



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB  
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES – CEAM  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,  
SOCIEDADE E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL – PPGDSCI**

**JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS**

**O Centro de Governo e a AGU: estratégias de  
desenvolvimento do Brasil na sociedade de risco global**

Tese de Doutorado

**Brasília**

**2024**

JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS

## **O Centro de Governo e a AGU: estratégias de desenvolvimento do Brasil na sociedade de risco global**

Tese apresentada como requisito para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI) do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM) da Universidade de Brasília (UnB).

Área temática: Políticas e Gestão Pública para o Desenvolvimento.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Magda de Lima Lúcio

Brasília

2024

# **O Centro de Governo e a AGU: estratégias de desenvolvimento do Brasil na sociedade de risco global**

Jorge Rodrigo Araújo Messias

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Magda de Lima Lúcio

Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília (UnB).

Comissão Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Magda de Lima Lúcio

---

Prof. Dr. Arnaldo Sampaio Godoy

---

Prof.<sup>a</sup> Dr. Luiz Cláudio Costa

---

Prof.<sup>a</sup> Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa (Suplente)

---

Prof. Dr. Tarcísio Marciano da Rocha Filho

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

MM585c      Messias, Jorge Rodrigo Araújo  
                 O Centro de Governo e a AGU: estratégias de  
desenvolvimento do Brasil na sociedade de risco global /  
Jorge Rodrigo Araújo Messias; orientador Magda de Lima  
Lucio. -- Brasília, 2024.  
                 328 p.

                 Tese(Doutorado em Desenvolvimento Sociedade e Cooperação  
Internacional) -- Universidade de Brasília, 2024.

                 1. Política Públicas. 2. Governança. 3. Inovação. 4.  
Desenvolvimento. 5. Sociedade. I. Lucio, Magda de Lima,  
orient. II. Título.

## SUMÁRIO

<b>Agradecimentos</b> .....	<b>8</b>
<b>Resumo</b> .....	<b>9</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>10</b>
<b>Lista de figuras</b> .....	<b>11</b>
<b>Lista de gráficos</b> .....	<b>12</b>
<b>Lista de tabelas</b> .....	<b>13</b>
<b>Lista de quadros</b> .....	<b>14</b>
<b>Lista de siglas e abreviaturas</b> .....	<b>15</b>
<b>Introdução</b> .....	<b>21</b>
Objeto e objetivos da pesquisa .....	<b>23</b>
Percurso metodológico .....	<b>25</b>
Estrutura da tese .....	<b>28</b>
<b>Capítulo 1 – A sociedade de risco global e o novo papel do Estado</b> .....	<b>33</b>
<b>1.1 Introdução</b> .....	<b>33</b>
<b>1.2 A sociedade de risco global</b> .....	<b>33</b>
1.2.1 A sociedade de risco global: suas principais características.....	33
1.2.2 A governança nacional e internacional na sociedade de risco global .....	38
<b>1.3 Riscos e catástrofes no início do século XXI</b> .....	<b>39</b>
1.3.1 A crise financeira de 2008 .....	40
1.3.2 Riscos sanitários .....	46
1.3.3 Riscos ambientais .....	49
1.3.4 Riscos nucleares .....	52
1.3.5 Riscos digitais .....	55
1.3.6 Riscos geopolíticos .....	59
<b>1.4 Considerações finais: os riscos globais e o Estado nacional no início do século XXI</b> .....	<b>62</b>
<b>Capítulo 2 – O Brasil e a sociedade de risco global</b> .....	<b>666</b>
<b>2.1 Introdução</b> .....	<b>666</b>
<b>2.2 Uma breve história econômica do Brasil: o longo amanhecer</b> .....	<b>67</b>
<b>2.3 O subdesenvolvimento brasileiro</b> .....	<b>73</b>
<b>2.4 O Estado brasileiro na história</b> .....	<b>799</b>
2.4.1. O Império.....	80
2.4.2 A Primeira República .....	83
2.4.3 A Revolução de 1930 e o Estado desenvolvimentista .....	855
2.4.4 A Nova República.....	90
2.4.4.1 O social-liberalismo (1988-2002).....	90
2.4.4.2 O social-desenvolvimentismo (2003-2014) .....	922
2.4.4.3 O ultraliberalismo (2016-2022) .....	933

2.5 Considerações finais: o Brasil e os riscos globais.....	966
<b>Capítulo 3 - A experiência de centros de governo como uma estratégia possível para contribuir com a mitigação dos riscos globais e o desenvolvimento nacional .....</b>	<b>1022</b>
3.1 Introdução .....	1022
3.2 Modelos estruturantes de gestão pública .....	1044
3.3 Revisão conceitual de governança pública .....	1155
3.4 Centros de governo – Concepções na sociedade de risco global .....	1311
3.5 Funções do Centro de Governo no enfrentamento dos desafios críticos da modernidade reflexiva .....	1377
3.6 Estrutura dos centros de governo .....	1522
3.7 Matriz de desenvolvimento institucional para avaliar um CdG.....	1566
3.8 Considerações finais – Governança pública e Centro de Governo na sociedade de risco global	1633
<b>Capítulo 4 – Diagnóstico e ações do governo Lula para a retomada do desenvolvimento nacional e o enfrentamento dos riscos globais.....</b>	<b>1677</b>
4.1 Introdução .....	1677
4.2 O Relatório final do Gabinete de Transição Governamental.....	1699
4.3 Da PEC do Bolsa Família ao novo arcabouço fiscal .....	1777
4.4 Reconstrução das políticas públicas .....	183
4.5 O Novo PAC .....	1866
4.6 Plano de Transformação Ecológica .....	193
4.7 Considerações finais: subdesenvolvimento, riscos globais e o Estado.....	195
<b>Capítulo 5 – A Advocacia Geral da União e o Centro de Governo: estratégias jurídicas para o enfrentamento dos riscos globais na era da judicialização .....</b>	<b>1988</b>
5.1 Introdução .....	1988
5.2 A ascensão do Poder Judiciário .....	1988
5.2.1 O Judiciário no Brasil .....	2033
5.3 A Advocacia-Geral da União .....	2077
5.3.1 A atuação da AGU como Centro de Governo .....	2099
5.4 A AGU, os riscos globais, o desenvolvimento e as políticas públicas .....	211
5.4.1 A AGU e a questão fiscal.....	211
5.4.1.1 O Conselho de Monitoramento e Acompanhamento dos Riscos Fiscais Judiciais .....	2166
5.4.2 Uma Consultoria jurídica mais eficiente e mais próxima do gestor .....	2199
5.4.3 O Novo PAC .....	2211
5.4.4 A Defesa do Clima e do Meio Ambiente.....	2222
5.4.5 Defesa e promoção da democracia .....	2288
5.4.5.1 A Advocacia-Geral da União e a Defesa da Democracia .....	2322
5.4.5.2 O processo de estruturação da Procuradoria Nacional de Defesa da Democracia .....	2344
5.4.5.3 As atividades da PNDD em 2023 .....	2377
5.4.5.4 A PNDD e a criação de novas capacidades institucionais .....	2399
5.4.5.5 A promoção da democracia em tempos de crise: Observatório da Democracia .....	2411

5.4.5.6 O diálogo e a inclusão como práticas democráticas.....	2422
<b>5.5 Outros temas .....</b>	<b>2455</b>
5.5.1 Direitos humanos .....	2455
5.5.2 Cultura .....	2488
5.5.3 Educação .....	2499
5.5.4 Ciência e tecnologia.....	25050
5.5.5 Desastre de Mariana (MG) .....	2522
5.5.6 A defesa pelo patrimônio público e a luta pela Eletrobras .....	2533
5.5.7 Segurança jurídica .....	2577
<b>5.6 Considerações finais.....</b>	<b>2599</b>
<b>Conclusão .....</b>	<b>2622</b>
<b>Referências .....</b>	<b>2755</b>
<b>Anexo I – Diretrizes para o Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil Lula Alckmin 2023-2026 (Coligação Brasil da Esperança).....</b>	<b>2922</b>
<b>Anexo II – Formulário de Análise de Impacto de Litigiosidade (AIL) .....</b>	<b>3155</b>
<b>Anexo III – Ações da Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente: Pronaclima/AGU - 2023 .....</b>	<b>3177</b>
<b>Anexo IV – Atuações da Procuradoria Nacional de Defesa da Democracia .....</b>	<b>3266</b>

## **Agradecimentos**

Em primeiro lugar, expresso minha mais profunda gratidão a Deus, cuja presença constante em minha vida me concede a força e a coragem necessárias para enfrentar os desafios diários, culminando na conclusão deste projeto. Aos meus pais, estendo meu sincero agradecimento pela resiliência e perseverança que demonstram, servindo-me de inspiração contínua em minha jornada cotidiana.

À minha adorada esposa, Karina Romanini Messias, sou imensamente grato pelo amor incondicional, pela paciência e pelas orações que me acompanham dia após dia, proporcionando-me apoio inabalável. Seus gestos de carinho e compreensão foram fundamentais para que eu pudesse seguir em frente.

Agradeço de coração aos meus amados filhos, Vitória e João, cuja presença iluminada enche meus dias de alegria e motivação. Suas risadas e companhias foram um alento durante todo o processo.

Igualmente, rendo meus sinceros agradecimentos à Professora Magda de Lima Lúcio, cuja orientação segura e magistério inspirador foram determinantes para o sucesso deste empreendimento. Sua sabedoria e apoio constante foram uma fonte inestimável de conhecimento e encorajamento ao longo desta jornada.

Finalmente, registro meu agradecimento especial aos amigos Cleunice Rehem e Mário Morato pelo estímulo à pesquisa e visão crítica que me estimularam a perseverar.



## Resumo

*Messias, J.R.A.*

A presente tese buscou analisar a experiência recente vivenciada no Brasil diante da emergência de riscos globais, o que demanda novas estratégias para seu enfrentamento, bem como para atender demandas econômicas e sociais. Essa questão orienta toda a pesquisa, na qual, a partir de teorias, dados e fatos, ajudam a desenhar soluções ideais que poderiam ser adotadas pelo Estado nessa nova era. Com foco na área da gestão pública brasileira e visando a retomada do desenvolvimento nacional, o impacto dos riscos globais, as políticas já adotadas nesse contexto, o papel do Centro de Governo e possíveis estratégias de desenvolvimento foram estudadas e analisadas.

O estudo baseia-se na produção bibliográfica de autores nacionais e internacionais, base de dados, relatórios oficiais, em políticas públicas, leis e decretos. Inicialmente, foi analisado o conceito de sociedade de risco global, tendo sido elencados alguns riscos que eclodiram neste início de século. Em seguida, tratamos de seus impactos no Brasil, levando em consideração nossas singularidades. Abordamos, então, o conceito de Centro de Governo, estrutura de gestão capaz de coordenar a implementação de estratégias governamentais. Analisou-se, por fim, a estratégia de desenvolvimento sustentável e enfrentamento dos riscos globais adotada pelo Presidente Lula em seu terceiro mandato para demonstrar o papel da Advocacia-Geral da União, integrante da unidade jurídica de um Centro de Governo revigorado, para a implementação e defesa jurídica dessa agenda modernizante.

Os achados da pesquisa sugerem que, diante da incerteza radical trazida pela sociedade de risco global, a construção de um Centro de Governo forte e ágil, tendo a AGU como um integrante estratégico e transversal, tem a capacidade de emanar estruturas de governança que articulam, coordenam e integram a ação pública. Tal configuração traz segurança jurídica e administrativa para a implementação de uma agenda governamental que visa à retomada do desenvolvimento sustentável, bem como a prevenção e resposta às crises do século XXI.

**Palavras-chave:** Sociedade de Risco Global; Brasil; Centro de Governo; Estratégias de Desenvolvimento; Advocacia-Geral da União;

## **Abstract**

*Messias, J.R.A.*

This thesis seeks to analyze the recent experience in Brazil in the face of the emergence of global risks, requiring new strategies for their effective confrontation in order to preserve democracy and meet social and economic demands. This question constituted the guiding element for the research, in which theories, data and facts point out ideal solutions that could be adopted by the State in this new era. Focusing on the Brazilian public sector and aiming at resuming national development, the impacts of global risks, the policies already adopted in response to them, the role of the Center of Government, and possible sustainable development strategies were all studied and analyzed.

The study draws upon the works of leading national and international experts, official reports, databases, public policies, as well as laws and decrees. Initially, we analyze the concept of a world-risk society and highlight some risks that emerged at the beginning of the century. Next, we address their impacts in Brazil, considering our national singularities. We then approach the concept of a Center of Government, a management structure capable of coordinating the implementation of political strategies. Finally, Lula's strategy for fostering sustainable development and tackling global risks is analyzed. Our main goal is to demonstrate that the Attorney General's Office, part of the legal unit of a reinvigorated Center of Government, has been playing an essential role in implementing and defending this political agenda.

The findings underscore the necessity of establishing a robust and nimble Center of Government in the face of the radical uncertainty the world risk society brings. This Center of Government, in which the Attorney General's Office plays a strategic and transversal role, emanates governance structures that articulate, coordinate, and integrate public action. Such a setup will provide the necessary legal and administrative security for implementing a governmental agenda that aims to drive sustainable development and effectively prevent and respond to the crises of the 21st century.

**Keywords:** Center of Government; Brazil. The Attorney General's Office; Development strategies; World risk society.

## **Lista de figuras**

<b>Figura 1</b> – Centro de Governo: governança e gestão pública para o desenvolvimento .....	26
<b>Figura 2</b> – Modelo de governança e gestão .....	1255
<b>Figura 3</b> – Relação entre governança e gestão .....	1255
<b>Figura 4</b> – Funções e subfunções do Centro de Governo .....	1399
<b>Figura 5</b> – Core functions of the Center of Government .....	14040
<b>Figura 6</b> – Policy coordination scale .....	1433
<b>Figura 7</b> – Desempenho das funções de Centro de Governo nos países da América Latina e no Caribe .....	15050
<b>Figura 8</b> – Concetric circles of the Center of Government .....	155
<b>Figura 9</b> – Metodologia estilizada para análise de demandas .....	2356
<b>Figura 10</b> – Evolução das ações de controle concentrado no STF .....	2434

## Lista de gráficos

<b>Gráfico 1</b> – PIB a preços de mercado (variação anual %) .....	733
<b>Gráfico 2</b> – Relação PIB per capita Brasil/G7 .....	744
<b>Gráfico 3</b> – Center of Government: key, roles and responsibilities .....	14040
<b>Gráfico 4</b> – Role of the centre in strategic, whole-of-government communications .....	1499
<b>Gráfico 5</b> – Taxa de desemprego IBGE .....	1688
<b>Gráfico 6</b> – Rendimento médio (R\$) IBGE .....	1688
<b>Gráfico 7</b> – Investimento do Governo Federal (% do PIB) .....	1877
<b>Gráfico 8</b> – Investimentos Novo PAC .....	1911
<b>Gráfico 9</b> – Requerimentos à PNDD até agosto de 2023 .....	2378
<b>Gráfico 10</b> – Composição acionária em janeiro de 2024 .....	2544

## **Lista de tabelas**

<b>Tabela 1</b> – Crescimento do PIB por período.....	73
<b>Tabela 2</b> – IDH de países seleccionados .....	75
<b>Tabela 3</b> – Lista não-exaustiva de riscos fiscais judiciais.....	2177
<b>Tabela 4</b> – Acórdãos.....	250

## Lista de quadros

<b>Quadro 1</b> – Dimensões da New Public Governance (NPG).....	1211
<b>Quadro 2</b> – Comparativo entre o referencial básico do TCU e o Decreto nº 9.203/2017.....	1299
<b>Quadro 3</b> – Países participantes da pesquisa da OCDE sobre organização e funções do Centro de Governo em 2028.....	1366
<b>Quadro 4</b> – Emerging issues in public management and role of the Center of Government .....	1388
<b>Quadro 5</b> – Comparativo entre as funções dos CdGs apresentadas nos estudos PNUD (2022), BID (2014) e OCDE (2018).....	1411
<b>Quadro 6</b> – Center of Government Institutional Development Matrix.....	1588
<b>Quadro 7</b> – Ações ambientais: peticionamento em mar/2023 .....	2244
<b>Quadro 8</b> – Competências da Pronaclima .....	3177
<b>Quadro 9</b> – Atuação da Pronaclima perante o STF .....	3177
<b>Quadro 10</b> – Outras ações jurídicas da Pronaclima em defesa do meio ambiente .....	3199
<b>Quadro 11</b> – Ações da Pronaclima de proteção aos biomas e ecossistemas .....	3199
<b>Quadro 12</b> – Atuação Internacional da Pronaclima.....	3211
<b>Quadro 13</b> – Atuação Internacional da Pronaclima.....	3211
<b>Quadro 14</b> – Atuação da Pronaclima em defesa dos povos indígenas .....	3222
<b>Quadro 15</b> – Pronaclima: articulação institucional e colegiados.....	3233
<b>Quadro 16</b> – Ações de Conciliação da Pronaclima .....	3244
<b>Quadro 17</b> – Ações da Pronaclima para Sustentabilidade na Administração Pública.....	3244
<b>Quadro 18</b> – Ações da PNDD .....	3266

## **Lista de siglas e abreviaturas**

ACO – Ação Cível Ordinária

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

ADP – Ação Direta de Pessoal

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AGU – Advocacia-Geral da União

AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica

AL – Alagoas

AM – Amazonas

AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros

ANAJUR – Associação Nacional dos Membros das Carreiras da Advocacia Geral da União

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

ANMP – Associação Nacional dos Peritos Médicos Federais

APA – Área de Proteção Ambiental

APG – Administração Pública Gerencial

BA – Bahia

BACEN – Banco Central do Brasil

Banespa – Banco do Estado de São Paulo

BCE – Banco Central Europeu

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BHP – Broken Hill Proprietary Company Limited

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CARF – Conselho Administrativo de Recursos Fiscais

CAPES – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CCAF – Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal da AGU

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça

CdG – Centro de Governo

CE – Ceará

CEAM – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares

CEITEC – Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CESAL – Centro de Soluções Alternativas de Litígios/STF

CFC – Clorofluorcarboneto (CFC)

CGR – Consultoria-Geral da República

CGU – Controladoria Geral da União

CHESF – Companhia Hidroelétrica do São Francisco

CMPGC – Código das Melhores Práticas de Gestão Corporativa

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Conab – Companhia Nacional de Abastecimento

COP – Conferência das Partes

Covid 19 – Doença por coronavírus 2019

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

CSLL – Contribuição Social sobre Lucro Líquido

CT&I – Ciência, Tecnologia e Inovação

CVM – Comissão de Valores Mobiliários

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

EC – Emenda Constitucional

Eletrobras – Centrais Elétricas Brasileiras

Embraer – Empresa Brasileira de Aeronaves

Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

Embratel – Empresa Brasileira de Telefonia

ESPII – Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional

EUA – Estados Unidos da América

FCVS – Fundo de Compensação de Variações Salariais

FED – Federal Reserve Board

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDCT – Fundo Nacional de Ciência e Tecnologia

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério



Furnas – Furnas Centrais Elétricas  
G7 – Grupo dos Sete  
GE – Governo Empreendedor  
GM – General Motors  
GPT – Generative Pre-trained Transformer  
GT – Grupo de Trabalho  
HIV – Vírus da Imunodeficiência Humana  
IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão  
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa  
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade  
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IDB – Inter-American Development Bank  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
iNDC – Contribuições Nacionalmente Determinadas  
Infraero – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social  
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social  
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo  
IPCC – Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
Ipeadata – Base do Ipea de indicadores macroeconômicos, regionais e sociais.  
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores  
IRBr – Instituto de Resseguros do Brasil  
IRPJ – Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas  
IVA – Imposto sobre Valor Agregado  
Labic – Laboratório de Internet e Ciência e Dados  
Labori – Laboratório de Inovação da AGU  
LGBTQIA+ – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Queer, Intersexuais, Assexuais  
etc.<sup>1</sup>  
MA – Maranhão

---

<sup>1</sup> O símbolo “+” abarca as demais orientações sexuais e de gênero, representando pluralidade.

MDI – Matriz de Desenvolvimento Institucional  
MG – Minas Gerais  
MGI – Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos  
MP – Medida Provisória  
MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão  
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
MPT – Ministério Público do Trabalho  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
NDC – Contribuição Nacionalmente Determinada  
NPG – New Public Governance  
NPM – New Public Management  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development  
OMC – Organização Mundial do comércio  
OMS – Organização Mundial da Saúde  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OS – Organização Social  
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte  
PA – Pará  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PD&I – Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação  
PDRAE – Plano Diretor da Reforma da Administração e do Estado  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PE – Pernambuco  
PEB – Programa Espacial Brasileiro  
PEC – Proposta de Emenda à Constituição  
PEFPS – Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social  
Petrobrás – Petróleo Brasileiro S.A.  
PI – Piauí  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIL – Programa de Investimentos em Logística

PIS – Programa de Integração Social  
PISA – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes  
PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;  
PGF – Procuradoria-Geral Federal  
PGU – Procuradoria-Geral da União  
PL – Projeto de Lei  
PM – Primeiro Ministro  
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento  
PNDD – Procuradoria Nacional de Defesa da Democracia  
PNDCMA – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPA – Progressive Public Administration  
PPA – Plano Plurianual  
PPCDAM – Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia  
PPGDSCI – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional  
PPP – Parcerias Público-Privadas  
PR – Presidência da República  
PRU – Procuradoria Regional da União  
Pronaclima – Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente  
Prouni – Programa Universidade Para Todos  
PSDB – Partido Social Democrata Brasileiro  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RF – Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda  
RN – Rio Grande do Norte  
RPV – Requisições de Pequeno Valor  
SCGP – Sub-Consultoria da União de Gestão Pública da Advocacia-Geral da União  
SE – Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda  
SE – Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento  
SE – Sergipe  
SECOM – Secretaria de Comunicação Social  
SFH – Sistema Financeiro de Habitação  
SGCT – Secretaria-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União

SOF – Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STR – Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda  
SUNAB – Superintendência Nacional de Abastecimento  
SUS – Sistema Único de Saúde  
RESp – Recurso Especial  
TCU – Tribunal de Contas da União  
Telebrás – Telecomunicações Brasileiras S.A  
TPECO – Tokyo Electric Power Company  
TPTEKO – Tokyo Electric Power Company  
TTAC – Termo de Transação e Ajustamento de Conduta  
UA – União Africana  
UnB – Universidade de Brasília  
UFES – Universidade Federal do Espírito Santo  
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro  
UNFCCC – Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas  
USD – United States Dollar  
Usiminas – Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais  
VMAA – Valor Mínimo Anual por Aluno

## Introdução

“A cabeça pensa onde os pés pisam”, esta frase, comumente atribuída a Frei Beto, é repleta de sentidos. No plano filosófico, remete à importância das experiências concretas, das condições objetivas – gênero, nacionalidade, religião, classe social, situação familiar – para a formação das subjetividades. Aproxima-se, desse modo, de um materialismo histórico amplo e generoso, isto é, sem determinismos reducionistas. No plano da práxis política, a frase se converte em um poderoso chamado para uma ação calcada nas realidades sociais. Se ainda desejamos não apenas compreender o mundo, mas transformá-lo, trata-se, sobretudo, de conhecer a realidade e o sofrimento das classes trabalhadoras, subjugadas por um sistema econômico cruel e injusto em um país que parece teimar em permanecer na periferia do mundo.

A pergunta que tentamos responder nesta tese - de que modo o Centro de Governo (CdG) e a Advocacia-Geral da União (AGU), como sua integrante, podem contribuir para a implementação de uma estratégia de desenvolvimento moderna, centrada não apenas na convergência econômica, mas também no enfrentamento e adaptação aos riscos globais - advém justamente de nossa trajetória, de nossa caminhada.

Filho do nordeste brasileiro – tendo crescido tanto no litoral (Recife-PE) como no interior (Teresina-PI), tanto nas áreas do complexo açucareiro como do complexo da pecuária –, local em que sempre tivemos a superação do subdesenvolvimento como uma direção para a atuação profissional e política. Da militância no movimento sindical no seio da advocacia pública federal, logo passamos para a formulação das políticas públicas nas mais diversas áreas: ciência e tecnologia, educação, até chegar na própria coordenação governamental na Casa Civil.

O período entre 2003 e 2016 foi um tempo de planos generosos, mas a fantasia logo seria desfeita. A necessidade de refletir sobre a dolorosa derrota daquele projeto político nos levou de volta à academia, ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília (UnB). Ali, a interdisciplinaridade e excelência acadêmica nos trouxeram aportes valiosíssimos sobre como poderíamos estabelecer estratégias eficientes de desenvolvimento no século XXI.

Em nossa dissertação de mestrado, o objeto de pesquisa restringiu-se a uma política pública específica: *Compras governamentais como política de incentivo à*

*inovação por demanda: experiência recente com parcerias para o desenvolvimento produtivo na área da saúde pública.* Apesar das crescentes, e injustas, críticas dirigidas a políticas de compras públicas, a pandemia de Covid-19 mostraria o caráter estratégico de tal instrumento, bem como o erro patente incorrido pelos novos donos do poder ao desarticular todos os mecanismos.

Já no doutorado, ampliamos nosso escopo de pesquisa para “O Centro de Governo e a AGU: estratégias de desenvolvimento do Brasil na sociedade de risco global”. Aqui, não há apenas a análise da política pública, mas da própria estratégia de desenvolvimento adequada para o século XXI. E mais, a preocupação de como garantir que essa estratégia possa ser implementada de maneira mais democrática, eficaz e integrada, o que justifica o estudo dos novos modelos de governança, assim como do conceito “Centro de Governo”.

Para a elaboração desta tese, seguimos, é importante ressaltar, com os pés no chão e a cabeça no lugar. Como poderá ser observado, o trabalho é marcado, por um lado, pela trágica ascensão da extrema-direita e a desestruturação do próprio tecido institucional do Brasil e, por outro, pela volta ao poder do Presidente Lula, as possibilidades de reconstrução ensejadas e nossa experiência à frente da Advocacia-Geral da União. No entanto, trata-se, acima de tudo, de uma tese caracterizada pelo reconhecimento da emergência de uma sociedade dos riscos globais na linha proposta por Ulrich Beck (1986).

A pandemia de Covid-19 mostrou, de maneira radical, que, se as lógicas da acumulação do capital financeiro e do poder transnacionalizado seguem vigentes, a ameaça onipresente de riscos existenciais reestrutura o sistema internacional, as economias, os Estados e a sociedade. A cabeça segue pensando onde os pés pisam, mas está cada vez mais aflita por nossos entes queridos, por nossas terras, águas e ar, permanentemente ameaçados pela eclosão de uma catástrofe qualquer, que pode ter origem no mercado *subprime* de hipotecas norte-americanas, num mercado de animais na China ou no inesperado rompimento de uma barragem de rejeitos de mineração. A dinâmica de cosmopolitização dos espaços locais, fomentada pela emergência de riscos globais, parece mais forte que a própria transnacionalização do território, levada a cabo pela acumulação do capital financeirizado.

Feitas essas breves considerações sobre nossas motivações, cabe detalhar nosso objeto e objetivos, bem como explicar o percurso metodológico seguido e, por fim, detalhar a estrutura do trabalho.

## Objeto e objetivos da pesquisa

Ulrick Beck, em sua obra de 1986, ao definir os propósitos de uma *sociedade de risco – rumo a uma outra modernidade*, nos apresenta de pronto o seguinte quadro:

todo o sofrimento, toda a miséria e toda a violência que seres humanos infligiram a seres humanos eram até então reservados à categoria dos “outros” – judeus, negros, mulheres, refugiados, dissidentes, comunistas etc. De um lado, havia cercas, campos, distritos, blocos militares e, de outro, as próprias quatro paredes – fronteiras reais e simbólicas, atrás das quais aqueles que aparentemente não eram afetados podiam se recolher. Isso continua a existir, e ao mesmo tempo, desde Chernobyl, deixou de existir (2010, p. 7).

Guardadas as devidas proporções, podemos nos referir às enchentes por toda a Região do Sul do Brasil, em particular no Rio Grande do Sul em 2024, como um episódio que rasga a tessitura do imaginário social como algo que somente “os outros” estarão submetidos. O modo de vida, sobretudo urbano, fundamentado em modelo de exploração intensiva dos recursos naturais e humanos, parece dar sinais concretos de esgotamento de modo compulsivo e eloquente.

Esta tese procura enfrentar questões que emergem no século XXI, porém encontram suas origens nos séculos anteriores e fazem parte dos processos de socialização no Brasil e em outros países por todo o globo. Intenta, sobretudo, buscar caminhos teóricos, analíticos e metodológicos para a construção de alternativas reais para a retomada do processo de desenvolvimento brasileiro que permita, também, o enfrentamento aos riscos globais.

Desse modo, a problemática da tese caracteriza-se pelo *reconhecimento de que riscos globais impactam de maneira estrutural as sociedades contemporâneas e exigem do Estado uma nova postura, forçando uma revisão das estratégias de desenvolvimento*. Tais estratégias dependem, contudo, de estruturas de governança que tenham capacidade de bloquear mudanças ou regras inerciais contrárias ao modelo de desenvolvimento escolhido. Desse modo, o Centro de Governo seria um espaço de articulação, integração e coordenação, fundamentado em um modelo de governança que permita realizar este arranjo, ao mesmo tempo em que se configura como o guardião da coerência programática da proposta vencedora.

Responsável pelo contencioso da União e consultoria jurídica do Poder Executivo, a Advocacia-Geral da União, cujo ministro-chefe compõe a estrutura da Presidência da República, assume um papel fundamental na garantia da coerência programática, sobretudo numa era de crescente judicialização da vida social e das disputas políticas.

Assim, o objeto da tese se expande. Com foco no desenvolvimento brasileiro, não basta apenas reconhecer que *riscos globais impactam de maneira estrutural as sociedades contemporâneas e exigem do Estado uma nova postura, forçando uma revisão das estratégias de desenvolvimento*. É preciso, ademais, *identificar quais estruturas de governança estão aptas a facilitar a implementação, de maneira eficiente e democrática, das novas estratégias de desenvolvimento*. Tendo em conta a *proeminente judicialização verificada no Brasil e o papel da AGU como integrante do núcleo jurídico do Centro de Governo, avaliar se a Advocacia-Geral tem contribuído para o sucesso de uma estratégia de desenvolvimento sustentável e enfrentamento das crises contemporâneas*.



## **Percurso metodológico**

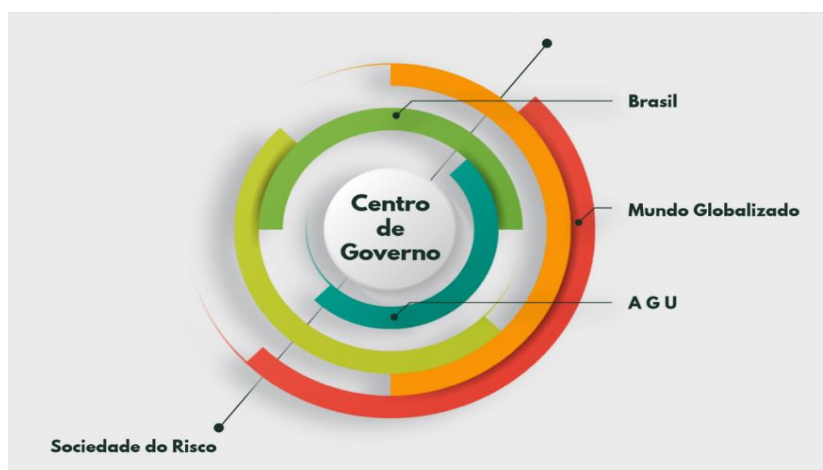
A presente tese apresenta a abordagem qualitativa como a forma de construção e delimitação do objeto de pesquisa, qual seja, a capacidade de mobilizar elementos teórico-metodológicos a partir do conceito “sociedade de risco global” (Beck, 2011 [1986]) e sua pertinência no delineamento de uma alternativa de desenvolvimento sustentável, detalhados ao longo da presente pesquisa. A capacidade de conectar e integrar diferentes aspectos da realidade perante a assunção de acontecimentos se transforma, sob a ótica desta pesquisa, em objeto interdisciplinar, multidimensional, ao mesmo tempo interativo e dinâmico e que, portanto, demanda a constituição de um ambiente de pesquisa que possa ser capaz de ensinar uma estratégia mental que não seja nem redutora nem totalizante, mas que seja profunda, reflexiva e complexa.

Esta abordagem se apoiou diretamente na revisão bibliográfica de forma crítica e detalhada para compreender em que medida o construto metodológico apresentado por Beck seria suficiente para a consolidação da concepção de um espaço institucional em nível estratégico, aqui denominado Centro de Governo, com alguma capacidade de antevisão e intervenção no ambiente institucional no nível federal no Brasil para o enfrentamento dos riscos sociais, econômicos, ambientais e políticos sob os quais o país hoje se depara. Importante frisar que, metodologicamente, foi importante compreender os conceitos de gestão pública e governança como vetores estruturantes para a concepção do Centro de Governo.

Logo, a revisão bibliográfica foi uma importante alternativa metodológica delimitada pela definição de um objetivo capaz de identificar, selecionar e sintetizar pontos relevantes, na bibliografia nacional e internacional, dos conceitos base da pesquisa, quais sejam: sociedade de risco, desenvolvimento, gestão pública, governança e Centro de Governo. Em relação aos conceitos de gestão e governança pública, foram balizados a partir da capacidade que estes possuem de estruturação de novos modelos mentais e, posteriormente, empíricos, para que sejam capazes de arejar o ambiente institucional dos governos e que tenham como foco o engajamento da burocracia, a construção de lideranças em vários níveis e, em particular, a capacidade de construir uma sólida articulação intragoverno a fim de que se expanda para a relação entre os entes federativos. O pressuposto é que esse ambiente esteja pronto para atuar em projetos de desenvolvimento em todos os níveis nacionais, bem como sua relação com o quadro internacional no qual o Brasil está vinculado e exerce papel estratégico.

Na figura abaixo, há uma síntese imagética da análise conceitual capaz de transmitir a noção de dinamismo necessária para a implementação e a busca por resultados eficientes para o denominado Centro de Governo:

**Figura 1** – Centro de Governo: governança e gestão pública para o desenvolvimento



Fonte: Acervo pessoal, produção própria

Essa figura apresenta um construto teórico-metodológico que pode orientar a gestão pública no século XXI para o enfrentamento de grandes eventos, bem como ser capaz de solucionar problemas complexos, dinâmicos e sobrepostos em sua diversidade e alcance. Como um dos temas centrais do trabalho é a constituição, utilidade e forma de estruturação de centros de governo, uma pesquisa documental foi realizada a partir de documentos e relatórios de organismos internacionais que relatam experiências ao longo da história recente em diversos países.

Com vistas a abordar o objetivo da pesquisa e, sobretudo, melhor definir o Centro de Governo, optou-se por mobilizar elementos capazes de lidar com a incerteza como um fator estruturante, alinhando-a às seguintes premissas:

- 1) a relação governo/sociedade, expressa na estrutura estatal, necessita de novas formas de coordenação, articulação e integração, as quais estamos denominando de “estruturas de governança”. Essas estruturas serão responsáveis por conceber e emanar diretrizes estratégicas com capacidade de intervenção direta nas estruturas de governo.
- 2) A partir da criação e uso intensivo das redes sociais, há uma nova forma de comunicação e espraiamento de notícias em toda o território nacional, independente da origem socioeconômicas, bem como formação educacional.

O uso intensivo das redes sociais transformou consideravelmente a forma de observar e acompanhar as ações governamentais. Os governos são mais permeáveis à opinião pública e, de forma mais muito mais acelerada, erros, mais que acertos, são disseminados em tempo real. Para abordar de forma eficiente este desafio, alia-se às estruturas de governança instrumentos, tecnologias e artefatos de gestão para a materialização das diretrizes propostas pelo Centro de Governo.

- 3) Situar o Centro de Governo em um espaço institucional que seja capaz de “olhar a floresta e não somente as árvores” ou seja, ser capaz de identificar pontos que podem ser integrados entre estruturas governamentais, seja ministérios, agências e empresas públicas que podem ser mobilizadas para ampliar a capacidade de articulação, coordenação e integração das ações.

Estabelecer uma relação dinâmica sob o ponto de vista metodológico entre os conceitos de gestão pública e governança para, então, alicerçar uma proposta de Centro de Governo seria estruturalmente a contribuição metodológica desta pesquisa, uma vez que se trata de ambiente interdisciplinar e, portanto, enfrenta os limites da administração pública, em particular seus princípios, ao mesmo tempo em que enseja dar condições para que os projetos propostos e vencedores nas urnas tenham um ambiente de transparência e conformidade, porém, sem se omitir no que tange ao pressuposto basilar da democracia, qual seja, a implementação dos projetos eleitos e já previstos constitucionalmente.

Em suma, a metodologia da pesquisa adotada para a produção do presente trabalho classifica-se no âmbito das seguintes características: teórica, quanto ao gênero, explicativa, quanto ao objetivo, qualitativa na abordagem e de natureza aplicada. Para o desenvolvimento do trabalho, utilizou-se o método dedutivo e monográfico e a técnica de pesquisa bibliográfica em fontes secundárias. A análise documental foi a técnica utilizada para a coleta de dados e informações. A análise dos dados pesquisados foi realizada utilizando-se a análise de dados qualitativos, de conteúdos e de discurso.

## Estrutura da tese

O caminho para a consecução do objetivo de tese teve por referência cinco questões que nortearam a pesquisa com a intencionalidade de definir respostas na direção do alcance do objetivo, a seguir relacionadas:

- Quais são as características das sociedades dos riscos globais e qual é o novo papel do Estado frente a esses riscos?
- Quais são os desafios postos ao desenvolvimento brasileiro frente ao impacto real e presumido dos riscos globais?
- Como os centros de governo podem contribuir para a implementação de uma estratégia de desenvolvimento sustentável?
- Frente à eclosão de uma série de catástrofes e crises de grande impacto nos últimos anos, o que propõe o governo do Presidente Lula para a retomada do desenvolvimento nacional e o enfrentamento dos riscos globais que impactam o país?
- Quais estratégias jurídicas foram adotadas no Brasil atual, por meio da Advocacia-Geral da União, integrante do núcleo jurídico Centro de Governo, para o enfrentamento dos riscos globais e fomento do desenvolvimento nacional?

Para responder às questões com o rigor acadêmico-científico exigido, o estudo aprofundado dos temas conduziu à estruturação do presente trabalho em cinco capítulos, além desta introdução e das conclusões, os quais desenvolvem as seguintes temáticas:

No capítulo 1, intitulado “A sociedade de risco global e o novo papel do Estado”, damos ênfase às características basilares da sociedade de risco global, com base, sobretudo, nas contribuições de Ulrich Beck (2011 [1986]). A emergência desses novos riscos seriam os fatores estruturantes da vida social de nosso tempo, o que poderia trazer a exigência de uma nova divisão de trabalho entre o Estado, as empresas e os movimentos sociais, assim como constituir-se em paradigmas novos para a ciência, a economia e a política. Em seguida, elencamos algumas manifestações – crises e catástrofes – da sociedade de risco global no início deste século, tais como crises financeiras, riscos sanitários, riscos ambientais, riscos nucleares, riscos digitais e riscos geopolíticos. Todos esses riscos exigem do Estado uma ampliação de suas funções, que deve ser ocupar-se em criar resiliências e seguros para as sociedades e economias, bem como estar preparado para respostas emergenciais.

Além de trabalhar com a obra do já mencionado sociólogo alemão, faz-se extenso recurso a autores e periódicos estrangeiros com vistas a reconstituir como cada um dos riscos acabaram por eclodir nas últimas décadas. Considerando a abordagem interdisciplinar, esse capítulo lida, principalmente, com a sociologia, a economia e as relações internacionais.

Já no capítulo 2, “O Brasil e a sociedade global do risco”, buscamos, a partir de uma análise histórica e comparativa, debruçarmos sobre os desafios postos ao Brasil na contemporaneidade. Para tanto, foi identificada a posição do Brasil no mundo, tanto no passado quanto no presente, além de enfatizar a evolução histórica do Estado brasileiro, suas capacidades e fragilidades. O estudo busca avaliar como os riscos globais no Brasil – crises financeiras, emergências climáticas, acidentes nucleares, os riscos digitais, a pandemia da Covid-19 e a competição geopolítica – podem impactar negativamente no desenvolvimento do país, mas abre também novas oportunidades. Ainda nesse capítulo, três importantes funções do Estado são destacadas: Estado Social, para reduzir as fortes desigualdades e as ameaças à democracia brasileira; o Estado Desenvolvimentista, para a indução do adensamento tecnológico das cadeias de produção; e o Estado Resiliente, que dá capacidade de resistência a choques adversos e possibilita respostas emergenciais cada vez mais ágeis e eficazes.

O desenvolvimento do capítulo deu-se a partir do levantamento de dados em bases, como o FMI, PNUD, Ipeadata e Cepal, assim como revisão bibliográfica. Com base nos estudos de Furtado (1980), Stoikoski, Koch, Coll e Hidalgo (2023), Tavares (1972), Bresser Pereira (2007), Consciera e Trece (2022) e Caio Prado Junior (1980), mapeamos a história econômica do Brasil e seu longo amanhecer desde sua independência de Portugal aos dias atuais, fato que inclui os ciclos econômicos e produtivos, as crises, a dependência externa, os diversos planos de desenvolvimento, as taxas de crescimento, o processo de industrialização e o subdesenvolvimento comparado a outros países.

Sendo assim, as pesquisas e estudos de Murilo de Carvalho (2006), Oliveira Lima (2008), Florestan Fernandes (2005), Maia (2021), Santos (2006), Cavalcanti (2017), Secchi (2009), Bouckaert (2010), Evans (2009), Micoczky (2016), Jaguaribe (1977), Lafer (1975), Costa (1971), Costantinos (2014), dentre outros, foram bases teóricas fundamentais no enfoque para explicar e entender a evolução do Estado brasileiro – do império ao ultraliberalismo de Jair Bolsonaro –, os regimes de governo e a manutenção

do subdesenvolvimento. Trata-se de um capítulo focado na história, na economia e na política.

O capítulo 3, que contém o título “A experiência de centros de governo como estratégia possível para contribuir com a mitigação dos riscos globais e o desenvolvimento nacional”, é dedicado à análise de como os países mundo afora vêm concebendo e implementando estruturas governamentais, denominados “centros de governo”, para apoiar diretamente o chefe do Executivo na implementação das políticas públicas prioritárias. Para tanto, foi realizada, inicialmente, uma revisão conceitual de modelos estruturantes de gestão pública e do conceito de governança pública, considerando que esses dois elementos oferecem alicerces para a atuação do Centro de Governo. Com os CdGs, os chefes do Poder Executivo podem estruturar seus gabinetes e atuarem de maneira coordenada e assertiva. Na finalização desse capítulo, apresentamos uma ferramenta a fim de levantar informações e avaliar um CdG: a Matriz de Desenvolvimento Institucional, concebida pelo BID e disponibilizada neste trabalho como subsídio relevante para produzir fortalecimento e desenvolvimento institucional do Centro de Governo.

Para desenvolver o tema dos Centros de Governo, o referencial teórico apoiou-se nos relatórios elaborados pelas equipes do Inter-American Development Bank (IDB), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), pela Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Incluímos, ademais, outras referências bibliográficas, sobretudo para os enfoques referentes à governança pública e aos modelos estruturantes de gestão pública, como os estudos de Neves *et al.* (2017), Secchi (2009), Cavalcanti (2017), Pollit e Bouckaert (2011), Lima Júnior (1998), Jaguaribe (1977), Lafer (1975), Abrucio (1997), Læg Reid e Rykkja (2016), Grin e Segatto (2020), Bevir (2007), Kissler e Heidemann (2006), Pereira e Ckagnazaroff (2020), Ribeiro Filho e Valadares (2017), Hanse e Calgaro (2014), Gaetani (2011). Naturalmente, a análise do capítulo gira em torno de temas da administração pública.

No capítulo 4, “Diagnóstico e ações propostas pelo Governo Lula para a retomada do desenvolvimento nacional e o enfrentamento dos riscos globais”, buscamos estudar como o governo do presidente Lula, iniciado em janeiro de 2023, analisou e interpretou as políticas implementadas no período anterior, sobretudo durante o mandato do ex-presidente Bolsonaro, no período de 2019 a 2022. Ademais, identificamos as principais

propostas do Governo Lula para superar a armadilha da estagnação econômica e lidar com os riscos globais, que até então vinham sendo ignorados pelo governo anterior.

Desse modo, analisamos quatro documentos essenciais para o cenário e contexto da nova gestão: o Relatório da Transição; a Proposta de Emenda Constitucional do Bolsa Família e o Novo Arcabouço Fiscal; o Novo Programa de Aceleração do Crescimento; e o Plano de Transição Ecológica. Realizamos, também, nesse capítulo, uma reconstituição do processo de implementação das novas políticas públicas no primeiro ano do governo Lula para a retomada do desenvolvimento nacional e enfrentamento dos riscos globais com o intuito de avaliar se havia a preocupação com fortalecimento do Centro de Governo e se ele não facilitou a aprovação da agenda governamental.

Como sugerido, esse capítulo baseia-se em análise de documentos oficiais, além da consulta a portais eletrônicos de notícia. De uma perspectiva disciplinar, mobiliza temas da economia e de ciência política.

Finalmente, chegamos ao capítulo 5, denominado “O Centro de Governo e a AGU: estratégias jurídicas para o enfrentamento dos riscos globais e o fomento do desenvolvimento na era da judicialização”. Aqui, trata-se de avaliar como a AGU, enquanto uma instituição, pode auxiliar na implementação da estratégia de desenvolvimento de modo a fazer convergir os padrões de vida da população brasileira com os níveis verificados em países desenvolvidos e enfrentar os riscos globais da segunda modernidade. Ao recuperar elementos da discussão sobre o Centro de Governo (capítulo 3), demonstraremos que o Advogado-Geral da União, por tradição e status legal, integra a unidade jurídica do Centro de Governo, contribuindo com expertise técnica e relevância política.

Em seguida, elencamos as diversas medidas e inovações institucionais realizadas desde o início de 2023 pela AGU: o acompanhamento dos riscos judiciais fiscais; o aprimoramento do papel da consultoria e a defesa das políticas públicas (em especial o PAC); a defesa do clima e do meio ambiente; a defesa da democracia; a promoção dos direitos humanos, da inclusão e da diversidade; o fomento à cultura, à educação e à ciência e tecnologia; a busca pelos direitos da União junto à Eletrobras; a reparação de grandes desastres ambientais; e o fortalecimento da segurança jurídica – com o intuito de fortalecer e facilitar a implementação da agenda governamental.

É, portanto, um capítulo dedicado ao direito, com a análise baseando-se tanto em revisão bibliográfica e legislativa nas seções 5.2 e 5.3 como no levantamento de documentos oficiais e relatórios da AGU nas seções 5.4 e 5.5.

A Conclusão, por fim, é dedicada a retomada dos temas abordados ao longo da tese. Indicamos que, de fato, diante da incerteza radical trazida pela sociedade de risco global, a construção de um Centro de Governo que emane estruturas de governança que articulam, coordenam e integram a ação pública, tendo a AGU como ator estratégico e transversal, trará segurança jurídica e administrativa para a implementação de uma agenda governamental que visa à retomada do desenvolvimento sustentável e a prevenção e resposta às crises típicas do século XXI.

Ao realçar a complexidade e incerteza oriunda do conceito de sociedade de risco, bem como sua incipiente incorporação pela classe política, gestores públicos e mesmo acadêmicos, indicamos que a tese ainda é um primeiro passo teórico e empírico para se estabelecer uma governança adequada aos desafios enfrentados pelo nosso país na contemporaneidade.



## **Capítulo 1 – A sociedade de risco global e o novo papel do Estado**

### **1.1 Introdução**

Entre os finais dos anos 1980 e início dos anos 1990, uma das maiores novidades no campo das ciências sociais foi a emergência do conceito de “sociedade de risco global”, também conhecido como “modernidade reflexiva”. Autores como Ulrich Beck, Anthony Giddens e Scott Lash passaram a defender que riscos de diversas naturezas seriam os fatores estruturantes da vida social de nosso tempo, o que exigiria uma nova divisão de trabalho entre o Estado, as empresas e os movimentos sociais, bem como novos paradigmas para a ciência, a economia e a política. Não obstante, devido sua importância na Europa e nos Estados Unidos e a fama global adquirida por seus principais proponentes, a incorporação do conceito de sociedade de risco global em círculos acadêmicos brasileiros foi relativamente tímida.

Neste capítulo, buscaremos apresentar as principais características da sociedade de risco global, seguindo os passos de Ulrich Beck, autor que mais se aprofundou no assunto. Desse modo, tentaremos, inicialmente, expor o que seria a sociedade de risco global, como esses riscos contemporâneos se diferenciam dos riscos modernos e dos perigos tradicionais e qual tipo de ação estatal que esses novos riscos demandam. Em seguida, a partir da análise teórica, abordaremos alguns riscos sistêmicos que acabaram se concretizando nestas duas primeiras décadas do século XXI.

### **1.2 A sociedade de risco global**

#### **1.2.1 A sociedade de risco global: suas principais características**

Para Beck (2006, p. 330-332), as sociedades modernas transformaram-se em sociedades de risco na medida em que estão crescentemente ocupadas na discussão, prevenção e administração dos riscos criados por elas mesmas. Em sua avaliação, a emergência da sociedade de risco, embora imprevista, é uma condição estrutural inescapável dos países de industrialização avançada (Beck, 2006, p. 333).

À primeira vista, é notável um contrassenso ao falar em sociedades de risco em um cenário no qual o mundo ocidental, o mundo desenvolvido, parece um local bem mais seguro, ao menos em termos de acidentes, doenças e violências. É importante ter em conta

que o risco não é a catástrofe, mas, na realidade, sua antecipação, ou melhor, o risco não é algo real, mas algo em vias de se tornar real. Logo, não é relevante se a Europa é objetivamente mais segura do que a África, e sim que na Europa desastres e catástrofes são antecipadas de maneira mais frequente, o que, por sua vez, gera o desejo, a compulsão para a tomada de decisão.

Nesse sentido, o risco depende de técnicas de visualização, de formas simbólicas, da imprensa, para existir. Trata-se, assim, de um fenômeno construído socialmente, no qual algumas pessoas, classes sociais e instituições têm maior capacidade de definir e proteger-se dos riscos do que outras. De acordo com Beck (2006, p. 333), a relação de definição de riscos tornou-se análoga às relações de produção, tais como pensadas por Marx na primeira modernidade, o que significa que a exposição ao risco está substituindo as classes sociais como principal fator de desigualdade na sociedade moderna. Os poderosos conseguem minimizar os custos para si próprios e maximizá-los para terceiros – a velha privatização dos lucros e socialização das perdas repaginada.

Caberia, entretanto, compreender melhor as razões pelas quais os riscos atuais diferem-se de riscos mais antigos e por que eles teriam assumido papel central nas sociedades contemporâneas. Afinal de contas, não são poucos os historiadores que atribuem o aparecimento dos Estados antigos às margens do Nilo e na Mesopotâmia à gestão de riscos. Como assinalou o historiador Karl August Wittfogel (1975), tratava-se de “sociedades hidráulicas”, e o Estado, então em formação, deveria investir em infraestrutura, sobretudo para melhorar o aproveitamento dos rios e evitar catástrofes ambientais, como o grande dilúvio descrito na Bíblia, mas também no Épico de Gilgamesh. Ao descrever o desenvolvimento da agricultura na Mesopotâmia, Robert e Westad (1976, p. 51) pontuam que:

it must always have been much easier to grow crops there than elsewhere, provided that the water supply could be made continuously and safely available [...] such a setting was a challenge, as well an opportunity. The Tigris and Euphrates could suddenly change their course: the marshy low lying land of the delta had to be raised above flood level by banking and ditching and canal had [...] *But the drains and irrigation channels they need could be managed properly only if they were managed collectively* (grifo nosso).

Junto às economias agrárias, emerge também a necessidade de administrar os excedentes agrícolas, seja com vistas a acomodar o ciclo sazonal ou a enfrentar quebras de safra mais graves. Ao que tudo indica, o Estado tem origem em templos, que serviam de armazém para o excedente agrícola (Robert; Westad, 1976, p. 30-111). No livro do Gênesis (Bíblia, 1995), temos um bom exemplo dessa função estabilizadora estatal. José

do Egito, uma espécie de Keynes *avant la lettre*, é alçado da condição de “escravo” a “primeiro-ministro” após interpretar o sonho do Faraó e antecipar corretamente que o país passaria por ciclo de boas e más safras. Desse modo, o Estado acumulou estoques de grãos durante o período de bonança, evitando que a fome se abatesse sobre os egípcios e habitantes de regiões vizinhas durante sete anos de safras ruins.

A economista Isabella Weber (2022) jogou luz sobre outro Estado antigo que atuava para reduzir os riscos típicos de uma sociedade agrária. Em seu livro *Como a China escapou da terapia de choque: o debate da reforma de trabalho*, a economista alemã explica que, desde a antiguidade, o Estado chinês intervinha nos mercados agrícolas, de modo a obter receitas, evitar flutuações sazonais nos mercados, conter movimentos especulativos e prevenir crises alimentares.

Armazéns lotados, contudo, eram também um atrativo para grupos internos descontentes e grupos externos, sendo eles outros Estados ou tribos de nômades. Assim, novos riscos foram criados, gerando a necessidade ou, ao menos, a tendência para a ação. O Estado, com o passar dos séculos, aumentou sua belicosidade, seja para combater inimigos externos seja para controlar sua população interna.

Beck (2004) sustenta, contudo, que a Antiguidade não é a era do risco, mas do perigo. Em sua concepção, o risco é um fenômeno moderno e secular, “aparecendo no mundo apenas quando Deus sai de cena” (Beck, 2006, p. 333). O risco não seria, assim, apenas consequência de decisões e intervenções humanas, ações estas que devem ser percebidas como humanas, uma vez que o risco está intimamente associado à responsabilização social. Quando a catástrofe ou a salvação podem ser associados à ira ou à bênção de alguma divindade, reduz-se o espaço para a prevenção e administração dos riscos. É justamente quando a ação humana deixa de estar sob o controle da tradição e da natureza é que novas rotas podem ser concebidas em termos de risco<sup>2</sup>.

O risco, portanto, marca o início de uma civilização que tenta tornar administrável as consequências não previsíveis de suas ações (Beck, 2004, p. 110). Para o autor alemão (2004, p. 109), o conceito de risco está etimologicamente associado ao transporte marítimo intercontinental e, desde o início, esteve vinculado à ideia de seguro. Com a emergência da indústria de seguros, as desastrosas perdas com as então perigosas navegações seriam abarcadas por um fundo comum, institucionalizando, desse modo, uma solução que permitira o próprio desenvolvimento da atividade.

---

<sup>2</sup> Em nossa avaliação, a diferença entre perigo e risco dá-se no plano conceitual; exemplos de riscos e perigos tendem a aparecer conjuntamente no mundo empírico.

O processo de modernização, entre os séculos XVIII e XX, pode ser visto como resultado da dialética entre o crescimento do risco e o desenvolvimento paralelo de soluções institucionais. Se o seguro privado individual é a forma mais simples do modelo, o estabelecimento da seguridade social, resultado de embates entre defensores do livre-mercado (responsabilização individual), estabeleceu as bases para a reprodução ampliada do sistema (Beck, 2004). Os riscos, seja da velhice, de acidentes de trabalho ou mesmo do desemprego, passaram a ser previstos de forma probabilística e a ser financiados de maneira coletiva.

A seguridade social foi essencial para fortalecer os Estados Nacionais, uma vez que aumentou as fronteiras e as diferenças entre os vários entes estatais, bem como aprofundou sua legitimidade como árbitros de conflitos sociais internos. A seguridade social também facilitou a penetração do modo de produção capitalista, tanto ao internalizar a lógica da troca (o pagamento de uma pensão em troca de morte por acidente de trabalho, por exemplo) como ao despolitizar o conflito distributivo e o risco. Somente ao diluir e compensar os custos individuais da modernização, a fé no progresso pôde estabelecer-se como sentimento dominante (Beck, 2004, p. 114).

Nessa fase, chamada de Primeira Modernidade, passa-se a acreditar na capacidade humana de prever, reduzir e compensar os riscos, que são vistos como o outro lado da moeda da oportunidade e do progresso. O Estado, os mercados, a ciência são os atores-chaves desse período, responsáveis por calcular e controlar esses “riscos manufaturados”. Os “acidentes” são concebidos como eventos parciais, temporal e socialmente definidos.

Contudo, o próprio avanço tecnológico e o aprofundamento dos mercados trazem riscos que já não podem ser previstos, contidos ou compensados. Se é o acidente de Chernobyl na década de 1980 que mostra com toda a crueza a natureza global dos riscos da Segunda Modernidade, para Beck (2006, p. 333-334), foi Keynes, ainda na década de 1930, que pioneiramente compreendeu a centralidade da incerteza para a dinâmica econômica. De fato, para o economista britânico (1985), seria o medo, o pânico que, em períodos de incerteza, levariam os agentes econômicos a exibirem forte preferência pela liquidez, o que, por sua vez, traria fortes efeitos depressivos sobre a atividade econômica. Não se trata mais de risco probabilístico, mas de desconhecimento radical em relação ao futuro. A principal tese da teoria da sociedade de risco, portanto, é a de que o cálculo dos efeitos colaterais da modernização está sendo progressivamente erodido pela radicalização do processo de modernização (Beck, 2004, p. 115).

Para Beck, porém, a incerteza não se restringe aos mercados financeiros, está intimamente associada ao que classificamos como perigos ambientais, bem como aos próprios avanços tecnológicos que ainda não conseguimos antecipar. Em sua avaliação, os riscos globais são deslocalizados, imensuráveis e não-compensáveis (Beck, 2006, p. 333). Em relação à deslocalização, cabe destacar que ela é espacial (os riscos não respeitam nenhuma fronteira, como bem mostra o aquecimento global); temporal (os riscos têm período de latência prolongado, como o lixo nuclear); e social (a complexidade dos problemas e o tamanho das cadeias de relações impedem a antecipação e dificultam a avaliação, mesmo *a posteriori*, das cadeias de causa e consequência, como em crises financeiras).

O imensurável está vinculado ao não-saber. Não é apenas que se torna muito difícil estimar a probabilidade de um risco, mas é que, *ex-ante*, não sabemos nem mesmo que esse risco existia (Beck, 2003, p. 115). Diante de enormes riscos manufaturados, a pressão por segurança e controle conferida pela ciência, empresas e Estados é ainda maior. Contudo, o desconhecimento dos riscos desorganiza as regras nacionais e internacionais.

Já a irreparabilidade atesta que certos danos não podem ser compensados, dado a natureza da destruição, como em casos de bombas nucleares e mudanças climáticas. Nesse contexto, duas filosofias contraditórias do risco se chocam: o *laissez-faire*, que defende a segurança de tudo, a não ser que algo se prove muito perigoso (compensação), vai de encontro ao princípio da precaução, que atesta o perigo em tudo, exceto em cenários em que se prove inofensivo.

Em suma, a possibilidade de danos globais (não contidos), que não podem ser antecipados nem compensados, exige mais cautela e prevenção quanto à ideia de progresso. Já as instituições-chaves da modernidade – Estado, ciências e empresas – perdem credibilidade, uma vez que passam a ser vistas não apenas como um instrumento de gestão de riscos, mas também como fonte. Não se trata, porém, da crise da Modernidade ou da emergência da Pós-Modernidade, mas do próprio triunfo da Modernidade, de uma Segunda Modernidade, que, por meio de suas transformações radicais, traz efeitos não previstos, erodindo, desse modo, a legitimidade de suas instituições básicas e da própria ideia de progresso<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Se ainda pouco incorporada às ciências sociais brasileiras, a teoria da sociedade de risco encontra eco na indústria de entretenimento, como nos filmes Planeta dos Macacos e na série “True Detectives: Night

## 1.2.2 A governança nacional e internacional na sociedade de risco global

Para os Estados, o desafio ainda é maior, porque nem a política nacional nem as formas disponíveis de cooperação internacional seriam suficientes para lidar com os riscos. Se para Beck, o velho Estado de bem-estar social, calcado na seguridade social, não parece pronto para lidar com os desafios impostos pelos riscos globais, muito menos é o caso do Estado neoliberal, que patrocina o avanço da grande empresa e do princípio do *laissez-faire*. Numa era de riscos globais, o Estado neoliberal seria simplesmente implausível (Beck, 2006, p. 343), enquanto os Estados nacionais tradicionais, ao menos, podem manter suas credenciais democráticas.

Escrevendo no auge do chamado “processo de globalização financeira”, Beck (2006) entendia que os riscos globais, na realidade, empoderaram os Estados e os movimentos da sociedade civil, fragilizando o capital globalizado. De fato, o triunfo do capital globalizado, que parecia sólido e duradouro, aparentemente está sendo questionado em múltiplas frentes, como na regulação financeira, no combate à mudança do clima e na regulação das redes sociais. Para Beck (2004), o Estado cosmopolita nasceria de uma aliança entre Estado e sociedade civil, que busca implementar uma ordem pós-nacional, com uma agenda calcada nos direitos humanos, justiça global etc. Esta não seria uma meta ingênua. Na era de riscos globais, a *realpolitik* nacional deve ser substituída por uma *realpolitik* cosmopolita (Beck, 2006, p. 343).

Conforme bem definiu Guivant (2016, p. 232):

o processo de cosmopolitização significa globalização desde dentro das sociedades nacionais, com transformações importantes nas identidades cotidianas, porque os problemas globais passam a ser parte de nosso dia a dia, e das estruturas de governança global. Essa é a diferença fundamental com o termo “globalização”, que delimita mais algo que está lá fora. A cosmopolitização tem lugar desde dentro. Ainda que possamos ser afetados de maneira diferente, os riscos globais impelem a conexão entre todas as sociedades e todos os campos.

---

County”. Neste último, a legitimidade do Estado, da Ciência e do Mercado são colocadas à prova, quando, no Alaska, detetives são chamadas para investigar a misteriosa morte de todos os cientistas de uma estação de pesquisa. Num clima sombrio e repleto de misticismos, o espectador descobre, conforme a trama se desenvolve, que as mortes foram causadas pela revolta da população local contra um conluio entre a empresa mineradora, a estação de pesquisa e agentes estatais para aumentar a emissão de um poluente que, sob determinadas condições, poderia gerar uma substância capaz de revolucionar o mundo, mas que, então, estava poluindo às águas e envenenando a população. Seguindo Beck, das três instituições-chaves da primeira modernidade, a única que, na série, consegue se redimir parcialmente é o Estado, que, renovado pela aliança com a população local, atua efetivamente para desvendar o conluio.

Estaríamos, assim, confrontados com novos riscos que criam imperativos cosmopolitas, contribuindo, de um lado, para a emergência de uma consciência global; e, de outro, para o estabelecimento de redes interligadas de decisões políticas entre os Estados e seus cidadãos, alternando as características territoriais dos sistemas de governança.

Beck reconhecia, naturalmente, as insuficiências do Estado Nacional em sua forma tradicional. O capital globalizado erodia a capacidade dos entes tradicionais de regular as relações entre capital e trabalho, bem como impulsionar o processo de modernização. A emergência dos riscos globais, por sua vez, tornava o Estado insuficiente na sua função mais básica: garantir segurança. Para Beck, até mesmo os Estados ocidentais corriam o risco de tornarem-se Estados falidos. Paradoxalmente, a ineficiência e insegurança não apenas deslegitimam o Estado, como também abrem espaço para formas autoritárias de poder:

it is quite possible that the end-result could be the gloomy perspective that we have totally ineffective and authoritarian state regimes (even in the context of the Western democracies). The irony here is this: manufactured uncertainty (knowledge), insecurity (welfare state) and lack of safety (violence) undermine and reaffirm state power beyond democratic legitimacy (Beck, 2006, p. 245)

Defensor do adensamento de redes transnacionais de governança, Beck foi um ardente promotor de novas instituições transnacionais, como a União Europeia. Não obstante, criticava a globalização promovida pelos capitais desregulados e lamentou a emergência de uma Europa alemã na esteira da crise da zona do euro (Beck, 2013). Nessa mesma linha, defendia, também, o fortalecimento de uma rede de laços transnacionais, Beck não descartava a possibilidade de que os Estados embarquem em estratégias de renacionalização autoritária. A contraposição à globalização do capital é uma globalização vista como um jogo estratégico para o poder mundial. A emergência de uma política doméstica global, cujo resultado está completamente aberto, redefinirá as fronteiras, não apenas nacional/internacional, como também entre Estados, movimentos sociais transnacionais, organismos internacionais e sociedades nacionais (Beck, 2006).

### **1.3 Riscos e catástrofes no início do século XXI**

Feito esse breve panorama sobre o pensamento de Beck, caberia indagar-nos como os riscos globais têm se manifestado em nossas sociedades contemporâneas. Não buscamos aqui analisar se o pensador alemão previu corretamente as catástrofes de nossa

era – até porque a própria teoria de Beck indica a impossibilidade de se antecipar corretamente os riscos – mas os riscos passaram a ser, de fato, o agente estruturante das dinâmicas políticas, econômicas e sociais globais.

A eclosão da crise financeira de 2008, a emergência climática, os acidentes nucleares, os riscos digitais, a pandemia da Covid-19 e a competição geopolítica sugerem que os riscos globais são um conceito essencial para entender nossa contemporaneidade. Nesse contexto, além de explorar a emergência desses riscos, cabe analisar como eles ajudaram a moldar o debate político contemporâneo.

### **1.3.1 A crise financeira de 2008**

Como já observado, Beck tomou emprestado o conceito de “incerteza radical” de Keynes, para aplicá-lo a todo o campo social. Apesar da hegemonia keynesiana até os anos 1960, Beck nota que seus sucessores que prevaleceram expulsaram o risco e a incerteza do centro da dinâmica econômica (2006, p. 334), opinião compartilhada por outros estudiosos do tema:

For Samuelson and his followers, physics was the foundation of knowledge, and mathematics was its language. Where The General Theory had proclaimed “uncertainty” to be the bedrock analytical concept for economic thinking, Samuelson and his protégés sought not only certainty but precision (CARTER, 2020, p. 399).

De fato, a chamada “síntese neoclássica” voltou a dar ênfase à ideia de equilíbrio geral, tendo a preferência pela liquidez e se tornado uma espécie de caso especial, ao invés de elemento fundante das economias monetárias. Tal abordagem legitimou-se, ao longo do tempo, em parte, porque o próprio manejo keynesiano das variáveis macroeconômicas limitou, a partir dos 1930, as flutuações no nível de emprego, tornando as crises menos frequentes e mais suaves.

Nos anos 1970, os episódios frequentes de estagflação abriram espaço, contudo, para novas hegemonias no campo econômico. Liderados inicialmente por monetaristas, como Milton Friedman, e de maneira ainda mais radical por economistas novos-clássicos, como Robert Lucas, a economia passou a postular a racionalidade quase absoluta dos agentes de mercado e a propor a retirada do Estado da economia, que, em sua avaliação, seriam os grandes causadores de incerteza<sup>4</sup> e imperfeições.

---

<sup>4</sup> Para uma história do pensamento econômico, ver Screpanti e Zamangi (2005) ou Carter (2020).



Nas décadas seguintes, seguiu-se o período de taxas moderadas de inflação e crescimento, interrompido por crises financeiras esporádicas, as quais eram administradas por intervenções limitadas da autoridade monetária e sempre dispostas a garantir a riqueza financeira de agentes privados, uma espécie de Keynesianismo reacionário (CARTER, 2020). Em 2002, Ben Bernanke, então diretor do Federal Reserve Board (FED), chegou a sugerir, em discurso em homenagem aos 90 anos de Milton Friedman, que crises como a de 1929 não mais fariam parte de nossa história graças à contribuição do economista<sup>5</sup>.

Em 2008, contudo, o impensável ocorreu. Já à frente da autoridade monetária norte-americana, Ben Bernanke teve de lidar com uma crise financeira sistêmica, que exigiu intervenção estatal muito além do receituário monetarista. Como bem observou Beck (2008), ainda antes da falência do Lehman Brothers, em setembro de 2008, a origem da crise não estava em políticas inconsistentes, mas nas próprias falhas do mercado. Paradoxalmente, foram as estratégias dos agentes financeiros para diluição dos riscos que acabaram por maximizá-lo<sup>6</sup>, como afirmou Beck (2008) no artigo *Esta farsa de livre-mercado mostra o quanto precisamos do Estado*.

the market has failed, because the incalculable risks of mortgages and other loans were deliberately concealed in the expectation that the distribution and concealment of the risks would minimise them. Now, however, it is evident that this minimisation strategy has turned into its opposite: a maximisation and dissemination strategy of incalculable risks<sup>7</sup> (Beck, 2008).

Poucos haviam cogitado a possibilidade de uma crise dessa dimensão. Talvez nada sintetize melhor a incapacidade de se antecipar os perigos do papel desempenhado pelas agências classificadoras de riscos. Antes da crise, muito ativos que se mostraram posteriormente ilíquidos ou insolventes eram premiados com as maiores notas de créditos por parte dessas agências (Blyth, 2013).

Houve, é claro, aqueles que alertaram para os riscos inerentes de um sistema financeiro desregulado. O economista pós-keynesiano Hyman Minsky (2016), por exemplo, ancorava toda sua análise na hipótese de instabilidade financeira, na qual a fragilização da estrutura financeira de determinados agentes era, em grande medida, endógena, dada a adoção de estratégias crescentemente alavancadas em decorrência do

---

<sup>5</sup> Para a versão completa do discurso, ver:

<https://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2002/20021108/default.htm>. Acesso em: 12 set. 2023.

<sup>6</sup> O mesmo argumento é levantado por Blyth (2013).

<sup>7</sup> A este respeito, ver: <https://www.theguardian.com/business/2008/apr/10/creditcrunch.economics>. Acesso em: 12 mar. 2022.

próprio retorno positivo de investimentos anteriores. Para Minsky (2016), a estabilidade do presente traria ironicamente consigo as sementes da instabilidade futura.

O economista, que faleceu em 1996 e não chegou a ver o *Minsky moment* de 2008, defendia a regulação dos mercados financeiros e o papel da autoridade monetária como emprestadora de última instância. Os alertas de Minsky tiveram pouco apelo no debate econômico entre as décadas de 1980 e 2000. Como o próprio Paul Krugman (2012) reconheceu em seu livro *Pare esta depressão agora*, Minsky, a quem dedicou todo um capítulo, era uma figura marginalizada do debate econômico, que, parafraseando uma antiga piada, “teria antecipado nove das últimas três grandes crises econômicas”.

Além de uma forte crise econômica, chamada pelos economistas de “a grande recessão”, com forte repercussão sobre o desemprego e a dívida dos Estados, o *crash* de 2008 deixou marcas mais duráveis, que ajudariam a mudar a estrutura do debate econômico e da disputa política. Na esteira dos resgates de grandes atores falidos do sistema financeiro, a privatização dos lucros e a socialização dos riscos e dos prejuízos ajudaram a deslegitimar a ideia de livre mercado.

A despeito de um inesperado e precipitado retorno à austeridade entre 2010 e 2012, e de reformas muito aquém daquelas tidas como necessárias, a emergência de movimentos sociais, lideranças e partidos políticos, classificados muitas vezes como populistas, reestruturou os sistemas políticos. Nos Estados Unidos, constatou-se a entrada em cena de movimentos como Occupy Wall Street (esquerda) e Tea Party (direita) e de lideranças como Benie Sanders e Donald Trump (Gerstle, 2022). Mesmo o governo do “moderado” Joe Biden impressiona pela radicalidade das medidas implementadas em comparação ao debate dos anos 1990 e 2000.

Nos Estados Unidos, apesar da forte polarização política, consolidou-se o regime de política econômica mais intervencionista e nacionalista. O FED passou a atuar mais firmemente na regulação da liquidez do sistema, mas, sobretudo, como emprestador de última instância. Os novos episódios de pânico financeiro foram seguidos por ação resoluta das autoridades monetárias para evitar o contágio, e não mais pela então costumeira hesitação entre combater o “risco moral” ou o “risco sistêmico”. Embora a regulação dos mercados financeiros tenha sido tímida, controle de capitais e medidas macroprudenciais voltaram a fazer parte da caixa de ferramentas disponíveis às autoridades.

Há, ademais, preocupação política e econômica com o bem-estar da antiga classe trabalhadora. Se republicanos enfatizam o controle da imigração e o protecionismo,

democratas insistem no fortalecimento dos sindicatos, aumentos salariais e investimentos públicos<sup>8</sup>. Para além de cortes tributários temporários em momentos de recuperação cíclica, como costumam implementar os republicanos, o governo Biden tem recorrido a gastos públicos para estimular a demanda agregada e induzir mudanças na estrutura produtiva norte-americana. Trata-se, sem dúvida, de uma das principais diferenças, não apenas em relação aos republicanos, mas também em relação a todos os governos democratas, ao menos desde Lindon Johnson.

É digno de nota que o Governo de Biden pouco alterou as medidas de controle imigratório e as políticas protecionistas legadas por Trump. O então inexorável processo de globalização parece ter entrado em recessão. Termos como *slowbalization* e *de-globalization* passaram a dominar o debate econômico<sup>9</sup>. Ainda durante a administração Obama, os Estados Unidos começaram a rever seu engajamento com a Organização Mundial do Comércio, organismo internacional estabelecido por insistência norte-americana nos anos 1990, cujo mecanismo de solução de controvérsias está praticamente paralisado pelo bloqueio norte-americano. Com Trump, seguiu-se, então, o abandono da recém-anunciada Parceria Transpácífica, bem como a adoção de medidas unilaterais contra a China, e até mesmo contra parceiros tradicionais. Sem rever as medidas trumpistas, Biden aposta agora na restrição de exportação de tecnologias sensíveis para o país asiático.

Na Europa<sup>10</sup>, o *crash* financeiro de 2008 também teve consequências dramáticas. Se num primeiro momento os líderes europeus acreditavam que a crise havia atingido sobretudo o capitalismo desregulado americano, logo ficou claro que os bancos europeus também estavam altamente expostos ao jogo especulativo que se estabeleceu nas principais praças financeiras do mundo desenvolvido. Para piorar a situação, desequilíbrios latentes na zona do euro, resistências intelectuais e inadequação institucional dificultaram a implementação de políticas mais coerentes de combate à crise (Almeida, 2017).

---

<sup>8</sup> A propósito, em movimento sem precedentes, o presidente Biden visitou, em setembro de 2023, os grevistas de planta da GM para demonstrar seu apoio a suas reivindicações. Em paralelo, o ex-presidente, e possível candidato republicano, participou de evento não-sindical com os trabalhadores da mesma indústria.

<sup>9</sup> Ver, a este respeito, interessante artigo do Fundo Monetário Internacional: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/02/08/charting-globalizations-turn-to-slowbalization-after-global-financial-crisis>. Acesso em: 22 dez. 2023.

<sup>10</sup> Para uma discussão sobre a crise europeia, ver Blyth (2013) e Almeida (2017).

Os resgates dos sistemas bancários e a recessão que se seguiu ao colapso financeiro aumentaram consideravelmente as dificuldades fiscais dos Estados europeus. Embora a Grécia, país com sérios desequilíbrios fiscais, tenha sido o primeiro a sofrer ataques especulativos, a crise era muito mais ampla, e em pouco tempo passou-se a especular sobre o destino de Irlanda, Portugal, Espanha e Itália<sup>11</sup>. A nova divisão da Europa – devedores x credores – reproduzia, grosso modo, antigas fronteiras – católicos (e ortodoxos) x protestantes e latinos x germânicos –, o que ajudava a fortalecer preconceitos e dificultava a busca de soluções rápidas e racionais (Beck, 2013).

Para o norte da Europa, o governo helênico e os países latinos haviam se aproveitado da credibilidade do euro para endividar-se irresponsavelmente e, agora, queriam que Berlim assumisse a conta, ameaçando sua invejável estabilidade. Este, afinal, era o principal receio alemão durante o processo de criação do euro e, por essa razão, o governo germânico havia se esforçado para impor uma série de regras restritivas para a zona do euro. Como lamentou Beck (2013), o euro havia sido concebido justamente para limitar o poder de uma Alemanha reunificada, por meio de sua europeização mas, paradoxalmente, a Europa estava se germanificando com o poder que Berlim adquiriu para desenhar a resposta à crise.

A narrativa alemã da crise era sedutora, mas também reducionista. Se os países da periferia europeia haviam se endividado, foram as instituições bancárias do centro europeu que impulsionaram o processo, e estavam agora vulneráveis a papéis desvalorizados. Após muita hesitação, foram estabelecidos mecanismos de resgates monetários e financeiros, associados, contudo, à adoção de duras medidas de austeridade e reformas estruturais. Os resgates não tiveram o efeito antecipado, uma vez que, ao invés de trazer a confiança e credibilidade prometidas, austeridade e juros altos deprimiram a economia e intensificaram os ataques especulativos. Para muitos, os pacotes de empréstimos oficiais não foram um ato de solidariedade entre governos, mas empréstimos disfarçados dos cidadãos do norte da Europa ao seu próprio setor bancário, que agora teriam de ser amortizados pelo sofrimento da população do sul europeu.

Entre setembro de 2009 e junho de 2012, a zona do euro esteve efetivamente à beira do colapso ou, ao menos, da desintegração. Foi a decisão do novo presidente do

---

<sup>11</sup> Embora tenha ficado conhecida como “a crise das dívidas soberanas”, alguns dos países que sofreram com ataques especulativos tinham, na realidade, índices fiscais positivos. A crise é melhor entendida como uma crise de competitividade e endividamento externo privado, impulsionada pela própria criação da moeda comum.

Banco Central Europeu, Mario Draghi, de atuar decisivamente como emprestador de última instância que permitiu interromper o pânico financeiro. Em julho de 2012, em discurso histórico proferido em Londres, Draghi prometeu que “dentro do nosso mandato, o BCE fará tudo para preservar o euro. Acredite-me, isto será suficiente”<sup>12</sup>. A partir de então, políticas monetárias amplamente expansionistas e políticas fiscais flexíveis, ajudaram a fomentar a economia. A zona do euro logrou também implementar importantes reformas estruturais, como a criação de uma união bancária. Como observou Beck (2013), ao mesmo tempo em que a crise do euro estava dividindo a Europa, também estava promovendo sua união.

Contudo, a desintegração foi real. Se a Grécia quase teve de sair da moeda comum, tendo inclusive sido obrigada a impor por anos controles de capital, a Inglaterra decidiu pelo caminho do isolamento. Para fugir da burocracia de Bruxelas e dos imigrantes poloneses, o Reino Unido, que nunca integrou a zona do euro, decidiu, após referendo em 2017, sair da União Europeia, em decisão que ainda hoje divide o eleitorado do país.

Assim como nos Estados Unidos, a questão da imigração permanece como um dos tópicos mais polêmicos da agenda europeia, tendo alimentado a chegada ao poder de vários partidos populistas. A transferência de plantas industriais para a Ásia e a imigração de trabalhadores não-europeus parecem ter afetado as condições de reprodução das classes trabalhadoras europeias. De algum modo, a globalização teve como efeito não previsto o aumento da xenofobia.

Em relação aos acordos comerciais, a União Europeia ainda mantém postura mais liberal quando comparada aos americanos. Ainda assim, a promoção de normas trabalhistas e ambientais parecem ter tomado precedência nas negociações de novos acordos. Dito de outra forma, o princípio da precaução parece ter obtido status semelhante ao princípio da *laissez-faire*.

Tanto nos Estados Unidos como na Europa, esse novo regime de política econômica enfrenta o teste das atuais altas taxas de juros, em decorrência da elevação da inflação na esteira da pandemia da Covid-19 e da guerra na Ucrânia. De todo modo, neste mundo de disputas hegemônicas, bem como de crescente conscientização sobre riscos digitais, ambientais e sanitários, parece implausível um retorno ao Estado neoliberal vigente entre os anos 1980 e 2000.

---

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www.rfi.fr/pt/economia/20120726-bce-diz-que-fara-de-tudo-para-salvar-o-euro-e-bolsas-sobem>. Acesso em: 12 mar. 2023.

### 1.3.2 Riscos sanitários

No início de 2020, projetava-se um ano normal: tensões entre Estados Unidos e China, crescimento moderado da atividade econômica, discussões sobre a mudança do clima, etc.. Se os primeiros casos da gripe haviam surgido ainda no final de 2019 na província de Whuan, na China, ninguém parecia antecipar ainda o cenário que o mundo enfrentaria. Mesmo com o fechamento da economia chinesa no final de janeiro, esperava-se inadvertidamente que aquela distante ameaça não chegaria à Europa, muito menos às Américas.

Em março, a percepção já era outra. A despeito dos apelos à calma por parte de políticos e líderes empresariais, o espraiamento do contágio havia levado a doença para outro patamar. A OMC declarou, em 11 de março, que vivíamos uma pandemia<sup>13</sup>. Com seus hospitais lotados de pacientes e o número de mortes se multiplicando, a Itália teve de adotar medidas radicais de isolamento social. Entre o final de fevereiro e início de abril, os mercados globais derreteram (Bernanke, 2022, p. 256-262). Em breve, a maioria dos países adotaria *lockdowns* para evitar a transmissão e ganhar tempo, com o intuito de reforçar seus sistemas de saúde. Estima-se que mais da metade da população mundial estava em alguma forma de *lockdown* em abril de 2020<sup>14</sup>.

A pandemia teve diversas fases, ditadas por ondas e variantes, de um lado, e medidas de isolamento social e taxa de vacinação, de outro. Até o momento, estima-se que a doença causou aproximadamente 7 milhões de mortes diretas<sup>15</sup>. O desenvolvimento da vacina e o avanço do processo de imunização foram essenciais para a redução da letalidade e da transmissibilidade da doença. Em 2022, as sociedades caminhavam para uma certa normalidade e, em maio de 2023, a OMS declararia o fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII).

A Covid-19 foi, de fato, um típico exemplo da sociedade de risco global. Pode-se argumentar que a pandemia da Covid-19 seguiria o mesmo padrão de pandemias passadas, como a peste negra e a gripe espanhola. De fato, há nessas pandemias passadas elementos em comuns. Todas elas são inesperadas, deslocalizadas e sem qualquer

---

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Acesso em: 12 set. 2023.

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.euronews.com/2020/04/02/coronavirus-in-europe-spain-s-death-toll-hits-10-000-after-record-950-new-deaths-in-24-hou#:~:text=News%20World-Coronavirus%3A%20Half%20of%20humanity%20now%20on%20lockdown,90%20countries%20call%20for%20confinement&text=More%20than%203.9%20billion%20people,the%20deadly%20COVID%20D19%20virus>. Acesso em: 12 set. 2023.

<sup>15</sup> Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 12 set. 2023.

possibilidade de compensação. Desde o início, a Covid-19, contudo, foi tratada, como evento sociológico, que deveria ser enfrentado pela agência humana, não como uma espécie de castigo divino ou como uma fatalidade contra a qual não haveria muito o que fazer. Entre teorias conspiratórias de vazamento em laboratório e a hipótese mais plausível de contágio via morcego no mercado municipal de Whuan, nunca se questionou que o vírus estava associado ao comportamento humano, era, portanto, uma ameaça manufaturada.

