projeto de capitalização, que sofreu grande oposição popular e foi derrotado, mas, por outro lado, conseguiu-se impor uma reforma previdenciária muito regressiva e redutora de direitos. No caso da saúde, o favorecimento ao setor privado, a eliminação de programas, e as restrições orçamentárias e financeiras, em razão do teto de gastos, têm trazido graves constrangimentos e redução da oferta de bens e serviços de saúde. No caso da assistência, observa-se profunda desestruturação do sistema de serviços e o enfraquecimento dos programas de renda destinados aos mais pobres. A frágil solidariedade social resultante desse processo tem como pilar a ideia individualista da contribuição e do mérito, representando um retrocesso muito grande em termos históricos. A proteção social do período se caracteriza por seu caráter regressivo, principalmente reforçando a ideia de que não há direitos a serem assegurados, uma vez que o governo atual questiona toda a estrutura institucional vigente.

Esta história de quase um século, contada aqui, mostra a dificuldade que a sociedade brasileira tem em lidar com uma proteção social voltada ao conjunto da população. A normalidade da exclusão social está entranhada no cerne da alma da elite do país, o que torna a solidariedade social uma ideia e uma prática muito frágil e exótica, por isso os direitos sociais ou estão sempre em perigo, ou às vezes parecem tão distantes.

Referências

- AURELIANO, L. & DRAIBE, S. A Especificidade do *Welfare State* Brasileiro. *Economia e Desenvolvimento*, n.º 3. Brasília: MPAS e CEPAL, 1989.
- CALIXTRE, A. & FAGNANI, E. *A política social e os limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014)*. (Textos para Discussão, 295). Campinas: IE-UNICAMP, 2017.
- CARDOSO JR., J. C. & MUSSE, J. S. Salário mínimo e desenvolvimento: desdobramentos de uma política de valorização real no Brasil. *Revista Ciências do Trabalho*, n.º 2, mai.-out. 2014.
- CASTRO, J. Política Social: alguns aspectos relevantes para discussão. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.
- CASTRO, J. *Futuro do Estado Social em países subdesenvolvidos: Brasil em 2040*. (Textos para Discussão, 48). Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021, 36p.
- CASTRO, J. & RIBEIRO, J. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: *Políticas Sociais - Acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA, 17, vol. 1. 2009.
- CASTRO, J. et al. A CF/88 e as políticas sociais brasileira”. In: *A Constituição brasileira de 1988 revisitada*. Brasília: IPEA, vol. 1, 2009.
- CHAUI, M. Democracia e sociedade autoritária. In: CASTRO, J. A. & POCHMANN, M. (orgs.). *Brasil: Estado Social contra a barbárie*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.
- DE SORDI, D. O Programa Auxílio Brasil e o encerramento do Bolsa Família. *Le Monde Diplomatique Brasil*. 2021. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/o-programa-auxilio-brasil-e-o-encerramento-do-bolsa-familia/>. Acesso em: 7 jun. 2022.
- DELGADO, G; JACCOUD, L. & NOGUEIRA, R. Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania. In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal*. Brasília: IPEA, 2010.
- DRAIBE, S. O *Welfare State* no Brasil: características e perspectivas. *Cadernos de Pesquisa*, 8, NEPP. Campinas, 1993.
- DWECK, E.; ROSSI, P. & OLIVEIRA, A. L. M. de. *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.
- SCOREL, S. Mário Magalhães: desenvolvimento é saúde. Conquista do SUS: Reforma Sanitária, de um sistema de saúde segmentado (sindicalizado, misericordioso ou privado) a um universal (por necessidade e solidariedade dos pares e não por contribuição ou capacidade de pagamento). *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 20, pp. 2.453-60, 2015.
- FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. *Rev. Economia e Sociedade*, 8, Campinas, pp. 183-238, 1997.
- FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas

- sobre o período 1993/98. *Rev. Economia e Sociedade*, 13, Campinas, pp. 155-78, 1999.
- FAGNANI, Eduardo. Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade. Tese (doutorado em Economia). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2005.
- FAGNANI, E. O fim do breve ciclo de cidadania social no Brasil (1988-2019): o papel da “reforma” da Previdência do Governo Bolsonaro. In: ETULAIN, C. R. et al. *Política pública no Brasil: estudos interdisciplinares contemporâneos*. 1.ª ed. Córdoba: Editorial de la UNC; Campinas: Universidade Estadual de Campinas-Unicamp. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas-NEPP, 2021.
- GALVÃO, A. Reforma trabalhista: efeitos e perspectivas para os sindicatos. In: KREIN, J. D.; OLIVEIRA, R. V. & FILGUEIRAS, V. A. *Reforma trabalhista no Brasil: promessas e realidades*. Editora Curt Nimendajú, 2014.
- GONTIJO, B. Oito fatos sobre o Programa Bolsa Família. *Brasil Debate*, 2014. <https://brasildebate.com.br/oito-fatos-sobre-o-programa-bolsa-familia/>. Acesso em: 13 jun. 2022.
- NASSIF-PIRES, L. N.; CARDOSO, L. & OLIVEIRA, A. L. M. Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza. *Made centro de pesquisa em macroeconomia das desigualdades*, n.º 10, 22 abr. 2021 (Nota de Política Econômica). Disponível em: <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/04/NPE-010-VF.pdf>. Acesso em: 30 maio 2023.
- OLIVEIRA, A. L. M. Auxílio emergencial na pandemia da Covid-19: atuação do legislativo para a redução de vulnerabilidades. *Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, vol. 14, pp. 182-93, 2021. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/614>. Acesso em: 30 mai. 2023.
- PIOLA, S. F. et al. Vinte anos da Constituição de 1988: o que significaram para a saúde da população brasileira? In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, n.º 17, vol. 1, 2008.
- PIOLA, S. F. et al. *Saúde no Brasil: algumas questões sobre o Sistema Único de Saúde (SUS)*. (Textos para Discussão, 1.391). Brasília: Ipea, 2009.
- PRAÇA, P. M. O. A relação do primeiro-damismo e a assistência social: uma análise crítica dos primórdios até sua permanência na atualidade. *X Jornada Internacional de Políticas Públicas*, 2021.
- SILVA, R. de S. & DE MORELL, M. G. G. (orgs.). *Política Nacional de Saúde Pública: a trindade desvelada economia – saúde – população*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- TEIXEIRA, M. O desmonte trabalhista e previdenciário: reinventando novas formas de desigualdades entre os sexos. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert. *Análise*, 26/2017. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/13555.pdf>. Acesso em: 30 maio 2023.



Capítulo 5

O ESTADO HÍBRIDO COMO A FORMA CONTEMPORÂNEA DO ESTADO DE EXCEÇÃO

*Cláudio Penteadó
Francisco Fonseca
Greiner Costa
Helga de Almeida
Rosemary Segurado*

Historicamente a democracia liberal traz consigo elementos de hibridismo. Por se tratar de uma democracia parcial, assimétrica e vinculada ao regime de apropriação privada dos fatores produtivos, tais como terra, trabalho, entre outros, ela embute em si elementos autoritários, o que impossibilita a constituição de uma sociedade democrática, para além dos princípios burgueses, autoritários, racista e desigual. O Estado brasileiro e suas instituições foram forjados nesse arranjo.

No entanto, particularmente neste século XXI, o sentido de hibridismo tem-se reconfigurado, tendo em vista a quarta revolução industrial, a hegemonia das ideias neoliberais e conservadoras, a lógica do rentismo, o controle do fluxo de

informações pelas *big techs* e o progressivo desbalanceamento entre as classes sociais desde o fim da bipolaridade mundial, com ampla supremacia ao capital perante o trabalho.

Além disso, forças policiais, militares e tribunais tratariam partidos e atores sociais de forma seletiva, e os meios de comunicação mobilizariam argumentos facciosos em relação aos atores políticos, notadamente de esquerda e aos interesses voltados aos direitos populares.

Estados híbridos seriam, portanto, aqueles que não teriam arenas de contestação suficientemente abertas, livres, relativamente justas e com participação ampliada, possibilitando disputas minimamente democráticas entre as forças políticas.

Assim, assistimos nos últimos anos no Brasil, e no mundo como um todo, um processo de tensionamento institucional — estratégia política de estressar as instituições por meio de desobediência, irregularidades constantes e conflitos criados artificialmente, caracterizando a hibridização da política, ou seja, a convivência de dispositivos discricionários e autoritários em meio à vigência parcial de regras democráticas.

O Estado híbrido seria, dessa forma, qualificado como este aspectos contemporâneo do Estado de exceção, que, em muitos sentidos, representa o quadro vivido no Brasil pós-golpe de 2016 e, em especial, após a eleição de 2018, cujo próprio processo eleitoral foi vigorosamente híbrido. E são as diversas formas desse fenômeno que descrevemos e qualificamos neste capítulo, procurando evidenciar a presente ameaça à frágil e jovem democracia brasileira.

As instituições democráticas estão “funcionando”?

É frequente nos debates midiáticos e mesmo acadêmicos sobre as características do Estado na contemporaneidade a ênfase no argumento liberal de que o Brasil seria uma sociedade democrática porque as instituições estariam funcionando regularmente. Para tanto, são elencadas algumas características: i) o Parlamento estaria em funcionamento; ii) o Judiciário atuaria dentro da normalidade e com autonomia; iii) a imprensa seria livre; iv) os partidos políticos (no contexto do pluripartidarismo) atuariam livremente; v) haveria liberdade de ir e vir, de crença e de expressão; e vi) o “regime da maioria”, pela via eleitoral, estaria em pleno funcionamento.