De todo modo, para combater esse “espírito maligno invisível”, todas as armas da ciência e do Estado foram mobilizadas em escala de guerra. De maneira inédita, o princípio da precaução tomou a dianteira diante do *laissez-faire*. Ademais, com a pandemia, o risco passou, ainda mais, a definir as relações de poder e as clivagens sociais, tanto dentro dos Estados nacionais como no âmbito internacional.

No âmbito interno, houve clivagem entre os setores que podiam seguir trabalhando em home office e aqueles que viram seus empregos e rendas desaparecer. Tal aspecto era especialmente agudo em países subdesenvolvidos com alto grau de urbanização, no qual costuma se verificar setor terciário inchado, com grande número de prestadores de serviço que precisam executar o trabalho de maneira presencial.

A clivagem, claro, não era apenas material. Em vários países ocidentais, parcelas significativas da população criticaram duramente as medidas de isolamento social, o uso de máscara e a obrigatoriedade da vacina. Se tais grupos negacionistas estavam normalmente associadas à direita nacionalista na maioria dos países ocidentais, analisando globalmente o ceticismo quanto ao vírus foi observado também em outros quadrantes, como em parte das populações indígenas da Bolívia.

Como antecipou Beck (2006, p. 345), não faltaram médicos e mesmo cientistas<sup>16</sup> renomados a legitimar as crenças mais selvagens. E entre os governos que adotaram postura negacionista, não só os direitistas Trump e Bolsonaro, mas também, ainda que com nuances, líderes de esquerda, como Lopez Obrador, no México e Stefan Löfven, na Suécia. Se, no final do dia, a ciência e as vacinas acabaram salvando o mundo, o negacionismo, contudo, segue imunizado.

---

<sup>16</sup> Poderíamos citar o caso do renomado médico francês Didier Raoult, que defendeu a cloroquina para prevenção e tratamento da Covid-19, e do Luc Montagnier, pioneiro na descoberta do HIV e ganhador do Prêmio Nobel de medicina, alegou que o coronavírus seria resultado de vazamento de laboratório em Whuan, onde cientistas estavam tentando desenvolver uma vacina contra o HIV.

No âmbito internacional, já mencionamos a disputa de versões sobre a origem do vírus, que reproduzem a rivalidade estratégica sino-americana. O fato mais importante é que a pandemia fez aflorar novas dúvidas sobre diversos aspectos do processo de globalização. Em primeiro lugar, o setor de turismo e negócios internacionais foi um dos principais vetores para a transmissão da doença. Além disso, diante da súbita demanda e da inelasticidade da oferta, a distribuição global de insumos hospitalares e vacinas também foi duramente criticada, sobretudo por países mais pobres, que acabaram dependendo de doações dos países desenvolvidos ou proibiram exportações ou acumularam reservas desses bens essenciais.

Nesse contexto, a confiança nos mercados globais é reduzida. A noção de custo de oportunidade, ou *just in time*, dá espaço ao conceito de resiliências das cadeias produtivas e ao estabelecimento de capacidade de produção estratégica, ainda que redundante. Dos estoques reduzidos, voltamos à era de reservas estratégicas.

O processo de *nearshoring* e *friendshoring*, que já vinha ganhando espaço em decorrência das disputas entre Estados Unidos e China, obteve ainda mais relevância. Não é bem um recuo na globalização, mas a mudança de seu eixo estruturador: do comércio e das finanças para o combate a riscos globais e mortais. Com a passagem do princípio do *laissez-faire* para o princípio da precaução, a OMC perde ainda mais espaço, desta vez para a OMS.

Naturalmente, o Estado teve de ampliar largamente seu raio de ação, até mesmo em países liderados por políticos não-intervencionistas. Na área da saúde, o setor público teve de organizar não só serviços de saúde ampliados, como o fornecimento e mesmo a produção direta de medicamentos<sup>17</sup> e insumos hospitalares. Teve, ainda, de controlar a exportação e viabilizar a importação de produtos sensíveis, como luvas, respiradores e o princípio ativo das vacinas.

Sua intervenção, contudo, foi muito mais ampla. A organização do *lockdown* e a implementação de medidas de isolamento social exigiram intervenção minuciosa na atividade econômica. O Estado teve, por fim, de lidar com o estabelecimento de pacotes de ajuda, tanto para estabilizar o setor financeiro como para manter a renda de famílias e empresas, que não mais podiam operar.

Historicamente, períodos de intervenção do Estado na economia não são necessariamente seguidos por completa reversão dos mecanismos estabelecidos. Dessa

---

<sup>17</sup> Como no caso da produção de vacinas pelo Instituto Butantã e pela Fundação Oswaldo Cruz.



vez, não foi diferente. Se naturalmente as medidas de isolamento social foram desmanteladas, o Estado de todo modo ampliou o horizonte de suas políticas. Os Estados Unidos, por exemplo, têm implementado diversas medidas com vistas a: *a)* fortalecer a proteção social, cuja fragilidade ficou patente ao longo da pandemia; *b)* reforçar as indústrias e cadeias produtivas internas, inclusive para evitar choques inflacionários advindos da disrupção da produção em outros países (chips na Ásia, por exemplo); e *c)* acelerar a transição energética. Desde o New Deal ou ao menos da Great society, não se via grau de ambição na política econômica americana.

### 1.3.3 Riscos ambientais

No escopo da teoria dos riscos globais, a questão ambiental ocupa lugar privilegiado. Os riscos ambientais, sobretudo com o aprofundamento da modernização, são de difícil previsão, contenção e compensação. Ao comentar acerca do buraco na camada de ozônio, Beck (2006) destaca o caráter de imprevisibilidade dos riscos ambientais na era da modernidade reflexiva:

the perfect example here is provided by the debate about climate change. In 1974, about forty-five years after the discovery of the cooling agent CFC, of all things, the chemists Rowland and Molina put forward the hypothesis that CFCs destroy the ozone layer of the stratosphere and, as a result, increased ultraviolet radiation would reach the earth. The chain of unforeseen secondary effects would lead to climate changes, which threaten the basis of existence of mankind. When coolants were invented no one could know or even suspect that they would make such a major contribution to global warming (Beck, 2006, p. 330).

Desde os anos 1960, a questão ambiental ingressa com força na agenda política nacional e internacional, sobretudo nos países desenvolvidos. Como será visto adiante, a difusão da tecnologia nuclear foi um dos fatores que impulsionou a criação de movimentos ambientalistas, bem como a organização de conferências das Nações Unidas sobre o tema. Em 1972, em Estocolmo, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, evento ainda muito dominado pelas preocupações dos países desenvolvidos com temas como decrescimento e controle populacional.

Com o avanço das discussões no plano internacional, os países em desenvolvimento lograram reequilibrar os termos do debate nos anos 1980 e 1990, que passaram a ser pautados não mais pela ideia de crescimento zero do Clube de Roma, mas pelo conceito de desenvolvimento sustentável – “um desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações

futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades” – conforme definido pela primeira vez, no Relatório Brundtland (1987, p.16), elaborado pela Comissão de Meio Ambiente das Nações Unidas.

Em 1992, o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que marcou virada significativa da postura do país frente as pressões para a adoção de políticas de preservação ambiental, sobretudo do bioma amazônico. No plano internacional, conforme Beck (2004, p. 141), essa foi a primeira vez que o aquecimento global foi oficialmente definido como um problema global, invertendo os termos do debate: agora, os negacionistas que teriam de se explicar, não mais o contrário.

O avanço da pauta ambiental continuou nos anos 1990, sobretudo com o Protocolo de Kyoto, acordo assinado durante a 3ª Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, realizada na cidade de mesmo nome, no Japão, em 1997. Tratou-se do primeiro tratado internacional para controle da emissão de gases de efeito estufa na atmosfera. Além de estabelecer a meta de 5,2% de redução na emissão de poluentes em relação ao nível verificado em 1990, sobretudo pelos países desenvolvidos, o acordo também buscava fomentar novas estratégias de desenvolvimento sustentável.

A despeito das resistências políticas – os Estados Unidos abandonariam o Protocolo em 2001, por argumentar que as metas climáticas prejudicariam seu desempenho econômico –, o tema ampliou seu apelo na esteira de alertas da maioria da comunidade científica sobre os efeitos catastróficos da mudança do clima antropogênica. Em recente relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, na sigla em inglês, 2023), concluiu-se que, desde meados do século XIX, a Terra esquentou cerca de 1,1°C devido à atividade humana. Ainda de acordo com o relatório, as emissões prováveis em 2030, tendo em conta as contribuições nacionais anunciadas, torna provável a superação da elevação da temperatura em 1,5°C e torna difícil limitá-la a menos de 2°C no mesmo período<sup>18</sup>.

Em 2015, foi adotado o Acordo de Paris, que tem como objetivo central fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima e reforçar a capacidade dos países para enfrentar os impactos dessas mudanças. Os países concordaram em envidar esforços para manter o aumento da temperatura média global em bem menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais e de tentar limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-

---

<sup>18</sup> Disponível em: [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf). Acesso em: 13 fev. 2024.

industriais. Nesse sentido, os governos têm de estabelecer seus próprios compromissos de redução de emissões, por meio das chamadas Contribuições Nacionalmente Determinadas (iNDC, na sigla em inglês), que devem respeitar o contexto local e a viabilidade das metas. Espera-se que os países em desenvolvimento adotem metas menos ambiciosas. Em relação ao financiamento, o Acordo determina ainda que os países desenvolvidos deverão investir US\$ 100 bilhões por ano em medidas de combate à mudança do clima e adaptação, em países em desenvolvimento<sup>19</sup>.

No que concerne aos avanços, há claras dificuldades de coordenação e implementação do Acordo. A meta de US\$ 100 bilhões anuais de financiamento climático para o sul global não seria suficiente nem estaria sendo cumprida, o que aumenta as dificuldades de mitigação e adaptação aos efeitos da mudança climática. Não só as promessas de redução de gases de efeito estufa não são suficientes<sup>20</sup>, como também os países não estão fazendo o suficiente para implementá-las de modo efetivo. Ademais, o negacionismo climático, o atalho mais curto para a catástrofe, tornou-se força política organizada em muitos países, como bem ilustra o caso dos Estados Unidos, que, durante a presidência de Donald Trump, retirou-se do Acordo de Paris. Por fim, a emergência de tensões geopolíticas entre os dois maiores emissores – China e Estados Unidos – dificultam ainda mais a cooperação internacional.

Não se pode exagerar no pessimismo, porém. Como assinalado, o aquecimento global tornou-se possivelmente o principal tema da agenda internacional. Muitos países estão verdadeiramente comprometidos com a transição energética e ecológica. Atualmente, as reuniões da Conferência das Partes (COP) da UNFCCC tornaram-se as reuniões internacionais mais esperadas pela sociedade civil global, superando um Conselho de Segurança dividido e pouco efetivo e uma OMC paralisada. Nesse sentido, as previsões de Beck (2004) tornaram-se proféticas, temos uma globalização centrada no risco, não nas finanças ou no comércio. Ainda mais, a exposição ao risco na questão climática torna-se elemento estruturante da disputa política nacional e internacional. A

---

<sup>19</sup> Vide: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>

<sup>20</sup> De acordo com as Contribuições Nacionalmente Determinadas, os países aumentarão as emissões em 8,8% em 2030 em relação a 2010, quando idealmente deveriam reduzi-las em 43% neste ano para buscar limitar o aumento da temperatura média em 1,5°C. De acordo com o BNDES, “a NDC brasileira, atualizada em 2023, estabelece que o Brasil deve reduzir as suas emissões em 48% até 2025 e 53% até 2030, em relação às emissões de 2005. Além disso, em 2023, o Brasil reiterou seu compromisso de alcançar emissões líquidas neutras até 2050”.

propósito, os princípios da justiça climática tentam dar conta, embora de maneira imperfeita, de diferentes tipos de responsabilidade e exposição ao risco climático.

Talvez o princípio mais lembrado da justiça climática seja a equidade geracional, que visa a garantir às gerações futuras o acesso aos mesmos recursos naturais das gerações atuais. A equidade geracional está relacionada à responsabilidade compartilhada e nos remete à ideia de que todos devem contribuir para combater a mudança do clima. Cada vez mais se fala também da equidade intrageracional, que reconhece os impactos desiguais das mudanças climáticas, propensas a afetar, de maneira desproporcional, as pessoas e regiões mais vulneráveis do mundo, normalmente aquelas que menos contribuíram para gerar o problema. Aqui temos as responsabilidades diferenciadas, que preveem implicitamente metas menos ambiciosas para os países em desenvolvimento.

Por fim, apesar de algumas resistências dos países ricos, é preciso mencionar também a responsabilidade histórica deles, ao reconhecer o papel desempenhado pelos países industrializados no acúmulo de gases de efeito estufa na atmosfera, gerando, assim, o dever de financiar, com capital e tecnologia, os países em desenvolvimento para que possam fazer frente às necessidades de mitigação e adaptação.

Naturalmente, quando falamos em riscos e segurança, falamos também em Estado. Sem prejuízo à necessária participação do setor privado, é preciso desde já reconhecer que a mudança climática exige e exigirá ainda mais uma atuação reforçada do Estado. Até mesmo nos Estados Unidos, o governo vem assumindo papel de liderança na regulação e fomento de “novas tecnologias verdes”.

#### **1.3.4 Riscos nucleares**

Na teoria de Beck (1986), os riscos nucleares ocupam um lugar à parte dentro dos riscos ambientais. A possibilidade de um holocausto ou mesmo um “simples” acidente nuclear coincide claramente com os critérios estabelecidos por Beck para definir (2006) os riscos da Segunda Modernidade. Trata-se de riscos pouco previsíveis, não-contidos e irreparáveis. Em 1986, quando se preparava para lançar sua obra clássica, *A sociedade de risco*, eclodiu o acidente de Chernobil. Com sua destruição, nuvens atômicas espalhando incerteza e ansiedade, escreveu Beck (1986, p. 7-10), no prefácio do livro, que Chernobil ilustrava, de maneira inequívoca, a emergência da “outra modernidade”.

Se cientistas, burocratas e empresas buscaram estudar como melhorar a administração do risco, a teoria de Beck insinua, em alguns casos, a hipótese da

inevitabilidade dos acidentes (“algo que, por seu caráter excepcional, é também normal”), sobretudo para tecnologias e infraestrutura que deixam marcas atemporais sobre o espaço. Ao invés do emprego de métodos e técnicas para reduzir riscos, talvez o mais sensato seja encarar o tabu: a desativação de plantas nucleares, pois “não é a falha quem produz a catástrofe, mas os sistemas que transformam a humanidade do erro em inconcebíveis forças destrutivas” (Beck, 1986, p. 8).

Cabe assinalar que a fundação do Partido Verde na Alemanha em 1980 dá-se em torno das mobilizações da década de 1970 contra o funcionamento de usinas nucleares, que passaram a ser instaladas no país, na década anterior. Com a chegada ao poder da coalização social-democratas/verdes em meados dos anos 1990, projetou-se, pela primeira vez, o progressivo abandono da geração nuclear. Embora tal fonte correspondesse então a cerca de um terço da matriz elétrica, o governo pretendia fechar todas as suas usinas até 2022. No início dos anos 2010, porém, tal meta parecia distante, e os governos conservadores liderados pela Chanceler Angela Merkel decidiram postergá-la para 2034<sup>21</sup>.

Até que, em 2011, o imprevisível aconteceu. De novo. No Japão, um terremoto seguido por um tsunami com ondas acima de 15 metros danificou a usina nuclear de Fukushima Daiichi, administrada pela TPTEKO, o que levou ao vazamento de materiais radioativos na área da empresa. A Agência Internacional de Energia Atômica classificou o evento como nível 7, o mais elevado de sua classificação, perdendo, em termos de liberação de material radioativo, apenas para o acidente de Chernobil<sup>22</sup>.

Atribui-se ao menos 51 mortes ao processo de evacuação<sup>23</sup>, que deslocou temporal ou permanentemente cerca de 164 mil pessoas da área atingida. Embora o governo japonês tenha reconhecido que um trabalhador da usina faleceu e mais quatro adoeceram em decorrência da exposição à radioatividade<sup>24</sup>, o relatório da ONU de 2021 afirma que não foi verificado efeitos adversos sobre a saúde dos residentes da região como consequência direta da exposição à radioatividade. Concluiu-se que:

the most important health effect [from the accident] is on mental and social well-being, related to the enormous impact of the earthquake, tsunami and

---

<sup>21</sup> The Guardian, 15 mar. 2011. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2011/mar/15/germany-merkel-switches-nuclear-power-off>. Acesso em: 12 set. 2023.

<sup>22</sup> Disponível em: <https://www.iaea.org/topics/response/fukushima-daiichi-nuclear-accident>. Acesso em: 12 set. 2023.

<sup>23</sup> Boa parte das vítimas eram pacientes de hospitais que tiveram de serem evacuadas às pressas em decorrência do medo de possíveis efeitos da exposição à radiação.

<sup>24</sup> Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-45423575>. Acesso em: 12 set. 2023

nuclear accident, and the fear and stigma related to the perceived risk of exposure to ionizing radiation (AIEA *apud*, 2015, p. 131)<sup>25</sup>.

Há, contudo, debates a respeito dos efeitos da radioatividade sobre a fauna e a flora da região, com desacordo sobre o aparecimento de mutações genéticas em ritmo anormal. Mesmo em regiões distantes, há preocupações com eventuais impactos da radioatividade, como bem mostra a ampla reação à divulgação de que foi descoberto, na Califórnia, um peixe com níveis de radioatividade acima do normal, embora ainda dentro dos limites do que seria considerado seguro<sup>26</sup>.

Em 2023, a necessidade de despejar as águas usadas para resfriar os reatores da usina gerou grande controvérsia no Japão e nos países da região. Não obstante a aprovação do procedimento por parte da AIEA, tanto os pescadores locais como os governos de países vizinhos reclamaram da ação<sup>27</sup>. Enquanto o PM japonês, acompanhado por seus assessores, estava pousando para fotos comendo sushi da região, Pequim, alegando razões sanitárias, anunciou a proibição completa da importação de peixes e frutos do mar japoneses, ao mesmo tempo que manifestantes sul-coreanos tentaram invadir a embaixada do Japão em Seul.

A vida está longe de retornar à normalidade na região da usina. Logo após o acidente, foi traçada uma linha de evacuação de 30 quilômetros, com posterior classificação de zonas de difícil retorno, onde os níveis de radiação ainda eram considerados muito altos. Algumas localidades ainda permanecem fechadas, e outras regiões, já descontaminadas, ainda não conseguiram atrair de volta seus antigos moradores, que, por trauma, medo ou outros motivos, preferem não retornar<sup>28</sup>.

A TPECO pagou, até o momento, cerca de USD 82 bilhões para compensar as vítimas do acidente, descomissionar a usina e descontaminar as áreas afetadas, cerca da metade do total estimado pelo governo em 2016<sup>29</sup>. Além disso, uma corte de Tóquio determinou, em 2022, que quatro ex-executivos da empresa estão obrigados a indenizá-

---

<sup>25</sup>Disponível em: <https://www-pub.iaea.org/mtcd/publications/pdf/pub1710-reportbythedg-web.pdf>. Acesso em: 12 set. 2023.

<sup>26</sup>Disponível em <https://www.reuters.com/article/us-japan-nuclear-tuna-idUSBRE84R0MF20120528>. Acesso em: 12 set. 2023.

<sup>27</sup> Disponível em: <https://es.euronews.com/2023/08/22/japon-comenzara-el-polemico-plan-de-verter-agua-de-fukushima-al-mar-este-jueves>. Acesso em: 12 set. 2023.

<sup>28</sup> De acordo com a Prefeitura de Fukushima, a despeito de todo o progresso, cerca de 3% de seu território ainda permanece classificada como área de evacuação. Ver: <https://fukushima-updates.reconstruction.go.jp/en/article/article006.html>. Acesso em: 10 out. 2023.

<sup>29</sup> Vide: <https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/en/news/backstories/2388/> e <https://www.asahi.com/ajw/articles/14762193>. Acesso em: 10 out. 2023.

la em USD 95 bilhões pelos danos causados à companhia. Segundo a sentença, os danos são irreparáveis, mas eram evitáveis.

A despeito do julgamento, Fukushima trouxe nova reavaliação sobre a inevitabilidade de acidentes nucleares e, portanto, sobre o próprio recurso à energia nuclear. De acordo com Charles Perrow:

despite the best attempts to forestall them, “normal” accidents will inevitably occur in the complex, tightly coupled systems of modern society, resulting in the kind of unpredictable, cascading disaster seen at the Fukushima Daiichi Nuclear Power Station. Government and business can always do more to prevent serious accidents through regulation, design, training, and mindfulness. Even so, some complex systems with catastrophic potential are just too dangerous to exist, because they cannot be made safe, regardless of human effort (Perrow, 2018, p. 44).

No Japão, até 2011, cerca de 30% da energia elétrica gerada no país era oriunda de fontes nucleares e se planejava incrementar essa parcela para cerca de 50% nas décadas subsequentes. Após o acidente de Fukushima, a oposição contra o uso de energia nuclear aumentou consideravelmente, o que levou o governo a reduzir sua dependência dessa fonte. Em 2020, a energia nuclear satisfazia apenas 5% da demanda japonesa por eletricidade. No entanto, com a necessidade de fazer a transição energética e de enfrentar o desafiador cenário geopolítico, sobretudo após o início da guerra da Ucrânia, o governo japonês, em mais uma reviravolta da política energética do país, decidiu ampliar o uso da energia nuclear. Para 2030, Tóquio projeta que aproximadamente 20% de sua eletricidade será provida por fontes nucleares.

Na Alemanha, por sua vez, a própria Merkel reviu sua posição inicial após o acidente de Fukushima. Berlim passou, então, a promover o fechamento de suas usinas nucleares, tendo a atual coalizão governista encabeçada pelos sociais-democratas descomissionado as últimas duas em abril de 2023. No entanto, os desafios impostos pela interrupção do fornecimento de gás russo na esteira do conflito ucraniano e a necessidade de reduzir o consumo de combustíveis fósseis em decorrência da mudança climática têm gerado críticas a tal decisão.

De acordo com a AIEA (2022, p. 17), no mundo, a geração de energia nuclear ficou praticamente estável nos últimos dez anos. No entanto, a urgência para se reduzir a emissão de gases de efeito estufa, atrelada a crescentes riscos geopolíticos, tem reacendido o debate sobre a retomada de investimentos em energia nuclear.

### **1.3.5 Riscos digitais**

Desde os anos 1970, a emergência de diversas tecnologias de comunicação transformou não apenas este setor, mas toda a economia, a sociedade e a política. A televisão a cabo e satelital, os aparelhos celulares e, finalmente, a internet possibilitaram o surgimento de novas empresas, novas formas de fazer negócios, novas formas de comunicar-se e organizar-se politicamente. Hoje em dia, é difícil conceber nossas vidas sem as plataformas digitais. Embora recentes, Twitter, Google e TikTok estão incorporadas à nossa rotina, ao nosso vocabulário, ao nosso modo de pensar e agir.

Tal revolução reduziu significativamente os custos da comunicação e da informação, facilitando a entrada de novos atores na cena pública. Alguns historiadores chegaram a comparar o advento da internet com a invenção da imprensa em meados do século XV. Nas décadas seguintes a Gutenberg, a Europa entraria em ebulição com o Renascimento, a Reforma Protestante e os conflitos daí oriundos.

A internet diminuiu também o custo da desinformação, o que facilitou o emprego sistemático da mentira como arma política. A tendência de aproximar pessoas a pensamentos e interesses semelhantes parecia algo simples e brilhante. Para propósitos específicos efetivamente o é. No entanto, existem os efeitos colaterais: o afastamento dos pensamentos divergentes, o aumento do radicalismo e a redução da pluralidade dos debates. O engajamento nas chamadas redes sociais se dá pelos afetos, pelo viés de confirmação. Nesse contexto, a polarização política foi reforçada – e, para alguns, até gerada – pela polarização informativa.

Esse tipo de padrão de comunicação não decorreu naturalmente do novo padrão tecnológico. Tratou-se também de escolha política. Até os anos 1980, estava vigente nos Estados Unidos a Lei da Comunicação de 1934, que buscava conter a ameaça de monopólios e tratava a informação como bem público a ser ofertado de maneira equilibrada. Aprovada durante o governo de Bill Clinton, a Lei de Telecomunicação de 1996 consolidou, por sua vez, novo padrão regulatório que fomentou fusões, além de ter isentado empresas de qualquer compromisso com o equilíbrio editorial e com conteúdos postados por terceiros (Gerstle, 2022, p. 165-172).

De acordo com seus defensores, como Alvin Toffler (*apud* Gerstle, 2022, p. 165-172), a ilimitada liberdade de mercado e de expressão nos levaria a novos patamares de progresso tecnológico e criaria uma nova ágora, desta vez virtual. No entanto, a utopia libertária californiana mostrou-se enganosa. Ao invés do pluralismo econômico e político, o resultado final foi estruturas monopolistas, que não controlam e, por vezes, fomentam as estratégias de desinformação e o discurso de ódio. Não é à toa que os líderes populistas



encontraram nessas disfunções da internet campo fértil para avançar sem quaisquer preocupações éticas.

Foram poucos os pensadores que anteciparam os riscos trazidos por essas novas ferramentas comunicacionais. Ainda nos anos 1990, Marvi Kitman havia alertado (*apud* Gerstle, 2022, p. 165-172), a exemplo do que acontecera durante a *Guilded Age*<sup>30</sup> nos Estados Unidos, para os riscos do surgimento de novos monopólios, com grande poder político e capacidade de corrupção. Alguns pensadores também alertaram para o espraiamento da desinformação, como Umberto Eco e sua famosa frase sobre como a internet havia dado voz a uma legião de imbecis (2015)<sup>31</sup>.

Os riscos logo começaram a materializar-se. Google, Facebook, Instagram são monopólios que não só impedem a competição econômica, como empregam seus vastos recursos para financiar estratégias políticas a fim de manter suas posições privilegiadas. A internet também ajudou novos grupos políticos a se organizarem. O otimismo inicial, oriundo do papel das redes sociais na eclosão da Primavera Árabe, logo cedeu lugar às preocupações acerca da disseminação de estratégias de desinformação e do fortalecimento de novos partidos populista, com tendências extremistas.

É verdade que muito dos líderes populistas – Trump, Bolsonaro e Milei – tornaram-se conhecidos por suas passagens pela televisão, mas a organização e mobilização de suas respectivas bases de apoio parecem ter se dado sobretudo pela internet. Como assinalado, a desinformação alcançou níveis paradoxais durante a pandemia da Covid-19, quando a circulação de informações falsas foram um dos fatores principais para que grupos significativos de pessoas negassem os riscos da doença, acreditassem em falsas curas e superestimassem os riscos das vacinas.

Desde o final da década passada, o mundo parece ter acordado para essa ameaça. Em março de 2017, foi emitida a Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão, Notícias Falsas, Desinformação e Propaganda, assinada por representantes da ONU, da OEA e da UA. No mesmo ano, a Alemanha aprovou legislação pioneira para combater o extremismo e o discurso de ódio na internet. Logo em seguida, a União Europeia seguiu o exemplo germânico. Foram aprovados, nos últimos anos, regulamentos que visam

---

<sup>30</sup> Período entre 1870 e 1890, no pós-Guerra Civil, em que a construção de ferrovias e a industrialização pesada liderou o forte processo de expansão econômica. Tratou-se de período composto por concentração de capitais, formação de monopólios e corrupção. O termo deriva do livro de Mark Twain, *Guilded age: a tale of today*.

<sup>31</sup> A frase foi dita em discurso para a cerimônia de entrega de título de doutor *honoris causa* pela Universidade de Turim, em 2015. Vide: <https://www.fronteiras.com/leia/exibir/umberto-eco-e-a-legiao-dos-imbecis-na-internet>

combater a concentração econômica do setor e o vale-tudo na internet. Nos Estados Unidos, o tema já ganhou o debate público, mas a alteração da chamada Sessão 230 da Lei de Telecomunicações esbarra nas resistências das gigantes do setor e de parcelas do Partido Republicano.

Se não há acordo para responsabilizar as plataformas pela desinformação difundida, os Estados Unidos caminham rapidamente para fazer da internet mais um campo da competição estratégica com a China. Sob o argumento de que as informações dos usuários estão sendo compartilhadas com Pequim, o TikTok, empresa chinesa, está sofrendo pressão inédita das autoridades americanas para que seja vendido para um controlador de outra nacionalidade<sup>32</sup>. Washington, capital dos EUA, já banuiu o aplicativo de todos os dispositivos federais, decisão seguida por mais da metade dos estados americanos.

A segurança cibernética, aliás, vem drenando recursos crescentes de governos e empresas. Representantes do Partido Democrata chegaram a atribuir a vitória de Donald Trump nas eleições de 2016 a ataques cibernéticos russos. Cabe recordar também a espionagem promovida por agências norte-americanas contra autoridades de terceiros países, inclusive aliados, como o Brasil e a Alemanha. A esse respeito, Ulrich Beck (2014)<sup>33</sup> assinalou que, no caso dos riscos digitais, poderíamos viver a perspectiva de uma catástrofe, que seria a perda da privacidade e a criação de uma vigilância perfeita:

one of the differences is that digital freedom risk hasn't resulted in a catastrophe so far. The 'catastrophe' in this sense would be perfect global surveillance by global institutions. This is a catastrophe which is not supposed to happen and we really only know about this risk because of Edward Snowden, who made it visible. Digitalfreedom risk, like other risks, is completely beyond our understanding. It also induces new kinds of inequalities, hierarchies and imperialistic structures which we can't understand through class categories. For example, let's consider the risk of a global digital empire. Calling this an 'empire' might give some idea of what it involves, but on the other hand the concept of an empire doesn't really fit the historical specifics of this kind of risk. This is because we've never had an empire – not the Roman Empire, nor any of the other empires – in which the lives of all of the individuals within that empire are entirely transparent and can be monitored (Beck, 2014).

Com a emergência do tecnopopulismo, das disputas estratégicas e do congelamento da globalização, talvez seja mais factível imaginar um cenário de fragmentação e a

---

<sup>32</sup> A empresa chinesa alega que está construindo centro de dados nos Estados Unidos, o que impediria qualquer compartilhamento com as autoridades chinesas. Disponível em: <https://www.nytimes.com/article/tiktok-ban.html>. Acesso em: 16 jan. 2024.

<sup>33</sup> Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/04/02/five-minutes-with-ulrich-beck-digital-freedom-risk-is-one-of-the-most-important-risks-we-face-in-modern-society/>. Acesso em: 12 set. 2023.

emergência de impérios digitais. Os riscos, contudo, não param por aí. O desenvolvimento de tecnologias de inteligência artificial generativa tem trazido alertas que vão desde a destruição de milhões de postos de trabalho a ameaça à civilização humana como a conhecemos<sup>34</sup>.

A Inteligência Artificial – IA pode se tornar “ameaça em nível de extinção para a espécie humana”, segundo Relatório da consultoria Gladstone AI encomendado pelo governo dos Estados Unidos e publicado em 2024, se providências rápidas não forem tomadas. O relatório destaca dois riscos principais da IA: o potencial de ser armada para causar danos irreversíveis e a possibilidade de os desenvolvedores perderem controle sobre esses sistemas, com impactos devastadores para a segurança global. Essas preocupações incluem a possibilidade de uma corrida armamentista de IA e conflitos acidentais em grande escala. O documento recomenda a criação de agências regulatórias, implementação de regulamentações emergenciais e limitação do poder computacional para modelos de IA e destaca ainda a importância da cooperação global e de leis para enfrentar os desafios da IA.

Seriam essas ameaças factíveis ou mais um bug do milênio<sup>35</sup>? Ainda parece cedo para qualquer definição, e, como assinalou Acemoglu (2003) em visão menos catastrófica, as mudanças induzidas pela inteligência artificial dependerão em muito da própria regulação introduzida pelas sociedades<sup>36</sup>.

### 1.3.6 Riscos geopolíticos

Dois anos após a publicação da obra *Fim da história e o último homem* de Francis Fukuyama, Giovanni Arrighi (1994) trouxe a público o livro *O longo século XX*. Ao invés do triunfalismo americano, Arrighi retoma os argumentos do sistema-mundo, assinalando que a crise da década de 1970 e a virada à financeirização sinalizariam o enfraquecimento da hegemonia norte-americana. Naquele momento, logo após o colapso da União Soviética, era difícil identificar quais atores poderiam competir com a superpotência.

---

<sup>34</sup> Ver Harari (2023). Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/628113-harari-alerta-sobre-a-inteligencia-artificial-nao-sei-se-os-humanos-podem-sobreviver>. Acesso em: 10 out. 2023.

<sup>35</sup> O bug do milênio foi a pane prevista para os sistemas informatizados na virada do milênio. Apesar da corrida para a correção/atualização e o pânico coletivo, verificaram-se poucas falhas na prática.

<sup>36</sup> Para uma visão menos catastrófica, ver por exemplo Acemoglu (2023). Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/crg0rqny831o>

Dada a escala territorial e a mobilização de recursos que o capitalismo já tinha alcançado sob a liderança norte-americana, seria mesmo possível pensar em uma metamorfose estrutural do próprio sistema mundial?

Em 2008, o autor parece ter reelaborado sua tese na obra *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. Arrighi explora o milagre econômico chinês e parece adotar uma postura ambígua sobre as consequências da ascensão de um país não apenas liderado por comunistas, mas que tem seu principal ativo (terra) nacionalizado. Estaríamos à beira de uma nova luta pela liderança da economia-mundo capitalista, um mundo com dominação, mas sem hegemonia, ou ainda estaríamos em progressivas transformações estruturais das dinâmicas básicas do sistema? Apenas o tempo permitirá responder a essas questões com alguma clareza.

Olhando em retrospectiva, sabemos que as relações sino-americanas foram o sustentáculo da última fase do capitalismo (1980-2008), o que alguns chamam de neoliberalismo, retomada da hegemonia americana, ou globalização financeira (Varufakis, 2011). Sobretudo a partir dos anos 1980, os Estados Unidos passaram a importar quantidades crescentes de bens manufaturados do leste asiático, cuja industrialização era fomentada por investimentos diretos de empresas americanas. Os países asiáticos, e crescentemente a China, proviam a economia norte-americana não apenas com mercadorias, mas com excedentes financeiros que subsidiavam seus déficits comerciais (inclusive, em alguns períodos fiscais). Para os Estados Unidos, essa estratégia permitia controlar a inflação, disciplinar os trabalhadores e dava lastro a seu sistema financeiro. Para a China, tornou-se uma estratégia de rápida industrialização e convergência tecnológica com o ocidente.

Independentemente do acerto da análise de Arrighi, a ideia de declínio, ou mesmo decadência americana, voltou com força, sobretudo a partir de 2008. A China passou, por sua vez, a ser vista nos círculos de poder e na cultura popular como ameaça efetiva à “indispensável liderança global” dos Estados Unidos. Ao contrário das outras economias asiáticas, como Japão e Coreia do Sul, Pequim não estava submetida a alianças militares e estaria apta a manter considerável margem de ação frente às pressões de Washington. Além das críticas internas contra a desindustrialização e o aumento da desigualdade, o dinamismo do singular modelo econômico chinês, a inesperada estabilidade de seu regime político, bem como as dificuldades para enquadrar Pequim em novos Acordos de

Plaza<sup>37</sup> suscitaram um desencanto generalizado com o processo de globalização nos Estados Unidos<sup>38</sup>.

Ainda durante o governo Obama, os Estados Unidos passaram a mudar radicalmente sua estratégia de engajamento com o mundo, tendo como intuito conter a ascensão chinesa. Em 2016, foi assinada a Parceria Transpacífico, iniciativa que isolava claramente a China<sup>39</sup>. Também foi a administração Obama que iniciou o processo de bloquear a indicação de novos juízes para o Órgão de Apelação da Organização Mundial do Comércio, o que acabaria por paralisar suas atividades a partir de 2019. Com Trump, o protecionismo americano tornou-se regra. Contra a China, foram anunciadas barreiras comerciais amplas, que, como esperado, retaliou. Biden não apenas manteve as medidas protecionistas, como impôs restrições a exportações de superchips. Embora siga relevante, o comércio bilateral foi afetado pelas medidas adotadas e também pela pandemia da Covid-19 (Siripurapu; Berman, 2023). México e Canadá substituíram a China como os principais parceiros comerciais dos Estados Unidos, posição que o país asiático deteve entre 2014 e 2022.

Naturalmente, a competição não se restringe ao campo econômico. Desde 2017, os Estados Unidos passaram a considerar oficialmente a China um “competidor estratégico de longo prazo” (Lippert; Perthes, 2020). Tais cálculos exacerbam as tensões geopolíticas e alimentam receios sobre um novo conflito militar de ampla escala. As disputas se dão em torno do Mar do Sul da China, da Península Coreana e, sobretudo, de Taiwan<sup>40</sup>.

Os riscos geopolíticos também emergem em outras zonas, como bem ilustra a eclosão do conflito na Ucrânia. O revisionismo russo ou o expansionismo da OTAN, a

---

<sup>37</sup> O Acordo de Plaza foi o entendimento entre os países desenvolvidos para atuação coordenadas nos mercados financeiros, o que acabou permitindo a desvalorização do dólar.

<sup>38</sup> Para uma visão acerca da crescente crítica à globalização nos Estados Unidos, ver Rodrik (2011).

<sup>39</sup> O Acordo foi assinado em 2016, mas Trump, que ensaiou uma política amplamente protecionista, anunciou que não o ratificaria. Biden não mudou a posição norte-americana.

<sup>40</sup> A China defende que Taiwan, para onde partiram os nacionalistas derrotados na revolução comunista (1949), é parte de seu território e, portanto, deve ser reunificada ao país. Antes, os Estados Unidos reconheciam a República da China (Taiwan) como a legítima representante da China, e por isso a ilha tinha assento no Conselho de Segurança. O panorama alterou-se radicalmente com o ingresso da República Popular da China (comunista) na ONU em 1971, ano anterior ao histórico encontro entre Mao Tse-Tung e Richard Nixon. Em 1979, os Estados Unidos reconheceriam Pequim como o único governo legítimo da China e estabeleceriam relações diplomáticas. Contudo, o governo norte-americano não abandonaria Taiwan. Pelo contrário: por meio do "Taiwan Relations-Act", também de 1979, os EUA se comprometeram com a “defesa da democracia”, provendo, desse modo, apoio militar e cobertura diplomática à ilha. Frente ao crescente desafio chinês, os Estados Unidos têm aumentado o apoio a Taiwan, não só por causa da competição geopolítica no Pacífico, como também porque a ilha é líder mundial na produção de semicondutores avançados.

depende do gosto do analista, trouxe a guerra de volta ao continente europeu. Além dos efeitos diretos e indiretos do conflito – destruição, mortes, deslocamento de civis, fluxos de refugiados, desorganização das cadeias do agronegócio, sanções financeiras etc. –, velhos fantasmas rondam o mundo. O emprego de armas nucleares, como alertou o vice-presidente do Conselho de Segurança da Federação Russa, Dmitry Medvedev<sup>41</sup>, ou ainda um conflito aberto entre grandes potências são cenários desenhados por analistas.

A recente eclosão de novo conflito na Faixa de Gaza, com as grandes potências repetindo padrões de engajamento (Estados Unidos e Europa Ocidental apoiando o direito de defesa de Israel em contraste com China e Rússia, críticos dos possíveis crimes de guerra cometidos pelos israelitas), reforça a impressão sobre enrijecimento do cenário internacional. Seja como for, estamos longe do fim da história, e os países em desenvolvimento terão de desenvolver estratégias para navegar nas águas turbulentas da geopolítica.

#### **1.4 Considerações finais: os riscos globais e o Estado nacional no início do século XXI**

No pós-Segunda Guerra Mundial, o mundo desenvolvido, liderado pelos Estados Unidos, embarcou em processo de modernização e progresso social sem precedentes. Foi, na expressão popularizada por Eric Hobsbawm, os 30 anos de ouro do capitalismo (Hobsbawm, 1995). Estado, ciência e mercado entregaram, então, seus melhores resultados. Os Estados Nacionais tinham amplas prerrogativas e eficiência para prover segurança econômica para seus cidadãos, suavizar o ciclo econômico e desenvolver as forças produtivas. A ciência gozava de ampla legitimidade, tanto pela ampliação do nível educacional da população, como pela própria difusão dos feitos científicos. A era foi aberta, de certa maneira, pelo emprego revolucionário da penicilina. Regulados, os mercados foram reconstruídos após duas guerras mundiais e uma depressão financeira sem precedentes. Conseguiram, desse modo, potencializar os estímulos concedidos pelo setor público.

No entanto, como diria Marx e Engels (1998, p. 14), “tudo que é sólido se desmancha no ar”. O sucesso do desenvolvimento traria consigo as sementes da sua destruição. Décadas de pleno emprego, combinadas com alguns avanços da ciência (a

---

<sup>41</sup> Ver, por exemplo: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/medvedev-diz-que-russia-pode-usar-armas-nucleares-se-reacao-da-ucrania-for-bem-sucedida/>

pílula anticoncepcional, por exemplo) e com a universalização da educação, trouxeram novas demandas sociais, as quais contribuíram para o enfraquecimento da “coalizão social-democrata”. A recuperação dos mercados deu confiança a industriais e, principalmente, financistas para exigirem, uma vez mais, a hegemonia sobre a agenda política, recorrendo sempre aos princípios da desregulamentação. O avanço do processo de industrialização trouxe alertas sobre o emprego de recursos escassos. O medo de usinas nucleares, poluição do ar e chuvas ácidas contribuiu para o surgimento de poderosos movimentos ambientalistas que fragmentaram os sistemas políticos. Não teria sido a perda de controle sobre um recurso cada vez mais importante e escasso, o petróleo, que teria gerado a crise dos anos 1970, como sugeriu Galbraith (2014)?

Seja como for, o Estado aparecia cada vez mais impotente diante da miríade dos riscos que se multiplicavam. Na disputa política, forjou-se, então, a ordem neoliberal<sup>42</sup>. A solução era simples: como o Estado Nacional já não tinha condições de resolver os problemas que se avolumavam, tratava-se de transferir mais poderes e competências para os agentes de mercados, atores amplamente racionais, que otimizariam a alocação de recursos com a redução dos riscos. Nas visões mais extremas, o capital lideraria uma expansão global, que tornaria as antigas fronteiras nacionais em meras formalidades.

Embora Beck fosse crítico ao Estado Nacional numa era de riscos globais, acreditava que o neoliberalismo não trazia nenhuma segurança adicional contra os riscos. Pelo contrário, os exacerbava. Se os ajustes monetaristas e a incorporação do leste asiático promoveram pressão deflacionária sobre a economia mundial, fragilidades financeiras crescentes estavam sendo acumuladas nos balanços das principais instituições da Europa e dos Estados Unidos. De fato, a crise financeira de 2008, um fenômeno endógeno do setor financeiro, seguida por resgates financeiros impensáveis, enfraqueceu a crença na ideia de que o mercado garante alocação ótima dos recursos escassos da economia e, caso não o faça, seus agentes serão responsabilizados por isso. Se as ideias abertamente neoliberais ainda não desapareceram por completo – e por vezes ressurgem com força em países da periferia – deve ser porque a história ocorre como tragédia, mas se repete como farsa.

A eclosão da pandemia da Covid-19 não só valorizou a existência de sistemas públicos de saúde, como demonstrou que um Estado resiliente pode ser necessário em todos os âmbitos da vida social. A emergência climática também exige intervenção e

---

<sup>42</sup> Gerstle (2022).

resiliência estatais. O Estado deverá atuar para limitar e abolir antigas atividades e tecnologias poluidoras, fomentar novas atividades e tecnologias verdes, além de adaptar infraestruturas para que estejam aptas a enfrentar eventos climáticos cada vez mais extremos e imprevisíveis. Assim como no século XIX, o Estado deverá criar novos mercados (mercado de terra então e mercado de carbono agora) e destruir mercados antigos (mercado de escravizados então e indústria poluentes agora).

Paradoxalmente, a emergência de uma rede mundial de computadores e sobretudo de redes sociais de alcance global contribuíram para o fortalecimento de movimentos nacionalistas. Se esses movimentos são diversos e mesmo díspares entre si, parecem confluir para uma cultura do risco em comum, que costuma minimizar, quando não negar completamente, os riscos ambientais e sanitários. Esses movimentos, que têm trazido constrangimentos à ordem democrática, têm exigido também que os Estados adotem novas posições regulatórias.

É verdade, por outro lado, que, conforme Beck sugeriu, a globalização do capital parece ter encontrado seus limites. Num mundo de crises financeiras, protecionismos, sanções econômicas, instituições multilaterais como OMC, Banco Mundial e FMI perderam seu apelo. Atualmente, as reuniões da OMS e as COPs sobre mudanças climáticas costumam atrair mais atenção não apenas da mídia, mas também das comunidades empresariais. Trata-se, em suma, de um novo mundo, de riscos manufaturados crescentes e imprevisíveis, que parecem ter enfraquecido a globalização do capital e não ter estabelecido estruturas de cooperação internacional fortes o suficiente em seu lugar.

Embora possível, a cosmopolitização da política parece estagnada diante do fortalecimento do nacionalismo, dos choques geopolíticos e da competição econômica. Por mais insuficiente que seja, o Estado nacional seja para ajudar manter ou revigorar as redes de cooperação internacional efetivamente voltadas ao desenvolvimento sustentável ou, em sua ausência, para adota uma estratégia nacional que, não obstante incompleta, possa aumentar a capacidade de respostas frente a crises

Este capítulo elencou alguns desafios que têm de ser enfrentados numa era de riscos globais. Esses desafios são gerais, mas os chamados “países em desenvolvimento” têm dificuldades adicionais a serem superadas. Afinal de contas, como assinalamos no início deste capítulo, o risco global é uma característica intrínseca das sociedades de industrialização avançada.



Quais são os desafios postos pela sociedade de risco ao Estado e à sociedade brasileira? Esta é a questão basilar que abordaremos no próximo capítulo.

## **Capítulo 2 – O Brasil e a sociedade de risco global**

### **2.1 Introdução**

No capítulo anterior, definimos algumas características básicas da sociedade de risco global na visão de seu principal expoente, o sociólogo alemão Ulrich Beck. Posteriormente, descrevemos como alguns desses riscos globais manifestaram-se no começo do século XXI e estabelecemos que o combate a esses riscos depende de ação alargada do Estado. Na contemporaneidade, é necessário, ao menos, um Estado que possua flexibilidade e resiliência para responder a crises imprevisíveis e de grande escala, além de ter capacidade de regulação para coibir certas atividades (poluentes e estratégias de desinformação) e fomentar outras (transição energética).

Como assinalamos, contudo, a sociedade de risco global é um fenômeno típico dos países de industrialização avançada (Beck, 2006). As nações subdesenvolvidas têm uma tarefa ainda mais ingrata à frente, uma vez que, além de adaptar-se e mitigar os riscos globais, devem reduzir suas diferenças de desenvolvimento em relação aos países desenvolvidos. Em suma, pagam os custos dos riscos globais, sem gozar ou ter gozado dos benefícios da sociedade industrial avançada.

Neste capítulo, nos debruçaremos sobre os desafios à frente do Brasil na corrente era. Por meio de uma análise histórica, veremos qual a posição do Brasil no mundo, definindo seus atrasos relativos em relação aos países desenvolvidos no passado e na contemporaneidade. Como acreditamos na possibilidade de superar o subdesenvolvimento, focaremos, em seguida, na evolução histórica do Estado brasileiro, jogando luz sobre suas capacidades e fragilidades atuais. Por fim, avaliaremos como os riscos tratados no capítulo anterior podem impactar o Brasil, criando custos, mas também abre novas oportunidades.

Sugeriremos, ao longo do presente capítulo, a importância de se reforçar: o Estado social, para reduzir as diferenças gritantes e as ameaças à nossa democracia; o Estado desenvolvimentista, para induzir o adensamento tecnológico das cadeias de produção; e o Estado resiliente, que permita responder com agilidade e eficiência às catástrofes cada vez mais frequentes. Em nossa avaliação, sem essa resiliência, qualquer estratégia de desenvolvimento se mostrará insustentável, até mesmo em médio prazo.

## 2.2 Uma breve história econômica do Brasil: o longo amanhecer

Em 2022, o Brasil completou 200 anos de sua Independência. As tímidas celebrações do segundo centenário da Independência, contudo, contrastaram com as grandes celebrações do primeiro centenário. Se 1922 foi marcado por intensa movimentação diplomática, artística e política – a exposição internacional do centenário da independência, a semana de arte moderna, a formação da chapa oposicionista Reação Republicana, a criação do Partido Comunista, o movimento tenentista –, o ponto alto das comemorações do bicentenário foram manifestações golpistas aliadas à estranha visita ao Brasil do coração de D. Pedro I. De toda forma, a data nos leva a refletir sobre a epopeia brasileira, não só sobre o período independente, como também sobre nossa formação, o Período Colonial.

Foi ali, entre 1500 e 1822, que se definiram as características básicas da estrutura social brasileira, traços que ajudam a definir nossas escolhas até os dias de hoje. Segue atual a clássica formulação de Caio Prado Jr. sobre o sentido da colonização:

se vamos à essência de nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamantes; depois, algodão, e em seguida café, para o comércio europeu. Nada mais que isto. É com tal objetivo exterior, voltado para fora do país e sem a atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras. Tudo se disporá naquele sentido: a estrutura, bem como as atividades do país. Virá o branco europeu para especular, realizar um negócio; inverterá seus cabedais e recrutará a mão de obra que precisa: indígenas ou negros importados. Com tais elementos, articulados numa organização puramente, produtora, industrial, se constituirá a colônia brasileira. Este início [...] se gravará profunda e totalmente nas feições e na vida do país. Haverá resultantes secundárias que tendem a algo mais elevado, mas elas ainda mal se fazem notar (Prado Júnior, 1994, p. 32)

É preciso assinalar, assim como o autor, que os complexos econômicos que aqui foram instalados entre os séculos XVI e XVIII – açúcar, pecuária, fumo, algodão, mineração etc. – permitiram a acumulação de riquezas nas mãos de uma pequena elite, a formação de articulações, ainda que frágeis, entre as diferentes partes do território e a constituição de uma sociedade diversa. Não possibilitaram, porém, a internalização do centro dinâmico e das condições de inovação. Toda vez que a oferta de um produto se reduzia estruturalmente, a competição internacional acirrava-se ou a demanda internacional se reduzia, a economia não lograva gerar, por si, novos caminhos de desenvolvimento.

Como Furtado (1980, p. 61-64) explica no caso do complexo econômico nordestino, a expansão da economia açucareira litorânea de alta produtividade levou à

sua crescente especialização, expulsando para o interior as atividades criatórias. Com o tempo, contudo, devido à ampla disponibilidade de terras, a expansão da pecuária pôde se autonomizar da economia açucareira, passando a depender, sobretudo, do crescimento vegetativo dos rebanhos. O resultado foi o caráter crescentemente fechado de subsistência da pecuária nordestina. Assim, entende-se as razões pelas quais, quando o setor açucareiro começou a enfrentar dificuldades a partir de meados do século XVII, a pecuária continuou a expandir-se, absorvendo, parcialmente, o excesso de mão de obra do complexo açucareiro.

Indica que no longo período, que se estende do último quartel do século XVII aos começos do século XIX, a economia nordestina sofreu um lento processo de atrofamento, no sentido de que a renda per capita declinou secularmente. É interessante observar, no entanto, que esse atrofamento constituiu o processo mesmo de formação do que no século XIX viria a ser o sistema econômico do Nordeste brasileiro [...]. Não havendo ocupação adequada na região açucareira para todo o incremento de sua população livre, parte desta era atraída pela fronteira móvel do interior criatório. Dessa forma, quanto menos favoráveis fossem as condições da economia açucareira, maior seria a tendência imigratória para o interior. As possibilidades da pecuária para receber novos contingentes de população – quando existe abundância de terras – são sabidamente grandes, pois a oferta de alimentos é, neste tipo de atividade, muito elástica a curto prazo. Contudo, como a renda da pecuária dependia em grande medida da rentabilidade da própria economia açucareira, ao transferir-se desta para aquela nas etapas de depressão, se intensificava a conversão da pecuária em economia de subsistência. Não fora esse mecanismo, e a longa depressão do setor açucareiro teria provocado seja uma emigração de fatores, seja a estagnação demográfica (Furtado, 1980, p. 63).

No final do século XVIII, a despeito de suas feições básicas – monopólio, monocultura e escravidão –, o Brasil já tinha uma base produtiva significativa (Prado, 1980). Furtado (1980), a propósito, estimou que a renda per capita do Brasil era, então, similar a dos Estados Unidos, sendo necessário, portanto, entender as razões do crescente atraso relativo do Brasil frente ao vizinho do norte<sup>43</sup>.

Não obstante, as diferenças na estrutura produtiva, na mentalidade das elites e mesmo nas políticas protecionistas adotadas, e o atraso brasileiro em relação à economia dos Estados Unidos devem ser buscados em outro quadrante. Para Furtado (1980, p. 104), “o algodão, que chegou a representar mais de 50% das exportações dos EUA, constitui o principal fator de desenvolvimento da economia norte-americana na primeira metade do século XIX”. Segundo o economista (1980, p. 117), “o protecionismo surgiu nos EUA,

---

<sup>43</sup> Assinala-se, contudo, que essas estimativas variam de maneira importante. De todo modo, a época da chamada “grande divergência” ainda não havia se iniciado, então se faz necessário explicar as diferentes trajetórias entre o Brasil e os Estados Unidos, e mesmo entre o Brasil e a Argentina ao longo do século XIX.

como sistema geral de política econômica, em etapa já bem avançada do século XIX”, enquanto em sua avaliação “a causa principal do grande atraso relativo da economia brasileira na primeira metade do século XIX foi, portanto, o estancamento de suas exportações” (Furtado, 1980, p. 162).

Sobretudo a partir de 1820, temos o período de rápido desenvolvimento da cultura do café, primeiro na região do Vale do Paraíba, e posteriormente deslocando-se pelo oeste paulista. O café se tornaria, já em 1837, o principal produto de exportação do Brasil e daria lastro, a partir de então, as importações e as receitas públicas<sup>44</sup>. Embora tenha permitido a estabilização e posterior crescimento da economia brasileira, o café, ao menos num primeiro momento, não gerou o mesmo dinamismo do que outras atividades exportadoras desenvolvidas no Cone Sul.

A Argentina, por exemplo, na metade do século XIX, experimentou processo de forte crescimento, impulsionado pelas exportações de lã, carne e trigo. Não obstante, produzir produtos temperados, que formam a base da dieta do centro dinâmico da economia capitalista, e beneficiar-se de uma relação de crescente simbiose com a economia inglesa – que havia, desde os anos de 1840, aberto seu mercado de alimentos a importações – fez com que a principal diferença a explicar o dinamismo argentino *vis a vis* o desempenho da economia brasileira fosse a capacidade argentina de atração de mão de obra assalariada. Naturalmente, esse maior poder de atração estava vinculado sobretudo à abolição da escravatura naquele país, mas também ao clima, ao regime de terras mais democrático e à expansão da fronteira agrícola em decorrência de amplos investimentos ingleses em infraestrutura<sup>45</sup>.

Embora tardia, a abolição marcou o ingresso do Brasil na fase exportadora-capitalista, permitindo o alargamento do mercado interno e uma nova dinâmica econômica (Mello Neto, 1982). Observa-se, nessa fase, a expansão de uma agricultura mercantil produtora de matérias-primas e alimentos, assim como a implementação de uma indústria de bens de consumo leves e uma incipiente indústria de bens de produção (Furtado, 1980). Ainda não estamos na fase propriamente de industrialização, mas de crescimento industrial, pois a dinâmica da economia é dada pelo setor exportador (cafeeiro). De toda sorte, quando eclode a crise de 1929 e colapsam os preços das matérias-primas e a moeda passa a ser desvalorizada, o Brasil terá espaço, e vontade, para adotar políticas que internalizariam os condicionantes do crescimento da economia.

---

<sup>44</sup> Para uma visão sobre a evolução do café, ver o clássico estudo de Mello Neto (1981).

<sup>45</sup> Para uma visão da economia argentina no período, ver Belini e Korol (2012).

Com a estabilização da economia, tem-se início, a partir de 1933, duradouro ciclo de expansão, impulsionado pela industrialização. Entre 1930 e 1980, o Brasil seria uma das economias mais dinâmicas do mundo, reduzindo seu atraso relativo em relação ao centro dinâmico. Convencionou-se chamar a expansão industrial de “processo de industrialização por substituição de importação”. Tendo em conta os sucessivos estrangulamentos externos, tratava-se da expansão da produção interna de produtos anteriormente importados. Como a renda nacional crescia mais do que a capacidade de importar, geravam-se novos estrangulamentos externos, os quais, por sua vez, induziam novas rodadas de industrialização. Com a repetição do processo, a pauta de importação era cada vez mais composta por produtos indispensáveis, como bens intermediários (combustíveis), alimentos básicos (trigo) e bens de capital não produzidos no Brasil (Tavares, 1972).

O termo “substituição de importação” sinaliza processo automatizado, natural, induzido por mudanças nos preços relativos (desvalorização cambial) pouco relacionadas a decisões nacionais, mas sim a crises internacionais. Se de fato houve poderosos choques externos nesse sentido (como a crise de 29 e a Segunda Guerra Mundial), não se pode ignorar que o Estado passou a atuar decididamente para assegurar o adensamento e a diversificação do parque produtivo nacional. Em primeiro lugar, o Estado defendeu a produção exportadora nacional, por meio da expansão do crédito interno que retirou do mercado parte do excedente de café. Como afirma Furtado (1980, p. 190), ao garantir preços mínimos de compra a café “estava-se na realidade mantendo o nível de emprego na economia exportadora e, indiretamente, nos setores produtores ligados ao mercado interno”. Se o setor produtor cafeeiro foi o principal beneficiário, a política visava, na realidade, manter a renda interna, impulsionar a diversificação da agricultura e fortalecer a produção industrial.

Como veremos, ao longo das décadas seguintes, o Estado brasileiro assumiria crescentes funções: administraria o comércio exterior, regularia as relações trabalhistas, investiria em infraestrutura e na produção direta de bens intermediários e de capitais, apoiaria o desenvolvimento tecnológico e planejaria a atividade econômica (Plano SALTE, Plano de Metas, Plano Nacional de Desenvolvimento etc.). Foram mantidas, ao longo desse período, elevadíssimas taxas de crescimento econômico. Momento especialmente marcante de transformação estrutural foi o Plano de Metas (1956-1961), que, além de ter conciliado democracia e desenvolvimento, deixou marcas definitivas em nossa estrutura produtiva (a exemplo, indústria automobilística e Furnas) e na integração

nacional (construção de Brasília). Na esteira da maturação dos pacotes de investimentos do Plano de Metas, a economia desacelerou-se, a agricultura dava sinais de lento crescimento e a inflação cresceu no início dos anos 1960. A dura estabilização da economia acabou por custar nossa democracia.

No poder a partir de 1964, os militares, que implementariam um modelo econômico excludente, ainda assim apostaram no desenvolvimento das forças produtivas nacionais. Com novos instrumentos fiscais, monetários e creditícios em mãos, a ditadura passaria a implementar políticas expansionistas em 1967, que se convencionou chamá-las de “milagre econômico” (1968-1973). De fato, sob a base construída no Plano de Metas, o Brasil expandiu-se aceleradamente, com contas públicas, endividamento externo e inflação controlados. A agricultura se tornaria o cenário em que o processo de modernização capitalista teria início, trazendo largas consequências para a dinâmica da economia brasileira.

O Choque do Petróleo, em 1973, e a subsequente crise econômica internacional atrapalharam a festa. Enquanto os países desenvolvidos implementavam políticas de curto prazo de *stop and go*, o Brasil pôs em marcha o II Plano Nacional de Desenvolvimento, que, além de tentar manter elevadas taxas de crescimento, buscava dar um salto produtivo estrutural. Aproveitando-se da ampla liquidez internacional e das baixas taxas de juros, os militares financiaram o PND com empréstimos externos, o que se mostraria o calcanhar de Aquiles daquela estratégia. Se o Brasil, de fato, logrou desenvolver sua indústria de base naquela década, o aumento dramático das taxas de juros nos Estados Unidos a partir de 1979 acabou por quebrar o Brasil e toda a América Latina<sup>46</sup>. Durante o II PND, a economia brasileira, para usar a brilhante expressão do economista Antonio Barros de Castro (1985), havia entrado “em marcha forçada”. O problema foi que o motor acabou fundindo.

Chamada de “década perdida”, os anos 1980 foram de baixo crescimento e alta inflação, ambos resultados do endividamento externo e das políticas de ajuste para tentar seguir cumprindo o serviço da dívida. Apesar de diversos esquemas de estabilização, o Brasil só lograria estabilizar sua economia em 1994 com o Plano Real, quando a liquidez internacional já havia voltado a fluir para a América Latina. Eram tempos de abertura da economia, desregulamentação e privatização.

---

<sup>46</sup> Vale notar que, ao contrário do Brasil, a Argentina e o Chile endividaram-se para financiar, sobretudo, a importação de bens de consumo.

O Plano Real estava basicamente ancorado na valorização cambial e na abertura comercial brasileira, que disciplinariam o movimento de preços internos (Batista Junior, 2002). A atração de capitais, além de financiar as crescentes importações, transformaria a estrutura produtiva do país, cujas empresas voltariam a competir nos mercados internacionais. As altíssimas taxas de juros e a valorização cambial levaram, contudo, ao processo de desindustrialização, interrompido apenas pelas crises cambiais do final dos anos 1990.

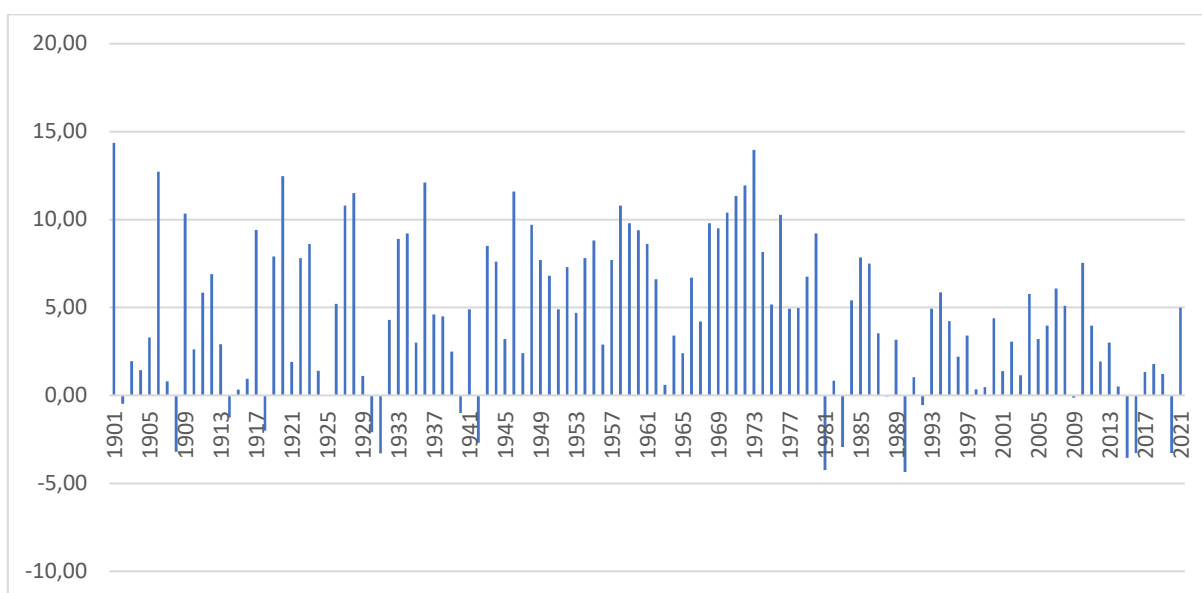
No início dos anos 2000, a economia voltou a recuperar-se de maneira sustentável. A alta do preço das *commodities*, o desenvolvimento de um pujante agronegócio e a expansão da demanda interna, por meio de políticas sociais e investimentos públicos, levaram-na a um processo de crescimento que não se via desde os anos 1970. O Brasil conseguiu conciliar crescimento, distribuição de renda e melhoria de indicadores sociais. A economia brasileira também logrou defender-se da crise financeira de 2008, mas a lenta recuperação dos países desenvolvidos contribuiu, contudo, para segurar o dinamismo da economia, sobretudo a partir de 2012.

No período como um todo, a indústria foi perdendo crescentemente dinamismo diante da competição asiática e o câmbio valorizado, resultados de políticas monetárias excessivamente conservadoras e forte fluxos de capital. A mudança do humor político, a partir de 2013, e a queda dos preços das *commodities*, em meados de 2014, limitaram fortemente a ação do governo. Embora houvesse reservas internacionais e espaço fiscal, o governo foi levado a adotar políticas de contração fiscal, que contribuíram para a forte retração da atividade econômica em 2015 e 2016 e a derrubada do governo de Dilma Rousseff.

A partir de então, foi adotada uma agenda ultraliberal, que enfatizou as restrições ao gasto público, a erosão da base de arrecadação tributária, o enfraquecimento do funcionalismo, a redução dos direitos trabalhistas e previdenciários, a privatização de ativos públicos, a contração crédito público e a redução dos estoques de alimentos. Apesar das projeções sempre generosas, a economia não decolou, tendo crescido em média apenas 1,5% ao ano desde 2017. Se em 2015, a renda per capita brasileira equivalia a 30% do PIB per capita dos países do G7, em 2022 esse valor havia caído para 28%. A despeito de avanços importantes, o Brasil chegou aos seus 200 anos de independência com desafios típicos de uma nação subdesenvolvida, ou parafraseando a clássica expressão de Bresser-Pereira (1977), um país subdesenvolvido (des)industrializado.



**Gráfico 1 – PIB a preços de mercado (variação anual %)**



Fonte: Ipeadata. Elaboração própria

**Tabela 1 – Crescimento do PIB por período**

<i>Período</i>	<i>Média</i>
1900-1930	4,45
1931-1980	6,55
1981-1992	1,43
1993-2003	2,85
2004-2014	3,72
2015-2022	0,26

Fonte: Ipeadata. Elaboração própria

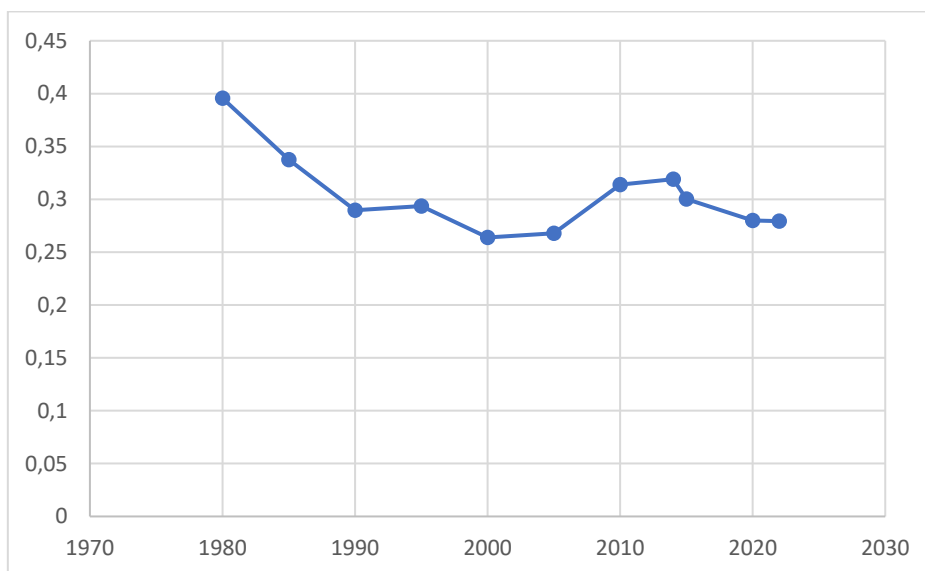
### 2.3 O subdesenvolvimento brasileiro

De acordo com Furtado (1983, p. 43), o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo e não uma etapa pela qual, necessariamente, as economias que já alcançaram um grau superior de desenvolvimento tenham passado. Sua teoria traz explicitamente uma abordagem crítica da teoria das “vantagens comparativas”. Na realidade, estas convertem-se em “desvantagens reiterativas”, na medida em que os países centrais passam a ser predominantemente produtores e exportadores de bens manufaturados e, por meio da instauração da desigualdade nas relações de comércio – a chamada deterioração dos termos de troca-, acabam absorvendo a maior parte do excedente econômico.

Desse modo, para Furtado (1980), o subdesenvolvimento tampouco será automático e naturalmente superado pelo comércio exterior e pela atração de capitais

estrangeiros<sup>47</sup>. De fato, podemos observar que, a despeito da abertura da economia brasileira, a convergência econômica em relação aos países centrais deixou de ocorrer nas últimas quatro décadas. Na realidade, a relação entre PIB per capita do Brasil e dos países do G7 caiu neste período, tendo mostrado alguma recuperação apenas entre 1990-1995 e entre 2000-2014.

**Gráfico 2 – Relação PIB per capita Brasil/G7**



Fonte: FMI, World Economic Outlook. Abril 2023. Elaboração própria

Se a década de 1980 é responsável pela maior parte do incremento da brecha entre Brasil e os países do G7, muitos economistas têm associado a “semi-estagnação” da economia brasileira que se verificou nas décadas posteriores ao tipo de inserção internacional que se buscou, apoiada na exportação de *commodities* e na atração de capitais estrangeiros. Essa inserção acabou trazendo período de forte valorização cambial seguido por períodos de abrupta desvalorização, o que trouxe regressão produtiva e fragilidade financeira (Bresser-Pereira, 2007).

De acordo com o Atlas desenvolvido pela Universidade de Harvard, o Brasil perdeu 45 posições no Índice de Complexidade Econômica, caindo da 25ª, em 1995, para a 70ª posição, em 2021. Tal processo está relacionado ao *boom* da agricultura brasileira e à desindustrialização, que, por sua vez, estão vinculados à ascensão chinesa<sup>48</sup>. De acordo

<sup>47</sup> A propósito, o próprio economista nos explica como a crise secular do setor açucareiro, um dos mais capitalizados do mundo nos séculos XVI e XVII, trouxe a expansão de um setor de criação atrasado e de subsistência, a pecuária. No Brasil, o crescimento acelerado do setor de transporte urbanos por aplicativos não poderia ser explicado pela perda de dinamismo de setores mais produtivos da economia no passado recente? Estariam os motoristas de Ifood e Uber se tornando em vaqueiros da segunda modernidade?

<sup>48</sup> Vide: <https://atlas.cid.harvard.edu/countries/32>. Acesso em: 25 set. 2023.

com Consicera e Trece (2022), a preços constantes, a participação da indústria no PIB reduziu-se de 23%, em 1973, para 12,4%, em 2021. Verificou-se, ademais, queda da participação dos produtos da indústria de transformação nas exportações totais (de 74% para 47,5%), bem como aumento dos importados na oferta interna de produtos industrializados (de 10% para 20%). Ao mesmo tempo em que a demanda chinesa estimulou as exportações de produtos básicos brasileiros, deslocou o Brasil em mercados tradicionais (Estados Unidos, Argentina e União Europeia), além de ter passado a competir no próprio mercado brasileiro. Tal processo foi facilitado pela valorização cambial, apesar de medidas tomadas para impedir apreciação ainda mais significativa (como controles de capitais e reservas internacionais).

É preciso fazer uma análise mais ampla do subdesenvolvimento brasileiro, porém. Seguindo os critérios da Cepal<sup>49</sup>, não obstante a fragilização de nosso tecido industrial, seguimos como o país mais industrializado da América Latina, com cerca de 28% do PIB (a preços correntes) destinado a essas atividades. Ademais, o Brasil ampliou, desde 1988, seu sistema de proteção social. Se o período desenvolvimentista foi conhecido por progresso econômico e dificuldades sociais (“a economia vai bem, mas o povo vai mal”, do período do milagre), a Nova República tem se caracterizado pela expansão acelerada de um generoso Estado de bem-estar-social, a despeito das dificuldades econômicas<sup>50</sup>. De acordo com a tabela a seguir, temos que o Brasil foi um dos países que mais avançou em termos de desenvolvimento humano entre 1990 e 2021, apesar da inédita estagnação observada desde 2015. À exceção chinesa, o Brasil foi o país que mais evoluiu em termos absolutos, embora a comparação deva ser feita com cautela. Vale mencionar que, em relação aos Estados Unidos, houve expressiva convergência por este critério.

**Tabela 2** – IDH de países selecionados

<i>País</i>	<i>1990</i>	<i>2021</i>
Argentina	0,723	0,842
Brasil	0,61	0,754
China	0,484	0,768
Colômbia	0,61	0,752
Eua	0,872	0,911

<sup>49</sup> Verificar em: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/perfil-nacional.html?theme=2&country=ury&lang=es>. Acesso em: 25 out. 2023.

<sup>50</sup> Embora haja pressões por austeridade em tempos de crise, não se pode relacionar a estruturação de um Estado de bem-estar social ao crescimento econômico. Trata-se de decisão sobretudo política. A Inglaterra, por exemplo, implementou seu Estado de bem-social na saída da Segunda Guerra Mundial, quando sua economia enfrentava grandes desafios e seu setor público estava fortemente endividado.

Grécia	0,759	0,887
México	0,662	0,758
Senegal	0,373	0,511

Fonte: PNUD. Elaboração própria

A aproximação com padrões de vida norte-americanos não para por aí. Na área da saúde – na qual a Constituição de 1988 previu uma mudança estrutural com o estabelecimento de um sistema público, gratuito e universal –, observa-se convergência bastante singular. Entre 1980 e 2021, a expectativa de vida ao nascer ampliou-se de 62,5 para 77 anos, enquanto nos Estados Unidos a evolução foi bem discreta, saindo de 73,8 para 76,1 anos no mesmo período<sup>51</sup>. No caso da mortalidade infantil, outro indicador sintético de saúde pública, a mortalidade infantil por mil nascidos mortos reduziu-se no Brasil de 47,1 para 13,3 entre 1990 e 2019<sup>52</sup>, enquanto nos Estados Unidos a queda foi de 9,2 para 5,4 no mesmo período (OCDW, 2023).

Quando comparamos com o México, país de nível de renda similar ao brasileiro e que apostou nas últimas décadas em modelo de desenvolvimento voltado ao mercado, os resultados também são positivos. Enquanto a expectativa de vida ao nascer é de 75,4, inferior à observada no Brasil, a mortalidade infantil mexicana é de 12,77, número similar ao brasileiro, mas que, em 1990, estava em patamar bem inferior, 36,5 (Narro-Robles, 2020). Ao longo destas últimas três décadas, a evolução desses indicadores do Brasil foi, portanto, superior no Brasil do que no México e nos Estados Unidos.

Há razões, contudo, para preocupação. Na última década, o gasto público com saúde tem se mantido estável em relação ao PIB, em torno de 4% (Figueira; Brito, 2024). O subfinanciamento do SUS é um desafio importante para a sociedade brasileira, especialmente quando levamos em conta a inflação dos serviços médicos, bem como a mudança no perfil demográfico da população brasileira. Quando comparado a outros países da região, o Brasil aparece em posição inferior às despesas públicas com saúde do que Argentina e Colômbia, figurando pouco acima do México. A diferença é mais que compensada por gastos privados, o que sugere que o subfinanciamento da saúde pública pode estar gerando diferenças sociais significativas em relação ao acesso a serviços de saúde.

<sup>51</sup> A este respeito, ver: [https://www.cdc.gov/nchs/pressroom/nchs\\_press\\_releases/2022/20220831.htm](https://www.cdc.gov/nchs/pressroom/nchs_press_releases/2022/20220831.htm). Acesso em: 12 set. 2023

<sup>52</sup> A este respeito, ver: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/10/24/mortalidade-infantil-queda-brasil-2019.htm>. Acesso em 12 set. 2023

Na educação pública, também houve avanços importantes na cobertura e também na qualidade do ensino. Partindo do patamar mais baixo entre os grandes países latino-americanos – 70%, em 1970 –, a cobertura do ensino fundamental chegou a 95% já em meados da década de 1990. No Ensino Médio, a taxa líquida de matrícula é de 88%, acima de México e Colômbia. Apesar da baixa qualidade da educação brasileira, é inegável que nas últimas décadas houve avanços nesse quesito também, sobretudo na primeira década dos anos 2000. Nos testes promovidos pela OCDE (Pisa), o Brasil figura em posições similares a México e Colômbia também.

Cabe assinalar que, de acordo com a Cepal, o setor público brasileiro, entre os grandes países latino-americanos, figura como o que mais despense recursos em educação, cerca de 5,8% do PIB. Tendo em conta que essa cifra supera a média da OCDE em dispêndio público em educação, muitos analistas têm argumentado que a gestão educacional no Brasil precisa de reformas urgentes. Com significativas diferenças demográficas e nível de renda mais baixo, é preciso analisar esses dados com mais cautela. De acordo com a própria OCDE, o gasto por estudante no Brasil não difere muito do observado em países de renda e qualidade similar, como a Colômbia, o México e a Turquia (cerca de US\$ 5 mil/aluno)<sup>53</sup> e estar bem abaixo do patamar observado em países desenvolvidos. Nesse sentido, a análise dos dados parece sugerir uma abordagem dupla, com foco no aumento do financiamento, sobretudo após as recentes quedas observadas no orçamento destinado à educação, e também na melhoria da governança do setor, onde parece haver espaço para ganhos de produtividade.

Assinala-se, ainda, o esforço para fortalecer o ensino superior brasileiro no último século. Como se sabe, a primeira universidade brasileira, hoje a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), foi criada apenas em 1920<sup>54</sup>. A porcentagem da população brasileira com diploma de ensino superior tem se elevado rapidamente nas últimas décadas, tendo passado de 11% para 21% entre 2008 e 2019, entre os adultos de 25 a 34 anos de idade. No entanto, o Brasil ainda se encontra em patamar bem inferior aos Estados Unidos (49%), México (24%), Colômbia (30%), Chile (34%) e Argentina (40%) por esses critérios. Cabe ressaltar que, de acordo com o Censo de Educação Superior do MEC,

---

<sup>53</sup> <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2023-09/brasil-investe-menos-em-educacao-que-paises-daocde#:~:text=Em%20m%C3%A9dia%2C%20na%20OCDE%2C%20a,serve%C3%A7os%20aumentou%208%2C9%25>. Acesso em: 23 maio 2023.

<sup>54</sup> Para muitos, com o objetivo de conceder o título de *honoris causa* ao Rei da Bélgica, que visitaria o Brasil na ocasião. Para uma visão diferente, vide: <http://www.fujb.ufrj.br/100-anos-da-ufrj>. Acesso em: 25 out. 2022.

cerca de 45% dos estudantes matriculados em instituições privadas contam com algum tipo de bolsa ou financiamento do setor público<sup>55</sup>. Ademais, as universidades públicas abrigam cerca de 25% do total de estudantes de nível superior.

Por meio dos programas de pós-graduação das universidades públicas e do financiamento das entidades de apoio a pesquisa federais ou estaduais, o Estado brasileiro também fomenta boa parte da atividade científica no país. A esse respeito, é importante assinalar que, apesar da queda recente<sup>56</sup>, o Brasil tem aparecido entre os 15 países com maior produção científica no mundo, em posição bem à frente de seus vizinhos latino-americanos (o México aparece na 29ª posição). Visto sob perspectiva histórica, a evolução nas últimas décadas é ainda mais significativa. Entre 1980 e 2020, o número de contribuições indexadas brasileiras passou de pouco mais de 2 mil para quase 97 mil<sup>57</sup>.

O Brasil também figura como o principal país latino-americano quando o quesito é registro de patentes, tendo as universidades e empresas estatal desempenhado papel fundamental nesse sentido. Assinala-se, no entanto, que se verificou nos últimos anos queda de 20% nas requisições de registro de patentes, o que pode estar relacionado à crise econômica de maneira ampla e à redução de recursos destinados à pesquisa, à fuga de cérebros e ao processo de desindustrialização de maneira mais específica<sup>58</sup>. O país figura na 26ª posição no ranking da Organização Internacional de Propriedade Intelectual (2022) e apenas na 54ª posição no Índice Global de Inovação (inclusive atrás do Chile), sugerindo que esforço renovado deve ser realizado para superar as longas distâncias entre as economias mais inovadoras.

O progresso tecnológico pode, por um lado, abrir espaço para a emergência de novos atores, mas, por outro, também recria e reforça velhas hierarquias. No caso da emergência da internet, os dados disponíveis até o momento indicam o segundo cenário, com o fortalecimento da centralidade dos velhos países desenvolvidos. De acordo com recente estudo de Stojkoski, Koch, Coll e Hidalgo (2023, p. 12), o comércio de produtos digitais amplia a centralidade dos Estados Unidos e reduz a importância da China na geografia econômica mundial. Ademais, países em desenvolvimento com *superavits*

---

<sup>55</sup> Vide: <https://www.correiobraziliense.com.br/euestudante/ensino-superior/2020/10/4884255-mais-de-65-milhoes-de-universitarios-sao-de-instituicoes-particulares.html>. Acesso em: 16/10/2021

<sup>56</sup> Vide: <https://revistapesquisa.fapesp.br/producao-cientifica-brasileira-cai-pela-primeira-vez-desde-1996/#:~:text=Em%202020%2C%20foi%20detectada%20uma,mundial%20de%20publica%C3%A7%C3%A3o%20de%20artigos>. Acesso em: 14 fev. 2024

<sup>57</sup> Vide: <https://jornal.usp.br/articulas/hernan-chaimovich-guralnik/volume-de-publicacoes-cientificas-dos-paises-e-bem-estar-da-populacao/>. Acesso em: 6 set. 2022.

<sup>58</sup> <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/24/queda-de-registros-de-patentes-no-brasil-preocupa-debatedores>. Acesso em: 10 fev. 2022.

significativos no comércio de bens, como Brasil e México, veem parte desses *superavits* reduzidos por deficits na balança de bens digitais:

here, we study five key aspects of trade in digital products by introducing a novel dataset on the exports and imports of digital products. First, we show that compared to trade in physical goods, the origin of digital products exports is more spatially concentrated. Second, we show that between 2016 and 2021 trade in digital products grew faster than physical trade, at an annualized growth rate of 20% compared to 6% for physical trade. Third, we show that trade in digital products is large enough to partly offset some important trade balance estimates, like the physical trade deficit of the United States. Fourth, we show that countries that have decoupled economic growth from greenhouse gas emissions have larger and faster growing exports in digital product sectors. Finally, we add digital products to measures of economic complexity, showing that digital products tend to rank high in terms of sophistication contributing positively to the complexity of digital exporters Stojkoski, Koch, Coll e Hidalgo (2023, p. 1).