No entanto, no livro *Como as democracias morrem*, Levitsky & Ziblatt (2018) argumentam que normas legais e arranjos institucionais são fundamentais, mas insuficientes para garantir a democracia. A partir de perspectivas analíticas distintas, Giorgio Agamben também ressalta que no Estado de exceção os governantes podem atuar dentro do ordenamento jurídico e, simultaneamente, fora dele para decidir medidas de exceção.

O totalitarismo moderno pode ser definido, nesse sentido, como a instauração, por meio do estado de exceção, de uma guerra civil legal que permite a eliminação

física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político. Desde então, a criação voluntária de um estado de emergência permanente (ainda que, eventualmente, não declarado no sentido técnico) tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive chamados democráticos (Agamben, 2004, p. 13)

Essa seria uma das características do que denominamos Estado híbrido. Isto é, alguns aspectos constitutivos do Estado de exceção convivem com as normas democráticas em funcionamento, implantando uma nova forma de prática gerencial, ideológica, de cunho autoritário para o exercício governamental. Nesse sentido, enfatiza-se ser possível afirmar que o Estado brasileiro pode ser classificado como um Estado híbrido.

Essas práticas políticas podem ser identificadas desde os anos 2000, operando progressivamente contra os governos Lula, estendendo-se até a situação atual onde as instituições do estado democrático operam para desfazer o desmonte de políticas públicas e órgãos governamentais operado nos períodos após o golpe contra a presidenta Dilma Rousseff em 2016, tendo se intensificado com a eleição de Jair Bolsonaro por meio da insurgência de elementos característicos do Estado de exceção no Brasil.

O conceito de Estado híbrido é, portanto, ao mesmo tempo antigo e contemporâneo. No tempo presente persiste a estrutura autoritária, racista e desigual do passado e verificamos a confusão deliberada entre as dimensões democráticas e autoritárias; entre as formas institucionais e os conteúdos discricionários. Vale frisar que é cada vez mais frequente a utilização de artifícios ilegais e ilegítimos que afrontam a moralidade pública, que violam profundamente a privacidade dos cidadãos com a ação dos algoritmos modulados por aprimorados processos de inteligência artificial.

Concomitantemente, se consolidam o poder totalizante do grande capital que atua como verdadeira plutocracia sobre a política e as instituições; e a instrumentalização seletiva de poderes e os órgãos do Estado (instituições judiciárias, militares e policiais), “em nome da lei”, em busca dos “inimigos” da “pátria”, da “moral” e dos “bons costumes”. Nesse terreno floresce o bolsonarismo, como força política autoritária e reacionária, que se articula em torno de discursos antissistema e moralista, que visa não somente desconstruir a possibilidade de uma vida social democrática, mas também qualquer possibilidade de ruptura com a herança autoritária, racista e desigual do Estado brasileiro. Não é por acaso que apesar de dezenas de crimes de responsabilidade cometidos pelo ex-presidente, nenhum processo teve andamento adequado em quatro anos.

Compreender esse processo implica também compreender as formas contemporâneas de pensar e fazer política, a começar pelos próprios conceitos que os atores políticos devem se utilizar perante os embates sociais.

Seletividade da Justiça

Esse é um processo que tem características demarcadas: i) perfil de classe social do Poder Judiciário na composição de seus quadros e cultura institucional; ii) a blindagem às infrações das elites e a criminalização dos pobres, tendo em vista a prisão em massa com maioria de pretos e periféricos; iii) instrumentalização de poder político-institucional pelos magistrados, que compõem camada acima da lei e que também desrespeita os tetos orçamentários e iv) privilégios e ausência de qualquer controle social efetivo. Nesse sentido, o Judiciário constitui a forma legal do domínio de classes, embora com contradições e tensões permanentes.

O que faz o Estado híbrido, sob o prisma do Judiciário, atuar de forma a (reite-re-se): criminalizar adversários (tomados como inimigos), abrindo caminho para aliados; produzir fatos políticos (caso de operações de busca e apreensão, prisões temporárias, entre outras); modelar a opinião de pessoas comuns e de “formadores de opinião” (o que inclui redes sociais); incidir em resultados eleitorais, por meio de supostas evidências de crimes a serem propagados como desinformação; entre outras formas.

É notável que as formalidades do Estado Democrático de Direito são em larga medida preservadas, mas os conteúdos das decisões e o controle sobre a agenda e sobre os processos são vigorosamente assimétricos e pouco transparentes. Esse tipo de atuação do Judiciário no Estado híbrido brasileiro possibilita a preservação do *status quo* de uma elite autoritária, assim como abre espaço para o enfraquecimento de sua (Judiciário) atuação institucional republicana, debilitando assim a capacidade de atuação diante das ameaças antidemocráticas, por vezes criminosas, que se acentuaram no período do governo Bolsonaro.

Os ataques constantes às urnas eletrônicas e ao sistema eleitoral brasileiro por Bolsonaro não são novos, seguem buscando manter mobilizadas suas bases de apoio mais radicais. Reproduzem a estratégia do ex-presidente norte americano, Donald Trump, afirma constantemente que as eleições de 2018 foram fraudadas e que tem provas que ele teria ganhado no primeiro turno. As provas nunca foram apresentadas, embora tenha anunciado mais de uma vez que seriam apresentadas ao público.

Momento ápice dessa estratégia ocorreu quando o ex-presidente, de forma seletiva, convocou embaixadores de aproximadamente 40 países para repetir que as urnas eletrônicas não eram seguras e que as eleições de outubro de 2022 estavam ameaçadas, sem apresentar nenhuma prova concreta desse tipo de acusação. Chama a atenção que o cerimonial da presidência tenha convocado as embaixadas sem a presença do Itamaraty e do Tribunal Superior Eleitoral. A repercussão foi muito negativa. Alguns embaixadores mostraram espanto ao ver o chefe máximo de uma nação afirmando não confiar no sistema eleitoral do seu país e afrontar tão enfaticamente as instituições democráticas. Associações da sociedade civil e mesmo setores que ainda não haviam se posicionado em defesa da democracia brasileira, tais como entidades empresariais, lançaram cartas e manifestos defendendo a confiabilidade

no sistema eleitoral. Caberia ainda ressaltar aqui editoriais de alguns dos maiores órgãos de imprensa com fortes posicionamentos contra essa movimentação golpista do presidente e a favor da democracia.

Desinformação como estratégia de poder do Estado híbrido

Usando estratégias discursivas eficazes, grupos de direita e extrema direita com grande e decisivo financiamento da extrema direita internacional e de grupos empresariais dominaram Facebook, Twitter e YouTube, e posteriormente WhatsApp, Telegram, Instagram e TikTok, apenas para citar as redes mais conhecidas. Suas narrativas propagam discursos de ódio, racismo, misoginia, homofobia, construindo cenário de intolerância nas redes, nas ruas e nos debates públicos e privados. A disseminação de pós-verdades, sem quaisquer fundamentos na realidade empírica, sem qualquer base factual, ocorreu nas eleições de 2018 (Guazina & Leite, 2021). Nesse contexto, nota-se a criação de verdadeiras câmaras de eco nas quais os indivíduos buscam informações que estejam de acordo com suas ideias, crenças e opiniões, o chamado viés de confirmação, tendência cognitiva que faz as pessoas ignorarem o que contradiz com sua visão de mundo.

Os ambientes de câmara de eco funcionam como espaços de doutrinação e é por isso que as perspectivas contrárias são bloqueadas por aqueles que exercem a filtragem das informações. Esse aspecto é fundamental para compreender a derrogação do conceito de sociedade democrática, cuja base é o debate entre diferentes opiniões que compõe a diversidade da vida social, aspecto basilar da democracia liberal.

Abre-se então espaço para a criação de um ambiente de desordem informacional (Wardle & Derakhshan, 2017), no qual o discurso negacionista tão presente na atualidade se funda em suposta liberdade de expressão, mas difunde informações falsas, boatos, desinformação e pós-verdades sem base factual, na contramão da dinâmica democrática. Essas questões são fundamentais para a compreensão da influência das redes digitais na construção do campo da extrema direita no Brasil.

Nesse ambiente de desordem informacional, da mídia hegemônica, das altas cortes do Poder Judiciário, da elite econômica nacional e estrangeira e das classes médias, que tiveram um papel central na construção de uma narrativa que legitimou o golpe desferido em 2016 contra a presidenta eleita democraticamente, marca a ascensão de novos grupos de direita ao centro da política no Brasil. É importante a que diversos estudos apontam o papel dos EUA no golpe contra Dilma Rousseff; até mesmo John Bolton, assessor internacional do ex-presidente Donald Trump, afirma ter preparado golpes em vários países, mostrando a trama internacional para tirar do poder a ex-presidente legitimamente eleita e abrir caminho para a chegada da extrema direita ao poder.

O golpe abriu espaço para uma espécie de vale-tudo institucional, em que as normas do Estado de Direito liberal foram violadas para a defesa dos interesses de grupos políticos opositores aos governos petistas, criando condições para a ascensão de setores políticos da extrema direita brasileira. Com uma requintada estratégia de comunicação nas plataformas digitais, conforme citado, os grupos de extrema direita constroem seus projetos políticos em torno de lideranças populistas de direita autoritárias, articulando discursos antissistema com críticas às instituições da democracia liberal (Guazina, 2021).

Estressamento institucional como método político

O projeto político da extrema direita global, reproduzido no Brasil pelo ex-presidente Jair Bolsonaro, visou destruir, a qualquer custo, as bases da democracia liberal vigente e, para tanto, manter o permanente tensionamento contra as instituições. As propostas de mudanças no marco legal democrático e os ataques do chefe do Executivo e de seus auxiliares aos demais Poderes é um método de governo e garante que mantenha sua base aliada alimentada por esse tipo de estratégia da extrema direita global: destruir para posteriormente erigir instituições como os valores do tradicionalismo autoritário.