Ao que tudo indica, em uma das áreas mais dinâmicas da economia mundial, o Brasil estaria se inserindo predominantemente no papel de mero consumidor de produtos digitais. De fato, as evidências tecnológicas disponíveis são de rápida absorção de produtos digitais, embora com dificuldades para a criação de empresas próprias, sobretudo com capacidade de exportação de seus produtos. Nesse sentido, os impactos das emergências tecnológicas podem ser efetivamente mais negativos, como visto com o recente deslocamento de parte substancial da força de trabalho brasileira para o setor de transportes com vistas a trabalhar em aplicativos, como Ifood e Uber. Segundo matérias divulgadas em 2019, essas plataformas eletrônicas já seriam as maiores “empregadoras” do país<sup>59</sup>. Não à toa, o economista Daron Acemoglou (2003) alertou, em entrevista já mencionada, que países como o Brasil têm um duplo desafio: o de regulamentar as novas tecnologias para que elas não prejudiquem suas populações, sem impedir o avanço delas, num contexto em que as nações emergentes ainda estão atrasadas na curva tecnológica.

## 2.4 O Estado brasileiro na história

A *intelligentsia* nacional já muito debateu a natureza do Estado brasileiro. Uma das visões clássicas, exposta brilhantemente por Raymundo Faoro (2012), é a de que o Estado seria uma das principais causas do subdesenvolvimento e autoritarismo nacional. O Brasil teria herdado um estamento burocrático de Portugal, que seria ao mesmo tempo coeso e opaco. Esse estamento teria como principal objetivo manter seus próprios

---

<sup>59</sup> Vide: <https://exame.com/economia/apps-como-uber-e-ifood-sao-fonte-de-renda-de-quase-4-milhoes-de-pessoas>. Acesso em: 25 out. 2023.

privilégios e seria a razão da adoção de formas políticas centralistas e autoritárias, as quais sufocariam iniciativas de desenvolvimento e democratizantes.

Em uma de suas vertentes, essa crítica desembocaria para uma crítica fortemente democrática, como encontramos previamente em Sérgio Buarque de Hollanda (1995) e no próprio Faoro. Numa vertente econômica, essa linha desembocou, sobretudo nas últimas décadas, em ceticismo sobre intervenções estatais na área econômica, como encontramos em Bolívar Lamonier (2022). Cabe destacar, ainda, interpretações que consideram, de algum modo, neste estamento burocrático – ou melhor a elite burocrática do país – um importante fator de poder, que, entre outros feitos, logrou, no século XIX, evitar a desintegração do Brasil (De Carvalho, 2006).

Por outros caminhos, parte da *intelligentsia* nacional também elogiou o Estado nacional forte. Oliveira Viana (1956), por exemplo, afirmou que o Estado era o instrumento para controlar as forças anárquicas e centrífugas das elites regionais. Não fosse por um setor público nacional estruturado, grandes proprietários teriam ainda menos incentivos para seguir a lei e beneficiar a população sob seu domínio direto. Outros autores formularam esquemas analíticos que consideravam, porém, que este Estado nacional forte respondia justamente as demandas principais das elites proprietárias. Nesse sentido, Florestan Fernandes (2005) defendeu que a centralização do poder no Rio de Janeiro, a partir de meados da década de 1830, teria possibilitado a continuidade do tráfico negreiro, a despeito das pressões inglesas.

Aqui, preocupa-nos menos entender as diversas tradições políticas no Brasil do que organizar o debate em linhas básicas para ressaltar quais as formas jurídicas, as funções políticas e o tipo de gestão que foram sendo adotados ao longo dos dois séculos de história no Brasil. Partimos do pressuposto de que o papel futuro do Estado está aberto aos resultados da luta política presente, embora condicionado às capacidades e fragilidades dos arranjos instituídos no passado distante e recente.

#### **2.4.1. O Império**

Em comparação à América Espanhola, o processo de independência da América Portuguesa foi marcado pela negociação e relativa continuidade da monarquia (e da dinastia Bragança), da escravidão e do agregado territorial. Embora outorgada, a Constituição 1824 seguia as principais tendências liberais do período. Definiu-se uma monarquia constitucional e hereditária, com Estado unitário e a divisão em quatro



poderes: Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador. Este último, privativo do Imperador, concedia-lhe a competência de livre nomeação dos ministros, devendo supostamente ser empregado para solucionar impasses políticos. O texto constitucional não tratava da escravidão, principal instituição do país. No quesito de direitos políticos, a despeito do voto censitário, o texto era, conforme Murilo de Carvalho (2005, p. 31), extremamente liberal para os padrões da época, permitindo, inclusive, o voto de analfabetos.

Após o processo constitucional, o Império atribuiu como principal tarefa obter o reconhecimento da Independência do Brasil junto à potência da época, a Inglaterra, e sua antiga metrópole, Portugal, o que acabaria ocorrendo em 1825, mediante o pagamento, pelo Brasil, de uma indenização de dois milhões de libras esterlinas a Portugal. Logo depois, em 1827, a Inglaterra logrou renovar seus privilégios tarifários, o que atingiu em cheio as receitas públicas. Conseguiu, ademais, o compromisso brasileiro com o fim do tráfico negreiro, esvaziando um dos pilares da economia de então. Junto das dificuldades com a Guerra da Cisplatina e as disputas sucessórias em Portugal, esse conjunto de tratados minaria a popularidade de D. Pedro I, que abdicaria o trono em 1831 (Cervo; Bueno, 2002).

Se a Independência foi marcada pela relativa continuidade, os anos 1830 ficariam conhecidos pelas revoltas provinciais e sociais, que ameaçaram a unidade territorial, a monarquia e a própria ordem escravocrata. A estabilização dependeu da recentralização do poder no Rio de Janeiro, bem como o uso da força para disciplinar os vários movimentos rebeldes. A partir de então, a família real e as elites regionais, sobretudo do Rio de Janeiro, Bahia e Minas Gerais, hegemonizariam o processo político do Império.

Em 1840, com a coroação de D. Pedro II, o chamado golpe da maioria, dois temas espinhosos se reapresentaram: a questão das tarifas e o tráfico negreiro. Após ter expirado o Tratado de 1827 com a Inglaterra, o Brasil adota tarifas de importações mais elevadas, a Tarifa Alves Branco, o que contribuiu para a aprovação do Bill Aberdeen no Parlamento Britânico, levando à perseguição, em alto mar, de navios negreiros brasileiros. As tensões elevam-se até a invasão das águas territoriais brasileiras pela marinha britânica. A impossibilidade de uma guerra com a potência mundial acabaria convencendo as elites brasileiras a se engajarem na supressão efetiva do tráfico internacional de escravizados, o que finalmente ocorreria a partir da Lei Eusébio de Queiroz (1850).

Já sem ter de administrar a forte pressão britânica, a monarquia brasileira, agora com a capacidade fiscal reforçada (café e tarifas de importação mais elevadas), passará a desempenhar uma política externa mais ousada, buscando definir nossas fronteiras e projetar nossos interesses nos países vizinhos. Contudo, os interesses divergentes das nações independentes resultariam na Guerra do Paraguai (1864-1870), que consumiria preciosos recursos financeiros e humanos do país. Enquanto isso, a Guerra da Secção norte-americana recolocava a questão da escravidão na agenda política do dia, sobretudo com a demanda crescente por mão de obra devido à expansão da lavoura cafeeira e à oferta inelástica por conta do fim do tráfico de escravizados. Se os produtores tradicionais do Vale do Paraíba resistiam ao fim do trabalho compulsório, os produtores do oeste paulista adotaram estratégia mais pragmática e, com apoio do governo provincial, lograram, sobretudo a partir de meados dos anos 1880, iniciar a transição para o trabalho livre.

Se o fim do tráfico de escravizados – ao menos para inglês ver –, foi uma das principais razões para a abdicação de D. Pedro I, a abolição de 1888 erodiria as bases de apoio de D. Pedro II e do Império como um todo. O golpe militar que proclamou a República no ano seguinte mostraria, no mínimo, que o estamento burocrático estava sujeito ao apoio e à oposição dos principais grupos sociais.

Embora regido por uma Constituição, pode-se dizer que prevaleceu, durante o Império, um modelo de gestão pública patrimonial, pré-moderno, com o aparelho do Estado funcionando como uma extensão do poder do soberano e sua corte, de modo que os “servidores” possuem *status* de nobreza real. Assim, a coisa pública não seria diferenciada da esfera privada. Embora houvesse separação dos poderes, o Poder Moderador garantia a última palavra ao soberano.

A despeito dessas limitações, é neste período, e mesmo antes já com a vinda da Corte em 1808, que o aparelho estatal tomou forma. O Estado se manifesta como símbolo, força legítima e embrião de espaço econômico-jurídico unificado. Na invenção do espírito da nação, assinala-se a criação da Academia Imperial de Belas Artes (1816), responsável pelas características básicas de nossa bandeira, e da Imprensa Nacional (1808), bem como os esforços para a nacionalização das elites, com a criação das Faculdades de Direito do Recife e de São Paulo (1827) e do Colégio Dom Pedro II no Rio de Janeiro (1837). Na construção da ordem, podemos mencionar a estruturação do aparato de justiça e segurança, com a criação da Guarda Nacional (1831) e o estabelecimento de corpos policiais, além da nacionalização das forças armadas (no caso do Exército, sobretudo com

a Guerra do Paraguai). Por fim, o desenho de uma ordem jurídico-econômica, dar-se-á com a estruturação de tarifas de importação (1843); a criação do Tesouro Nacional (1831); o estabelecimento de um setor bancário nacional, com a criação do Banco do Brasil (em 1808 ou 1851) e a Caixa Econômica da Corte (em 1861); a reorganização e nacionalização dos serviços postais; e a Lei de Terras (1850).

#### **2.4.2 A Primeira República**

Ao menos no plano discursivo, a República queria ser diferente dos quase 70 anos de Império. O Brasil finalmente aproximava-se da tradição republicana, sobretudo de raiz norte-americana. De acordo com a Constituição de 1891, os Estados Unidos do Brasil tornavam-se uma república federalista, com amplos poderes concedidos aos estados. Não haveria mais espaço para resquícios absolutistas, como o Poder Moderador, e o Brasil passaria a contar apenas com os três poderes da democracia. No que concerne à participação política, porém, quase nada foi feito para ampliar o corpo de eleitores. Seguindo lei aprovada ainda no Império, em 1881, a Constituição republicana, embora tenha acabado com o voto censitário, impediu o voto dos analfabetos, o que acabaria por limitar a participação política para cerca de 5% da população, já no final do período (DE CARVALHO, 2005 p. 40).

As tarefas mais urgentes para o governo republicano seria obter a estabilidade do novo regime, ameaçado por revoltas diversas, bem como facilitar a transição do trabalho compulsório para o trabalho livre, o que exigia a criação de novos instrumentos de política econômica e uma política de crédito mais ampla, tendo em conta as necessidades de liquidez por parte dos produtores rurais. O fracasso da política de crédito de Rui Barbosa, que buscava prover liquidez aos agricultores e impulsionar o processo de industrialização, deveu-se não apenas à especulação gerada, como também à crise forte internacional do período, que causou a reversão dos fluxos de capitais e posteriormente a queda no preço do café (FRANCO, 1990).

Consolidada a República na virada do século, os governos sucessivos, controlados sobretudo pelos cafeicultores paulistas<sup>60</sup>, adotaram uma política de austeridade, com vistas a recuperar e ampliar o crédito externo, como ilustra o famoso *funding loan* de Campos Sales. Em ambiente externo já turvado por crises financeiras recorrentes e

---

<sup>60</sup> A elite mineira teria grande poder no que se convencionou chamar de República Café com Leite.

disputas geopolíticas, os governos, seja de São Paulo ou federal, também decidiram recorrer a esquemas de estabilização cambial, bem como valorização e controle da produção do café para tentar preservar o preço da principal fonte de divisa do país (NETO, 1981). Assim como no Império, buscou-se ampliar a infraestrutura exportadora, sobretudo por meio da atração de investimentos privados para a modernização e construção de portos e ferrovias. Além de aumentar a competitividade das exportações e integração nacional, tratava-se ainda de uma forma de incorporar novas terras ao complexo produtivo, ainda que frequentemente gerasse conflitos com populações tradicionais (indígenas, quilombolas etc.).

O Estado também consolidou a atuação em setores que já tinha participação, como o setor bancário, sobretudo com a estatização do Banco do Brasil (1905<sup>61</sup>) e a criação de bancos provinciais (como o Banespa, em 1909); e a ampliação e diversificação do setor educacional (criação da Escola Superior de Agricultura de São Paulo, em 1901, e da Universidade do Brasil, em 1920). Também se arriscou por novas veredas, como as questões sociais e da saúde pública, embora a abordagem fosse ainda conservadora, tratando demandas sociais como caso de polícia.

Em 1900, o estabelecimento do Instituto Soroterápico Federal e de sua ousada política de vacinação desembocaria na Revolta da Vacina dois anos mais tarde. Já a greve geral de 1917, que ocasionou primeiramente uma resposta autoritária do governo de São Paulo, acabaria por gerar as condições para a aprovação da primeira lei previdenciária do país em 1923<sup>62</sup>. O mesmo processo inflacionário que ajudou a fomentar o movimento grevista, levou os parlamentares a autorizarem à administração pública o aumento dos preços dos gêneros de primeira necessidade.

Excetuada a novidade trazida pela regulação do preço de seu principal produto de exportação, que exigiu extensa regulação financeira, cambial e de estoques, os objetivos estatais permaneceram, de maneira geral, limitados, muito próximo do que foram durante o Império: a definição das fronteiras, o controle da ordem interna, o serviço da dívida externa, a atração de investimentos para a infraestrutura e, posteriormente, alguma preocupação autoritária com emergentes questões socioeconômicas. Na saúde e educação, o foco ainda era a reprodução física e espiritual das elites, com pouco foco na

---

<sup>61</sup> Em 1920, foi criada a Carteira de Emissões e Redesconto do Banco do Brasil, embrião do Banco Central.

<sup>62</sup> A lei foi proposta por Eloy Chaves, parlamentar que fora secretário de Segurança Pública de São Paulo em 1917.

massificação da educação básica, conforme observado em outros países latino-americanos, como Argentina e Uruguai.

Não era apenas no que se refere às tarefas do Estado e ao modelo de desenvolvimento adotado que o Império e a Primeira República coincidiam. Apesar do mencionado desejo de ruptura dos grupos republicanos, a gestão pública também foi marcada pela prevalência do modelo patrimonialista. A personalidade e a influência política ainda prevaleciam, e a descentralização das atribuições estatais deveu, de modo geral, ter dificultado a adoção de estratégias racionais-legais de gestão pública.

Segundo Maia (2021), se havia concursos para habilitação de candidato, conforme prática difundida ainda no Império, era também comum a nomeação por indicações. Ademais, segue o autor (2021, p. 668), “a aprovação no concurso não garantia ou sequer criava obrigação legal de nomeação pelo órgão público”. O concurso apenas habilitava o candidato, mas era comum que fossem nomeados apenas alguns aprovados, geralmente fruto de indicações ou recomendações, independentemente da ordem de classificação do concurso. Um expediente frequente era o envio de cartas escritas pelos candidatos, ou por pessoas de influência a seu pedido, solicitando a autoridades a nomeação depois de conquistada uma aprovação em concurso.

De todo modo, não podemos deixar de assinalar que havia uma efetiva preocupação republicana com a transparência e o zelo com a coisa pública. Logo no início do período republicano, iniciativas concretas foram tomadas nessa direção, como a criação da Consultoria-Geral da República (CGR), antecessora da Advocacia-Geral da União, e do Tribunal de Contas da União (TCU).

Contudo, eram insuficientes. Havia, ainda, crescente insatisfação popular com a corrupção e o nepotismo. De um lado, militares de média patente queixavam-se cada vez mais alto das perspectivas de suas carreiras e do atraso do país; de outro, os republicanos paulistas, como bem mostra a imposição da candidatura de Júlio Prestes nas eleições de 1930, distanciavam-se de seus aliados mineiros, que consideravam ainda presas a práticas políticas pouco transparentes. Junto da crise de 1929, a agitação tenentista e a aliança entre Rio Grande do Sul e Minas Gerais formariam o pano de fundo para a Revolução de 1930.

#### **2.4.3 A Revolução de 1930 e o Estado desenvolvimentista**

Com a Revolução de 1930, o Estado brasileiro entrará em sua fase moderna. Como afirmou Oliveira (2003), trata-se da revolução burguesa no Brasil. O Estado desenvolvimentista durou seis longas décadas, período de grande instabilidade, no qual tivemos uma Guerra Civil e quatro Constituições, sendo duas democráticas (1934 e 1946) e duas autoritárias (1937 e 1967). Naturalmente, durante os períodos autoritários, a independência, e mesmo o funcionamento, do judiciário e legislativo estava ameaçada<sup>63</sup>. Ainda que o país permanecesse nominalmente uma Federação, o poder, na prática, deslocou-se para o Rio de Janeiro e, posteriormente, para Brasília. Tal reorganização do poder político deu-se não apenas pela contenção das oligarquias regionais, como também pela nacionalização de várias decisões tomadas em âmbito internacional. Eram tempos de rompimento da ordem global centrada no poderio inglês e na emergência de diferentes tons de nacionalismo.

Em termos concretos, o período desenvolvimentista marcou a derrota do projeto de poder paulista, que, de principal Estado governista, passou à posição de principal opositor. É digno de destaque que, entre 1930 e 1995, houve apenas um presidente com base política em São Paulo, tendo permanecido no poder por escassos oito meses<sup>64</sup>. De certa maneira, reproduzindo a aliança vitoriosa da Revolução de 1930, o período foi dominado por políticos gaúchos, militares (muitos dos quais eram do Rio Grande do Sul), além de importante ascendência mineira.

Com relação aos direitos eleitorais, verificou-se, pela primeira vez, expansão significativa do voto desde 1881. Ainda que os analfabetos continuassem impedidos de votar, a difusão do ensino junto da extensão do voto às mulheres (1932) permitiu o aumento do número de eleitores, que, em 1962, chegou a 26% da população. O código eleitoral, ademais, estabeleceu o voto secreto e a justiça eleitoral, inovações que contribuiriam para a realização de eleições progressivamente mais limpas e seguras, afastadas das pressões do poder político e econômico. Contudo, o direito ao voto teve pouco (ditadura militar) ou nenhum valor (Estado Novo) durante os frequentes períodos autoritários.

A primeira tarefa de Getúlio Vargas era estabilizar a atividade econômica e garantir a sobrevivência política do novo regime, o que só aconteceria após a vitória sobre São Paulo na Revolução Constitucionalista em 1932. O Estado não só teve de se fiar em

---

<sup>63</sup> No Estado Novo, o Legislativo foi fechado durante todo o período da ditadura.

<sup>64</sup> Entre 1889 e 1930, podem-se contar quatro presidentes paulistas, além de dois eleitos que não tomaram posse, um por morte e outro por golpe.

mecanismos nacionais para financiar a defesa do preço do café – uma vez que já não havia fluxos internacionais de capitais –, como desenvolveu políticas de diversificação da produção, o que, num país agrícola, beneficiaria também outras elites regionais. Diversificar a produção era também apoiar a indústria, que logo assumiu a condição de setor líder da economia, cuja expansão passou a reclamar crescente intervenção governamental. Do ponto de vista social, o governo despenderia atenção imediata à questão trabalhista, sobretudo para as áreas urbanas, como bem mostra a Consolidação das Leis Trabalhistas, de 1943. Também ampliaria, de maneira significativa, seu raio de ação nas áreas de saúde, educação e desenvolvimento tecnológico.

Para Santos (2006, p. 15), ao dar uma existência material ao Estado, com significado real na vida da sociedade, a Era Vargas inaugurou os fundamentos institucionais de um Estado Moderno, para além de sua existência jurídica anterior. Naturalmente, a literatura da gestão pública acaba associando o período varguista com a implementação no Brasil do modelo organizacional burocrático weberiano. Cabe destacar, nesse sentido, a criação do Departamento de Administração do Serviço Público, em 1938, que ficou responsável por produzir quadros administrativos competentes e introduzir o mérito no ingresso e progressão funcional dos empregados públicos (Santos, 2006, p. 24).

O Estado não se tornou apenas mais profissional, impessoal e burocratizado. O setor público no Brasil cresceu, assumiu novas formas e funções. Em termos mais específicos, a industrialização e o processo de desenvolvimento exigiram o fortalecimento de antigos órgãos e o estabelecimento de novas instituições e empresas públicas. A defesa do café exigiu papel ativo do Banco do Brasil para a expansão do crédito, bem como a criação do Conselho Nacional do Café, ainda em 1931. Já o atendimento das outras lavouras (e das outras oligarquias) demandaria medidas diversas, como a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool e do Instituto Nacional do Mate, além do apoio à abertura de novas fronteiras agrícolas, como ficaria claro com o apoio federal à nova marcha brasileira para o oeste.

No comércio exterior, verificou-se, além de desvalorização cambial inicial, imposição de tarifas protecionistas, racionamento do câmbio em favor de determinadas operações ou taxas múltiplas de câmbio, imposições de medidas administrativas, controles de capitais, subsídios para as exportações, isto é, uma miríade de medidas, que, de maneira geral, porém não unívoca, eram empregadas para favorecer o aprofundamento do processo de industrialização. Na ausência de um Banco Central, criado apenas em

1964, o Banco do Brasil acabava atuando como autoridade monetária (Sumoc, a partir de 1945) e como regulador do comércio exterior brasileiro.

Devido à debilidade do setor privado brasileiro, da timidez de fluxos internacionais de capital no entre guerras e da ideologia do período, o Estado foi assumindo funções diretas de produção, sobretudo em setores que exigiam grande mobilização de capital e *expertise* técnica. Foi assim com a Companhia Siderúrgica Nacional (1941), o Vale do Rio Doce (1942), a Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (1945), a Petrobras (1954), a Furnas (1956), a Eletrobras (1960) e a Embratel (1961). Para financiar e planejar esses investimentos de longa maturação, o BNDES foi criado em 1952.

Nos anos 1960, o esgotamento do modelo de substituição de importações, a perceptível crise na agricultura brasileira e o aumento da inflação levaram a novas formas de intervenção na economia. Ainda durante o governo democrático de João Goulart, tentou-se avançar com a reforma e modernização agrária (Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963), o aperfeiçoamento da planificação governamental (Ministério do Planejamento, Plano Trienal) e o controle de preços (Sunab e Cade, ambos de 1962).

Sem os mesmos constrangimentos políticos, a ditadura militar reorganizou, por um lado, os instrumentos de intervenção estatal e, por outro, estabeleceu novas instituições para apoiar a modernização da agricultura. Além disso, os mecanismos fiscais e monetários foram aperfeiçoados com a criação da Receita Federal (1968), a fim de fortalecer a arrecadação, e do Banco Central (1964), para controlar a inflação. No âmbito do crédito, também se estabeleceu novas instituições financeiras, como o BNH, e se deu ampla latitude, sobretudo a partir de 1967, para os outros bancos públicos. Com a adoção do chamado “realismo tarifário”, as empresas estatais ampliaram de forma significativa seus investimentos ao construir empreendimentos que até hoje são significativos para o parque produtivo e para a segurança energética brasileira. Foram criadas, ademais, novas estatais, como a Embraer (1969) e a Infraero (1973).

Na agricultura, os militares estabeleceram o Incra (1970), que deveria ter promovido a reforma agrária conforme os princípios da Aliança para o Progresso. Se os avanços foram tímidos, a modernização conservadora no setor rural ocorreu de forma acelerada, sobretudo após a expansão dos direitos trabalhistas ao campo (ainda no período democrático), a expansão do crédito e a criação da Embrapa (1973).

Assim como nos países desenvolvidos, a implantação de uma burocracia weberiana também esteve associada à expansão de um Estado de bem-estar social, ainda



que em estágio embrionário. A existência material do Estado tinha uma face mais visível para a sociedade, com a implementação dos direitos trabalhistas e previdenciários. Prioridade desde o princípio da era Vargas, como bem ilustra a criação do Ministério do Trabalho em 1932, a expansão dos direitos trabalhistas, da justiça do trabalho, da organização sindical e dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), os quais mudariam definitivamente a relação dos cidadãos com o Estado, além de trazer consequências de longo prazo para a cena política brasileira. Apesar do caráter excludente da ditadura militar, o estabelecimento do INPS (1966), a expansão da previdência para os trabalhadores rurais (previsto em 1963 e implementado nas décadas seguintes) e a própria expansão do emprego formal, impulsionado pelo crescimento da economia, aumentariam a relação direta entre o Estado e seus cidadãos.

Outra face visível do Estado desenvolvimentista foi seu crescente envolvimento com a educação e a saúde da população. O Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, estabelecido logo após a Revolução de 1930, tornou-se essencial para os avanços observados no período. Embora o Brasil devesse ter, de fato, investido mais na educação básica, os resultados observados entre 1940 e 1991 – queda de 40 pontos percentuais no analfabetismo, de 61% para 24% - são muito mais positivos do que aqueles verificados no final do Império (quando não houve redução) e o início da República (recoo apenas discreto entre 1890 e 1920)<sup>65</sup>. No ensino superior, os avanços foram mais pronunciados, sobretudo com a criação de novas universidades e institutos de pesquisa (e aqui os militares tiveram papel de destaque), bem como de instituições que se ocupariam em financiar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico do país, como a Capes e o CNPq, ambos de 1951.

A saúde, apesar do mencionado envolvimento estatal anterior, torna-se, a partir de 1930, questão efetivamente nacional. Os IAPs concederam assistência médica para seus associados, tendo um aumento da rede hospitalar conforme a urbanização e o emprego formal foram sendo expandidos. No entanto, para a população rural e os trabalhadores sem vínculo formal, a assistência médica dependerá dos hospitais filantrópicos e das baixas dotações orçamentárias destinadas ao setor. A cidadania restringida cobrou seu preço. No auge do milagre econômico, em 1970, o Brasil passou a enfrentar o maior surto

---

<sup>65</sup> A este respeito ver: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/33495-em-150-anos-conheca-a-historia-que-o-censo-conta>. Acesso em: 26 jan. 2024.

de meningite de sua história<sup>66</sup>, juntamente aos gargalos crescentes no atendimento médico de uma população cada vez mais urbanizada. Em tal contexto, o movimento sanitarista brasileiro pressionaria por mudanças profundas no setor.

No início dos anos 1980, o Estado brasileiro era caracterizado, de um lado, por controlar direta ou indiretamente boa parte do aparato produtivo e financeiro brasileiro, além de ser responsável pelos grandes projetos de infraestrutura. De outro lado, os gastos fiscais e a arrecadação de impostos não eram das mais elevados. A crise da dívida externa e a abertura política dos anos 1980 trouxeram pressões por mudanças radicais no papel do Estado. Num cenário internacional crescentemente hostil à presença do Estado na economia, a estatização da dívida externa, tão bem explicada por Cruz (1999), contribuiriam para o processo de privatização das empresas públicas. Ademais, a emergência de um Brasil urbano e industrializado traria pressões por serviços públicos e seguridade social mais generosos, ainda mais num contexto de crise econômica.

## **2.4.4 A Nova República**

### **2.4.4.1 O social-liberalismo (1988-2002)**

Conforme queria o ditador Ernesto Geisel, a abertura política a partir de meados dos anos 1970 foi lenta, segura e gradual. A despeito da crise econômica, a duração dos mandatos definida pela ditadura foi respeitada e, após a derrota do movimento das Diretas Já, a primeira eleição de um civil foi realizada de modo indireto pelo Congresso Nacional. De toda forma, a Constituição de 1988 avançou os sonhos mais modernos de desenvolvimento, garantindo soberania nacional, proteção social e democracia. Em termos de direitos ao voto, a Carta finalmente conferiu direitos políticos aos analfabetos e, de maneira inovadora, aos jovens de 16 e 17 anos. De acordo com Murilo de Carvalho (2005), essa mudança possibilitou aumento imediato de 25 pontos percentuais na proporção de eleitores sobre a população.

No campo político, cabe destacar a relativa descentralização do poder da União frente aos outros entes federativos, com estados e municípios ganhando importância, sobretudo para a execução de políticas sociais. No que se refere à separação dos poderes, o texto constitucional, assim como em 1946, previu a independência e a harmonia entre

---

<sup>66</sup> <https://portal.fiocruz.br/noticia/menor-surto-de-meningite-do-pais-na-decada-de-1970-foi-marcado-pela-desinformacao>. Acesso em: 20 out. 2023.

os três poderes. Contudo, diferentemente de 1946, quando o Legislativo emergiu particularmente prestigiado, a constituinte empoderou as instituições do sistema de justiça<sup>67</sup>.

A despeito das expectativas geradas pela Constituição Cidadã, o Estado tinha diante de si uma tarefa mais imediata: controlar a inflação e retomar o crescimento da economia. Após breve ensaio de um neoliberalismo radical no período Collor, o país estabiliza-se por meio do Plano Real, que previa extensa abertura, desregulamentação, privatização das atividades econômicas e não se oporia à ampliação dos gastos sociais. No final dos anos 1990, quando a valorização cambial cobrou seu preço, o governo embarcou num extenso programa de ajuste fiscal. A despeito de seus impactos sobre o bem-estar da população (emprego, por exemplo), as políticas sociais não foram desestruturadas. Pelo contrário. O ajuste foi realizado sobretudo via aumento de impostos, que, até mesmo pelas vinculações orçamentárias constitucionais<sup>68</sup>, trazia a expansão dos gastos sociais.

O aparato estatal passou, também, por profundas mudanças, como a descentralização abertura e privatização. De fato, foram alienadas diversas empresas estatais no período, tais como: Companhia Siderúrgica Nacional, Usiminas, Vale do Rio Doce, todo o sistema Telebrás, os bancos públicos estaduais, as companhias de distribuição de energia elétrica e parte das geradoras. Outros setores, cujo governo não logrou privatizar totalmente, foram submetidos a profundas reformas, como os setores de petróleo, que teve monopólio da Petrobras abolido, e o de energia elétrica, submetido a novas regras de mercado.

Ainda que não tenha sido possível implementar todo o projeto reformista, avançou-se na privatização, desregulamentação e abertura da economia brasileira. Estabeleceu-se uma nova postura frente ao protecionismo, com aberturas unilaterais do mercado interno e liberalização crescente dos fluxos de capitais. Em uma das maiores inovações, foram criadas agências independentes de regulação, mitigando, assim, os riscos de interferências políticas na regulação dos setores recentemente reformados ou privatizados, que, no entanto, exibiam tendências claramente monopolistas.

---

<sup>67</sup> Cabe notar, a esse respeito, que, em 1988, o Executivo lograria manter o poder de publicar medidas provisórias, competência implementada durante a ditadura militar.

<sup>68</sup> Cabe mencionar que, desde 1994, vige a Desvinculação dos Recursos da União, que, com mudanças, permite desvincular parcela dos recursos carimbados da União.

Esse projeto, assinala-se, foi liderado pela emergente elite financeira sediada em São Paulo. A propósito, cabe apontar que, durante a Nova República, assiste-se à retomada da hegemonia política por parte das elites políticas do Estado de São Paulo, sobretudo no período entre 1994 e 2010<sup>69</sup>.

#### **2.4.4.2 O social-desenvolvimentismo (2003-2014)**

Embora São Paulo tenha recuperado a hegemonia política, desta vez as elites políticas estaduais eram menos coesas, havendo, no mínimo, dois projetos diferentes. Os partidos PT e PSDB, ambos com origem no Estado, polarizaram seis eleições presidenciais. Na esteira de crises cambiais seguidas e uma crise energética, o PT chega ao poder em 2003, trazendo consigo uma visão crítica das reformas neoliberais dos anos 1990.

Após ajustes nos anos iniciais, o governo passaria a apostar crescentemente na ampliação do papel do Estado para formular e executar políticas e para acelerar o crescimento econômico (PAC). Entre 2004 e 2014, tem-se o período que o então ministro da Fazenda Guido Mantega (2006-2014) chamaria de “social-desenvolvimentismo”, que, como assinalado, conciliaria crescimento econômico, aumento de gastos sociais, além de inflação e dívida pública sob controle.

Do ponto de vista do aparato estatal, o período de 2003 a 2014 é marcado por essa multiplicidade de iniciativas, como a continuidade e o incentivo pragmático ao aprofundamento de reformas pró-mercado, sem descuidar-se do fortalecimento da autoridade estatal. Assim, podemos entender, de um lado, o fortalecimento das organizações sociais na área da saúde, o lançamento de programas como o ProUni e a implementação das parcerias público-privada e, de outro, a contratação e valorização salarial de servidores públicos, o fortalecimento das empresas estatais e a criação de novas entidades públicas.

A respeito das empresas estatais, é interessante notar que não só o processo de privatização foi praticamente descontinuado, como houve ampliação do raio de ação das empresas ainda sob controle federal. Foi assim durante a construção das hidroelétricas do Madeira e no Tapajós com participação significativa da Eletrobras, ou com a participação privilegiada da Petrobras na exploração de petróleo no Pré-Sal. O BNDES, que, nos anos

---

<sup>69</sup> Nas nove eleições presidenciais realizadas desde 1989, cinco foram vencidas por candidatos de São Paulo. Ademais, só presidentes de São Paulo completaram seus mandatos e foram reeleitos.

1990, havia se especializado no processo de desestatização e compra de carteira de ações, voltou a financiar com força os crescentes investimentos públicos e privados. Vale mencionar, inclusive, a preocupação das velhas (Petrobras) e novas estatais (Ceitec) em desenvolver setores estratégicos, como a indústria naval e a produção de chips.

A agenda social foi priorizada neste período. O INSS não apenas acompanhou o aumento exponencial no número de benefícios pagos, que aumentou de 200 mil em 1945 para 37,5 milhões em 2023, como também expandiu a cobertura previdenciária dos trabalhadores da ativa, que passou de 50% para 65% entre 2004 e 2015 (Ansiliero; Constanzi; Cifuentes, 2021, p. 29-32). Também foi aprofundada a política de valorização do salário mínimo, que, de acordo com o Ipeadata<sup>70</sup>, passou, em termos reais, de R\$ 683, em 2002, para R\$ 1.252, em 2016. Por fim, na maior inovação institucional do período, foi estabelecido o Programa Bolsa Família, iniciativa que consolidou e ampliou significativamente os programas de transferência de renda. Em 2015, o Bolsa Família beneficiava cerca de 14 milhões de famílias (Paiva; Souza; Nunes, 2020).

Tanto a educação como a saúde viram seus orçamentos ganharem aportes significativos. Entre 2003 e 2014, a educação básica viu os gastos por estudantes aumentarem consideravelmente, enquanto se ampliava significativamente o acesso ao ensino médio. Já no nível superior, além do Prouni, o governo investiu pesadamente na expansão de universidades e institutos federais, bem como no fortalecimento da pós-graduação, com a multiplicação de bolsas de mestrado e doutorado. Na saúde, o gasto público saiu de R\$ 121 para R\$ 265 bilhões de 2003 para 2014 (Piola; Benevides; Vieira, 2018, p. 13).

#### **2.4.4.3 O ultraliberalismo (2016-2022)**

A crise de 2015 e 2016 trouxe de volta, para o centro do governo, o liberalismo dos anos 1990, desta vez sem o tempero social da Constituição Cidadã. Se Roberto Schwarz (2012) havia cunhado o termo “as ideias fora de lugar” para descrever a contradição entre liberalismo e escravidão no Brasil do século XIX, poderíamos falar neste período nas “ideias fora de seu tempo” para descrever a agenda ultraliberal implementada entre 2016 e 2022.

---

<sup>70</sup> Vide: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>.

Após a crise de 2008, as ideias neoliberais entraram em recessão no mundo todo, inclusive nos países centrais. Como assinalamos no capítulo 1, seu retorno triunfal entre meados de 2010 e 2012 foi logo abandonado diante dos riscos que estavam exacerbando e dos falsos fantasmas que alardeavam (retorno frustrado da inflação). Mesmo a nova direita americana e europeia, ao contrário da brasileira, estava preocupada em regular os mercados, seja o mercado de trabalho (por meio do controle da imigração) ou o mercado externo (pelo aumento do protecionismo ou a adoção do princípio da precaução nas negociações comerciais), e conter as novas ameaças à sua liderança, vindas de Moscou ou de Pequim.

No Brasil, contudo, o “neoliberalismo raiz” ganhou, talvez pela primeira vez, densidade eleitoral. Os governos lograram desregular o mercado de trabalho, reformar de maneira profunda a previdência social, enfraquecer os sindicatos, esvaziar os estoques de alimentos da Conab, reduzir os desembolsos do BNDES e direcionar o Cade para coibir a ação da Petrobras, que, por sua vez, passou a definir seu preço com bases em flutuações no valor internacional do barril de petróleo, beneficiando os importadores e as refinarias menos eficazes às custas do consumidor brasileiro.

O processo de privatização voltou, aliás, com força. A Petrobras permaneceu sob controle governamental, mas se desfez de vários ativos estratégicos. A Eletrobras, por sua vez, foi privatizada por meio de processo contestado judicialmente (vide capítulo 5). Ademais, o governo vendeu sua participação minoritária na Vale, e teve seu capital diluído no Instituto de Resseguros, que, logo depois, foi vítima de fraude que quase o levou à falência<sup>71</sup>.

Iniciada ainda nas administrações do PT, a alienação dos ativos aeroportuários teve continuidade, porém com sensíveis diferenças. Se, no modelo anterior, a Infraero mantinha participação relevante nos aeroportos, os quais receberiam aportes significativos de investidores privados, a partir da virada ultraliberal, não só a Infraero saía de cena completamente, como aeroportos lucrativos com pouca capacidade de expansão (Congonhas, por exemplo) também foram vendidos.

A reforma do Estado não parou por aí. O Banco Central tornou-se independente. Em 2016, a aprovação do Teto de Gasto desfigurou a Constituição de 1988. Trata-se de emenda constitucional para limitar, por 20 anos, a variação do gasto público à inflação do ano anterior. A ideia era, seguindo os princípios do economista Alberto Alesina

---

<sup>71</sup> A este respeito ver: <https://exame.com/negocios/apos-fraudes-irb-tem-prejuizo-de-r-15-bi-2021-vai-ser-melhor>.

(2020), fazer um ajuste fiscal apenas pelo lado das despesas. Em teoria, o Teto implicaria redução das despesas reais per capita com educação, saúde e previdência, bem como retração significativa da relação despesa primária e PIB.

Na prática, a relação despesa primária e PIB comportou-se de maneira um pouco diferente, tendo em conta a lenta evolução do PIB, em decorrência de uma demanda agregada quase sempre deprimida, e a eclosão da pandemia da Covid-19, que exigiu grande expansão dos gastos públicos. Não obstante o completo despreparo governamental para enfrentar os riscos da pandemia – na verdade, o governo trabalhou muitas vezes para reduzir a eficácia das medidas indicadas pela maioria esmagadora da comunidade científica –, foi necessário trazer o Estado de volta e estabelecer programas inovadores. Se de um lado o Banco Central baixou os juros de maneira recorde e até criou uma espécie de *quantitative easing*, o Tesouro, por iniciativa da oposição, por outro, estabeleceu um auxílio emergencial generoso.

Passado o período mais crítico, o governo seguiu em sua agenda de estender as regras de mercado para os destituídos e conceder garantias legais aos capitalistas. No caso dos servidores, além da reforma previdenciária draconiana, houve quase nenhuma reposição de mão de obra nem qualquer aumento salarial a partir de 2019. Como o próprio Ministro da Fazenda, Paulo Guedes, chegou a comentar em reunião ministerial de 22 de abril de 2020, a proposta de suspender por dois anos os reajustes salariais de servidores públicos era uma “granada” colocada pelo governo “no bolso do inimigo”<sup>72</sup>.

De fato, entre 2019 e 2022, os gastos com o funcionalismo federal reduziram-se significativamente, alcançado 3,4% do PIB, o menor valor da série histórica desde 2008<sup>73</sup>. Sua proposta de reforma administrativa, que não chegou a ser aprovada, aprofundava mecanismos de mercado no setor público, além de fomentar a fragilização das carreiras públicas e a redução dos serviços estatais. Comparada à reforma dos anos 1990, a PEC 32/2020 não poupava as prerrogativas nem do núcleo duro do aparato estatal, as chamadas “carreiras típicas de Estado”.

No final de 2022, o Estado brasileiro chega com baixa capacidade fiscal, política e institucional para intervir na economia, seja para regular ou fomentar atividades mais promissoras, seja para transformá-la diretamente. Mesmo as instituições e as empresas

---

<sup>72</sup> <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/suspensao-de-reajuste-de-servidores-e-granada-no-bolso-do-inimigo-diz-guedes-em-reuniao.ghtml>

<sup>73</sup> A este respeito, ver: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/08/salario-de-servidor-custa-89-do-pib-juizes-e-advogados-turbinam-gastos.shtml>

que permaneceram sob controle direto do Estado – Petrobras, Bacen, Conab, Cade –, estas obedecem a um novo conjunto de regras, que costumam desestimular, quando não proibir, qualquer intervenção política. Do ponto de vista social, o arcabouço das políticas sociais continuou de pé, apesar do subfinanciamento, da degradação dos serviços e da limitação de certos direitos. Como legado da pandemia, os programas de assistência social foram permanentemente ampliados tendo em conta seus efeitos potenciais sobre o eleitorado e a situação dos trabalhadores urbanos informais.

As agências públicas, por fim, têm mostrado extrema resiliência e profissionalismo em tempos de crise. Foi assim com todo o aparato estatal, que respondeu de maneira exemplar as crescentes demandas da cidadania durante a pandemia. Cabe, no entanto, uma reflexão para saber até que ponto a resiliência do Estado brasileiro é um resultado de algum tipo de planejamento ou apenas a consequência de medidas tomadas no passado com outros objetivos. Diante do recente ataque ao Estado, será necessário reconstruí-lo, mas aperfeiçoando-o, para que esteja apto não só para responder aos desafios do desenvolvimento, como também para enfrentar os riscos globais.

## **2.5 Considerações finais: o Brasil e os riscos globais**

Ao longo deste capítulo, vimos que o Estado brasileiro desenvolveu, sobretudo a partir da década de 1930, capacidades para fomentar e diversificar suas forças produtivas, bem como para criar uma rede de proteção social para sua população. Em ambos os casos, a tarefa não foi concluída. A despeito de inegáveis avanços, o Brasil segue sendo um país subdesenvolvido, (des)industrializado, com visíveis problemas sociais. Nos últimos anos, engatamos a marcha ré, tendo sido verificada degradação da governança e da capacidade de ação estatal em inúmeras áreas.

A retomada do papel do Estado, porém, não se justifica apenas pelos imperativos do desenvolvimento socioeconômico. A eclosão de riscos globais impõe também a necessidade de tornar o Estado mais resiliente a choques e crises oriundas dos riscos globais. A própria construção dessas resiliências – produtivas, financeiras, tecnológicas, sociais e financeira - redefinem estratégias de desenvolvimento e a própria lógica da ação estatal. Assim, um novo pacote de investimentos com vista a dinamizar a economia não deve olhar apenas para seus impactos sobre a produtividade, o produto ou o emprego, pois é preciso colocar a transição ecológica no centro de qualquer nova estratégia de desenvolvimento.



A mesma tendência é observada na área da saúde. Trata-se, atualmente, de não apenas ampliar e melhorar o atendimento do SUS, mas também de fortalecer o Complexo Econômico Industrial da Saúde. Governos anteriores já haviam chamado a atenção para a importância do tema, e, como já havia alertado em trabalho anterior (2018), não só a necessidade de gerar empregos e desenvolver novas tecnologias, mas também observar o fato de que o risco sanitário e as disputas geopolíticas demandam que o setor receba tratamento estratégico.

Após a eclosão da pandemia da Covid-19, a fragilidade das “cadeias longas de produção” tornou-se patente. Se uma política para o setor deve insistir em custo e produtividade, estas não podem ser mais as únicas variáveis da equação, que devem incorporar termos, como reservas estratégicas, abastecimento nacional e resiliência.

Na área da educação, também se verifica a necessidade de concluir os desafios da primeira modernidade, a saber: aumentar a qualidade de ensino, fortalecer a universalização do acesso à educação básica, universalizar o acesso ao ensino médio e técnico, além de ampliar significativamente o acesso ao ensino superior. Não é possível, porém, que o sistema educacional ignore as mudanças trazidas pela economia digital, portadoras de amplas oportunidades, mas também de alguns riscos significativos.

Em relação às políticas de seguridade e assistência social, não basta apenas reconstruir o que foi desfeito nos últimos anos e voltar a melhorar o atendimento. Se, de fato, as filas no INSS e as fraudes no Auxílio Brasil exigem medidas administrativas imediatas, as mudanças no mundo de trabalho e os eventos climáticos extremos demandarão novas formas de estruturar a previdência e a assistência social. Tragédias ambientais cada vez mais frequentes e imprevisíveis atestam a necessidade do estabelecimento de tipo específico de assistência social, assim como demonstram a necessidade de crescentes investimentos para construir e/ou fortalecer a resiliência das infraestruturas urbanas.

Nesse sentido, a mudança do clima, o desmatamento e os eventos climáticos extremos colocaram a pauta ambiental não apenas no centro da agenda política nacional, como também a tornaram transversal. A reconstrução da governança ambiental ganhou *status* de prioridade nacional, mas talvez ainda mais interessante é que a pauta ambiental passou a estruturar todas as políticas de todos os outros setores. Se analisarmos a recente trajetória econômica brasileira, perceberemos que os indicadores macroeconômicos foram impactados diretamente nos últimos anos devido a crises ambientais. Um exemplo foi a crise energética de 2021, que, em decorrência de inédita estiagem, levou à disparada

dos preços da energia elétrica (23%), que respondeu diretamente a cerca de 10% do total da alta inflação naquele ano<sup>74</sup>.

Não são apenas os fatores estritamente ambientais que moldam o desempenho econômico. Como assinalamos no capítulo anterior, a eclosão da pandemia da Covid-19 trouxe retração de todo o PIB mundial. As autoridades mundiais tiveram de ampliar fortemente o financiamento da economia para fazer frente à incerteza que ameaçou colapsar toda a economia internacional. No Brasil, o Banco Central, embora não tenha contido uma forte desvalorização do real, também ampliou significativamente suas intervenções no mercado de crédito local. Para além desse episódio, as altas reservas cambiais brasileiras têm evitado crises mais pronunciadas.

O contraste é claro com a vizinha Argentina. A combinação de baixas reservas internacionais, elevada dívida em dólares, aperto monetário americano e quebra da safra agrícola trouxeram, em 2019 e 2023, fortes desvalorizações cambiais, seguidas por repiques inflacionários, os quais derrubaram a popularidade dos últimos dois presidentes. O problema não se restringe ao país sul-americano. De acordo com Jayaty Ghosh (2023), verifica-se, na realidade, verdadeira explosão da fome global, devido à especulação nos mercados internacionais e à escassez de divisas. O autor recomenda, entre as medidas a serem tomadas, o fortalecimento dos estoques nacionais de alimentos.

A recente experiência brasileira parece corroborar tal sugestão. Em 2020, diante do aumento da demanda por arroz (pandemia) e da expectativa de quebra na produção, os preços desse cereal dispararam em 76%<sup>75</sup>, uma vez que os estoques reguladores da Conab estavam praticamente vazios desde o período que corresponde a 2016 e 2017. Paradoxalmente, a produção total de arroz elevou-se na safra em questão e o aumento de preço provou-se pouco sustentável, mas muito rentável aos distribuidores que, sem estoques reguladores, puderam elevar suas margens.

Não há dúvidas a respeito da elevação das tensões geopolíticas. A guerra na Ucrânia, a recidiva do conflito Israel-Palestina e o aumento da temperatura sobre Taiwan são crises com dinâmicas próprias, mas que também reproduzem a crescente rivalidade sino-americana. Nesse cenário, atualmente, dois grandes blocos parecem emergir: de um

---

<sup>74</sup> A este respeito, ver: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/32724-ipca-sobe-0-73-em-dezembro-e-fecha-2021-em-10-06>. Parte do impacto foi mitigado por empréstimos para os anos subsequentes e será incluído nas tarifas.

<sup>75</sup> A este respeito, ver: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/06/17/arroz-feijao-preto-mais-caros-inflacao.htm#:~:text=Naquele%20ano%2C%20o%20arroz%20acumulou,preto%2C%203%2C18%25>.

lado, o ocidente coletivo, liderado pelos Estados Unidos, basicamente representado pelo G7; de outro, o oriente, com China e Rússia cada vez mais próximas. A posse de armas nucleares por ambas as alianças torna apocalíptico o hipotético cenário de conflito direto entre esses blocos. Nesse contexto, o aprofundamento de um mundo globalizado, com livres fluxos de capital, mercadorias e pessoas, parece ter ficado para trás. Ao menos por ora.

A emergência dessas novas disputas estratégicas constrange de um lado a atuação brasileira, abrindo espaço, por outro, para a adoção de novas políticas. Não caberia a adoção de uma estratégia de alinhamento com um dos lados, até porque os interesses brasileiros estão dispersos no mundo. Nesse sentido, cabe lembrar que a China já é o principal parceiro comercial do Brasil (USD 150 bilhões, em 2022), sendo crescentemente uma fonte de investimentos externos. Com os Estados Unidos, por sua vez, o Brasil possui comércio importante e diversificado (USD 88 bilhões, em 2022), além de ter no parceiro hemisférico a principal origem de investimentos estrangeiros. Há, ademais, conhecida proximidade cultural, além de tradicional cooperação nas áreas militares, científica e política, cuja reversão não parece interessar ao país.

De maneira mais imediata, percebe-se que, tendo em conta a crescente resistência dos países desenvolvidos, aumentou o custo de político de apresentar-se como representante dos países em desenvolvimento, sobretudo em relação a propostas avançadas pela China. Além disso, algumas medidas para favorecer países em desenvolvimento podem contrariar interesses de setores produtivos nacionais, uma vez que o desenvolvimento dos países asiáticos já impacta, como vimos, o comportamento de nossa indústria nacional, sem esquecer que medidas protecionistas para agricultura desses países também podem afetar nossos interesses exportadores. Em outro sentido, a aposta na OMC para regular os fluxos de comércio global já não parece fazer sentido.

De outro lado, a competição chinesa e o crescente arsenal de medidas protecionistas junto à adoção de políticas industriais por parte dos Estados Unidos, abrem espaço para o Brasil adotar medidas de teor similar, que fazem parte do arsenal histórico brasileiro de política econômica, mas que havia sido praticamente abandonado devido à influência política e ideológica dos Estados Unidos. Além disso, a ideia de que cadeias longas de valor podem colidir não apenas com a segurança nacional, mas também com os diretos sobre a dinâmica econômica (inflação, regiões deprimidas) e política (populismo) permite que o Brasil reconstrua sua política de integração regional, fomentando, uma vez mais, cadeias regionais de valor (ureia e fertilizantes com a Bolívia;

Lítio e bateria de carros elétricos com a Argentina, Chile e Bolívia), bem como ampliando sua integração econômica com parceiros desenvolvidos tradicionais, como os Estados Unidos e a União Europeia.

Percebe-se que os riscos globais exigem, de maneira geral, maior presença do Estado. Como não se confirmou, ao menos por ora, a previsão de Ulrich Beck de que as emergências globais trariam uma nova política global que mudaria estruturalmente a globalização, os Estados nacionais, por mais limitados que sejam, devem redefinir seus poderes para, ao menos imperfeitamente, enfrentar os desafios à frente. Isto tem significado o acúmulo de reservas estratégicas, a implementação de medidas protecionistas, a definição de novas políticas industriais, o investimento em novas fontes de energia, a ampliação do papel regulador do Estado, a criação e o empoderamento de novas agências públicas.

Essas novas políticas fazem renascer questionamentos sobre a capacidade estatal de entregar resultados positivos nestas frentes. Para além da tradicional crítica sobre a completa inabilidade do Estado em direcionar o desenvolvimento da economia (KRUEGER, 2023), cabe destacar ponderações interessantes sobre se o Estado terá condições de reduzir comportamentos oportunistas (*rent seeking*) ou escolher projetos e setores merecedores de proteção ou investimentos públicos (EICHENGREEN, 2023). Há ainda a necessidade de garantir recursos para financiar os objetivos da política. Se o Plano de Metas e o II PND mudaram as feições da economia brasileira, contribuíram também para gerar desequilíbrios macroeconômicos que impactariam, respectivamente, em nossa democracia e nosso desenvolvimento.

No Brasil atual, porém, restrições de ordem política, fiscal, institucional e ideológica tendem a limitar fortemente o raio de ação estatal. O risco, na realidade, é pecar pela inação, pela ação demasiadamente tímida ou até mesmo pela ação destrutiva. Entre 2019 e 2022, foi possível verificar, de maneira clara, os custos trazidos pelo negacionismo ambiental e sanitário.

Os constrangimentos acima mencionados exigem do Estado brasileiro a adoção de uma governança específica, com vistas a combinar economicidade de recursos e efetividade nos resultados. A amplitude e profundidade da agenda exigem mudanças significativas do Estado brasileiro e, por isso, dependem de um compacto Centro de Governo capaz de coordenar e efetivar a implementação de tal estratégia nacional transformadora. No próximo capítulo, analisaremos, por isso, que tipo de governança o

Estado poderia adotar, o conceito de “Centro de Governo”, experiências internacionais nessa seara.

## **Capítulo 3 - A experiência de centros de governo como uma estratégia possível para contribuir com a mitigação dos riscos globais e o desenvolvimento nacional**

### **3.1 Introdução**

A sociedade de risco global impõe aos países elevado rigor na concepção e desenvolvimento de políticas públicas, exigindo visão estratégica focada em ações para seu enfrentamento preventivo ou reativo, quando em situação de emergência. Atender as necessidades impostas pelo desenvolvimento numa sociedade de risco constitui-se como um dos maiores desafios para os governos.

A par disso, torna-se relevante considerar os desafios críticos que enfrentam os governos para prestar os melhores serviços aos cidadãos e de que modo o fortalecimento de um Centro de Governo (CdG) pode contribuir para efetivação de ações governamentais que alcancem resultados mais assertivos para o desenvolvimento do país. Assim, cabe perguntar: um Centro de Governo estruturado, organizado e fortalecido pode reunir as condições para a coordenação das prioridades do governo e suas entregas à população? Quais estudos e experiências podem comprovar que os Centros de Governo contribuem na mitigação dos riscos da modernidade reflexiva e atuar de modo diferenciado pelo desenvolvimento nacional?

A ciência do cumprimento e entrega, ou *deliverology* em inglês, conforme aponta Ana Maria Rodriguez, gerente do Institutions for Development Department (IDB) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2014, p. 3), está se ampliando pelo mundo todo como resposta aos desafios apresentados pelas sociedades aos seus governantes. Além de boas ideias e desenho de boas políticas públicas para atender às necessidades de desenvolvimento, os governantes “precisam ter a capacidade para que as ideias se cumpram por meio de resultados” (BID, 2014, p. 13). Nesse contexto, importante destacar a centralidade que a coordenação das políticas prioritárias do governo exerce como elemento essencial da implementação de políticas públicas em estruturas governamentais verticalizadas.

Os governos mundo afora enfrentam desafios para oferecer respostas céleres a demandas multidimensionais das complexas e mutacionais relações sociais, econômicas e políticas na modernidade reflexiva. As sociedades esperam entregas efetivas e serviços públicos melhores de seus governantes e, para isto, não é suficiente apenas a concepção de políticas públicas. As realidades apontam que o governo deve atuar de forma integrada,

estratégica e eficiente, atuando de modo coordenado para as entregas que a sociedade demanda. Os governos devem adotar abordagens que envolvam todo o governo na persecução das prioridades governamentais. “Essa atuação integrada só é factível com a existência de um fio condutor que leve todo o governo na mesma direção, papel que deve ser desempenhado iniludivelmente pelo Centro de Governo” (Brasil, 2022, p. 10).

Quando levamos em consideração os riscos globais, as dificuldades para satisfazer as demandas da sociedade são ainda mais significativas. Crises financeiras, pandemias, eventos climáticos extremos, desastres socioambientais, aquecimento global e guerras são fatos sociais totais que exigem dos governos mobilização e emprego de recursos de maneira célere e em quantidades exponenciais. Além disso, a difusão da informação pelas redes sociais tende a acrescentar dificuldades, uma vez que pode alimentar pânico social ou até protestos generalizados. De um lado, a resposta à catástrofe exige flexibilidade e medidas excepcionais fora da rotina do aparato estatal; de outro, tanto a mobilização de recursos – financeiros, burocráticos, operacionais –, como a tentativa de identificação prévia dos riscos, demandam a construção de políticas e instituições (reservas internacionais ou bancárias, fábricas de vacinas, institutos meteorológicos, legislação ambiental, mudança da matriz energética, exércitos) que geram custos e, ao menos num primeiro momento, aumentam rigidez.

Em países do sul global, como argumentamos, os desafios são ainda mais prementes. A entrega, em termos de políticas públicas ainda está muito abaixo do aceitável e, com estruturas limitadas, o Estado deve promover a mitigação e adaptação a riscos que, por natureza, são imprevisíveis, incontidos e não-compensáveis. Partimos do pressuposto de que, diante desses limites financeiros, operacionais e ideológicos, centros de governo podem auxiliar na tarefa de implementar a agenda governamental.

Este capítulo trata, portanto, dessas estruturas governamentais – centros de governo – concebidas pelos países para apoiar diretamente o chefe do Executivo na implementação e coordenação das políticas públicas que incorporem programas prioritários. Buscamos, aqui, conceituar, caracterizar e apresentar as principais funções, estrutura, organização, entregas, resultados e desafios dos centros de governo, a partir de estudos realizados pelo Inter-American Development Bank (IDB), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), pela Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Neste trabalho, incluímos, também, revisão conceitual de modelos estruturantes de gestão pública e do conceito de governança pública enquanto bases referenciais para o Centro de Governo de um país, considerando a cultura social e política predominantes que oferecem alicerces para a gestão pública. Com responsabilidade de coordenar e supervisionar a ação do governo na realização de programas e projetos em todas as áreas requisitadas pelo desenvolvimento, o Centro de Governo, por sua configuração e objetivos, atua para que os objetivos estratégicos sejam alcançados em razão do acesso privilegiado as operações do governo como um todo. Tais dados são indicativos de associação real da estrutura e ação do CdG com o modelo de gestão pública do país e a governança pública comprometida, razão da revisão conceitual também desses dois elementos de análise que incluímos no presente tópico deste trabalho.

### **3.2 Modelos estruturantes de gestão pública**

A realidade global é de profundas transformações sociais, tecnológicas, sanitárias, ambientais e econômicas nas sociedades de risco global, com relevantes repercussões para os sistemas de bem-estar social das populações, em particular, no desafio de assegurar os direitos de acesso à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, à segurança, à previdência social, dentre outros.

Para uma adequada compreensão do estudo que pretendemos levar a efeito na pesquisa sobre centros de governo, entende-se como de singular importância a realização de uma breve revisão conceitual dos modelos estruturantes de gestão pública que protagonizaram o debate teórico e institucional no último século, considerando que a gestão pública é a base da atenção do Centro de Governo, uma vez que por ela são efetivadas as ações concretas das políticas públicas para a sociedade. Dessa forma, será possível compreender, ainda que brevemente, o processo reformista que culminou em importantes mudanças nos modelos estruturantes.

Nesse sentido, sem esgotar o tema, serão abordados o modelo patrimonial de administração, bem como o modelo weberiano burocrático, o movimento gerencialista, a nova gestão pública e a era pós nova gestão pública. Assim, pretende-se apresentar os antecedentes e o cenário para contextualização da estrutura e ação coordenada dos centros de governo enquanto instrumento governamental da contemporaneidade.

Em relação aos modelos estruturantes de gestão pública, importa observar que no modelo patrimonial de administração, notadamente nas sociedades pré-modernas, ou pré-



capitalistas e feudais, o aparelho do Estado funcionou como uma extensão do poder do soberano e de sua corte, de modo que os “servidores” possuíam *status* de nobreza real. Assim, a coisa pública não seria diferenciada da esfera privada. Não há o primado da separação dos poderes entre o Executivo, Legislativo e Judiciário. A palavra do soberano é incontestável. A respeito desse modelo de administração pública, o Plano Diretor da Reforma da Administração e do Estado, que orientou o movimento reformista no Brasil na década de 1990, assim destacou:

no patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem *status* de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada das *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração (PDRAE, 1995, p. 15).

Nesse modelo, os cargos públicos são ocupados por pessoas das relações pessoais do soberano, fato que gera confusão entre os cargos públicos e o grau de parentesco, bem como nas afinidades entre os nobres e outros membros da corte real. Um modelo marcado pela ausência de transparência e prestação de contas do Estado, principalmente na utilização dos recursos públicos e no uso da violência estatal. Para Neves *et al.* (2017, p. 4), “inexistiam padrões ou regras explicitadas para a tomada e o controle de decisões, nem métodos ou critérios claros para o exercício das práticas gerenciais, operacionais e administrativas”.

No Brasil, como vimos, associa-se o modelo patrimonialista sobretudo às práticas hegemônicas durante o Império e à Primeira República. A consequência desse modelo foi um elevado nível de insatisfação popular, corrupção e prática estrutural de nepotismo. A propósito, Lima (2008, p. 99)<sup>76</sup> descreve com detalhes alguns casos de corrupção:

a favorita estava com efeito neste momento no apogeu da sua influência, do que se aproveitava para tratar dos seus próprios interesses, acumulando cabedais. Sir Henry Chamberlain conta – e suas comunicações a este respeito estão de acordo com as de Mareschal ao príncipe de Metternich – várias histórias de comissões (pots de vin). 105 Assim é que o cônsul brasileiro nomeado para Liverpool, um indivíduo por nome Dionísio de Azevedo Peçanha, que fora intérprete dos cockets na alfândega, pagara literalmente o seu lugar a D. Domitila e prometera dar-lhe jóias. Contava desferrar-se da despesa tirando do cargo 6.000 libras esterlinas por ano por meio de emolumentos excessivos dos manifestos: dizia mesmo que tencionava não pôr o selo do consulado em documento algum por menos de três guinéus. Se o ministro dos Negócios Estrangeiros se lembrasse de reduzir a extravagante tabela dos emolumentos, a favorita se encarregaria de fazer dar-lhe os passaportes. O cônsul escolhido para Nova York, que era um antigo caixa do Banco do Brasil que fora obrigado a fugir por ter roubado o banco, gratificara a favorita com 6 contos (Chamberlain reduz a quantia a 1.200 guinéus, que era o equivalente ao par) para alcançar o lugar. Calculava reaver o gasto às custas dos exportadores pois, sem falar nos emolumentos fixos, considerava-se o estabelecimento

---

<sup>76</sup> Dom Pedro e Dom Miguel: A querela da sucessão

de uma taxa de meio por cento sobre as mercadorias transportadas a bordo dos navios (LIMA, 2008, p. 99).

Em contraposição à administração pública patrimonial, o modelo organizacional burocrático weberiano passou a ter amplo protagonismo no cenário da administração pública ocidental, até pelo menos meados da década de 1970, no contexto da construção das bases do Estado Moderno. Por seu turno, trata-se de um o modelo de gestão que avançou no processo de segregação dos negócios públicos da esfera privada, com o propósito de evitar conflitos de interesse e o desiderato de proteger os interesses da coletividade e o patrimônio público contra a apropriação dos recursos públicos, o clientelismo e a prevalência dos interesses particulares nos processos decisórios dos assuntos do Estado, comumente vistos no modelo patrimonialista de gestão.

Referido modelo burocrático, configurado conforme os padrões históricos assinalados pelo sociólogo Max Weber, tem como suas principais características o formalismo, a impessoalidade e o profissionalismo. Segundo Secchi (2009), Weber identificou em seu livro *Wirtschaft und Gesellschaft*, publicado postumamente em 1922, ao analisar os modelos típicos de dominação, que o exercício da autoridade racional-legal seria a origem do poder dentro das organizações burocráticas. Para Weber, neste tipo ideal de dominação, o poder emana das normas, das instituições formais e não do perfil carismático ou da tradição.

Para Cavalcanti (2017) trata-se do paradigma clássico de burocracia estatal, fortemente caracterizada na racionalidade, hierarquia e análises de custo-benefício, com forte centralidade do Estado, inclusive na indução da economia, e padronização na condução da coisa pública. Nesse contexto, não se pode olvidar, ainda segundo o citado autor, que por ocasião do fim das grandes guerras do século passado, os países desenvolvidos ocidentais investiram na construção dos estados do bem-estar social, levando, portanto, a um fortalecimento do papel do Estado. De fato, a ascensão desse modelo coincide com o aumento da intervenção estatal, o alargamento de suas competências, sobretudo aquelas vinculadas ao Poder Executivo.

O modelo organizacional burocrático, também conhecido na literatura inglesa como Progressive Public Administration (PPA), notadamente, segundo Secchi (2009) “como o modelo que inspirou as reformas introduzidas nos Estados Unidos entre os séculos XIX e XX”, se notabiliza como um sistema fechado e fortemente centrado na racionalidade, com um mínimo espaço para discricionariedade a partir de regras escritas e ênfase no tratamento equânime e uniforme aos cidadãos (Evans, 2009 *in*: Cavalcanti,

2017). Nos Estados Unidos, as reformas progressistas levaram à substituição do *spoiled-out system* – que dava ampla margem de manobra para o partido vencedor indicar funcionários públicos - por uma burocracia profissional e um Estado de bem-estar social embrionário<sup>77</sup>.

É muito destacado, igualmente, no bojo da centralização, a coordenação horizontal intragovernamental, considerando a faceta multi organizacional do governo, e a aplicação da legalidade pelo burocrata como profissional operador do sistema (Bouckaert *et al.*, 2010). A racionalidade se materializa, assim, no formalismo que aloca aos membros do aparelho do Estado deveres e atribuições, conferindo legitimidade, em um determinado nível hierárquico, mediante procedimentos administrativos, para tomar decisões motivadas e com a devida transparência e publicidade. No primado da legalidade, esse modelo deve assegurar a continuidade dos serviços públicos e a necessidade de padronização desses serviços, de modo a reduzir o espaço de decisão do administrador público. A impessoalidade é a resposta para que a ação estatal não se guie em razão do interesse privado, mas orientada pelo interesse público, independentemente dos atributos pessoais do interessado em particular, ou seja, a decisão deve ser tomada segundo funções e linhas de autoridade claras (Secchi, 2009).

Outro importante atributo do modelo burocrático é a assunção da função pública com base no mérito. Assim, o profissionalismo passa a ser considerado um valor positivo como um critério de justiça e diferenciação (Secchi, 2009). A legitimidade para promover a ação estatal, de acordo com a divisão racional das tarefas, deve ser manejada por profissionais especializados que ascenderam as funções com base em conhecimento e capacidade para o exercício das atribuições burocráticas como uma resposta ao nepotismo visto no modelo patrimonial. A experiência no exercício da função (tempo) e o desempenho (performance profissional) também deveriam ser critério para assunção de novos postos na administração pública e promoções.

Secchi (2009) aponta que: “o modelo burocrático weberiano estabeleceu um padrão excepcional de expertise entre os trabalhadores das organizações. Um dos aspectos centrais é a separação entre planejamento e execução”. A expertise profissional associada à prescrição formal permitiria, na teoria weberiana, a eficiência organizacional, tema central desse modelo, para que se promova a alocação racional dos recursos, em

---

<sup>77</sup> Nos Estados Unidos, as reformas progressistas levaram à substituição do *spoiled-out system* - que dava ampla margem de manobra para o partido vencedor indicar funcionários públicos - por uma burocracia profissional e um Estado de bem-estar social embrionário.

especial dos recursos humanos da administração pública (Secchi, 2009). O modelo burocrático é definido pelo citado Plano Diretor da Reforma da Administração e do Estado do Brasil, da forma que segue:

surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas (PDRAE, 1995, p. 15).

Por outro lado, destaca-se que, no modelo burocrático, devido a um grande esforço de separação da esfera pública da privada, paira grande desconfiança em relação à natureza humana. A estrutura de funcionamento desse modelo, que impõe severa rigidez da agenda governamental, acabou implicando em relativo distanciamento do Estado em relação aos administrados. A exclusividade na prestação dos serviços públicos, aliada às limitações ao desenvolvimento humano e à capacidade criativa e de responsabilidade da força de trabalho, são frequentemente citadas como elementos críticos desse modelo de gestão (Secchi, 2009; Cavalcanti, 2017).

Importante correlacionar aqui, nesse cenário abordado, a identificação de certas características do modelo weberiano relacionadas ao Estado Novo brasileiro. Conforme lembra Lima Júnior (1998), “a revolução brasileira, simbolicamente associada à quebra da espinha dorsal das oligarquias regionais, teve como desdobramento principal a criação do estado administrativo no Brasil [...]”. Assim, foi na era Vargas (1930-1945) que teve início, no Brasil, o estabelecimento dos mecanismos normativos típicos da administração racional-legal, quais sejam, estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores. Para Lima Júnior (1998) “a abrangência desses estatutos e órgãos incluía áreas temáticas clássicas que, até hoje, se revelam como estruturantes da organização pública: administração de material, financeira e de pessoal”.

Concomitantemente, as mudanças na administração pública nacional do Brasil, no período Vargas, embora não tenham esgotado, principalmente com a Reforma de 1936, demarcaram um momento importante: “a implantação de uma administração tipicamente weberiana, racional e legalmente orientada, representou um momento ímpar para reforma administrativa e, em especial, da administração de pessoas”, culminando por organizar uma burocracia nacional (Lima Júnior, 1998, p. 6). Ainda conforme esse autor, apesar de um reconhecimento das limitações dessas reformas, pode-se compreender que as

mudanças percebidas nesse período acabaram por sedimentar as bases para o “nacional desenvolvimento” e o estado propulsor do desenvolvimento, a saber:

o modelo que se estabeleceu no país logo após a posse de Vargas como presidente eleito, consistiu na “administração para o desenvolvimento” que, segundo Marcelino, se caracterizou pela presença dos seguintes elementos: expansão da intervenção do Estado e descentralização do setor público através da Consolidação das Leis do Trabalho e da criação de entidades descentralizadas (Marcelino, 1989). Não é muito diferente o diagnóstico de Jorge Gustavo da Costa (1971), quando o autor se refere especificamente às “Diretrizes Gerais do Plano de Desenvolvimento” do governo Kubitschek. Segundo ele, duas tendências ganharam vulto na administração pública brasileira na época: a primeira seria a autarquização de órgãos da administração pública brasileira na época, mediante a criação de várias autarquias e sociedades de economia mista, mecanismos mais ágeis e flexíveis; a segunda tendência consistia na criação de fundos específicos, isto é, a vinculação de impostos e taxas a finalidades determinadas.

[...]

O que havia de essencial nas políticas formuladas após o inexpressivo governo Dutra por Vargas, Kubitschek e Quadros, até meados de 1963, portanto, consistiu no esforço para empreender o desenvolvimento socioeconômico do país, de forma endógena e autônoma, com base em empreendedores e capitais nacionais. Cabia ao Estado planejar e coordenar o desenvolvimento, complementando, quando necessário, pela iniciativa privada. E é nesse contexto que assumem relevância, sobretudo a partir do governo JK, as ilhas de excelência que cuidaram de assegurar operacionalmente o papel do Estado na economia (Jaguaribe, 1977, p. 29; Lafer, 1975, p. 67 in: Lima Júnior, 1998, p. 9-12).

Ocorre que, a partir da década de 1970 do século passado, com a crise do mundo capitalista, sobretudo a fiscal, um novo ambiente institucional começa a tomar conta do debate global sobre modelos de gestão como forma de resposta à crise. Com início nos países desenvolvidos, após décadas de adoção do modelo burocrático e da agenda de desenvolvimento econômico e social promovido pelo *welfare state* no pós-Segunda Guerra Mundial, a agenda reformista ganha corpo, mirando justamente a redução do papel do Estado.

Tendo como premissa que os governos tinham se tornado sobrecarregados e insustentáveis do ponto de vista financeiro, desponta um movimento radicalizado pós Consenso de Washington de 1989, sob forte influência da ideologia neoliberal, que passou a exigir medidas para redução e controle do gasto público, a exemplo da reforma tributária da liberalização financeira; da taxa de câmbio competitiva; da abertura do mercado interno; da eliminação de restrições ao capital externo; da privatização; bem como a redução do grau de intervencionismo estatal na economia e na sociedade (Misoczky *et al.*, 2016, p. 186); e da propalada ineficácia e ineficiência na administração pública (Cavalcanti, 2017):

os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em especial, passam a questionar as bases da legitimidade do serviço

público oriundas do modelo representativo e do aparelho do Estado. Em outras palavras, a capacidade de resposta dos funcionários eleitos e da burocracia, bem como as prioridades governamentais passam a ser alvo de debates (Manning *et al.*, 2009). Por conseguinte, com forte componente político, ideológico e, principalmente, econômico, um amplo movimento de reformas administrativas com vistas a alterar o papel e o funcionamento do Estado se inicia no fim dos anos 1970 e início da década de 1980. Os governos de Margareth Thatcher, na Grã-Bretanha, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, são os precursores e objetivavam a transição de um Estado intervencionista e dirigista para um promotor da regulação. Todo o movimento reformista que se desencadeou rapidamente no âmbito internacional, tanto em países desenvolvidos quanto emergentes, sob o intenso patrocínio de organismos multilaterais, tais como OCDE, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (Evans, 2009; Greve, 2007), trouxe mudanças e inovações na prestação de serviços das organizações públicas, a despeito da avaliação dos seus resultados efetivos (Cavalcanti, 2017, p. 12).

Esse quadro econômico e social deflagra a onda de modernização e reforma do aparelho estatal que forja os modelos pós-burocráticos de organização, sobretudo o que ficou conhecido na doutrina como “Nova Gestão Pública” (New Public Management – NPM) e o Movimento Gerencialista, sendo possível delimitar em espaço e no tempo as mudanças ocorridas nas administrações públicas dos países anglo-saxões, especialmente no norte da Europa, do Canadá e da Oceânia nos anos 1980 e 90 (Secchi, 2009). Ainda segundo este autor, nesse quadro histórico, dois modelos organizacionais se sobressaem: a Administração Pública Gerencial (APG) e o Governo Empreendedor (GE), comumente chamados de “gerencialismo” e que compartilham os valores da produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, *marketization* e *accountability* (Secchi, 2009, p. 354).

Cumprir alertar que a capacidade de síntese das características do modelo gerencialista é bastante restrita em razão da heterogeneidade entre os países e o dinamismo com que o NPM foi sendo implementado, de modo que a “comparação com o paradigma tradicional de administração pública ajuda no sentido de pontuar as diferenças e, logo, suas especificidades” (Cavalcanti, 2017, p. 13). Em que pese a natural complexidade de síntese que o tema suscita, pode-se reconhecer, com base em Secchi (2009), o gerencialismo como um modelo normativo pós-burocrático, baseado nos valores da eficiência, eficácia e competitividade. Também conforme Hood e Jackson (1991), trata-se de uma filosofia oriunda da administração privada na qual eficiência e desempenho são valores que prevalecem. Nesse particular, cabe ressaltar o registro feito por Abrucio (1997) a respeito do movimento gerencialista, a saber:

mas nos últimos anos o modelo gerencial não tem sido somente utilizado como mecanismo para reduzir o papel do Estado. O *managerialism* se acoplou, dentro de um processo de defesa da modernização do setor público, a conceitos como busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços

públicos pelos consumidores/cidadãos. Portanto, há atualmente mais de um modelo gerencial; ou, melhorando a argumentação, no embate de ideias “proporcionado pela introdução do *managerialism* na administração pública surgiram diversas respostas à crise do modelo burocrático weberiano, todas defendendo a necessidade de se criar um paradigma organizacional (Abrucio, 1997, p. 12).

Abrucio (1997) ainda destaca que “a administração das empresas privadas tinha uma ótima reputação, apesar dos vários escândalos ocorridos no final da década de 70 – bancarrotas, corrupção”. Por sua vez, Pollit e Bouckaert (2011) apontam o gerencialismo como um fenômeno de dois níveis. Para esses autores há um nível político, que propaga a melhoria dos serviços públicos por intermédio da utilização dos conceitos e das teorias gerenciais próprias da iniciativa privada. Também há um nível técnico, que aglutina um conjunto de práticas com destaque para mensuração de custos, processos e resultados/impactos, preferências por formas organizacionais mais enxutas e especializadas e adoção de instrumentos típicos do mercado, a exemplo da abertura para concorrência via desestatização, remuneração por desempenho e o tratamento dos usuários dos serviços públicos como clientes.

O que foi chamado de “Nova Gestão Pública” foi proposto por Osborne e Gaebler (1996). O novo modelo defendia o uso de inovação, recursos e ideias organizacionais do setor privado para melhorar o setor público. Durante a administração Clinton nos Estados Unidos (1992-2000), o vice-presidente Al Gore adotou e reformou as agências federais em conformidade com os conceitos da NPM. A nova gestão pública tornou-se predominante em toda a burocracia dos Estados Unidos. Alguns autores modernos definem a NPM como uma combinação de divisão de grandes burocracias em outras menores e mais fragmentada; competição entre diferentes agências públicas e entre agências públicas e empresas privadas; e incentivo em linhas mais econômicas. A principal contribuição desse modelo é o foco nos cidadãos, e não em clientes, e um forte interesse na adoção de práticas e valores do setor privado, por exemplo, a eficiência (Costantinos, 2014, p. 12).

No Brasil, esse movimento reformista se apresenta com mais força a partir da década de 1990, no contexto da pós-redemocratização. Lima Júnior (1998) cita o “Novo Estado” e o Plano Diretor da Reforma do Estado, de Bresser Pereira, como o divisor de águas da inauguração do gerencialismo no Brasil. Nesse plano, indica o autor, que a retórica modernizante prepondera, após preconizar a crise do Estado, a crise da administração burocrática, a crise fiscal e o esgotamento do próprio desenvolvimentismo.

Nesse sentido, o Plano Diretor da Reforma da Administração e do Estado (PDRAE) destaca:

a crise do Estado define-se então como: 1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se toma negativa; 2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo e o estatismo nos países comunistas; e 3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática. (Presidência da República. Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado. 1995, p. 15)

Como se constata, a reforma do aparelho do Estado que se deu no Brasil na década de 1990, especialmente com a adoção do PDRAE, por intermédio da Emenda à Constituição Federal número 19, de 1998, seguiu as mesmas premissas que balizaram o movimento gerencialista e o NPM. De igual modo, têm-se que as prescrições que se seguiram culminaram em uma redução do papel do Estado e, em especial, um amplo processo de desestatização; adoção de instrumentos de gestão com a abertura do setor público para o setor privado, a exemplo das Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) (Abrucio, 2007); adoção constitucional do princípio gerencial da eficiência; o enfraquecimento do Estado como “ente” regulador; e a ampla revisão do estatuto funcional dos servidores com vistas ao processo periódico de avaliação de desempenho. Ademais, é importante que se diga, com base em Misoczky *et al.* (2016, p. 186), que a “reforma do aparelho do Estado teve, no Brasil, um caráter para além do que se convencionou chamar de reforma administrativa (mero ajustamento organizacional a novas ou modificadas atribuições)”; o autor prossegue citando Alves (2001, p. 3): “constituindo-se, de fato, em uma ‘alteração da propriedade e da relação entre propriedade privada e propriedade estatal’”.

Os resultados das reformas do NPM nos países, por outro lado, são bastante controversos. Embora autores como Pollit e Bouckaret (2011) ressaltem a dificuldade de avaliação das reformas gerenciais, sendo, por várias razões, uma tarefa quase impossível, há autores, a exemplo de Cavalcanti (2007, p. 21), que apontam “certo ceticismo no campo do estudo acerca de processos de mudanças radicais no aparelho do Estado”. Ademais, nos casos específicos das reformas gerenciais, Pollit e Bouckaret (2011) acreditam que as grandes reformas normalmente são empreendidas mais como questão de fé do que propriamente ciência comprovada, sendo os resultados do estudo que realizaram em 11 países, após 30 anos de reforma, bastante próximos dessa afirmativa.



O que não significa dizer, contudo, que a adoção dos princípios e diretrizes do movimento gerencialista não tenha implicado em modificações nas administrações públicas de diversos países, inclusive no Brasil. Tampouco pode ser afirmado que esses princípios e diretrizes foram abandonados, sendo o mais correto interpretar, com base em Cavalcanti (2007), que as reformas da nova gestão pública e seus resultados continuam vivas em vários países, percebendo-se mais um processo de revisão ou complementação por reformas pós-NPM do que simplesmente sua substituição. A literatura citada por Cavalcanti (2007) corrobora com a visão de que o pós-NPM é mais de gradualismo e continuidade do que de superação, a saber:

Christensen e Lægreid (2007) defendem que a nova gestão pública possui um efeito restritivo sobre as reformas seguintes. De modo geral, o que se observa são processos nem convergentes nem divergentes nas reformas em que cada trajetória é restringida pelos contextos internos e externos específicos, pelos legados e pelas tradições administrativas de cada governo. As experiências reformistas são inclusive difíceis de serem analisadas a partir de uma abordagem de perspectiva única, haja vista que as variações são a regra e não a exceção. Em análise comparativa das reformas nos países escandinavos, Greve, Lægreid e Rykkja (2016) argumentam que as novas tendências pós-NPM não significam que as características do NPM estão desaparecendo, no entanto, a gestão por desempenho e o foco nos resultados/impactos continuam em destaque nesses países. A terceira geração de reformas em vigor, na prática, reflete os êxitos e fracassos das reformas das décadas anteriores. Para examiná-la, os autores sugerem que a melhor forma é utilizar uma lente institucional histórica, isto é, que se fundamenta em uma abordagem de “camadas” institucionais enfatizando o conjunto de “soluções” desenvolvido gradualmente e ao longo do tempo de forma dependente do contexto. (Cavalcanti, 2017, p. 23)

No contexto do pós-NPM, tem sido destacado pela doutrina que os grandes esforços reformistas foram substituídos por melhorias pequenas e constantes, o que Pollit e Bouckaert (2011) denominam de *micro-improvements*, considerando o alto custo transnacional que as mudanças mais radicais tendem a gerar. Cavalcanti (2017) prossegue ainda, citando Pollit e Bouckaert (2011):

o que está ocorrendo na administração pública, devemos focar nos instrumentos de gestão (*management instruments*) e seus efeitos, em vez de simplesmente considerá-los como parte de conceitos mais gerais e abstratos tanto de NPM quanto de pós-NPM (Pollit; Bouckaert, 2011, p. 14 *apud* Cavalcanti, 2017, p. 24)

Com foco no papel dos centros de governo, ainda sobre os contornos que o pós-NPM se reveste na atualidade, convém assinalar algumas premissas que têm orientado esse debate, em especial ao que tem sido denominado de “Estado Neo Weberiano” (ENW) ou corrente Neo-Weberiana. Nesse sentido, longe de esgotar o tema, aponta-se, com fundamento em Pollit e Bouckaert (2011), a necessidade de fortalecimento da capacidade estatal em liderar processos de desenvolvimento e, por conseguinte,

restabelecer a confiança na administração pública, de modo a torná-la mais profissional, eficiente e responsiva aos cidadãos, uma das funções relevantes do Centro de Governo. A discussão, ademais, segundo esses autores, giraria em torno da necessidade “do fomento à cultura da qualidade do serviço, simultaneidade da representação democrática com mecanismos de consulta e participação direta dos cidadãos, bem como promoção de melhorias no desempenho, alinhando tanto a ênfase nos controles *ex ante* e *ex post*”. Nesse aspecto, é importante associar o fortalecimento da capacidade estatal com a atuação do Centro de Governo focalizado na participação democrática em ascensão pela evolução da tecnologia e da inovação.

Nesse particular, é visível o esforço de resgate da autoridade burocrática do Estado na condução das políticas públicas, sem se afastar, contudo, dos métodos de gestão privada e princípios de eficiência e responsividade (*accountability*) (Cavalcanti, 2017). A retomada do protagonismo estatal, em contraposição ao movimento gerencialista, marca sensivelmente uma mudança de paradigma nessa nova fase dos debates. Trata-se de um esforço de ampliação da legitimidade do Estado em direção a uma maior democracia representativa. Conforme descrito no capítulo 2, iniciativas nesse sentido foram adotadas sobretudo durante as administrações petistas.

Esse processo se daria a partir da inserção de novos atores em busca de soluções para os problemas da coletividade, sobretudo no que diz respeito à oferta dos serviços públicos à população e ao acesso dos cidadãos por meios tecnológicos em larga escala, assegurando o cumprimento dos direitos e dos deveres constitucionais. Estabelece-se, dessa forma, um modelo de cooperação nos processos decisórios a partir da construção de políticas públicas com o uso de mecanismos democráticos de participação e com o objetivo de aperfeiçoar a gestão pública e, conseqüentemente, uma melhor entrega de serviços à sociedade. Ademais, a gestão pública na sociedade de risco deve orientar-se para a gestão de risco enquanto característica principal da ordem global.

É nesse quadro que emerge o debate acadêmico sobre governança pública. Tanto para Osborne (2010) como para Pollit e Bouckaert (2011), o modelo de governança pública dialoga com a inclusão de novos atores no âmbito da gestão pública na busca de um maior alinhamento, com base na atuação em redes, nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, e por intermédio de uma nova forma de relacionamento colaborativo entre o Estado e a sociedade pelas tecnologias; agentes privados e governo; ou sociedade e iniciativa privada. Teoricamente, esse modelo permite que o cidadão, outrora um mero destinatário do serviço público, seja

como usuário ou cliente, a depender da lente usada, passe a desempenhar um papel de maior relevo nos desígnios da gestão pública. O Centro de Governo tem papel relevante nessas transformações, para maior interação entre Estado e cidadania, ao coordenar as prioridades das políticas públicas do governante.

Cuida-se, portanto, na ótica da gestão pública, de evolução para uma forma de interação entre o Estado e a cidadania que se articulam de modo colaborativo a partir da compreensão de governança pública como arranjo institucional, que também cumpre o propósito de viabilizar mais informação para o governo e para o cidadão e, desse modo, tornar mais legítimo e efetivo o funcionamento da administração pública (Pollit; Bouckaert, 2011; Cavalcanti, 2007). Assim, o tema da governança pública, pela relevância com que se reveste para o Centro de Governo, será estudado no próximo tópico.

### **3.3 Revisão conceitual de governança pública**

Como destacado no tópico anterior, o pós-NPM apontou para um modelo de gestão que implica na transição do governo para o modelo de governança pública como caudatário dos princípios e das diretrizes da democracia participativa, bem como de seus novos instrumentos de gestão e processos/serviços. Isso ocorre, sobretudo, ao estabelecer, na dimensão política e ideológica, uma visão mais realista e equilibrada entre o setor público, o mercado e a sociedade civil para o aprimoramento da administração pública em contraposição ao *laissez-faire*, preconizado pelo movimento gerencialista.

Com efeito, a governança pública torna-se um termo ligado à ideia de renovação e horizontalidade, desassociado das instâncias hierárquicas estatais. Seria uma forma de designar as extrapolações dos limites do governo, incluindo a interação com outros atores (Mayntz, 1998; Stroker, 1998; Rhodéz, 1996; Granã, 2015; Bevir, 2007). Para Grin e Segatto (2020, p. 106), a governança também “[...] se refere à capacidade de comando, coordenação e implementação de políticas”. Prosseguem esses autores:

a institucionalização e a horizontalidade dos arranjos influenciam o modo como as decisões são tomadas e acatadas pelas jurisdições (Agranoff, 2001, 2007; Bolleyer; Börzel, 2014; Watts, 2006; Bolleyer; Börzel, 2014). A literatura aponta que acordos formais que coordenam parcerias interorganizacionais e definem responsabilidades dos atores envolvidos são centrais (Pollit, 2003 *apud* Grin; Segatto, 2020, p. 106)

É bem verdade que as dimensões que evocam maior participação de novos atores nessa arena, sejam públicos ou privados, implicam em desafios políticos, econômicos,

administrativos e sociais, demandando uma governança de proximidade, democrática e multinível, considerando entes descentralizados como estados e municípios (Abrucio; Bonivento; Grin, 2017). Assim, autores como Cerrillo e Martínez (2005); Villanueva (2008) e Levi-Faur (2012), ressaltam a concepção democrática de governança, a saber:

a concepção de governança democrática se fundamenta na interação constante do governo com os cidadãos, as organizações sociais e setores privados, visando construir soluções para os problemas de ação coletiva. Esse conceito parte do pressuposto de que o setor público não dispõe de toda informação nem com todas as capacidades para enfrentar as exigências de um contexto social crescentemente complexo (Cerrillo; Martínez, 2005; Villanueva, 2008; Levi-Faur, 2012 *apud* Abrucio; Bonivento; Grin, 2017, p. 139).

Nesse sentido, a intervenção de mais atores no processo de construção da ação pública para a governança mais efetiva, notadamente os seus destinatários, tenderia a gerar maior valor público nos serviços ofertados pelo Estado (Cavalcanti, 2007; Ayres, 2014). O valor público em si, presente no contexto das reformas pós-NPM, é contrastado com o valor privado. O conceito de valor público também pode ser compreendido a partir de variantes de “liderança de valor público”, representando um novo paradigma relacionado à liderança transformacional para entregar maior desempenho e eficácia organizacional (Lawler, 2008; Rhodes; Wanna, 2007; Halligan, 2007) sob a coordenação do Centro de Governo. Diversos escritores argumentam que, em uma era de “governança em rede”, os gestores públicos devem demonstrar “liderança na busca de valor público”, atuando coletivamente por meio de redes para gerar esse “valor público” (Moore, 1995; Stoker, 2006). Já na ampliação do valor público, se insere a governança democrática com a inclusão dos cidadãos nas realizações do governo, na participação e na avaliação de políticas públicas, além do acesso democratizado aos serviços.

Dessa maneira, o debate sobre governança pública democrática está localizado no âmbito da administração pública como uma alternativa mobilizadora para manter viva a agenda da reforma do Estado, dando continuidade a um processo vivo, aberto e, por muitas vezes, não linear. É consequência, portanto, desse permanente processo de mutação da administração pública, absorvendo e dialogando com novos princípios e diretrizes que vão sendo mobilizados pela literatura e pelos agentes de interesse que têm poder efetivo de impulsionar as transformações reais dos debates dominantes na agenda pública de diversos países. A seu turno, Bevir registra que surge principalmente em decorrência da crise do Estado Moderno, “para descrever as mudanças na natureza e papel do Estado após as reformas do setor público nas décadas de 1980 e 1990” (Bever, 2007, p. 364).

É de todo evidente que não se pode desconsiderar que a definição de governança não está imune a questionamentos, muito em razão da interdisciplinaridade que esse tema suscita. Para Secchi (2007), as principais disciplinas que estudam esse fenômeno de *governance* são as relações internacionais, teorias do desenvolvimento, a administração privada e a administração pública. Em consonância com essa linha, Lúcio *et al.* (2014, p. 3), ao examinar a terminologia “governança”, a identifica no âmbito da produção realizada no campo das Teorias Organizacionais, da Administração, da Contabilidade e do Campo de Públicas, contudo, a revisão da literatura sugere uma origem comum. Concluem essas autoras que “a governança teria surgido no âmbito das corporações, e a governança pública seria, então, derivada da governança corporativa”. Kissler e Heidemann (2006, online) ainda localizam a governança pública sob a ótica da ciência política, associando ao processo de mudança na gestão política como “uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes”.

À guisa de compreensão mais aprofundada do fator abordado no parágrafo anterior e para melhor desenvolvimento do tema neste trabalho, é de todo relevante ilustrar algumas disciplinas. Por exemplo, os estudos de relações internacionais concebem a governança como uma mudança nas relações de poder entre Estados no cenário internacional. Para Secchi (2007), os teóricos globalizadores, de tradição liberal, encaram a *governance* como a superação do modelo hegemônico desde o século XVII, considerando que o Estado-nação se caracteriza como ator individual, enquanto a governança representaria um modelo colaborativo de relação interestatal e entre atores não estatais no enfrentamento das questões comuns internacionais. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2005), a governança pública “constitui arranjos formais e informais que determinam como são realizadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes”.

Já quando se ambienta a discussão da governança nas teorias do desenvolvimento, Secchi (2009) cita um conjunto de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. Para tanto, a Boa Governança – assim considerada como um conjunto de boas práticas de gestão pública com foco em eficiência administrativa, prestação de contas e transparência baseada em tecnologias – integra o receituário do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial para países em desenvolvimento, como contrapartida para recebimento

de recursos. Teixeira e Gomes (2018, p. 522) justificam a relevância da discussão para o contexto acadêmico contemporâneo, a partir do fragmento do discurso do ex-secretário da Organização das Nações Unidas (ONU), Kofi Annan, em artigo sobre os princípios de governança para o século XXI, emitido pelo Instituto de Governança do Canadá, afirma que a boa governança é talvez o fator mais importante na erradicação da pobreza, na promoção do desenvolvimento e da democracia: “[...] good governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development” (Graham; Amos; Plumptre, 2003, p. 1).

No mundo corporativo, a governança representa um conjunto de princípios, a exemplo da transparência nas informações e responsabilização dos quadros de gestão societária perante os demais sócios, os quais viabilizam o aumento do controle por parte dos *stakeholders* e de autoridades de mercado em sociedades privadas de capital aberto (Secchi, 2009, p. 358). O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), em seu Código das Melhores Práticas de Gestão Corporativa (CMPGC), apresenta referências de boas práticas de governança com o propósito de contribuir para o aperfeiçoamento da Governança Corporativa das empresas e demais organizações. A esse respeito, convém relacionar os princípios divulgados pelo IBGC, por intermédio de Cartilha, em sua 5ª edição, publicada em 2015:

transparência – o gestor com a postura de criar um clima de confiança nas relações internas e externas, substituindo a obrigação de informar pelo desejo de informar. Equidade – o tratamento isonômico a todos os públicos da organização, de capital minoritário ou demais stakeholders. *Accountability* – os gestores têm a obrigação de prestar contas aos que os elegeram e por todos os atos durante os seus mandatos. Responsabilidade corporativa – afirma-se a necessidade de zelar pela perenidade da organização, com especial realce à função social da empresa, da empregabilidade e da qualidade de vida. (Cartilha IBGC, 2015).

Conquanto a múltipla abordagem que oferece, cumpre esclarecer que a proposta desta revisão conceitual de governança se guia na interpretação da governança a partir do campo de públicas e das ciências políticas, assim compreendida, em síntese, “como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas” (Kooiman, 1993; Richards; Smith, 2002 *apud* Secchi, 2009, online), bem como a forma como agentes públicos se articulam, de acordo com a necessidade de coordenação intra e interorganizacional (Bevir, 2007; 2011; Smith, 2007). Por fim, para Peters (1997; *apud* Levi-Faur, 2012), a governança deve se voltar para a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir, efetiva e decisivamente, a fim de resolver os problemas públicos, inclusive pela mensuração do desempenho das esferas

governamentais. Ressalte-se que se configura a existência de mecanismos que conduzem à governança democrática, ao agregar a utilização de arranjos, incluídos sobremaneira as tecnologias que favoreçam a participação dos cidadãos, a democratização pela gestão pública, o acesso democrático aos serviços públicos e a transparência da gestão pública. Nessa linha de pensamento, o Centro de Governo se constitui como um espaço sociotécnico privilegiado para sua constituição, preservação e desenvolvimento.

No plano da discussão política, a ênfase dos estudos está nas relações entre o Estado, o governo e a sociedade civil. Cabe lembrar que Costantinos (2014) argumenta que governança é a gestão consciente dos regimes com o objetivo de aumentar a eficácia da autoridade política, desse modo, ela pode ser pensada como a esfera aplicada na qual os atores políticos buscam mecanismos para converter as preferências políticas em administração da sociedade. Logo, a Boa Governança envolve melhorias na competência técnica e eficiência do setor público, além de medidas para tornar as políticas públicas mais responsáveis, transparentes e previsíveis para a sociedade em geral e a fim de configurar a prática da governança democrática.

Bevir (2007) sustenta que a narrativa da governança clama por um modo de entendimento que vê tanto os agentes quanto as estruturas como sujeitos a mudanças. Sua abordagem, descrita como “historicismo radical”, é autorreflexiva, situada em relação a períodos anteriores da ciência social e da organização do Estado. Ao contrário do historicismo desenvolvimentista, o historicismo radical, sustentado por Bevir, se abstém de explicar os processos históricos como desdobramento de princípios fixos (nação, razão, liberdade etc.). Baseando-se em Friedrich Nietzsche, esse autor pesquisa as origens contingentes ou acidentais, de valores e crenças supostamente dados (Bevir, 2010, p. 426-427; Lee, 2011, p. 6).

Quanto aos fundamentos normativos do conceito de governança pública, Kissler e Heidemann (2006) concluem pelo estabelecimento de um novo marco de entendimento do Estado como agente de governança, considerando “[...] uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições de nível federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro” (p. 480). Nessa perspectiva, os autores questionam qual significado teria o Estado nas estruturas de governança ou o que distingue governança de governo. Como resposta a esses questionamentos, identificam três fases no debate sobre a transição do Estado convencional para um novo modelo, uma vez que o modelo tradicional vem se transformando:

[...] de um Estado de serviço, produtor do bem público, em um Estado que serve de garantia à produção do bem público; de um Estado ativo, provedor solitário do bem público, em um Estado ativador, que aciona e coordena outros atores a produzir com ele; de um Estado dirigente ou gestor em um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores”. (Kissler; Heidemann, 2006, p. 483).

Percebe-se, em resumo da discussão, que no modelo de governança pública há um forte esquema de cooperação do Estado com a inclusão de diversos atores na arena para o desenvolvimento da ação pública, implicando em um nítido reposicionamento do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) para o enfrentamento dos problemas públicos. Para Richards e Smith (2002), esse processo deflagra a criação de centros múltiplos de elaboração da política pública, em nível local, regional, nacional ou supranacional. Contudo, nesse novo esquema, não há perda de protagonismo do Estado, conquanto tenha seu papel deslocado de ente de execução para planejador e coordenador da ação pública. Nesse protagonismo, o Centro de Governo desempenha papel relevante enquanto coordenador das prioridades do governante para as entregas aos cidadãos.

Muito embora reconheçam o amplo espectro acerca da discussão conceitual do tema, Oliveira e Pisa (2015) sistematizam, do ponto de vista teórico, os princípios<sup>78</sup> da

---

<sup>78</sup> Em Oliveira e Pisa (2015, p. 1269-1270): “Sobre a efetividade, esta diz respeito à averiguação da real necessidade e oportunidade de determinadas ações governamentais e refere-se aos impactos por ela gerados. Nesse sentido, “a efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou, ainda, ao valor agregado” (Martins e Marini, 2010, p. 79). Quanto à transparência, o Relatório da OCDE (2011, p. 3) expressa que, no exercício da governança, “o Estado deve ser transparente o suficiente na apresentação dos dados, para que se possa avaliar se os investimentos estão sendo realizados de maneira eficaz, eficiente e efetiva, com a lisura que se espera do gestor público”. Merece destaque a importância de que não se deve confundir o princípio da transparência com publicidade, conforme alertam Platt Neto e colaboradores (2007, p. 75), uma vez que, além da publicidade, o princípio da transparência pressupõe a compreensibilidade das informações e a utilidade para subsidiar decisões. Pinho e Sacramento (2009, p. 1349) analisam o conceito de *accountability* como uma via de mão dupla do termo – a primeira supõe a responsividade como a obrigação de informar e justificar; a outra mão consiste na noção de responsividade como *answerability*, que significa responsabilização com possibilidade de sanção (*enforcement*), em função da violação no cumprimento do dever. *Accountability* é então definido como “um atributo do Estado, enquanto controle social é um atributo ou qualidade da própria sociedade civil, que deve ser municiada e habilitada para acionar os mecanismos de interpelação junto à gestão pública” (Ferreira, 2006, p. 23). A participação dos cidadãos se dá principalmente pela participação nas eleições para escolha dos representantes do povo no âmbito dos entes federados. Outras possibilidades ocorrem pela participação nas organizações da sociedade civil (orçamentos participativos, conselhos de programas e políticas públicas), que contribuem para o estreitamento da relação entre o Estado e a sociedade. A mudança rumo “a um Estado mais eficaz e disposto a discutir e responder aos anseios da sociedade certamente perpassa pela existência de uma cidadania mais ativa e engajada na busca de soluções” (Spink, 2012, p. 365). Concernente ao Compliance, esse é um termo anglo-saxão que significa conduta de acordo com a regra. Na visão de Manzi (2008, p. 123), o Brasil procura consolidar a compliance como uma das bases da governança ao implantar meios para assegurar a conformidade com normas, leis e políticas internas e externas, ao passo que fortalece a cultura do ambiente ético por meio de controles internos e aumento da transparência. Quanto ao princípio da legalidade, linha mestra das ações praticadas no âmbito do setor público, ele é positivado na Constituição Federal, art. 5º, inciso II, comando imperativo de que: “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (Brasil, 1988). Lembrando que, em se tratando do setor público, tem-se ainda a



governança pública em: 1. efetividade; 2. transparência; 3. accountability; 4. participação; 5. equidade; 6. conformidade legal; 7. integridade/ética. Dando sequência à sistematização do tema, é oportuno trazer à colação o esforço empreendido por Pereira e Ckagnazaroff (2020, p. 112), para quem “a governança pública, ou New Public Governance (NPG), deve ser analisado como modelo, e não como ferramenta de gestão aplicada na administração burocrática e na New Public Management (NPM)”.

Nesse sentido, Pereira e Ckagnazaroff (2020) ressaltam a existência de dimensões essenciais da governança pública que a distinguem dos outros modelos de administração pública. Essas dimensões, segundo eles,

podem favorecer uma maior cidadania e participação nas decisões. Assim, um modo de abordagem da NPG demanda a análise dos seguintes construtos: democracia deliberativa, valor público das decisões e coprodução das decisões (Pereira; Ckagnazaroff, 2020, p. 114).

Esses autores também sustentam que, somente após a compreensão das dimensões essenciais da governança pública, estas que amparam a NPG, pode-se buscar sua estruturação propriamente dita. Citando Osborne (2010), Wiesel e Modell (2014), Pereira e Ckagnazaroff (2020) defendem que a NPG não rompe os modelos de administração pública anteriores, e sim os aperfeiçoa, com a introdução dos fundamentos básicos para sua análise. Dessa forma, trata-se de uma nova visão sobre os conceitos atribuídos pela administração pública burocrática e pela NPM, com características de democracia, coprodução e valor público. No quadro 1 abaixo, elaborado por Pereira e Ckagnazaroff (2020), os autores expõem, segundo sua visão, as dimensões necessárias para a compreensão do processo da NPG:

**Quadro 1** – Dimensões da New Public Governance (NPG)

<i>Dimensões</i>	<i>Características</i>	<i>Categorias de análise</i>	<i>Autores</i>
<i>Elementos fundamentais</i>	Determinam as principais preocupações	Democracia deliberativa	Habermas (1995); Dryzek (2010).

positivação da legalidade no caput do art. 37 da mesma Carta Republicana, cujo cumprimento restringe as ações dos gestores públicos somente ao que está expressamente previsto em lei. Conforme o posicionamento de Ferraz Júnior (2009), o princípio da legalidade diz respeito ao cumprimento das leis e dos regulamentos prescritos para a administração pública; e mais, além de cumprir o princípio da legalidade, o gestor deve fazê-lo com eficiência e eficácia, atendendo ao interesse público, ou seja, com efetividade. E a equidade? De acordo com o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2006, ela resulta de dois princípios básicos: o primeiro é o princípio de oportunidades iguais: as conquistas individuais devem ser determinadas por seus talentos e esforços, e não por outras características como etnia, gênero, história social ou familiar ou, ainda, país de nascimento. O segundo princípio é o da prevenção de privação de resultados, especialmente em saúde, educação e níveis de consumo (Banco Mundial, 2006, p. 9)”.

<i>básicos</i>	da governança, servindo como valores ou princípios norteadores esperados da nova governança pública.	Valor público	Bozeman (2007), Moore (1995).
		Coprodução	Ostrom (1972); Nabatchi <i>et al.</i> (2017); Alford (2009); Osborne <i>et al.</i> (2016).
<i>Estrutura</i>	Assegura que as organizações públicas, ou os diversos sistemas institucionais e gerenciais que integram a administração pública, atuem adequadamente, de forma conjunta e interativa, para obter os resultados desejados.	Deslocamento do poder	Pierre e Peters (2010); Jessop (1993).
		Redes	Rhodes (1997); Provan e Kenis (2008).
		Coordenação	Bass (1985); Bryson e Crosby (1992).
<i>Processos</i>	Conjunto de medidas tomadas para avaliar, monitorar e comunicar os resultados das políticas públicas criadas e implementadas. Realiza-se um juízo sobre seu valor ou mérito considerando a relevância dos objetivos e estratégias adotadas.	Eficiência e eficácia	Ridley e Simon (1937); Christensen e Læg Reid (2011).
		<i>Accountability</i>	Skelcher e Smith (2015); R. B. Denhardt e J. V. Denhardt (2003); Christensen e Læg Reid (2007).

Fonte: Pereira e Ckagnazaroff (2020, p. 116)

No contexto da administração pública brasileira, o termo “governança” surge, em 1995, por ocasião do PDRAE, elaborado por Bresser Pereira. Para Guedes e Silva Júnior a reforma, de caráter gerencialista, apresentava como objetivo:

aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos (Guedes; Silva Júnior, 2021, p. 373).

Isso se dá porquanto o diagnóstico feito era de que o problema a ser enfrentado era um problema de governança, pois havia uma incapacidade estatal devido à limitação imposta pela pouca flexibilidade e ineficiência do aparelho público (Brasil, 1995a, p. 45). Por sua vez, Ribeiro Filho e Valadares (2017) entendem que o conceito de governança no Brasil remonta à Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que introduziu no art. 37 o princípio da eficiência, de modo a mitigar os resquícios patrimoniais e burocratas existentes na administração pública brasileira (Brasil, 1988).

Do ponto de vista da apropriação conceitual e terminológica do termo “governança”, após o PDRAE/Brasil, em junho de 2002, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) – autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda do Brasil e responsável pela fiscalização e normatização do mercado de valores mobiliários – tratou

da matéria em uma cartilha pública com inúmeras recomendações sobre boas práticas de governança a serem observadas pelas empresas públicas e sociedades de economia mista de capital aberto.

No início do governo Lula, em 2003, o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) lançou o Plano de Gestão do novo governo, denominado de “Gestão Pública para um Brasil de Todos”. O objetivo da proposta era revitalizar a Administração Pública Federal, partindo do diagnóstico de que o Estado estava ausente e que padecia de um déficit institucional. Esse documento assim tratou do tema:

aumentar a governança é promover a capacidade do governo em formular e implementar políticas públicas e em decidir, entre diversas opções, qual a mais adequada de forma a alcançar a eficiência, a transparência e a participação social (Brasil, 2003, p. 9).

Em 2005, foi instituído, por meio do Decreto nº 5.378/2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, denominado de Gespública, tinha como propósito desburocratizar e melhorar a qualidade dos serviços públicos. O Programa, em alinhamento com o plano de gestão citado anteriormente, apresentava entre suas medidas a promoção da governança, com o objetivo de aumentar a capacidade de formular, implementar e avaliar as políticas públicas (Brasil, 2005c). O Programa foi descontinuado pelo governo do presidente Michel Temer, por meio do Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017.

Na última década, como a governança pública foi considerada pela gestão pública nacional? Em 2014, o Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>79</sup>, órgão de controle externo da administração pública federal do Brasil, editou um Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, atualizado em 2020, documento elaborado tendo por base os padrões, modelos e códigos de governança que são referências em diversos países. Nesse referencial, a origem da governança pública está relacionada ao tempo em que as organizações deixaram de ser geridas por seus proprietários, passando à administração de terceiros, levando ao problema de agência entre proprietários e gestores. Para tanto, os interesses e resultados almejados pelos dois *stakeholders* suscitavam divergências que deveriam ser alinhadas por ações e procedimentos que aproximassem seus interesses, melhorassem o desempenho e o

---

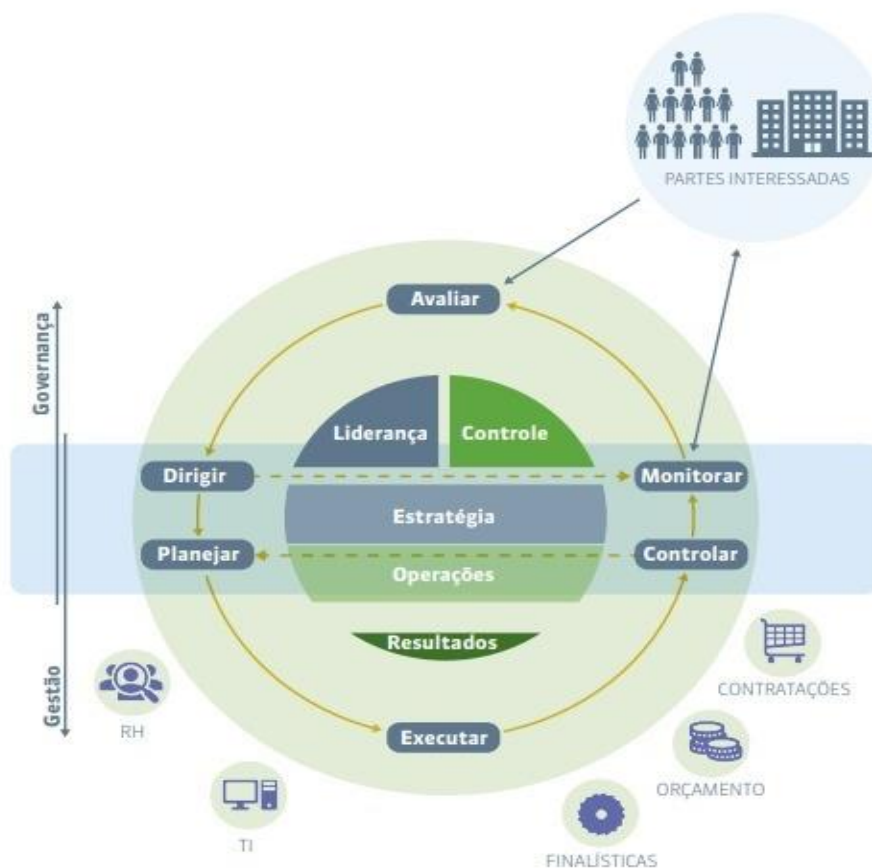
<sup>79</sup> Conforme a Constituição Federal (CF) de 1988, o Tribunal de Contas da União (TCU) é um órgão de controle externo, autônomo e com competências próprias, possuindo a atribuição de contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública em benefício da sociedade (Brasil, 1988).

resultado da organização, reduzissem os conflitos e trouxessem segurança para os proprietários (Teixeira; Gomes, 2018, p. 537; Brasil, 2014).

Para o Tribunal de Contas, a boa governança pública tem como propósito conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de um conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público (Brasil, 2014). Nesse sentido, Teixeira e Gomes (2018), citando Ferry e Eckersley (2015), defendem que a Corte de Contas passe a desempenhar um papel independente e crucial para manter a confiança na administração pública. Desse referencial básico de governança, podem ser extraídos princípios, diretrizes e níveis de análise que poderiam propiciar uma boa governança a ser adotada pelos órgãos e entidades da administração pública. Tendo como base o Banco Mundial, o referencial básico de governança pública do TCU prescreve que a boa governança tenha como princípios: legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability* (Brasil, 2014).

Tal referencial básico de governança pública ainda estabelece que a liderança, a estratégia e o controle são essenciais para que as funções de governança – avaliar, dirigir e monitorar – sejam adequadamente implementadas. Assim, as práticas de liderança, de estratégia e de controle devem ser observadas de modo a assegurar que a organização busque os objetivos traçados pela alta administração em prol do interesse público (Teixeira; Gomes, 2018, p. 540). Relevante notar que há, no referido referencial, uma indissociabilidade interna entre governança e gestão. A primeira se trata de estratégias de coordenação, integração e articulação, enquanto a segunda é a operacionalização dessas estratégias. As figuras 2 e 3 abaixo colacionadas, extraídas desse referencial, demonstram o modelo de governança e gestão preconizados pelo TCU, a saber:

**Figura 2 – Modelo de governança e gestão**



Fonte: Guia de Governança do TCU\* (2014)

**Figura 3 – Relação entre governança e gestão**



Fonte: Guia de Governança do TCU\* (2014)

Note-se que, para o TCU, o referencial básico por ele concebido e publicado é um instrumento que pode impulsionar o desempenho dos órgãos públicos na condução das políticas públicas e na prestação de serviços para a sociedade. O Tribunal considera que a melhoria da governança pública é o grande desafio a ser enfrentado pelo Brasil (TCU, 2014).

A par disso, no plano federal do Brasil, foi editada a Lei nº 13.303, de 2016, a Lei de Responsabilidade das Estatais, conhecida também como a Lei de Governança Corporativa das Estatais, determinando que as empresas públicas e mistas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios controlem e disciplinem práticas de governança corporativa, gestão de riscos e conformidade. Vale citar, ainda em 2016, que a Controladoria Geral da União (CGU), órgão de controle interno do Poder Executivo Federal do Brasil, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), com o objetivo de instruir os órgãos federais sobre governança, gestão de riscos e controle interno, expediram a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016, determinando, em seu artigo 1º, que “os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança” (CGU, 2016).

Posteriormente, o Decreto nº 9.203, de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional do Brasil, foi editado pelo Poder Executivo Federal. Referida norma define governança pública como “o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2017). Nesse período, o Poder Executivo brasileiro enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 9.163, de 2017, que amplia a política de governança a todos os poderes da União, bem como ao Ministério Público da União, à Defensoria Pública da União e Tribunal de Contas da União, incluindo ainda os estados e municípios. Tal projeto, contudo, encontra-se pendente de votação na Câmara dos Deputados<sup>80</sup>. Aqui, cabe evidenciar que ambos os instrumentos normativos beberam na fonte do Referencial Básico de Governança elaborado pelo TCU, com o objetivo de melhorar o desempenho das organizações.

Assinala-se que o conceito de governança pública incorporado pelo Tribunal de Contas da União, não obstante os inúmeros avanços trazidos, estaria muito influenciado pelas noções de controle, monitoramento e avaliação. Nesse sentido, os arranjos inovadores de gestão teriam se tornado ainda mais rígidos, pouco contribuindo para um processo de tomada de decisão e implementação de políticas e/ou produção de bens mais

---

<sup>80</sup> <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2163153>

informados e mais eficientes. A governança do controle teria sua parcela de culpa no “apagão das canetas”.

No entanto, vale destacar que a maneira como o conceito de governança foi incorporado pela administração federal guarda relação também com a visão negativa de que o governo de então tinha da ação do Estado. Era época do Teto de Gasto e das privatizações de Temer. Tratava-se, também, de uma resposta às investigações da Lava Jato, que, de maneira um tanto superficial e irresponsável, acabaram por criminalizar a política e a ação estatal. Nesse sentido, a mencionada Lei de Responsabilidade das Estatais, apesar de alguns avanços, estabelece discriminações desarrazoadas e desproporcionais – por isso mesmo inconstitucionais – contra aqueles que atuam, legitimamente, na esfera governamental ou partidária. Ademais, reformas administrativas adotadas pelas estatais aumentaram o poder de acionistas minoritários (mas com um número expressivo de ações) em detrimento dos interesses da União, dos acionistas minoritários independentes e da própria sociedade brasileira.

Em 2020, o governo Bolsonaro enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 32, de 2020, que altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Uma das propostas dessa PEC trata da inclusão, no art. 37 da Constituição Federal, que relaciona o rol dos princípios que regem a administração pública, da “boa governança pública”, como um princípio, em semelhança à reforma do Estado da década de 1990, inspirada no PDRAE, que introduziu o princípio da eficiência, conforme anteriormente abordado.

Interessante notar que a inserção da “boa governança pública” no rol dos princípios constitucionais da administração pública tornou-se objeto de intenso debate. Durante a tramitação da matéria na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, o relator designado para a matéria defendeu a supressão dos novos princípios incluídos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, para evitar “interpretações múltiplas e completamente divergentes, o que conseqüentemente gerará provocações ao Supremo Tribunal Federal para dispor sobre sua efetiva aplicabilidade em situações, por exemplo, de improbidade administrativa”, fato que restou aprovado pela aludida comissão (Brasil, 2021).

Após a supressão promovida pela CCJ da Câmara dos Deputados, o Tribunal de Contas da União passou a defender<sup>81</sup>, no Parlamento, o retorno da “boa governança

---

<sup>81</sup> <https://www.camara.leg.br/noticias/799248-relator-da-reforma-administrativa-vai-propor-que-legislativo-regule-regras-de-governanca-e-de-avaliacao>

pública” no rol dos princípios da administração pública. Em razão da forte pressão exercida pelo TCU no âmbito da Comissão Especial da PEC 32, de 2020, na Câmara dos Deputados, o relator da matéria incluiu em seu relatório a “boa governança pública” não mais como um princípio constitucional, mas como uma diretriz a ser observada pelos órgãos e as entidades da administração pública direta e indireta, a saber:

§ 3º Os órgãos e as entidades da administração pública direta e indireta implementarão estrutura, processos e ações voltadas à boa governança pública, com a finalidade de avaliar, direcionar e monitorar a gestão dos recursos públicos, a condução de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da coletividade (Brasil, 2021).

O relatório apresentado acabou aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados com a redação acima colacionada, confirmando a exclusão da proposta de “boa governança pública” como um princípio constitucional, tendo o relator revelado o receio com o elevado grau de insegurança jurídica que essa construção implicaria para a realidade do Estado brasileiro, especialmente o argumento de constitucionalidade suscitado pela CCJ da Câmara dos Deputados em relação às questões afetas à responsabilização dos agentes públicos.

Assinale-se que a utilização do termo “boa governança pública” utilizado na PEC 32/2020, por tudo que se constatou ao longo do presente tópico, é bastante questionável. Aparentemente, trata-se de um equívoco terminológico levado a cabo pelos idealizadores da proposta, talvez pela forma alinhavada com que a matéria foi tratada por essas autoridades. É que a mudança na gestão política almejada, em essência, a adoção do modelo de governança pública, que passaria a ser de observância necessária pelos órgãos e pelas entidades da administração pública direta e indireta. Assim, adjetivar a governança pública como “boa”, acaba por gerar, do ponto de vista conceitual, certa confusão com o processo de sua “adequada” ou “inadequada” implementação, ensejando outros debates no plano da inobservância do mandamento constitucional<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> A referida proposta ainda está em tramitação na Câmara Federal. Não apenas devido à polêmica sobre a boa governança pública. Tendo como princípio uma visão extremamente negativa do Estado e do serviço público, a proposta limitava a estabilidade do servidor, facilitava seu desligamento e ainda criava novos tipos de vínculos com a administração pública. Tratava-se de um ataque às carreiras públicas, que ia muito além de uma visão liberalizante ou gerencialista do Estado. Ao que tudo indica, a ideia era disciplinar a burocracia pública e torná-la mais permeável aos interesses de governantes e empresários, fragilando funções estatais básicas, como arrecadação tributária, defesa jurídica do Estado, controle de fronteiras etc.



A título comparativo, veja-se no quadro 2, a seguir, o conceito, os princípios, as diretrizes e os mecanismos da governança pública definidos pelo referencial básico do TCU e pelo Decreto Presidencial 9.203/2017, aqui já comentados:

**Quadro 2** – Comparativo entre o referencial básico do TCU e o Decreto nº 9.203/2017

<i>Referencial básico de governança do TCU</i>	<i>Decreto Federal nº 9.203/2017</i>
<i>Conceito de governança pública</i>	
Compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.	Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.
<i>Princípios da governança pública</i>	
Legitimidade Equidade Responsabilidade Eficiência Probidade Transparência <i>Accountability</i>	Integridade Confiabilidade Melhoria regulatória Prestação de contas Responsabilidade Transparência
<i>Diretrizes da governança pública</i>	
a) Focar o propósito da organização em resultados para os cidadãos e usuários dos serviços; b) Realizar, efetivamente, as funções e os papéis definidos; c) Tomar decisões embasadas em informações de qualidade; d) Gerenciar riscos; e) Desenvolver a capacidade e a eficácia do corpo diretivo das organizações; f) Prestar contas e envolver efetivamente as partes interessadas; g) Ter clareza acerca do propósito da organização, bem como dos resultados esperados para cidadãos e usuários dos serviços;	I. Direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; II. Promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico; III. Monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; IV. Articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; V. Fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades; VI. Implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de

	prevenção antes de processos sancionadores; VII. Avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios; VIII. Manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; IX. Editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente; X. Definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e XI. Promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.
<i>Mecanismos para o exercício da governança pública</i>	
I – Liderança; II – Estratégia; III – Controle.	I – Liderança; II – Estratégia; III – Controle.

Fonte: Elaboração própria

Pelo comparativo, depreende-se que ambos os instrumentos orientadores da gestão pública sobre governança guardam proximidade conceitual. Ressalte-se que o referido Decreto Presidencial sobre a política de governança para os entes públicos enfatiza suas normas na criação de um Comitê Interministerial de Governança, definindo suas finalidades, composição, competências e gestão, o que poderia aumentar a burocracia pública sem realmente criar mecanismos comprovados que produzam efetividade da governança pública.

De todo modo, o conceito de governança pública, sobretudo no viés adotado pelo Executivo federal no início do século XXI, abre espaço para uma gestão mais flexível, horizontal e democrática, na qual o Estado seja não apenas executor, como também coordenador das políticas públicas. Nesse sentido, o Centro de Governo poderia constituiu-se como um *locus* para impulsionar a governança pública em países democráticos pela liderança que deve exercer na coordenação transversal das políticas públicas prioritárias, no aconselhamento ao chefe do poder executivo, na comunicação

com a sociedade, na avaliação e no monitoramento das entregas pelos programas integrantes das políticas públicas.

No tópico a seguir, focaliza-se o Centro de Governo, destacando seu conceito, sua constituição, funções e instrumentos para cumprimento de seu papel no âmbito do governo, experiências de CdG em países da OCDE, cases exitosos de CdG na América Latina, a Matriz de Desenvolvimento Institucional para avaliar um CdG, além de uma abordagem sobre o CdG do Brasil.

### **3.4 Centros de governo – Concepções na sociedade de risco global**

O Estado democrático na sociedade de risco ou na modernidade reflexiva, enquanto promotor de desenvolvimento, transformação social e bem-estar, estrutura-se para o cumprimento desse fim por meio de órgãos e agências executoras das políticas e programas que façam as entregas esperadas à sociedade, com visão estratégica para o enfrentamento dos riscos globais. O tamanho da estrutura total do governo exige do governante ação coordenada e integrativa para assegurar que as políticas planejadas sejam de fato implementadas, monitoradas, avaliadas e para que as entregas correspondam ao suprimento das necessidades nas diversas áreas. Além disso, as crises podem exigir respostas imediatas que precisam de um Centro de Governo para enfrentá-las.

Para tanto, os governos mundo afora vêm estruturando centros de governo para coordenar e integrar transversalmente as ações dos órgãos fins, compostos de estruturas centrais ligadas ao dirigente máximo do Executivo do país. Essas estruturas fornecem os elementos-chave para avaliação dos processos e resultados das ações governamentais voltadas para o desenvolvimento da sociedade, superação da pobreza e da desigualdade social, sustentabilidade social, econômica, cultural e política com transparência e participação social. Assim, o CdG de um país democrático, ligado diretamente ao executivo máximo eleito pelo povo, tem a missão de fornecer-lhe apoio para a visão de totalidade das ações governamentais e sua condução, contribuindo para garantir coesão e coerência a todas as iniciativas integrantes do plano de ação proposto pelo governo.

Historicamente, há registros de centros de governo desde 1916, conforme estudos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2022):

o uso do termo tem aumentado substancialmente nos últimos anos, mas os Centros de Governo não são novidade. Em 1916, o governo do Reino Unido criou o *Cabinet Office* para apoiar o primeiro-ministro britânico. No Estados Unidos, o *Executive Office of the President* foi criado no fim da década de 1930 e estruturas semelhantes foram criadas na Argentina, na década de 1940, e no

México, na década de 1950, sendo que, no último caso, as estruturas administrativas de apoio ao chefe de governo remontavam ao século 19. Na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os debates sobre o tema tiveram início em 1980, no primeiro encontro da Rede dos Oficiais de Centros de Governo (PNUD, 2022)

Percebe-se, portanto, que a estruturação de CdGs deu-se sempre em contextos de desafios existenciais, seja por ameaças militares, depressão econômica ou ainda o próprio desafio do desenvolvimento e da industrialização. No caso da Inglaterra, a constituição do Cg ocorreu durante a I Guerra Mundial, enquanto nos Estados Unidos no contexto da superação da depressão econômica e da preparação para a II Guerra. Nos exemplos dos países latino-americanos, temos presentes os desafios postos pela guerra e pela industrialização.

Ao analisar os antecedentes históricos dos CdG, o estudo do PNUD (2022) indica a existência de três correntes teóricas a partir de contextos, tradições e sistemas de governo: *Centro Presidencial*, corrente baseada no estudo do sistema presidencialista norte-americano; *Núcleo Executivo*, construída com base nas reflexões sobre a experiência britânica; e *Centro de Governo*, corrente mais recente “desenvolvida a partir das discussões conduzidas no âmbito de organismos internacionais como o PNUD, a OCDE e o BID” (PNUD, 2022). As três correntes têm um foco comum: objetivam entender “como se estabelece a organização em torno da figura do chefe de governo e como as decisões governamentais mais importantes são tomadas” (PNUD, 2022). Cada corrente é sintetizada pelas seguintes características, conforme o PNUD:

a abordagem *Centro Presidencial* é baseada no trabalho clássico *Presidencial Power*, de Neustadt, que analisou como o poder foi exercido por diferentes presidentes norte-americanos ao longo de duas décadas. Além de fatores circunstanciais e eventos históricos, o papel do presidente como indivíduo – seu modelo mental, valores e caráter – foi central para explicar as decisões mais importantes do governo. Dialogando com a obra de Neustadt, estudos posteriores argumentaram que a característica mais marcante da trajetória institucional norte-americana foi o uso de poderes unilaterais pelos presidentes para criar estruturas e definir regulamentos que aumentaram sua capacidade de liderança. Nesse contexto, os conflitos de interesse e os jogos de poder entre o presidente e as estruturas foram mitigados por meio de duas estratégias: a politização, que envolve a indicação de pessoas de confiança para ocupar os cargos mais próximos do poder, e a centralização, que consiste na imposição de regras administrativas que limitam os órgãos governamentais e a criação de estruturas para gerenciar o cumprimento dessas regras. A corrente *Núcleo Executivo* (em inglês, *Executive Core*) incorporou novos atores e dimensões: “As funcionalidades do Núcleo Executivo incluem todas as organizações e estruturas que servem para conectar e integrar as políticas do Centro de Governo, ou que atuam como árbitros finais do Executivo em conflitos com os diferentes elementos da máquina do governo”. Isso significa que as decisões importantes sobre as políticas públicas podem ser tomadas por órgãos que não integram o gabinete, e que as funções de coordenação nem sempre estão alocadas em estruturas próximas ao chefe de governo, a exemplo dos

departamentos do Tesouro, de Relações Exteriores e de Assuntos Jurídicos. Assim, o poder do núcleo executivo derivaria não apenas das configurações institucionais, mas das relações contingenciais de poder, que independem de cargo, instituição ou estrutura. Mais recente do que as tradições anteriores, a abordagem de *Centro de Governo* possui caráter instrumental, focando nas funções, nas estruturas e nas pessoas que apoiam diretamente o chefe de governo. Com natureza prescritiva, essa abordagem é predominantemente utilizada em trabalhos desenvolvidos por organismos multilaterais, como a OCDE e o BID. A literatura sobre o tema ainda é relativamente pequena, mas vem ganhando força sobretudo na América Latina e no Brasil, com as publicações do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), incluindo um livro com 13 artigos apresentando diferentes perspectivas sobre o Centro de Governo brasileiro no período entre 1994 e 2015 (PNUD, 2022, grifo nosso).

Estudos desenvolvidos pelo BID (2014) e pela OCDE (2018) apontam que é basilar, para uma nação democrática contemporânea, assentar a coordenação superior de sua agenda num Centro que contribua para que o dirigente máximo governe com efetividade, autoridade e integração, executando o conjunto de políticas públicas, programas e ações essenciais desenvolvidas por seus órgãos e agências finalísticas. Isso pode assegurar ao país o exercício dos direitos sociais e individuais, o desenvolvimento socioeconômico, cultural e político, a liberdade, a transparência, a participação, a igualdade, a segurança, a justiça, o bem-estar de todos os cidadãos. Em períodos de transformações dramáticas e muitas vezes inesperadas, típicos das sociedades de risco global, o Centro de Governo pode ser a chave para garantir respostas rápidas e eficazes do governo.

A modernidade reflexiva impõe, portanto, novas formas de organizar os governos, de gerir as demandas, de decidir políticas públicas que respondam às suas características de exigências e configurações inusitadas. Estudos vêm demonstrando que o Centro de Governo fortalecido pode contribuir para efetivação de ações do governo que alcancem resultados mais assertivos para o desenvolvimento do país e, neste sentido, é relevante trazer à consideração mais alguns aspectos da modernidade reflexiva que corroboram para que o papel e as funções de um CdG sejam considerados com lente diferenciada pelos governos.

Estudo desenvolvido em 2014, nos países da América Latina e Caribe, pelo Inter-American Development Bank (IDB), doravante aqui traduzido como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), indica que o CdG pode proporcionar a liderança necessária para planejar, coordenar, monitorar e comunicar as prioridades chave do governo. Em sentido restrito, o CdG se refere as organizações e unidades, na estrutura governamental, que proporcionam apoio direto ao dirigente máximo do Executivo do

país, do estado ou do município, para a gestão política das atuações do governo, a gestão estratégica de suas prioridades, a coordenação do desenho das políticas, a condução de sua implementação, o monitoramento do desempenho, a gestão das entregas prometidas pelos programas e a comunicação dos resultados com a devida prestação de contas.

No entendimento do BID, o Centro de Governo constitui-se num leme do governo, apontando a direção a seguir, capaz de impulsionar os objetivos prioritários de modo coerente, configurando-se como valioso mecanismo de coordenação para assegurar que as políticas prioritárias sejam efetivamente implementadas e produzam os resultados esperados pelos cidadãos.

Martin *et al.* (BID, 2014) apontam que, na América Latina e no Caribe, os CdG tendem a ser politicamente fortes, mas tecnicamente frágeis, razão que justifica dedicação de esforços para desenvolver as capacidades institucionais e técnicas mais críticas para que esse mecanismo estratégico de coordenação cumpra suas principais funções. Conforme esse estudo, diversos acontecimentos mais recentes explicam a maior relevância dos CdG. Muitos dos problemas que os governos estão enfrentando há alguns anos são transversais e multidimensionais e, portanto, ultrapassam as fronteiras funcionais, impondo a participação de setores múltiplos. Para tanto, os autores desse estudo apontam:

therefore, stronger central coordination is needed for government actions to be more coherent. In addition, previous waves of government reforms decentralized decision-making and implementation authority to autonomous or quasi-autonomous agencies and to nongovernmental actors, leading to a diminished capacity of the political leadership to guide the workings of government (Dahlström Peters, and Pierre, 2011). *In this context, several countries have rediscovered the importance of central steering.* Moreover, the expansion of government activity has increased the need to institutionalize the CoG because chief executives face new responsibilities and complexities that demand greater support (see Ragsdale and Theis, 1997, relating to the American presidency). Thus, the recently expanded role of many LAC governments in economic, social, and other policy areas underscores the importance of their CoGs. Other factors, such as the emergence of a 24/7 news cycle, the personalization of electoral campaigns, and participation in international summits, have led to chief executives having more direct responsibility in all areas of government, and thus requiring the CoG to have a greater role in supporting them (Fleischer, 2011 *apud* BID, 2014)

Para a maior coerência das intervenções governamentais, uma coordenação central forte é requerida, inclusive, para o enfrentamento das práticas de descentralização e autonomia de agências governamentais que podem interferir nas decisões centrais do chefe do Executivo, sempre acionado 24 horas por dia para fornecer informações à imprensa nacional e mundial. Com a expansão das atividades do governo, cresce a necessidade de institucionalização do CdG, considerando as demandas políticas para a

chefia do Executivo, exigindo robusto apoio para maior coerência das intervenções governamentais.

O estudo do BID identifica ainda que, nos países da América Latina e Caribe, o interesse fundamental em fortalecer o CdG advém da ênfase maior atribuída por eles à obtenção de resultados para seus cidadãos. Anteriormente aos CdG, o mecanismo tradicional de coordenação central era exercida através do orçamento, e os Ministérios de Finanças e da Fazenda é quem exerciam o controle dos gastos públicos com relevante influência sobre todos os demais Ministérios<sup>83</sup>. Com a ampliação das necessidades da população e um interesse crescente em melhorar o desempenho governamental, de alcançar resultados concretos e produzir impactos sociais positivos, os governos concluem que é requerida uma instância e um tipo de coordenação diferenciada, que ultrapassem os assuntos fiscais e orçamentários sem desconsiderar a relevância destes<sup>84</sup>. A par disso, os cidadãos demandam, cada vez mais, serviços de qualidade a seus governos. E, assim, o estudo indica que “estes fatores contribuem para explicar o crescente interesse no Centro de Governo pelos países” (BID, 2014).

Como já destacado, na sociedade de risco global, os governos contemporâneos enfrentam problemas transversais e multidimensionais, exigindo a participação concomitante de muitos órgãos da estrutura governamental, o que impacta na coordenação síncrona das políticas prioritárias de governo, sobretudo das áreas social e econômica. Nessa linha de entendimento, a OCDE, em seu relatório sobre a organização e os papéis dos centros de governo nos países pesquisados (OCDE, 2018), ao analisar a pesquisa que realizou junto aos 34 países-membros e mais 3 países, conclui que o Centro de Governo, em todos os países pesquisados, assume a liderança na garantia de apoio aos processos de tomada de decisão do dirigente máximo do governo.

Segundo esse estudo, apesar da variedade de modelos constitucionais na OCDE e das diferenças relacionadas à forma como as decisões são tomadas – desde sistemas altamente colegiados como nos países Baixos e na Suécia, até sistemas presidenciais mais diretivos, como o Chile e EUA –, o Centro de Governo, em todos os países, assume a liderança na garantia do apoio nos processos de tomada de decisão sobre as prioridades do governo para suas populações. Isso envolve tarefas administrativas e políticas mais

---

<sup>83</sup> Nesse sentido, vale destacar a importância que o cargo de ministro-chefe da Casa Civil ganhou nas últimas décadas no Brasil.

<sup>84</sup> Pode-se questionar se o crescimento da Casa Civil não se dá devido a um perfil crescentemente tecnocrático nos ministérios da Fazenda/Finanças.

vitais, para garantir a qualidade de decisões baseadas em evidências e de aconselhamentos aos tomadores de decisões, no sentido de subsidiar debates sobre os méritos das políticas e das ações para sua implementação, acompanhamento e avaliação. O CdG tem o papel de coordenar as ações do governo como um todo para a realização das políticas prioritárias, de modo a garantir que os decisores sejam capazes de compreender os custos, os benefícios, impactos prováveis e implicações globais das opções escolhidas.

No quadro a seguir estão relacionados os países participantes da pesquisa da OCDE (2018) sobre Centro de Governo:

**Quadro 3** – Países participantes da pesquisa da OCDE sobre organização e funções do Centro de Governo em 2018

Austrália	Brasil
Áustria Bélgica	Chile
Canadá Dinamarca Estônia	Costa Rica
França	República Tcheca Finlândia
Islândia	Alemanha
Irlanda	Grécia
Letônia	Hungria
Luxemburgo Malásia	Israel Japão
Marrocos países Baixos	Lituânia México Portugal
Nova Zelândia	República Eslovaca
Noruega	Eslovênia Espanha
Turquia	Suécia Suíça
Reino Unido	Estados Unidos

Fonte: Survey on the Organisation and Functions of the Centre of Government (OCDE, 2018)

Para a OCDE, o CdG está intimamente ligado ao poder executivo, prestando apoio para garantir que os políticos eleitos tomem decisões baseadas em evidências e em análises de especialistas e que “o sucesso de qualquer programa governamental depende da capacidade do CdG de supervisionar a qualidade do processo político, desde a análise e desenvolvimento de políticas até o monitoramento e avaliação dos resultados” (OCDE, 2018). Uma das conclusões desse estudo é que o CdG funciona como uma ponte político-



administrativa, facilitando e possibilitando a coordenação e coerência entre agências governamentais, além de resolver conflitos e crises, quando estas ameaçam inviabilizar políticas e programas prioritários.

Pelas pesquisas, o CdG opera normalmente em todo o governo, em toda sua estrutura, agindo como “os olhos e os ouvidos do chefe do governo” (OCDE, 2018), inclusive através da manutenção de relacionamentos e redes relevantes para as comunicações com a sociedade. Diante das características e dos desafios da sociedade de risco global, da modernidade reflexiva, o CdG constitui-se como uma estratégia possível para contribuir com a mitigação dos riscos pelo envolvimento do conjunto dos responsáveis pelas políticas públicas, pelo impulsionamento para decisões com bases em evidências, pela capacidade de coordenar as decisões e as ações das estruturas fins das políticas públicas prioritárias, mantendo relação direta e permanente com o dirigente máximo do país para retornos das avaliações e ajustes de decisões, quando necessárias.

### **3.5 Funções do Centro de Governo no enfrentamento dos desafios críticos da modernidade reflexiva**

Para responder aos desafios de coordenar as políticas públicas desenvolvidas pelos órgãos e agências verticalizadas na estrutura governamental, o Centro de Governo pode constituir-se por estruturas organizacionais variadas, a depender das características do país, do regime de governo e perfil do governante e, nessa ordem de ideias, assumir funções diferenciadas e relevantes para cumprimento de sua missão.

“Questões críticas” emergem em todos os países. O estudo do BID, já citado, elencou quatro tipos de “questões críticas” que todos os governos enfrentam na contemporaneidade. Essas questões são determinantes dos papéis a serem exercidos pelo Centro de Governo.

O quadro 4, a seguir, apresentado no estudo do BID sobre CdG (BID, 2014, p. 3), demonstra os quatro tipos de questões. Para esses pesquisadores, essas *emerging issues* podem ajudar no ordenamento do Centro de Governo, contribuindo com as reflexões para decisões sobre sua estrutura, funções e a forma de coordenar transversalmente as políticas públicas e de assessorar o chefe do executivo na tomada de decisões que impactam nas prioridades governamentais.

**Quadro 4** – Emerging issues in public management and role of the Center of Government

<i>Emerging issues</i>	<i>Role of the CoG</i>
Most priority issues are multidimensional and cross-cutting; they cannot be properly addressed by vertical ministerial silos	Coordinating and brokering solutions, bringing together the relevant ministries and agencies to make decisions and design and implement policy
Citizens increasingly demand better public services and results from government	Establishing and communicating priority goals (being selective); ensuring budgetary alignment; continuously monitoring progress; unblocking obstacles that affect performance
Government activity has expanded into new policy areas	Supporting and advising the chief executive in managing a complex government structure, especially if policymaking is fragmented or decentralized
A 24/7 news cycle, which can deviate the government's attention from priorities	Keeping a systematic focus on strategic priorities; aligning the government's message

Fonte: BID, 2014, p. 3

De acordo com o BID, “a maioria das questões prioritárias são multidimensionais e transversais e não se pode abordá-las adequadamente por meio de estruturas ministeriais fechadas e verticalizadas” (BID, 2014, p. 3). Para o enfrentamento desse problema crítico, o CdG deve assumir o papel relevante de “coordenar e intermediar soluções, reunindo os ministérios e organismos relevantes para tomar decisões, conceber e implementar as políticas públicas correspondentes” (BID, 2014, p. 3). O segundo problema crítico da contemporaneidade, traduzido como “os cidadãos exigem, cada vez mais, melhores serviços públicos e resultados do governo” implica no papel do CdG de “estabelecer e comunicar metas prioritárias (sendo seletivo); assegurar o orçamento correspondente; monitorar de maneira contínua os avanços; desbloquear obstáculos que afetam o alcance de resultados” (BID, 2014, p. 3). Por sua vez, a terceira questão emergente é definida como “a atividade governamental [que] expandiu-se para novas áreas de políticas públicas”, conduzindo a CdG a exercer o papel de “apoiar e assessorar o chefe do Executivo na gestão da complexa estrutura governamental, especialmente se a formulação de políticas for fragmentada ou descentralizada” (BID, 2014, p. 3). O quarto problema crítico refere-se ao envolvimento com as comunicações diárias: “um ciclo de notícias 24 horas por dia, 7 dias por semana, que pode desviar a atenção do governo das prioridades”, assunto que exige do CdG o papel de “manter o foco sistemático nas prioridades estratégicas, aliando a mensagem do governo” (BID, 2014, p. 3).

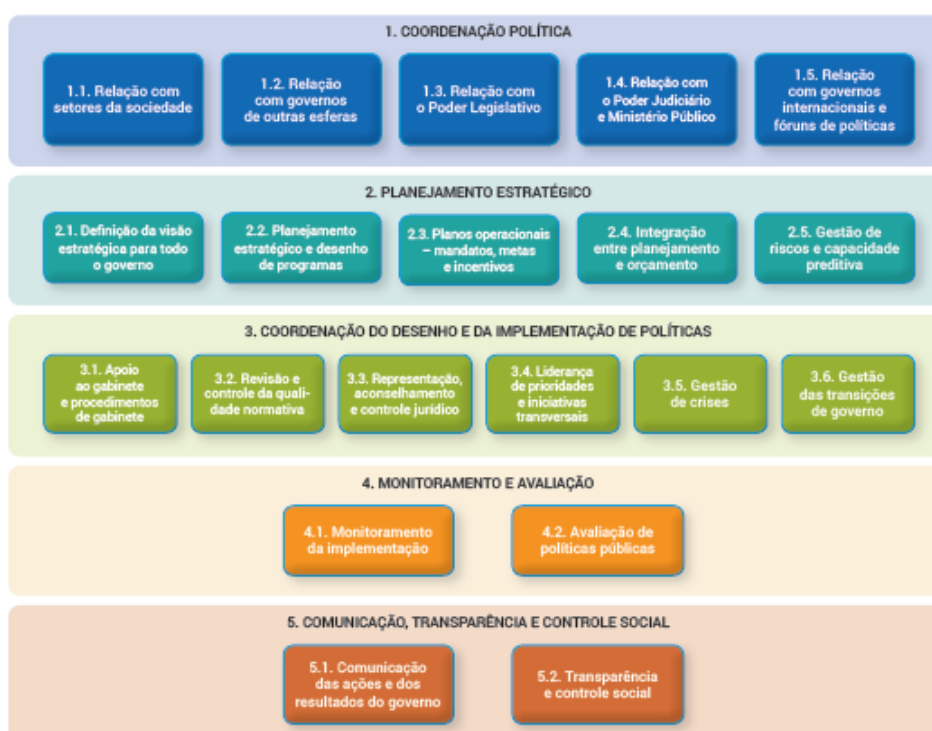
Para protagonizar esses papéis relevantes, o Centro de Governo deve cumprir funções importantes, considerando que, pela posição de centralidade, tem uma perspectiva ampla e geral do governo, aspecto que não tem nenhum ministério, nem agência setorial. Além disso, o CdG goza de empoderamento político em razão de sua

proximidade com o chefe do Executivo e, portanto, sua localização singular pode assegurar a coerência das intervenções do governo, a autoridade junto aos entes ministeriais, visando a melhoria do desempenho, o cumprimento das prioridades e dos resultados (BID, 2014, p. 7).

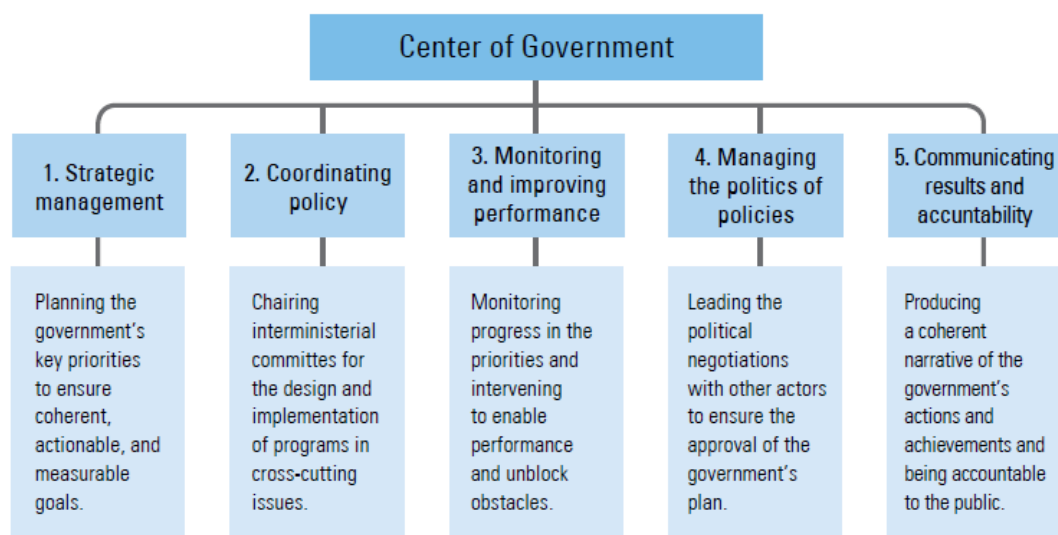
Na literatura especializada sobre CdG, são identificadas diversas funções que este organismo central cumpre. Ressalta-se que a coordenação política e técnica é a função mais frequentemente citada nos estudos sobre o tema, que a consideram como “o coração do Centro de Governo” (BID, 2014, p. 6 *apud* Goetz; Margetts, 1999, p. 436). Coordenar é função essencial para garantir foco e coerência nas prioridades governamentais, considerando-se a verticalidade da estrutura organizacional dos ministérios que podem funcionar de modo isolado, como silos fechados, dificultando o comando do chefe do executivo.

Os estudos do PNUD, BID, OCDE sobre CdG concluem por funções que esses organismos centrais realizam para seus governos, notando-se conexões e convergências, nos três estudos, nas funções identificadas. Trazemos, a seguir, as funções identificadas por esses três estudos para um comparativo que conduza a uma opção metodológica no presente trabalho. Vejamos os resultados sobre as funções do Centro de Governo desses três estudos nas figuras 4 e 5 e no gráfico 3 a seguir:

**Figura 4 – Funções e subfunções do Centro de Governo**

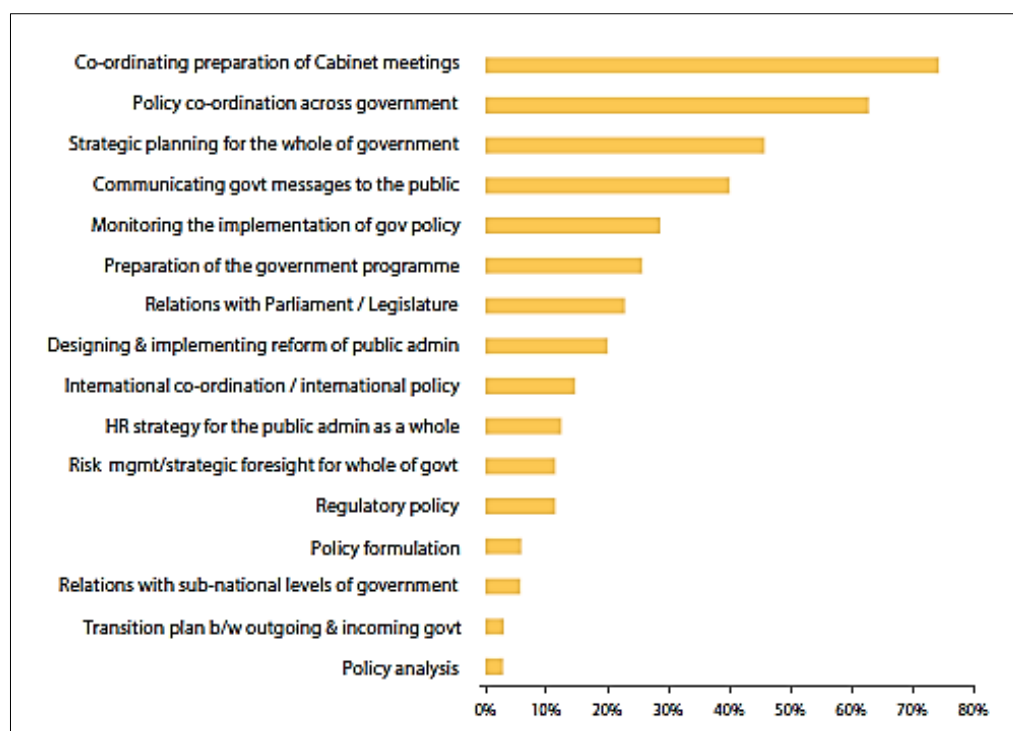


**Figura 5** – Core functions of the Center of Government



Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2014)

**Gráfico 3** – Center of Government: key, roles and responsibilities



Fonte: Survey on the Organisation and Functions of the Centre of Government (OCDE, 2018)

Considerando os três estudos – PNUD (2022), BID (2014), OCDE (2018) – sobre as funções de CdG retratadas nas figuras acima que relacionam as funções centrais dos Centros de Governo nos países pesquisados, elaboramos um quadro comparativo para as evidências de diferenças e semelhanças entre os resultados. Vejamos no quadro 5, a seguir:

**Quadro 5** – Comparativo entre as funções dos CdGs apresentadas nos estudos PNUD (2022), BID (2014) e OCDE (2018)

<i>Estudo do PNUD</i>	<i>Estudo do BID nos países da ALC</i>	<i>Estudo da OCDE envolvendo 37 países</i>
Coordenação Política	Coordenação Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenação das Políticas do Governo;</li> <li>• Coordenação das Relações; com o Parlamento/ Legislativo;</li> <li>• Coordenação de Política Internacional;</li> <li>• Relações com Níveis Subnacionais de Governo.</li> </ul>
Planejamento Estratégico	Gestão Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejamento Estratégico para todo o Governo;</li> <li>• Gerenciamento de Risco/ Previsão Estratégica para Todo o Governo;</li> <li>• Projeção e Implementação de Reforma da Administração Pública;</li> <li>• Desenvolvimento de estratégia de RH para a administração como um todo.</li> </ul>
Coordenação do Desenho e da Implementação de Políticas	Gestão Política das Políticas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preparação do Programa de Governo;</li> <li>• Coordenação das Reuniões do Gabinete do Chefe do Executivo;</li> <li>• Formulação de Políticas;</li> <li>• Análise Política;</li> <li>• Controle de Política Regulatória;</li> <li>• Plano de Transição entre Governo de Saída e Entrada.</li> </ul>
Monitoramento e Avaliação	Monitoramento e Melhoria do Desempenho	Monitoramento e Implementação da Política Governamental
Comunicação, Transparência e Controle Social	Comunicação dos Resultados e Prestação de Contas	Comunicação das Mensagens Governamentais ao Público

Fonte: Elaboração própria

Da análise comparativa do quadro acima, fica evidente que as funções básicas do CdG apresentadas nos três estudos – PNUD (2022), BID (2014), OCDE (2018) –, resumem-se a cinco se consideramos que a pesquisa da OCDE, no âmbito dos 37 países

analisados, apresenta no seu quadro subfunções de três grandes funções, como fica evidente na análise do quadro 5. Coordenação Política, Gestão Estratégica, Gestão Política das Políticas Públicas, Monitoramento e Melhoria do Desempenho, Comunicação dos Resultados e Prestação de Contas são as grandes funções do Centro de Governo, como evidenciam as pesquisas realizadas por esses organismos internacionais.

Certamente que o desempenho competente dessas cinco funções pelo CdG pode contribuir efetivamente para a mitigação dos riscos da modernidade reflexiva na sociedade e para os avanços no desenvolvimento do país.

Por meio da função *Coordenação Política* – indicada na literatura revisada como a função “coração” do CdG –, o Centro de Governo exerce o papel fundamental de articular as estruturas verticais do governo, representadas pelos Ministérios e agências diversas para a superação do grave problema da fragmentação e da falta de coesão do conjunto do governo, atuando transversalmente para que as prioridades governamentais sejam implementadas por meio de políticas públicas articuladas e integradas. Coordenar o conjunto das prioridades do governo, traduzidas em políticas públicas, programas e projetos para a solução dos problemas das populações e do desenvolvimento social, econômico e político do país, constitui-se num grande desafio dos governos.

O CdG pode responder prioritariamente a esse desafio com liderança e método, articulando as autoridades, recolhendo informações, definindo prioridades, evitando duplicidades de ações governamentais para um mesmo objetivo, acionando recursos orçamentários, implantando monitoramento e avaliação sobre as entregas do governo. A falta de uma coordenação efetiva, conforme o estudo do BID (2014), pode conduzir a problemas que passam de um ministério a outro, de uma agência a outra, “sem resultados efetivos ou com duplicações não intencionadas que provocam confusão e desperdício ou um aumento dos conflitos burocráticos, dentre outras situações problemáticas” (BID, 2014, p. 8 *apud* Gaetani, 2011).

O estudo do BID (2014) apresenta também uma classificação da escala de atuação do CdG em termos de coordenação das políticas públicas. Vejamos essa escala de atuação do CdG ilustrada na figura 6, a seguir:

**Figura 6 – Policy coordination scale**



Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2014)

Nessa escala de coordenação das políticas pelo CdG, proposta no estudo do BID (2014), o valor um corresponde ao nível mais baixo de coordenação e o valor oito corresponde ao nível mais elevado. Essa escala propõe uma:

progressão linear e cumulativa na direção da coordenação total. Na realidade, é possível que os países apresentem níveis mais altos de coordenação sem ter passado pelos níveis mais baixos. Embora a escala seja útil para entender o que é coordenação, a relação entre os níveis sugeridos é mais complexa do que a escala sugere (BID, 2014).

Importante salientar que o nível de coordenação das intervenções pelo CdG, nos Ministérios e agências, pode chegar, inclusive, a bloquear a criatividade nas iniciativas dos setores, se o CdG adotar uma orientação excessivamente rígida. Neste quesito, é relevante reconhecer que são os setores quem detém o conhecimento nas diferentes áreas de políticas públicas. Isto traz a necessidade de uma atuação equilibrada do CdG na coordenação, mediante uma interação constante entre os ministérios de linha, articulando e dialogando para o cumprimento dos objetivos.

O BID adiciona ao estudo uma recomendação da OCDE quanto à função de coordenação de políticas pelo CdG, no sentido de que este utilize quatro instrumentos, a saber: *i)* adotar uma perspectiva ampla, apontando aos ministérios a necessidade de ajustar as propostas para que coincidam com a orientação geral do governo; *ii)* ser os guardiões do processo, assegurando que as propostas sejam apresentadas através dos

canais apropriados e recebam as consultas necessárias; *iii*) resolver os conflitos, presidindo reuniões interministeriais quando surjam desacordos; *iv*) informar ao chefe do executivo quando os conflitos não foram resolvidos no nível mais baixo e, por isto, requerem uma decisão superior (BID, 2014, p. 10 *apud* OCDE, 2011).

A literatura adverte em relação ao quantitativo de políticas e metas a cargo da coordenação do CdG: evitar sobrecarregar o CdG de políticas, ministérios e agências, pois isto pode impedi-lo de dar conta da coordenação com efetividade. O foco da coordenação deve mirar nas prioridades do governo, nas principais políticas que compõem seu programa prometido aos cidadãos e que estão pautadas para apresentarem resultados.

A função *gestão estratégica* exercida pelo CdG contribui para o chefe do executivo transformar sua plataforma eleitoral em políticas públicas, com programas que atendam aos anseios da sociedade e foram prometidos aos eleitores. Segundo o BID (2014), para transformar sua plataforma eleitoral em programa de governo, o chefe do Executivo depende de equipe de confiança e competência de seu Centro de Governo que articule com ministérios e agências, definindo os objetivos estratégicos de cada área e neles referenciar a definição as ações correspondentes e prioritárias para alcançá-los – como programas e projetos -, os indicadores que medirão os avanços. Nesta função da gestão estratégica, os CdG são estruturas importantes para manter a coerência entre os objetivos estratégicos a serem empreendidos pelas diferentes agências de atuação governamental e alinhá-los com as prioridades do Executivo. Entretanto, é certo que as prioridades não são definidas apenas no início de uma nova administração: temas que não haviam integrado a campanha eleitoral, começam a surgir – sobretudo numa era sociedade de riscos globais – e cobram ao governo sua atenção e ação.

Nessa perspectiva, os CdG, “deveriam trabalhar em antecipar estes desafios emergentes através de análises prospectivas e reflexões estratégicas, como parte de sua função estratégica” (BID, 2014, p. 8). Essa função é crítica e exige identificar riscos, emergências e as ações apropriadas para seu enfrentamento. O estudo do BID ressalta que o CdG não deve trabalhar para o planejamento de todas as intervenções do governo, mas “deve concentrar em poucos objetivos estratégicos que se constituam nas prioridades chave do chefe do Executivo e do governo. Ser seletivo é um atributo chave” (BID, 2014, p. 8). E esse estudo destaca também que ainda que o CdG não tenha o papel de liderar a definição dos conteúdos dos objetivos estratégicos selecionados em razão de que os ministérios e agências setoriais são os detentores dos conhecimentos específicos para



fazê-lo, o CdG “é essencial para assegurar que os objetivos sejam suficientemente coerentes, específicos e realizáveis, pois se forem demasiado amplos e genéricos, há o risco de que os ministérios incluam qualquer ação de interesse apenas das agendas setoriais” (BID, 2014, p. 8).

Destaca-se também outro importante papel do CdG na consecução da função de gestão estratégica: atenção para assegurar a sincronização entre o planejamento e o orçamento a fim de que seja possível cumprir os objetivos definidos pois

é necessário estabelecer um vínculo adequado entre objetivos estratégicos e recursos orçamentários para dar direcionamento às atividades empreendidas por ministérios e agências. Isto exige maior capacidade e melhores mecanismos de coordenação (BID, 2014, p. 8).

Por último, no âmbito da função gestão estratégica, o estudo do BID traz um destaque para a relevância de distinguir equipes que atuam na gestão estratégica e aquelas que atuam na operacionalização dos objetivos estratégicos, como a seguir:

strategic management also helps to sustain a systematic focus for administrations that may be distracted by everyday events and crises (Barber, 2008). The key element is that the plan guides the policy process; if plans only exist formally, decisions may be made on an ad hoc basis, without sufficient prior preparation and analysis. This affects the predictability and quality of the policy review conducted by the CoG. This linkage between the planning phase and the decision-making process does not imply that the same staff should work on both tasks. Although a proper connection between them is needed to ensure alignment of day-to-day decision making with the administration’s longterm goals, the literature generally recommends separation between the teams that work on long-term strategic goals and on day-to-day matters (BID, 2014, p. 8).

Atentar para essa distinção destacada pelo referido estudo é importante, tendo em conta as demandas de cidadãos cada vez mais críticos, proativos, reflexivos e exigentes, que demandam ações diárias da pauta governamental. O CdG, no cumprimento de sua função estratégica, é quem pode assegurar permanente conexão entre o planejamento de governo e as decisões do dia a dia pelos Ministérios e agências.

A função do CdG de *monitoramento e melhoria do desempenho* é considerada central, pois significa monitorar a realização das prioridades estabelecidas e intervir para assegurar os avanços nelas. Isso permite que o CdG contribua para as correções e ajustes cruciais com vistas à implementação do plano estratégico e de seus indicadores. Ao monitorar tecnicamente os objetivos estratégicos, o CdG realiza ao mesmo tempo supervisão para informar as melhorias no desempenho.

O estudo do BID (2014) recomenda que o CdG centralize o monitoramento em poucos objetivos estratégicos chave, focando nas prioridades principais do governo; monitore permanentemente alguns dos indicadores do plano estratégico, relativamente os

mais simples; evite incluir avaliações de impacto de longo prazo; detecte gargalos específicos e contribua para a superação deles. Assim, o monitoramento objetiva fundamentalmente a melhoria no desempenho dos Ministérios e agências, não apenas a prestação de contas. Para a realização do monitoramento, que visa a melhoria de desempenho do governo no alcance das prioridades definidas, o estudo indica que o enfoque colaborativo pelo CdG é o mais efetivo, evitando a confrontação.

O referido estudo ainda destaca que “um elemento chave do monitoramento é estabelecer rotinas de coleta regular de dados, revisar os avanços alcançados, oferecer informações aos setores e intervir para desbloquear obstáculos” (BID, 2014, p. 12). Assim, diversos exercícios podem ser adotados pelo CdG, como a inclusão de busca intensiva de soluções conjuntas dos problemas, apoios por meio de treinamentos e oficinas específicas, realização de “laboratórios de gestão” para produzir planos de ação conjuntos para a melhoria da gestão, assumir, provisoriamente, a liderança de assunto crucial em circunstâncias excepcionais.

Ressaltam-se, ainda, outros mecanismos que podem resultar em êxito no monitoramento: liderança e apoio do chefe do Executivo que reserve algum tempo para reunir-se regularmente com as lideranças do CdG e enviar sinais claros de seu compromisso com o processo, dando visibilidade de seu interesse aos Ministérios e agências monitoradas; implementação de mecanismos de realimentação permanente, a exemplo de informes de gestão, relatórios de resultados, pontuações das avaliações, reuniões regulares, utilização dos dados para introduzir ajustes, fornecimento de informações preventivas. Adotar tecnologias para monitoramento em tempo real é fundamental para reduzir perdas, emitir alertas importantes e coordenar as ações necessárias para os ajustes. É relevante também que os resultados do monitoramento sejam informados regularmente à gestão estratégica para que possam ser reavaliados os objetivos.

Pela função *gestão política das políticas públicas*, o CdG desempenha o papel político no governo. Considerando que o chefe do Executivo deve dirigir as políticas de sua administração, negociando com múltiplos atores dentro e fora do governo a aprovação e execução das políticas públicas de sua prioridade, ele tem no CdG o apoio fundamental para cumprir essa missão relevante. Dialogar e negociar com partidos políticos da coalizão governamental e outros, com os altos dirigentes dos ministérios e agências governamentais, com sindicatos, federações e confederações do empresariado, com organizações da sociedade civil, com vários grupos de interesse é papel do CdG para

alcançar os avanços nas políticas públicas prioritárias do governo. Deixar as negociações por conta apenas dos Ministérios “pode conduzir a políticas inconsistentes, pois cada um teria maior interesse em suas próprias agendas setoriais, independentemente de seu impacto na estratégia geral de governo” (BID, 2014, p. 13). Como veremos adiante, tendo em conta a judicialização no Brasil, a implementação da agenda governamental depende da consistência jurídica das propostas governamentais, isto é, da consultoria jurídica, bem como da defesa das políticas públicas perante o Poder Judiciário, sobretudo no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Pelas características que o identifica, somente o CdG detém uma visão transversal das prioridades de todo o governo e tem o poder implícito – pela proximidade com o Chefe do Executivo – de negociação política para realizar negociações simultâneas com múltiplos e diferentes atores. A literatura sobre os CdG aponta que a gestão política de um governo é melhor desempenhada desde que o Centro tenha competência para realizá-la, sobretudo em países onde as entidades executoras das políticas públicas têm alto grau de autonomia. É o CdG que pode atuar firmemente para garantir que os Ministérios e agências do governo não se afastem das prioridades do chefe do Executivo, quer acompanhando os movimentos, quer monitorando, articulando e negociando com os atores envolvidos com as políticas do governo, de interesse de toda a sociedade.

Buscar o apoio de diversos partidos políticos e demais interessados é papel político do CdG, evitando favorecimentos e desvio de foco. O CdG é a unidade governamental que tem a visão mais ampla da situação política e pode definir com mais propriedade sobre “o melhor calendário e a sequência das iniciativas da administração” para cumprir a agenda pública da política do governo.

Managing the politics of government policies also involves interacting with the private sector and civil society organizations. Anticipating, managing, and resolving conflicts that may arise, such as strikes and protests, is typically a CoG function (BID, 2014, p. 14).

Atuando na gestão política das políticas públicas com visão estratégica, o CdG pode agir politicamente para as interações importantes com os atores mais relevantes da sociedade, antecipando possibilidades de avanços em políticas públicas, evitando o aumento de conflitos e disputas que podem interferir fortemente nas prioridades governamentais.

Por fim, o exercício da função *comunicação dos resultados e prestação de contas* traduz uma interrelação estreita entre o governo e os cidadãos. Ao cuidar de fixar objetivos estratégicos, coordenar o desenho e a implementação das políticas públicas para

alcançar os objetivos estratégicos e ao monitorar os avanços das políticas públicas, o CdG pode apresentar os resultados aos cidadãos, prestando contas do que foi prometido pelo chefe do Executivo no processo eleitoral, além dos acréscimos programáticos incluídos em decorrência dos riscos globais. Comunicar os resultados das políticas públicas é prestar contas aos cidadãos e esta é uma importante função do CdG. Com o exercício desta função, o CdG cumpre também um princípio democrático básico que é permitir o acesso do público à informação para avaliar o desempenho do governo.

O CdG, com essa função, apoia o chefe do Executivo na comunicação objetiva com o público, informando resultados das políticas e anunciando novas ações. Logo, o CdG, por meio de suas unidades de comunicação,

apoia o chefe do Executivo na redação de discursos, na gestão das relações com a imprensa por meio de porta vozes oficiais, além de estabelecer orientações aos ministérios e agências sobre como e quando fornecer as informações, assegurando um governo transparente e aberto (BID, 2014, p. 15).