Reiteramos que o processo de tensionamento institucional se refere à técnica política de promover conturbação entre as instituições por meio da tentativa de golpe de Estado e fechamento do STF e do Congresso, tal como exemplificado no dia 7 de setembro de 2021. As consequências são evidentes e se materializam na subversão das regras do jogo democrático, na instabilidade jurídica e socioeconômica e nas constantes ameaças à vida de opositores e aos indesejáveis.

Nesse sentido, as estratégias de: i) desacreditar e deslegitimar as instituições e os pilares que estruturam o sistema democrático, como as (citadas) recorrentes suspeitas na confiança às urnas eletrônicas e ao sistema eleitoral; b) apresentar o sistema institucional, destacando-se o STF, o TSE, como inimigos internos por não deixarem o chefe do Executivo governar; c) estressar o ordenamento legal e institucional ao sistematicamente agir de forma inconstitucional, caso de reedição medidas provisórias rejeitadas ou não admitidas e do não cumprimento — parcial ou total — de decisões judiciais; d) impedir a transparência às ações governamentais, gerando a opacidade e ocultação de decisões públicas, tais como orçamento secreto que beneficia parlamentares da base de apoio do presidente, gabinetes paralelos tomando decisões no âmbito das instituições, conforme denúncias da Comissão Parlamentar de Inquérito da Covid e também o gabinete paralelo do Ministério da Educação que desviou verbas da área para a construção de igrejas. Tudo isso foi colocado em sigilo por cem anos, em claro desrespeito à Lei de Acesso à Informação (LAI).

Obviamente, as tensões entre Poderes são características das democracias e do modelo de freios e contrapesos existente em muitos países. No entanto, o que se vê no

Brasil desde as eleições de 2018 vai além do que a separação de Poderes pressupõe. O que se tem visto é um movimento de ataques em sequência e busca de estressamento institucional promovido pela extrema direita brasileira, coordenada pelo presidente da República e pelo denominado gabinete do ódio. Tudo isso para criar um ambiente de desconfiança na população e deslegitimar as instituições da democracia liberal.

Dessa forma, são marcantes tanto os frequentes enfrentamentos às instituições democráticas como as ações de visibilidade midiática (“espetáculo”) produzindo diariamente adversários e tensões políticas. Essas ações buscam manter em evidência a figura do presidente, desviar a atenção dos graves problemas socioeconômicos do país ou os riscos em processos judiciais no STF e no TSE que podem apeá-lo do poder ou torná-lo inelegível, buscando manter as empresas de comunicação — que por sua vez atuam de forma ambígua ao simultaneamente apoiar as ações econômicas do governo e criticar o projeto autoritário e de costumes — como reféns de uma agenda de seu interesse ao mesmo tempo que retiram do noticiário os assuntos que geram desgaste de imagem e trazem problemas políticos, como a CPI Covid-19 ou as diversas investigações em curso contra o próprio presidente, seus filhos e aliados.

Essa estratégia de guerra é adotada com a criação permanente de inimigos internos e externos para alimentar seus apoiadores com desinformação, notícias falsas e fraudulentas que podem ser exemplificadas por numerosas declarações agressivas do presidente contra governadores, ministros do Supremo, parlamentares e a mídia. Além disso, também é fundamental observarmos atentamente as ações diretas do governo para a fragilização ou a destruição de órgãos de Estado e aparato legal, como os ataques à FUNAI, ao IBAMA, à Fundação Palmares, o cancelamento do Censo, interferências na política federal, a campanha contra o voto eletrônico, entre outras ações que comprovam a ação permanente de demolição do estado civilizacional.

Bolsonaro atua o tempo todo nesta dupla perspectiva: tensionamento interinstitucional sistemático e cálculo eleitoral, negociando com o parlamento e se utilizando do velho toma lá dá cá que envolve negócios de alto valor de naturezas distintas em troca de apoios para as votações de projetos de seu interesse, reiterando as práticas fisiologistas que havia, oportunisticamente, prometido não praticar em sua campanha eleitoral. Em outros termos, busca-se instaurar ou uma ditadura comissária ou soberana, segundo os termos de Agamben (2015), em que se mantém a ordem constitucional, dando-lhe contornos autoritários, ou se a suspende em nome da ordem.

Hibridismo como ação política

Especificamente sobre hibridismo político entende-se, portanto, a ação política voltada a dois âmbitos. Primeiro, o âmbito da política como sistema de regras, que implica apoios, disputas e negociações no interior das instituições (caso do apoio do chamado “centrão” ao governo, a liberação de verbas e emendas parlamentares com relativa transparência, a distribuição de cargos e o respeito mínimo às instâncias

decisórias). Nesse sentido, o chamado “orçamento secreto” no Parlamento é não apenas opaco como inteiramente à margem de regras, embora forjado em um sistema formalmente democrático.

Segundo, a ação política tem por objetivo explícito minar e derrogar a democracia e todas as instâncias democráticas pelos mais distintos meios: disparo de mentiras (pós-verdades) pelo “gabinete do ódio” e por sua rede de propagação, tentativa de promover golpes militares, criação de “factoides” políticos nos mais diversos âmbitos, desobediência sistêmica a normas, regras e leis provindas dos códigos legais nas mais distintas áreas da Administração Pública, politização das forças armadas, e pregação permanente de inimigos internos, que tensionam as dinâmicas coletivas e a própria vida social brasileira. Mais ainda, a ação voltada à radicalização da sociedade, o instilar o ódio como valor político, o estímulo à perseguição, até mesmo institucional, de inimigos (internos e externos), a mentira como forma sistêmica de governo, a manipulação simbólica de valores nacionais (apelo a um nacionalismo estéril), a retaliação permanente aos adversários (tomados, reitera-se, como inimigos), entre outros aspectos, são cotidianamente utilizados, tanto pelos aparatos estatais como pela rede de *fake news* e desinformação (pós-verdade). Trata-se de verdadeira tecnologia de poder, muito além portanto do clássico conceito de manipulação.

Essas ações criam enraizamento social, o que implica dizer que há um bolsonarismo como valor e prática social, mesmo sem Bolsonaro. Em outras palavras, o bolsonarismo se constituiu como força social e sobreviverá a Bolsonaro fora do poder como uma força política despolitizante e reacionária. Dessa forma, podemos observar que essa força política foi se constituindo como uma espécie de neoconservadorismo, conquistando a simpatia de setores conservadores e evangélicos ao se posicionar contrário à pauta de direitos humanos, frequentemente associado aos “direitos dos bandidos”, retroalimentando narrativa punitivista defensora dos crimes da ditadura militar e o discurso de defesa da família e moral tradicional.

Embora o tensionamento institucional não deixa de ser uma das formas assumidas pela antipolítica (ou derrogação da política), que enfraquece as funções normativas das instituições democráticas (principalmente de controle ante atos antirrepublicanos e ilegais), ainda é possível identificar que as instituições possuem relativa autonomia (muitas vezes expressas por agentes da burocracia). De forma que elas oferecem reações que podem gerar represálias e consequências, como possibilidade de *impeachment*, imputação de crimes comuns, para além dos de responsabilidade, perspectiva de ser enquadrado em crimes contra a humanidade, genocídio etc. Contudo, sem conseguir colocar limites democráticos aceitáveis à atual gestão do Executivo federal.

Campanha permanente

Portanto, o governo Bolsonaro atua nesta interface dual e opaca, tendo como arquiteto dessa tecnologia de poder o método Steve Bannon (Cyril-Lynch &

Paschoeto-Cassimiro, 2021; Teitelbaum, 2020). Compreender essa tecnologia de poder vigente no país e o bolsonarismo implicam novas categorias analíticas pelos que pensam e agem politicamente.

Um primeiro passo é identificar os dispositivos de respostas do modelo republicano dos três Poderes, em especial a relação política entre o Executivo e Legislativo. E onde estão os freios e contrapesos que não fazem esse mecanismo cessar? Vale frisar que o próprio processo de redemocratização brasileiro não representou ruptura com as antigas práticas e forças políticas existentes. A transição democrática, de fato, se desenvolveu de forma intrincada (Gugliano & Gallo, 2011) e durante 11 longos anos de liberalização lenta e gradual (Kinzo, 2001). Fazendo, assim, que alguns autores a classificassem como uma “transição negociada” (Munck & Leff, 1997), e até como uma redemocratização gerada no interior do regime autoritário (Stepan; 1994), com vínculos com as práticas autoritárias e patrimonialistas da cultura política brasileira.

Por meio do método de campanha permanente (Hecló, 2020), que se traduz como o desenvolvimento de estratégias eleitorais no período entre eleições e com uma comunicação política frequente e agressiva, coloca-se a sociedade em um estado de alerta contínuo. Esse sistema de ativação constante da sociedade tem introduzido no país cotidianamente questões polêmicas e um ideário de extrema direita na economia e nos costumes. A exposição frequente da figura presidencial, a construção contínua de crises artificiais, a adoção de inimigos internos e externos, a produção de desinformação e teorias da conspiração são pilares constitutivos dessa estratégia para tentar interditar o debate público, desviar a atenção do país das ações de desmonte do Estado e das políticas públicas, enquanto verificamos o aumento da população na extrema pobreza, crescimento do desemprego que chega ao patamar de 14,1% da população, ou seja, a fome e a pobreza voltaram a flagelar o país.