Já no que tange à prestação de contas de um governo aberto e transparente, um estudo do BID identifica cinco elementos que caracterizam os mecanismos desta ação, sendo eles:

- 1) o acesso à informação tem que ser público;
- 2) não apenas informar sobre as decisões e as ações, mas também explicá-las à sociedade;
- 3) a explicação deve dirigir-se a um foro concreto de atores, amigos e críticos do governo;
- 4) a prestação de contas não é discricionária, mas obrigatória;

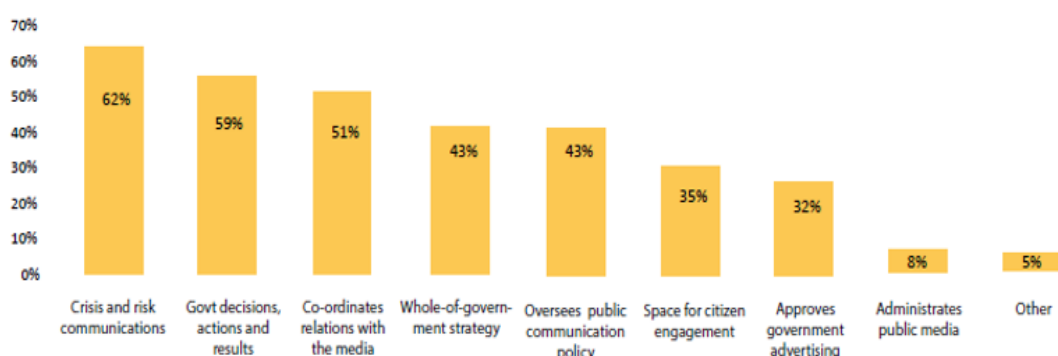
Deve ser possível debater as informações e as explicações oferecidas, estabelecendo comunicações bilaterais, enquanto elemento essencial dos governos abertos e democráticos (BID, 2014, p. 13).

In many countries, the CdG establishes a framework for ministries and agencies and sets the standards in this regard. The role of the CdG, however, may be in tension. On one hand, the CdG directly supports the chief executive and may want to exaggerate positive results and minimize or hide negative ones. On the other hand, it has the duty to openly and transparently communicate the administration's activities and achievements and, in certain cases, this can be useful to encourage better performance from departments (Kettl, 2011). For example, community-based monitoring has been found to improve outcomes for certain programs (Björkman and Svensson, 2009).<sup>18</sup> There is built-in tension in the CoG: some forces lead it to protect the chief executive's image at all costs, while others lean toward full transparency (BID, 2014, p. 13.)

Essas são algumas tensões relativas à atuação do CdG quanto à comunicação dos resultados e prestação de contas do governo. De um lado, tentar exagerar na divulgação de resultados positivos e minimizar ou ocultar os negativos; de outro, criar uma cultura de transparência no âmbito da governança pública, estimulando, assim, Ministérios e agências a terem melhor desempenho em razão da divulgação. Nesse segundo caso, a despeito dos riscos políticos, a própria sociedade pode passar a monitorar as políticas públicas.

O estudo do BID destaca, ainda, o cuidado que o CdG deve ter quanto ao estabelecimento de equilíbrio entre a comunicação dos resultados e o exercício das outras funções atribuídas ao Centro, evitando extrapolar as comunicações e tirar o foco da implementação das ações estratégicas do governo para o cumprimento dos objetivos estratégicos.

**Gráfico 4** – Role of the centre in strategic, whole-of-government communications



Fonte: OCDE, 2018, p. 40

No gráfico 4 acima, há uma conclusão da pesquisa da OCDE sobre a função de Comunicação dos Resultados dos CdGs, a qual aponta que, dentre os países participantes da pesquisa, predominam comunicações do CdG sobre riscos e crises, pois as pessoas precisam ser orientadas quanto ao que fazer frente a crises e emergências, totalizando cerca de 62% dos países que afirmam este tipo de comunicação pelo CdG. Esse, certamente, é um indicativo dos impactos da sociedade dos riscos globais sobre a vida dos cidadãos e que o CdG deve atentar em suas comunicações com a sociedade. Comunicações do CdG referentes a decisões, ações e resultados do governo também se configuram como uma tarefa importante do Centro, alcançando 59%; coordenação das relações com a mídia ocupa cerca de 51% das comunicações; menos da metade dos países

pesquisados (43%) afirmaram que os CdGs supervisionam a política de comunicação pública dos Ministérios e agências; 35% dos países declaram que os CdGs reservam espaços nas comunicações voltadas para o engajamento dos cidadãos; 32% afirmam que aprovam publicidade governamental, atuando como guardiões do governo; e apenas 8% administram a mídia pública.

O estudo do BID (2014) apresenta conclusões relevantes sobre o desempenho das cinco funções dos CdGs na América Latina e Caribe, o que fazem esses países em relação a cada uma das funções, além de apontar tendências de funcionamento. A figura 7, a seguir, ilustra com clareza essas conclusões, a saber:

**Figura 7** – Desempenho das funções de Centro de Governo nos países da América Latina e no Caribe

Function	Benchmark Performance	Regional Trends of Actual Performance
Strategic Management	a) Existence of a government plan with measurable and actionable priority goals.	a) Existence of government plans that identify priority goals in most countries.
	b) Budgetary alignment behind the government's priorities.	b) Insufficient budgetary alignment and use of the plan to guide policy decisions.
	c) Prospective analysis and plan adaption to changing circumstances.	c) Informal or nonexistent instances of prospective analysis beyond macroeconomics.
	d) Articulation between long-term planning and annual operational planning.	d) Overlaps between planning entities.
Coordinating Policy	a) Mechanisms for effective interministerial decision making and CoG arbitration of conflicts.	a) Interministerial committees in most countries, although usually with limited decision-making authority.
	b) Promotion of collaboration in cross-cutting issues.	b) Frequent interministerial initiatives but lack of systematic CoG leadership.
	c) Protocols to ensure contestability in policymaking.	c) Informality in policymaking and prevalence of bilateral decisions between the chief executive and each minister.
Monitoring and Improving Performance	a) Robust and continuous oversight of progress in the priority goals.	a) Existence of monitoring systems, although only in certain cases with results indicators.
	b) Regular feedback meetings and use of information for performance improvement.	b) Occasional use of performance data to inform performance improvements.
	c) Assistance from CoG to help unblock obstacles.	c) Lack of CoG assistance to clear bottlenecks in most countries.
Managing the Politics of Policies	a) Effective support to the chief executive in leading political negotiations.	a) All CoGs politically manage government priorities.
	b) Mechanisms to prevent and resolve social conflicts.	b) Informal approach to addressing conflicts, with no institutionalized mechanisms.
	c) Legal counsel to chief executive.	c) CoGs provide legal counsel.
Communicating Results and Accountability	a) Strategy to align government's communications.	a) Important role of the CoG in communications, but only in certain cases aligning government's message behind a common strategy.
	b) Cross-government standards for reporting and explaining information about policies and results.	b) Very limited progress in setting accountability standards in terms of results.
	c) Promotion of citizen engagement.	c) Lack of citizen engagement led from CoG.

Fonte: BID, 2014, p. 32

A pesquisa do BID sobre os CdGs na América Latina e no Caribe indica, em conclusão, que algumas funções apresentam mais heterogeneidade que outras entre os países. Por exemplo, as funções de gestão estratégica e a de monitoramento e melhoria do desempenho são as funções que apresentam maiores divergências entre os países. Já a

função de coordenação das políticas públicas é exercida com menos heterogeneidade entre os países. Outra conclusão importante da pesquisa é sobre a correlação entre as funções de gestão estratégica e monitoramento/melhoria de desempenho, pois:

há evidências de que, quando um país alcança alto desempenho na função Gestão Estratégica, a outra função - de Monitoramento - é também de alto desempenho. Por outro lado, se a gestão estratégica está pouco desenvolvida, é provável que o monitoramento e a melhoria de desempenho também o estejam (BID, 2014, p. 31).

Segundo os autores da pesquisa, a conexão entre essas duas funções é lógica, já que o planejamento estratégico é necessário para monitorar efetivamente as atividades do governo e, por seu turno, a informação advinda do sistema de monitoramento é necessária para atualizar ou refinar as metas prioritárias do governo. Isso é indicativo da importância do trabalho simultâneo do CdG sobre as capacidades para ambas as funções, com o foco de melhorar o desempenho do governo.

Para concluir esta abordagem sobre as funções do CdG, destacamos recomendações da OCDE, em seu estudo de 2018, sobre alguns aspectos em que o Centro de Governo deve concentrar atenção para melhorar processos políticos ou governança pública e que devem ser objeto dos dirigentes governamentais para melhorar os papéis e funções dos centros de governo. As recomendações incluem:

as part of its role in whole-of-government strategy, strategic planning and policy performance assurance, how the centre could enhance the institutional infrastructure for building future considerations into policy (policy frameworks, methodological tools and institutional capabilities) and how it might assume a longer-term stewardship role while at the same time respecting the strategic direction of elected governments.  
How to develop policy capability at the centre, including to manage growing pressure to lead cross-cutting or cross-ministerial initiatives, and how to facilitate and encourage improvements in policy capability (skills, methods, evidence base) generally across the whole of government.  
How to develop a more collaborative style of leadership, one that is less about command and control and monitoring performance, and more about providing active facilitation, support and advice to line ministries in order to collectively meet complex, cross-cutting and often intransigent policy challenges. This would include mechanisms to bring ministries together in the pursuit of common goals or outcomes, and performance management methods for incentivizing, acknowledging and rewarding contributions to collective goals.  
How to build the participatory part of open government to improve policy quality and effectiveness. This would involve developing deliberate approaches to public participation, understanding and building capability in methodologies for incorporating user-insights into policy, and shared understanding of when and for what types of policy public participation is most appropriate (OCDE, 2018, p. 43).

São desafios sugeridos para aprimoramentos do papel e das funções dos CdG e que certamente poderão contribuir com os avanços dessas unidades centrais aos governos, melhorando a coordenação política, a gestão estratégica, o monitoramento dos resultados,

a política das políticas públicas e a comunicação dos resultados das políticas públicas prioritárias do governo aos cidadãos.

### 3.6 Estrutura dos centros de governo

Os problemas críticos e emergentes que os governos enfrentam, as funções a serem exercidas e a diversidade das estruturas governamentais verticalizadas nos governos influenciam na definição da estrutura do CdG.

O estudo do BID, ao abordar a estrutura dos Centros de Governo, define o conjunto de problemas críticos e emergentes, conforme já ressaltamos no presente trabalho, que os governos enfrentam e que se caracterizam como transversais e multidimensionais para serem enfrentados pelos governantes do Executivo e o papel do Centro de Governo para seu enfrentamento.

São as funções que orientam a estruturação do CdG, conforme indica o estudo do BID (2014), e variam entre os países. Para realizar as funções do CdG, os países o estruturam tendo como referência variadas realidades: disposições constitucionais, limitações institucionais, tradições administrativas ou realidades políticas (BID, 2014, p. 15). A literatura especializada identifica diversas unidades que normalmente estão presentes no CdG e, dentro dessa literatura, o estudo do BID (2014) identifica oito tipos de unidades como as mais comuns na estrutura desses centros, os quais trazemos a seguir:

#### 1. Chief executive's support units

These are the offices that directly support the president or the prime minister, including political and logistical assistance. Logistics may include managing appointments, scheduling, handling correspondence, and other types of personal assistance. Political affairs include the tasks related to *managing the politics*. Chiefs of staff, political advisors, and offices of legislative affairs are usually in charge of these tasks. Several countries have strengthened these political capacities in recent years. Politicization has been adopted to increase the steering ability of chief executives. However, the literature also provides examples of cases where politicization has led to increased patronage and not to greater coordination. (BID, 2014, p. 14)

#### 2. Strategy units

Certain countries have CoG units devoted to preparing the government's priority initiatives as part of the *strategic management* function. Although they should work closely with other policy units to link strategic priorities to policies and programs, these units usually do not have day-to-day responsibilities, as they focus on establishing the medium- and long-term goals of the administration. Some regard these units as an internal consultancy or think tank that assesses the country's strategic priorities (House of Commons Select Committee on Public Administration, 2007). In many cases, the broader function of running a comprehensive planning system for the government (not only the priorities) is left to a planning ministry, although in certain cases, both roles are performed by the same unit. (BID, 2014, p. 14)



### 3. Policy coordination units

These units perform the *coordinating* function. They generally chair or act as technical secretariats of the Council of Ministers (especially in parliamentary countries) or of sectoral interministerial committees. These committees focus on broad policy areas or on specific cross-cutting issues, and the CdG units may facilitate their work or be more involved in directing the substance of the policies under discussion. Chief executives can also establish other types of units, such as coordinating ministries (or super-ministries), or appoint ministers without portfolio (or czars). Unlike the ministries and agencies they seek to coordinate, however, these units do not have direct operational responsibilities and, therefore, may need to be proactive to establish their role. (BID, 2014, p. 15)

### 5. Communications units

This office is in charge of the *communications* function. It coordinates the government's message to ensure a consistent narrative of the actions of the different ministries and agencies. It may also be responsible for researching public opinion, adopting new communications technologies, reviewing departmental communication plans, approving public campaigns proposed by the departments, and managing crisis communications (Glenn, 2014). In certain countries, this unit is separate from that in charge of the chief executive's communications. (BID, 2014, p. 15)

### 4. Performance monitoring units

These units are responsible for the function of *monitoring and improving performance*. In many countries, the same unit also provides *strategic management* because of how connected these two functions are. In recent years, several countries have adopted the delivery unit model by establishing a unit close to the chief executive that tracks progress in the government's priorities. These units, nonetheless, vary greatly in terms of their mandate (how much they intervene to clear bottlenecks) and of the size and profile of their staff. (BID, 2014, p. 15)

### 6. Policy advisory units (and individual advisors)

Although all of the CdG units provide advice to the chief executive in one form or another, there may be specific advisory units or individual advisors charged with this task. The chief executive may use these advisors for different roles, depending on specific circumstances and the profile of the advisors. In many cases, these individuals have sectoral expertise, so the chief executive can diversify his or her sources of information and not rely strictly on the ministries. Since chief executives generally do not design policies from scratch but choose from alternatives presented to them, policy advisors can have a critical role reviewing and probing the alternatives presented by the departments. In some cases, it may not be easy to differentiate between policy advisors and those who perform certain political tasks; thus, individuals in the same formal position may have different responsibilities. It is also possible that the chief executive's closest aides are performing both political and policy functions, or what Rockman (2000) calls "omnibus advisory functions", since policy crafting and political maneuvering may need to be connected. (BID, 2014, p. 15)

### **7. Legal counsel units**

Legal counsel reviews the legality of the proposals sent by the departments to the chief executive. Chief executives sign bills into law or veto them, issue decrees and regulations, produce intra-executive directives, and can usually send bills to the legislature for consideration. Advising the president or prime minister on these matters is both a technical and a political function that traditionally falls to the CdG. (BID, 2014, p. 16)

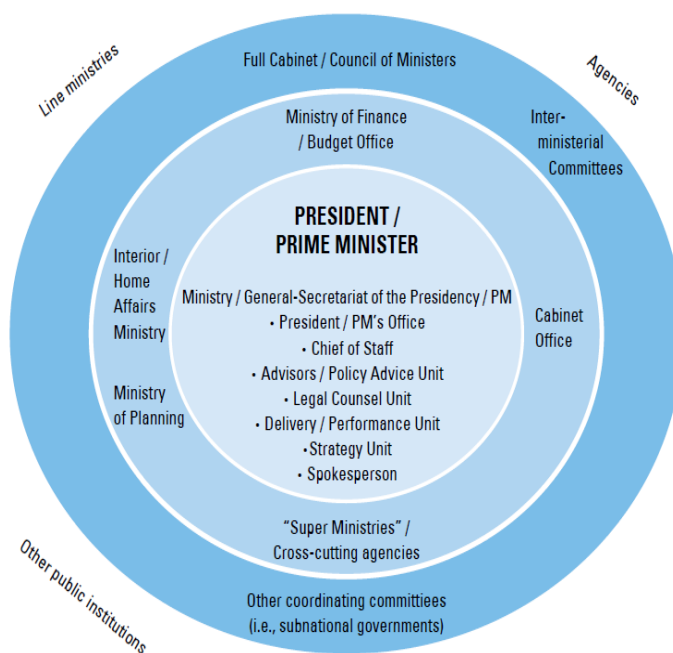
### **8. Budget units**

Budget offices are usually located within the Ministry of Finance; however, regardless of their institutional location, the *functions* they perform are relevant to the CdG. For example, strategic management and performance monitoring involve budgetary planning and allocation, which are the responsibility of budget units. Therefore, from a *functional* perspective it is possible to consider them part of the CdG. Moreover, with the shift in many LAC countries from a focus on fiscal discipline and responsibility to one based on delivering results and improving services (but still ensuring fiscal responsibility), the CdG is expected to play a greater role in budget policymaking and oversight (including performance monitoring), although not in budget implementation and financial management, still the responsibility of the Ministry of Finance. (BID, 2014, p. 16)

O estudo do BID (2014) aponta que, apesar desses oito tipos de unidades geralmente integrarem o CdG, nem sempre estão presentes da mesma maneira. Há países em que as unidades são organizadas por função para todos os assuntos prioritários do governo como, por exemplo, planejamento, coordenação e monitoramento. Em outros países, as unidades são organizadas segundo as áreas da política pública. Já em termos de organização hierárquica, o estudo aponta para duas tipologias: CdGs “pluricéfalos” em que vários altos funcionários dirigem distintas organizações do Centro e; CdG com estrutura “monocéfala”, na qual todas as unidades do CdG ficam sob o comando de um único diretor, como um secretário geral ou um ministro ou um chefe de Gabinete. Outra classificação para a estrutura do CdG é “integrados” e “não integrados”: integrado é quando todas as suas unidades compõem uma mesma entidade; e não integrados é quando órgãos diferentes cumprem seus papéis independentemente. Para além dessas variações institucionais, o elemento-chave, segundo o estudo do BID, é que as funções sejam desempenhadas com efetividade.

Esse citado estudo propõe uma maneira alternativa de representar visualmente a estruturação de um CdG: ao invés de representá-lo num organograma tradicional, configura a organização do CdG por círculos concêntricos indicativos das funções que são cumpridas. A figura 8, a seguir, ilustra a configuração visual de um CdG apresentada no estudo do BID, para o entendimento de sua amplitude estrutural e funcional:

**Figura 8** – Concetric circles of the Center of Government



Fonte: BID, 2014, p. 17

O círculo interior representa o núcleo estratégico do CdG e inclui as organizações e unidades que, na maioria dos casos, estão presentes no Centro, a saber: *i*) o chefe do Executivo com seu gabinete privado e assessores de políticas públicas; *ii*) o Ministério ou Secretaria Geral da Presidência ou o chefe de gabinete, quando esta figura existe (ou o presidente do conselho de ministros e posições similares); *iii*) a Unidade de Comunicações, incluído o porta voz do chefe do Executivo; *iv*) a unidade de assessoramento jurídico; *v*) algumas unidades que podem estar próximas do chefe do Executivo, como as Unidades de Estratégia, que atuam nas análises prospectivas e reflexões estratégicas, assim como o planejamento das prioridades do chefe do Executivo e as unidades de cumprimento e desempenho.

O próximo círculo inclui outras organizações que realizam funções no CdG e também são responsáveis por tarefas que não são do CdG, incluindo os Ministérios responsáveis dos assuntos políticos, como os Ministérios do Interior ou as Secretarias de Governança e o Ministério da Fazenda. Ainda que essas organizações cumpram funções que não são do CdG – como ocupar-se da segurança interna ou da arrecadação de impostos –, algumas de suas unidades apoiam diretamente o chefe do Executivo na gestão de funções políticas ou técnicas do CdG, razão pela qual são consideradas parte do CdG. Esse círculo também inclui: *i*) o Ministério de Planejamento porque cumpre funções

relacionadas com o planejamento das prioridades do governo; *ii*) os gabinetes que atuam na interrelação com os sistemas parlamentares; *iii*) Superministérios que coordenam toda uma área de políticas; *iv*) outros Ministérios e agências que lidam com temas transversais do conjunto do governo.

O círculo exterior inclui organizações e unidades que, em diferentes contextos, podem ou não fazer parte do CdG, a exemplo do gabinete do conselho dos ministros, comitês interministeriais, com função de coordenar o desenho, e a implementação de políticas públicas em assuntos transversais, além de outros comitês com os governos subnacionais.

Por último, na representação visual, estão fora dos círculos os Ministérios de linha, as agências de governo e outras instituições do setor público que são responsáveis por cada área de política e de prestação de serviços.

O estudo do BID (2014) ressalta, entretanto, que a representação em círculos concêntricos das unidades típicas não se aplica a nenhum país pesquisado especificamente. Ela ilustra as possibilidades de estruturação de um CdG por múltiplos acordos institucionais que podem se inspirar nessa estruturação proposta e organizar o Centro de acordo com as possibilidades do país e seu contexto específico. O elemento crucial é que as funções do CdG sejam cumpridas, independentemente de quais organizações e unidades sejam as responsáveis.

### **3.7 Matriz de desenvolvimento institucional para avaliar um CdG**

Ao estudar os Centros de Governo, fica evidente a relevância dessa organização estratégica para a gestão pública como caracterizado até aqui neste capítulo. Não basta, contudo, identificar as características, objetivos, missão, papéis, funções e estruturas do Centro. Para agregar valor a este estudo sobre Centro de Governo, interessa também levantarmos possibilidades de desenvolver ações para avaliação do CdG que gere fortalecimento e desenvolvimento institucional. Para fortalecer o CdG, é importante definir medidas que possam avaliá-lo por meio de indicadores específicos, capazes de identificar o *status quo* em que se encontra cada uma das cinco funções que o Centro deve exercer para contribuir com a gestão estratégica que resulte nas entregas do governo esperadas pela sociedade e prometidas pelos dirigentes.

Nesse sentido, o BID oferece uma contribuição diferenciada ao conceber uma ferramenta específica para levantar informações detalhadas sobre o CdG com vistas a

avaliá-lo, visando a seu fortalecimento e desenvolvimento. A ferramenta é a Matriz de Desenvolvimento Institucional (MDI), concebida para os governos que procuram melhorar o desempenho das instituições de seus CdGs, oferecendo indicações sobre a informação concreta que se necessita para o desenvolvimento dos centros de governo.

A referida Matriz resultou do marco conceitual desenvolvido sobre os CdGs e das conclusões da pesquisa realizada pelo BID nos países da América Latina e no Caribe, as quais indicaram os elementos cruciais para fortalecer os centros de governo. A Matriz define indicadores específicos para cada uma das cinco funções do CdG que permitem avaliar se estas funções estão sendo desempenhadas e cumpridas efetivamente e aponta as evidências para três tipologias de CdG: em formação, em desenvolvimento e já desenvolvido. Para efetivar a avaliação a MDI leva em consideração os tipos de unidades, os processos, as capacidades específicas no âmbito de cada função do CdG.

A MDI utiliza 21 indicadores de desempenho do CdG com o objetivo de ajudar a avaliar a etapa de desenvolvimento institucional, a fim de indicar quais os aspectos do desempenho real de cada função do CdG estão mais distantes do desejado. São identificadas também as fortalezas e debilidades em cada uma das funções do CdG. Espera-se que, com a avaliação do CdG realizada por meio da Matriz, o governo obtenha informações consistentes sobre: o desempenho real de cada função do CdG, as prioridades e estratégias do governo, o planejamento ou replanejamento das políticas públicas, o desempenho dos ministérios e das agências, as organizações e/ou autoridades-chaves para negociações sobre determinado ponto do programa de governo, mecanismos para comunicar as medidas de todo o governo e opiniões dos cidadãos sobre a evolução dos assuntos públicos.

A seguir, no quadro 6, está reproduzida a Matriz de Desenvolvimento Institucional para avaliação do CdG, concebida pelo BID, e que pode ser utilizada como referência para a avaliação de qualquer CdG.

**Quadro 6 – Center of Government Institutional Development Matrix**

Function	Indicator	Establishing CoG	Developing CoG	Optimized CoG
General Pre-requisites for All Functions	1. Clarity of roles and responsibilities	There is a formal division of labor among the units that compose the CoG, but in practice there are major overlaps, ambiguities, and gaps in exercising the functions, limiting the chief executive's ability to hold the members of the CoG accountable.	The distribution of responsibilities and expectations is mostly clear to all actors, but occasional duplications remain (although some may be purposively engineered by the chief executive due to his or her preferred management style).	There are units and individuals in the CoG with clear responsibilities and mandates for performing the different functions and tasks, and the chief executive can hold the members of the CoG accountable for results in their respective roles.
	2. Political empowerment from the chief executive	Several ministers, senior officials, and other stakeholders do not regard the CoG as a legitimate instrument of the chief executive and deal with him or her directly or generally pursue their own initiatives without involving the CoG in any way.	The chief executive provides political backing to the members of the CoG, but certain individual ministers or coalition partners frequently bypass the CoG in designing, negotiating, implementing, or communicating their policies.	The CoG units and officials can speak on behalf of the chief executive, and the ministries acknowledge that the CoG's requests and decisions have the full backing of the chief executive.
	3. Technical capacities and value added	The CoG has a junior staff with certain technical skills, but they lack the seniority to be credible partners for the sectors and enhance their work.	The CoG has a sufficiently senior and competent staff to interact with the ministries for at least some of the priority goals, for which they are perceived as valuable contributors.	The CoG staff has sufficient seniority, competence, and credibility to interact with all priority sectors and to add value to the work of the sectors and help achieve results.

Function	Indicator	Establishing CoG	Developing CoG	Optimized CoG
(i) Strategic Management	4. Priority goals in the government plan	There is no government plan, or it only exists as general statements but with no clear prioritization, or the priorities are not expressed as measurable targets to be achieved, there are no indicators of success, and trajectories are not defined; therefore the plan does not actually guide policymaking.	There is a government plan with measurable goals and strategies, but the CoG has a limited influence in the design of policies by ministries and agencies, or its performance indicators are not entirely relevant to the goals.	There is a government plan (which may be part of a national development plan) that defines priority sectors, actionable goals, strategies, lines of action, and performance indicators. The plan guides operational plans of ministries and agencies in accordance with the priorities of the chief executive.
	5. Articulation and coherence in strategic planning	The CoG only provides broad guidelines for the formulation of the sectoral plans and there is limited linkage and coherence between the overall government orientation and the ministerial plans.	The CoG works with ministries and agencies to define priority goals but cannot ensure that all sectoral or ministerial plans are aligned with the priorities of the chief executive and the government as a whole, or that they are sufficiently coherent and challenging.	The CoG sets standards and works with ministries and agencies along the entire strategic management process, ensuring that the government's priority goals effectively guide the formulation of the sectoral and operational plans with challenging but realistic goals.
	6. Alignment between government priorities and the budget	There is no alignment of the budget with the government plan, or there is no government plan and, thus, the budget is the de facto plan.	The government's priorities guide the allocation of the budget, although these decisions are rarely informed by evidence of the actual impact of programs in priority areas in previous years.	The budgets of ministries and agencies are very aligned with government priorities as a result of the joint annual work of the CoG with ministries and agencies in the budget formulation process. This includes analyses of the value for money of existing programs in priority areas in previous years.
	7. Prospective analysis and adaption of the plan to changing circumstances	There are no instances of prospective analyses, or they exist only informally, maybe with more established instances for certain areas (such as macroeconomic analysis), but their work does not lead to updating the government plan.	There are effective mechanisms of prospective analyses for at least a few policy areas, but the priority objectives are updated only implicitly (i.e., through budget adjustments), and with no formalized process to incorporate changes and verify their strategic coherence.	The priorities receive explicit adjustments or updates through established procedures that incorporate changes at the strategic or operational levels, ensuring they continue to conform to the government's strategic orientation.

Function	Indicator	Establishing CoG	Developing CoG	Optimized CoG
(ii) Coordinating Policy	8. Whole-of-government approach to priority goals	Despite the fact that many priority goals (especially those that are outcome-oriented) are cross-cutting, the CoG does not set standards or provide incentives for cross-ministerial collaboration, so the priorities are mostly addressed by each ministry and agency separately.	Ministries, agencies, and other stakeholders in the delivery system work collaboratively for some of the priority goals, although the CoG has not been able to extend this model to all areas that deal with priority goals.	The government's initiatives in all cross-cutting priority goals are addressed from a whole-of-government perspective, with CoG leadership in articulating the relevant stakeholders, providing incentives for collaboration, and ensuring pooled resources for dealing with the issue.
	9. Coordinating policy design and contestability of policies	Ministries make independent decisions or only share basic information with their peers in the same policy area or on the same issue, and there are no routines set in place by the CoG to ensure consultation with stakeholders or consideration of options for decisions on priority areas.	Ministries routinely exchange information about decisions that may concern their peers, but joint decision making is limited or depends on the will of the ministries involved; interministerial bodies led by the CoG have limited effectiveness, so contestability is still not institutionalized for the priority areas.	The CoG leads periodic meetings of interministerial committees, sectoral cabinets, or similar arrangements, in which ministries make decisions about policy design on issues of mutual involvement, following processes that ensure alternatives are assessed and stakeholders are consulted, with sound political and technical advice for all priority areas.
	10. Coordinating program implementation and service delivery	The CoG has not established routines or bodies that bring together ministries and agencies to coordinate program implementation, so they implement their own programs and provide services with minimum sharing of information or collaboration with their peers, leading to frequent cases of duplication, inefficiency, and lack of impact.	The CoG ensures that the services provided by different ministries and agencies in certain key areas (such as the social sector) are integrated, or at least aligned, but this approach has not been extended to most priority areas for program implementation and service delivery.	The implementation of programs that contribute to achieve goals in the priority areas are coordinated in periodic inter-agency meetings led by the CoG, thus avoiding duplications, enhancing the impact of each individual initiative by producing synergies, and simplifying citizen access through "joined-up" approaches.
	11. Arbitration of conflicts (vertical coordination)	Policy disagreements between ministries often become public or are elevated to the chief executive for resolution with no prior intermediation by the CoG.	The CoG is recognized by most ministries and senior officials as a legitimate and useful arbitrator, although the routines to proactively address issues are still not institutionalized.	The CoG routinely and preemptively arbitrates policy disagreements between ministries, ensuring their alignment with the overall government orientation, and only raises to the attention of the chief executive those issues that could not be solved at a lower level and require his or her direct intervention.



Function	Indicator	Establishing CoG	Developing CoG	Optimized CoG
(iii) Monitoring and Improving Performance	12. Performance monitoring system	There is no periodic reporting on progress from the sectors to the CoG (other than on basic budgetary indicators), and the CoG only collects performance data reactively, especially after an issue has become salient or a crisis has emerged.	There is periodic reporting from the sectors to the CoG on the priority goals, although there is still room for improvement in the types of indicators used (input or process indicators instead of output or outcome ones) and on the capacity for continuous oversight of progress.	The CoG continuously monitors progress for the key government priorities, using mainly output, outcome, and value-for-money indicators that accurately capture performance, and using software that allows for real-time oversight.
	13. Use of the performance information and feedback about the priorities in the dialogue with the sectors	The CoG cannot use performance information for decision making because it is not available or it is not reliable and, therefore, it cannot provide feedback to the sectors for timely corrections to improve performance before the problems become too serious.	The CoG leads review meetings or has other feedback mechanisms in place to discuss changes with the ministries and agencies, but the meetings sometimes lack a problem-solving approach or become show-and-tell sessions, which limits their capacity to enhance performance.	The CoG has established routines to regularly provide feedback to the sectors assessing their performance, introducing corrections and adjustments when results are not being achieved, and systematically using evidence to inform policy and managerial decisions (with follow-up in subsequent meetings).
	14. Support for the chief executive in performance monitoring	The chief executive does not receive periodic performance reports on the priority goals, and the CoG only occasionally provides him or her with adequate oversight information in preparation for his/her meetings with ministers.	The chief executive, or a delegate empowered by him or her, regularly receives reports that allow him or her to monitor the level of compliance with the priority goals of ministries and agencies, and/or of the agreements reached with their heads, but in an ad hoc way, or relying mainly on information submitted by the ministries and agencies with no validation or analysis by the CoG.	The chief executive, or a delegate empowered by him or her, regularly receives reports that allow him or her to monitor the level of compliance with the priority goals of ministries and agencies, as well as the agreements reached with their heads, for all or most of the relevant policy areas, with information verified by CoG staff in an institutionalized way, and with analysis that adds value to it.
	15. Mechanisms of intervention to improve performance of ministries and agencies	The CoG lacks the technical capacities needed to promote innovations that improve the performance of government and has no routines to assist low-performing organizations.	When performance is lagging behind, the CoG has the empowerment and certain technical capacities to intervene in order to identify the causes of the problem and recommend changes, but this is not conducted systematically through established routines.	The CoG staff is competent in data analysis and management tools, and has developed routines of intervention to overcome obstacles, raise performance, and build capacity in the ministries and agencies when problems are identified.

Function	Indicator	Establishing CoG	Developing CoG	Optimized CoG
(iv) Managing the Politics of Policies	16. Institutionalization of political management	The CoG does not lead the political negotiations to pass the government priority initiatives, leaving each sector to conduct its own negotiations, or the CoG does so without a coordinated strategy.	The CoG is in charge of political negotiations for advancing the government plan, but it only interacts with some of the relevant stakeholders or does not do so in a fully unified and coherent way.	The CoG leads negotiations with other stakeholders (internal to the executive, the legislature, political parties, civil society organizations, and the private sector) to approve and implement the government's priorities, following a coordinated strategy to broker agreements on behalf of the chief executive.
	17. Management of social conflicts	Social conflicts are not actively prevented and are addressed in an ad hoc way, without a coordinated strategy or with weak guidance from the CoG to ministries and agencies on how to solve them.	The CoG has developed certain routines aimed at anticipating and addressing potential social conflict, but they are only used in certain cases or for certain sectors, limiting the consistency of the government's response.	The CoG has established mechanisms to anticipate, prevent, and address potential social conflicts in a coordinated and coherent way. Mechanisms are used systematically in all or most cases, with already defined protocols to ensure that the decision makers have sufficient information from multiple sources to make decisions, monitor that commitments are put into practice, and communicate these decisions effectively.
	18. Legal counsel	There is no team or unit in the CoG that assesses the legality of policy proposals and of the chief executive's actions. The chief executive does not receive advice on the available legal tools to pass the initiatives of the government plan.	The CoG has a unit or team that assesses the legality of policy proposals and of the chief executive's actions, but it has no political or technical capacity to rule on initiatives of all ministries or to provide legal advice on which tool is more convenient to pass the initiatives.	All major policy initiatives and chief executive actions receive a legal assessment by a CoG unit or team, which also advises the chief executive on the most appropriate legal tools (political and technical) to pass the government's initiatives.

Func-tion	Indicator	Establishing CoG	Developing CoG	Optimized CoG
(v) Communicating Results and Accountability	19. Communications strategy	There is no central coordination of government communications, or high-level officials do not follow a common strategy (developed by the CoG) in their public messages, or the chief executive has limited support to prepare his or her communications and speeches.	The CoG coordinates government communications, but only partially, unable to align all senior officials behind a common strategy. The CoG supports the chief executive in his or her communications and speeches with generalist advisors.	The CoG coordinates and aligns the contents and timing of the government communications (with clear standards for all senior officials for speaking on behalf of the government), supports the chief executive in preparing speeches and other messages with a team specialized in this task, and monitors the impact of the government's communications to enhance its effectiveness and ensure the results are "felt" by citizens.
	20. Transparency mechanisms	The CoG has not established any standards that ministries and agencies must follow regarding dissemination of information to the public, or there are no mechanisms to audit or validate the data being published.	The CoG sets standards for ministries and agencies regarding dissemination of information to the public, but compliance by ministries and agencies, or the existence of mechanisms to validate the data, is partial or limited.	The CoG sets standards for ministries and agencies on the type of information that should be disseminated to the public and can ensure compliance and adequate accessibility to the information, with mechanisms to ensure the validity of the data being published.
	21. Debate and participation mechanisms	The CoG does not provide incentives or mechanisms to encourage ministries or agencies to seek out the opinions and participation of citizens, government employees, and other relevant stakeholders, or these exist only formally without actually being put into practice.	The CoG promotes seeking and receiving the opinion and participation of citizens, government employees, and other relevant stakeholders, but there is limited response from the government to these views.	The CoG ensures that ministries and agencies listen to the opinions of citizens, government employees, and other relevant stakeholders, including effective opportunities to debate the government's decisions and actions.

Fonte: BID, 2014, p. 34-39

Os 21 indicadores trabalhados nessa Matriz de Desenvolvimento Institucional (MDI) cobrem todas as funções relevantes dos CdGs e asseguram a coleta de informações cruciais para avaliar a situação de um Centro de Governo e, a partir delas, promover os ajustes que conduzam o Centro ao cumprimento de sua missão de apoiar o chefe do Executivo na concepção e implementação das políticas públicas prometidas à sociedade. Constitui-se como uma poderosa ferramenta para os governos avaliarem seu CdG e adotarem medidas para seu aprimoramento com base nos resultados coletados.

### 3.8 Considerações finais – Governança pública e Centro de Governo na sociedade de risco global

Ao longo deste capítulo, descrevemos os principais modelos de gestão pública: patrimonialista, weberiano burocrático, gerencialista e/ou New Public Manegment e pós-New Public Manegment. No modelo patrimonialista, a autoridade emana da tradição, e as instituições estatais são fortemente marcadas pela pessoalidade e pela mistura entre interesses públicos e privado. Esse modelo teria prevalecido em Estado absolutista e nas primeiras fases do Estado liberal. Com a expansão das funções econômicas e sociais do Estado na esteira da industrialização e da extensão do sufrágio, emerge, entre o final do século XIX e início do século XX, o Estado burocrático, no qual a legitimidade emana da ordem-racional legal. A burocracia weberiana é caracterizada pela impessoalidade, formalismo, profissionalismo, hierarquia e separação do público e privado.

A crise do Estado nos anos 1970 e o retorno de uma ideologia neoliberal traz os paradigmas gerencialistas e da New Public Manegment. A burocracia passa a ser vista como cara, inflexível e ineficiente. No contexto de redução do papel do Estado, o paradigma gerencialista propunha reformas que tornassem o funcionamento do Estado similar ao setor privado, baseado nos valores da eficiência, eficácia e competitividade. Diante de resultados não tão convincentes, ingressamos no período da pós-New Public Manegment. Reformas ainda gerencialistas, mas com escopo menor e de natureza incremental, convivem com o chamado Estado Neo-Weberiano, que aponta para a necessidade de fortalecimento da capacidade estatal em liderar processos de desenvolvimento e, por conseguinte, restabelecer a confiança na administração pública, de modo a torná-la mais profissional, eficiente e responsiva aos cidadãos.

Cabe ressaltar que os modelos de gestão pública são tipo ideais weberianos, não podemos encontrá-los em sua forma pura no mundo real. Assim como na maioria dos países, no Brasil de hoje, sabemos que o Estado brasileiro abriga lógicas condizentes com todos os modelos de gestão pública. Por isso, como sugerido anteriormente, poderíamos dizer que, a grosso modo, o modelo patrimonialista predominou ao longo Império e da I República (embora aqui tenhamos o estabelecimento do TCU), a burocracia racional-legal estaria relacionada ao período desenvolvimentista (porém a ditadura implementou reformas gerencialistas) e o modelo gerencialista teria sido extremamente popular nos anos 1990, enquanto teríamos ingressado no período da pós-New Public Manegment a partir de 2003. O gerencialismo radical, proposto pela EC/37, prometia um Estado flexível, econômico e eficiente. Analisando o próprio discurso de seus proponentes, opositores, porém, apontavam para o risco do fortalecimento da veia patrimonialista estatal, bem como para a completa degradação dos serviços públicos.

O pós-New Public Management tem sido marcado pela diversidade das experiências, com menos prescrição de fórmulas prontas e mais empiria. Tem apontando também para uma visão mais realista e equilibrada entre os papéis do setor público, do mercado e da sociedade civil para o aprimoramento da administração pública. Nesse contexto, o conceito de governança pública ganha força como caudatária dos princípios e das diretrizes da democracia participativa, bem como dos seus novos instrumentos de gestão e processos/serviços. Poderia, assim, conciliar profissionalismo burocrático com participação social.

A governança pública torna-se um termo ligado à ideia de renovação e horizontalidade, desassociado das instâncias hierárquicas estatais. Assim, a governança pode ser vista tanto como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas tanto como uma maneira de articulação dos agentes públicos, de acordo com a necessidade de coordenação intra e interorganizacional.

A despeito de objeções sobre como a governança pública acabou sendo incorporada ao setor público brasileiro – com comandos de controle ganhando importância relativa sobre a implementação –, acreditamos que o conceito pode ajudar a cumprir ao menos dois desafios enfrentados pelo Estado brasileiro: melhorar a qualidade das políticas e dos serviços públicos e ajudar a estabelecer e implementar novas políticas destinadas a fomentar o desenvolvimento e a combater os riscos globais. No capítulo 5, veremos que algumas inovações institucionais implementadas pela AGU vão ao encontro desses novos paradigmas de fortalecimento da burocracia tradicional junto ao fomento da participação social.

Como vimos nos capítulos anteriores, uma estratégia de desenvolvimento sustentável atenta à eclosão de catástrofes globais e exige a implementação coordenada de um programa coeso que priorize os objetivos e empregue de maneira inteligente recursos, que são não apenas escassos, mas estão necessariamente dispersos. Para tanto, os governos mundo afora vêm estruturando centros de governo, estruturas centrais ligadas ao dirigente máximo do executivo do país para coordenar e integrar transversalmente as ações dos órgãos fins. O CdG funciona como uma ponte político-administrativa, facilitando e possibilitando a coordenação e coerência entre agências governamentais, além de resolver conflitos e crises, quando estas ameaçam inviabilizar políticas e programas prioritários.

De acordo com os estudos apresentados ao longo do capítulo, as grandes funções do CdG são: a coordenação política; a gestão estratégica; a gestão política das políticas públicas; o monitoramento e melhoria do desempenho; e a comunicação dos resultados e prestação de contas. Ao discutir as estruturas típicas de um CdG, destacamos a diversidade das experiências. Contudo, mais importante do que a conformação do CdG, é assegurar de que suas funções estão sendo executadas a contento. Existiriam, de todo modo, CdGs “pluricéfalos” (altos funcionários dirigem distintas organizações) e “monocéfala” (unidades do CdG sob o comando de um único diretor); uma outra classificação seria CdGs ‘integrados’ (todas as suas unidades compõem uma mesma entidade), e ‘não integrados’ (órgãos diferentes cumprem seus papéis independentemente). No caso brasileiro, o CdG, como vimos, é pluricéfalos e não-integrado.

Logo, os estudos analisados elencam as seguintes estruturas como típicas de um Centro de Governo: *i)* o chefe do Executivo com seu gabinete privado e assessores de políticas públicas; *ii)* o Ministério e/ou Secretaria Geral da Presidência e/ou o chefe de gabinete; *iii)* a unidade de comunicações; *iv)* a unidade de assessoramento jurídico; *v)* algumas unidades que podem estar próximas do chefe do Executivo, como as Unidades de Estratégia, que atuam nas análises prospectivas e reflexões estratégicas, assim como o planejamento das prioridades do chefe do Executivo e as unidades de cumprimento e desempenho.

O CdG é fundamental para implementar a agenda de governo, bem como para responder, de maneira rápida e eficiente, a crises, eventos inesperados e catástrofes. No capítulo 5, discutiremos qual o papel da AGU, como integrante da unidade jurídica do Centro de Governo, para a implementação da agenda governamental numa era de profunda judicialização da vida pública. Antes, contudo, cabe perguntar qual é o projeto de país de Lula e qual seria o papel a ser desempenhado pelo Estado para alcançar os objetivos tratados.

## **Capítulo 4 – Diagnóstico e ações do governo Lula para a retomada do desenvolvimento nacional e o enfrentamento dos riscos globais**

### **4.1 Introdução**

No capítulo 2, qualificamos o período entre 2016 e 2022 como de singular regressão, no qual a ausência de um projeto de desenvolvimento combinada a um negacionismo transversal minimizava praticamente todos os riscos: seja os antigos – ciclos agrícolas –, os da primeira modernidade – segurança dos trabalhadores – ou, ainda, aqueles da segunda modernidade – crises financeiras, poluição industrial, aquecimento global e pandemia da Covid-19.

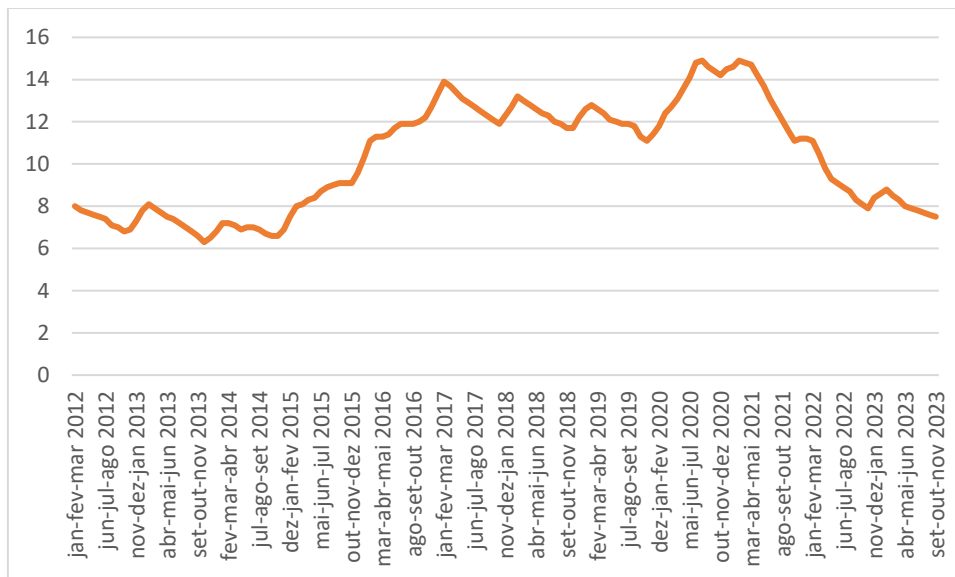
Nesse contexto, a acumulação primitiva tornou-se o eixo estruturador da economia. Atividades agropecuárias e mineradoras passaram a operar, com ainda mais intensidade, na lógica colonial, com a aceleração e/ou intensificação das taxas de desmatamento, do uso de agrotóxicos, da violação de direitos das populações tradicionais, de grandes acidentes ambientais e de desrespeito no encaminhamento de reparações.

Essa lógica predadora passou a ser verificada não apenas em áreas de fronteira agrícola, como também em zonas consolidadas do agronegócio e da mineração, que operam sob o controle de modernas empresas capitalistas. Quando se observam os desastres provocados pela mineração em minas operadas pela Vale em Minas Gerais ou ainda os resultados da exploração por décadas da sal-gema pela Braskem no município de Maceió, chama a atenção, não apenas a degradação dos padrões de segurança, como também a fragilidade do atendimento e da reparação das populações atingidas.

A economia urbana também sofreu com a erosão dos padrões regulatórios e a imposição da lógica predatória. Ainda durante o governo Temer, a legislação trabalhista foi flexibilizada de maneira feroz, as possibilidades de terceirização ampliada, tudo com a promessa de rapidamente reduzir as taxas de desemprego, elevadas no contexto da recessão de 2015-2016. O governo Bolsonaro trouxe uma nova rodada de redução de direitos, que passou pela reforma da previdência, redução do poder de barganha dos sindicatos, flexibilização da folga remunerada e revisão de inúmeras normas de segurança do trabalho. Apesar dos propalados efeitos da reforma trabalhista, não se observou

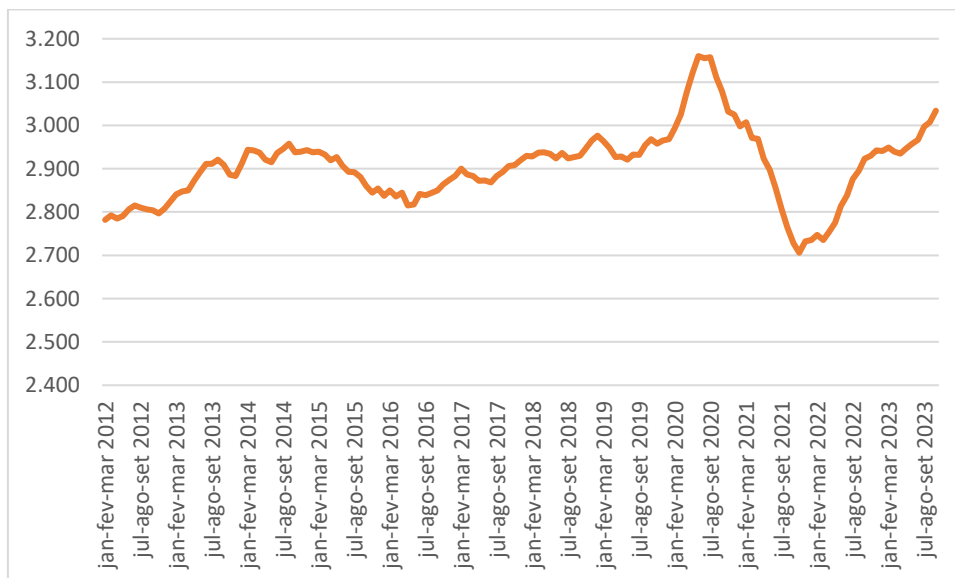
maior formalização do mercado de trabalho ou mesmo a geração de empregos de qualidade (IBGE, 2023)<sup>85</sup>, como consta os dados nos gráficos 5 e 6:

**Gráfico 5 – Taxa de desemprego IBGE**



Fonte: IBGE, 2023 <sup>86</sup>

**Gráfico 6 – Rendimento médio (R\$) IBGE**



Fonte: IBGE, 2023 <sup>87</sup>

<sup>85</sup> Notar que tanto a taxa de desemprego como o rendimento médio foram impactados pela pandemia. O resultado aparentemente contraditório, sobretudo no início de 2020, deu-se pelo forte incremento dos programas de transferência de renda e pela queda da inflação.

<sup>86</sup> Ver a respeito: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas>. Acesso em: 14 dez. 2023



Como mostram os gráficos acima, na esteira de uma atividade econômica anêmica, a taxa de desemprego permaneceu alta e a renda do trabalhador caiu, dando espaço para a efetiva criação de um “precariado”. A descoberta de trabalhadores rurais em regime análogo a escravidão em famosas vinícolas do Rio Grande do Sul, por intermédio de contratos com empresas terceirizadas, ilustra como a flexibilização trabalhista e a deterioração dos padrões regulatórios contribuíram para reduzir bruscamente a dignidade dos trabalhadores brasileiros.

A política econômica do período foi naturalmente um dos grandes vetores desse viés predatório. O processo de privatização foi levado a cabo de forma pouco transparente, com grandes empresas sendo vendidas sem passar por autorização legislativa e/ou por meio de estratégias pouco justificáveis pela lógica do interesse público, como o já mencionado caso da Eletrobras e do IRBr. Talvez, o processo de erosão institucional tenha atingido patamares ainda mais elevados, com o governo anterior investindo pesadamente no ataque contra a legitimidade das instituições, da oposição e do próprio sistema de votação.

Mas como a equipe do presidente Lula, então recém-eleito, interpretou as políticas implementadas no período anterior? Houve alguma preocupação com a superação da armadilha da estagnação e com o enfrentamento de riscos globais? Finalmente, qual deveria ser o papel do Estado e do Centro de Governo neste novo ciclo? Para responder estas indagações, analisaremos quatro documentos que consideramos essenciais nesse processo: o Relatório de Transição; a Proposta de Emenda Constitucional do Bolsa Família e o novo arcabouço fiscal; o Novo Programa de Aceleração do Crescimento; e o Plano de Transição Ecológica. Faremos também uma breve reconstituição do processo de implementação de políticas públicas ao longo de 2023.

#### **4.2 O Relatório final do Gabinete de Transição Governamental**

Entre 8 de novembro de 2022 e 12 de dezembro de 2022, a Comissão de Transição Governamental, cujo coordenador-geral foi o então vice-presidente eleito, Geraldo Alckmin, elaborou diagnóstico sobre “o desmonte do Estado brasileiro e das políticas públicas durante os quatro anos do governo Bolsonaro” (NOZAKI, 2022, p. 6). O relatório final, analisado a seguir, baseou-se no trabalho de 32 grupos temáticos, cujo esforço se somou as contribuições do Conselho Político e do Conselho de Participação Social do Gabinete de Transição. Trata-se, naturalmente, de apreciação crítica da

“herança socialmente perversa e politicamente antidemocrática deixada pelo governo Bolsonaro, principalmente para os mais pobres”, que estaria chegando ao seu final “em meio a uma ameaça real de colapso dos serviços públicos” (Nozaki, 2022, p. 7). O documento retoma diversos temas já anunciados nas Diretrizes para o Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil, documento de agosto de 2022, conforme pode ser verificado no Anexo I desta tese<sup>88</sup>.

O Relatório da Transição está organizado da seguinte maneira: radiografia do desmonte do Estado e das políticas públicas; mapeamento das emergências fiscais e orçamento público; sugestões de medidas para revogação e revisão; e proposta de nova estrutura organizacional dos ministérios. O diagnóstico apresentado na “radiografia” embasa as medidas tomadas ainda na fase de transição governamental (Emenda Constitucional), as propostas de atos normativos a serem revogados ou reformulados e a nova estrutura governamental.

A primeira parte do documento (radiografia do desmonte do Estado e das políticas públicas) está dividida nas seguintes seções: desenvolvimento social e garantia de direitos; desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática; e defesa da democracia, reconstrução do estado e da soberania. A ordem de apresentação parece sugerir que a garantia de direitos seria o objetivo final da ação estatal, sendo o desenvolvimento econômico e socioambiental um imperativo a ser seguido para dar efetividade a esse desenvolvimento social. Enquanto isso, a defesa da democracia, a reconstrução do Estado e da soberania seriam, por sua vez, metodologias e estruturas de governança imprescindíveis para alcançar tais objetivos.

De acordo com o documento (Nozaki, 2022, p. 11), “a herança do governo Bolsonaro é a desorganização do Estado e o desmonte dos serviços públicos essenciais”. O processo respondeu a uma lógica elitista, de menos direitos para a maioria, e mais privilégios para uma minoria. Durante o governo Bolsonaro, sob a égide do Teto de Gastos, “exacerbou-se um processo de enrijecimento dos gastos reais primários, no que diz respeito ao desfinanciamento das políticas públicas de saúde, previdência e assistência social, dentre outras” (Nozaki, 2022, p. 11).

Na educação, o governo Bolsonaro cortou deliberadamente recursos, não contratou a impressão de livros didáticos e congelou, durante quatro anos, R\$ 0,36 por aluno o aporte da União para a merenda escolar (Nozaki, 2022, p. 12). De acordo com o

---

<sup>88</sup> Decidiu-se fazer a análise do Relatório de Transição por ser documento mais detalhado e que já cotinha propostas detalhadas de políticas, que se materializaram em leis e decretos.

relatório (Nozaki, 2022, p. 12), o valor previsto no orçamento de 2023, descontadas as transferências obrigatórias aos entes subnacionais para a educação básica, reduziu-se em R\$ 18,5 bilhões em relação à média do valor comprometido no período 2015-2021, sendo inferior em R\$ 9,2 bilhões ao montante de 2021, que já havia sido o pior ano de toda a série histórica. Vale recordar que, como havíamos demonstrado no capítulo 2, o gasto por aluno no Brasil já estava bem abaixo da média dos países da OCDE.

Na saúde, o relatório estima que, entre 2018 e 2022, as perdas do SUS, em decorrência do Teto de Gastos, chegaram a quase R\$ 60 bilhões, descontando-se os gastos autorizados por Medida Provisória relacionados à Covid-19 (Nozaki, 2022, p. 17). Desde 2016, observa-se a deterioração dos principais indicadores de saúde pública, como a redução da cobertura vacinal, a queda de procedimentos realizados pelo SUS, o retorno de internações por desnutrição infantil, a estagnação na trajetória de queda da mortalidade infantil e o incremento de mortes maternas (Nozaki, 2022, p. 17). O documento critica a reação à pandemia da Covid-19, que vitimou 700 mil pessoas, atribuindo também a deterioração de políticas bem-sucedidas à degradação da autoridade sanitária nacional. Para o Grupo de Transição (Nozaki, 2022, p. 11), os cortes de gastos na saúde para 2023 inviabilizariam de vez “programas e ações estratégicas do SUS, tais como: farmácia popular, saúde indígena, e o programa HIV/AIDS. Isso sem contar a fila dos atendimentos especializados que cresceram de forma vertiginosa após a pandemia”.

Na assistência social, faz-se referência as 33 milhões de pessoas em situação de grave insegurança alimentar, que demandariam a imediata retomada do conjunto de políticas públicas que o Brasil colocou em prática durante os governos do PT (Nozaki, 2022, p. 13). Além disso, a implementação improvisada do Auxílio Brasil teria “desarranjado todo o sistema de transferência de renda em funcionamento há quase vinte anos”, uma vez que “o programa perdeu o foco, tratou de maneira igual os desiguais e levou milhões de pessoas para filas nas portas dos serviços socioassistenciais” (Nozaki, 2022, p. 13). Ademais, as condicionalidades foram fragilizadas, com redução sensível da cobertura vacinal de crianças menores de sete anos (Nozaki, 2022, p. 13). Vale mencionar ainda a concessão eleitoreira de empréstimos consignados para beneficiários do Auxílio Brasil e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), o que acabou endividando de maneira irresponsável um a cada seis beneficiários do Auxílio Brasil (Nozaki, 2022, p. 14).

No caso da previdência social, embora se critique a reforma da previdência, que teria estabelecido regras mais duras do que em países desenvolvidos, as censuras estão

centradas, sobretudo, na desestruturação institucional do setor e também no represamento de direitos para a redução forçada de gastos, com graves consequências administrativas e sociais (Nozaki, 2022, p. 20). Na área trabalhista, o diagnóstico sobre a reforma é ainda mais negativo:

entusiasta da reforma trabalhista de 2017, o governo Bolsonaro avançou ainda mais na desmonte da legislação do trabalho, utilizando todos os instrumentos normativos à sua disposição para flexibilizar a regulação laboral e enfraquecer as entidades sindicais. Frente ao aumento do trabalho por meio de plataformas digitais, não houve qualquer iniciativa para proporcionar um mínimo de proteção trabalhista e previdenciária. Também foi abandonada a política de valorização do salário mínimo, instrumento fundamental para a elevação da renda do trabalho, a redução das desigualdades e a dinamização da economia (Nozaki, 2022, p. 19)

Também é alvo de comentários negativos o virtual abandono das políticas urbanas. Além das fragilidades do programa Casa Verde Amarela, que zerou as contratações de habitações para famílias de baixa renda, elencam-se a interrupção dos investimentos em mobilidade urbana, bem como a desarticulação da gestão de riscos e prevenção a desastres climáticos, mesmo diante de um cenário de aumento de eventos climáticos extremos (Nozaki, 2022, p. 22).

Finalmente, o relatório deplora as políticas implementadas pelo governo Bolsonaro nas áreas de cultura, mulheres, igualdade racial e povos indígenas, todas na realidade em plena contradição com o fortalecimento da diversidade, dignidade e igualdade, principalmente de grupos historicamente marginalizados.

A sessão *desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática* destaca que os últimos anos foram marcados por “baixo crescimento, inflação alta, perda de poder de compra do salário e perda de credibilidade do arcabouço fiscal, que culminou em uma proposta irrealista de lei orçamentária para 2023” (Nozaki, 2022, p. 31). A respeito do teto de gasto, apesar da visão crítica, o relatório não deixa de sublinhar que sofreu alterações cinco vezes para permitir elevação dos gastos no total de R\$ 800 bilhões.

A Comissão de Transição Governamental (Nozaki, 2022, p. 32) assinala também, com preocupação, o processo de desindustrialização verificado nos últimos anos, com decréscimo da participação da indústria de transformação no PIB e nas exportações. Na área de infraestrutura e logística, são identificados como retrocessos a queda brutal do investimento público e a desarticulação de mecanismos de governança nos moldes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa de Investimentos em Logísticas (PIL). Ressalta-se, por exemplo, que:

o investimento público em transportes atingiu seu pico em 2011, com a autorização de R\$ 35,8 bilhões do orçamento federal. Em 2023, o montante previsto no orçamento é de apenas R\$ 6,8 bilhões, míseros 19% do valor autorizado dez anos antes (Nozaki, 2022, p. 33).

Ao classificar a ciência e tecnologia como pilar central para o desenvolvimento do país, o relatório (Nozaki, 2022, p. 35) afirma que “em meio a um discurso oficial de negação da Ciência, o sistema federal de fomento da área de CT&I entrou em virtual colapso”, sendo necessário recompor e ampliar o financiamento para a área. No setor de minas e energia, o desmonte regulatório, de acordo com o relatório (Nozaki, 2022, p. 36), teria reduzido o espaço para a atuação estatal. Critica-se o fomento à mineração predatória, os impactos da privatização da Eletrobras sobre as tarifas de energia elétrica e a perda de poder da União, ainda a principal acionista, para influenciar os rumos da empresa. Finalmente, censura-se a redução da participação da Petrobras no abastecimento do mercado de petróleo e gás.

O documento da equipe de transição (2022, p. 37-38) também traz à tona a redução de estoques de alimentos, que no caso do arroz chegou a 95%, a fragilização da Embrapa, a redução da área plantada de culturas alimentares (arroz, feijão e mandioca) e a insuficiência do seguro rural. Entre outras medidas, a Comissão de Transição Governamental (2022, p. 38) propõe a ampliação de recursos para: o Plano Safra; as aquisições do governo federal; a transferência de tecnologia agropecuária; a manutenção e modernização da Embrapa, e da Conab.

Na área ambiental, o diagnóstico mais dramático:

nos últimos quatro anos, as instituições federais de conservação ambiental e uso sustentável de recursos ecológicos passaram por um processo inédito de intimidação. O objetivo foi claro: geração de riqueza monetária para poucos em prejuízo do direito constitucional de todos ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. Como consequência, as taxas de desmatamento na Amazônia e no Cerrado atingiram picos nunca vistos há 15 anos [...] Houve também graves danos à população e prejuízos de reputação do setor produtivo nacional, ocasionando a imposição de barreiras aos produtos brasileiros no comércio internacional, a restrição de acesso a crédito, a perda de credibilidade do Brasil perante o resto do mundo, além do comprometimento da soberania nacional em relação à Amazônia [...] O desmonte das políticas ambientais está expresso na escassez de recursos para o setor, na falta de pessoal e de gestão competente da área. [...] Não obstante, o Fundo Amazônia conta hoje com mais de R\$ 3,3 bilhões paralisados. [...] Enquanto o IBAMA tinha 1.800 servidores atuando na fiscalização ambiental em 2008, agora são apenas cerca de 700, nem todos em campo (Nozaki, 2022, p. 40-41).

Ao reconhecer que a economia de baixo carbono é uma vantagem competitiva para o Brasil, a proposta do governo Lula passa, então, pela reversão do legado do

governo Bolsonaro. O objetivo é retomar o processo de construção do Brasil como uma potência ambiental (Nozaki, 2022, p. 41).

A sessão *defesa da democracia, reconstrução do estado e da soberania* inicia-se (Nozaki, 2022, p. 43) com uma interessante discussão sobre o papel do Centro de Governo, visto como o “conjunto das unidades da Presidência que atuam na coordenação dos órgãos e entidades do Poder Executivo, direcionando as áreas setoriais para o alcance dos objetivos definidos pelo Presidente”. Apesar de suas diferentes conformações (ver capítulo 3), algumas funções do CdG são fundamentais para a coerência da ação governamental que, de um lado, deve garantir sustentação política e social para a consecução do programa governamental e, por outro, deve definir prioridades, coordenar o processo de produção de políticas públicas (especialmente as prioritárias e as transversais), mediar e equacionar eventuais conflitos, monitorar as ações e programas de governo e oferecer suporte jurídico e político para as decisões do presidente (Nozaki, 2022, p. 43-44).

A Comissão de Transição Governamental (Nozaki, 2022, p. 44) afirma que, “durante o governo Bolsonaro, foi comprometido o esforço coletivo e cumulativo de construção de um Centro de Governo capaz de promover uma coordenação em rede”, sobretudo em decorrência da exoneração e devolução em massa de servidores anteriormente cedidos para a Presidência; a extinção das instâncias colegiadas de participação e de coordenação das ações governamentais; a fragilização do processo de diálogo com a sociedade civil. Desse modo, como segue o relatório, o CdG teria sido

seriamente desorganizado, rebaixando a capacidade de comando geral da Presidência sobre as suas próprias prioridades programáticas, reduzindo, assim, o grau de coerência – em termos de eficiência, eficácia e efetividade – intergovernamental e afetou negativamente o desempenho institucional agregado do setor público federal (2022, p. 44).

Entre as mudanças concretas observadas durante o governo anterior, cabe destacar: o enfraquecimento da Casa Civil como órgão de coordenação de políticas públicas; a transferência da Subchefia de Assuntos Jurídicos, responsável pela análise da produção normativa do Poder Executivo, para a Secretaria Geral da Presidência, fragmentando a função de análise e elaboração de atos normativos; a atuação da Secretaria de Relações Institucionais, uma das poucas inovações institucionais daquele período, como mera distribuidora de emendas orçamentárias; e a perda de capacidade de proposição de projetos de lei e de articulação no Congresso. Para o grupo da transição (Nozaki, 2022, p. 44), “o modelo de coordenação governamental em rede foi substituído

por um modelo disfuncional, com ministérios enormes e com mais níveis hierárquicos, que cooperam pouco e não dialogam com a sociedade civil”.

A referência é clara: a criação do Ministério da Economia que, ao reunir diversas funções essenciais, acabou enfraquecendo-as, como é o caso do Planejamento, Orçamento e Gestão, fundamentais para estruturar de modo adequado as ações setoriais, transversais e territoriais do governo federal (Nozaki, 2022, p. 45). Critica-se também a administração anterior por ter fragilizado, por meio do Decreto nº 9.759/2019 e outros atos, o sistema nacional de participação social estabelecido pela Constituição de 1988 (Nozaki, 2022, p. 49).

Feito esse breve resumo do diagnóstico elaborado pela equipe de transição, passamos agora para as propostas construídas com o objetivo de reverter o processo de desmonte do Estado e criar as bases para a reconstrução das políticas públicas. Em primeiro lugar, reconstituiremos as medidas previstas para reorganizar a estrutura administrativa do Poder Executivo Federal. O objetivo da nova organização do Estado brasileiro era fortalecer “políticas de Estado essenciais para o desenvolvimento econômico, a preservação ambiental, a promoção e garantia de direitos, a inclusão e justiça social, o exercício da democracia, e o diálogo e participação social” (Nozaki, 2022, p. 65). Para isso, a questão chave seria “dotar o Estado de recursos, instrumentos, estruturas e arcabouço institucional condizentes com o seu papel estratégico no desenvolvimento do país” (Nozaki, 2022, p. 66). De acordo com o relatório, as prioridades estratégicas seriam as seguintes:

a) reorganização e fortalecimento dos órgãos centrais de coordenação e acompanhamento das ações de governo; b) reestruturação da administração federal, especialmente de seus ministérios com vistas a aumentar a capacidade de implementação de políticas públicas; c) aperfeiçoamento dos meios e instrumentos de gestão pública; d) inovação e melhoria na qualidade dos serviços públicos; e) retomada e ampliação do diálogo e da participação social (Nozaki, 2022, p. 66).

Repetindo as experiências do governo Lula, busca-se (Nozaki, 2022, p. 66) fortalecer o Centro de Governo com a retomada, pela Casa Civil, da análise jurídica das proposições e a capacidade de coordenação de governo. A Secretaria-Geral volta a ser o órgão de diálogo com a sociedade civil, a Secretaria de Comunicação Social assume a comunicação do presidente com a sociedade e a Secretaria de Relações Institucionais se ocupa da articulação e diálogo com o mundo político, Congresso e demais entes federativos. Ademais, os órgãos de assessoramento participativos da Presidência, como o

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico Social, foram recriados.

O compromisso do governo Lula com a diversidade foi materializado por meio de antigas secretarias especiais em ministérios, tendo sido criados: o Ministério das Mulheres, o Ministério dos Direitos Humanos, o Ministério da Igualdade Racial e, pela primeira vez, o Ministério dos Povos Indígenas (Nozaki, 2022, p. 67). A crítica à estrutura inchada do Ministério da Economia levou a seu desmembramento. Além do Ministério da Fazenda, que manteve suas funções históricas, reestabeleceu-se o Ministério do Planejamento e Orçamento, com a tarefa de planejar a ação estatal e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio, Serviços e Inovação, para promover o processo de reindustrialização e transição verde. Foi criada uma pasta adicional, o Ministério da Gestão e Inovação nos Serviços Públicos, com vistas a racionalizar o uso de recursos públicos (Nozaki, 2022, p. 67).

Vale mencionar ainda a recriação das pastas da Cultura, do Desenvolvimento Agrário, do Esporte, da Previdência, do Trabalho, das Cidades e da Pesca. Por fim, assinala-se também o fortalecimento do Ministério do Meio Ambiente, que “recupera a sua capacidade de não apenas proteger nossos biomas, biodiversidade e recursos renováveis, mas também de promover o desenvolvimento socioambiental do país” (Nozaki, 2022, p. 68).

Não há dúvidas de que a proposta do governo Lula traz mudanças significativas em relação à ação estatal que vinha sendo implementada desde 2016, e sobretudo a partir de 2019. Embora o Relatório (2022, p. 70) tenha ressaltado que a criação dos novos ministérios não geraria novos gastos ao erário, as críticas à elevação do número de ministérios não tardaram. A oposição reagiu prontamente. Em sua conta no Twitter, o Senador Ciro Nogueira, então à frente da Casa Civil, publicou ainda como ministro-chefe da Casa-Civil, que “o PT, com sua contabilidade criativa de sempre, diz que 14 novos ministérios não vão criar novos gastos”. Veículos da imprensa comercial também seguiram pelo mesmo caminho, como é o caso do Estado de São Paulo<sup>89</sup> e da Gazeta do Povo<sup>90</sup>.

Em um Congresso conservador, a aprovação da medida provisória com a nova estrutura do Poder Executivo foi dificultada tanto pela oposição efetiva a algumas

---

<sup>89</sup> Ver: <https://www.estadao.com.br/opiniao/a-imagem-e-semelhanca-do-pt/>. Acesso em: 13 jan. 2024.

<sup>90</sup> Ver: <https://www.gazetadopovo.com.br/ideias/a-pior-estreia-de-um-governo-13-retrocessos-de-lula-nos-primeiros-dias-na-presidencia/>. Acesso em: 13 jan. 2024.



medidas previstas como pelas negociações sobre a formação de uma base parlamentar de apoio ao governo. Embora aprovada por placar confortáveis nas duas Casas legislativas, a medida provisória recebeu o sinal verde do Legislativo apenas no limite do prazo de caducidade. Além disso, os parlamentares introduziram alterações importantes no texto, como a retirada da demarcação de terras indígenas da alçada do Ministério dos Povos Indígenas e do cadastro ambiental rural do Ministério do Meio Ambiente. De todo modo, a proposta governamental foi preservada em linhas gerais, indicando o vigor do Centro de Governo, com uma Secretaria de Relações Institucionais que, de fato, articula com o mundo político a implementação da agenda política do Presidente.

Não se tratou, contudo, da única linha de batalha do governo em seus primeiros meses. Como veremos a seguir, a apresentação da PEC do Bolsa Família foi seguida por críticas no Congresso Nacional, mas sobretudo na mídia e no mercado financeiro.

#### **4.3 Da PEC do Bolsa Família ao novo arcabouço fiscal**

Não havia dúvidas de que o orçamento proposto pelo governo anterior para 2023 era irrealista. Embora se estimasse um déficit primário de R\$ 63 bilhões<sup>91</sup>, o orçamento não levava em consideração diversas despesas, além de cortar profundamente os recursos para alguns programas essenciais. Durante a campanha, o então presidente Bolsonaro já havia se comprometido com o Auxílio Brasil de R\$ 600,00 por família, muito superior ao valor que constava da proposta enviada ao Congresso (R\$ 405,00). Se as autoridades governamentais batiam cabeça sobre o financiamento dos recursos adicionais (venda de estatais, imposto sobre dividendos), prometia-se veementemente a manutenção dos valores pagos a partir do segundo semestre de 2022 (R\$ 600,00 por família).

Como visto, a equipe de transição do governo Lula esposava, contudo, visão completamente divergente sobre a administração da política fiscal a partir da aprovação do Teto de Gastos. Em sua avaliação (2022, p. 52), a proposta orçamentária para 2023 seria “incapaz de garantir a manutenção dos serviços públicos essenciais e o funcionamento da máquina pública”. Fruto da instituição do Novo Regime Fiscal (EC 95), a limitação do crescimento da despesa primária à inflação do período anterior gerava necessariamente a redução da despesa pública em relação ao tamanho da econômica,

---

<sup>91</sup> Em 2022, foi observado superávit primário de cerca R\$ 58 bilhões, o primeiro desde 2013. Tal cifra, contudo, foi impulsionada por fatores transitórios, como a disparada do preço do petróleo (e a arrecadação associada a tais valores) e a privatização da Eletrobras.

independentemente do comportamento da arrecadação fiscal. Trazia também desnecessária rigidez à política fiscal, incapaz de suavizar os ciclos da economia e viabilizar despesas essenciais do ponto de vista econômico, social e ambiental (Nozaki, 2022, p. 52).

De acordo com o mapeamento das emergências fiscais, a população sofreria uma precarização adicional dos serviços públicos em 2023. Além da queda dos benefícios do Auxílio Brasil, verificavam-se, entre outros cortes, redução dos investimentos públicos de R\$ 44,7 bilhões para R\$ 22,4 bilhões (menor valor da série histórica); diminuição de mais de 50% dos recursos do Farmácia Popular (de R\$ 2,5 bilhões para R\$ 1 bilhão); retração R\$ 2,69 bilhões para R\$ 1,46 bilhão para a provisão de médicos na atenção primária; congelamento por mais um ano do Programa Nacional de Alimentação Escolar; cortes superiores a 50% na Saúde Indígena; e virtual descontinuidade do Apoio a Obras Emergenciais de Mitigação para Redução de Desastres (Nozaki, 2022, p. 53-54).

Nesse contexto, a base governista na legislatura anterior propôs a PEC do Bolsa Família, que basicamente ampliava o Teto em R\$ 145 bilhões, para permitir a ampliação do Auxílio Brasil (que voltaria se chamar Bolsa Família) e outros programas governamentais; retirava do Teto o equivalente a 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes de 2021 para a realização de investimentos (até R\$ 23 bilhões); retirava do Teto despesas custeadas com receitas próprias ou doações para certas finalidades (como no caso das doações de países estrangeiros ao Fundo Amazônia); e previa o envio de projeto de lei complementar com novo regime fiscal. Os recursos adicionais foram efetivamente alocados de maneira a fortalecer políticas sociais e de desenvolvimento. Os ministérios do Desenvolvimento Social (52%), Saúde (15%), Educação (8%), Desenvolvimento Regional (6,5%), Previdência (4,5%) e Ciência e Tecnologia (3,5%) ficaram com praticamente 90% dos recursos totais (Nozaki, 2022, p. 55)<sup>92</sup>.

Nem todos, contudo, viam com bons olhos a ampliação dos gastos públicos. No Parlamento, as críticas da oposição foram barulhentas. Em debate, o deputado Paulo Martins, do PL do Paraná, afirmou que:

essa PEC é uma mudança da matriz econômica que vai passar da responsabilidade, da ancoragem fiscal para uma matriz onde o governo vai exercer um papel de gastador acreditando que o gasto vai induzir o crescimento, o que não funciona e leva apenas à inflação sem controle<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> Ver: <https://static.poder360.com.br/2022/12/Relatorio-final-da-transicao-de-Lula.pdf>.

<sup>93</sup> Ver: <https://www.camara.leg.br/noticias/928613-deputados-debatem-pec-da-transicao-acompanhe>. Acesso em: 13 jan. 2024

A avaliação não era apenas política. Muitos economistas seguiram pelo mesmo caminho. O mercado, que acordara dia 1º de novembro sonhando com a volta de Henrique Meireles na Fazenda, teria de lidar com uma medida considerada irresponsável. O ex-diretor do Banco Central, Alexandre Schwartzman (2022 *apud* Rydlewski), definiu os valores da proposta como “temerários e desnecessários”, afirmando que “se o objetivo fosse lidar efetivamente com os problemas sociais, não seriam necessários gastos tão elevados”. Declarou, ainda, que a medida deveria impactar o dólar e a inflação. Em grande medida, a mídia comercial fortaleceu o coro de críticas. O jornal Folha de São Paulo, que costuma publicar posições diversas no campo econômico, fez sua cobertura chamando a proposta do novo governo de “PEC da Gastança”<sup>94</sup>.

A despeito dessa ampla coalizão opositora que chegou a sonhar com a rejeição parlamentar da medida, a PEC foi aprovada com relativa facilidade no Senado e na Câmara, com mudanças não tão significativas para os objetivos mais gerais do governo<sup>95</sup>. Tratou-se de sinal promissor de que, a despeito das dificuldades junto ao Poder Legislativo, o Centro de Governo teria espaço para negociar a implementação dos pontos prioritários de sua agenda.

Contudo, o governo Lula pagaria um preço pela aprovação da medida. Os agentes de mercado passaram a revisar suas projeções para a economia, aumentando suas expectativas quanto à inflação, os juros e o dólar. O Banco Central também endureceu sua retórica quanto ao início da flexibilização da política monetária frente a supostos riscos fiscais ampliados. De acordo com o Boletim Focus, entre o início de novembro e o final março de 2023, as projeções de mercado para a inflação e a taxa Selic saltaram, respectivamente, de 4,94% e 11,25% para 6,04% e 12,75%, enquanto as previsões para o dólar aumentariam mais discretamente, de R\$ 5,20 para R\$ 5,25.

O governo Lula reagiu, de maneira firme, às apostas contra a economia nacional. Postergou provisoriamente algumas medidas ( a reoneração dos combustíveis) para evitar impactos inflacionários e reconstruiu políticas públicas desestruturadas que haviam sido desestruturadas no período anterior. Os resultados positivos no *front* econômico e as reiteradas mostras de que o governo estava comprometido com o equilíbrio fiscal contribuíram para desanuviar o ambiente.

---

<sup>94</sup> Ver, por exemplo, <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/12/camara-aprova-texto-base-da-pec-da-gastanca-apos-desidracao-da-proposta.shtml>. Acesso em: 13 jan. 2024.

<sup>95</sup> A principal mudança foi relativa ao prazo de vigência da PEC para superar o teto, que de quatro originais passou a apenas um ano.

Embora tivesse até o mês de agosto para apresentar um projeto de lei complementar com as novas regras fiscais, a equipe econômica decidiu acelerar o cronograma com vistas a reforçar o compromisso do governo Lula com a responsabilidade fiscal. Após conversas com membros do governo, representantes do mercado e o apoio do presidente Lula, os ministros Haddad e Tebet apresentaram publicamente a proposta em 31 de março, tendo sido o projeto posteriormente enviado para a análise parlamentar.

De acordo com o titular da Fazenda, a nova regra buscava compatibilizar o que havia de bom na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Teto de Gastos. Essa regra determina que as despesas devem crescer mais lentamente do que a arrecadação, um percentual de até 70%. Para garantir um comportamento contracíclico da política fiscal, contudo, a expansão real do gasto está limitada a 2,5% ao ano, não podendo ser inferior a 0,6%. Isso garante que, em tempos de queda da arrecadação, a política fiscal se expanda minimamente e, em período de elevação significativa da arrecadação, o gasto não cresça desmesuradamente.

Há, ademais, metas de resultado primário, que, após um déficit de 1% do PIB em 2023, seria zerada em 2024, tornando-se superavit 0,5% do PIB em 2025 e 1% em 2026. Caso o resultado fiscal ultrapasse as metas, o governo poderia utilizar parte dos recursos extras para financiar investimentos. No entanto, caso a meta fiscal não seja cumprida para além dos limites de tolerância de 0,25% do PIB, o crescimento da despesa seria limitado a 50% da evolução das receitas públicas.

A existência dessa e de outras obrigações e penalidades aos gestores em cenário de descumprimento da meta trouxe críticas da esquerda, preocupada com a rigidez da nova regra frente as demandas da sociedade e interpretações casuísticas que, a exemplo do caso das supostas “pedaladas fiscais” durante o governo Dilma Rousseff, poderiam tornar-se uma ameaça à continuidade do governo. Tampouco houve entusiasmo imediato entre liberais e conservadores, que criticaram as metas tímidas para o resultado primário, bem como o foco na expansão da arrecadação. Em audiência no Senado Federal realizada no mês de abril, o ex-presidente do Banco Central Armínio Fraga (2023 *apud* Garcia) afirmou que:

a aritmética não fecha, gente. Infelizmente, não é suficiente zerar o déficit primário, porque zerando o primário significa que vamos estar tomando dinheiro emprestado para pagar o juro direto, e o juro é esse que a gente

conhece. Então é fundamental caminhar na direção de um saldo primário maior. A aritmética simplesmente não fecha<sup>96</sup>.

Em entrevista ao Jornal Valor, Pêrsio Árida (2023 *apud* Ribeiro), um dos pais do Plano Real, elogiou a sinalização do PT com o controle da dívida pública, mas reafirmou sua preocupação com a carga tributária elevada:

o Brasil já tem uma carga fiscal muito elevada. Eu preferiria uma regra mais simples e abrangente: a soma de todos os gastos primários, incluindo transferências constitucionais, teria que permanecer constantes em termos reais por alguns anos<sup>97</sup>.

Ainda que seguissem presentes desconfianças quanto à factibilidade de suas metas, foi progressivamente se consolidando à esquerda e à direita a ideia de que era possível trabalhar com o novo arcabouço. De um lado, a regra possibilitava uma expansão maior dos gastos públicos, previa mecanismos anticíclicos e buscava preservar os investimentos estatais; de outro, sinalizava o compromisso do governo com a estabilização da dívida pública. Para a classe política, o projeto conciliava responsabilidade social com responsabilidade fiscal, e, a despeito da complexidade das negociações, a proposta do governo foi aprovada com ampla maioria nas duas casas, tendo sido sancionada no mês de agosto de 2023.

Conforme novos indicadores eram divulgados, as previsões catastróficas mostravam-se incorretas e tiveram de ser corrigidas a partir do fim de março de 2023, quando o governo apresentou sua proposta de arcabouço fiscal. Em julho, a autoridade monetária iniciaria o processo de redução da taxa de juros, tendo os votos dos novos diretores indicados pelo presidente Lula sido essenciais para a decisão<sup>98</sup>.

No final, a expansão do gasto público mostrou-se relevante para suavizar a desaceleração da economia, impactada por juros ainda elevados. Frente às estimativas de crescimento inferiores a 1% no início de 2023, o PIB, impulsionado tanto pelas exportações como também pelo consumo das famílias e do governo, deverá expandir-se aproximadamente 3% em 2023. O IPCA será inferior a 4,5%, o dólar terá encerrado o ano abaixo de R\$ 4,85 e, embora ainda elevada, a Selic chegou a 11,75%.

---

<sup>96</sup> Vide: [https://valor.globo.com/financas/noticia/2023/04/27/arminio-fraga-critica-novo-arcabouco-fiscal-a-aritmtica-simplesmente-no-fecha.ghtml?li\\_source=LI&li\\_medium=news-multicontent-widget](https://valor.globo.com/financas/noticia/2023/04/27/arminio-fraga-critica-novo-arcabouco-fiscal-a-aritmtica-simplesmente-no-fecha.ghtml?li_source=LI&li_medium=news-multicontent-widget). Acesso em: 30 jan. 2024.

<sup>97</sup> Vide: <https://www.infomoney.com.br/economia/persio-arida-critica-direcionamento-economico-do-inicio-do-governo-lula/>. Acesso em: 30 jan. 2024.

<sup>98</sup> Em agosto de 23, o Bacen iniciou o processo de flexibilização da política monetária por 5 votos a 4. Os dois novos diretores indicados pelo governo Lula votaram a favor da redução. A Selic ficou em 13,75% a.a de agosto de 2022 a agosto de 2023.

Os erros de projeções não foram uma exclusividade brasileira. Em 2023, em todo o mundo, a atividade econômica mostrou-se mais resiliente e o processo de desinflação acabou ocorrendo de forma benigna. Os economistas que, ao longo de 2021 e 2022, foram muito criticados por não preverem a força e persistência do processo inflacionário, acabaram se mostrando corretos ao assinalarem o caráter temporário do aumento de preços, relacionados, sobretudo, as disrupções na oferta causadas pela pandemia da Covid-19 e pelo conflito na Ucrânia, às mudanças na demanda trazidas pela pandemia (crescimento da procura por bens expandindo-se mais rapidamente do que a procura por serviços) e, finalmente, ao poder de mercado extraordinário obtido por empresas monopolistas em tal conjuntura. No Brasil, contudo, os desacertos desviam-se de alguma maneira do padrão observado mundo a fora, sobretudo nos Estados Unidos. Nossa economia já havia iniciado o ano com taxas de juros elevadíssimas e desemprego ainda muito alto, o que deveria, em tese, reduzir o risco de descontrole inflacionário, que lamentavelmente tomou conta do noticiário.

De todo modo, o governo obteve novas e significativas vitórias no campo fiscal ao longo do segundo semestre de 2023. Sem dúvida, a mais importante delas foi a aprovação da reforma tributária, a primeira grande reforma no período democrático, que além de simplificar os impostos sobre o consumo (com a criação de um IVA dual), introduz mecanismos de progressividade e limita a possibilidade da guerra tributária entre as unidades federativas. Ainda foram aprovadas novas medidas, como a volta do voto qualificado do governo no Carf, a taxação das apostas eletrônicas, a reformulação da tributação de fundos offshores e fundos fechados e a alteração do regime de tributação dos incentivos fiscais (MP das Subvenções). Além disso, como veremos no próximo capítulo, foram obtidas, no *front* fiscal, importantes vitórias judiciais.

A aprovação do arcabouço fiscal demonstrou que o Ministério da Fazenda, apesar de seu desmembramento, segue com funções de Centro de Governo, definindo os contornos ou limites da estratégia econômica do governo, qual seja promover uma consolidação fiscal gradualista, permitindo ao mesmo tempo a expansão limitada dos gastos estatais lastreado por aumento da arrecadação. A aprovação do arcabouço, bem como das diversas medidas fiscais elencadas acima sublinham também a importância da atuação coesa da articulação política com a área econômica, de modo que a agenda legislativa respondesse, ao menos parcialmente, as prioridades do Executivo.

Nem tudo são flores, porém. A reoneração da folha salarial sofre severa oposição no Congresso Nacional, as emendas parlamentares aprovadas no orçamento assumiram

valores recordes e ameaçam recursos destinados ao Novo PAC. Nesse contexto, agentes de mercado apostam que a meta fiscal de 2024 – equilíbrio primário – não será atingida, gerando tensões sobre eventual corte de gastos (o que poderia ter efeitos depressivos, além de prejudicar a implementação da agenda governamental) ou revisão do objetivo fiscal (o que, na avaliação dos mercados, atingiria a credibilidade do novo arcabouço).

#### **4.4 Reconstrução das políticas públicas<sup>99</sup>**

Ao longo do primeiro semestre de 2023, diversas políticas públicas foram reconstruídas ou fortalecidas em linha com a orientação do governo e com os recursos logrado pela PEC do Bolsa Família. Em primeiro lugar, o próprio Bolsa Família foi recriado, substituindo o Auxílio Brasil, garantindo pagamento mínimo de R\$ 600 por família, com R\$ 150 adicionais para crianças entre 0 e 6 anos. No decorrer de 2023, verificou-se o maior valor desembolsado no programa de transferência de renda, cerca de R\$ 170 bilhões (1,5% do PIB).

Foi relançado também o programa de habitação popular Minha Casa, Minha Vida, que viabilizará a construção de moradia para dois milhões de famílias, com prioridade para aquelas de renda mais baixa. O governo atuou ainda no combate e mitigação de eventos climáticos extremos, que tiveram lugar em diversas partes do Brasil em 2023. Além de mobilizar o Grupo de Apoio a Desastres, bem como prestar apoio logísticos às áreas afetadas, o governo liberou recursos com vistas a apoiar os afetados e aos familiares de vítimas fatais. Foi lançado também o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, que indica engajamento estruturante da União em casos de catástrofes, que devem tornar-se mais comum no cenário de mudanças climáticas.

Na educação, o governo, entre outras medidas, reajustou os valor da merenda escolar, desde 2017, entre 28% e 39%; lançou programas para ampliar o número de matrículas em escolas de tempo integral e fortalecer a alfabetização na idade certa; retomou mais de 5000 obras de infraestrutura escolar; aumentou os recursos para o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate); criou o programa de poupança Pé de Meia, para jovens do ensino médio, que visa a combater a evasão escolar nesta faixa etária; e liberou recursos para a educação infantil. Já na área de ciência e

---

<sup>99</sup> Os dados mencionados nesta sessão foram obtidos no seguinte site: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/no-trabalho-de-reconstrucao-do-pais-governo-lanca-ou-recria-75-programas-em-2023>.

tecnologia, foram reajustados os valores das bolsas da Capes e CNPq de mestrado e doutorado, que estavam congeladas desde 2013, além de ter sido integralmente recomposto o Fundo Nacional de Ciência e Tecnologia (FNDCT), com aporte superior a R\$ 4 bilhões.

A saúde foi também objeto de grande esforço de reconstrução. O governo relançou o programa Mais Médicos, tendo obtido recorde de profissionais cadastrados, fortaleceu o programa de imunização com aumento da cobertura vacinal, implementou o piso da enfermagem, ampliou e fortaleceu o Farmácia Popular. Expandiu, ademais, os repasses para reduzir filas de cirurgias eletivas e exames complementares no SUS.

Na área do emprego, também foram verificados avanços partir da geração de mais de dois milhões de empregos formais e a queda da taxa de desemprego, que, como vimos, reduziu de 8,1% para 7,5%. O governo retomou a política de valorização permanente do salário mínimo, bem como estabeleceu a obrigatoriedade de igualdade salarial entre mulheres e homens. O governo ainda não enfrentou a forte flexibilização do mercado de trabalho, mas em conjunto com o Poder Judiciário trabalha, ao menos, para fortalecer o poder de barganha dos sindicatos.

Em novembro de 2023, o Ministério do Trabalho e Emprego determinou que o trabalho nos feriados só poderá ocorrer se estiver previsto em convenção coletiva, alterando portaria editada durante o governo Bolsonaro que liberava de forma irrestrita e permanente o trabalho nesses períodos para uma infinidade de setores<sup>100</sup>. O STF, por sua vez, decidiu pela constitucionalidade da contribuição assistencial de não-sindicalizados para financiar essas entidades, o que, após o fim do imposto sindical, poderá contribuir para o fortalecimento da organização dos trabalhadores<sup>101</sup>.

Deve ser mencionada, também, a instalação do Grupo de Trabalho dos Aplicativos, que discutiu propostas de regulamentação das atividades de prestação de serviços por intermédio de plataformas tecnológicas<sup>102</sup>. Em março, o governo submeteu PL para regulamentação dos serviços de aplicativo de transporte de passageiros, como Uber e 99. Embora não esteja prevista o estabelecimento de vínculo trabalhista, os motoristas terão direito a benefícios previdenciários, a criação de sindicato da categoria,

---

<sup>100</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/11/marinho-derruba-portaria-de-guedes-e-dificulta-trabalho-aos-domingos-e-feriados-no-comercio-setor-reage.shtml>.

<sup>101</sup> <https://exame.com/brasil/stf-aprovou-a-volta-do-imposto-sindical-entenda-a-decisao-e-quem-tera-que-pagar>.

<sup>102</sup> <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2023/junho/grupo-de-trabalho-que-busca-regulacao-de-trabalho-por-aplicativo-e-instalado-em-brasilia>.



à remuneração mínima, a maior transparência das regras das empresas e a limite da jornada de trabalho.

Na área agrícola, o governo ampliou significativamente os recursos para a o Plano Safra, que alcançou a marca de R\$ 364 bilhões, e para o Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, que atingiu o valor recorde de R\$ 71 bilhões. Há uma preocupação em fomentar práticas sustentáveis, com o fomento a agricultura de baixo carbono e o lançamento do Plano Nacional de Conversão de Pastagens Degradadas, que busca recuperar cerca de 40 milhões de hectares.

Na área internacional, o governo Lula logrou rapidamente reestabelecer o respeito e o protagonismo brasileiro. As tensões geopolíticas constroem nossa ação internacional, com a paralisia de uma série de organismos e mecanismos internacionais, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas e a OMC. Crises internacionais, como o conflito na Ucrânia e na faixa de Gaza, bem como as tensões entre Venezuela e Guiana exigem uma diplomacia cuidadosa, além do emprego de recursos estatais, seja para proteger cidadãos brasileiros, seja para conter os efeitos colaterais dessa crise, como o aumento no preço de insumos agrícolas em decorrência da Guerra na Ucrânia.

De todo modo, a política externa busca contribuir para o enfrentamento dos principais desafios globais, recorrendo ao tradicional apelo ao multilateralismo e ao diálogo universal promovido pelo Itamaraty. Nesse contexto, a política externa de Lula, em contraste gritante com o governo anterior, colocou a questão ambiental no centro de suas preocupações, como bem mostra a realização da Cúpula da Amazônia em agosto de 2023, a ida do presidente Lula às COPs 27 e 28, além da organização, em Belém, da COP-30, em 2025.

Essa política externa verde só tem credibilidade devido as mudanças radicais na política ambiental brasileira. Ao longo de 2023, foi reestruturado todo o arcabouço de proteção ambiental no Brasil, além, é claro, de o governo ter logrado reduzir em quase 50% os alertas de desmatamento na Amazônia. Mais do que isso, diante dos riscos ambientais, a política ambiental brasileira passou a ter caráter transversal, fundamento mesmo da estratégia de desenvolvimento do país. Aliás, por falar em desenvolvimento, é imprescindível abordar o Novo PAC.

## 4.5 O Novo PAC

Em agosto de 2023, o presidente Lula lançou o Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), que prevê investimento de R\$ 1,4 trilhão entre 2023 e 2026. De acordo com o site do Programa<sup>103</sup>, seu objetivo é “acelerar o crescimento econômico e a inclusão social, gerando emprego e renda, e reduzindo desigualdades sociais e regionais”. Como demonstra a nota técnica do DIEESE:

o governo espera estimular a economia a partir de uma ação estatal organizada e articulada com outros níveis governamentais e com o setor privado, busca reverter os efeitos do contexto de semi-estagnação da economia mundial sentidos pela economia brasileira, os efeitos da política econômica e monetária adotada até recentemente, além de reverter o baixo nível de investimentos registrado nos últimos anos (DIEESE, 2023, p. 2).

Como se sabe, o Programa replica experiências das gestões petistas anteriores, como o PAC-1 e o PAC-2. Lançado em janeiro de 2007, o PAC-1 previa originalmente investimentos totais de R\$ 500 bilhões ao longo do segundo mandato do presidente Lula. Buscava-se contribuir para a elevação da taxa de crescimento por meio do estímulo ao financiamento, a desoneração e sobretudo o aumento do investimento público em infraestrutura. Após anos de redução do investimento público e perda de importância do planejamento estatal, o lançamento de um programa que previa planejamento e coordenação dos investimentos atraiu suspeitas do mercado e de economistas liberais que, a despeito dos superávits primários, demandavam um plano de contenção fiscal de longo prazo.

Embora a crise de 2008 tenha impedido o cumprimento da meta de expansão da economia a taxas de 5% ao ano, cabe assinalar que o Programa se tornou uma importante ferramenta para elevar o investimento público e privado, manter empregos e combater os efeitos recessivos da crise financeira. No período em questão, a economia brasileira acabou crescendo 4,65%, recorde no período democrático. Além disso, os investimentos efetivamente removeram gargalos logístico e contribuíram para a modernização do país. No primeiro PAC, a área de energia foi especialmente contemplada pelos investimentos das empresas estatais, recebendo cerca de 50% do total de recursos despendidos no programa.

O PAC-2 foi lançado em março de 2010. Já com o sucesso da primeira versão do programa, que foi coordenado pela então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, que viria a ser eleita presidenta naquele ano, os recursos foram ampliados para R\$ 1,6 trilhão

---

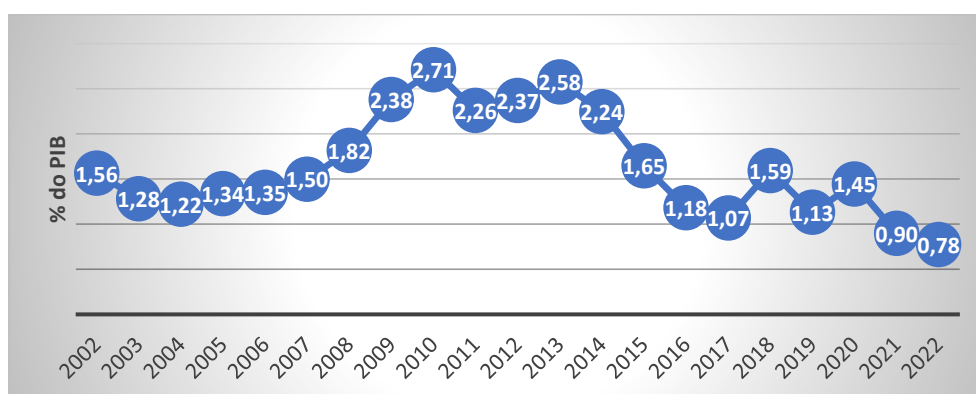
<sup>103</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/conheca-o-plano>. Acesso em: 8 fev. 2024.

entre 2011 e 2014. De acordo com o DIEESE (2023, p. 8), essa segunda fase pode ser caracterizada pelo aumento dos recursos, por maiores aportes financeiros do Tesouro Nacional, por investimentos na continuidade de obras do PAC-1 e, em destaque, pelo reforço do investimento em cidades (saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana e pavimentação); melhoria da qualidade de vida da população (unidade básica de saúde, unidade de pronto atendimento, creches e pré-escolas e quadras esportivas); e investimentos em programas federais, como o Minha Casa, Minha Vida e o Água e Luz para Todos).

A despeito dos recursos empregados, a economia desacelerou-se no período, o que reforçou críticas de setores conservadores quanto à implementação do programa e ao próprio papel do investimento público na economia. Diante da deterioração do quadro fiscal, o governo promoveu, em 2015, fortes cortes nos gastos públicos, que, junto da desvalorização cambial, aumento dos juros, das tarifas de energia, levaram a uma severa recessão.

Justamente no momento em que os investimentos públicos vinham sendo mais contestados, com a Operação Lava Jato buscando atestar que qualquer intervenção estatal seria fruto de ações de uma organização criminosa, a queda brusca da atividade econômica na esteira da paralisação dos programas de investimentos acabou por atestar, paradoxalmente, a função estabilizadora e dinamizadora do investimento público. Conforme demonstrado no gráfico 7, após a forte crise de 2015-2016, os governos seguintes, de orientação neoliberal, apostaram na contenção do gasto público, o que explica, ao menos em parte, o período de semiestagnação que se seguiu.

**Gráfico 7 – Investimento do Governo Federal (% do PIB)**



Fonte: Observatório de Política Fiscal (FGV/IBRE<sup>104</sup>). Elaboração própria

<sup>104</sup> Vide: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/investimentos-publicos-1947-2022>. Acesso em: 21 maio 2024.

O Novo PAC busca incentivar diretamente o crescimento da economia brasileira com vistas a superar a semiestagnação experimentada desde 2014. Dos 1,7 trilhão previstos (1,4 trilhão até 2026), R\$ 612 bilhões são investimentos da iniciativa privada, R\$ 371 bilhões do setor público, R\$ 343 bilhões das empresas estatais e R\$ 362 bilhões em financiamentos. O programa não é apenas uma reprodução de suas duas edições anteriores. Em linha com as estratégias norte-americanas do Build Back Better, o Novo PAC pretende não só destravar o investimento, como também incorporar a sustentabilidade e a neointustrialização ao longo de suas principais ações.

O Programa está organizado em medidas institucionais e eixos de investimentos, conforme detalhado a seguir:

Medidas Institucionais:

- a) **Aperfeiçoamento do ambiente regulatório e do licenciamento ambiental:** envolve a revisão de marcos regulatórios em setores como geração de energia (elétrica e gás); portos; aeroportos; telecomunicações; mineração; transporte rodoviário e ferroviário; recursos hídricos; e mobilidade urbana;
- b) **Expansão do crédito e incentivos econômicos:** promover crédito com taxas especiais (para setores públicos e privados), que reduzam o custo do investimento em projetos estruturantes (incluindo o Novo Fundo Clima e a Infraestrutura Social); aprimorar o Regime de Recuperação Fiscal e Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; estimular a renovação de bens de capital;
- c) **Aprimoramento dos mecanismos de concessão e parcerias público-privadas (PPPs):** estabelecer um novo marco normativo para concessões e parcerias público-privadas (PPPs);
- d) **Incentivos à transição ecológica:** garantir que os novos empreendimentos estejam alinhados com metas de redução de poluentes e emissão de gases do efeito estufa, de combate ao desmatamento e de geração de energia renovável, ou seja, uma nova matriz de investimentos estruturantes para a transição ecológica;
- e) **Planejamento, gestão e compras públicas:** retomar o planejamento de médio e longo prazo pelo poder público, coordenando planejamentos setoriais; ampliar a transparência; fomentar os investimentos; aperfeiçoar a gestão; recompor a força de trabalho de órgãos reguladores; e promover a articulação do Novo PAC com o Plano Plurianual (PPA) (DIEESE, 2023, p. 5).

## Eixos de investimentos

- 1. Transporte eficiente e sustentável:** investimentos no setor de logística (nos subeixos rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos), com o objetivo de redução de custos de produção nacional. Está previsto um investimento total de R\$ 349,1 bilhões, sendo R\$ 220,9 bilhões de 2023 a 2026;
- 2. Infraestrutura social inclusiva:** investimentos em cultura, esporte e cidadania para aproveitamento de bens e serviços culturais, espaços para práticas esportivas e de lazer e atividades educacionais. Os subeixos são: Cultura, Esportes e Segurança Pública com Cidadania. Investimentos de R\$ 2,4 bilhões, sendo de R\$ 2,1 bilhões de 2023 a 2026;
- 3. Cidades sustentáveis e resilientes:** adequar o acesso a habitações seguras e acessíveis, frente à deterioração da qualidade de vida nas cidades, devido às alterações no clima do planeta. Inclui o fornecimento de serviços básicos a toda a população, promoção de mobilidade urbana, urbanização de favelas, saneamento, prevenção de desastres e gestão de resíduos. Os subeixos são compostos pelos programas “Minha Casa, Minha Vida”; “Financiamento Habitacional”; “Periferia Viva” (Urbanização de favelas); “Mobilidade Urbana Sustentável”; “Gestão de Resíduos Sólidos”; “Esgotamento Sanitário”; e “Prevenção de Desastres”. O investimento total previsto é de R\$ 609,7 bilhões, sendo R\$ 557,1 bilhões de 2023 a 2026;
- 4. Água para Todos:** garantir acesso à água de qualidade, em quantidade suficiente e de forma sustentável. Fortalecer as comunidades frente aos desafios hídricos e climáticos. Subeixos: abastecimento de água; infraestrutura hídrica; água para quem mais precisa; e revitalização das bacias hidrográficas. Investimento total: R\$ 30,1 bilhões, sendo R\$ 25,5 bilhões de 2023 a 2026;
- 5. Inclusão digital e conectividade:** universalizar a conectividade e o uso de tecnologias digitais em 138 mil escolas e em 24 mil unidades básicas de saúde. Além disso, ampliar o acesso à internet da população via expansão do sinal 4G e 5G, construir estruturas de fibra ótica e expandir a TV digital em municípios com baixo número de canais e dos serviços prestados pelos Correios. Subeixos: conectividade nas escolas e unidades de saúde; expansão do 4G e implantação do 5G, infovias, serviços postais, TV Digital. Investimento total: R\$ 27,9 bilhões, sendo R\$ 20,3 bilhões de 2023 a 2026;
- 6. Transição e segurança energética:** garantir que a expansão da capacidade de geração de energia elétrica venha de fontes renováveis, atendendo, assim, ao desafio da transição e segurança energética. O planejamento inicial é de que, do total do acréscimo, 80% virão de fontes renováveis, contra 38% da média mundial. Desenvolvimento de

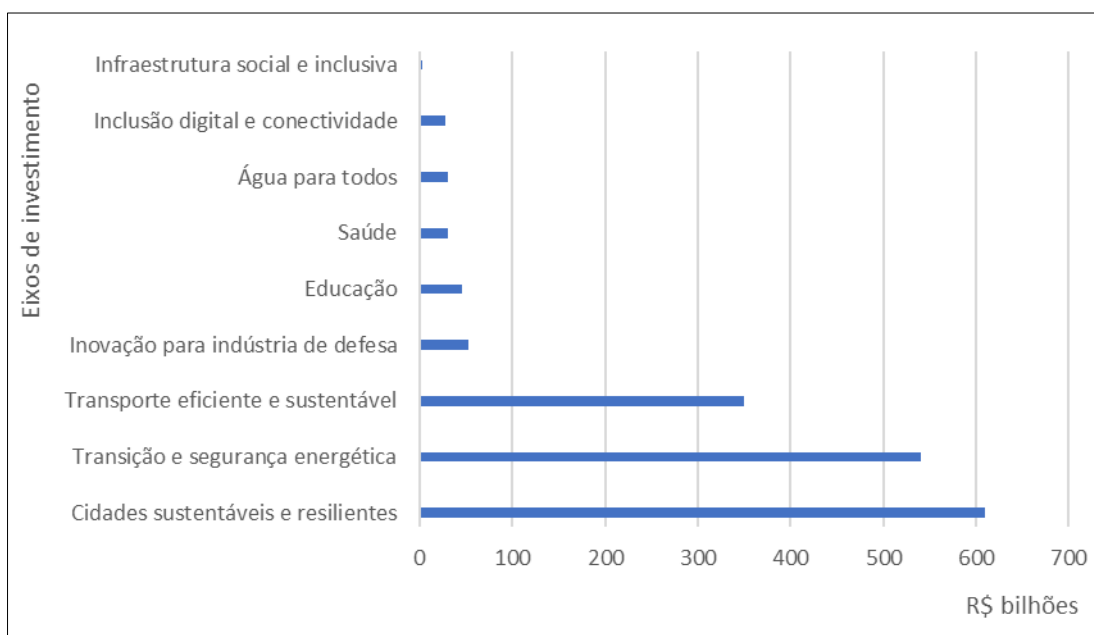
ecocombustíveis, estímulo a “empregos verdes” e desenvolvimento tecnológico em bases sustentáveis, centrado na nova industrialização a partir da Bioeconomia. Expansão da produção de derivados de petróleo. Subeixos: Geração de Energia; Luz para Todos; Transmissão de Energia; Eficiência Energética; Petróleo e Gás; Pesquisa Mineral; e Combustíveis de Baixo Carbono. Investimento total de R\$ 540,3 bilhões, sendo R\$ 449,4 bilhões de 2023 a 2026;

**7. Inovação para a indústria da defesa:** equipar as Forças Armadas com tecnologia de ponta para aumento da capacidade de defesa nacional e de monitoramento das fronteiras. Busca para desenvolver, a partir do projeto de neointustrialização, o Complexo Industrial de Defesa, com adensamento da Cadeia Produtiva e da Tecnologia Nacional. Envolve compra de equipamentos e desenvolvimento. Investimento total de R\$ 52,8 bilhões, sendo R\$ 27,8 bilhões de 2023 a 2026;

**8. Educação, ciência e tecnologia:** fomento à educação básica, científica, tecnológica e superior. Envolve a expansão da rede pública educacional e retomada de obras, garantindo o acesso e a permanência escolar em todos os níveis educacionais. Subeixos: Educação Básica; Educação Profissional e Tecnológica; Educação Superior; Inovação e Pesquisa. Investimento total: R\$ 45 bilhões, sendo R\$ 36,7 bilhões entre 2023 a 2026;

**9. Saúde:** ampliação dos serviços e da cobertura do Sistema Único de Saúde (SUS), com expansão das redes de atenção primária e especializada de saúde para todo o território nacional, saúde digital, preparação para emergências sanitárias e aumento da capacidade de produção nacional de fármacos, biofármacos, vacinas e hemoderivados. Desenvolvimento e inovação em tecnologia da saúde. Subeixos: Atenção Primária; Atenção Especializada; Preparação para Emergências Sanitárias; Complexo Industrial da Saúde; e Telesaúde. Investimento total de R\$ 30,5 bilhões, sendo 29,3 bilhões de 2023 a 2026” (DIEESE, 2023, p. 4-6).

**Gráfico 8 – Investimentos Novo PAC**



Fonte: DIEESE (2023). Elaboração própria

De maneira geral, o Novo PAC busca fazer frente aos riscos globais ao mesmo tempo em que tenta adensar suas cadeias produtivas. Essa relação fica clara com as sinergias entre o Novo PAC e a proposta de nova política industrial, que está organizada em sete missões: Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para erradicar a fome; Complexo da saúde resiliente para a prevenção e o tratamento de doença; Infraestrutura sustentável para a integração produtiva: Transformação digital da indústria: Descarbonização da indústria, viabilização da transição energética e bioeconomia; Tecnologias críticas para a soberania e a defesa nacionais; e Moradia e mobilidade sustentáveis para o bem-estar nas grandes cidades<sup>105</sup>. Entre as medidas previstas de apoio à indústria, vale mencionar o estabelecimento de mecanismo de depreciação acelerada e incentivada de bens de capital (implementada em dezembro de 2023), a elaboração de uma nova regulamentação do Regime Especial da Indústria Química, a criação de um programa de descarbonização de materiais da construção civil e a utilização do poder de compra público para fomentar a indústria nacional.

Percebe-se, ainda, que o Novo PAC ressalta a necessidade de acelerar o crescimento da economia, com inclusão social, mas também a necessidade de transformar o modelo de crescimento, incorporando, de maneira, transversal a sustentabilidade.

<sup>105</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/maio/comite-executivo-do-cndi-define-missoespara-construcao-da-politica-industrial>

Reconhece, desse modo, a necessidade se enfrentar ao menos dois dos principais riscos globais identificados no primeiro capítulo deste trabalho: os eventos climáticos extremos e os riscos sanitários. No eixo saúde, afirma-se que

o programa inova pelo fomento em ciência, tecnologia e saúde, tornando o país cada vez mais bem preparado para lidar com emergências sanitárias e produzir para atendimento ao SUS”<sup>106</sup>.

Já no eixo cidades sustentáveis e resilientes, que receberá a maior parcela de recursos do Novo PAC (cerca de 60 bilhões de reais), menciona-se textualmente que:

os efeitos da mudança do clima no planeta têm provocado desastres ambientais nas cidades. Apenas no ano de 2022, o Brasil registrou mais de 12 milhões de pessoas afetadas por desastres que causaram perdas humanas irreparáveis, além de danos e prejuízos que ultrapassaram os R\$15 bilhões. As ocorrências atingem principalmente as populações que vivem em territórios periféricos e vulneráveis, que voltam a ser priorizadas pelo Novo PAC. Para proteger cidadãos que vivem em locais de alto risco de desastres, serão priorizadas obras de contenção de encostas e de drenagem urbana sustentável em municípios com eventos recorrentes, proporcionando condições mais dignas e seguras de moradia. As obras de estabilização e contenção de encostas reduzem o risco de escorregamentos de terra sem a necessidade de remoção de um grande número de moradias, causando menor impacto social. Já as obras de drenagem são importantes para proteger a população de inundações, enxurradas e alagamentos que afetam as áreas urbanas com maior frequência na atualidade<sup>107</sup>.

Embora haja críticas aos cerca de R\$ 335 bilhões (20% do programa) reservados ao setor de petróleo e gás (DIEESE, 2023, p. 18), argumenta-se, em resposta, que a exploração de tais recursos se darão concomitantemente ao cumprimento das metas de redução da emissão dos gases de efeito estufa e os recursos obtidos com tais atividades serão utilizados justamente para financiar a transição ecológica.

Além da retomada do papel do Estado como indutor do desenvolvimento sustentável, o Novo PAC, que é coordenado pela Casa Civil, mostra, do ponto de vista organizacional, o processo de reconstrução do Centro de Governo, com essa pasta reassumindo o papel de articulador intergovernamental dos planos e políticas públicas estruturantes, bem como a coordenação em rede. Desempenhando papéis relevantes na gestão estratégica, coordenação e seu monitoramento das políticas públicas, a Casa Civil recupera seu protagonismo político e substantivo, voltando a compor o núcleo da estratégia governamental. Suas ações passam a sinalizar para as outras pastas as diretrizes básicas do governo, como exemplifica o Plano de Transformação Ecológica.

---

<sup>106</sup> <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/saude>

<sup>107</sup> Vide: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/cidades-sustentaveis-e-resilientes/prevencao-desastres-contencao-de-encostas-e-drenagem>



#### 4.6 Plano de Transformação Ecológica<sup>108</sup>

Durante a cerimônia de lançamento do Novo PAC em agosto de 2023, o Ministro da Fazenda, Fernando Haddad, apresentou aspectos do Plano de Transformação Ecológica, que têm como objetivo fomentar mudanças estruturantes na economia e meio ambiente brasileiros. Os objetivos dos dois programas são similares, a saber: “busca acelerar o crescimento de nosso país e combater a degradação de nosso planeta distribuindo renda, produzindo conhecimento e gerando emprego de qualidade”<sup>109</sup>. Para Haddad, o Plano de Transformação Ecológica agrega mais modernidade e novos objetivos ao PAC, já que amplia os significados da chamada economia verde.

Em dezembro, durante a COP 28, o Plano foi apresentado com novos detalhes. Trata-se de programa estruturado em seis eixos: financiamento sustentável; adensamento tecnológico; bioeconomia; transição energética; economia circular; e nova infraestrutura e adaptação às mudanças climáticas. Algumas medidas já estão sendo implementadas, outras estão em discussão no Congresso Nacional e há, também, ideias ainda sendo estruturadas.

No eixo *finanças sustentáveis*, o governo já emitiu USD 2 bilhões em títulos verdes (voltados a projetos de transição ecológica), pretendendo captar recursos adicionais. A recém-aprovada reforma tributária permite alíquotas diferenciadas para atividades poluidoras ou com impactos sobre a saúde, além de permitir IPVA diferenciado a depender do impacto ambiental do veículo. Busca-se, inclusive, estabelecer o Mercado Regulado de Carbono, cujo projeto de lei já foi aprovado pelo Senado e agora tramita na Câmara. O Fundo Clima foi remodelado para poder contar com mais recursos a taxas mais acessíveis. Por fim, a Comissão de Valores Mobiliários aprovou resolução que estabelece indicadores claros e comparáveis de práticas sustentáveis de empresas no mercado de capitais.

O eixo *adensamento tecnológico* faz referência à política de neoindustrialização, à recomposição do FNDCT e ao desenvolvimento da biotecnologia na Amazônia. Como medida concreta, pode-se mencionar a elaboração de política para fabricação de veículos elétricos no Brasil, a reoneração gradual das importações de veículos elétricos e o

---

<sup>108</sup> Vide: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-12/entenda-o-plano-de-transformacao-ecologica-lancado-na-cop28>

<sup>109</sup> <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/agosto/haddad-apresenta-o-plano-de-transformacao-ecologica-para-acelerar-crescimento-economico>

programa temporário de renovação da frota de ônibus e caminhões. No eixo *bioeconomia*, cabe destacar a regulamentação dos pagamentos por serviços ambientais, em discussão nos ministérios do Meio Ambiente e Fazenda; o Plano safra com juros reduzidos para a agricultura sustentável; o planejamento de novas concessões de áreas de Florestas Federais; a redinamização do Fundo Amazônia; e a proposta brasileira para o estabelecimento de um fundo internacional de preservação de florestas, no valor total de USD 250 bilhões.

Naturalmente, o Plano de Transição prioriza ações e programas de *transição energética* (4º eixo). Cabe destacar que já há inúmeros projetos de lei em discussão no Parlamento, que visam, por exemplo: regulamentar o uso de combustíveis sustentáveis no setor de aviação; elevar os patamares da mistura obrigatória do etanol na gasolina; estruturar a atividade de captura e armazenagem de dióxido de carbono no subsolo; regulamentar o uso de combustíveis sintéticos e implementar o marco legal para as eólicas offshore (recentemente aprovado na Câmara dos Deputados). Ressalta-se, também, a decisão do Conselho Nacional de Política Energética que determinou o aumento gradual da mistura obrigatória de biodiesel em diesel. Além disso, o Programa Energias da Amazônia, lançado por decreto, busca integrar os sistemas isolados de energia e promover energia solar em locais afastados, reduzindo, desse modo, o emprego de termelétricas. Por fim, o eixo inclui ainda os programas previstos no âmbito do Novo PAC de investimentos em sistemas de transporte públicos nos aglomerados urbanos.

No eixo de *economia circular*, são destacadas ações como o relançamento do Programa Pró-Catador e a regulamentação dos créditos de reciclagem, ambas as medidas implementadas em fevereiro de 2023. Cabe também assinalar a política de financiamento de indústrias de biometano e fertilizantes a partir do lixo urbano, com plantas sendo financiadas em Porto Alegre e Caieiras (SP). Além disso, é preciso mencionar naturalmente a expansão da cobertura de saneamento, que, a propósito, tem recebido financiamento recorde do BNDES<sup>110</sup>.

Finalmente, o eixo *nova infraestrutura e adaptação às mudanças climáticas* elenca as medidas previstas no Novo PAC de urbanização de favelas, drenagem urbana e contenção de encostas. A novidade, aqui, é a garantia de recursos constantes do Orçamento Geral da União para o financiamento das diversas obras.

---

<sup>110</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/12/concessoes-de-transporte-e-saneamento-turbinam-desembolsos-do-bndes.shtml>. Acesso em: 15 jan. 2024.

#### **4.7 Considerações finais: subdesenvolvimento, riscos globais e o Estado**

Neste capítulo, demonstrou-se que a equipe de transição do governo Lula elaborou amplo e profundo diagnóstico sobre as políticas implementadas desde 2016, e sobretudo a partir do governo Bolsonaro. O relatório concluiu que a estratégia adotada desestruturou o processo de desenvolvimento, erodiu as políticas sociais e destruiu o arcabouço ambiental. De acordo com o documento, Temer e, sobretudo, Bolsonaro trabalharam para incrementar riscos ambientais, financeiros, sanitários, digitais e geopolíticos.

Bolsonaro, especialmente, logrou estimular e articular uma nova postura em relação ao risco, forjando movimento político organizado com relativo enraizamento na sociedade. O bolsonarismo nega os riscos oriundos do aquecimento global, da poluição industrial, dos defensivos agrícolas, de uma possível reversão cíclica da economia, da dolarização das contas bancárias, da Covid-19, da redução da cobertura vacinal, do vale tudo nas redes sociais, do isolamento internacional.

Não é que, sob a perspectiva bolsonarista, vive-se no mundo sem riscos. Trata-se, como explicou Beck (2006), de uma cultura de risco diferente, antagônica aos riscos considerados efetivos pelo conhecimento científico dominante. O bolsonarista teme a inflação oriunda de gastos sociais excessivos, os supostos efeitos colaterais mortíferos das vacinas, a censura resultante de qualquer medida que regule a internet, uma hipotética desintegração territorial em decorrência da ação de ONGs e da demarcação de reservas indígena e a erosão de nossa soberania e valores em função de uma aproximação com a China comunista ou mesmo um EUA *woke*.

Se, desde os anos 1990, já existia um percentual significativo de eleitores que se opunham ao PT, a partir da Operação Lava Jato e da ascensão do bolsonarismo, esse movimento organizou-se de modo a estar apto para estruturar o debate político e oferecer suas próprias lideranças radicalizadas. Nesse sentido, o terceiro mandato do presidente Lula enfrenta dificuldades superiores a observadas durante outros governos petistas, já que há uma oposição radicalizada, organizada e popular desde o primeiro dia de janeiro de 2023. Como recentemente escreveram Nunes e Traumann (2023), a polarização atingiu novo patamar.

Nesse contexto, chama a atenção o sucesso na implementação da agenda do governo ao longo de 2023. Lula conseguiu reorganizar a estrutura da administração federal, bem como obteve os recursos necessários para reestruturar as políticas sociais do primeiro ciclo de governos petistas. Também logrou aprovar novo arcabouço fiscal, mais

flexível do que o Teto de Gastos. Lançou o Novo PAC, que retoma o papel do Estado como indutor do desenvolvimento e coloca o Estado como ente privilegiado da transição ecológica. Ao Estado regulador, investidor, fomentador e protetor dos primeiros mandatos soma-se um Estado coloca a transformação estrutural e ecológica, bem como a construção de resiliências em diferentes setores no centro da agenda. O crescimento da economia, redução da inflação, diminuição do desmatamento, redução da fome, incremento da renda do trabalho e recuperação de instrumentos básicos de gestão parecem indicar que o governo está no caminho correto.

Há quem se ressinta da mudança de direção. Para além das reclamações do núcleo duro dos parlamentares bolsonaristas, que criticam praticamente todas as ações governamentais, parte dos que se consideram liberais vem questionando a agenda social e econômica do governo, vista como atrasada ou insustentável. Em entrevista já mencionada ao Valor Econômico, Pérsio Arida, conhecido economista tucano que apoiou Lula nas eleições de 2022, afirmou que

esse começo de governo é uma sequência de iniciativas e ideias que vão na contramão do que o Brasil precisa: a revisão do marco do saneamento, a revisão dos critérios de voto da Eletrobras, os ataques ao Banco Central, os questionamentos sobre a lei das estatais, a volta de subsídios no BNDES, ideias como criar uma indústria de semiprocessadores no Brasil ou restaurar a indústria naval, o subsídio ao carro popular, retrocessos na agenda ambiental<sup>111</sup>.

Com termos como a PEC da Gastança (referência à PEC do Bolsa Família), Ministério da Verdade (referência à criação da Procuradoria Nacional de Defesa da Democracia), os veículos comerciais da imprensa, vítimas costumeiras da retórica bolsonaristas, agem como porta voz privilegiados de setores importantes do mercado financeiro.

Do outro lado, parte da esquerda e ambientalistas critica a timidez do governo. Como afirmado, o arcabouço fiscal seria muito rígido, induziria uma política fiscal contracionista e abriria espaço para chantagens do legislativo e do judiciário. Apesar da queda nas taxas de juros, o Banco Central permaneceria independente e conservador, implementando política monetária contracionista mesmo com o cenário benigno para a inflação. Faltaria, ainda, ações mais decisivas para retomar o controle de empresas recentemente privatizadas, bem como para estabelecer legislação trabalhista mais moderna, que finalmente regule as plataformas digitais. Ainda no meio digital, seria

---

<sup>111</sup> <https://www.infomoney.com.br/economia/persio-arida-critica-direcionamento-economico-do-inicio-do-governo-lula/>

necessário regulamentar a responsabilização das redes sociais, tema que não avançou no Congresso em 2023. Finalmente, critica-se o foco nos investimentos do setor de petróleo e gás no PAC, bem como na exploração da Margem Equatorial que, na avaliação de alguns, poderia ter relevante impacto ambiental<sup>112</sup>.

Até mesmo por experiência governamental, sabemos que há limites políticos, ideológicos e mesmo econômicos para as mudanças na agenda de governo. É necessário realismo e paciência na implementação e maturação de novas iniciativas. De toda forma, quando comparamos a transição 2002-2003 com a transição 2022-2023, chama a atenção o quanto Lula, em seu terceiro mandato, logrou desde o primeiro momento estruturar sua própria agenda, a despeito de apoio político mais limitado. A experiência, a polarização e a própria erosão institucional observada no período facilitaram esse trabalho. No entanto, acreditamos que a estruturação rápida de uma nova agenda contou com o trabalho sistemático do Centro de Governo, que foi essencial para definir prioridades e (re)desenhar os programas arrolados ao longo deste capítulo. Caminhamos para uma etapa posterior, que ainda passa pela formulação de novas políticas, mas está centrada sobretudo no acompanhamento das políticas já aprovadas, garantindo sua eficácia e a economia de recursos. O monitoramento das políticas públicas implementadas, bem como a elaboração de respostas emergenciais a novas crises serão os principais testes para o desempenho do Centro do Governo.

Pelo exposto neste capítulo, resta evidente o papel do Centro de Governo para a retomada um projeto integral de desenvolvimento nacional, que inclui também um conjunto de ações voltadas ao enfrentamento, prevenção, adaptação e mitigação dos riscos globais. Antes de encerrar esta tese, é preciso abordar um outro aspecto do Centro de Governo. Com a judicialização da política, a elaboração e implementação de políticas públicas passaram a ser disputadas também nos tribunais. Com isso, o Centro de Governo passou a demandar uma unidade jurídica cada vez mais robusta, que não apenas garanta a uniformidade jurídica das ações governamentais, como também defenda a integridade das políticas públicas no judiciário. No próximo capítulo, veremos o papel da Advocacia-Geral da União como integrante da unidade jurídica do Centro de Governo e sua atuação para o desenvolvimento e consolidação de estratégias governamentais de desenvolvimento e enfrentamento aos riscos globais.

---

<sup>112</sup> Para a questão ambiental, ver a entrevista da ministra do Meio ambiente Marina Silva ao Financial Times <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/12/26/marina-defende-teto-para-producao-de-petroleo-em-mais-um-embate-com-o-ministerio-de-minas-e-energia.ghtml>. Acesso em: 10 jan. 2024.

## **Capítulo 5 – A Advocacia Geral da União e o Centro de Governo: estratégias jurídicas para o enfrentamento dos riscos globais na era da judicialização**

### **5.1 Introdução**

Uma vez descritos no capítulo anterior o diagnóstico e as ações do governo Lula para enfrentar os desafios postos pelos riscos globais e superar obstáculos para inaugurar um ciclo de desenvolvimento, voltamos nossa atenção agora para o papel desempenhado pela Advocacia-Geral da União. Nessa perspectiva, buscaremos indicar como essa instituição pode auxiliar na implementação da estratégia de desenvolvimento, que, como vimos no capítulo 4, busca fazer convergir os padrões de vida da população brasileira com os países desenvolvidos e enfrentar os riscos globais da segunda modernidade. Ao recuperar elementos da discussão sobre o Centro de Governo, como consta no capítulo 3, demonstraremos que o Advogado-Geral da União, por tradição e *status* legal, é parte essencial da esfera jurídica do Centro de Governo, contribuindo com expertise técnica e força política.

Desse modo, discutiremos, inicialmente, os processos de judicialização e fortalecimento político do poder judiciário no mundo e no Brasil, uma vez que tal processo amplia necessariamente a base de atuação da AGU. Ao argumentar que tais dinâmicas obrigam o Executivo a defender sistematicamente suas políticas perante a justiça, defendemos, em seguida, que a Advocacia-Geral da União, titular constitucional da competência das atividades de contencioso e consultoria jurídica, ganha importância estratégica para a implementação da agenda governamental. Por fim, sublinharemos o que a AGU tem feito desde o início do governo Lula com vistas a retomar o processo de desenvolvimento e lidar com os riscos globais.

### **5.2 A ascensão do Poder Judiciário**

Não obstante, diferentes linhas de pensamento, de juristas e cientistas políticos, parecem concordar sobre a ascensão do Judiciário ao longo dos séculos XX e XXI. Pádua Ribeiro (1995) escreveu sobre *O Judiciário como poder político no século XXI*, enquanto Vasconcelos (2013, p. 158), por sua vez, afirma que, no direito contemporâneo, prevalece hoje uma concepção forte do Poder Judiciário. Ainda antes de assumir a cadeira no Supremo Tribunal Federal, o ministro Luís Roberto Barroso também identificou essa

tendência de fortalecimento do Poder Judiciário. Em artigo intitulado *A ascensão política das Supremas Cortes e do Judiciário*, Barroso (2012, online) descreveu um movimento difundido ao redor do mundo:

em diferentes partes do mundo, em épocas diversas, tribunais constitucionais tornaram-se protagonistas de discussões políticas ou morais em temas controvertidos. Desde o final da Segunda Guerra, em muitas democracias, verificou-se um certo avanço da justiça constitucional sobre o campo da política majoritária, que é aquela feita no âmbito do Legislativo e do Executivo, tendo por combustível o voto popular. Os exemplos são numerosos e inequívocos. Nos Estados Unidos, a eleição de 2000 foi decidida pela Suprema Corte. Em Israel, foi também a Suprema Corte que deu a última palavra sobre a construção de um muro na divisa com o território palestino. Na França, o Conselho Constitucional legitimou a proibição da burca.

Os juristas costumam associar o fortalecimento do Poder Judiciário à própria dinâmica dos regimes democráticos. Vasconcelos (2013) recorda que, tanto jacobinos franceses e federalistas americanos

amesquinham a importância do Poder Judiciário, sendo que os primeiros consideravam que o julgador não tinha o direito de interpretar as leis, sendo-lhe reservado o papel de ‘boca da lei’, e os segundos enxergavam-no como um Poder de menor importância (Vasconcelos, 2013, p. 153).

Contudo, a legitimidade do judiciário foi se alargando conforme esse poder se afirmava como a casa dos direitos fundamentais: “países onde por muito tempo prevaleceram ditaduras, com sua queda, observa-se o engrandecimento do Poder Judiciário, o que representa uma garantia de efetividade dos direitos fundamentais” (Vasconcelos, 2013, p. 153).

Em narrativa paralela, mas ainda assim coincidente, Pádua Ribeiro (1995) vê a emergência da judicialização e do poder judiciário na disparidade entre demanda social e resposta política. Para o jurista:

a deficiente estrutura do Estado, inadequada para atender às suas finalidades, gera excesso de regulamentação e de atos administrativos ensejadores de conflitos com os particulares (funcionários públicos, beneficiários da previdência social, empresas etc.) (Ribeiro, 1995, online).

Esses atos, muitas vezes mal redigidos, causam insegurança jurídica e litígios, que acabam sobrecarregando o judiciário e ampliando a dimensão da crise estatal. Ao concordar com os termos gerais do debate jurídico – ascensão do Poder do Judiciário –, é necessário historicizar sua relação com a proteção dos direitos humanos, que nem sempre foi inequívoca. Uma análise político-histórica demonstra, assim como defendido por Vasconcelos (2013), que a ascensão do Poder Judiciário foi uma evolução paulatina, que variou conforme os países (ainda hoje o poder judiciário americano teria muito mais força do que o poder judiciário francês). Diferentemente do sugerido pela autora, porém,

nem sempre o Poder Judiciário agiu em favor da garantia dos direitos fundamentais. Na realidade, breve reconstituição do poder judiciário norte-americano nos demonstra uma história muito mais complexa.

O cientista político Ian Shapiro (2019) lembra que a Suprema Corte americana teve papel decisivo na defesa e expansão da escravidão, sobretudo no caso Dred Scott, um escravizado levado por seus proprietários do Missouri para Illinois e posteriormente a Wisconsin, estados que proibiam a escravidão em 1856. Obrigado a retornar ao Missouri como escravizado, Scott ajuizou ações perante tribunais estadual e federal demandando sua liberdade, o que acabou sendo negada em todas as instâncias.

Na Suprema Corte, foi decidido que a Constituição dos Estados Unidos não conferia os direitos de cidadania a afrodescendentes. O veredito afirmava textualmente que os afroamericanos eram “so far inferior that they had no rights which the white man was bound to respect, and that the negro might justly and lawfully be reduced to slavery for his benefit”. Ao validar nacionalmente os direitos de propriedade dos escravocratas e ao retirar o acesso à cidadania da população afrodescendente, a decisão da Suprema Corte é até hoje avaliada como uma tentativa malfadada de buscar reduzir as tensões entre estados livre e escravocratas, que teria contribuído para a eclosão da Guerra Civil americana (1861), apenas cinco anos após o julgamento.

Não foi a única decisão contrária aos direitos civis ou sociais. Em 1896, no caso *Plessy vs Ferguson*, a Suprema Corte, mesmo com vários indicados pelos republicanos, o então partido favorável à igualdade racial definiu que a segregação racial não violava a Constituição americana, o que acabou justificando o estabelecimento do *apartheid* (Jim Corte Laws) no sul dos Estados Unidos.

Já na década de 1930, a Suprema Corte, de maioria republicana, foi uma das principais barreiras à implementação das políticas intervencionistas do New Deal. Irritado com a oposição conservadora no Judiciário, em 1937, o presidente Franklin D. Roosevelt submeteu projeto de lei ao Congresso que ampliava o número de juizes da Corte Suprema. Apesar de maioria parlamentar e de sua alta popularidade, o projeto foi recebido com desconfiança no parlamento, tendo sido abandonado logo depois pelo governo. Uma das razões foi que a Suprema Corte, pressionada, acabou votando pela constitucionalidade de outros projetos governamentais, como as de leis seguridade social,



salário mínimo e relações de trabalho<sup>113</sup>. Outro fator foi que Roosevelt, até sua morte, pôde escolher os próximos juízes, tendo indicado sete de um total de nove nomes.

A partir dos anos 1940, já com uma maioria progressista, a Suprema Corte passaria a ter atuação mais “liberal”, para usar a expressão americana, o que não a impediu de manter postura relativamente passiva diante dos crescentes abusos do macarthismo<sup>114</sup>. Paradoxalmente, após breve período de crescente conservadorismo, a Corte dá uma virada liberal com a indicação, pelo presidente republicano Dwight Eisenhower, de Earle Warren, ex-governador da Califórnia e candidato republicano a vice-presidente em 1948, pleito que fora vencido pelos democratas.

A chamada Corte Warren, impulsionada por várias indicações democratas, garantiria a ampliação dos direitos humanos em casos de ampla repercussão, como em *Brown vs Board of Education* (1954), que tornou inconstitucional as leis de segregação racial em escolas públicas no sul dos Estados Unidos, e *Miranda vs Arizona* (1966), que restringiu a utilização de declarações de pessoas sob custódia da polícia em julgamentos<sup>115</sup>. A Corte Warren também tornou inconstitucional outras legislações segregacionistas. Em 1973, a despeito da maioria de *justices* indicados por presidentes republicanos, a Suprema Corte, no caso *Roe vs Wade*, acabou, de maneira geral, protegendo o direito ao aborto em todo os Estados Unidos.

Em outro ambiente ideológico, com maiorias republicanas mais consolidadas, a Suprema Corte voltou a adotar posturas mais conservadoras. Nas eleições de 2000, no caso *Bush vs Gore*, a Suprema Corte, a pedido da campanha de Bush Jr., determinou, por cinco votos a quatro, a paralisação da recontagem de votos na Flórida, que poderia mudar o resultado das eleições. Mais recentemente, em 2022, no caso *Corte Dobbs vs Jackson Women's Health Organization*, a Corte, ao analisar a legislação do estado de Mississippi, que baniu o aborto a partir de 15 semanas de gravidez, reviu o direito constitucional ao aborto em território americano. Em outra recente decisão polêmica, a Corte

---

<sup>113</sup> <https://constitutioncenter.org/blog/how-fdr-lost-his-brief-war-on-the-supreme-court-2>

<sup>114</sup> A Suprema Corte recusou-se a analisar recurso dos dez roteiristas de Hollywood condenados por tribunal federal por desrespeito ao Congresso por recusarem-se a depor perante o Comitê de Atividades Antiamericanas da Câmara dos Deputados. Os artistas em questão, inclusive ganhadores de Oscars, foram presos.

<sup>115</sup> Para o depoimento ser válido, o suspeito deverá ser informado sobre o direito a um advogado e o direito a permanecer calado: "You are under arrest. You have the right to remain silent; anything you say can and probably will be used against you at your trial. You have the right to have an attorney present durin questioning. If you cannot afford an attorney, one will be appointed for you. Dou you understand it?"

Constitucional, foi banida, na prática, a possibilidade da adoção de ações afirmativas por parte de universidades norte-americanas.

Se as decisões da Suprema Corte variam de acordo com a evolução da sociedade, as configurações políticas e o clima ideológico, a história, ao menos dos Estados Unidos, vêm mostrando, conforme defende Vasconcelos (2013), um fortalecimento do Judiciário em relação ao Executivo e Legislativo. Na década de 1860, os republicanos de Lincoln, então revolucionários, criticaram o viés escravista da Suprema Corte para, uma vez no poder, ignorarem inicialmente decisões desfavoráveis e buscarem construir posteriormente uma corte à sua imagem e semelhança. Já o democrata reformista, Roosevelt, não pôde ignorar os julgamentos contrários ao New Deal, mas suas ameaças de ampliar o número de assentos parecem ter lhe garantido maior flexibilidade.

Na década de 1970, o republicano conservador Richard Nixon teve de respeitar decisão da Suprema Corte, que, por unanimidade, afirmou que o chamado privilégio executivo era limitado, e o presidente estava obrigado a entregar as fitas relativas ao caso *Watergate*. A despeito de alguma hesitação, Nixon, que havia indicado quatro dos nove *justices*, entregaria as fitas que levaram a sua renúncia apenas 16 dias depois. Nos anos 2000, o então vice-presidente Al Gore aceitou prontamente a decisão apertada da Suprema que tiraria suas chances de chegar à presidência da República.

Em outros países de tradição democrática, verifica-se também o alargamento das atribuições do judiciário, embora em níveis comparativos diferentes. Os judiciários francês e inglês, por exemplo, são relativamente mais acanhados do que seu homólogo norte-americano (Vasconcelos, 2013). Na França, sempre houve resistência a um Tribunal Constitucional. O Conselho Constitucional, estabelecido pela Constituição da V República em 1958, era considerado uma arma do Executivo contra o Legislativo. Ainda assim, como verificado em outras democracias, o órgão foi alargando suas atribuições ao longo das décadas, deixando de fazer apenas o controle preventivo de constitucionalidade dos projetos de lei e passando também a figurar como a última instância do sistema recursal. O Conselho Constitucional tem tomado decisões importantes, nem sempre progressistas, como a declaração de inconstitucionalidade da lei que criou uma alíquota máxima de 75% do imposto de renda.

No que se refere à defesa dos direitos humanos e da democracia, os exemplos internacionais variam amplamente. Em Israel, o poder revisor da Suprema Corte tem sofrido ataques da atual coalizão de poder, desejosa, entre outros pontos, de expandir o poder de grupos religiosos mais ortodoxos, enquanto na Grécia, o poder judiciário do país

combateu firmemente as atividades criminosas do Aurora Dourada, partido de extrema-direita, que chegou a figurar como terceira força política no início da década passada.

Há, contudo, casos que apontam para outra direção. Na Alemanha, a Suprema Corte alemã decidiu como inconstitucional o remanejamento de créditos extraordinários aprovados na época da pandemia para financiar o fundo climático, uma vez que a utilização desses recursos violaria o limite de endividamento estabelecido na Constituição. Em meio a uma recessão, e tendo de lidar com o conflito da Ucrânia, a mudança da matriz energética e ascensão da extrema-direita, a decisão foi criticada por amplos setores, tendo levado a um reordenamento orçamentário que vitimou o próprio fundo climático<sup>116</sup>.

Em Portugal, por sua vez, implacáveis investigações do Ministério Público levaram, em 2023, à renúncia do primeiro-ministro socialista Antonio Costa, que liderava a vigorosa recuperação econômica do país desde 2015. Critica-se o Ministério Público por erros na condução da apuração<sup>117</sup> e flagrante parcialidade política, tendo sido a segunda vez em pouco mais de dez anos que a instituição centra suas apurações contra lideranças socialistas<sup>118</sup>. Como resultado das investigações, o presidente do país convocou novas eleições, cujos resultados deram apertada vitória para a centro-direita e possibilitaram o crescimento exponencial do partido de extrema-direita.

O fortalecimento do judiciário ao redor do mundo posiciona-o necessariamente como um ator relevante, capaz de determinar resultados eleitorais, a destituição e/ou a permanência de um governo. Passou, também, a ser crescentemente uma instância chanceladora das políticas públicas, o que exacerba sua relevância para a implementação de uma agenda governamental voltada ao enfrentamento dos riscos globais e à retomada do processo de desenvolvimento.

### **5.2.1 O Judiciário no Brasil**

Não há dúvidas de que no Brasil houve fortalecimento do Poder Judiciário. Com a redemocratização, a Assembleia Constituinte decidiu empoderar o judiciário com vistas a promover uma barreira contra arroubos autoritários de lideranças populistas e para ser

---

<sup>116</sup> <https://www.dw.com/pt-br/ap%C3%B3s-crise-interna-governo-alem%C3%A3o-acertar%C3%A7amento-de-2024/a-67714050>

<sup>117</sup> <https://pt.euronews.com/2023/11/12/ crise-no-governo-portugues-ministerio-publico-confunde-antonio-costa-com-ministro-da-econo>

<sup>118</sup> <https://observador.pt/2023/11/15/socrates-critica-ps-por-recusar-discutir-alegados-abusos-do-ministerio-publico-a-armadilha-mental-da-direita-resulta-em-pleno/>

um esteio de demandas da sociedade não processadas pelos entes federativos e os outros Poderes da República. De acordo com Vasconcelos:

a Constituição Federal de 1988 confiou ao Judiciário um papel até então não outorgado por nenhuma das Constituições precedentes. Concedeu-lhe autonomia financeira e administrativa, além das garantias funcionais dos magistrados dignas de nota até no Direito Comparado (Vasconcelos, 2013, p. 158).

Com novas competências e autonomias, a relevância institucional do judiciário foi ganhando destaque no cenário midiático e na vida da população. Operações anticorrupção, reconhecimento de direitos negados pela administração pública, cuidado com o meio ambiente e decisões sobre temas polêmicos contribuíram para tornar os órgãos do poder judiciário e as instituições que desempenham funções essenciais à Justiça (Ministério Público, Advocacia-Geral da União, Defensoria Pública e a própria Advocacia) cada vez mais conhecidos.

A judicialização ganhou terreno a ponto de transformar a administração do acervo de processos em problema nacional, para além das fronteiras do próprio poder judiciário. O Conselho Nacional de Justiça afirma que, em 2022, o estoque de processos em tramitação no Judiciário brasileiro era de 81,4 milhões, com 17,7 milhões de processos suspensos. Em 2022, ingressaram 31,5 milhões de casos novos em todos os segmentos de Justiça, tendo sido julgados um total de 29,2 milhões de processos. Entre 2021 e 2022, as pendências líquidas do judiciário aumentaram de 62,3 para 63 milhões (CNJ, 2023, p. 6-7).

A judicialização é resultado de fatores diversos, como a insegurança jurídica, a litigância predatória, a multiplicação de operadores do direito e a facilidade promovida pela digitalização dos processos. Parte da judicialização é também resultado do projeto político da Constituinte de 1988, que ampliou o catálogo de direitos, de um lado, e estabeleceu que a Justiça se tornaria uma esfera privilegiada para a materialização desses direitos. Escrevendo em 1995, Pádua Ribeiro abordou esse projeto:

com apoio nos textos constitucionais em vigor, importantes leis têm sido promulgadas com o objetivo de tornar realidade as novas regras atinentes ao que se denominou "acesso à justiça". Nesse sentido, incluem-se aquelas relativas à reforma do Código de Processo Civil. No Brasil, essa grande transformação começou, no plano legislativo, com a edição da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717, de 29/6/1965) e assumiu dimensões revolucionárias com a promulgação da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24/7/1985), estendida até mesmo à tutela da ordem econômica pela Lei nº 8.884, de 11/6/1994, (art. 88), Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13/7/1990) e Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11/9/1990) [...] Com essa nova visão, foi recentemente promulgada a Lei nº 9.099, de 26/9/1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, cujo art. 2º estabelece os seus princípios básicos: oralidade, simplicidade,

informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação. O significativo número das demandas transindividuais ajuizadas, fundadas na legislação antes referida, mostra a boa acolhida que vem obtendo da sociedade e a sua grande utilidade para a população e para a defesa do interesse público [...]. É preciso dar meios aos excluídos e aos pobres para que deixem de recorrer a outros canais de mediação, como a polícia, o padre, o líder comunitário e o justiceiro. Ou seja, cumpre dar condições a toda a população para assegurar de fato a sua cidadania.

Após quase duas décadas, Vasconcelos avaliou esse processo, tendo concluído que a multiplicação de lides aumentou a participação do Judiciário na sociedade brasileiro, contribuindo para sua modernização, fortalecimento e independência:

verificou-se que a redemocratização do Brasil ocorrida com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e o seguinte desenvolvimento econômico tem possibilitado o acesso das classes “C” e “D” aos bens de consumo, havendo uma explosão de lides judiciais, alargadas com a viabilização do acesso à justiça promovido com a estruturação das Defensorias Públicas nas unidades da federação e pela criação dos microssistemas denominados Juizados Especiais estaduais e federais. Com efeito, a elevação da complexidade das relações socioeconômicas tornou o Direito mais complexo. Diante de tantas possibilidades legislativas – tais como a proteção prevista nos estatutos do consumidor, idoso, criança e do adolescente, igualdade racial, juventude, mulher (representado pela Lei Maria da Penha) –, atribuiu-se ao Direito a função de estabilizador das expectativas normativas, operando como redutor de complexidades, contribuindo para atenuar, nos cidadãos, o sentimento de insegurança diante dos riscos do ambiente social, além de permitir uma interação social mais estável, ordenada e funcionalmente econômica. Todas essas circunstâncias conjunturais aumentaram a participação do Poder Judiciário na sociedade brasileira, *tornando-o forte, independente e moderno* (Vasconcelos, 2013, p. 163).

Além disso, o Judiciário, seja em instâncias inferiores ou no próprio STF, vem sendo instado a decidir sobre grandes temas nacionais. Em 2012, Barroso notou que:

apenas nos últimos 12 meses, o STF decidiu acerca de uniões homoafetivas, interrupção da gestação de fetos anencefálicos e cotas raciais. Anteriormente, decidira sobre pesquisas com células-tronco embrionárias, nepotismo e demarcação de terras indígenas (Barroso, 2021, online).

Logo em seguida, viria o processo chamado “Mensalão” e decisões relativas à Operação Lava Jato, que colocaria, de vez, a Suprema Corte no centro do debate político do país. Entre 2012 e 2018, multiplicaram-se críticas da esquerda sobre o conservadorismo e autoritarismo do judiciário e do STF, que estariam atuando de maneira partidária em detrimento dos interesses do Partido dos Trabalhadores e dos próprios trabalhadores e movimentos sociais. A própria prisão do ex-presidente Lula, bem como a negação do registro de sua candidatura em 2018 reforçaram as censuras.

Na realidade, a autoridade do Supremo Tribunal Federal estava sendo solapada por movimentos sociais autoritários e por instâncias inferiores do judiciário, que, em última instância, buscavam reverter a própria ordem constitucional de 1988. O STF

logrou estancar os abusos da lava jato, reverter decisões injustas de instâncias inferiores e fazer frente às ameaças golpistas que ganharam ímpeto renovado com a chegada de Bolsonaro à presidência. Então, decisões racionais do STF – a defesa da integridade do processo eleitoral, a gestão da pandemia da Covid-19 e a proteção do meio ambiente – foram recebidas com furor no palácio presidencial, que fizeram da Corte Suprema e seus integrantes alvos preferenciais de sua campanha pela erosão e eventual rompimento do ordenamento democrático.

Com a derrota nas eleições de 2022, sobrou apenas a tentativa desesperada de golpe de Estado, que culminou com a destruição das sedes dos três poderes em janeiro de 2023. De toda forma, como resultado desse embate, o Supremo Tribunal Federal acabou tornando-se ainda mais central na arena política brasileira, reforçando suas credenciais como defensor da democracia.

Toda essa reflexão sobre o papel do judiciário no Brasil e no mundo serve para demonstrar a importância desse poder para a implementação da agenda do governo. Gostando-se ou não da judicialização e do ativismo judicial, sabemos que são parte da institucionalidade brasileira pós-1988, e, embora em intensidades variadas, traços observados em outras democracias ao redor mundo.

Os governos devem estar atentos aos movimentos do judiciário, uma vez que sentenças podem erodir a base tributária, reverter nomeações para determinados cargos, paralisar a implementação de políticas públicas, impedir ou postergar determinado investimento etc. Nesse contexto, as medidas governamentais precisam, em primeiro lugar, ter aderência jurídica ao ordenamento jurídico nacional. Ainda assim, dada a polarização ideológica e o referido processo de judicialização, é provável que as medidas mais importantes deverão ter sua legalidade/constitucionalidade questionadas perante o Judiciário, seja no STF ou em instâncias inferiores.

Diante do exposto, passaremos à análise da atuação da Advocacia-Geral da União, que, na condição de integrante da unidade jurídica do Centro de Governo, deve trabalhar, tanto por meio de suas atividades de consultoria como de contencioso, para garantir a integridade jurídica da agenda governamental conforme definido no capítulo anterior. Nesse sentido, elencaremos suas competências, bem como as principais diretrizes de sua atuação a partir de 2023, de modo a contribuir para que o governo cumpra seus compromissos de retomada do desenvolvimento e enfrentamento dos riscos globais.

### 5.3 A Advocacia-Geral da União

Prevista pela primeira vez na Constituição de 1988, a Advocacia-Geral da União é a instituição que representa a União judicial e extrajudicialmente. As funções da AGU estão previstas na Constituição Federal, Sessão II, do Capítulo IV – das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV da Organização dos Poderes. De acordo com o Art. 31 da Constituição Federal:

a Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Em 1993, foi aprovada a Lei Complementar que estruturou a instituição. A AGU nasce das competências detidas anteriormente pelo Ministério Público da União e pela Consultoria-Geral da República. Antes da sua criação, ademais, escritórios privados poderiam prestar serviço à União. De acordo com a ANAJUR, primeira entidade de classe das carreiras da instituição, a AGU nasceu<sup>119</sup>:

da necessidade de organizar, em Instituição única, a representação judicial e extrajudicial da União, assim como as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), cabendo então ao Ministério Público as funções representativas, e à Advocacia Consultiva, as atividades de assessoramento e consultoria jurídica. Seu embrião surgiu durante o Plano Cruzado, ainda no governo do José Sarney, onde, encabeçados pelo ilustre Saulo Ramos, os assistentes jurídicos de todos os ministérios realizaram um notável trabalho conjunto, convencendo o Chefe do Executivo da necessidade de chancelar oficialmente a criação de uma advocacia de Estado.

A criação da AGU permitiria, de fato, avanços significativos na atividade contenciosa e consultiva da AGU. Como assinalado, anteriormente, o contencioso da União ficava a cargo do Ministério Público, instituição com outras atribuições (defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis) e com forte independência em relação ao Executivo, bem como de escritórios privados, que, por razões óbvias, detinham outras prioridades e interesses. Do lado do consultivo, o estabelecimento da AGU facilitaria maior harmonização tanto dos

---

<sup>119</sup> Disponível em: <https://anajur.org.br/historia>. Acesso em: 12 jan. 2014.

tipos de vínculos funcionais com os diversos ministérios, autarquias e fundações, como dos pareceres, estudos e editais emitidos, uma vez que o Advogado-Geral da União pode estabelecer pareceres e orientações vinculativas.

A AGU inspirou-se no modelo italiano, que possui uma Advocacia de Estado separada do Ministério Público. A Advocacia de Estado na Itália possui tradição secular remontando às reformas do despotismo esclarecido da Toscana no século XVIII. Após a unificação italiana no século seguinte, formou-se a carreira de advogados do Estado do Erário, que, nas décadas de 1920 e 1930, seria transformada em *Avvocatura dello Stato*. Entre as principais vantagens da organização, estão:

the reasons for existence of the *Avvocatura dello Stato* are not only the practical need to manage, with an articulate organization, the enormous quantity of disputes arising between the State and the citizen without the necessity to charge every time a private lawyer - who can be much more expensive for the State - but above all the wish to grant a unitary plead which can also influence the jurisprudence about the limits within which a citizen can attack an administrative act. The *Avvocatura dello Stato* belongs to the structure of the Prime Minister Administration and is a technical organ which has the advantage to be formally separated from the public administration it defends whilst belonging to the state administration, which consent to be more sensitive to the needs and the evolution of the juridical experience of the administration, above all through the consultative activity (*Avvocatura Dello Stato*, 2019)

Cabe mencionar que, na Espanha e na maioria dos países da América hispânica, existem organizações similares com a divisão entre as funções da Fiscalía (Ministério Público) e da Procuradoria ou Advocacia-Geral. Já em Portugal, e nos outros países de língua portuguesa, prevalece um modelo em que o Ministério Público absorve boa parte das atividades de defesa jurídica do Estado.

Em Portugal, há também o Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisApp), que responde diretamente ao primeiro ministro ou a membro do governo por ele designado. Tal instituição tem por missão:

prestar consultoria, assessoria e aconselhamento jurídicos, bem como informação jurídica em matéria de contratação pública, procedimentos contraordenacionais e procedimentos disciplinares, aos membros do Governo, ficando, igualmente, responsável por assegurar a representação em juízo do Conselho de Ministros, do Primeiro-Ministro e de qualquer outro membro do Governo organicamente integrado na Presidência do Conselho de Ministros (Jurisapp, 2023).

Conforme podemos depreender da atuação do JurisApp de Portugal, as atividades contenciosas e consultivas ainda estão repartidas entre Ministério Público, o próprio JurisApp, demais ministérios e instituições privadas, com prejuízos para uma ação



jurídica coerente do Estado. A propósito, uma das atribuições do Centro de Competências é disciplinar a contratação de bancas privadas.

### **5.3.1 A atuação da AGU como Centro de Governo**

Ao longo de sua trajetória de três décadas, a AGU passou por profundo processo de crescimento e estruturação, acumulando força e prestígio junto à sociedade brasileira. Hoje possui mais de 7.500 advogados públicos, além de 4.500 servidores trabalhando em atividades de apoio, essenciais para a instituição. Em sua atividade fim, a AGU está composta pelos seguintes órgãos principais: Consultoria-Geral da União, responsável pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídico, Procuradoria-Geral da União, responsável pela defesa da União; Procuradoria-Geral Federal, responsável pela defesa das autarquias e fundações; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, responsável pelo contencioso fiscal e consultoria jurídica do Ministério da Fazenda; Procuradoria-Geral do Banco Central.

É importante esclarecer que, nas funções de assessoria e consultoria jurídica, a AGU presta apoio apenas ao Poder Executivo, tendo os poderes Judiciário e Legislativo suas próprias estruturas de consultoria. Já no contencioso, a AGU defende toda a União, isto é, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Essa função a coloca em posição privilegiada para contribuir para a independência e diálogo harmônico entre os Poderes da República e dos entes da federação. Devido às suas competências, a AGU está presente em todos os ministérios, em todas as autarquias e fundações, além de estar distribuída por todas as unidades da federação. A organização cumpre, portanto, um importante papel em todo o ciclo de políticas públicas, sendo responsável por garantir a efetividade e a qualidade jurídica dessas políticas, cobrindo todo o território brasileiro.

No topo da instituição, está o Advogado-Geral da União, cargo de livre nomeação do Presidente da República, que pode indicar pessoas acima de 35 anos, com notáveis conhecimentos jurídicos e reputação ilibada. Ao chefiar toda essa estrutura jurídica, o advogado-Geral da União ampliou as competências do consultor-Geral da República, cargo de bastante relevo na estrutura do Estado brasileiro<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> Entre vários nomes de relevo, caberia destacar os consultores Vitor Nunes Leal (governo JK), Valdir Pires e Celso Melo (governo Sarney)

De acordo com a Lei 14.600/2023, o Advogado-Geral da União é Ministro de Estado, junto dos outros ministros palacianos, integrando a Presidência como órgão de assessoramento.

Art. 2º Integram a Presidência da República:

- I - a Casa Civil;
- II - a Secretaria-Geral;
- III - a Secretaria de Relações Institucionais;
- IV - a Secretaria de Comunicação Social;
- V - o Gabinete Pessoal do Presidente da República; e
- VI - o Gabinete de Segurança Institucional.

§ 1º Integram a Presidência da República, como órgãos de assessoramento ao Presidente da República:

- I - o Conselho de Governo;
- II - o Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável;
- III - o Conselho Nacional de Política Energética;
- IV - o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos;
- V - o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- VI - o Advogado-Geral da União; e
- VII - a Assessoria Especial do Presidente da República.

§ 2º São órgãos de consulta do Presidente da República:

- I - o Conselho da República; e
- II - o Conselho de Defesa Nacional.

De acordo com o Art. 14 da mesma lei, estão entre as principais atribuições do cargo:

Art. 14. Ao Advogado-Geral da União incumbe:

- I - assessorar o Presidente da República nos assuntos de natureza jurídica, por meio da elaboração de pareceres e de estudos ou da proposição de normas, de medidas e de diretrizes;
- II - assistir o Presidente da República no controle interno da legalidade dos atos da administração pública federal;
- III - sugerir ao Presidente da República medidas de caráter jurídico de interesse público;
- IV - apresentar ao Presidente da República as informações a serem prestadas ao Poder Judiciário quando impugnado ato ou omissão presidencial; e
- V - exercer outras atribuições estabelecidas na Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

As competências, conhecimento, estrutura e a transversalidade da Advocacia-Geral da União de um lado, e as competências e posição hierárquica do próprio Advogado-Geral da União de outro permitem que as lideranças da instituição integrem a unidade jurídica do Centro de Governo, contribuindo para garantir a legalidade e segurança das políticas públicas, bem como sua defesa perante os órgãos do Poder Judiciário. Em tempos de judicialização e ativismo judicial, trata-se de atuação estratégica para o sucesso na implementação da agenda do governo.

Em 2023, foram implementadas reformas institucionais no âmbito da AGU, de forma a permitir maior sinergia com a ação do novo governo, dando-lhe coerência e

segurança jurídica. O objetivo final é retomar o papel ativo do Estado no fomento ao desenvolvimento e na prevenção, mitigação, adaptação e resposta aos riscos e crises globais. Ao longo deste capítulo, analisaremos as principais medidas tomadas e o desafio para se ter uma advocacia de Estado comprometida com a Constituição, a democracia e o desenvolvimento sustentável.

Como será demonstrado, as inovações implementadas visaram aperfeiçoar os aportes da AGU ao Centro de Governo. Em linha com o conceito de governança pública discutido no capítulo 3, será detalhado que as reformas em questão se inspiraram em diferentes modelos de gestão pública, seguindo uma lógica experimentalista, que tem como meta aumentar a flexibilidade, coordenação e participação social de um lado, e fortalecer a burocracia estatal de outro.

## **5.4 A AGU, os riscos globais, o desenvolvimento e as políticas públicas**

### **5.4.1 A AGU e a questão fiscal**

Como mencionado no capítulo 4, o novo arcabouço fiscal busca reverter os deficits primários verificados entre 2014 e 2021<sup>121</sup>, por meio de uma combinação de controle de gastos e aumento das receitas. Trata-se de diferença fundamental do que foi observado com o Teto de Gastos, aprovado em 2016. Então, partindo do pressuposto de que a carga fiscal no Brasil seria demasiadamente elevada e de que controle de despesas públicas traz resultados melhores do que medidas arrecadatórias<sup>122</sup>, o peso de toda a consolidação fiscal foi deslocado para o lado da despesa pública que, de maneira agregada, não poderia crescer mais do que a inflação.

Nesse regime, eventuais excessos de arrecadação não seriam utilizados para financiar novos gastos primários, mas seriam revertidos para reduzir o déficit nominal. Observou-se, desde então, certo desinteresse com a elevação da arrecadação, vista no mais das vezes como criadora de ineficiências para os atores de mercado. Talvez a MP 89/2019, que acabou com o voto qualificado da União no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), beneficiando o contribuinte em caso de empate, simbolize, mais

---

<sup>121</sup> Em 2022, foi verificado superávit primário de R\$ 58 bilhões, resultado, contudo, influenciado por fatores pontuais. Mesmo o governo Bolsonaro já previa o retorno a deficits primários em 2023.

<sup>122</sup> Vide capítulo 2

do que qualquer outra medida, a despreocupação com a cobrança de tributos das empresas.

Em entrevista no mês de outubro de 2023, o Ministro da Fazenda, Fernando Haddad, atribuiu as dificuldades com a arrecadação – embora o PIB tenha crescido cerca de 3%, a arrecadação federal ficou basicamente estável em 2023 –, à erosão da base tributária, causada basicamente por duas decisões de 2017: a aprovação da lei complementar 160, que permitiu o abatimento de benefícios fiscais de ICMS sobre a base de cálculo da Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) e do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ)<sup>123</sup>, e a decisão do STF em favor da inconstitucionalidade da incidência do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), na base de cálculo do PIS/Cofins.

No que se refere à decisão do STF, cabe mencionar que os efeitos da tese foram modulados em 2021 e transitaram em julgado em 2022. Estima-se que, em 2023, o Tesouro tenha deixado de arrecadar R\$ 80 bilhões com essa medida<sup>124</sup>. Ficou famoso o caso de produtora de cigarros que logrou aproximadamente R\$ 5 bilhões em créditos fiscais no ano de 2023.

Com um governo que tem na atuação do Estado elemento central e positivo, a arrecadação tributária ganhou importância renovada, não só para garantir resultados fiscais robustos, mas também para financiar e expandir políticas públicas. A revisão de benefícios fiscais, o fortalecimento da Fazenda Nacional no âmbito do Carf e o acompanhamento atento dos riscos fiscais judiciais passaram a fazer parte das prioridades governamentais. Em relação a este último aspecto, a AGU é elemento central desta estratégia, uma vez que promove a defesa dos interesses da União junto ao Poder Judiciário.

Em três discussões tributárias analisadas pelo STF e STJ, a AGU obteve vitórias, que poupou aos cofres públicos de cerca de R\$ 210 bilhões. A mais importante das decisões foi o reconhecimento da exigibilidade das contribuições sociais PIS e Cofins sobre receitas financeiras de instituições financeiras e corretoras de ativos mobiliários, totalizando R\$ 115 bilhões<sup>125</sup>. Ademais, a União logrou decisão unânime da Primeira

---

<sup>123</sup> Os benefícios dessa medida teriam sido corrigidos pela MP das Subvenções, aprovadas no final de 2023. Apenas em 2024, o Tesouro projeta arrecadar cerca de R\$ 35 bilhões com a medida.

<sup>124</sup> A este respeito, ver: <https://www.poder360.com.br/economia/tese-do-seculo-custa-r-80-bi-e-governo-nao-tem-saida-prevista/>

<sup>125</sup> O plenário decidiu, por nove votos a um, que os bancos devem pagar PIS/Cofins sobre receitas financeiras, como os juros, por exemplo. Os processos sobre o tema tinham como parte o banco Santander

Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ), garantindo que a União pode incluir na base de cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) incentivos fiscais de ICMS, medida que teria impacto favorável de R\$ 90 bilhões.

Embora o ministro da Suprema Corte, André Mendonça, tenha proferido decisão cautelar suspendendo a eficácia do julgamento no STJ, avalia-se que o entendimento do STJ abriu precedente importante ao limitar a casos específicos a exclusão dos incentivos da base de cálculo dos tributos federais <sup>126</sup>. Por fim, a AGU obteve também suspensão da eficácia de quaisquer decisões judiciais que tenham afastado a aplicação do Decreto nº 11.374, de 1º de janeiro de 2023, que restabeleceu alíquotas do PIS/Pasep e da Cofins vigentes desde 2015. O impacto poderia alcançar a cifra de R\$ 5,8 bilhões, uma vez que contribuintes acionaram a justiça para pagarem alíquotas reduzidas de imposto sob a alegação de que o novo decreto afronta o princípio da anterioridade nonagésima. Cabe ressaltar que o governo anterior, no penúltimo dia de mandato, editou decreto reduzindo pela metade as alíquotas do PIS/Pasep e da Cofins (AGU, 2023, p. 11).

Além das vitórias acima com impactos arrecadatórios diretos, a União logrou, nos Temas 881 e 885, o reconhecimento pelo STF de que decisões transitadas em julgado em matéria tributária perdem a validade quando a Corte – em sede de repercussão geral ou controle concentrado de constitucionalidade – definir entendimento diferente (AGU, 2023, p. 11). A decisão, que tinha como pano de fundo a validade de decisões transitadas em julgado sobre a inconstitucionalidade da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido após manifestação do STF em sentido oposto (ADI 15, 2007), obrigará os contribuintes inadimplentes a voltarem a pagar o imposto, inclusive de parcelas anteriores, respeitado, naturalmente, o prazo de decadência. Muito criticada por empresas, a decisão preserva a

---

e a Sita, uma corretora de câmbio e outros investimentos, mas o Supremo deu ao caso o *status* de repercussão geral. Desde 2014, a legislação passou a deixar claro que a cobrança de PIS/Cofins sobre o faturamento dessas instituições também recai sobre as receitas financeiras, como juros e valorização cambial, por exemplo. Os bancos, entretanto, questionavam a incidência dessas contribuições federais entre os anos de 2009 e 2014, alegando que a lei sobre o assunto não era clara sobre o que constitui, de fato, o faturamento dessas empresas. O montante de R\$ 115 bilhões calculado pela Receita Federal diz respeito às contribuições dos últimos cinco anos, que agora o governo fica autorizado a cobrar das instituições financeiras. Valores anteriores a isso já tiveram sua cobrança prescrita. A Federação Brasileira de Bancos (Febraban) apresentou, no processo, a estimativa de R\$ 12 bilhões em impacto sobre o caixa das instituições financeiras. Vide <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2023-06/stf-decide-favor-da-uniao-em-julgamento-tributario-de-r115-bi>

<sup>126</sup> A este respeito, ver <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/tese-da-uniao-sobre-inclusao-de-incentivos-fiscais-na-base-de-calculo-de-tributos-federais-prevalece-no-stj>

isonomia do sistema tributário, ao obrigar todos os contribuintes a arcarem com os mesmos impostos.

Outro importante avanço obtido em tema de grande repercussão fiscal deu-se no âmbito da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF) da AGU. A conclusão de acordo extrajudicial entre instituições públicas federais sobre a interpretação jurídica para o rito sumário nos processos de novações de dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) pode evitar prejuízo estimado de cerca de R\$ 125 bilhões para a União. O resultado da conciliação foi submetido, em 16/8/2023, à anuência do TCU, que manifestou concordância com os termos do acordo em dezembro do mesmo ano.