Dentro da estratégia de campanha permanente ainda há um elemento contemporâneo que torna o panorama mais complexo, que é o uso das mídias sociais digitais para o compartilhamento de informações falsas que levantam bandeiras anti-instituições e antidemocracia, conforme já mencionado (Bounegru et al., 2017). É preciso ressaltar que as notícias falsas devem ser pensadas para além dos conteúdos e das formas, tendo em vista o papel da infraestrutura mediadora, das plataformas digitais e das culturas supostamente participativas no ambiente da internet, ou seja, a circulação *on-line* é fundamental para a amplificação desse tipo de narrativa.

Nesse sentido, a produção e a disseminação em massa de desinformação é pilar fundamental deste projeto ultraconservador que atua em âmbito internacional (Benkler et al., 2018). Considerando que a desinformação faz parte das narrativas dos diversos grupos e partidos de extrema direita em várias partes do mundo, cabe ressaltar que no caso brasileiro, mas o mesmo ocorreu em outros países, como os EUA no período Trump. Essa estratégia política se tornou parte da ação política governamental. Como método foram estruturadas máquinas potentes de produção de

ações discursivas instaladas no núcleo do governo central, operadas pelos próprios ex-presidentes e por assessores próximos.

O ex-presidente segue adotando o método utilizando discursos e pronunciamentos como espécie de senha para que as milícias digitais compartilhem mentiras, informações fraudulentas, discursos de ódio e intolerância, que são amplamente difundidos pelas plataformas das redes digitais, com disparos do exterior e por robôs. A desinformação se transformou em estratégia governamental operada pelos gabinetes paralelos que atuam no interior das instituições (Segurado, 2021)

O populismo de extrema direita

Neste contexto, os movimentos da extrema direita internacional têm método e ação estratégica e podem ser entendidos pela atuação do populismo de extrema direita, à luz dos estudos de Ernesto Laclau & Chantal Mouffe (2014). Não se trata de um debate simples, principalmente se considerarmos os numerosos equívocos no uso do termo populista, que em algumas situações se transforma em insulto quando se quer deslegitimar o pensamento de algum interlocutor, estratégia discursiva utilizada pela mídia liberal.

Diante da crise de hegemonia do neoliberalismo e das políticas de desmonte do Estado social, nos vemos diante de um momento populista, que se constitui a partir da direita, exemplo Trump, mas pode também se constituir a partir da esquerda. Para Mouffe (2015), a estratégia de constituição de um populismo de esquerda seria atuar em uma multiplicidade de frentes para construir uma nova hegemonia, não pelo rompimento com a democracia liberal, mas pela radicalização dos princípios ético-políticos (igualdade, liberdade e soberania popular), reconhecendo o caráter sempre aberto da política.

Vale aqui um pequeno espaço para qualificar esse assunto. O populismo, segundo Laclau & Mouffe (2014), não é uma ideologia. Não é intrinsecamente ou *a priori* de esquerda ou de direita: essa caracterização pode acontecer, mas de forma contingencial, ou seja, dependendo das disputas e das condições históricas. O populismo, segundo esses autores, também não é um regime político, portanto, o presidencialismo não seria mais suscetível ao populismo. Nem mesmo uma categoria sociológica, em que países em desenvolvimento estariam mais sujeitos ao populismo

E o que seria então? Em uma estratégia política discursiva, discurso aqui é ação, incide nas nossas vidas, forma mentalidades e é construída a partir de uma articulação entre identidades e da construção de uma fronteira política: o que queremos e não, o nós *versus* eles, a elite e o povo. Laclau & Mouffe (2014) inserem a subjetividade dos atores históricos no debate, radicalizando essa categoria analítica a partir do entendimento de que o campo político possui autonomia em relação ao campo econômico.

Como fenômeno em escala global, essa metodologia para a ação política é assim descrita por Giuliano Da Empoli (2019) no livro *Os engenheiros do caos*: como

a desinformação, as ações em redes sociais e as estratégias de propaganda buscam influenciar a opinião pública e a decisão de voto, disseminando medo e o ódio e provocando a divisão da sociedade como meio para vencer eleições e manutenção do poder.

E a partir disso construir uma nova fronteira política. Assim podemos compreender a estratégia de campanha permanente, de sistematicamente marcar e criar inimigos reais e imaginários, colocando em ação toda uma indústria de produção de desinformação por meio de comunicação direta direcionada a determinados segmentos da população e agrupamento de apoiadores do ex-presidente, comunicação essa sem intermediação da mídia e de instituições.

Milícias digitais como a arma mais potente contra a democracia

Não é possível falar de Estado híbrido na contemporaneidade sem falar da atuação das milícias digitais no ataque às instituições. A presença das milícias digitais no ambiente informacional, desde as eleições de 2018, vem se notabilizando dia após dia e demonstra preocupação em diversos setores da sociedade civil pela constante disseminação de discursos de intolerância e de ódio político aos adversários encarados como inimigos a serem eliminados.

A milícia digital pode ser entendida como grupos ou células que atuam anonimamente nas redes propagando discurso de ódio, racismo, misoginia, homofobia e outros tipos de narrativas para atacar e difamar lideranças políticas ou grupos progressistas e de esquerda brasileira, demonstrando caráter autoritário, intolerante e antipolítico. Investigações realizadas em inquérito da Polícia Federal concluíram que grupos antidemocráticos promovem ataques virtuais para atingir instituições por meio do uso de estrutura do gabinete do ódio, estrutura criada dentro do Palácio do Planalto que conta com a participação de assessores de Bolsonaro, além de seus filhos Carlos Bolsonaro (Republicanos-RJ) e Eduardo Bolsonaro (PSL-SP).

Investigações da Polícia Federal produziram um relatório encaminhado ao Supremo Tribunal Federal afirmando que os alvos prioritários do gabinete do ódio são os veículos tradicionais de informação, adversários políticos e ministros do STF. Essa estrutura atua desde o início do governo de Bolsonaro e foi denunciada no âmbito da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, a CPMI das *Fake News*, instalada em setembro de 2019 para investigar o uso de notícias falsas e desinformação durante as eleições de 2018.

As milícias digitais empreendem frequentes ameaças às instituições e se empenham na construção da narrativa para desestabilizar a legitimidade democrática pelo questionamento à confiabilidade delas: é o caso dos ataques à confiabilidade das urnas eletrônicas e do próprio processo eleitoral, como apontado. É importante ressaltar que o TSE, com o STF, é um dos alvos constantes dos grupos bolsonaristas, tendo em vista a tecnologia de poder para tensionar as instituições.

A tecnopolítica pode ser compreendida com uma ação política realizada por ferramentas tecnológicas. Isso significa que as dinâmicas sociais podem ser transformadas por dispositivos tecnológicos de informação e comunicação, ampliando a capacidade de construção de contextos e realidades amplamente compartilhadas pelas plataformas digitais a partir de aplicativos das redes sociais. É fundamental compreendermos que esses dispositivos estão cada vez mais presentes na vida social e política e que suas ações influenciam cada vez mais a configuração da chamada opinião pública. Desse modo, é importante incorporar no debate aspectos políticos das dimensões técnicas das plataformas digitais, de forma a criar um ambiente menos suscetível à livre ação das “redes de ódio” que ameaçam a democracia.

Essas dinâmicas, amplamente vivenciadas nas eleições de 2018, foram decisivas para os resultados daquele pleito, permitindo a ascensão de figuras autoritárias. Embora seja fundamental lembrar que, no contexto político daquele período, as narrativas antipolítica e antissistema já estavam presentes desde junho de 2013. Contudo, essas narrativas são alimentadas e ressignificadas por campanhas de *fake news* e desinformação das milícias digitais, criando uma combinação perversa na qual a conjuntura antipolítica era abastecida por aprimorados sistemas de campanhas tecnopolíticas, desestabilizando as instituições e o próprio sentido de “verdade”, criando um ambiente de incertezas.

O uso de *fake news* e desinformação que circula nas mídias sociais e as reais ameaças às instituições democráticas, como evidenciado pelo 8 de janeiro de 2023, podem seguir produzindo efeitos por longo prazo.

Os esforços empreendidos pelo TSE nas negociações com as plataformas WhatsApp, Facebook e Instagram são fundamentais para tentar conter a avalanche de mentiras que circulam, mas não são suficientes e isso deve ser acompanhado estrategicamente pelos setores progressistas para dar respostas em tempo de conter os possíveis ataques.

Essas limitações da capacidade de atuação do TSE e das instituições do Estado Democrático como um todo no controle da difusão de desinformação revela outra face do Estado híbrido, no qual a gestão dos conteúdos é controlada por grandes empresas de Tecnologias Digitais, tais como Google, Facebook, Amazon, Microsoft e Apple. Essa outra face denota uma nova configuração tecnopolítica na qual as infraestruturas de comunicação e tecnologia estão em posse de empresas privadas, isto é, há ausência de mecanismos de controle democrático do ecossistema de produção de informação, o que inclui a dependência estatal de tecnologias privadas.

O desafio colocado para as esquerdas e a democracia

A movimentação para a reeleição do presidente Jair Bolsonaro antecipou em muito o calendário eleitoral para 2022, principalmente em razão da gestão caótica de seu governo, aumento da inflação, volta da fome, emergência de escândalos e a

total incapacidade governativa do atual mandatário. Nesse quadro se inscrevem ações de tensionamento institucional, e ao mesmo tempo produz medidas inconstitucionais, como os vetos presidenciais à legislação contra a desinformação, evidenciando com clareza solar o núcleo da estratégia da vitória em 2018 e para o próximo pleito fundado no uso de ações em mídias sociais em massa e com financiamento escuso.