A conciliação dará mais eficiência e celeridade ao processo de novações do FCVS, cujos contratos figuram como auditados pela Caixa Econômica Federal, instituição responsável pela administração do Fundo. Segundo estimativas do TCU, eventual inadimplemento pode resultar em prejuízo para a União da ordem de R\$ 124,5 bilhões, em razão do prazo-limite para a incidência das regras relativas a juros previstas na Lei n.º 10.150/2000, que se esgota em 31 de dezembro de 2026. De acordo com o Tesouro Nacional, a dívida da União com o FCVS, nos termos da mesma lei, era de R\$ 94,5 bilhões em 2020. A quitação desses valores poderá ser acelerada com o novo entendimento, o que reduz as chances de pagamento de juros e multas adicionais. Criado em 1967, o FCVS foi instituído com o objetivo de garantir o pagamento integral dos saldos remanescentes dos financiamentos imobiliários concedidos aos mutuários (tomadores dos empréstimos) do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). O Fundo acumulou, contudo, passivos bilionários com a hiperinflação dos anos 1980 e início de 1990.

Além disso, a AGU, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional<sup>127</sup>, a Secretaria do Tesouro Nacional e a Caixa Econômica Federal, tem feito levantamento extensivo sobre depósitos judiciais. O objetivo é recuperar até R\$ 15 bilhões referentes a esses depósitos que não haviam sido transferidos à União por erros nos registros. Até o início de 2024, já foram repassados cerca de R\$ 1,5 bilhão, em esforço inovador que recorre ao uso de ferramentas de inteligência artificial no Sistema Sapiens, da Advocacia-Geral da União.

---

<sup>127</sup> A PGFN tem uma vinculação dupla, à AGU e ao Ministério da Fazenda.

Talvez a maior contribuição que a AGU tenha prestado em matéria fiscal, no ano de 2023, refira-se ao tema dos precatórios. Com se sabe, o governo Bolsonaro, com vistas a criar espaço fiscal para programas sociais em ano eleitoral, aprovou as EC 113/2021 e EC 114/2021, que criaram um teto anual para as despesas com o pagamento de precatórios até 2026. Ademais, obrigaram a União a aceitar os créditos oriundos das decisões judiciais transitadas em julgado como pagamento em outorgas de concessões de serviços, aquisição de imóveis públicos etc. Além de criar um “esqueleto” que poderia ultrapassar a casa dos R\$ 250 bilhões, em 2027, e adicionar elementos imprevisíveis à administração orçamentária, as emendas constitucionais prejudicaram os detentores originais dos precatórios, bem como atingiram a credibilidade do Tesouro e das próprias decisões emanadas do Poder Judiciário. Para muitos, teria sido uma moratória do governo federal (Harada, 2022)<sup>128</sup>.

No âmbito da ADI 7.064, apresentada pelo Conselho Federal da OAB e pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), e da ADI 7047, proposta pelo PDT, a AGU submeteu, em setembro de 2023, pedido de declaração parcial de inconstitucionalidade das mencionadas emendas constitucionais. A AGU destacou que as emendas constitucionais não só afrontavam princípios constitucionais, como geravam grave desequilíbrio para as contas públicas (planejamento orçamentário, contas mascaradas etc.), além de criar insegurança jurídica. No caso de reconhecimento da inconstitucionalidade das emendas constitucionais, a AGU solicitou ainda ao STF a autorização para que o governo pudesse abrir crédito extraordinário para quitar o passivo do regime de precatórios criado pelas normas, distinguindo o valor principal dos títulos (que devem continuar sendo considerados despesas primárias) dos encargos financeiros oriundos da incidência de juros e correção monetária<sup>129</sup>.

Acatando os principais pedidos da AGU, o STF acabou entendendo que a solução imediata para o caso seria o reconhecimento da legitimidade das emendas apenas para o exercício de 2022 e sua consequente incompatibilidade com a Constituição a partir de então, cabendo ao Poder Executivo, portanto, retomar o pagamento dos precatórios sem qualquer limitação orçamentária a partir do exercício de 2023. Em seu voto, o ministro

---

<sup>128</sup> A este respeito, vide: <https://www.migalhas.com.br/depeso/358502/comentarios-a-ec-113-21-e-a-ec-114-21--precatórios>. Acesso em: 12 jan. 2024.

<sup>129</sup> Vide: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-pede-que-stf-reconheca-inconstitucionalidade-do-regime-vigente-de-pagamento-de-precatórios-1>. Acesso em: 16 jan. 2024.

Luis Fux, relator do caso, decidiu, ainda, que a União deveria zerar de imediato o passivo de precatórios acumulados no exercício de 2022<sup>130</sup>.

A partir da decisão do STF, o governo abriu crédito extraordinário de R\$ 93,2 bilhões, valores que quitam todo o passivo acumulado a partir de 2022. Tal pagamento acabou elevando, de forma significativa, o déficit primário, que chegou, em 2023, a R\$ 230,5 bilhões, ou seja, 2,12% do PIB, terceiro pior resultado da série histórica iniciada em 1997. Cabe assinalar que a decisão do STF retirou o gasto adicional com o pagamento dos precatórios da meta de superavit primário e dos limites de gastos previstos no arcabouço fiscal. Os recursos, além de reestabelecer a verdade orçamentária, a credibilidade das decisões judiciais e do Poder Judiciário, ajudarão a aquecer a economia no início de 2024<sup>131</sup>, bem como impactar positivamente a arrecadação fiscal em cerca de R\$ 10 bilhões, segundo estimativas governamentais<sup>132</sup>.

Tendo em conta a importância da decisão, o governo federal soltou nota pública congratulando o STF pela decisão tomada:

o governo federal, por meio das autoridades que subscrevem a presente nota, expressa publicamente a satisfação com a conclusão do julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade nº 7.047 e 7.064 pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), ocorrido em 1º de dezembro de 2023 [...] A decisão também representa um resgate da dignidade da Justiça e da efetividade das decisões do Judiciário, além de externar compromisso com a segurança jurídica. A decisão, ainda, prestigia a atuação do Parlamento na definição do espaço orçamentário, pois preserva o Regime Fiscal Sustentável, aprovado pelo Congresso Nacional, prevendo que a quitação do passivo criado pelas referidas emendas constitucionais será efetuada por meio de créditos extraordinários – não contabilizados nos limites de despesas, nos termos da Lei Complementar nº 200, de 2023 – que serão oportunamente submetidos à consideração do Parlamento mediante o envio de medidas provisórias. A decisão, bem por isso, sinaliza a consolidação da harmonia e do bom entendimento entre os Poderes da República, como preconizado pelo art. 2º da Constituição [...] Ademais, compreenderam que a decisão não precisava importar no sacrifício de políticas públicas já endereçadas pela atual gestão<sup>133</sup>.

#### **5.4.1.1 O Conselho de Monitoramento e Acompanhamento dos Riscos Fiscais Judiciais**

---

<sup>130</sup> O plenário acompanhou o voto de FUX, apenas com o voto divergente de André Mendonça.

<sup>131</sup> O pagamento atípico de precatórios deve gerar impulso fiscal entre 0,24 e 0,28 p.p. do PIB, segundo estimativas da Secretaria de Política Econômica (SPE) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (Ribeiro, 2024). A este respeito, ver: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/pagamento-atipico-dos-precatorios-aspectos-tecnicos-impulso-fiscal-e-efeitos-sobre-metas>. Acesso em: 24 fev. 2024.

<sup>132</sup> A este respeito ver, <https://blogdoibre.fgv.br/posts/pagamento-atipico-dos-precatorios-aspectos-tecnicos-impulso-fiscal-e-efeitos-sobre-metas>. Acesso em: 24 fev. 2024.

<sup>133</sup> A íntegra da nota, assinada pelos titulares da Casa Civil, Fazenda, AGU, Planejamento e Gestão Pública, pode ser encontrada em <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202312/nota-conjunta-a-imprensa-1>. Acesso em: 12 fev. 2024



As ações da AGU em 2023 não foram um esforço isolado, integram uma estratégia para abordar este tema de maneira prioritária. De modo a estabelecer acompanhamento sistemático e aprofundado dos riscos fiscais judiciais, foi criado, ainda em janeiro de 2023, o Conselho de Monitoramento e Acompanhamento dos Riscos Fiscais Judiciais, composto pela AGU, que o preside, além de Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento. De acordo com o Decreto 11.379 de 12 de janeiro de 2023, o Conselho tem como objetivos:

- I - propor medidas de aprimoramento da governança em relação ao macroprocesso de acompanhamento de riscos fiscais judiciais da União, das suas autarquias e das suas fundações; e
- II - fomentar a adoção de soluções destinadas a fortalecer e subsidiar as atividades dos órgãos de representação judicial da União, das suas autarquias e das suas fundações, no acompanhamento de eventos judiciais capazes de afetar as contas públicas, com vistas a ampliar a previsibilidade e a segurança na condução da gestão fiscal da União, observadas as diretrizes da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

O mesmo decreto também estabeleceu um Comitê, responsável por assessorar tecnicamente o Conselho e composto por representantes dos seguintes órgãos: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN); Procuradoria-Geral da União (PGU); Procuradoria-Geral Federal (PGF); Secretaria-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União; (SGCT) Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STR); Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda (RFB); Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda (SE/MF); Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO); e Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento SE/MPO).

Já como resultado dos trabalhos desse Comitê, verificou-se que as instituições estão divididas pelas seguintes funções: identificação do risco judicial e defesa jurídica da União (PGFN, PGU, PGF e SGCS); medição do impacto fiscal do risco judicial (RFB); e tratamento orçamentário dos riscos judiciais (STN e SOF). Também como resultado dos trabalhos dos comitês, identificaram-se, de maneira não-exaustiva, os seguintes temas como principais riscos judiciais:

**Tabela 3** – Lista não-exaustiva de riscos fiscais judiciais

<i>Tema</i>	<i>Ações</i>	<i>Impacto</i>
616 (STF)	Exclusão do fator previdenciário de aposentadorias por contribuição	R\$ 75 BI, DE 2000 A 2014
1.209 (STF)	Reconhecimento especialidade de vigilante	R\$ 165 BI, NO FUTURO

244 (STF)	Auxílio-alimentação pago na forma de ticket e benefício no rgps	R\$ 419 BI, 2011-2017
1.102 (STF)	Revisão da vida toda	R\$ 480 BI
79 (STF)	Ps/cofins importação	RS 325 BI
1.067 (STF)	Pis/cofins na própria base	R\$ 65 BI
843 (STF)	Crédito presumido na base de cálculo pis/cofins	R\$ 16,5 BI
14 ações diversas	Temas federativos diversos	R\$ 165 BI
Adin 5.090	Remuneração fgts não pode ser inferior à poupança <sup>134</sup>	R\$ 8 bi ano e aumento ds juros em 2,75%

Fonte: Elaboração própria. Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais

Além desses grandes riscos, o trabalho interinstitucional do Comitê vem permitindo mapear outros gastos que vem crescendo de maneira acelerada. Entre 2014 e 2023, as chamadas Requisições de Pequeno Valor (RPV) previdenciárias pularam de R\$ 5,4 bilhões para R\$ 19,5 bilhões anuais. Estão em análise medidas para realizar monitoramento extenso, inclusive com o emprego de ferramentas de inteligência artificial. A ideia é, conforme o caso, eliminar brechas legais por meio de alteração legislativa, aumentar a eficiência da defesa da União perante os tribunais e/ou aperfeiçoar a gestão administrativa, evitando processos judiciais que acabarão por demandar o pagamento de juros, correções e honorários<sup>135</sup>.

O estabelecimento do Conselho de Monitoramento e Acompanhamento dos Riscos Fiscais Judiciais é exemplo de inovação institucional, que insere a Advocacia-Geral da União no centro da estratégia governamental de perseguir responsabilidade fiscal concomitantemente à responsabilidade social. Baseado em arranjo flexível e no aperfeiçoamento da cooperação intergovernamental, o Conselho busca montar estratégias jurídicas mais eficazes, de modo a evitar decisões que possam erodir a base tributária ou gerar a elevação involuntária de despesas, colocando em riscos o financiamento e a própria eficácia das políticas públicas, inclusive àquelas voltadas ao fomento de um novo modelo de desenvolvimento que tenha o combate aos riscos globais como aspecto central.

<sup>134</sup> A inclusão da retroatividade aumentaria o impacto fiscal em R\$ 660 bilhões, mas já há três votos para que apenas os novos depósitos tenham como piso a remuneração da poupança, e isto a partir de 2025.

<sup>135</sup> A este respeito, ver <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/02/precatorios-de-pequeno-valor-da-previdencia-quase-quadruplicam-em-10-anos.shtml>

#### **5.4.2 Uma Consultoria jurídica mais eficiente e mais próxima do gestor**

A criação da Sub-Consultoria da União de Gestão Pública (SCGP) da Advocacia-Geral da União foi uma das principais novidades da atual gestão da AGU. Como altera a estrutura das próprias consultorias jurídicas do ministério, sua criação já estava prevista na própria Lei nº 14.600/2023, que modificou a estrutura básica do Poder Executivo. De acordo com o Art. 50, “a execução das atividades da Consultoria Jurídica poderá ser realizada por meio de arranjos colaborativos entre Ministérios ou modelos centralizados, nas hipóteses previstas em ato normativo editado pela Consultoria-Geral da União”. Enquanto o Decreto nº 11.328/2023 estabeleceu, por sua vez, a SCGP.

Sua criação atendeu a dois imperativos. Em primeiro lugar, a CGU deveria atender um número ampliado de ministérios, que passou inicialmente de 23 para 37. Em segundo lugar, a CGU começou a centralizar atividades meios – tais como licitações, contratos, matérias de pessoal etc., –, anteriormente levadas a cabo pelas Consultorias Jurídicas dos ministérios. O objetivo final, naturalmente, é ganhar escala, uniformizar o trabalho e especializar o advogado, gerando ganhos de eficiência.

Ao mesmo tempo, a CGU estabeleceu programas para aproximar o Consultor Jurídico do gestor público. Partindo do pressuposto de que a política pública pode e deve ter um papel positivo para o desenvolvimento da sociedade e para a prevenção de riscos, desenharam-se iniciativas que incentivem o consultor jurídico a tornar-se apoiador ativo das políticas públicas, desde que implementadas com atenção ao ordenamento jurídico nacional. Nesse contexto, foram estabelecidos dois programas inovadores: o Assessoramento Personalizado e o Parecer Jurídico Nota 10.

O Assessoramento Personalizado prega o contato direto entre os consultores jurídicos e os gestores públicos, com apresentação pessoal, disponibilização do número de celular e exposição da carta de serviços oferecidos pela CGU. Como dito anteriormente, a ideia é de que a Consultoria Jurídica seja vista como parceira na elaboração e implementação das políticas públicas, e não como um entrave burocrático.

Já o programa Parecer Nota 10 está capacitando os advogados consultores a elaborarem pareceres concisos (máximo dez páginas), claros, que respondam de maneira objetiva a dúvida apresentada pelo órgão assessorado. De acordo com o Programa, a opinião do autor é a parte mais importante do texto e não deve dividir espaço com citações longas, evasivas ou ainda referências em línguas estrangeiras. Orientam-se também os consultores a responderem a dúvida jurídica do gestor de maneira propositiva. Os

consultores estão sendo instados, desse modo, a enfrentar objetivamente a questão apresentada, não concluindo o parecer apenas com a apresentação de negativa ao órgão assessorado. Nesses casos, alternativas legais devem ser apresentadas.

Fiel a seu compromisso com a manutenção da coerência do ordenamento jurídico, a Consultoria-Geral está sistematizando uma análise prévia de impacto de litigiosidade. A partir da definição de uma nova política pública pelos gestores, previamente à edição de sua normatização, será realizada, de maneira sistemática, a análise dos possíveis pontos de judicialização e a probabilidade de manutenção de sua higidez com atuação preventiva e estratégica dos órgãos da Advocacia-Geral da União. Para essa avaliação, adotam-se como parâmetros, entre outros, as intersecções de tema com outras políticas públicas já em andamento, o histórico de procedência e improcedência em face da União em tribunais federais e superiores, o potencial de se tornar litígio em massa ou não, bem como a possibilidade ou não de manejo de ações por atores processuais que promovem tutela coletiva.

Considerando que a inafastabilidade da jurisdição consagrada em nosso ordenamento permite, em tese, que todo e qualquer ato administrativo seja objeto de questionamento em juízo, o exercício não deverá considerar possibilidades muito remotas ou vocacionadas a serem verdadeiras aventuras judiciais, cabendo o enfoque em cenários que se desenhem com um mínimo de concretude e plausibilidade de tese. Com o modelo de preenchimento de formulário<sup>136</sup> com perguntas padronizadas, será possível obter elementos que subsidiem decisões relacionadas aos eventuais riscos de se prosseguir a política pública da forma como inicialmente pensada, assim como a eventual necessidade de ajustes e correções quando da sua efetiva implantação.

O reforço e modernização da consultoria jurídica atende, portanto, a três propósitos: manter a robustez jurídica das políticas públicas e mitigar os custos oriundos da litigância em massa; responder às mudanças na governança do Executivo e promover ganhos de produtividade; apoiar de maneira mais ativa o processo de (re)formulação de políticas, vistas como essenciais para o desenvolvimento da sociedade e o enfrentamento dos riscos, auxiliando, desse modo, o Centro de Governo por meio da coordenação e implementação das políticas públicas, terceira função do de um CdG para o PNUD.

Interessante notar que a Subconsultoria de União de Gestão Pública (SCGP) é uma típica instituição weberiana, que promove a especialização burocrática com vistas a

---

<sup>136</sup> Ver Anexo II.

assegurar a primazia do interesse público (reduzir práticas clientelistas, aumentar a eficiência), enquanto os novos programas – Assessoramento Personalizado e o Parecer Jurídico Nota 10 – buscam incorporar elementos da advocacia privada – tratamento de autoridades como clientes, atendimento pró-ativo, avaliações periódicas com os clientes –, de modo a assegurar uma consultoria jurídica mais efetiva.

### **5.4.3 O Novo PAC**

Tendo em conta a centralidade do Novo PAC para o fomento de um novo ciclo de desenvolvimento, bem como para a prevenção e mitigação dos riscos globais (vide capítulo 4), a AGU, que tem como missão precípua trazer segurança jurídica para as políticas públicas e garantir a integridade de suas ações, estabeleceu a rede AGU de segurança jurídica e integridade para as ações do novo PAC. Trata-se de iniciativa que replica, de maneira mais estruturada, experiências de acompanhamento dos investimentos das versões anteriores do programa, de modo a garantir uma resposta mais rápida e eficiente às suas demandas.

Por meio da Portaria Normativa AGU nº 108/2023, criamos o comitê estratégico da Rede, que tem a missão de articular e integrar toda a atividade contenciosa e consultiva concernente ao Novo PAC. Esse grupo irá planejar o assessoramento jurídico para cada uma das ações do Novo PAC, o que certamente trará mais previsibilidade, eficiência e segurança. Tendo em conta a prioridade do tema, o comitê será coordenado pelo Advogado-Geral Adjunto, contando também com representantes da Consultoria-Geral da União, da Procuradoria-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal.

A Rede AGU de Segurança Jurídica e Integridade para as ações do PAC atuará em quatro eixos principais. O primeiro refere-se à consultoria. Nesse âmbito, o objetivo é estruturar uma atuação prioritária e de excelência da AGU, a fim de antecipar o enfrentamento de questões jurídicas e subsidiar com qualidade a tomada de decisões na formulação e execução das ações por meio da formulação de manifestações jurídicas e prestação de informações qualificadas. A segunda linha é o assessoramento jurídico personalizado das autoridades que atuam no PAC, conforme explicado na seção acima.

Também haverá a atuação judicial prioritária e estratégica no que diz respeito às demandas que questionem as ações do programa, com plantões judiciais em leilões e licitações estratégicas. Serão cuidadosamente monitoradas as ações judiciais que envolvam os principais projetos, além de priorizados os despachos com magistrados e

sustentações orais junto a tribunais. Por fim, mas não menos importante, considerando a grande relevância e o impacto da atuação do TCU nessas demandas, a AGU articulará uma atuação extrajudicial integrada junto aos membros do Tribunal de Contas da União e dará especial atenção às sustentações orais junto à Corte de Contas.

Com base em subsídios obtidos junto aos diversos ministérios, autarquias e fundações envolvidas, o comitê antecipará riscos e desenvolverá plano de trabalho, reunindo os principais procedimentos a serem adotados e mobilizando as unidades e autoridades competentes. Sabendo que a judicialização é uma das principais travas ao investimento público, a meta será sempre evitar litígios ou solucioná-los com celeridade e eficácia.

Já refletindo as mudanças institucionais promovidas, a Advocacia-Geral da União, por intermédio da SCGP, e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos lançaram o Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação da Administração Pública Federal, que tem como propósito simplificar a elaboração dos documentos de planejamento de contratação pela Administração Pública Federal. Em novembro de 2023, foi lançado Instrumento de Padronização para as Contratações de Obras e Serviços de Engenharia, cartilha elaborada a partir de uma ampla e exitosa parceria técnica e jurídica entre a AGU, o MGI, a CGU, o INSS, o MEC e o FNDE.

Embora tenha sido pensado para atender uma necessidade do Novo PAC, o documento terá enorme contribuição para as demais obras do país. Por meio de maior padronização e previsibilidade, será dado um importante passo na ampliação da segurança jurídica para que sejam realizadas com rapidez e economicidade as obras que o Brasil necessita. O instrumento se constitui também em importante mecanismo de cooperação interfederativa, que auxiliará estados e municípios na contratação de obras e serviços de engenharia.

#### **5.4.4 A Defesa do Clima e do Meio Ambiente**

No início deste terceiro mandato do presidente Lula, uma das principais inovações institucionais da Advocacia-Geral da União foi a criação, junto ao Gabinete do Advogado-Geral da União, da Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente (Pronaclima<sup>137</sup>). Tendo em conta a erosão da governança ambiental ao longo

---

<sup>137</sup> As informações dessa sessão foram, quando não indicadas de outra forma, retiradas por balanço das atividades da Pronaclima em 2023. Versão resumida dos documentos constitui o Anexo III desta tese.

dos últimos seis anos e da centralidade do tema para a agenda governamental conforme apresentado no capítulo 4, bem como a importância de se enfrentar os riscos globais, essa nova estrutura deverá contribuir para estabelecer sinergias na atuação dos diversos órgãos da AGU na pauta ambiental com vistas a aumentar a convergência e consistência jurídica das políticas de desenvolvimento sustentável.

De acordo com o Decreto 11.328, de 2023, são estas as competências da Pronaclima:

Art. 10. À Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente compete:

I - assistir o Advogado-Geral da União na representação e na articulação institucional perante os fóruns e os órgãos e as entidades de defesa do clima e do meio ambiente para a segurança jurídica das políticas e estratégias de desenvolvimento sustentável, de transição ecológica e descarbonização;

II - assistir o Advogado-Geral da União em sua função de mais elevado órgão de assessoramento jurídico do Poder Executivo e do Presidente da República em assuntos climáticos e ambientais, em articulação com os órgãos de direção superior;

III - assistir o Advogado-Geral da União no acompanhamento das demandas judiciais, extrajudiciais e consultivas que tratam da defesa do clima e do meio ambiente, em articulação com os órgãos de direção superior;

IV - elaborar estudos e preparar informações técnicas sobre clima e meio ambiente, por solicitação de autoridades vinculadas à transição ecológica; e

V - propor a uniformização da jurisprudência administrativa para a correta aplicação das leis, para prevenção e solução de controvérsias entre os órgãos jurídicos da administração pública federal, nos assuntos pertinentes à defesa do clima e do meio ambiente.

Uma das primeiras iniciativas da Pronaclima foi mapear os processos da chamada “pauta verde”, ações em curso perante o STF, ajuizadas em face das medidas poluidoras do governo anterior. Como se sabe, o pedido para reconhecer o Estado de Coisas Inconstitucional no meio ambiente foi formulado na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 760, que contou com voto favorável da relatora, Ministra Cármen Lúcia, em abril de 2022. O julgamento foi posteriormente suspenso por pedidos de vista<sup>138</sup>.

Diante das medidas concretas adotadas pelo atual governo para reestruturar a política de meio ambiente, principalmente por meio de decretos e reestruturação dos órgãos de meio ambiente, a AGU e o Ministério do Meio Ambiente requereram a perda total ou parcial do objeto das ações, ou ainda o reconhecimento de que houve mudança significativa na condução das políticas públicas ambientais. Entre as medidas implementadas, cabe destacar o Decreto nº 11.368/2023, que dispõe sobre a governança

---

<sup>138</sup> A este respeito, ver: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/agu-e-mma-pedem-ao-supremo-reconhecimento-de-que-pais-saiu-do-estado-de-coisas-inconstitucional-no-meio-ambiente>. Acesso em: 12 fev. 2024.

do Fundo Amazônia e cria condições para a retomada de seus desembolsos e o Decreto nº 11.369/2023, que revoga o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala. O quadro abaixo, elaborado pela Pronaclima<sup>139</sup>, resume as ações em tela e as medidas implementadas no início do governo Lula:

**Quadro 7 – Ações ambientais: peticionamento em mar/2023**

<i>Ação</i>	<i>Relator</i>	<i>Tema</i>	<i>Fundamento</i>	<i>Pedido</i>
ADO 54	Cármem Lúcia	Desmatamento da Amazônia	Aprimoramento das políticas públicas ambientais – Decreto nº 11.367/2023 – restabelece o PPCDAM – alteração substancial da postura do governo federal em relação ao meio ambiente	Que a alteração administrativa seja considerada no julgamento de mérito – fim do ECI – modulação voto
ADPF 760	Cármem Lúcia	Desmatamento da Amazônia	Aprimoramento das políticas públicas ambientais – Decreto 11.367/2023 – restabelece o PPCDAM – alteração substantiva da postura do governo federal em relação ao meio ambiente	Que a alteração administrativa seja considerada no julgamento de mérito – fim do ECI – modulação voto
ADO 59	Rosa Weber	Fundo Amazônia	Cumprimento da decisão proferida pelo Plenário do STF – Editado o Decreto 11.368/2023, que reedita os colegados responsáveis pelo Fundo Amazônia – retomada da utilização dos recursos do Fundo Amazônia	Cientificar o STF das providências
ADI 7107	André Mendonça	Garimpo na Amazônia – Decreto nº 10.966/2022 e 10.965/2022	Informa a edição do Decreto 11.369/2023, que revoga o Decreto 10.966/2022. Obs.: o Decreto 10.965 não foi revogado	Perda parcial do objeto
ADPF 867	André Mendonça	Incêndios no bioma Pantanal	Informa as medidas até agora implementadas de aprimoramento das políticas públicas ambientais	Que a alteração administrativa seja considerada no julgamento de mérito – fim do ECI

<sup>139</sup> Quando não indicada a fonte, as informações dessa sessão baseiam-se em relatório de atividades de 2023 da Pronaclima, documento não publicado.



ADPF 746	André Mendonça	Incêndios nos biomas Pantanal e Amazônia	Informa as medidas até agora implementadas de aprimoramento das políticas públicas ambientais	Que a alteração administrativa seja considerada no julgamento de mérito – fim do ECI
ADPF 743	André Mendonça	Incêndios e desmatamento nos biomas Pantanal e Amazônia	Informa as medidas até agora implementadas de aprimoramento das políticas públicas ambientais	Que a alteração administrativa seja considerada no julgamento de mérito – fim do ECI
ADPF 981	Gilmar Mendes	Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA)	Edição do Decreto nº 11.349/2023, que altera a estrutura de cargos do MMA e revoga o Decreto 10.455/2020, um dos objetos da ação e impedir a aplicabilidade da PNEA	Perda do objeto
ADPF 592	Luiz Fux	Conciliação ambiental – Decreto nº 9.760/2019	Decreto nº 11.373/2023, que dispõe sobre as infrações administrativas ambientais e altera dispositivos do Decreto impugnado	Perda do objeto
ADPF 755	Luiz Fux	Conciliação ambiental e conversão de multas em serviços	Decreto nº 11.373/2023, que dispõe sobre as infrações administrativas ambientais e altera dispositivos do Decreto impugnado	Perda parcial do objeto

Fonte: Advocacia-Geral da União, Pronaclima (2023)

Legenda: duas ações com perda total do objeto; duas ações com perda parcial do objeto; uma ação que já havia sido julgada e com decisão implementada; cinco ações em que as ações até agora já implementadas significam alteração na postura do governo federal em relação ao clima e meio ambiente – fim do Estado de Coisas Institucional.

Outra importante atuação da Advocacia-Geral da União em temas ambientais foi a manifestação a favor da inconstitucionalidade da lei que alterou os limites da área do Projeto Ferrogrão. A partir de nova análise, a AGU decidiu mudar seu posicionamento sobre a matéria, tendo em conta que, quando da conversão da medida provisória 758/2016 na Lei nº 13.452/2017, a incorporação ao Parque Jamanxim da Área de Proteção Ambiental (APA) do Tapajós, prevista como medida compensatória, foi suprimida do texto legal. Desse modo, de acordo com o novo entendimento adotado pela AGU, a retirada da medida compensatória prevista na MP ocorreu sem a realização de estudos

prévios, pelo ICMBio, que concluíssem pela adequação de tal medida<sup>140</sup>. Atualmente, o caso está em conciliação junto ao Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL/STF).

Talvez a ação de impacto mais estruturante no ano de 2023 tenha sido a alteração, por parte do Ministro da Advocacia-Geral da União, do entendimento firmado durante o Governo Bolsonaro de que a intimação por edital para apresentar alegações finais, no bojo do processo sancionador na área ambiental, seria nula. A alteração do posicionamento foi resultado da atuação conjunta com a Procuradoria-Geral Federal, Subprocuradoria Federal de Cobrança da Procuradoria-Geral Federal e Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente. A aprovação do parecer vinculante do Advogado-Geral na União, em entendimento jurídico a ser seguido por toda administração pública federal, garantiu a validade de 183.000 processos sancionadores que representam um valor total de R\$ 29,1 bilhões. A tese envolvia 84% das autuações do Ibama de 2008 a 2019. Para além das cifras envolvidas, cabe destacar que o parecer preserva a eficácia de toda a legislação ambiental. Em novembro, como resultado da atuação prioritária feita pela AGU, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do RESp nº 2.021.212-PR, acolheu a tese apresentada em nome do Ibama e superou precedentes desfavoráveis<sup>141</sup>.

A AGU também reforçou sua capacidade institucional para promover a recuperação dos danos ambientais, através do ajuizamento de ações civis públicas. Assim, a partir da Portaria Normativa nº 89, de 2023, foi criado o AGU RECUPERA, iniciativa proposta pela Pronaclima que, com a participação da PGU e PGF, logrou reunir grupo de 27 advogados públicos especializados para propor ações de reparação de danos ambientais, além de atuarem prioritariamente na defesa judicial do poder de polícia ambiental.

Ao longo de 2023, as ações ajuizadas pela AGU buscam a recuperação de 41 mil hectares de área de cobertura florestal, bem como condenações no valor global de R\$ 915 milhões. Por meio da Pronaclima, ademais, a AGU passou a integrar os colegiados dos planos de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal e Cerrado, que passaram a contar com a previsão de ajuizamento de ações civis públicas, por parte da AGU, para a reparação do dano ambiental.

---

<sup>140</sup> A este respeito, ver: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-se-manifesta-a-favor-da-inconstitucionalidade-da-lei-que-alterou-limites-da-area-do-projeto-ferrograo>

<sup>141</sup> Em abril de 2024, a Primeira Turma do STJ pacificou tal entendimento.

Em relação à estabilidade do clima, a Pronaclima coordenou as consultorias jurídicas de dez ministérios em revisão de versão do projeto de lei que institui o mercado de carbono no Brasil<sup>142</sup>. O objetivo foi sugerir melhoras no texto, para fortalecer a segurança jurídica do novo instrumento. Além disso, a AGU integra os GT de Implementação do Sistema Brasileiro de comércio de Emissões e GT de atualização da Política Nacional de Mudança do Clima, estabelecidos pelo Comitê Interdisciplinar de Mudanças Climáticas que irão disciplinar o mercado regulado de carbono.

No que se refere ao contencioso, a AGU, a partir da revisão do entendimento do governo anterior que vedava o ajuizamento de ações climáticas, ingressou com ação civil pública que buscou a indenização de R\$ 292 milhões pelos danos climáticos decorrentes do desmatamento. Trata-se de processo contra pecuarista autuado pelo Ibama por ter desmatado 5,6 mil hectares da Floresta Amazônica entre 2003 e 2016.

Além disso, a AGU mapeou as ações climáticas em que a União, órgãos e entidades da Administração Pública figuram como polo passivo. O objetivo é avaliar o posicionamento institucional diante das alterações legislativas e regulamentares levadas a cabo em 2023. Como primeiro resultado desse estudo, foi orquestrado, em parceria com a PGU e a PRU da 3ª Região, acordo para encerrar a ação popular nº 5008035-37.2021.4.03.6100, ajuizada por um grupo de jovens ativistas perante a Justiça Federal em São Paulo (TRF da 3ª Região), contra medida do governo anterior que, na prática reduzia a meta brasileira perante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

Entre as inovações institucionais, cabe destacar parecer jurídico que determinou que autores de infrações ambientais graves podem ser declarados inidôneos e proibidos de contratar com a administração pública<sup>143</sup>. Assinala-se, ademais, que a Portaria Normativa AGU nº 118, de 12 de dezembro de 2023, incluiu a sustentabilidade entre os valores que pautam a Governança da AGU.

Em uma análise necessariamente provisória, pode-se afirmar que a Advocacia-Geral da União alterou rapidamente os parâmetros de sua atuação na seara ambiental, de modo a elevar a sustentabilidade a valor central da estratégia de desenvolvimento brasileiro. A criação da Pronaclima foi essencial para reverter de forma coerente medidas

---

<sup>142</sup> <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-da-mais-seguranca-juridica-a-proposta-que-regula-mercado-de-carbono-no-brasil>

<sup>143</sup> <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/autores-de-infracoes-ambientais-graves-poderao-ser-declarados-inidoneos-e-impedidos-de-contratar-com-a-administracao-publica-define-parecer-da-agu>

do governo anterior, melhorar a articulação jurídica do governo na área e dar consistência jurídica às novas iniciativas. O amadurecimento institucional da nova unidade certamente trará resultados ainda mais produtivos. De acordo com balanço elaborado pela própria área:

os resultados alcançados em 2023 demonstram que a criação de uma unidade de articulação junto ao Gabinete do Advogado-Geral da União, com a missão de zelar pelo meio ambiente de maneira transversal, cumpre, com êxito, o objetivo de criar sinergia entre os órgãos da Administração Pública e da própria estrutura da AGU para concretizar o comando constitucional que incumbe ao Poder Público o dever de assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sadia qualidade de vida.

Há grandes desafios pela frente: reforço das teses em prol do meio ambiente perante os tribunais, em especial STJ e STF; assessoramento jurídico na consolidação do mercado regulado de carbono a ser instituído, além da definição das bases legais para o mercado voluntário, de modo a conferir credibilidade aos créditos gerados no Brasil; adoção de medidas conciliatórias para viabilizar a celebração de acordos nas ações civis públicas, para que tenha início o quanto antes o efetivo plantio de árvores (Pronaclima, 2024)

Em linha com a diversidade de experiências que marcam o pós-NPM, a Pronaclima é uma unidade burocrática que atua para fortalecer a coordenação intergovernamental por meio de arranjos flexíveis. Conforme evidenciado, seu trabalho facilita a relação com o Poder Judiciário em temas ambientais, além de contribuir para a coordenação do desenho e da implementação de políticas, por meio do aconselhamento jurídico. Em suma, a Pronaclima tem sido uma poderosa ferramenta para auxiliar a AGU em seu papel de integrante da unidade jurídica do Centro de Governo, que busca justamente implementar agenda de enfrentamento dos riscos globais e de fomento ao desenvolvimento sustentável. O anexo III deste trabalho reúne o conjunto de ações da Pronaclima aqui apresentados.

#### **5.4.5 Defesa e promoção da democracia**

Como assinalado no capítulo 1, o advento da internet trouxe uma revolução no setor de comunicação que se espalhou para outros campos da vida social, como a economia, a medicina, a política etc. A redução dos custos da informação e a ausência de responsabilização das plataformas digitais por conteúdos postados por terceiros contribuíram para a criação de bolhas de opinião que aumentam a identidade interna em detrimento de uma cultura mais geral e uniforme. No caso brasileiro, poderíamos dizer que o Jornal Nacional perdeu a hegemonia na estruturação da agenda política nacional em detrimento de um ecossistema mais complexo e atomizado. Se a abertura era bem-

vinda, não se esperava que essas bolhas ajudassem a desvirtuar, radicalizar e reestruturar de maneira tão profunda o debate público e os sistemas políticos.

De um lado, os movimentos identitários de tendência esquerdistas lograram organizar-se para avançar suas agendas pautadas em temas como feminismo, direitos LGBTQIA+ e igualdade racial; de outro, líderes populistas radicais têm sido particularmente eficientes na estruturação de novos grupos políticos com chances efetivas de formar coalizões governamentais. Estados Unidos, El Salvador, Brasil, Argentina, Polônia, Hungria, países Baixos e Itália são alguns dos países ocidentais que tiveram ou ainda têm governos autoritários de extrema-direita, enquanto Reino Unido, Espanha, França, Chile, Paraguai, Alemanha e países escandinavos contam com agremiações de extrema-direita fortes, muitas vezes estruturando o debate público e às vezes almejando, de maneira realista, a chegada ao poder.

No Brasil, a reestruturação política foi particularmente visível. Entre 1994 e 2014, o sistema político brasileiro havia sido dominado por forças de centro-esquerda (PT) e centro-direita (PSDB), cujos principais líderes, aliás, tinham laços históricos com a esquerda. A partir de jornadas de junho de 2013, movimentos inicialmente de esquerda passaram a ser pautados progressivamente por pressões conservadoras, o que acabou dando lugar ao surgimento de uma nova direita, articulada sobretudo por meio de plataformas digitais. Em pouco menos de dois anos, o MPL (Movimento Passe Livre, esquerda) foi suplantado nas ruas pelo MBL (Movimento Brasil Livre, direita), em processo que acabou resultando no golpe de 2016 e na eleição de Jair Bolsonaro em 2018.

A crise política teve origem naturalmente em outros fatores, como a instabilidade deliberadamente provocada pela operação Lava Jato, a crise econômica a partir de 2015 e a perda de sustentação parlamentar por parte do governo Dilma Rousseff. Não há dúvidas, de toda forma, de que a articulação e desinformação promovidas por meios digitais desempenharam papel estratégico em todas essas etapas.

As eleições de 2018 foram marcadas por *fake news*, como o “kit gay”, a “mamadeira de piroca” e a suposta camiseta da candidata à vice-presidente, Manuela D’Avila, com os dizeres “Jesus é travesti”. Já ali, o grupo de Jair Bolsonaro havia iniciado os ataques contra as urnas eletrônicas<sup>144</sup>. Ao longo dos quatro anos subsequentes,

---

<sup>144</sup> Um exemplo foi o compartilhamento de vídeos claramente montados com supostas denúncias de fraudes nas urnas eletrônicas. A este respeito, ver: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/07/tse-esta-apurando-denuncia-de-filho-de-bolsonaro-sobre-fraude-em-urna.htm>

verdadeira campanha oficial, utilizando-se amplamente das plataformas digitais, buscou deslegitimar não apenas o processo de votação, como também a própria justiça eleitoral e o Poder Judiciário como um todo.

Naturalmente, não foram mobilizados apenas mecanismos virtuais de pressão. A cada dia a população conhecimento de novos detalhes dessa verdadeira cruzada antidemocrática. As forças governistas de então decidiram empregar todos os recursos à disposição para evitar a projetada derrota. Implementaram políticas monetárias e fiscais de legalidade e sustentabilidade duvidosas para ampliar a base de apoio, como bem ilustra o calote sobre os precatórios discutidos acima ou a concessão acelerada e indiscriminada de empréstimos consignados pela Caixa Econômica Federal. Buscaram tumultuar todo o processo de votação, não apenas por intermédio de campanhas de desinformação, como também pelo emprego de forças policiais com o objetivo de dificultar o voto de eleitores tidos como opositoristas. Em suma, o governo Bolsonaro anterior reeditou práticas de assédio oficial que haviam desaparecido do cenário político brasileiro há décadas.

Diante desse cenário, o Poder Judiciário tomou a dianteira no combate à desinformação e para garantir a integridade do processo eleitoral. Editada dias antes do segundo turno das eleições de 2022, a Resolução 23.714 do Tribunal Superior Eleitoral proibiu a publicação e/ou compartilhamento de fatos reconhecidamente inverídicos que pudessem atingir a integridade do processo eleitoral, tendo estabelecido que o TSE pode determinar às plataformas digitais, sob pena de multa, a remoção imediata de conteúdos falsos, bem como a suspensão temporária de perfis, contas ou canais responsáveis pela difusão desses conteúdos.

O envolvimento do Poder Judiciário na questão da desinformação é mais amplo. O próprio STF já foi chamado a validar a constitucionalidade da Resolução, que havia sido questionada pela PGR. O Relatório *O que é desinformação no judiciário brasileiro? uma análise da jurisprudência dos tribunais superiores sobre as fake news* (BOCAYUVA, M.; FERNANDES, N.; BORGES, G.), pesquisa elaborada pela Associação dos Magistrados Brasileiros em parceria com a Unesco, encontrou que, entre 2019 e setembro de 2022, o Judiciário, em suas diversas instâncias, já havia proferido 2460 decisões e acórdãos sobre a temática.

No Legislativo, a temática também tem sido amadurecida. O PL 2.630/2020, já aprovado no Senado, encontra-se agora em debate na Câmara dos Deputados. No início de 2023, a matéria chegou a estar prestes a ser votada. Contudo, diante da resistência de parlamentares mais conservadores, bem como da forte pressão exercidas pelas *Big Techs*,

que fizeram campanha pública contra a aprovação do PL, sua votação teve de ser retirada de pauta.

Com a vitória eleitoral de Lula, a postura do Executivo diante da desinformação digital alterou-se completamente. Conforme indicado no capítulo 4, o Relatório de Transição já trazia uma seção que falava expressamente na defesa da democracia. Tendo em conta suas atribuições constitucionais, a Advocacia-Geral da União tomou a dianteira no processo, tendo criado, por meio do Decreto 11.328, de 1º. de janeiro de 2023, a Procuradoria Nacional de Defesa da Democracia (PNDD).

De acordo com seu Art. 47, suas competências são as seguintes:

Art. 47. À Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia compete:  
I - representar a União, judicial e extrajudicialmente, em demandas e procedimentos para defesa da integridade da ação pública e da preservação da legitimação dos Poderes e de seus membros para exercício de suas funções constitucionais;

II - representar a União, judicial e extrajudicialmente, em demandas e procedimentos para resposta e enfrentamento à desinformação sobre políticas públicas;

III - promover articulação interinstitucional para compartilhamento de informações, formulação, aperfeiçoamento e ação integrada para a sua atuação;

IV - propor a celebração de acordos e compromissos internacionais para compartilhamento de informações, criação e aperfeiçoamento de mecanismos necessários à sua atuação;

V - planejar, coordenar e supervisionar a atuação dos órgãos da Procuradoria-Geral da União:

a) nas atividades relativas à representação e à defesa judicial de agentes públicos de competência da Procuradoria-Geral da União; e

b) nas atividades relativas à representação e à defesa judicial da União em matéria eleitoral;

VI - exercer a representação e a defesa judicial da União nas causas de competência da Advocacia-Geral da União junto ao Superior Tribunal de Justiça, ao Tribunal Superior do Trabalho, ao Tribunal Superior Eleitoral, ao Superior Tribunal Militar e à Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, em matéria eleitoral; e

VII - analisar, no âmbito da Procuradoria-Geral da União:

a) os pedidos de representação judicial de agentes públicos; e

b) as medidas relacionadas com a defesa de prerrogativas de membros.

Embora a AGU já detivesse competência para a defesa da Constituição, das leis, do patrimônio público, das políticas públicas e das instituições democráticas, o estabelecimento da PNDD efetivamente marcou uma relevante inovação institucional, por tratar-se de um novo órgão com expertise e capacitação específica para o enfrentamento das ameaças autoritárias, indicando a prioridade que o tema adquiriu. Saudada pelas forças democráticas, a criação da PNDD foi logo criticada por parlamentares da oposição. De acordo com o Portal 360<sup>145</sup>, o deputado Kim Kataguiri

---

<sup>145</sup> Ver: <https://www.poder360.com.br/midia/orgao-anti-fake-news-da-agu-e-ministerio-da-verdade-diz-oposicao/> Acesso em: 8 fev. 2023

(União Brasil-SP) publicou em seu Twitter: “Alguém duvida que isso só vai servir de patrulha do pensamento e censura?”, tendo também publicado foto com os dizeres “Lula quer criar Ministério da Verdade”.

A mídia comercial, um dos principais alvos do bolsonarismo, não só deu amplo espaço a essas críticas, como passou a criticar a PNDD. Ao tratar da nova unidade da AGU, o Portal UOL publicou matéria<sup>146</sup> com o título *Gestão Lula cria órgãos para combater a desinformação e acende alerta para as arbitrariedades*. Matéria da revista Veja, por sua vez, estampava como título *Ministério da Verdade: o desafio do governo em regular a desinformação* e criticava que, “em meio a problemas econômicos e sociais urgentes, governo foca em criar algum tipo de mecanismo capaz de identificar e apagar conteúdos supostamente falsos”<sup>147</sup>.

As resistências manifestadas levaram o governo a comprometer-se com a convocação de uma consulta pública sobre regulamentação, via Portaria, do funcionamento da nova unidade. A tentativa de golpe de 8 de janeiro de 2023 logo daria razão àqueles que indicavam a preocupação com ameaças autoritárias, arrefecendo as duras críticas iniciais à PNDD. De todo modo, estava instalado o debate sobre a competência e legalidade da AGU para combater a desinformação.

#### **5.4.5.1 A Advocacia-Geral da União e a Defesa da Democracia**

Como indica Fernandes (2021, p. 136), a Constituição de 1988 adotou expressamente o conceito de democracia defensiva, sobretudo em seu art. 17:

pela simples leitura do caput do art. 17 da CRFB, percebe-se que a criação de partidos políticos depende da observância da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana. Dessa forma, pode-se afirmar que partidos políticos que não se coadunem com os ideais democráticos, pluripartidários e de respeito aos direitos humanos não devem obter registro, por serem contrários à Constituição. Ora, a negativa de criação de partidos políticos – ou a sua cassação – em virtude de seu caráter antidemocrático é justamente a base teórica da democracia militante desenvolvida por Loewenstein, razão pela qual se pode afirmar que o sistema constitucional brasileiro expressamente albergou essa teoria.

A Carta Magna não para por aí. Em artigo, Roman, Almeida e Messias (2023) assinalam que a defesa da democracia também aparece em outros trechos da Carta Magna,

---

<sup>146</sup> Ver: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2023/01/04/gestao-lula-cria-orgaos-contrad-desinformacao-e-acende-alerta-para-arbitrariedades.htm> Acesso em: 11 jan. 2023

<sup>147</sup> Ver: <https://veja.abril.com.br/politica/ministerio-da-verdade-o-desafio-do-governo-em-regular-a-desinformacao>. Acesso em: 29 jan. 2023



como entre os direitos e garantias individuais e coletivas, ao se estabelecer que “constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado democrático” (art. 5º, inciso XLIV) e um pouco adiante, quando se menciona a competência comum dos entes federais para zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas (art. 23, inciso I).

Mas qual a democracia a ser defendida? Em nossa avaliação, trata-se da

democracia em seus sentidos substancial e formal, direta ou representativa, bem como as instituições por meio das quais se exerce a liberdade, como o voto secreto, a representatividade dos eleitos pelo modelo democrático de voto livre e direto, a separação de poderes, entre outros (Roman; Almeida; Messias, 2023, p. 3).

Ao contrário do Ministério Público (art. 127) e da Defensoria Pública da União (art. 134), não há, porém, referência explícita à defesa da democracia por parte da AGU na Constituição Federal. Isto, contudo, não significa que a instituição possa manter-se indiferente quanto a ameaças autoritárias (Roman; Almeida; Messias, 2023). Em primeiro lugar, porque a AGU deve fazer a defesa judicial e extrajudicial dos poderes constituídos e de seus membros. Ademais, como mencionado (art. 23, inciso I), todos os entes federativos, em competência material comum, devem zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas. Por fim, como instrumento essencial à realização da justiça, a Advocacia-Geral da União só pode atuar para promover a defesa da democracia, nunca para ameaçá-la ou constrangê-la (Roman; Almeida; Messias; 2023).

Vale assinalar, portanto, que a AGU já tinha competência e promovia a defesa da democracia. O Decreto nº 11.328, de 2023, não estabeleceu novas competências para a instituição, apenas redistribuiu atribuições e criou uma unidade especializada, que se ocupará de temática que ganhou maior relevância nos últimos anos. Forte indicativo nesse sentido é que, quando sobreveio o 8 de janeiro, o novo decreto de estrutura ainda não estava em vigor (só entraria em vigor em 24 de janeiro), e a AGU atuou sem hesitação para debelar a tentativa de golpe, e, posteriormente, para responsabilizar civilmente os responsáveis.

Ainda no dia 8 de janeiro de 2023, a AGU, em petição, solicitou: a desocupação imediata de todos os prédios públicos; a manutenção da guarda e segurança da Praça dos Três Poderes; a prisão em flagrante de todos os envolvidos na invasão de prédios públicos; a determinação às plataformas digitais que removessem e desmonetizassem as publicações que incitavam o golpe, bem como que guardassem os registros dessas publicações; a determinação às empresas de telecomunicações para que armazenassem os

dados de geolocalização dos envolvidos; e determinação à Agência Nacional de Transportes Terrestre para que mantivesse os registros de todos os veículos que ingressaram no Distrito Federal. No dia 10 de janeiro, também perante o STF, e tendo em conta atos convocados para o dia 11, foi requerida que as forças de segurança pública rechaçassem qualquer interdição de vias urbanas ou rodoviárias (Roman, Almeida, Messias, 2023).

A partir do dia 12 de janeiro de 2023, a AGU ingressou com uma série de ações judiciais para obter a condenação dos responsáveis por financiar ou por depredar os prédios da Praça dos Três Poderes. No âmbito dessas ações, foi obtido bloqueio de até R\$ 26,2 milhões em bens de mais de 200 indivíduos, três empresas e ainda um sindicato. Cabe ressaltar, ainda, que, em uma das ações, foi cobrada a quantia de R\$ 100 milhões em danos morais coletivos em razão do ataque a valores jurídicos do Estado Democrático de Direito (AGU, 2023, p. 4).

#### **5.4.5.2 O processo de estruturação da Procuradoria Nacional de Defesa da Democracia**

Se a defesa do Estado democrático de direito, das instituições e dos poderes da República já gerava críticas, o enfrentamento da desinformação sobre políticas públicas trouxe reações ainda mais fortes. Os opositores da PNDD enxergavam na nova unidade uma vontade do novo governo de definir os critérios de verdade. Argumentava-se, ademais, que o ordenamento jurídico brasileiro não acolhia a noção de desinformação, que poderia ser sempre manipulada para perseguir críticos e opositores. Mesmo pessoas próximas ao governo temiam que a PNDD, com o passar do tempo, pudesse servir a propósitos autoritários. A alcunha de Ministério da Verdade, como visto, foi empregada tanto pela mídia comercial, como pelas redes sociais.

Logo, demonstrou-se que a PNDD não pretendia ter o monopólio da verdade ou mesmo a prerrogativa de definir sozinha o que, no caso concreto, era desinformação. Também houve um esforço para esclarecer que a liberdade de expressão, direito fundamental, não é ilimitada, estando, no caso concreto, sempre sujeita à ponderação com outros direitos fundamentais. Disseminar, intencionalmente, informações inverídicas, que possam trazer riscos sistêmicos, como por exemplo a saúde da população, não se enquadra como liberdade de expressão:

quando não, imagine-se associar efeitos adversos sabidamente inexistentes a determinada política pública de vacinação, minando os esforços de ampla

imunização pretendida como política pública necessária ao bem da comunidade. Releva-se óbvio que não se trata de livre manifestar ou de livre pensar (Roman, Almeida, Messias, 2023, p. 6).

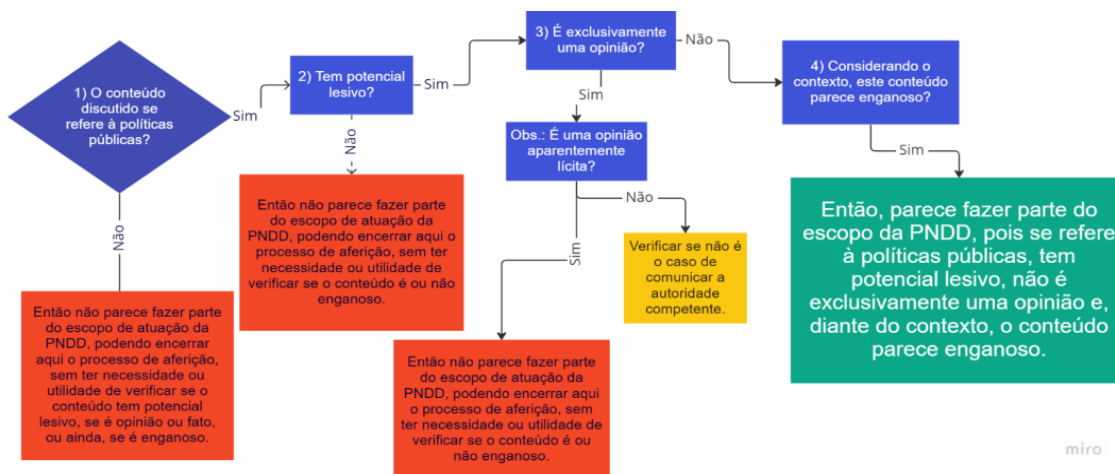
Nesse esforço de conscientização, destacou-se também que o conceito de desinformação já estava sendo estabelecido por organizações internacionais, outros países e pelo próprio judiciário brasileiro. Seria, portanto, muito difícil confundir a crítica com a mentira deliberada com vistas à obtenção de ganhos políticos ou econômicos. Como assinalamos anteriormente, não haveria:

risco, portanto, de confundir crítica, ainda que ácida, ou mesmo informação incorreta, errônea, mas transmitida de boa-fé, com desinformação. É que na desinformação se somam os elementos do *i*) erro, *ii*) da ciência do erro e, por isso, *iii*) da má-fé ou da busca de ganho pessoal. Assim, quando envolvidas políticas públicas, o prejuízo à coisa pública é inegável, fato já suficiente para justificar a atuação da advocacia pública (Roman; Almeida; Messias; 2023, p. 8).

De todo modo, algumas preocupações e precauções expressas no debate público também eram compartilhadas pela AGU. Diante de tema tão novo, polêmico e desafiador, fazia-se necessário mobilizar os subsídios que poderiam ser aportados pela sociedade civil. Decidiu-se, por meio da Portaria Normativa AGU nº 82, de 20 de janeiro de 2023, estabelecer Grupo de Trabalho para auxiliar na elaboração da minuta de regulamentação das atividades da PNDD, texto que posteriormente seria submetido à consulta pública. Após anos de desestruturação dos mecanismos de participação social, a sociedade civil era novamente convidada para, de maneira pioneira, participar do processo de regulamentação de uma unidade da AGU, instituição normalmente avessa ao diálogo social (PNDD, 2024).

No GT, que foi composto por um grupo heterogêneo de participantes, foram estabelecidos três eixos temáticos, conforme a especialidade de seus integrantes e as competências da PNDD, a saber: *a*) Democracia, Integridade da Ação Pública e Legitimação dos Poderes; *b*) Democracia e Representação de Agentes Públicos; e *c*) Democracia, Desinformação e Políticas Públicas. Cabe mencionar que o GT teve função essencial na definição de vários aspectos da regulamentação da PNDD, entre eles, a metodologia de análise das demandas de atuação, conforme figura abaixo (PNDD, 2024, p. 4):

**Figura 9** – Metodologia estilizada para análise de demandas



Fonte: Elaboração própria

O teste proposto acima estabelece quatro critérios objetivos para a atuação:

- (1) o conteúdo discutido se refere às políticas públicas?**
- (2) existe potencial lesivo?**
- (3) o conteúdo é exclusivamente uma opinião lícita?**
- (4) diante do contexto apresentado o conteúdo parece ser enganoso?**

Fonte: PNDD (2024). Elaboração própria.

Após ciclo de debates no âmbito do GT, as contribuições foram sistematizadas, de modo a permitir a elaboração de minuta de nova portaria, submetida à consulta pública entre 14 de abril de 2023 e 23 de abril de 2023. Os subsídios obtidos, nessa etapa, foram objeto de cuidadosa análise, com justificativa formal de inclusão ou rejeição das contribuições. Em maio, publicou-se a Portaria Normativa PGU/AGU nº 16/2023 com a regulamentação da PNDD.

De acordo com a mencionada Portaria, a PNDD foi “investida da competência para representar a União, tanto judicial quanto extrajudicialmente, em casos que envolvam a defesa da integridade da ação pública e a preservação da legitimidade dos Poderes para o exercício de suas funções constitucionais” (art. 3º). Se suas responsabilidades são amplas, as diretrizes de atuação, definidas no art. 2º, apontam para uma “atuação restrita aos casos de comprovado interesse público da União” (art. 2º, inc. I), trabalhando de maneira “responsável e evitando demandas temerárias e desproporcionais” (art. 2º, inc. IV). Há ainda uma patente preocupação de promover “a revisão periódica dos planos e ações” (art. 2º, inc. VIII), “criar mecanismo que viabilizem a participação plural da sociedade” (art. 1º, Inc. VII), “articular-se com os demais órgãos do Poder Público” (art. 1º, inc. V), além de publicar informações sobre sua atuação (art. 2º, inc. V). Ao menos no plano regulatório, competências tão amplas e sensíveis estão contidas por comandos de moderação:

dentro das diretrizes de atuação responsável e autocontenção, o Art. 7º da Portaria determina que requisitos de admissibilidade para requerimento e atuação da PNDD:

I - a indicação do interesse da União; e

II - a comprovação de dano efetivo ou de indícios de potencialidade de dano.

Sem prejuízo do disposto nos incisos I e II do caput, será exigido para os casos de desinformação a demonstração de que seu conteúdo é intencionalmente disseminado e com o objetivo de causar prejuízo ou obter vantagem indevida, bem como quando envolver política pública, a indicação do impacto negativo, ou, quando envolver agente público, a demonstração do impacto na legitimação da função pública (PNDD, 2024, p. 7).

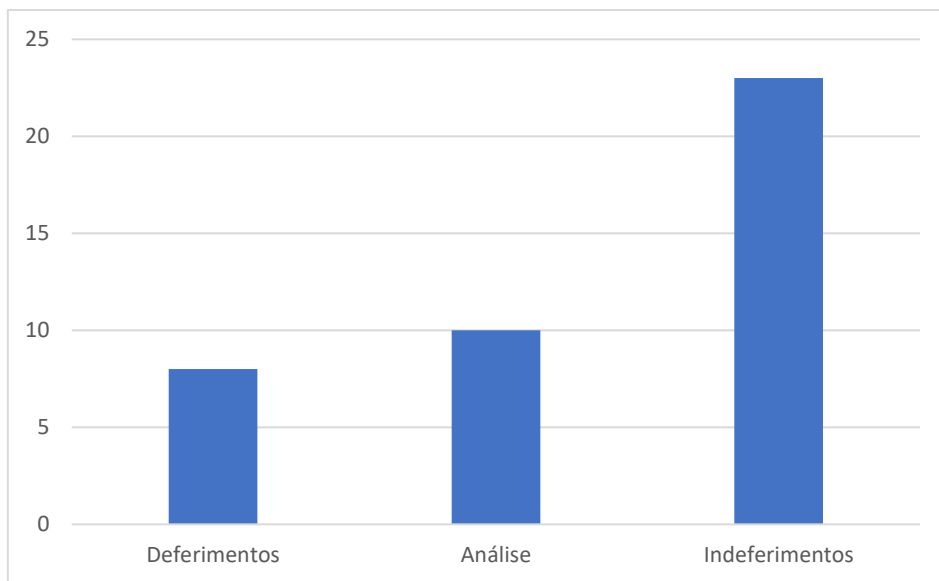
### 5.4.5.3 As atividades da PNDD em 2023

Vale analisar o trabalho finalístico da PNDD ao longo de 2023, ano de estruturação e desenvolvimento de suas atividades. É preciso verificar se, de um lado, a nova unidade logrou resultados positivos no combate à desinformação e, de outro lado, se não houve atuação demasiadamente ampla, de modo a colocar em risco a liberdade de expressão.

Para este estudo, cabe esclarecer, em primeiro lugar, que a PNDD só age após provocação. De acordo com o art. 10 da Portaria Normativa PGU/AGU nº 16/2023, “o pedido de atuação da Coordenação-Geral de Defesa da Democracia será formalizado mediante requerimento” e sua admissibilidade será avaliada a partir da constatação de interesse da União e da existência de dano ou da potencialidade de dano (art. 11).

Para os casos de desinformação, faz-se necessária a demonstração de que seu conteúdo seja intencionalmente disseminado e com o objetivo de causar prejuízo ou obter vantagem indevida. Quando a desinformação envolver agente público, não se considera potencialmente danosa a desinformação que não seja passível de amplo alcance ou repercussão. Por fim, a atuação judicial depende ainda de demonstração de que, uma vez notificado, veículo de mídia, plataforma digital, ou outro meio não atendeu a pedido de correção, esclarecimento etc. A PNDD divulgou, em agosto de 2023, balanço dos requerimentos recebidos. A unidade havia recebido, até então, 41 pedidos, tendo negado 23 e deferido 8. Mantinha sob análise ainda 10 requerimentos (Machado, 2023). Esses números sugerem que a PNDD havia se estabelecido como uma unidade relevante, bem como estava atuando com a devida diligência nos casos que chegavam a seu conhecimento.

**Gráfico 9** – Requerimentos à PNDD até agosto de 2023



Fonte: PNDD, 2024. Elaboração própria

Já em dezembro de 2023, de acordo com dados da própria PNDD (2024, p. 8), a unidade registrou 18 atuações individuais, a saber:

1 orientação judicial (orientação processual, interna, no âmbito de atuação da PGU); 3 notificações extrajudiciais para direito de resposta (2 aceitas e 1 negada); 5 notificações para remoção de conteúdo (4 aceitas e 1 negada); e 9 ações judiciais (2 tutelas de urgência deferidas; 2 tutelas de urgência indeferidas; 5 ainda não apreciadas ou sem pedido de tutela de urgência/processo em trâmite)<sup>148</sup>.

A orientação judicial em questão estabeleceu diretrizes para a atuação da PNDD em casos judiciais que contestam as conclusões da Comissão Nacional da Verdade. Tais processos buscam, essencialmente, obrigar a União a remover referências à participação direta ou indireta de ex-militares em atos de tortura, que resultaram em graves violações de direitos humanos durante o regime militar. Apesar dessas ações não serem frequentes, o documento destaca a importância de um acompanhamento especial por parte dos Advogados da União (PNDD, 2024, p 9)

Do ponto de vista temático, percebe-se que a deslegitimação da função pública e dos Poderes da República figuraram em 7 de suas 18 atuações. Foram vítimas dessas estratégias o Presidente da República, Ministros do STF, Ministros de Estado e o Comandante do Exército. Em um desses casos, a PNDD pleiteia compensação por danos morais coletivos (R\$ 15 milhões) dos réus, já condenados criminalmente, pela tentativa de causar explosão perto do Aeroporto Juscelino Kubischek, em dezembro de 2022, com o objetivo de provocar comoção social, causando eventualmente uma intervenção militar.

<sup>148</sup> No anexo I, há um quadro que contém resumo das atuações da PNDD.

Nas outras 11 atuações, a PNDD buscou proteger políticas públicas, seja a Comissão da Verdade (no caso da orientação judicial mencionada acima), a política de imunização nacional (três casos), ação do Ministério Público do Trabalho (um caso) e do Ministério da Previdência Social (um caso), a segurança do sistema financeiro e da economia (dois casos), os direitos das pessoas LGBTQIA+ (um caso), a Lei Paulo Gustavo (um caso) e segurança de represas no Rio Grande do Sul (um caso).

Percebe-se, por fim, um importante grau de sucesso. Com 12 pedidos já analisados até o momento (judicial ou extrajudicialmente<sup>149</sup>), com pedidos atendidos em oito deles, ou seja, taxa de sucesso de 75%.

#### **5.4.5.4 A PNDD e a criação de novas capacidades institucionais**

O estabelecimento de uma nova unidade traz desafios em termos de gestão, a exemplo: alocação de pessoal, treinamento e desenvolvimento de novos métodos de trabalho. Como assinalamos, diante do recrudescimento de ameaças autoritárias, a PNDD surgiu para trazer eficiência e efetividade para um problema cada vez mais desafiador. A novidade e tecnicidade do tema têm exigido contribuições externas, seja da sociedade civil, outros órgãos públicos ou cooperação técnica.

Como assinalado, a própria metodologia de análise das demandas para a atuação da PNDD surgiu a partir do diálogo com a sociedade civil. Cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento tem sido, por sua vez, essencial para transferir conhecimentos sobre a desinformação em ambiente digital, bem como desenvolver metodologias para estimar o dano específico de determinada estratégia de desinformação.

---

<sup>149</sup> Seria mais apropriado falar em etapa pré-judicial. Conforme a PNDD “Antes de analisarmos as atuações da PNDD no âmbito “extrajudicial”, é preciso, preliminarmente, esclarecer esse âmbito de atuação, e sua permanência na esfera de atuação da PGU, embora a defesa extrajudicial da União fique, como regra geral, a cargo da CGU. As expressões “atuação extrajudicial” e “pré-processual” referem-se a atividades realizadas fora do âmbito do processo judicial formal. Embora esses termos possam ser usados de maneira intercambiável em alguns contextos, há nuances que os distinguem [...]. A atuação extrajudicial refere-se às atividades que ocorrem e se encerram fora do sistema judicial formal, ou seja, sem a necessidade de um processo judicial, tais como negociações, conciliação, atuação no âmbito do TCU e outras formas de resolução que não envolvem diretamente a intervenção de um tribunal. Em resumo, a solução do conflito ocorre e se encerra, de ponta a ponta, sem interveniência do poder judiciário, como por exemplo, uma tomada especial de contas. Já a atuação pré-processual refere-se às etapas que ocorrem antes do início formal de um potencial processo judicial. Envolve ações preliminares necessárias, do ponto de vista formal (como no direito de resposta) ou estratégico (como optar por uma notificação extrajudicial antes de judicializar a questão), que podem influenciar ou determinar se uma disputa será levada ao poder judiciário. Aqui a judicialização da demanda é potencial, daí sua permanência no âmbito da PGU”.

Como se sabe, a pandemia da Covid-19 gerou uma Infodemia<sup>150</sup> no campo da Saúde Pública, em especial, na política pública de vacinação. Foi nesse contexto que a desinformação associada ao uso terapêutico do dióxido de cloro foi analisada pela Consultoria do PNUD contratada pela AGU (Nogueira, 2024). A análise revelou um ecossistema de desinformação que contribui para a atual Infodemia anti-vacina. Em vários perfis e grupos, o uso do dióxido de cloro está associado ao tratamento precoce da Covid-19, bem como a uma suposta desintoxicação vacinal. O relatório mostra ainda que uma das principais defensoras do uso do dióxido de cloro tornou-se, em 2021, Coordenadora Nacional de Práticas Integrativas e Complementares no Ministério da Saúde. O Ministério da Saúde manteve sua posição contrária ao uso do dióxido de cloro, mas a manutenção de profissional defensor do dióxido de cloro em cargo de chefia enfraqueceu naquele período a integridade da política pública.

A Consultoria PNUD está ajudando a PNDD também a desenvolver metodologia para estimar o dano comunicacional causado por conteúdos desinformativos. Em recente estudo, consultora contratada estabeleceu as balizas para metodologia de se aferir o dano comunicacional. Parte-se do princípio de que o conteúdo desinformativo gera impacto, que, por sua vez, causa dano, sendo o dano comunicacional uma de suas dimensões. Nesse sentido, o alcance de uma desinformação está associado à quantidade de pessoas que tiveram acesso ao conteúdo.

Será possível aferir quanto custou à Administração Pública alcançar as pessoas (Alcance) com uma informação de utilidade pública e reforçar esta mensagem (Frequência), totalizando um volume de visualizações (Impressões). Nesse sentido, as informações sobre alcance são aferidas pela unidade que compõe o veículo ou plataforma: perfil no caso do TikTok, Meta e X (antigo Twitter); conta no WhatsApp e Telegram; espectador no caso da TV; ouvinte se for na rádio. No caso das plataformas digitais é possível conhecer com precisão o número de impressões de uma publicação, correspondendo ao número de vezes que foi visualizada. A partir da divisão das impressões pelo alcance é possível saber a frequência média que um indivíduo foi exposto ao conteúdo (Nogueira, 2024, np).

Desse modo, seria possível estimar o custo para a política de comunicação, indicando que o alcance deve ser dividido pelo valor usualmente gasto para contratar da plataforma a exposição da mensagem. A aferição depende, contudo, da infovigilância, estratégia que deve ser adotada para o enfrentamento da Infodemia. Para garantir a integridade da circulação da informação de utilidade pública, seria importante reforçar as

---

<sup>150</sup> Infodemia pode ser entendida como “volume excessivo de informações, muitas delas imprecisas ou falsas (desinformação), sobre determinado assunto (como a pandemia, por exemplo), que se multiplicam e se propagam de forma rápida e incontrolável, o que dificulta o acesso a orientações e fontes confiáveis, causando confusão, desorientação e inúmeros prejuízos à vida das pessoas” (Nogueira, 2024).



unidades de infovigilância com o objetivo de verificar e estimar o dano comunicacional. Cabe ressaltar que, de acordo com Nogueira (2024), a Secom e o Ministério da Saúde possuem alguns serviços de análise de redes e infovigilância das políticas públicas, dentre eles, a Palver e a colaboração de outros como o Labic (Laboratório de Internet e Ciência e Dados) da UFES.

Trata-se, naturalmente, da metodologia de cálculo de um dos aspectos do dano, o dano comunicacional. Muitas vezes, o impacto pode gerar, além do dano comunicacional, o dano à saúde ao levar o indivíduo a fazer uso de produtos nocivos, evitar tratamentos adequados e adotar comportamentos arriscados. Nesses casos, seria necessário avançar na estimativa do dano causado pela desinformação em seus aspectos orçamentários (gastos com saúde) e previdenciários (licença ou pensão).

De certo, a profissionalização e especialização da PNDD demandarão a ampliação de seus quadros e criação de novos saberes e capacidades. A PNDD, a propósito, é uma unidade burocrática tradicional, formada por servidores públicos concursados, mas que, assim como no caso da Pronaclima, trabalha em diálogo constante com a sociedade civil e busca ampliar o diálogo intergovernamental. É, de todo modo, relevante notar que a PNDD, com apenas um ano de sua criação, estabeleceu-se como instituição relevante no combate às estratégias de desinformação e deslegitimação dos Poderes da República. Sem minar ou mesmo fragilizar a liberdade de expressão, a atuação da PNDD parece ter ampliado o custo das estratégias de desinformação. Conforme avaliação da própria unidade:

como garantir que a resposta da Procuradoria não restrinja indevidamente a Liberdade de expressão? Como garantir que a atuação da PNDD não sofra interferências de modo a afastar-se de sua normatividade e objetivo institucional? A estrita observância aos termos da Portaria Normativa PGU/AGU nº 16/2023, o controle social e cobertura da imprensa profissional têm sido garantidores que a PNDD não se desvie do seu objetivo institucional [...] Em última análise, a eficácia da Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia dependerá de uma implementação cuidadosa e de uma constante avaliação crítica de suas atividades (PNDD, 2024, p.23).

#### **5.4.5.5 A promoção da democracia em tempos de crise: Observatório da Democracia**

Não se pretende sustentar que a defesa da democracia por vias pré-judiciais e judiciais seja suficiente para assegurar seu fortalecimento e aprofundamento. A crise da democracia é global; seu enfrentamento demanda compreensão holística de seus aspectos econômicos, políticos e culturais. A crise da democracia parece estar associada à

desregulamentação econômica, a redução dos direitos trabalhistas, ao enfraquecimento dos sindicatos, juntamente à revolução comunicacional, que atuaram como fatores impulsionadores dos partidos de extrema-direita no período recente. Ao analisarem a ascensão direitista na Europa entre 2005 e 2020, Danieli, Gidron, Kikuchi e Levy compartilham conclusões semelhantes:

we find that shifts in party positions and changes in voter attributes do not play a major role in the recent success of populist radical right parties. Instead, the primary driver behind their electoral success lies in voters' changing priorities. Particularly, voters are less likely to decide which party to support based on parties' economic positions. Rather, voters — mainly older, nonunionized, low-educated men — increasingly prioritize nativist cultural positions. This allows populist radical right parties to tap into a preexisting reservoir of culturally conservative voters (Danieli; Gidron; Kikuchi; Levy, 2004).

Com o objetivo de criar um ambiente de debate sobre a democracia e sua crise atual, foi estruturado, no âmbito da Escola Superior da Advocacia-Geral da União, em setembro de 2023, o Observatório da Democracia. Presidido pelo ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal e atual Ministro da Justiça, Ricardo Lewandowski, a nova estrutura é integrada ainda por oito conselheiros<sup>151</sup>. A pretensão é a de que o Observatório se estabeleça “como um centro de reflexões e estudos, onde poderão ser discutidos temas atuais, experiências internacionais, além de produzidos relatórios e publicações acadêmicas voltadas a fortalecer a integração entre os Poderes da República e o equilíbrio institucional – material que poderá servir como paradigma para atuação no fortalecimento da democracia brasileira” (Observatório da democracia, 2024)<sup>152</sup>.

Suas atividades ainda estão sendo estruturadas; contudo, pretende-se que o Observatório enriqueça o ecossistema de organismos e políticas públicas de defesa e promoção da democracia.

#### **5.4.5.6 O diálogo e a inclusão como práticas democráticas**

A democracia demanda competição, exposição de conflitos, oposição, crítica e independência. Para que opere de maneira funcional, não se degenere para a tirania ou demagogia, é preciso também diálogo, respeito às minorias e cooperação entre governo e oposição, entre os Poderes da República e entre os entes federativos. É por isso que a Carta Magna, em seu art. 2º, menciona não só a independência, mas a harmonia entre os

---

<sup>151</sup> Os conselheiros são: Djalmila Ribeiro, Katia Abreu, Georghio Tomelin, Paulo Ceo, Martonio Lima, Mauro Menezes, Paula Weiss e João Carlos Souto

<sup>152</sup> A este respeito, ver: Disponível em: [https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos1/observatorio\\_da\\_democracia/sobre](https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos1/observatorio_da_democracia/sobre): Acesso em: 12 jan. 2024.

Poderes: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

O populismo autoritário tende, contudo, a criar sucessivas crises institucionais. O constante enfrentamento com o Congresso Nacional, a mídia e o judiciário fazem parte do arsenal clássico de lideranças carismáticas e autoritárias. As crises eclodem frequentemente por razões artificiais, uma vez que ajudam a manter a base de apoiadores energizada. Observamos com clareza este processo no Brasil ao longo dos últimos anos.

O presidente Lula interrompeu tal dinâmica. Busca-se, desde 2023, encontrar acordo entre os diferentes, valoriza-se a atividade política. Lula priorizou o diálogo à bravata, e ao invés de falsas polêmicas, estabeleceu relação harmônica com os outros poderes. A Advocacia-Geral da União tem desempenhado papel vital no fortalecimento desse diálogo entre os poderes e os entes federativos. O diálogo mais fluído entre os poderes, a elaboração de políticas robustas e o retorno da participação social nos processos decisórios têm, de fato, contribuído para a elaboração e implementação de políticas públicas. Como resultado desse esforço, verificou-se, no primeiro semestre de 2023, queda expressiva da litigiosidade no STF:

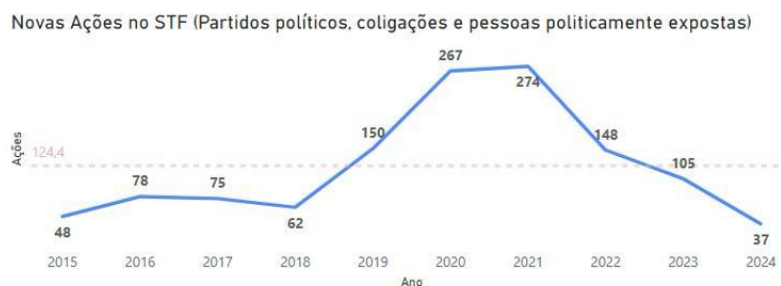
dados do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens) mostram que, nos seis primeiros meses desses últimos quatro anos, foram ajuizadas na Suprema Corte os seguintes quantitativos de ações de controle concentrado: 72 (2019); 144 (2020); 105 (2021); e 89 (2022). Tais números, como se observa, revelam alto nível de litigiosidade em reação a medidas tomadas pelo governo anterior. Por outro lado, novas informações extraídas do Sapiens, relativas ao primeiro semestre de 2023, mostraram expressiva redução das ações de controle concentrado na comparação com os primeiros semestres do quadriênio anterior. Neste ano, em igual período, foram propostas ao STF apenas 46 demandas dessa natureza [...] A diminuição dos questionamentos no STF não ocorre por acaso. Decorre de um claro movimento de distintos setores governamentais que, cumprindo diretriz do presidente da República, trabalharam para a retomada da normalidade democrática e, com isso, contribuíram para o distensionamento da relação do Executivo com os outros Poderes e com os demais entes federativos. Além disso, pode ser atribuída ao retorno da efetiva participação da sociedade na formulação e no acompanhamento das políticas públicas (Messias, 2023, online)<sup>153</sup>.

Conforme a figura abaixo, a tendência à menor judicialização na Suprema Corte tem continuado:

**Figura 10** – Evolução das ações de controle concentrado no STF

---

<sup>153</sup> <https://www.conjur.com.br/2023-ago-01/jorge-messias-reducao-litigiosidade-supremo/>



	<b>Período 1</b> 01.01.2019 a 31.12.2022	<b>Período 2</b> 01.01.2023 a 24.04.2024
Novas Ações STF	832	142
Dias úteis	1.012	330
Novas Ações por Dia útil	0,8	0,4

Fonte: AGU/SGE (2024)

A busca por diálogo e consenso também se deu no âmbito interfederativo. Em colaboração com o Poder Judiciário, foi possível celebrar uma série de acordos com outros entes federativos, que resolveram litígios complexos, alguns deles com décadas de duração. Citamos, nesse sentido:

- os acordos celebrados no âmbito da ADI 7191 e da ADPF 983, em que se discutiam alterações na legislação do ICMS promovidas pelas leis complementares 192/2022 e 194/2022.
- A instalação de mesa de negociação com vistas à celebração de acordos nas demandas que envolvem o pagamento a 10 estados de valores do FUNDEF. Tais processos, cabe lembrar, tramitavam há mais de 20 anos perante o poder judiciário e deverão representar o repasse de R\$ 9 bilhões, no total<sup>154</sup>.
- O acordo na Ação Cível Originária 3568, estabelecendo a cooperação mútua entre a União e o estado de Pernambuco para a gestão integrada do arquipélago de Fernando de Noronha<sup>155</sup>.

<sup>154</sup> Já foram assinados acordos com o Rio Grande do Norte, Ceará, Maranhão e Alagoas. Ver a respeito, <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-ministerio-da-educacao-e-alagoas-celebram-acordo-para-repasse-de-r-303-milhoes-a-educacao-do-estado>. Acesso em: 19 fev. 2024.

<sup>155</sup> Ver a respeito, <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=504464&ori=1>. Acesso em: 19 fev. 2024.

- O acordo com o Estado do Ceará para a gestão ambiental integrada e atividades de desenvolvimento sustentável em relação à região do Parque Nacional de Jericoacoara<sup>156</sup>.
- O acordo para a doação do Parque da Jaqueira ao município de Recife encerrando litígio que durava décadas<sup>157</sup>.

## 5.5 Outros temas

Sempre seguindo padrões da boa técnica jurídica, respeitando a coisa pública e reforçando o compromisso com o ordenamento jurídico nacional, a Advocacia-Geral da União redirecionou seu posicionamento em uma série de temas, de modo a contribuir para a retomada do desenvolvimento nacional e o enfrentamento dos riscos globais. Sem buscar esgotar todos os temas de atuação da AGU, o objetivo desta sessão será fazer um breve apanhado da atuação da AGU para a proteção dos direitos humanos, o fomento à cultura, a educação e à ciência e tecnologia, a garantia de reparação em casos de desastres, a recuperação e valorização da propriedade da União e o fortalecimento da segurança jurídica.

### 5.5.1 Direitos humanos

A AGU tem adotado medidas de defesa e promoção dos direitos humanos. Obteve, junto ao STF, a suspensão de todas as ações judiciais questionando o Decreto 11.366, de 1º de janeiro de 2023, que restringiu a posse e circulação de armas de fogo. Além disso, ingressou, em dezembro de 2023, com dez ações, no STF, para pedir a declaração de inconstitucionalidade de leis estaduais e municipais que facilitaram o acesso a armas de fogo, uma vez que o tema em questão é de competência da União<sup>158</sup>. Em relação a casos de violência policial cometida por agentes federais, tem celebrado acordos para indenizar os familiares das vítimas (AGU, 2024), bem como ajuizado ações regressivas contra os agressores.

---

<sup>156</sup> Ver a respeito: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/acordo-entre-agu-icmbio-e-governo-do-ceara-ira-aprimorar-preservacao-e-desenvolvimento-sustentavel-de-gericoacoara>. Acesso em: 19 fev. 2024.

<sup>157</sup> Ver a respeito: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/fevereiro/governo-federal-e-prefeitura-assinam-acordo-que-encerra-disputa-por-parque-em-recife>. Acesso em: 19 fev 2024.

<sup>158</sup> Ver a respeito, <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-ingressa-com-dez-aco-es-no-stf-contra-leis-estaduais-e-municipais-que-facilitam-acesso-a-armas-de-fogo>. Acesso em: 14 fev. 2024.

No âmbito internacional, junto do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério de Direitos Humanos e Cidadania, a Advocacia-Geral da União renovou o compromisso brasileiro junto ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Em abril de 2023, o Advogado-Geral da União participou, pela primeira vez na história, de Sessão da Corte IDH. Na ocasião, em guinada no entendimento sobre o caso, o Estado brasileiro reconheceu que violou os direitos de propriedade e proteção jurídica das comunidades quilombolas de Alcântara, no Maranhão. Além de ter se comprometido com o direcionamento de recursos para financiar políticas públicas para a população atingida, foi estabelecido Grupo de Trabalho, coordenado pela AGU, com vistas a desenhar solução permanente que “assegure os direitos das comunidades ao território e, ao mesmo tempo, possibilite a continuidade do Programa Espacial Brasileiro (PEB), por meio do desenvolvimento do Centro de Lançamento da Alcântara” (AGU, 2023, p. 31).