A desinformação que circula na internet, impulsionada pelo presidente e seus apoiadores, criou ambiente de deslegitimação das eleições e das instituições democráticas, colocando um cenário preocupante, principalmente se levarmos em conta situação semelhante ocorrida nos EUA, quando o ex-presidente Donald Trump usou da mesma narrativa para mobilizar seus eleitores a fim de contestar o resultado da sua derrota nas eleições norte-americanas de 2020. A consequência foi a invasão do Capitólio com os apoiadores que queriam impedir a posse do novo presidente, eleito democraticamente. O resultado desse fatídico episódio contabilizou cinco mortos, dezenas de feridos, além de manchar a imagem do país, que sempre se autointitula a maior democracia do planeta. Somando-se ao fato, há declarações de comandantes militares questionando a transparência dos processos eleitorais, principalmente em relação às urnas eletrônicas.

Bolsonaro, ao lutar contra a regulamentação e punições legais às *fake news*, deixa claro que depende da desinformação para sua campanha à reeleição. Também planeja disseminar confusão como campanha permanente, espalhar mentiras e verdades alternativas, trabalhar em meio ao caos para se manter no jogo político-eleitoral: o mundo da “pós-verdade”. A expressão “fatos alternativos” ficou conhecida após declaração da conselheira do ex-presidente americano usá-la em uma emissora de televisão para defender números falsos da presença de eleitores do ex-presidente Donald Trump em sua posse. Nesse quadrante da história, e em coordenação com movimentos assemelhados que estão em andamento na comunidade europeia e dos EUA, o enfrentamento ao poder das grandes empresas e plataformas digitais e suas metodologias de manipulação da opinião pública se torna um fundamental passo em defesa da democracia.

O debate sobre a regulação das plataformas é complexo, polêmico e urgente, devendo avançar no Legislativo e ter ampla participação da sociedade civil. Diversas iniciativas tramitam na Câmara dos Deputados com o intuito de regulamentar a propagação de discursos antidemocráticos e de ódio (deve-se ressaltar a aprovação da lei de defesa do “Estado de Direito Democrático”). Algumas muito ruins, considerando que podem impactar a liberdade de expressão e de comunicação, outras precisam de aperfeiçoamento para que sejam capazes de enfrentar os impactos da desinformação. A depender do desenrolar dos acontecimentos, da falta de regulação das plataformas e da clareza da legislação eleitoral, certamente teremos um cenário ainda mais dramático no país.

Há, contudo, resistências institucionais e sociais, assim como — embora de forma muito tímida — as próprias plataformas têm sido pressionadas para coibir o discurso de ódio e as mentiras que produzem consequências, caso dos medicamentos sem eficácia ao combate à Covid.

Trata-se de um jogo complexo. Sua compreensão é fundamental para que a realidade seja alterada tendo em vista derrotar o projeto da extrema direita, vocalizadora do grande capital, notadamente financeiro, no contexto do predomínio plutocrático perante os trabalhadores e a democracia.

Considerações finais

O método descrito anteriormente como modo de governar advém da tecnologia de poder das extremas direitas internacionais, da conturbação permanente das instituições (o referido estressamento institucional) e da interdição do debate público, que faz tudo e todos apenas reagir, perdendo a capacidade de proposição e mesmo agendamento no debate público. Reitere-se que a exposição permanente da figura presidencial, a construção contínua de crises artificiais, a adoção de inimigos internos e externos, a mentira repetida para que se transforme em pós-verdade, a manipulação simbólica da imagem e da comunicação, a totalização da vida pela antipolítica, entre outros aspectos, fazem parte desse roteiro, cujo figurino fora projetado por forças de extrema direita internacionais e internas, reitere-se, com apoios explícitos de importantes segmentos do capital.

Nesse sentido, o vocabulário clássico da política e da ciência política necessitam de atualização para compreender o que significa “governar e fazer comunicação para minorias”, apostando na confusão e na polarização para impor a imagem de que não há saída que não as soluções autoritárias de quem está no poder.

Para tanto, não há qualquer compromisso com fatos; enfatize-se a criação permanente de um mundo paralelo, espécie de guerra permanente, mobilizando para tanto categorias abstratas e universalizantes, como Deus e Pátria. Esse processo, além de despolitizar, desloca a política do embate entre projetos políticos antagônicos, para uma disputa moral, simbolizada na evocação do discurso bolsonarista do bem contra o mal. A narrativa ancorada na suposta moralização da política coloca em risco não somente a democracia, mas também a própria pluralidade da vida social

Embora a atuação da extrema direita seja essencialmente violenta, em termos simbólicos e efetivos, a narrativa responsável por acionar o discurso de combate à corrupção é mobilizador, mesmo que o governo Bolsonaro ataque todas as medidas de transparência criadas por governos anteriores, isto é, amplie a corrupção.

É importante também apontar que mobiliza setores da sociedade por falar em Deus e em defesa da família, acionando símbolos supostamente universais: “família”, “fé”, “bem da nação”, “combate à corrupção”, “temor a Deus”, entre numerosos outros signos catalisadores e encobridores da destruição do Estado de Direito Democrático e do Estado de Bem-Estar Social.

Compreender esse processo é fundamental para que os democratas e as esquerdas tenham instrumentos de combate a essas práticas e possam bloquear ações políticas dessa natureza, estando ou não (as esquerdas) no poder.

Portanto, às forças que lutam contra a exceção e a favor da democracia brasileira cumpre desenvolver uma Agenda Propositiva, em que são necessárias clareza, estratégia e ação para frear a guerra híbrida aqui encampada, o que implica:

- a) defesa da regulação das plataformas de mídias sociais;
- b) defesa firme de ações voltadas à justiça social, à igualdade econômica e garantia de direitos como contraponto à desqualificação dessas políticas como populistas;
- c) denúncia dos crimes cometidos em série pela extrema direita e punição exemplar;
- d) punição exemplar aos responsáveis e financiadores pelos atos golpistas e antidemocráticos, em especial o entrono do próprio ex-presidente, seus filhos e assessores diretos;
- e) desmilitarização da política e defesa do Estado laico, no qual a política possa se expressar entre grupos políticos adversários, sem ameaças autoritárias ou construções de narrativas religiosas que restrinjam o debate público plural e democrático.

Referências

- AGAMBEN, G. *Estado de exceção. Estado de Sítio*. Boitempo Editorial, 2004.
- AGAMBEN, G. *Estado de exceção*. Homo Sacer, II, I. Boitempo Editorial, 2015.
- BENKLER, Y.; FARIS, R. & ROBERTS, H. *Network propaganda: Manipulation, disinformation, and radicalization in American politics*. Nova York: Oxford University Press, 2018.
- BOUNEGRU, L.; GRAY, J.; VENTURINI, T. & MAURI, M. (comp.). *A field guide to fake news: a collection of recipes for those who love to cook with digital methods*. [S.l.]: Public Data Lab: Research Report: 7 abr. 2017. cap. 1-3. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3024202>. Acesso em: 27 ago. 2021.
- CYRIL-LYNCH, C. E. & PASCHOETO-CASSIMIRO, P. H. O populismo reacionário no poder: uma radiografia ideológica da presidência Bolsonaro (2018-2021). *Aisthesis*, 70, 2021, pp. 223-49.
- DA EMPOLI, G. *Os engenheiros do caos: como as fake news, as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar eleições*. Belo Horizonte: Vestígio Editora, 2019.
- GUAZINA, L. S. Populismos de direita e autoritarismos: apontamentos teóricos para estudos sobre a comunicação populista. *Mediapolis – Revista de Comunicação, Jornalismo e Espaço Público*, Coimbra, 12, 2021, pp. 49-66.
- GUAZINA, L. S. & LEITE, A. G. G. Frame sponsorship e populismo de direita no Brasil: o “kit gay” na Folha de S.Paulo. *Líbero*, 48, 2021, pp. 73-99.
- GUGLIANO, A. A. & GALLO, C. A. Modelos de transição, memória da repressão e políticas de Direitos Humanos no Brasil. *O público e o privado*, vol. 9, n.º 18, pp. 31-42, jul.-dez. 2011.
- HECLO, H. Campaign in Gand Governing: a Conspectus. In: ORNSTEIN,

- N. J. & MANN, T. E. (eds.). *The Permanent Campaign and Its Future*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute and The Brookings Institution, pp. 1-37, 2000.
- KINZO, M. D'A. G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *São Paulo em perspectiva*, vol. 15, n.º 4, pp. 3-12, 2001.
- LACLAU, E. & MOUFFE, C. *Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics*. Londres: Verso Books, 2014.
- LEVITSZY, S. & ZIBLATT, D. *Como as democracias morrem*. 1.ª ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2018.
- MOUFFE, C. *Sobre o político*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015.
- MUNCK, G. & LEFF, C. Modes of Transition and Democratization. South America and Eastern Europe in Comparative Perspective. *Comparative Politics*, vol. 29, n.º 3, pp. 343-62, apr. 1997.
- SEGURADO, R. *Desinformação e democracia: a guerra contra as fake news na internet*. São Paulo: Hedra, 2021.
- SOUZA, J. *A elite do atraso*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019, 272p.
- STEPAN, A. Caminos hacia la redemocratización. In: O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. & WHITEHEAD, L. (orgs.). *Transiciones desde un gobierno autoritário: perspectivas comparadas*. Barcelona: Paidós, 1994.
- TEITELBAUM, B. R. *Guerra pela eternidade: o retorno do tradicionalismo e a ascensão da direita populista*. Campinas: Editora da Unicamp, 2020.
- WARDLE, C. & DERAKHSHAN, H. *Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking*. Report. Published by the Council of Europe, Strasbourg, France, 2017.



Capítulo 6

CIDADES NA RETOMADA DE UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO: ALGUNS PONTOS PARA INCLUSÃO E REFLEXÃO

*Nilce Aravecchia-Botas
Raul da Silva Ventura Neto
Bruno Lima*

Com características comuns aos demais países da América Latina, o processo de urbanização brasileiro foi um dos mais acelerados do século XX. De forma contraditória, correspondeu de um lado aos interesses das potências capitalistas e das oligarquias regionais, e de outro à necessidade de integração do território nacional. A rede urbana se expandiu a partir de ações estatais decisivas, como a criação de Brasília e a chamada Marcha para o Oeste, mas concentrou desenvolvimento industrial e empregos na região Sudeste, obedecendo à lógica rodoviarista e aos interesses de setores econômicos específicos como a indústria automobilística. A implantação de rodovias esteve relacionada à localização dos principais parques industriais do Sudeste, refletindo sobre a organização do espaço urbano cuja dinâmica econômica atraiu a população migrante.

Mas o crescimento desmesurado das principais cidades não foi acompanhado da criação de empregos industriais suficientes, o que empurrou enormes contingentes populacionais para setores de serviços com baixos salários, ou para a informalidade. A implantação de infraestrutura se vinculou mais diretamente ao setor formal, estabelecendo hierarquias e encarecendo o valor da terra em determinadas áreas urbanas, o que representou o impedimento do acesso à habitação e aos serviços de qualidade pela população mais pobre. Essa forma de urbanização se consolidou a partir dos anos de 1960, penalizando de maneira mais decisiva as classes trabalhadoras, que além dos baixos salários, ainda sofreram com a reprodução das desigualdades e segregação socioespacial. Com isso, os trabalhadores mais pobres foram submetidos a deslocamentos diários cada vez mais longos entre a casa e o emprego, e os serviços públicos, normalmente também localizados nas áreas centrais e de melhor infraestrutura urbana.

O Brasil apresenta hoje mais de 212 milhões de habitantes distribuídos de maneira muito desigual por seu território de 8,5 milhões de km². Atualmente, mais de 80% da população brasileira vive em áreas urbanas, 60% só nas áreas de influência dos grandes centros metropolitanos, com destaque para São Paulo e Rio de Janeiro que concentram sozinhas 18%. No Nordeste, segunda região mais populosa do país (27,7%), as regiões metropolitanas de Fortaleza e Recife também chegam a concentrar mais de 40% da população de seus respectivos estados. Esses dois centros metropolitanos, juntamente com a Grande Salvador, figuram entre as sete regiões metropolitanas mais populosas do país. Na região Norte, por sua vez, estão localizadas duas metrópoles, Belém e Manaus que sozinhas concentram cerca de 30% da população regional.

A desigualdade socioespacial se manifesta em todas as escalas. As regiões mais ricas de cidades como São Paulo, Belo Horizonte, Salvador ou Porto Alegre, mas também de metrópoles mais periféricas como Belém, Fortaleza e Manaus, contrastam com municípios muito pobres em suas áreas metropolitanas. No interior das grandes cidades a desigualdade social é ainda mais visível: os bairros onde mora a alta renda oferecem melhor qualidade dos serviços públicos — asfalto, energia elétrica, esgoto e coleta de lixo — além de melhor infraestrutura dos aparelhos de saúde e educação. Essa desigualdade intraurbana está disseminada em nossas cidades que replicam realidades como a de Recife, em que mais da metade da população (53%) mora em assentamentos precários e desprovidos de infraestrutura, ocupando somente 33% do território do município (Recife, 2016).

As políticas públicas de habitação foram insuficientes para responder ao crescimento vertiginoso da demanda, e ainda tenderam a desvios, como os grandes montantes de recursos direcionados aos setores de renda média, ou a falta de uma regulação mais rigorosa da especulação e do mercado rentista. Parte dessa lógica sofreria alguma transformação apenas com o Programa Minha Casa Minha Vida em 2010, com a destinação de amplos subsídios às faixas de baixa renda, e com o

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que direcionou recursos consideráveis na reurbanização de áreas precárias.

Mas a regulação urbanística e sua fiscalização continuariam deixando a desejar, pois os planos municipais, pautados em grande medida por interesses do setor imobiliário, pouco alcançaram o objetivo de conter lógicas especulativas decorrentes dos financiamentos. Certamente, o avanço especulativo veio de antes, considerando que as políticas neoliberais empreendidas, sobretudo a partir da década de 1980 ampliaram as fronteiras e a profundidade do capital financeiro, cuja lógica passou a atravessar as relações de produção e consumo. Tais mudanças tiveram consequências nas características mais estruturais da urbanização brasileira. Primeiro, em razão do encarecimento dos terrenos nos polos metropolitanos mais consolidados, que impulsionou a desconcentração industrial em direção a cidades médias bem conectadas aos modais logísticos. No que diz respeito à moradia, parte das famílias ricas e de classe média, fugindo do trânsito, do barulho, da insegurança ou da poluição, foi morar em condomínios fechados longe dos centros urbanos, em empreendimentos exclusivamente residenciais que também se aproveitaram da estrutura logística. Outro fenômeno que acompanhou essas mudanças foi a implantação dos grandes *shoppings centers*, que gerou o esvaziamento das antigas áreas de comércio nos velhos centros das cidades, das áreas industriais e também de bairros mais residenciais. A mancha urbana foi se dispersando pelo território, intercalando espaços ocupados e muito usados, com outros abandonados, e terrenos ou glebas inteira, vazias em meio às áreas de maior densidade construtiva, até chegar em formações intercaladas, rurais e semirurais. Do ponto de vista social, em lugar da antiga lógica de concentração de riqueza em bairros centrais há uma multiplicidade de *clusters* que intercalam núcleos de riqueza com bolsões de pobreza. A contradição se intensifica à proporção que esse movimento se faz novamente acompanhado por concentração em termos regionais. Exemplo didático é a extensa região que combina as áreas metropolitanas de São Paulo, Santos e Campinas, cujo funcionamento exige uma enorme estrutura de rodovias. Novo ciclo de mudanças espaciais, viriam com o consenso neoliberal da década de 1990 que acelerou o processo de desindustrialização, contribuindo para o esvaziamento populacional de áreas inteiras que haviam sido ocupadas desde meados do século XX. Há de se ressaltar que o aumento da informalidade e da precarização do trabalho no setor de comércio e serviços, faz que os empregos na administração pública tenham maior participação na composição da massa salarial, tornando-se cada vez mais decisivos no funcionamento da economia urbana, sobretudo nas médias e pequenas cidades.

Em linhas gerais, o Brasil avançou para o século XXI sem ter sido capaz de reverter um padrão de organização do território que demanda elevados esforços em termos das demandas energéticas, de água e de saneamento básico, bem como de outros equipamentos públicos, onerando cada vez mais para as populações mais pobres e vulneráveis. Além disso, o sistema se apoia em uma gama variada de serviços

oferecidos por trabalhadores empregados na sua manutenção, sujeitos a morar longe do local de trabalho em virtude do preço dos terrenos, enfrentando o transporte público ruim ou insuficiente. É o caso de milhares de mulheres pobres, em sua maioria negras, empregadas em atividades domésticas mal pagas.

A inflexão ultraliberal que vem norteando as políticas de Estado nos últimos anos apenas contribuiu para agravar a situação de urbanização caótica que define a maior parte das cidades do país. A crise econômica e o aprofundamento de uma agenda de ajuste fiscal a partir de 2016, redundaram no aumento do desemprego, da informalidade e da precarização do trabalho no setor de comércio e serviços. O desmonte sistemático do serviço público e do Estado de uma forma geral, ainda impacta negativamente a massa salarial associada ao funcionalismo, com consequências ainda imprevisíveis na economia urbana, sobretudo em cidades de portes médio e pequeno. Por fim, as transformações mais recentes, com as grandes distâncias características da urbanização dispersa, com *clusters* de riqueza articulados por eixos rodoviários, e o decorrente aumento de tráfego de veículos e congestionamentos, aumentou a demanda por serviços de entrega, que teve novo incremento com o isolamento social imposto pela pandemia da Covid-19. A nova cultura do *home office* e do comércio pela internet impactará ainda mais na logística de distribuição, demandando novos espaços de estoque nas rodovias e sobrecarregando o transporte de cargas e serviços de entrega, cujos trabalhadores são submetidos a riscos e à informalidade. A tendência ainda afetará os grandes centros comerciais como *shoppings centers*, cuja frequência deverá sofrer queda inversamente proporcional ao crescimento do *e-commerce*, representando novas construções sem uso nas áreas urbanas consolidadas, como aconteceu com parte das grandes plantas industriais características da ocupação urbana do século XX. No caso do serviço doméstico, as mulheres pobres, que ocupam majoritariamente esse setor, ficaram historicamente sujeitas a maiores distâncias entre seus locais de moradia e as casas das famílias contratantes, quando não ao constrangimento da moradia no local de trabalho. Sabe-se que tal situação, antes da regulamentação desse tipo de ocupação, era algo muito recorrente em um país que vergonhosamente assimilou com naturalidade sua herança escravocrata.

Em termos regionais, o quadro também é alarmante. Nas fronteiras do agrogócio brasileiro, como na região da MATOPIBA (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia), por exemplo, os municípios têm assistido a uma acelerada urbanização e expansão do PIB em função da entrada de atividades agropecuárias voltadas para exportação. Contudo, essa dinâmica pouco tem representado em termos de distribuição dos rendimentos entre a população da região, e sim tem significado o aumento da concentração da renda e propriedade, além dos efeitos da degradação ambiental associadas à expansão da monocultura sobre os biomas do Cerrado e da Caatinga. Algo semelhante pode ser observado na região do Pantanal Sul-mato-grossense, cuja produção de soja transfere água potável em forma de grãos para os países compradores, gerando desequilíbrios ambientais que podem ser irreversíveis,

sem oferecer contrapartidas às cidades e populações locais e muito menos construir respostas de mitigação de seus efeitos. As atividades de extração ilegal de madeira e o garimpo na região Amazônica, com desmatamentos predatórios que alteram os regimes de chuva para todo o país, são a face mais nefastas desse processo.