Desde então, a postura do Estado brasileiro, e particularmente da AGU, tem se pautado pelo esforço de cumprir sentenças e reconhecer eventuais violações cometidas. Foi assim no caso Neusa Nascimento e Gisele Ferreira<sup>159</sup>, em que o Brasil reconheceu a demora além do razoável para julgar acusação de discriminação racial no ambiente de trabalho, bem como nos casos Almir Muniz da Silva (membro do MST desaparecido em 2002)<sup>160</sup> e Manoel Luiz da Silva (membro do MST assassinado em 1997)<sup>161</sup>, em que o Brasil reconheceu, respectivamente, ter realizado investigação insuficiente e ter violado as garantias judiciais e à proteção judicial da vítima e seus familiares. Cabe destacar também os acordos para acelerar o pagamento das indenizações relativas às vítimas da fábrica de fogos na Bahia, cuja explosão resultou na morte de 60 pessoas, na década de 1990.

No que se refere às populações indígenas, a AGU estabeleceu o Grupo Especial de Defesa dos Povos Indígenas. O GT tem prestado suporte jurídico às operações de desinstituição de terras indígenas invadidas nos últimos anos por garimpeiros e pecuaristas (AGU, 2023). Foram obtidas sentenças favoráveis às remoções dos particulares em

---

<sup>159</sup> Ver a respeito, <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/corte-interamericana-de-direitos-humanos-brasil-reconhece-demora-para-julgar-acusacao-de-discriminacao-racial>. Acesso em: 14 fev. 2024.

<sup>160</sup> Ver a respeito: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/brasil-reconhece-violacao-de-direitos-na-apuracao-do-desaparecimento-de-trabalhador-rural-em-2002>. Acesso em: 14 fev. 2024.

<sup>161</sup> Ver a respeito: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/brasil-reconhece-que-violou-direitos-e-garantias-na-conducao-do-processo-penal-relativo-a-morte-de-trabalhador-rural-na-paraiba>. Acesso em: 14 fev. 2024.

diversos tribunais, incluindo o STF, como no caso das Terras Indígenas Apyterewa e Trincheira Bacajá<sup>162</sup>.

Em relação a temas de igualdade racial e de gênero, a AGU tem feito um esforço interno para transformar a própria instituição. Além de manter altos níveis de participação feminina nos cargos de direção, a AGU instituiu a Assessoria Especial de Diversidade e Igualdade. Uma das principais entregas da nova unidade é o Programa Esperança Garcia, que, em parceria com o Ministério da Igualdade Racial, concederá bolsas para 30 estudantes afrodescendentes (metade das vagas reservada para mulheres), além de ofertar mentorias e cursos preparatórios para um total de 150 beneficiados. No que tange a teses jurídicas, a AGU também alterou, de maneira significativa, seu posicionamento no julgamento no STF sobre racismo estrutural no Brasil. A AGU passou a propor “a elaboração de um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional, além de apresentar aos ministros da Corte o amplo conjunto de medidas que têm sido adotadas pelo atual governo para promover a igualdade racial” (AGU, 2024, p. 28).

Vale mencionar, por fim, as ações para promover e proteger os direitos trabalhistas. A AGU integra grupos de trabalho sobre negociação coletiva e sobre a regulamentação das atividades por intermédio de plataformas tecnológicas. Tem contribuído, ainda, com o Ministério de Trabalho e Emprego para revisar e fortalecer as Normas de Saúde e Segurança do Trabalho. Nesse quesito, aliás, a Procuradoria Nacional da União do Trabalho e Emprego promove atuação contenciosa intensa, com vistas a buscar, por intermédio de ações regressivas, indenizar o INSS pela concessão de pensões e benefícios em decorrência de acidentes ocorridos devido ao não cumprimento das normas de segurança pela empresa (AGU, 2024, p. 25).

Em casos de processos movidos por funcionários de empresas terceirizadas que prestam serviço à administração pública, os advogados federais foram orientados a pedir a extinção da ação, desistir de recorrer ou deixar de questionar sentença ou execução quando o prosseguimento da ação não faz sentido do ponto de vista econômico (litigância é mais cara que o valor da ação, até 30 salários mínimos) ou jurídico (o processo traz elementos de que a administração pública falhou na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas por parte da empresa contratada).

---

<sup>162</sup> Ver a respeito: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-mantem-junto-ao-stf-retirada-de-invasores-da-terra-indigena-apyterewa-no-para>. Acesso em: 12 fev. 2024.

## 5.5.2 Cultura

A cultura talvez tenha sido o setor mais atingido entre 2019 e 2022. Sofreu com a pandemia da Covid-19, com a desestruturação das políticas de fomento e com o baixo desempenho da economia brasileira. Embora seja um dos setores mais importantes e dinâmicos das economias modernas, gerando crescente parcela da renda e emprego – antes da pandemia, era responsáveis por 9,8% do PIB brasileiro e gerava 5,5 milhões de empregos –, a indústria criativa foi relegada a um segundo plano.

A importância da cultura para o país não se restringe a cifras. Como notou o grande economista Celso Furtado, a cultura é estratégica, está estreitamente vinculada ao desenvolvimento nacional. Ao longo de sua carreira, Furtado foi crescentemente tomando consciência de que, sem uma forte identidade nacional, o resultado seria crise. Se nos anos 1950, o economista escrevia sobre a Formação Econômica do Brasil; nos anos 1970 e 1980 passou a escrever sobre cultura e desenvolvimento em época de crise. Se nos anos 1960, ajudou a criar o Ministério do Planejamento; na década de 1980; tornou-se um dos primeiros ministros da Cultura.

Em época de globalização, uma indústria cultural forte é sinônimo de dinamismo econômico, promoção de outros setores econômicos, além, claro, de fortalecer a identidade nacional frente a forças demasiadamente uniformizadoras. Talvez o maior exemplo seja da Coreia do Sul. Antes conhecida pelo rápido desenvolvimento de seus estaleiros, da sua indústria de televisores e celulares, hoje, o país asiático é conhecido também por sua indústria cultural, com seus filmes premiados e o idolatrado K-pop.

Tendo em conta que o setor cultural é estratégico, oferece grandes oportunidades de crescimento e foi um dos mais prejudicados pela pandemia, a AGU tem buscado, em sua esfera de atuação, apoiar sua recuperação e fortalecimento. Cabe destacar, nesse sentido, o papel da AGU na elaboração do Decreto nº 11.453/2023, que dispõe sobre os mecanismos de fomento do sistema de financiamento à cultura. A instituição colaborou em especial no desenho dos instrumentos jurídicos e modalidades de fomento que os gestores públicos podem utilizar para celebrar contratos de incentivo, bem como na simplificação de regras, desburocratizando o processo de prestação de contas e privilegiando a efetiva entrega do produto cultural à população (AGU, 2023, p. 23).

Em parceria com o Ministério da Cultura, a AGU lançou ainda o Pró-Cultura, política que permite a renegociação de dívidas de agentes culturais com órgãos federais. Nos dois primeiros meses da iniciativa, R\$ 1,7 milhão relativo a 165 débitos de empresas



e pessoas físicas do setor cultural com autarquias e fundações públicas federais foram regularizados. Estima-se que, no total, cerca de R\$ 660 milhões possam ser repactuados, considerando os débitos já em discussão na Justiça (AGU, 2023, p. 23). A regularização de profissionais e empresas junto da retomada do processo de crescimento econômico, certamente contribuirá para a retomada do setor, com novos investimentos, geração de empregos e absorção de tecnologias.

### **5.5.3 Educação**

Não se discute o papel desempenhado pela educação para o desenvolvimento das economias modernas e para o enfrentamento das estratégias de desinformação. Como observamos nos capítulos 2 e 4, a educação no Brasil evoluiu nas últimas décadas, embora a convergências com os países desenvolvidos siga elusiva e os gastos com educação tenham se reduzido nos últimos anos.

Nesse contexto, a AGU, em sua esfera de atuação, tem feito o possível para possibilitar o aumento das inversões no setor, bem como trabalhado para fortalecer as políticas públicas do setor. Cabe mencionar que, para garantir a realização, sem grandes empecilhos judiciais, do Exame Nacional do Ensino Médio, uma das mais importantes políticas educacionais, a AGU estabeleceu equipe com 80 servidores para acompanhar em regime de plantão eventual ajuizamento de ações (AGU, 2023, p. 23).

Como mencionado anteriormente, a AGU tem proposto acordos para equacionar definitivamente as ações dos Estados sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Trata-se de entendimentos sobre os valores controversos relativos aos repasses da união ao FUNDEF para complementar o valor mínimo anual por aluno (VMAA). O STF já havia decidido, em 2017, que o VMAA não poderia ser menor do que a média nacional. Contudo, seguiam em aberto diferentes teses para os cálculos desses valores.

A assinatura desses instrumentos encerrarão ações impetradas por 10 estados há mais de duas décadas, liberando aos Estados, de maneira expedida, recursos significativos para o combate às nossas seculares desigualdades sociais e regionais, investimentos na educação e compensação dos professores. Para a União, além de garantir investimentos na educação, logra-se reduzir os montantes devidos. Apenas no âmbito dessas 10 ações,

a dívida que os Estados cobravam da União chegou a R\$ 30 bilhões<sup>163</sup>. Conforme a tabela abaixo, caso todos os Estados concordem, o montante total acordado seria de quase R\$ 9,5 bilhões. Até março de 2024, seis estados já aderiam o acordo proposto pela AGU: Rio Grande do Norte, Bahia, Maranhão, Alagoas, Pará e Ceará.

**Tabela 4** – Acórdãos

<i>ACO</i>	<i>ESTADO</i>	<i>RELATOR</i>	<i>VALOR OFERTADO</i>
ACO 701	AL	Fachin	303.088.630,53
ACO 660	AM	Fachin	462.779.950,02
ACO 648	BA	Fachin	3.530.226.158,19
ACO 683	CE	Fachin	898.555.112,19
ACO 661	MA	Nunes	475.017.609,32
ACO 722	MG	Fachin	1.005.240.129,00
ACO 718	PA	Zanin	893.835.505,21
ACO 658	PE	Fux	1.141.143.220,27
ACO 700/ PET 8029	RN	Fachin	593.835.142,00
ACO 669	SE	Fachin	136.153.471,21
<b>TOTAL</b>			<b>9.439.874.927,94</b>

Fonte: Advocacia-Geral da União (AGU). Elaboração própria

Em outra inovação da área educacional, a Procuradoria-Geral Federal tem reforçado a atuação da Câmara Permanente das Instituições Federais de Ensino Superior. O objetivo da Câmara é aperfeiçoar teses jurídicas e uniformizar entendimentos, de modo a ampliar a segurança jurídica do gestor público e racionalizar o trabalho dos procuradores federais lotados nessas instituições.

#### **5.5.4 Ciência e tecnologia**

Outro setor que sofreu com a desarticulação de políticas, cortes orçamentários e ataques ideológicos foi a ciência e tecnologia. Tendo em conta o caráter estratégico do desenvolvimento científico-tecnológico, a AGU centrou esforços para aumentar a segurança jurídica do setor. Em junho de 2023, parecer jurídico da PGF definiu as diretrizes para o fomento à pesquisa científica no âmbito de autarquias e fundações públicas federais (universidades, institutos e centros de pesquisa), tendo fixado entendimento sobre a possibilidade de participação de fundações de apoio nos contratos

<sup>163</sup> Foram assinados ainda acordos no total de R\$ 535 milhões com 26 municípios (AGU, 2024, p. 22).

de encomenda tecnológica para dar suporte técnico, administrativo e financeiro, inclusive por meio do pagamento de bolsas aos participantes do projeto (AGU, 2023, p. 23).

Outro parecer da PGF autorizou instituições federais de ensino superior a oferecer cursos de mestrado profissional em turmas fechadas ou parcialmente fechadas, com financiamento específico da iniciativa privada ou de entidades ou órgãos públicos interessados na formação de mão de obra qualificada. Em outubro de 2023, por sua vez, nova manifestação modernizou os parâmetros que devem ser atendidos por autarquias e fundações públicas federais na assinatura de acordos de cooperação com instituições públicas e privadas para atividades PD&I. Com vistas a assegurar a aplicação da Lei nº 8.010/1990 (sobre a isenção tributária para importação de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica) às universidades e institutos federais de pesquisa, foi publicado, por fim, parecer que tornará mais flexível a importação de equipamentos utilizados por rádios e TVs universitárias.

É importante destacar também os investimentos que a AGU está realizando para gerar inovação tecnológica e institucional. Estabelecemos o Laboratório de Inovação da AGU, o Labori, iniciativa que busca fomentar a inovação, por meio da adoção de metodologias ativas e de uma abordagem sistemática para resolução de problemas.

Ainda mais relevante, são os investimentos em transformação digital. Utilizando seu grande acervo de processos e a plataforma digital Sapiens, a AGU vem implementando o assistente de inteligência artificial baseado na GPT-4, o que auxiliará membros e servidores da AGU no aprimoramento de operações cotidianas, sobretudo para indicar e selecionar documentos e legislação e aportar modelo de teses judiciais e petições (AGU, 2023, p. 21).

Ciente de seus riscos, a ferramenta vem sendo introduzida de maneira gradual, cercada de regras, para que o avanço tecnológico não deteriore as condições de trabalho da advocacia, nem traga prejuízos aos resultados obtidos pela União. Estima-se que, com apoio da inteligência artificial, os advogados públicos contarão com poderosa ferramenta para combater a litigância de massa e a litigância predatória, sendo liberados, assim, para o desempenho de atividades mais estratégicas e criativas. Se com a PNDD, a AGU busca conter os efeitos da desinformação para a sociedade brasileira, com o investimento em novas ferramentas digitais, a AGU usa de sua escala para tentar contribuir com o avanço tecnológico do país.

### 5.5.5 Desastre de Mariana (MG)

Um tema intrinsecamente vinculado à questão de riscos globais e ao desenvolvimento sustentável refere-se a reparações vinculadas ao desastre de Mariana. Em novembro de 2015, a barragem de Fundão, em Mariana, rompeu, dando início ao maior desastre ambiental da história do país, com 40 milhões de m<sup>3</sup> de rejeitos despejados, 19 pessoas mortas, mais de 600 famílias desabrigadas e cerca de 1,2 milhão de pessoas sem acesso à água potável. O modelo de reparação socioambiental estabelecido entre os estados e as empresas (Samarco, BHP e Vale), na forma do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) de 2016, que previu a criação da Fundação Renova, não funcionou, e o Estado teve de assumir um papel de maior destaque.

Desde 2021, os estados de Minas Gerais e Espírito Santo, a União, além dos Ministérios Públicos de Defensorias Públicas desses, entes discutem com as empresas a revisão do modelo reparatório, a chamada “Repactuação do Acordo de Mariana”. Até maio de 2023, as conversas vinham sendo mediadas pelo CNJ, quando então a mediação passou ao TRF da 6ª Região. A participação da União é coordenada pela AGU e Casa Civil.

A repactuação busca transformar parte da obrigação em medidas a serem executadas pelos entes públicos, com recursos pagos pelas empresas. Uma proposta em torno de R\$ 110 bilhões, elaborada em conjunto com os governos dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal e defensorias e ministérios públicos de Minas Gerais e do Espírito Santo foram entregues para as empresas Vale, BHP e Samarco – responsáveis pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, em 2015<sup>164</sup>. Em dezembro de 2023, contudo, as negociações para a repactuação do acordo de reparação dos danos causados foram paralisadas, ainda sem data prevista de retorno, em razão da recusa das empresas responsáveis em apresentar uma nova proposta financeira, conforme calendário previamente estabelecido.

Em 25 de janeiro de 2024, houve sentença na Justiça Federal condenando a mineradora Samarco e suas acionistas, Vale e BHP, a pagar R\$ 47,6 bilhões, sujeitos à correção monetária, para reparar os danos morais coletivos causados pelo rompimento da barragem. Ainda cabe recurso, e a AGU avalia solicitar indenização de R\$ 100 bilhões<sup>165</sup>.

---

<sup>164</sup> Samarco era joint-venture formada por Vale e BHP

<sup>165</sup> A este respeito, ver: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2024/01/agu-quer-aumentar-para-r-100-bi-valor-pago-por-vale-bhp-e-samarco-por-tragedia-em-mariana.shtml>. Acesso em: 12 fev. 2024.

Pelo escopo da degradação e destruição econômica, social e ambiental, assim como os valores envolvidos na repactuação, é possível comparar o desastre de Mariana com o acidente nuclear de Fukushima (ver capítulo 1), embora as dificuldades em conter e reparar os danos, e evitar novas tragédias semelhantes (Brumadinho e Braskem em Maceió), chamem a atenção. A propósito, cabe assinalar que tribunais estrangeiros passaram a analisar esses grandes desastres ambientais (corte inglesa, no caso de Mariana, e holandesa, no caso de Brumadinho), o que parece sugerir que os riscos globais também impulsionam uma globalização da justiça.

### **5.5.6 A defesa pelo patrimônio público e a luta pela Eletrobras**

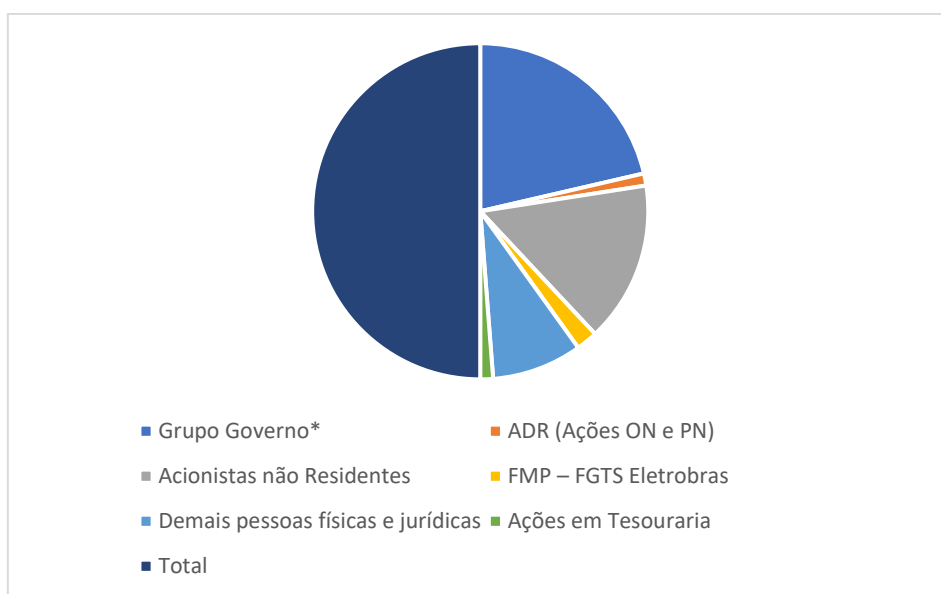
Criada em 1962, a história da Eletrobras remonta, na realidade, aos governos de Getúlio Vargas, que estabeleceu, em 1945, a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf) e enviou, já em seu governo democrático, o projeto de lei para a constituição da Eletrobras. Em sua carta testamento, Vargas (1954) faz referência à forte oposição que sua proposta despertou – “A Eletrobras foi obstaculizada até o desespero” –, o que acabou atrasando sua aprovação no Congresso por sete anos.

Uma vez aprovada, contudo, a estatal se tornaria ator central do crescimento da economia brasileira, seja pelos investimentos que realizava, seja por ter garantido fornecimento de energia a um país que se industrializava e urbanizava a taxas aceleradas. Atingida pelo endividamento e descasamento dos valores de suas tarifas, a Eletrobras entraria em crise nos anos 1980. Na década seguinte, as medidas adotadas para a privatização contribuíram para o racionamento de 2001, o que, junto da chegada do PT ao poder, interromperiam os planos de desestatização. Os governos de Lula e Dilma apostaram uma vez mais na estatal para fomentar a economia e ampliar estruturalmente o fornecimento de energia. No entanto, a crise hídrica de 2014/2015 e a virada ultraliberal a partir de 2016 criaram o clima político propício para que a privatização fosse levada a cabo.

A despeito do contexto político de então, a privatização da empresa enfrentou resistências. De acordo com o BNDES, os governos Temer e Bolsonaro tiveram de enviar uma medida provisória e dois projetos de lei, antes da aprovação, em 2021, de uma segunda MP. Ainda segundo o Banco de Desenvolvimento, a desestatização aprovada foi levada a cabo via oferta pública de ações (sem subscrição de novas ações pelo governo) e condicionada ao processo de desestatização das Usinas Hidroelétricas (migração para o

regime de produtor independente, sem os preços controlados pela ANEEL). Além disso, o Estatuto Social da Eletrobras foi alterado para impedir o exercício de votos superior a 10% do capital votante (*voting caps*), bem como para estabelecer *poison pills*, que dificultem a (re)tomada de controle da empresa<sup>166</sup>. Em junho de 2022, o processo de privatização foi concluído. A venda de ações rendeu cerca de R\$ 33 bilhões para a União, tendo sua participação acionária na empresa sido reduzida de 65% para 43%.

**Gráfico 10** – Composição acionária em janeiro de 2024



Fonte: Eletrobras. Elaboração própria

As críticas centraram-se sobre quatro aspectos principais do processo de privatização. Em primeiro lugar, o valor dos ativos da Eletrobras estaria subavaliado, conforme voto divergente do Ministro Vital do Rêgo no processo que autorizou a venda da empresa pelo TCU<sup>167</sup>. Além disso, o *voting caps* e *poison pills* acabaram discriminando injustificadamente a União e desvalorizando seu patrimônio. O processo de descotização, por sua vez, aumenta a tendência à volatilidade dos preços em um setor que depende fundamentalmente do comportamento das chuvas, ampliando a possibilidade de um virtual monopólio, agora controlado por acionistas privados, praticar preços abusivos. Finalmente, trata-se de setor estratégico, que demanda atenção e intervenção do setor

<sup>166</sup> Ver a respeito: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-encerrados/projeto-de-desestatizacao-eletobras>. Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>167</sup> Ver a respeito: [https://oantagonista.com.br/brasil/ministro-do-tcu-diz-que-privatizacao-da-eletobras-esta-subavaliada/#google\\_vignette](https://oantagonista.com.br/brasil/ministro-do-tcu-diz-que-privatizacao-da-eletobras-esta-subavaliada/#google_vignette). Acesso em: 12 fev. 2024

público, seja para promover a modicidade tarifária, ampliar os investimentos ou fomentar a transição energética.

Ao longo da corrida para desfazer-se da empresa em 2022, o então pré-candidato à presidência Lula teceu uma série de alertas contra a continuidade da transação, que considerou um “crime contra o povo e o futuro de nosso país”<sup>168</sup>. Já à frente do governo, Lula assinou, junto com a AGU, a ADI 7385, que busca retomar o poder de voto da União correspondente sua participação acionária, isto é, questiona a constitucionalidade do *voting caps*. A ação argumenta que a regra limitadora do direito de voto, quando analisada em conjunto com outras características do processo de desestatização, gera ônus desproporcional à União e grave lesão ao interesse público, em clara violação ao direito de propriedade do ente federativo e a outros princípios da constituição da República Federativa do Brasil.

Vale assinalar que a legislação em questão difere radicalmente das experiências passadas do processo de privatização brasileiro, quando limitações semelhantes foram impostas somente após todos os grandes acionistas terem o capital social inferior ao limite máximo estabelecido. Argumentamos que, além de prejudicar o Estado, os dispositivos questionados criam um incentivo perverso contrário à concretização do próprio modelo de privatização projetado pela lei de desestatização da Eletrobras<sup>169</sup>. Tal modelo prevê a diluição do capital social da União por meio de novos aportes de recursos (investimentos) para a empresa mediante a oferta de novas ações ordinárias. No entanto, a oferta de novas ações também impactaria o poder político dos atuais minoritários. A presente situação, com grande porcentagem das ações nas mãos do poder público é ideal para os antigos acionistas minoritários, que, com pouco investimento imobilizado, passaram a exercer o controle efetivo da empresa.

Cabe ressaltar que, de acordo com notícias veiculadas na imprensa, o Conselho de Administração da Companhia, composto por nove membros, conta com quatro representantes próximos à 3G Radar, dois ligados ao bilionário Juca Abdallah, um representante dos trabalhadores, além de três autoridades vinculadas ao governo

---

<sup>168</sup> Ver a respeito, <https://pt.org.br/lula-privatizar-a-eletobras-e-crime-contra-o-povo-e-o-futuro-do-pais/>. Acesso em: 12 fev. 2024

<sup>169</sup> Vide: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-ajuiza-acao-para-assegurar-direito-da-uniao-a-voto-proporcional-a-sua-participacao-societaria-da-eletobras>. Acesso em: 12 jan. 2024

Bolsonaro<sup>170</sup>. Na Diretoria, atualmente com 11 vice-presidentes e o presidente, quatro autoridades do governo Bolsonaro ocupam cargos.

A privatização da Eletrobras contrasta, ainda, com outras experiências internacionais. Como sabemos, por sua natureza, o setor de hidroeletricidade é, na maioria dos casos, estatizado. Nas poucas empresas privatizadas do setor, o Estado acaba mantendo grande influência nos rumos da companhia, mesmo com participação acionária reduzida. Na italiana Enel, por exemplo, o Estado ainda nomeia cerca de 2/3 das diretorias da empresa, embora só possua pouco mais de 20% de seu capital<sup>171</sup>.

Segundo a AGU, o propósito da medida judicial é obter uma interpretação adequada da legislação para que a União possa participar da gestão da Eletrobras de forma proporcional ao seu capital investido e à sua responsabilidade como acionistas de referência. Atualmente, a União não possui nenhum poder real sobre a empresa. Para piorar a situação, sua *golden share* na Eletrobras lhe proporciona atribuições pouco relevantes.

Operando em setor essencial da economia, seria importante que a empresa retome investimentos essenciais para garantir a ampliação da capacidade de geração e transmissão de energia elétrica, bem como fomenta transição energética do país. Estima-se, ademais, que as transferências previstas para a Conta de Desenvolvimento Energético não sejam suficientes para conter o aumento das tarifas esperados com o processo de descotização.

Preocupa, ainda, a degradação de sua governança, com a queda do serviço para os consumidores e prejuízos para seus acionistas. Nesse sentido, verificam-se sinais preocupantes, como a demissão em massa de funcionários em setores estratégicos da empresa, medidas de planejamento tributário agressivas com claros prejuízos para a União, elevação injustificada de salário de altos diretores e conselheiros e a eliminação do representante dos trabalhadores no conselho da empresa. Vale recordar que o antigo Diretor de Comercialização teve de sair da companhia em decorrência de denúncia de fraude em seu emprego anterior, enquanto o presidente pediu demissão de maneira

---

<sup>170</sup> Ver a respeito: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/06/gravacao-mostra-como-minoritario-organizou-conselho-da-eletobras.shtml>. Acesso em: 12 jan. 2024

<sup>171</sup> Disponível em: <https://www.reuters.com/business/energy/italys-treasury-set-investor-showdown-over-enel-board-choices-2023-05-10/>. Acesso em: 12 abr. 2024



inesperada. Notícias veiculadas na imprensa dão conta que empresas ligadas a políticos favoráveis à privatização foram contratadas como consultoras pela ex-estatal<sup>172</sup>.

O apagão observado em todo território nacional em 15 de agosto de 2023 ocorreu devido à falha operacional da empresa, que demorou a ser explicada pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico, que, com a privatização da Eletrobras, também passou a operar virtualmente sem participação governamental. Teme-se, ainda, pela saúde financeira da Eletrobras, empresa com alta capacidade de endividamento, bem como pela continuidade do processo de manutenção de suas barragens com vistas a evitar desastres ambientais.

Embora a mídia comercial tenha criticado a pretensão da União, o processo tem seguido seu curso normal. Como esperado, a Câmara e o Senado manifestaram-se contra a ação do governo federal. Já a Procuradoria-Geral da República apoiou o pleito da União, assim como o BNDES, também acionista, que, em petição, contestou a constitucionalidade não apenas do *votings caps*, como também das *poison pills*. O relator da matéria no STF, Ministro Kassio Nunes, enviou, em dezembro de 2023, o processo para CCAF da AGU, de modo que as partes busquem solução amigável.<sup>173</sup>

### 5.5.7 Segurança jurídica

Devido às suas competências constitucionais, a AGU, mais do que qualquer outro órgão do Executivo, está ciente dos prejuízos para todos os atores – sejam públicos ou privados, pessoas jurídicas ou físicas – oriundos da insegurança jurídica e, da sua irmã gêmea, a alta litigiosidade. Nesse sentido, foi estabelecida a Câmara de Promoção de Segurança Jurídica no Ambiente de Negócio, que visa a reduzir o custo regulatório e jurídico de empreender no Brasil, contribuindo, desse modo, para a consolidação da retomada da economia e da geração de emprego e renda.

Formada por um comitê de assuntos tributários e um comitê de assuntos regulatórios, a nova Câmara conta com representantes da AGU, da OAB, de entidades de classe patronais, além de representantes dos trabalhadores e da sociedade civil. Com a

---

<sup>172</sup> <https://oantagonista.com.br/brasil/crusoe-eletrobras-contrata-empresas-de-parlamentares-que-trabalharam-por-privatizacao/>

<sup>173</sup> Vale mencionar, por fim, que, embora dê maiores garantias ao estado paranaense e ao BNDES, a conclusão da privatização da COPEL em julho de 2023 fortalece o modelo de *corporation*, adotado na Eletrobras. Assinala-se que o Grupo 3G Radar adquiriu 5% da ex-estatal paranaense. Tanto Abdallah, como a 3G Radar parecem comprometidos com projeto de controle do sistema elétrico brasileiro, por meio da aquisição de participações minoritárias das antigas estatais do setor.

Câmara, a AGU abrirá um canal de diálogo institucionalizado para receber contribuições da sociedade sobre inconsistências regulatórias que incorram em custos excessivos ou desnecessários à atividade econômica. Trata-se, portanto, de processo inclusivo, que busca engajar amplos setores da sociedade na luta a favor do aprimoramento regulatório. É mais uma inovação que visa a fortalecer a governança pública, criando arranjos flexíveis visando a aperfeiçoar as ações estatais.

Inicialmente, foram selecionados os seguintes eixos temáticos: obrigações tributárias; financiamento e garantias; energia elétrica e gás natural; acesso à infraestrutura de transporte, logística e telecomunicações; integração com a economia global; licenciamento ambiental, meio-ambiente e saneamento básico. Além de diagnósticos, a Câmara dialogará com a sociedade sobre reformas regulatórias que podem impactar sistematicamente setores da economia, propondo inovações e a racionalização de regulamentos.

Pode-se prever que a iniciativa aperfeiçoará o modelo regulatório brasileiro, e a Câmara se transformará em relevante ferramenta para a colaboração permanente entre regulador e regulados. No médio prazo, a AGU deverá iniciar a discussão sobre a segurança jurídica em tempos de risco global, isto é, uma discussão aprofundada e com consequências práticas sobre como conciliar a estabilidade e eficácia da norma diante de condições globais tão instáveis.

Cabe assinalar que, em desenvolvimento paralelo, a AGU está implementando vários programas para reduzir a litigância, de forma a contribuir para a redução do acervo de processos no Poder Judiciário. Além disso, vale citar que, no âmbito do Procuradoria-Geral Federal, o programa AGU pró-estratégia, permitiu o encerramento definitivo de mais de dois milhões de ações, sobretudo na área previdenciária. Acordo de cooperação com STJ foi renovado e ampliado, com vistas a aprofundar a parceria, e convênios com outros tribunais superiores estão sendo assinados com o mesmo objetivo. No âmbito fiscal, a PGFN também tem alinhado procedimentos com órgãos do poder judiciário para facilitar o encerramento de ações de execução fiscal. Por fim, a PGU tem reforçado sua área de acordos, o que reduz gastos com correção monetária, juros e honorários. Apenas em 2023, estima-se que a PGU logrou economizar R\$ 43 bilhões com esses acordos (AGU, 2023, p. 19).

## 5.6 Considerações finais

Neste capítulo, com base nos levantamentos e estudos abordados, buscamos expor as razões pelas quais a Advocacia-Geral da União possui papel essencial para a implementação da agenda governamental, que, no caso do governo Lula, tem preocupação destacada com o enfrentamento dos riscos globais e a retomada do processo de desenvolvimento.

Buscamos, em primeiro lugar, mostrar como o Poder Judiciário fortaleceu-se, tendo assumido papel crescente para decisões sobre temas estratégicos. A despeito de seu *status* variar nos diferentes países, a ascensão política do judiciário trata-se de traço comum às sociedades democráticas, embora seja importante assinalar que nem sempre esse poder julga em favor da garantia dos direitos fundamentais, como pretendem alguns juristas.

Na Constituição de 1988, o judiciário brasileiro emergiu com garantias e atribuições alargadas como forma de assegurar o equilíbrio democrático e contribuir para a materialização dos direitos nelas inscritos. Aprove-se ou não, a força atual do Judiciário brasileiro guarda relação com o arcabouço jurídico legal pela Constituição de 1988, respondendo também ao papel destacado que desempenhou recentemente na defesa das instituições democráticas contra investidas autoritárias.

Em tempos de judicialização, a ação pública passou a ser debatida não apenas no Legislativo e na mídia, mas também no Poder Judiciário. Nesse contexto, a AGU ganha papel de maior destaque, uma vez que sua ação, consultiva e contenciosa, torna-se essencial para resguardar a coerência do ordenamento jurídico pátrio e a integridade das políticas públicas. Com capilaridade institucional, expertise técnica e inserção política, a AGU, salientamos, reúne atributos para integrar o Centro de Governo.

Nesse contexto, a AGU ocupa-se da relação com o Poder Judiciário, bem como com a defesa e aconselhamento jurídico das medidas. Desde o início de 2023, a organização tem atuado para estabelecer sinergias de suas atividades com a agenda governamental, de modo a garantir sua implementação. Ao longo deste capítulo, foram apresentadas diversas áreas priorizadas a partir de 2023, tais como: o acompanhamento dos riscos judiciais fiscais, o aprimoramento do papel da consultoria e a defesa das políticas públicas (em especial o PAC), a defesa do clima e do meio ambiente, a defesa

da democracia, a promoção dos direitos humanos, da inclusão e da diversidade, o fomento à cultura, à educação e à ciência e tecnologia, a busca pelos direitos da União junto à Eletrobras, a reparação de grandes desastres ambientais e a segurança jurídica. Todos estes temas estão vinculadas à agenda governamental, que, como vimos no capítulo 4, busca retomar o processo de desenvolvimento com atenção especial ao enfrentamento dos riscos globais.

Para que a AGU possa desempenhar suas atividades de maneira mais eficiente, foram reforçadas suas capacidades burocráticas – estabelecimento da PNDD e da Pronaclima, realização de concursos de servidores etc. –, bem como foram criados espaços institucionais inovadores – a Rede AGU de Segurança Jurídica e Integridade do Novo PAC, o Conselho de Monitoramento e Acompanhamento dos Riscos Fiscais Judiciais, Câmara de Promoção de Segurança Jurídica no Ambiente de Negócio etc. Assim como observado no capítulo 3, o resgate da autoridade burocrática do Estado na condução das políticas públicas dar-se complementarmente ao fortalecimento de métodos de gestão privada e princípios de eficiência, além de mecanismo de participação social, como no caso da própria regulamentação da PNDD.

Trata-se, portanto, de uma organização que precisa fortalecer uma atuação profissional, especializada, capaz de defender o interesse público, mas também tem de estar atenta aos imperativos de eficiência, transparência e participação, típicas de uma economia moderna e uma sociedade democrática. O fortalecimento da governança pública terá consequências de longo alcance, cujos resultados são difíceis de antecipar por ora. No curto prazo, as entregas são relevantes, como a solução da questão dos precatórios, a melhora na prestação da consultoria jurídica, a defesa da legislação e dos autos de infração aplicados pelo Ibama e o aumento do custo político e jurídico das estratégias de desinformação.

Naturalmente, a ação estruturada e especializada da AGU em novos domínios, e mesmo seu crescimento em áreas tradicionais, geram naturais reações e críticas. No entanto, assim como em outros países, o crescimento da Advocacia de Estado responde a dois processos: à judicialização e ao alargamento da atuação do próprio Estado. Os serviços modernos de advocacia de Estado surgem, basicamente, quando os Estados, na esteira de reformas ilustradas, aceitam submeter-se a Cortes Civis.

No início do século XIX, época do Estado liberal, a maior parte dos litígios referiam-se a temas tributários, cujos sistemas estavam se estruturando e expandindo. Desse modo, a maior parte das Advocacias e Procuradorias de Estado nasceram de suas

procuradorias da fazenda. Com o crescimento do poder do Estado, as lides tributárias naturalmente multiplicaram-se, mas o Estado também passou a precisar de assistência jurídica em novas áreas, tais como a defesa jurídica relativa ao patrimônio público, às relações com seus servidores e ao sistema de seguridade social. No Brasil, a maior parte dos advogados públicos federais estão justamente alocados para a consultoria e defesa do Instituto Nacional de Seguridade Social.

Voltando para a nossa época, não há dúvidas de que, a despeito dos negacionismos, os temas do meio ambiente e da (des)informação digital estabeleceram-se como valores fundamentais da vida contemporânea e do próprio debate público. É mais que natural, portanto, que a advocacia de Estado passe a ocupar-se cada vez mais desses matérias, o que exige, como atestado por este estudo, uma ação profissionalizada e especializada.

Não obstante os avanços elencados, é importante destacar que uma advocacia comprometida estruturalmente com planos de desenvolvimento e com o combate aos riscos globais demanda mudanças institucionais e culturais. Espraiar valores de inclusão, diversidade, democracia, desenvolvimento e sustentabilidade é tarefa desafiadora para ser superada em pouco meses. A AGU, como demonstrado, é uma instituição grande, composta por diferentes carreiras de advogados públicos, com culturas institucionais diferentes. Trata-se, portanto, de processo longo, que exigirá novos tipos de seleção e de formação dos advogados contratados, convergência entre as carreiras e relação mais orgânica e harmonizada entre os diferentes órgãos vinculados à AGU.

De todo modo, os dados apresentados neste capítulo deixam evidente o conjunto de ações estratégicas da AGU como integrante do Centro de Governo, responsável pela coordenação das estratégias jurídicas para o enfrentamento de riscos globais por meio de políticas públicas priorizadas pela Agenda Governamental e executadas por seus ministérios, autarquias, fundações e empresas públicas. As mudanças institucionais promovidas pela AGU a partir de 2023 estão postas e as estratégias estão em execução, com resultados favoráveis até o momento.

O tempo julgará a efetividade do processo de planejamento, e a realidade indicará a eventual necessidade de correção de rumos e ajustes pontuais.

## Conclusão

Como descrito na Introdução, o objetivo desta tese foi identificar os impactos dos riscos globais e as possíveis estratégias governamentais adotadas para seu enfrentamento no Brasil, sobretudo aquelas apoiadas pela AGU enquanto integrante do Centro de Governo. Nesse contexto, analisamos as trajetórias econômica e institucional do Brasil para concluir sobre a necessidade de se retomar o processo sustentado de desenvolvimento, bem como implementar concomitantemente medidas de precaução, mitigação e adaptação aos riscos da segunda modernidade. Avaliamos, em seguida, modelos de gestão, governança pública e Centro de Governo que poderiam facilitar a implementação coerente dessa estratégia, definindo, em seguida, as características básicas do(s) programas(s) do governo Lula. Em um contexto de profundo aumento da judicialização, tratamos de apontar as contribuições que a Advocacia Geral da União, integrante da unidade jurídica do Centro de Governo do Brasil, está aportando para a implementação dessa estratégia.

No primeiro capítulo, buscando definir a estrutura e dinâmica do mundo contemporâneo, centramos nossa atenção sobre a sociologia. Analisando a obra de Ulrich Beck, identificamos o que seria a sociedade de risco global em sua obra, isto é, uma sociedade estruturada em torno de riscos causados pelas consequências imprevisíveis da própria modernização. Em sua avaliação, a emergência de tal sociedade, embora imprevista, é uma condição estrutural inescapável dos países de industrialização avançada (Beck, 2006, p. 333).

Neste mundo, já não seria possível realizar um encontro de contas virtuoso entre os prejuízos causados por danos e acidentes, de um lado, com os benefícios do progresso do outro. Nos séculos XIX e XX, o desenvolvimento científico, os avanços tecnológicos e o fortalecimento do Estado-Nacional e de seus sistemas de seguridade social permitiram liberar os homens das amarras da natureza e da tradição, ao mesmo tempo que possibilitaram *prever, reduzir e compensar* eventuais riscos de atividades cada vez mais complexas. Nesse contexto, os acidentes passaram a ser vistos como eventos parcial, temporal e socialmente definidos, que seriam *compensados* pelos avanços da modernidade.

A própria radicalização do processo de modernização liberou, contudo, novas forças e riscos, de natureza diferente daqueles observados durante o primeiro processo de modernização. Os riscos contemporâneos seriam eventos deslocalizados, imensuráveis e

não-compensáveis. Consequências não-previsíveis dos avanços econômicos, políticos e científicos teriam criado uma série de novos deuses, prontos para ameaçar nossa existência. O aquecimento global não nos assombra justamente com o risco de repetição de um grande dilúvio só que desta vez em escala oceânica? O espectro de acidentes, crises e tragédias manufaturadas, que não podem ser contidas, antecipadas nem compensadas exige cautela, prevenção quanto à ideia de progresso, retirando, desse modo, a legitimidade da ciência, dos mercados e dos Estados nacionais, justamente quando a segurança e bem-estar tradicionalmente providas por essas instituições estão sendo mais demandadas.

Para famílias e indivíduos, resta enfrentar este mundo complexo, incerto e arriscado sozinhos. A religião e a tradição não recuperaram o velho *status*, enquanto a ciência, a política e os mercados parecem oferecer soluções parciais e muitas vezes contraditórias para esses problemas. Relatamos, no capítulo 1, que, para relatório da AIEA, uma das principais consequências para os habitantes da região de Fukushima no Japão foi o dano psicológico decorrente do medo causado por eventuais efeitos colaterais causados pela possível exposição à radioatividade. Essa angústia manifesta-se em outros campos da vida social, como bem mostra o crescimento acelerado nos Estados Unidos das *deaths of despair*, mortes causadas por suicídio, overdose e alcoolismo, normalmente associadas a desemprego e insegurança econômica (Tchounwou, 2022)<sup>174</sup>. Durante a pandemia da Covid-19, quem não foi afetado por um medo absoluto de que criaturas invisíveis no ar pudessem ameaçar nossas vidas e de nossos entes queridos?

Passamos, então, justamente para uma análise mais empírica. Tentamos descrever como crises, tragédias globais do início do século XXI poderiam ser, satisfatoriamente, explicadas pela ótica dos riscos globais. O *crash* financeiro de 2008, a pandemia da Covid-19, a emergência dos riscos ambientais, sobretudo do aquecimento global e os acidentes nucleares, os riscos trazidos pela desinformação e a competição estratégica, todos eles foram manufaturados e difundidos pelas maravilhas da modernidade, eclodiram de maneira relativamente imprevista e exigiram (ou exigirão) ações coletivas impensáveis, que mesmo assim não conseguiram compensar satisfatoriamente os danos causados.

Ademais, todos eles contribuem para erodir a crença na globalização, ao menos na globalização do capital; todos eles, por fim, exigiram e exigem o retorno do Estado

---

<sup>174</sup> <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC9566538/>

para o centro da vida coletiva. Se os Estados nacionais têm sua eficácia limitada pela emergência de riscos globais, o Estado neoliberal não deixaria de ser uma forma de negacionismo desses riscos. Para Beck (2004), idealmente, deveríamos caminhar uma cosmopolitização da política, com redes de cooperação e governança internacionais gerindo problemas que são genuinamente globais. O sociólogo alemão defende que uma total redefinição do local/global, nacional/internacional na contemporaneidade está em aberto.

Paradoxalmente, a própria emergência de alguns riscos globais limita a constituição dessa nova governança. Apesar do fortalecimento de regimes internacionais em algumas áreas – meio ambiente, saúde -, movimentos nacionalistas, impulsionados, aliás, pela rede mundial de computadores, e a competição geopolítica impedem, ou ao menos dificultam, a emergência de uma nova ordem internacional.

Nos países desenvolvidos, os Estados nacionais voltam à cena, ora para mitigar, enfrentar e superar alguns dos riscos globais ora para negá-los ou ao menos aprofundá-los. Trata-se de situação diferente da maioria do mundo, uma vez que a sociedade de risco global é, vale repetir, uma condição estrutural dos países de industrialização avançada. O sul global, que não conseguiu gozar, ao menos plenamente, do bem-estar e segurança proporcionados pela modernidade e pela seguridade social, está menos equipado técnica e financeiramente para enfrentar riscos que pouco contribuiu para gerar. Aos desafios do desenvolvimento, soma-se, grosso modo, os desafios da mitigação e adaptação a um mundo no qual o espectro da catástrofe está sempre à espreita.

No capítulo dois, saímos do mundo desenvolvido e pousamos no Brasil. Por meio de uma análise histórico-comparativa, tentamos reconstituir as razões de nosso atraso relativo, bem como identificar algumas das principais características de nosso subdesenvolvimento no mundo contemporâneo. Como acreditamos que é possível superar o subdesenvolvimento por meio da ação política, focamos, em seguida, nas principais funções que o Estado brasileiro adquiriu ao longo de sua história, jogando luz sobre suas capacidades e fragilidades atuais. Por fim, avaliamos como os riscos globais têm impactado o Brasil, criando custos, mas também novas oportunidades.

O sentido da colonização do que viemos a chamar de Brasil foi fornecer produtos tropicais e riquezas minerais para a metrópole. Com esse objetivo aqui se conformou uma estrutura produtiva baseada na grande propriedade, mão de obra escravizada e monocultura. Tal estrutura subtrai dinamismo de suas elites, enquanto mecanismos de comercialização transferem preciosos recursos para o exterior.



A independência política do Brasil não chegou a abalar a concentração de riquezas. Ao fim do pacto colonial, o Brasil passa por um período de dificuldades para encontrar novos produtos de exportação. O milagre do café e o frenesi da borracha acabam por trazer impulso à economia, mas as tensões e constrangimentos políticos, diplomáticos e econômicos oriundos da “questão da mão de obra” segurariam o desempenho econômico do país frente a seus vizinhos mais dinâmicos. À tardia Abolição segue-se período de forte crescimento, ainda guiado pelas exportações do café.

A partir de 1929, com a virtual implosão dos sistemas internacionais de crédito e comércio, o Brasil articula, organiza uma estratégia de desenvolvimento voltada para dentro. Apesar de suas falhas – altas taxas de inflação, concentração de renda, fechamento excessivo da economia –, o Brasil industrializa-se, urbaniza-se e moderniza-se a taxas nunca vistas em sua história. A crise da dívida dos anos 1980, no entanto, interrompe a construção.

Após décadas de crescimento acelerado, a economia brasileira entra em período de semiestagnação, interrompido por brevíssimos surtos de crescimento, com exceção do ciclo 2003-2014, que assistiu a inédita conjugação de crescimento econômico e redução da desigualdade. A fantasia, porém, é desfeita, e os governos progressistas são substituídos por um ultraliberalismo que, em poucos anos, logra degradar o tecido socioeconômico do país.

Na terceira década do século XXI, seguimos como um país subdesenvolvido, mas também uma nação urbana e (des)industrializada. No entanto, se a metáfora Belínda já não se aplica, não é apenas por termos perdido o bonde da industrialização para a Ásia, mas também por avançarmos, ainda que de maneira insuficiente, no tratamento de nossos problemas sociais. Verificou-se aumento da diferença do PIB per capita brasileiro com os das nações mais ricas; mas logramos nos aproximar no que diz respeito aos indicadores sociais. Assinala-se ainda que o Brasil, apesar da perda de complexidade econômica, logrou desenvolver seus sistemas educacionais e de ciência e tecnologia. Temos uma reserva de inteligência que pode ser acionada para tentar fomentar nosso desenvolvimento ou para enfrentar a emergência de alguma catástrofe global, como foi o caso da Instituto Butantã e da Fundação Oswaldo Cruz durante a pandemia.

Não obstante os retrocessos recentes, o Estado brasileiro demonstrou, sobretudo durante a pandemia, sua capacidade, flexibilidade e resiliência para mitigar e compensar catástrofes, bem como fomentar o desenvolvimento. Só não foi feito mais porque os governantes de plantão eram contrários. Enquanto na esteira do conflito da Ucrânia o

presidente do Estados Unidos liberava reservas estratégicas de petróleo armazenadas em cavernas no sul do país para mitigar o aumento de preços, o governo Bolsonaro, para não enfrentar comportamentos rentistas, recorreu a isenções fiscais possivelmente inconstitucionais e certamente insustentáveis.

Ainda assim, a pergunta permanece: teria o Estado brasileiro condições de contribuir ativamente para a retomada do processo de desenvolvimento e enfrentamento dos riscos globais? A resposta da história, tentamos demonstrar, seria positiva.

Até 1889, o Estado brasileiro teve uma existência material muito fraca (e normalmente negativa) para a maioria da população. Suas preocupações limitam-se às relações externas, à demarcação das fronteiras, à ordem interna, à garantia da propriedade da terra e da mão de obra, bem como à reprodução espiritual das elites. A Abolição e a República pouco alteram o panorama, com a exceção das importantes políticas de valorização do preço do café. É a partir de 1930 que o Estado passa a moldar verdadeiramente a existência da sociedade, seja por meio de uma intervenção direta na estrutura produtiva ou por políticas sociais ambiciosas. Como sabemos, até 1980 prevaleceu o Estado desenvolvimentista e, a partir da constituição de 1988, o Estado social. O ex-Leviatã brasileiro, tomamos emprestada a expressão de Wanderley Guilherme dos Santos, sofreu com os processos de liberalização e privatização dos anos 1990, mas nada se comparou ao período recente, a partir de 2016. O ultraliberalismo brasileiro colocou em xeque tanto as instituições públicas econômicas, como as políticas sociais.

Paradoxalmente, a eclosão de catástrofes globais ajudou a relegitimar o Estado brasileiro. Não apenas porque a burocracia mostrou-se mais preparada do que os líderes de plantão, como também porque, diante de riscos tão acentuados, os mercados não apenas falharam, como simplesmente pararam de funcionar. Apesar das perdas desnecessárias trazidas pela atuação desestabilizadora do governo, o tesouro nacional teve de tratar a pandemia como uma crise verdadeira, o SUS mostrou-se indispensável para a prevenção e tratamento da Covid-19 e a Caixa logrou distribuir os recursos do auxílio emergencial. Como uma mobilização típica de guerra, só que afetando sobretudo a população civil, o Brasil, apesar de centenas de milhares de vidas infelizmente desperdiçadas, superou um desafio existencial.

Passado o auge da crise, as autoridades de então buscaram retomar sua agenda ultraliberal, mas seus planos foram parcialmente frustrados pelo calendário eleitoral e pela eclosão de novas crises. Em tempos de riscos globais, o normal parece ser o estado

quase permanente de excepcionalidade. Com o aumento dos preços e as dificuldades de abastecimento de fertilizantes em decorrência do conflito na Ucrânia, não foram poucas as autoridades do governo Bolsonaro que lamentaram o fechamento de plantas de fertilizantes pela Petrobras. Então titular da Agricultura, Tereza Cristina chegou a afirmar que “no passado, a decisão era de importar pois era mais barato. Mas o Brasil precisa tratar esse assunto como segurança nacional e segurança alimentar”<sup>175</sup>.

Como defendemos, os riscos globais exigem, de maneira geral, maior presença do Estado. Com a crise do multilateralismo, os Estados nacionais, por mais limitados que sejam, devem redefinir suas atribuições para, ao menos imperfeitamente, enfrentar os desafios à frente. No Sul global, os desafios do presente devem ser resolvidos junto da amortização de dívidas passadas: prevenção e promoção devem andar juntos.

É preciso assinalar, porém, que restrições de ordem política, fiscal, institucional e ideológica tendem a limitar fortemente o raio de ação estatal no Brasil. Tais constrangimentos exigem do Estado brasileiro a adoção de uma governança específica, com vistas a combinar economicidade de recursos e efetividade nos resultados. A amplitude e profundidade da agenda demanda, ademais, um compacto Centro de Governo capaz de coordenar e efetivar a implementação de tal estratégia nacional transformadora.

Definir os conceitos de governança pública e de Centro de Governo, temas relativamente novos no Brasil, e explicar como reformas administrativas podem contribuir para a retomada do processo de desenvolvimento, bem como para o enfrentamento dos riscos globais foi o objetivo do capítulo 3 desta tese. Após a onda de reformas gerencialistas, de forte inspiração neoliberal, ingressamos numa fase em que a retomada de uma perspectiva estatal e burocrática convive, de maneira fértil, com medidas para ampliar a eficiência e agilidade estatal. Nesse contexto de relações mais equilibradas entre setor público, setor privado e sociedade civil, o conceito de governança pública vem ganhando espaço. A governança pública é vista como promotora de arranjos transparentes, inovadores, horizontais e flexíveis entre agentes do setor público, do setor privado e da sociedade civil para a elaboração, execução e monitoramento de políticas.

Promover o desenvolvimento, prevenir e mitigar os riscos globais depende também da implementação coordenada de um programa coeso, que priorize os objetivos e empregue de maneira inteligente recursos, os quais não são apenas escassos, mas também estão necessariamente dispersos. Nesse ponto, foi preciso discutir o papel do

---

<sup>175</sup><https://www.brasildefato.com.br/2022/03/03/tereza-cristina-diz-que-que-brasil-errou-ao-fechar-fabricas-de-fertilizantes-da-petrobras>

Centro de Governo, estrutura em torno do chefe de governo, que funciona como ponte político-administrativa que facilita a implementação da agenda governamental. Para tanto, o CdG tem como funções principais a gestão estratégica, a coordenação intragovernamental, a gestão política das medidas planejadas, o monitoramento e a comunicação pública. Neste estudo, identificamos, então, que a AGU tem um papel a ser desempenhado como integrante da unidade jurídica do CdG, contribuindo, sobretudo, com a gestão política das medidas planejadas.

Antes de tratar do papel da AGU, porém, era necessário examinar se o governo Lula teria efetivamente um plano coeso, capaz minimamente de fomentar o desenvolvimento, bem como prevenir, reagir e mitigar crises globais. A partir da análise do Relatório de Transição, da PEC do Bolsa Família, do arcabouço fiscal, do Novo PAC e do Plano de Transição Ecológica, a resposta foi positiva.

O diagnóstico elaborado pela equipe de transição foi implacável com o governo Bolsonaro, que, além de ter obtido baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação, deixou uma herança socialmente perversa e politicamente antidemocrática. Critica-se igualmente a desorganização e rebaixamento do Centro de Governo frente a um Ministério da Economia inchado, que pouco contribuiu para coerência e efetividade das políticas governamentais. Como muitas vezes mencionado pelas próprias autoridades de então, o plano era justamente enfraquecer, desarticular ou destruir políticas e instituições públicas que não estivessem em plena sintonia com um ideário neoliberal radicalizado.

O Relatório de Transição enxergava na reorganização do Estado etapa fundamental para a retomada de políticas “essenciais para o desenvolvimento econômico, a preservação ambiental, a promoção e garantia de direitos, a inclusão e justiça social, o exercício da democracia, e o diálogo e participação social” (Nozaki, 2022, p. 65). Nesse sentido, propunha justamente o fortalecimento do Centro de Governo, a retomada da participação social, além do estabelecimento de novos ministérios, bem como de medidas voltadas à inovação e melhoria dos serviços públicos.

A reorganização do aparato estatal, porém, era condição necessária, mas não suficiente para implementar as políticas planejadas. Faltava orçamento. Apesar das críticas no mercado e na mídia, a PEC da Transição (R\$ 145 bilhões suplementares) foi aprovada com relativa facilidade no Parlamento, assegurando recursos não apenas para reconstituição ampliada do Bolsa Família, como também para a saúde, educação, cidades, previdência, ciência e tecnologia. As apostas financeiras na desestabilização da economia brasileira acabaram dando errado. A expansão fiscal contribuiu para que o crescimento

da economia em 2023 fosse maior do que o esperado pelos agentes de mercado, enquanto a inflação foi bem inferior aos chutes informados dos analistas de mercado. Com a apresentação e aprovação do arcabouço fiscal pela equipe econômica, que busca conciliar responsabilidade fiscal com compromisso social, as estimativas dos agentes de mercado voltaram a patamares um pouco mais realistas.

Ao longo de 2023, inúmeras políticas foram lançadas ou reconstruídas, sempre com o objetivo de fomentar o desenvolvimento sustentável. Em agosto, o governo lançou o Novo PAC, que, assim como as duas versões anteriores, pretende “acelerar o crescimento econômico e a inclusão social, gerando emprego e renda, e reduzindo desigualdades sociais e regionais” (Casa Civil, 2023). No entanto, o programa vai além. Em linha com as estratégias norte-americanas do Build Back Better, o Novo PAC busca não só destravar o investimento, como também incorporar a neointustrialização e a sustentabilidade no centro de suas ações.

Há, nesse sentido, preocupação, expressa na agenda governamental do presidente Lula, com os riscos globais. Ao longo das medidas institucionais e dos eixos de investimentos elencados, podemos encontrar menções: ao licenciamento ambiental, ao Novo Fundo Clima, à transição ecológica, ao transporte sustentável, a cidades resilientes, à prevenção de desastres, à gestão de resíduos, aos desafios hídricos e climáticos, à transição energética e à prevenção a emergências sanitárias. É digno de nota também que o Plano de Transição Ecológica, – programa estruturado sobre os eixos financiamento sustentável, adensamento tecnológico, bioeconomia, transição energética, economia circular e nova infraestrutura e adaptação às mudanças climáticas – já possui importantes medidas implementadas e outras em discussão no Congresso Nacional.

De acordo com a perspectiva adotada ao longo desta tese, o diagnóstico crítico do Governo Lula sobre o período iniciado em 2016 está correto, assim como o amplo espectro de medidas planejadas e/ou já adotadas, que visam a fomentar o desenvolvimento e preparar o país contra riscos globais. Apesar das dificuldades de governabilidade – diferentemente de 2003, existe hoje uma extrema direita enraizada, com forte presença no congresso, no Judiciário e com circuitos de comunicação próprios –, o governo vem implementado uma agenda até mais ousada do que em 2003. O ambiente ideológico mudou muito nas últimas duas décadas, e certamente tais mudanças também estão relacionadas à eclosão de seguidas crises globais.

Dentro do amplo arco de alianças que elegeu Lula, há aqueles que não deixam de apresentar objeções aos caminhos adotados pelo governo. Entre os setores mais liberais,

teme-se uma volta a um suposto pesadelo passado causado por um intervencionismo estatal. De outro lado, esquerdistas pedem avanços mais substanciais em temas como direito dos trabalhadores, privatização da Eletrobras, autonomia do Banco Central, etc. Em relação à política fiscal, temem que, sem a revisão da meta fiscal, sua agenda pode ser comprometida, inviabilizando o próprio governo. Os mais radicais, aqueles que há uma década queriam uma “esquerda sem medo de dizer seu nome”, voltam a carga, sugerindo ser impossível “continuar atuando na política como um negociador, achando que é possível estabilizar uma situação de crise profunda” (Safatle, 2024)<sup>176</sup>.

Talvez nem o tempo permitirá dirimir as distintas opiniões desse velho debate. Parece ser mais difícil, porém, não reconhecer que o governo Lula, em que pesem os obstáculos no caminho, logrou estruturar e implementar uma nova agenda de governo. Nesse sentido, o trabalho sistemático do Centro de Governo foi essencial para definir prioridades e (re)desenhar os programas arrolados ao longo desta tese. Caminha-se para uma etapa posterior, que ainda passa pelo enfrentamento de velhas questões, mas está centrada também no acompanhamento das políticas já aprovadas e na identificação prévia e respostas eficientes a riscos e catástrofes.

Finalmente, destacamos o papel da AGU como integrante da unidade jurídica do Centro de Governo. Vimos que o Poder Judiciário acumulou significativos recursos de poder nas últimas décadas. Trata-se, na realidade, de processo comum a sociedades democráticas, mas que sempre guarda singularidades nacionais. No Brasil, as prerrogativas previstas na constituição de 1988, a crescente judicialização dos litígios e o papel crescente desempenhado pelo STF, que culminou com a heroica defesa das instituições democráticas frente às recentes ameaças autoritárias, tornaram o Judiciário *player* incontornável no processo de formulação, aprovação e implementação de políticas públicas, portanto, da maior relevância para o enfrentamento e mitigação dos riscos globais.

Mesmo à revelia da vontade do magistrado, a constitucionalidade das normas acaba sendo discutida no seio desse poder, seja por controle concentrado ou difuso. Governo, oposição, partidos políticos, sindicatos, associação de classes, empresas e indivíduos, todos recorrem à Justiça para fazer prevalecer o que consideram correto, constitucional. Nesse sentido, o trabalho da AGU – mandatada constitucionalmente como consultora jurídica do Poder Executivo e responsável pela defesa jurídica da União –

---

<sup>176</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2024/02/esquerda-morreu-e-extrema-direita-e-unica-forca-real-no-pais-diz-safatle.shtml>

adquire caráter estratégico no contexto da emergência de riscos globais. Exemplo disso foi a decisão do Supremo Tribunal Federal declarando parcialmente inconstitucionais a EC 113/2021 e a EC 114/2021, relativas ao teto para pagamento de precatórios, julgamento que, como argumentamos, teve impactos estruturantes para o planejamento orçamentário e a credibilidade do Tesouro e da própria Justiça brasileira.

A atual gestão da AGU vem realizando um esforço coordenado para garantir a implementação da agenda governamental. A atenção à agenda do governo contribui para que as políticas públicas sejam aderentes ao ordenamento jurídico pátrio e para que sejam identificados prontamente riscos judiciais enfrentados pela União. A implementação da agenda do governo deverá consolidar a retomada do processo de desenvolvimento, forjando meios para o enfrentamento dos riscos globais.

Nesse sentido, foram estabelecidas novas unidades com o objetivo expresso de combater diretamente ameaças contemporâneas, como a Procuradoria Nacional de Defesa da Democracia e a Procuradoria Nacional de Defesa do Meio Ambiente, que, respectivamente, já aumentaram o custo da desinformação digital e asseguraram a efetividade do arcabouço legislativo e institucional de proteção ao meio ambiente. Da perspectiva das políticas públicas, a atual gestão vem buscando tornar a consultoria jurídica ainda mais zelosa da Constituição, e também mais comprometida com a agenda do gestor público. Foram estabelecidos ainda arranjos especiais para acompanhar prioritariamente as grandes linhas do Governo, como a Rede AGU de Segurança Jurídica e Integridade do Novo PAC e o Conselho de Monitoramento e Acompanhamento dos Riscos Fiscais Judiciais. Ademais, a AGU tem atuado em diversas outras áreas, como a promoção dos direitos humanos, da inclusão e da diversidade, o fomento à cultura e à ciência e tecnologia, a reparação de grandes desastres ambientais, a promoção da segurança jurídica no ambiente de negócios e a recuperação dos direitos da União junto à Eletrobras, fator indispensável para a segurança e transição energética.

Tais inovações e aperfeiçoamentos institucionais implementados na AGU a partir de 2023 favorecem sua atuação como estrutura integrante do Centro de Governo no Brasil e estão em diálogo com conceito de governança pública, conforme discutido no capítulo 3. De um lado, a cooperação intragovernamental no âmbito do Conselho de Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais, o trabalho da Rede AGU de Segurança Jurídica e Integridade, a execução do Programa Esperança Garcia por organização da sociedade civil demonstram a força de arranjos mais flexíveis e inovadores. De outro, a criação de novas unidades profissionalizadas e especializadas, como a PNDD, a

Pronaclima e a Subconsultoria-geral da União de Gestão Pública, bem como o fortalecimento das carreiras de apoio da AGU ilustram a importância do fortalecimento da burocracia para assegurar a integridade da ação do Estado.

O papel ativo e ampliado da AGU responde também à própria retomada de uma visão generosa do Estado, uma visão que considera as políticas públicas como elemento essencial para promover o desenvolvimento, prevenir crises globais e proteger sua população e instituições democráticas. Diante disso, não seria esta uma visão excessivamente positiva sobre os poderes do Estado, do Centro de Governo e da própria Advocacia-Pública? Não estaria a “mística do planejamento”, como advertia o economista liberal Gudín nos anos 1950, sendo substituída pela “mística do Centro de Governo”? Ao invés de um documento tecnocrático com metas e políticas para o avanço da produção física de bens, a atual gestão estaria apostando agora em uma governança mais flexível e indicativa, mas que seria ao mesmo tempo ainda mais onipresente.

Ao longo deste trabalho, buscamos problematizar, questionar, o papel do Estado, sobretudo o Estado nacional. Na era contemporânea, o Estado muitas vezes contribui para a emergência de crises globais e na hora de enfrentá-las, sua competência e jurisdição mostram-se inferiores ao tamanho do dano e suas repercussões. No entanto, a emergência de novos nacionalismos e competição geopolítica fecha, ao menos por ora, os caminhos para um mundo verdadeiramente cosmopolita, com redes de governança internacional efetivas e democráticas nas mais diversas áreas.

Por sua vez, o mercado, que, por três décadas, teve hegemonia sobre o leme do mundo, exacerbou, de maneira consistente, riscos financeiros, tecnológicos, informacionais e ambientais. Não se pode olhar para o lado quando se tem tragédias como em Mariana, Maceió e Brumadinho ou quando o aquecimento global e eventos climáticos extremos são cada vez mais ameaçadores. Não é apenas que o mercado falhou em incluir no preço de algumas mercadorias externalidades negativas (poluição, por exemplo). Por mais que o sistema de preços seja importante para contribuir na alocação de recursos, a política, auxiliada pela ciência e pela moral e ética, deve decidir se certas atividades ou produtos – assim como a escravidão, a venda de drogas no passado - devem, de fato, existir. E mais, nas últimas duas décadas, o mercado não apenas falhou, simplesmente deixou de funcionar em pelo menos duas ocasiões (2008 e 2020).

Por mais imperfeito e insuficiente, o Estado talvez seja o único ente democrático, verdadeiramente permeável à vontade popular. Devemos saber que uma agenda de desenvolvimento sustentável implementada por um Centro de Governo efetivo não será



uma panaceia para todos os problemas, mas, assim como nos ajudou no passado a dar passos significativos, poderá nos ajudar a enfrentar os desafios da contemporaneidade. O governo, para usar a expressão de Celso Furtado (1989), está *organizando* nossa *fantasia*, nossos sonhos.

Como se identificou nesta tese, a retomada do processo de desenvolvimento é objetivo central do governo e passa necessariamente pela coordenação de investimentos e políticas que permitam criar resiliências, aumentar a capacidade e velocidade de respostas emergenciais, ampliar a autonomia e tornar sustentáveis setores estratégicos da economia brasileira. Diante do processo de deterioração verificado nos últimos anos, tal processo depende da reconstrução do Estado, sobretudo de seu Centro de Governo, do qual depende a coesão na implementação da agenda governamental.

Numa era de crescente judicialização, a AGU, enquanto integrante da unidade jurídica do CdG, desempenha papel fundamental para a sustentabilidade da agenda governamental junto ao Poder Judiciário. Como assinalado, a sustentabilidade jurídica da promoção da responsabilidade fiscal, da proteção ambiental, do combate à desinformação digital, da defesa dos projetos de investimentos públicos, da valorização do patrimônio da União, da reparação efetiva de danos ambientais, da promoção dos direitos trabalhistas está vinculada a um trabalho estratégico que vem sendo implementado pela AGU e que, por ora, vem obtendo resultados positivos.

Trata-se menos de plano fechado do que processo estratégico, sempre sujeito a correção de rumos e a adaptações. A tomada de consciência quanto à emergência de uma era de riscos deslocalizados, imprevisíveis e irreparáveis é o passo necessário para a ação coerente no sentido de promover o desenvolvimento sustentável, com a adoção de estratégias de prevenção, adaptação e mitigação dos riscos. Contudo, na modernidade reflexiva, crises, desastres e catástrofes podem sempre eclodir, alterando de maneira radical as prioridades. Contar com salvaguardas, instituições, reservas, estoques e capacidade produtiva que estão sendo (re)construídas ajudará a responder a tais adversidades.

Contudo, a elaboração e implementação de uma estratégia adequada dependerá, também, do acaso e da habilidade política, da *fortuna* e da *virtu*. Há sempre o receio de que o tamanho e mesmo o desconhecimento das tarefas a serem implementadas desencorajem as ações necessárias. As ansiedades oriundas da incerteza radical quanto ao futuro, podem, no entanto, ser respondidas com a sabedoria do jagunço Riobaldo, herói “pré-capitalista” de *Grande Sertão Veredas*: “Viver é muito perigoso”.

Na era dos riscos globais, talvez ainda mais. Adotando, contudo, um tom menos pessimista, é preciso reconhecer que, nos dias de hoje, é cada vez mais difícil manter a credibilidade e simplesmente negar, ignorar ou relativizar a emergência uma série de riscos globais. Com a nossa experiência e a nossa reflexão, nossos pés e a nossa cabeça para retomar a imagem com que introduzimos a tese, sugerimos que um centro de governo capaz de emanar estruturas de governança que estabeleçam reservas, redundâncias e resiliências, bem como possibilite respostas ágeis a crises cada vez mais comuns e paradoxalmente imprevisíveis, é um aliado indispensável no enfrentamento dos riscos globais e para a retomada do desenvolvimento sustentável.

Numa era de crescente judicialização da vida política e social, buscamos mostrar, sobretudo, que a Advocacia-Geral da União é ator transversal e estratégico para a implementação dessa agenda transformadora por trazer em seu bojo uma governança *turning point*. De fato, a AGU tem a capacidade de induzir práticas de governança fundamentadas em dispositivos e procedimentos capazes de dar volume e velocidade às entregas públicas; de contribuir para a solução de conflitos administrativos com velocidade suficiente para não paralisar obras (Novo PAC) ou gerar prejuízo ao erário (FCVS); e de articular com outros atores (TCU, MPF) soluções jurídicas que deem lastros aos grandes projetos de desenvolvimento e/ou de combate aos riscos globais.

Se os resultados parecem por ora promissores, estamos ainda longe de chegar ao ponto final ou mesmo consolidar o processo. A tão necessária transformação da governança pública para que o Estado brasileiro esteja apto a lidar com os desafios do século XXI ainda se inicia. Seu sucesso certamente depende de uma agenda de pesquisa acadêmica que ganha cada vez mais corpo em nosso país.

## Referências

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Balanço 23: cidadania, democracia e reconstrução*. Brasília, 2024.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Acordo entre AGU, ICMBio e Governo do Ceará irá aprimorar preservação e desenvolvimento sustentável de Jericoacoara*. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/acordo-entre-agu-icmbio-e-governo-do-ceara-ira-aprimorar-preservacao-e-desenvolvimento-sustentavel-de-gericoacoara>. Acesso em: 11 fev. 2024.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *AGU dá mais segurança jurídica a proposta que regula mercado de carbono no Brasil*. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-da-mais-seguranca-juridica-a-proposta-que-regula-mercado-de-carbono-no-brasil>. Acesso em: 12 fev. 2024.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *AGU e MMA pedem ao Supremo reconhecimento de que país saiu do Estado de Coisas Inconstitucional no meio ambiente*. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/agu-e-mma-pedem-ao-supremo-reconhecimento-de-que-pais-saiu-do-estado-de-coisas-inconstitucional-no-meio-ambiente>. Acesso em: 11 fev. 2024.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *AGU ingressa com dez ações no STF contra leis estaduais e municipais que facilitam acesso a armas de fogo*. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-ingressa-com-dez-acoes-no-stf-contraleis-estaduais-e-municipais-que-facilitam-acesso-a-armas-de-fogo>. Acesso em: 11 fev. 2024.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *AGU mantém junto ao STF retirada de invasores da Terra Indígena Apyterewa, no Pará*. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-mantem-junto-ao-stf-retirada-de-invasores-da-terra-indigena-apyterewa-no-para>. Acesso em: 12 fev. 2024.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *AGU, Ministério da Educação e Alagoas celebram acordo para repasse de R\$ 303 milhões à educação do estado*. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-ministerio-da-educacao-e-alagoas-celebram-acordo-para-repasse-de-r-303-milhoes-a-educacao-do-estado>. Acesso em: 10 fev. 2024.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Autores de infrações ambientais graves poderão ser declarados inidôneos e impedidos de contratar com a administração pública, define parecer da AGU*. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/autores-de-infracoes-ambientais-graves-poderao-ser-declarados-inidoneos-e-impedidos-de-contratar-com-a-administracao-publica-define-parecer-da-agu>. Acesso em: 12 fev. 2024.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Brasil reconhece que violou direitos e garantias na condução do processo penal relativo à morte de trabalhador rural na Paraíba*. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/brasil-reconhece>

que-violou-direitos-e-garantias-na-conducao-do-processo-penal-relativo-a-morte-de-trabalhador-rural-na-paraiba. Acesso em 12 fev. 2024.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Brasil reconhece violação de direitos na apuração do desaparecimento de trabalhador rural em 2002*. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/brasil-reconhece-violacao-de-direitos-na-apuracao-do-desaparecimento-de-trabalhador-rural-em-2002>. Acesso em: 12 fev. 2024.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Corte Interamericana de Direitos Humanos: Brasil reconhece demora para julgar acusação de discriminação racial*. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/corte-interamericana-de-direitos-humanos-brasil-reconhece-demora-para-julgar-acusacao-de-discriminacao-racial>. Acesso em: 12 fev. 2024.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Governo Federal e Prefeitura assinam acordo que encerra disputa por parque em Recife*. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/fevereiro/governo-federal-e-prefeitura-assinam-acordo-que-encerra-disputa-por-parque-em-recife>. Acesso em: 11 fev. 2024.

AGÊNCIA GOV. Nota: *Governo expressa satisfação com resultado de julgamento sobre precatórios*. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202312/nota-conjunta-a-imprensa-1>. Acesso em: 14 fev. 2024.

AGENCIA IBGE. *IPCA sobe 0,73% em dezembro e fecha 2021 em 10,06%*. IBGE. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/32724-ipca-sobe-0-73-em-dezembro-e-fecha-2021-em-10-06>. Acesso em: 30 out. 2023

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÔMICA. *Nuclear power reactors in the world. Viena*. Disponível em: [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/RDS-2-42\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/RDS-2-42_web.pdf). Acesso em: 12 set. 2023.

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR. *Fukushima Daiichi Nuclear Accident*. Disponível em: <https://www.iaea.org/topics/response/fukushima-daiichi-nuclear-accident>. Acesso em: 12 set. 2023.

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR. *Fukushima Daiichi Nuclear Accident: report by the Director-general*. Viena, 2015. Disponível em: <https://www-pub.iaea.org/mtcd/publications/pdf/pub1710-reportbythedg-web.pdf>. Acesso em: 12 set. 2023

AGÊNCIA SENADO. *Queda de registros de patentes no Brasil preocupa debatedores*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/24/queda-de-registros-de-patentes-no-brasil-preocupa-debatedores>. Acesso em: 10 fev. 2022.

ALESINA, A.; MEI, P. Debt and austerity: international evidence and the case of Brazil. *Revista Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 1-33, Edição Especial 2020. Disponível em:

[https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/521776/1/75\\_Texto\\_do\\_artigo\\_257\\_1\\_10\\_20200529.pdf](https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/521776/1/75_Texto_do_artigo_257_1_10_20200529.pdf). Acesso em: 30 out. 2022.

ALMEIDA, M. *Crise e castigo: relatos da depressão helênica*. [manuscrito não publicado], 2017.

ANAJUR, ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DAS CARREIRAS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *História*. Sem data. Disponível em: <https://anajur.org.br/historia>. Acesso em: 12 jan. 2024.

ANSILIERO, G; CONSTANZI, R; CIFUENTES, R. *Acompanhando a cobertura previdenciária pela PNAD contínua: propostas de indicadores para as diferentes versões da pesquisa*. Texto para a Discussão, 2689. IPEA, 2021. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11548/1/td\\_2689\\_web.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11548/1/td_2689_web.pdf). Acesso em: 28 out. 2023.

ARAÚJO, A.L. *Mais de 6,5 milhões de universitários são de instituições particulares*. Correio Braziliense, 23 out. 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/article/tiktok-ban.html>. Acesso em: 16 out. 2021.

ARRIGHI, G. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2008.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996.

AVVACOTURA DELLO STATO. *Historic evolution*. 2019. Disponível em: <https://www.avvocaturastato.it/node/595>. Acesso em: 16 jan. 2024.

AYAR, S; ILYNA, A. *Charting Globalization's Turn to Slowbalization After Global Financial Crisis*. IMF BLOG, 18 fev. 2023. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/02/08/charting-globalizations-turn-to-slowbalization-after-global-financial-crisis>. Acesso em: 11 set. 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Focus: Relatório de Mercado*. Brasília, 2022 e 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>. Acesso em: 30 jan. 2024

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOCIAL. *Painel NDC: nossa contribuição para as metas de redução de emissões do Brasil*. Sem data. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/desenvolvimento-sustentavel/resultados/emissoes-evitadas>. Acesso em: 11 jan. 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL.  
BARROSO, L.R. *A ascensão política das Supremas Cortes e do Judiciário*. CONJUR, 6 jun. 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-jun-06/luis-roberto-barroso-ascensao-politica-supremas-cortes-judiciario/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BATISTA, JR. *A economia como ela é*. 3 ed. São Paulo: Boitempo, 2022.

BBC. *Japan confirms first Fukushima worker death from radiation*. 5 set. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-45423575>. Acesso em: 12 set. 2023

BECK, U. *Five minutes with Ulrich Beck*: Digital freedom risk is one of the most important risks we face in modern society. LSE BLOG. Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/04/02/five-minutes-with-ulrich-beck-digital-freedom-risk-is-one-of-the-most-important-risks-we-face-in-modern-society/>. Acesso em: 12 set. 2023.

BECK, U. *Sociedade de risco*: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

BECK, U. *This free-market farce shows how badly we need the state*. The Guardian, 10 abr. 2008. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2008/apr/10/creditcrunch.economics>. Acesso em: 12 mar. 2022.

BECK, U. *German Europe*. Cambridge: Ed Polity Press, 2013.

BECK, U. *Living in the worl risky society*. *Economy and Society*. v. 35, n. 3, 2006, p. 329-345.

BECK, U; WILLMS, J. *Conversations with Ulrich Bech*. Ed Polity Press, 2004.

BELINI, C.; KOROL, J.C. *Historia Económica de la Argentina en el Siglo XX*. Buenos Aires: Editorial: Siglo veintiuno de Argentina, 2012

BERNANKE, Ben. *21st Century Monetary Policy: The Federal Reserve from the Great Inflation to COVID-19*. W. W. Norton & Company. Kindle Edition.

BERNANKE, BEN. *Remarks by Governor Ben S. Bernanke At the Conference to Honor Milton Friedman*. Chicago: University of Chicago2002. Disponível em: <https://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2002/20021108/default.htm>. Acesso em: 12 set. 2023.

BÍBLIA. Gênesis. In: Frei João José Pereira de Castro (org.). 100. ed. São Paulo: Editora Ave-Maria, 1995.

BID. *Governing to deliver: reinventing the center of government in Latin America and the Caribbean*. IDB Monograph; 224. 2014. Inter-American Development Bank, Washington, D.C. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/governing-deliver-reinventing-center-government-latin-america-and-caribbean>.

BID. *Já ouviu falar em Delivery Units? Conheça o modelo que ajuda governos a aperfeiçoar sua gestão*. 2021. Disponível em: <https://blogs.iadb.org/brasil/pt-br/ja-ouviu-falar-em-deliveryunits-conheca-o-modelo-que-ajuda-governos-a-aperfeiçoar-sua-gestao/>.

BLYTH, M. *Austerity: the history of dangerous idea*. Nova York: Oxford University Press, 2013.

BOCAYUVA, M; FERNANDES, N.; BORGES, G. *O que é desinformação no judiciário brasileiro? uma análise da jurisprudência dos tribunais superiores sobre as fake news*. Brasília, DF: AMB, 2023. Disponível em: <https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/o-que-e-desinformacao-no-judiciario-brasileiro.pdf>. Acesso em 12 fev. 2024.

BRANT, D. *AGU quer aumentar para R\$ 100 bi valor pago por Vale, BHP e Samarco por tragédia em Mariana*. Folha de São Paulo, 25 jan. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2024/02/esquerda-morreu-e-extrema-direita-e-unica-forca-real-no-pais-diz-safatle.shtml>. Acesso em: 14 fev. 2024

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 11.328*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Advocacia-Geral da União. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 de janeiro de 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11328.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11328.htm). Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 11.374*. Revoga decretos, revigora dispositivos e repristina redações. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 de janeiro de 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11374.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11374.htm). Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 11.379*. Institui o Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 de janeiro de 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11379.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11379.htm). Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. *Lei 14.600/2023*. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 de junho de 2023.

BRASIL. *Portaria Normativa AGU nº 8/2023*. Dispõe sobre o tratamento estratégico da Advocacia-Geral da União referente às ações e medidas a serem executadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC, de que trata o Decreto nº 11.632, de 11 de agosto de 2023. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 de setembro de 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-agu-n-108-de-8-de-setembro-de-2023-508357456>. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL, 2022. *Referencial Centro de Governo – CdG – Secretaria Especial de Relações Governamentais/Casa Civil da Presidência da República*. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/referencial-cdg-15-12-2022.pdf>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública*. Versão 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL. *Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)*, 2021.

BRASIL. *Portaria Normativa PGU/AGU nº 16/2023*. Dispõe sobre a competência, a estrutura e o funcionamento da Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia da Procuradoria-Geral da União. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-pgu/agu-n-16-de-4-de-maio-de-2023-481241444>. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRAUDEL, F. *The Mediterranean in the Ancient World*. Londres: Penguin Books, 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Estado e subdesenvolvimento industrializado*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2007). *Macroeconomia da estagnação: Crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994*. São Paulo: Editora 34.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Deputados debatem PEC da Transição*. Brasília, 14 dez. 2022. Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/928613-deputados-debatem-pec-da-transicao-acompanhe>. Acesso em: 13 jan. 2024.

CARRANÇA, T. *Lula precisa melhorar vida da classe média para fortalecer democracia, diz Acemoglu*. BBC Brasil. 20/9/2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/crg0rqny831o>. Acesso em: 25 set. 2023.

CARTER, Z. *The Price of Peace: Money, Democracy, and the Life of John Maynard Keynes*. Nova York: Random House, 2020.

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem*. Teatro de sombras. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o Longo Caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CAVALCANTE, P. L. C. & Gomide, A. de A. *O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo*. (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2018).

CAVALCANTE, P. L. C. *Núcleo, centro de governo, centro presidencial, alto governo: várias nomenclaturas e uma questão principal*. O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo (2018).

CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION. *Life Expectancy in the U.S. Dropped for the Second Year in a Row in 2021*. 31 ago. 2022. Disponível em: [http://www.cdc.gov/nchs/pressroom/nchs\\_press\\_releases/2022/20220831.htm](http://www.cdc.gov/nchs/pressroom/nchs_press_releases/2022/20220831.htm). Acesso em: 12 set. 2023.



CEPAL. CEPALSTAT: *Base de datos y publicaciones estadísticas*. Disponível em: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/perfilnacional.html?theme=2&country=ury&lang=es>. Acesso em: 25 out. 2023.

CERVO, A; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. 4 ed. *Revista Ampliada*. Brasília: Editora UnB, 2002.

COELHO, G. *