Há de se considerar outras duas grandes transformações que dizem respeito à estrutura produtiva e social que representam riscos de aumento da pobreza e ampliação das desigualdades, e que têm grande impacto nas cidades. De um lado, a emergência climática que coloca em questão lógicas de setores da indústria e do grande agronegócio, e de outro a perspectiva de diminuição da população, que resultará em um quadro demográfico totalmente novo, transformando a economia e a sociedade brasileira.

Diante de tamanha complexidade, reverter tendências de aprofundamento das desigualdades espaciais requer ações de planejamento conduzidas pelo Estado, com o objetivo de garantir maior equilíbrio entre recursos, produção de riqueza, infraestrutura e localização da população, incluindo a otimização da rede de cidades existente. O desafio atual é o de construção de um projeto nacional que incorpore as especificidades regionais e urbanas, bem como as mudanças nas matrizes energéticas e o decréscimo populacional na formulação de um planejamento territorial que tenha por objetivo a integração. Se a expansão da ocupação se fez por atividade extrativista, frentes agrícolas, concentração de riquezas e do emprego industrial, e expansão de infraestrutura de maneira predatória, trata-se agora de recuperar a capacidade planejadora do Estado tendo como dados de partida a crise climática, as demandas por mudanças das matrizes energéticas, e dos padrões de produção, distribuição e consumo de bens e de serviços.

Agenda: pontos para o desenvolvimento urbano e regional

A crise econômica e política dos anos 2019-2022, apenas agudizada pela pandemia da Covid-19, escancarou nossas desigualdades urbanas e regionais, apontando impasses estruturais de gestão do território, cuja superação, como já destacado, torna-se fator incontornável para a retomada de uma trajetória de desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, na mesma medida que se entende que a retomada do desenvolvimento depende de um projeto nacional articulado entre as unidades federativas, é preciso considerar a rede urbana brasileira, com toda sua diversidade, como um ativo e não como mero palco inerte para acomodar investimentos públicos e privados. Isso significa entender as novas rodadas de implantação de infraestrutura social, de saúde e educação, como indutores de processos de desenvolvimento, capazes de aproximar o sistema produtivo ao cotidiano das cidades. Um objetivo como esse exige a articulação de uma multiplicidade de políticas que respondam às diversas escalas (dos menores núcleos até às regiões metropolitanas), às características ambientais e históricas específicas, e às vocações econômicas dos

municípios brasileiros. Dessa forma, o território e sua gestão aparecem como o principal ponto de contato de uma abordagem intersetorial e transversal das políticas públicas.

Enquanto agenda de ação para os próximos anos, programas de desenvolvimento urbano, como as políticas para habitação, expansão das redes do SUS e das redes de educação básica e superior, por exemplo, não podem ter como parâmetro exclusivo os déficits quantitativos e qualitativos conforme a realidade dada. É fundamental que se integrem definitivamente aos objetivos do desenvolvimento sustentável e da transição ecológica, mas também de inovação produtiva e inserção de novas tecnologias sociais capazes de possibilitar capacitação profissional e geração de empregos.

Uma das possibilidades reais é a de reorientar o planejamento dos sistemas de mobilidade e transporte de cidades médias e regiões metropolitanas, de modo a servirem de indutores da integração multiescalar, considerando fatores como variação de densidade e diversidade cultural como parâmetros para áreas de moradia, de localização dos empregos e de produção de alimentos. Por outro lado, a política de transporte e logística intermunicipal e regional deverá retomar a ideia de ocupação mais equalizada do território nacional, considerando projetos de infraestrutura que induzam a redistribuição da população, diminuindo a excessiva concentração de esforços e investimentos nas áreas de influência metropolitana.

A ampliação das infraestruturas, bem como a articulação entre modais, mesmo que respondendo às demandas do comércio internacional, devem se pautar pela transição ecológica e bioeconomia, com projetos que prevejam investimentos com retorno social voltados à criação de empregos qualificados e que gerem polos de economia complexa nas regiões hoje voltadas exclusivamente ao agronegócio. É necessário articular tais investimentos ao próprio agronegócio, ampliando sua capacidade produtiva por meio de geração de conhecimento, inovação e capacitação técnica que viabilizem maior valor agregado a essas cadeias. A presença cada vez maior da economia digital abre caminho para uma reorganização da rede urbana com distintas escalas e níveis de capacidade, em que os modais aéreo, hidroviário e ferroviário, voltados para longas e médias distâncias, estejam articulados às linhas urbanas e metropolitanas de mobilidade de massa. Na ambiência local a conexão dessa rede com os chamados transportes ativos —, sobretudo de pedestres e de ciclistas — poderia dinamizar os caminhos mais curtos e cotidianos, fortalecendo a produção e o comércio local, principalmente de alimentos e bens de primeira necessidade.

O próprio planejamento de um sistema como esse, quiçá o início de sua implantação, considerando ainda a transição para matrizes energéticas limpas, pode ser entendido como uma “missão socioambiental” nos termos do que sugere o Plano de Reconstrução e Transformação do Brasil (FPA, 2020). Para isso é fundamental fortalecer o serviço público, com capacitação técnica e acadêmica em diálogo direto

com universidades e centros de pesquisa e ampliar o investimento nas agências de fomento e no sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação como um todo, relacionando-o mais diretamente às demandas sociais. A rede federal de ensino técnico e superior, somada às estaduais, pode ser acionada para alavancar processos de inovação, já que sua proximidade com as realidades as define como potenciais locais de estudos das especificidades dos municípios e regiões. A promoção de equidade social e econômica, por meio de redes que ao mesmo tempo integrem os territórios e considerem os interesses nacionais, pressupõe o reconhecimento da diversidade de escalas e situações. Uma ação como essa, a exemplo do que foi a retomada da indústria naval durante os governos Lula e Dilma, pode ser impulsionada por meio do direcionamento de compras de produção nacional, incrementando uma política de reindustrialização. Assim, tanto a ação planejadora, quanto a implantação de programas de obras públicas, em novas bases energética e tecnológica, tornam-se atividades potenciais de incorporação de tecnologias que demandam maior capacitação e mão de obra.

No que diz respeito ao cotidiano dos municípios e bairros, o planejamento deve ter como objetivo principal a proteção dos trabalhadores, que, historicamente, a conta das crises, sejam econômicas, políticas ou sanitária, como a que atravessamos, recai sobre os mais vulneráveis, e também sobre o meio ambiente, já sobrecarregados pelos desequilíbrios ambientais e pela urbanização predatória. A tendência de uma fragmentação cada vez maior do tecido urbano de seus modos de vida exige uma mudança na forma de pensar a cidade. A opção pelo adensamento construtivo em locais bem servidos de infraestrutura tão propagada nas últimas décadas, não foi capaz de reverter a lógica rentista e especulativa. Pensar o modo de vida urbano a partir de sistemas que articulem distintas formas de ocupação física, voltados à preservação de características ambientais e históricas, com promoção de igualdade e universalidade do acesso aos bens e serviços, é o novo desafio. Entende-se aqui a necessidade de repensar a relação entre o campo e a cidade, o que pressupõe por um lado expandir pelo território o acesso a tecnologias, funções e cultura, que estiveram vinculadas historicamente ao modo de vida urbano, e por outro aproveitar construções e espaços vazios e ociosos nas regiões mais urbanizadas para fomentar atividades entendidas como “rurais”, como a produção de alimentos. Entram aí também os cuidados com as crianças e com os idosos, o esporte, o lazer e as atividades culturais, que podem gerar novas formas de ocupação integrando bairros e contribuindo com a diminuição dos deslocamentos de mercadorias e de pessoas. Por esse caminho pode-se promover o equilíbrio entre recursos, produção de riqueza, infraestrutura e localização da população, incluindo a otimização da rede de cidades existentes.

Além das agendas de saneamento, habitação e mobilidade, e todas da esfera da reprodução social, é necessário incorporar produção, circulação e consumo de alimentos às políticas de planejamento territorial. Isso porque o problema da fome

também assumiu sua forma urbana, e o combate à miséria também é uma missão social estratégica, cujo potencial econômico já é sabido, como bem aponta a reflexão sobre a renda básica neste volume (ver capítulo 4).

Em 2014, após anos de políticas de transferência de renda amplificadas pelo Bolsa Família, o Brasil havia saído do Mapa da Fome (FAO/ONU), mas nos anos 2019-2022, em decorrência do aprofundamento das políticas de austeridade fiscal, que se somaram à gestão desastrosa do governo federal sobre os impactos econômicos da pandemia da Covid-19, vivemos um retrocesso. Mais da metade dos domicílios brasileiros passaram a conviver com a insegurança alimentar, sendo que em 9% deles as famílias passavam fome (dados da pesquisa **Insegurança alimentar e Covid-19 no Brasil**, realizada em 2021 pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional). O quadro atual volta aos marcos de um século do problema da fome no Brasil, considerando ainda que, desde a década de 1940 quando foi retratado por Josué de Castro, o fenômeno acompanhou a urbanização. O mencionado processo de desindustrialização que vem desde os anos de 1980, e mais recentemente a desregulamentação das leis trabalhistas com a já longa trajetória na queda do salário real desde 2014, agravaram a fome de forma inversamente proporcional à evolução da renda do trabalho.

O planejamento urbano ainda não assumiu a pauta da insegurança alimentar de maneira sistemática e, historicamente, preocupa-se muito mais com a regulação das atividades da construção de edifícios e, de forma menos efetiva, com a localização dos serviços públicos. Como o setor da construção civil, sobretudo o mercado imobiliário, ainda é entendido como um dos principais componentes da economia urbana, os processos de elaboração dos planos diretores municipais, mesmo em contextos participativos, consideram pouco ou nada das atividades econômicas que necessitam de áreas não construídas, como é o caso da agricultura.

Mas só na Região Metropolitana de São Paulo, por exemplo, o setor de alimentos, que inclui produção, indústria, comércio e serviços, emprega o dobro de trabalhadores do que a construção civil. A situação pode ser ainda mais intensa em regiões em que a construção civil não apresenta a mesma importância na economia, o que indica a necessidade de ampliar esse tipo de pesquisa para outras localidades. Se por um lado a produção e a distribuição de alimentos é uma preocupação imediata para o combate à fome, o setor também necessitará ser reorganizado se a opção de desenvolvimento estiver pautada na ampliação da capacidade produtiva tendo em vista a reindustrialização do país.

Para o desenvolvimento local, o reconhecimento do caráter multifuncional de atividades como a produção agrícola, mas também a preservação ambiental e histórica, e a cultura em suas múltiplas dimensões, será fundamental para garantir segurança alimentar e nutricional, gerar alternativas de emprego e renda, recuperar e manter áreas verdes urbanas, enfim, promover relações mais equilibradas entre o urbano e o rural. Uma política de acesso à terra com regularização fundiária, comodato de áreas públicas, ocupação de solo público/privado ocioso, demanda

a elaboração de diagnósticos mais precisos das características da rede urbana brasileira, identificando as potencialidades econômicas de atividades que hoje são mais relacionadas ao desenvolvimento social ou à preservação ambiental, entendidas até agora mais como gastos do que como investimentos.

Como desdobramento deve-se tanto garantir os canais de financiamento, capacitação e assessoria técnica como assegurar a constância das demandas, fortalecendo redes locais de comercialização, por meio de compras públicas. No caso de ações de preservação e promoção do patrimônio histórico e cultural, políticas públicas necessitam também prever a integração territorial, para garantir acesso, comunicação e ações educativas que aproximem os produtores culturais dos cidadãos.

Tudo isso implicará em mudanças legislativas, operacionais e administrativas, para articular programas de desenvolvimento nacional, com as políticas municipais de uso do solo urbano, tema já identificado como um obstáculo a transformações mais profundas que envolvem o acesso à terra. Nesse sentido, os paradigmas do planejamento urbano merecem revisão. Do mesmo modo, as estratégias de disputa sobre os territórios, que no caso das políticas urbanas, têm se concentrado nos debates sobre parâmetros construtivos, e acabam reafirmando a importância da construção civil e do mercado imobiliário como os grandes definidores das políticas de uso e ocupação do solo.

Estamos diante de mudanças econômicas, sociais e políticas profundas, que exigirão a reorganização das formas de representação dos grupos sociais em relação a seus lugares de moradia e trabalho. Os instrumentos de regulação urbana que contamos hoje, como o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e as leis municipais de uso e ocupação do solo deverão ser repensados para que estejam à altura do quadro que se apresenta. Um planejamento de políticas públicas de forma integrada ao território, deve visar desde o estímulo à convivência de atividades diferentes no mesmo bairro, até à promoção dos benefícios urbanos em áreas rurais, ou mesmo possibilitar a produção industrial ao lado de atividades agrícolas. Nesse sentido, a forma dispersa que a urbanização assumiu poderá até ser entendida como dado positivo. Entretanto, imaginar modos de vida que diminuam os deslocamentos, que gerem menos impacto no meio ambiente, e mais oportunidades de renda requer coragem para reposicionar os poderes públicos locais diante de diretrizes de um projeto nacional comprometido com o combate às desigualdades sociais, urbanas e regionais. Diagnosticar os aspectos nefastos do processo de urbanização até aqui é fundamental, mas é pouco diante dos desafios ambientais e sociais que estão colocados. Em um país desigual como o Brasil, as transformações na agenda urbana e regional, e, portanto, de acesso à terra e regulação do uso do solo, passam pela transição ecológica, pela reorganização produtiva com ampliação de sua capacidade, o que garantirá uma rede urbana dinamizada por empregos de qualidade e aumento da renda do trabalho.

Referências

PREFEITURA DO RECIFE. *Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de interesse social do Recife*. Recife, 2016. Disponível em: <http://mundosafari.com.br/projetos/2015/prefeitura-atlas/>. Acesso em: 13 jun. 2022.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Plano de Reconstrução e Transformação do Brasil*. São Paulo, FPA, 2020.



AS AUTORAS E OS AUTORES

Adhemar Mineiro

Economista, doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PP-GCTIA/UFRRJ), assessor da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP).

Ana Luiza Matos de Oliveira

Economista, doutora em Desenvolvimento Econômico (Unicamp); professora da Flacso/Brasil.

Ana Paula Guidolin

Economista, mestranda em Teoria Econômica (Unicamp).

Bárbara Vallejos Vásquez

Doutoranda e mestre em Desenvolvimento Econômico (IE-Unicamp). Coordenadora de pós-graduação e docente na Escola Dieese de Ciências do Trabalho; docente convidada na FESP-SP.

Beatrice Fontenelle-Weber

Economista, doutoranda em Economia pelo Insper.

Bruno Lima

Arquiteto, urbanista, doutorando do MDU/UFPE, professor da Universidade Federal de Pernambuco.

Claudio Luís de Camargo Penteadó

Doutor em Ciências Sociais (PUC-SP), professor associado da UFABC e pesquisador do Projeto Observatório de Conflitos na Internet, Laboratório de Tecnologias Livres (LabLivre/UFABC), do Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política (NEAMP/SP) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologias em Democracia Digital (INCT-DD).

Emílio Chernavsky

Economista, doutor em Economia (USP), assessor do PT na Câmara Federal.

Flávia Vinhaes Santos

Economista, técnica do IBGE; presidente do Corecon-RJ.

Francisco César Pinto da Fonseca

Cientista social, mestre em Ciência Política (Unicamp), doutor em História Social (USP), professor de Ciência Política na FGV/Eaes p e PUC-SP.

Greiner T. M. Costa

Engenheiro, doutor em Política Científica e Tecnológica (Unicamp).

Helga Almeida

Cientista política, doutora e mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), professora da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF) e professora do mestrado em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (UFPI).

Jorge Abrahão de Castro

Estatístico, doutor em Economia (Unicamp), ex-diretor do IPEA.

Luciana Ballestrin

Cientista Social e mestre em Ciência Política (UFRGS), doutora em Ciência Política (UFMG) e professora da UFPel.

Marcelo Manzano

Economista, doutor em Desenvolvimento Econômico (Unicamp); pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT/IE/Unicamp). Ex-bolsista de pós-doutorado do ICDD - Universidade de Kassel, Alemanha e com estágio pós-doutoral no Centro de Estudos Sociais (CES) - Universidade de Coimbra, Portugal.

María José Haro Sly

Formada em Sociologia e Ciência Política pela Universidade Federal para a Integração da América Latina (Brasil), mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil) e LLM em China Contemporânea Estudos da Escola Rota da Seda da Universidade Renmin (China). Atualmente, é doutoranda em Sociologia pela Universidade Johns Hopkins (EUA). Trabalhou no governo de Tucuman e no Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação da Argentina. Foi consultora do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do CONICET.

Matias Rebello Cardomingo

Economista, pesquisador do Made (FEA-USP), presidente do Diretório Zonal do PT Pinheiros. @mats_rc

Nilce Aravecchia-Botas

Arquiteta, urbanista, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. @nilcearavecchia

Pietro Borsari

Economista, doutorando do Instituto de Economia (Unicamp), pesquisador do CESIT/Unicamp.

Raul da Silva Ventura Neto

Arquiteto, urbanista, doutor em Desenvolvimento Econômico e professor da Universidade Federal do Pará.

Regina Camargos

Economista, doutora em Ciência Política, especialista em relações de trabalho.

Rosemary Segurado

Cientista política, doutora em Ciências sociais pela PUC-SP, professora do PEPG de Ciências Sociais da PUC e coordenadora do curso Mídia, Política e Sociedade da FESPS. Também é editora da *Revista Aurora* da PUC-SP.

O projeto de país que nós queremos para nossas crianças e nossos jovens demanda a superação das ainda enormes desigualdades e o Conhecimento, sem dúvida, é o caminho. Nenhum país se desenvolveu sem que a Educação fosse alçada a mola propulsora do acesso a melhores condições de vida, com mais trabalho e renda.

A sistematização do esforço coletivo de pessoas dispostas a pensar o Brasil pela perspectiva do enfrentamento desse desafio, que aprofunda o fosso entre as oportunidades, é uma grande contribuição do Instituto Lula na construção de uma nação soberana e justa. Mais ainda na medida em que as tecnologias digitais de informação sinalizam também com a renovação de velhas formas de exclusão, impondo a necessidade de atuação e vigilância constantes.

O Brasil do futuro só virá da nossa luta árdua e cotidiana para que cada avanço, em cada segmento da nossa sociedade, seja uma conquista e direito de todas e todos. Que a igualdade seja o pressuposto da nossa reflexão e nossa missão. Vamos juntos.

— Camilo Santana
Ministro da Educação do Brasil

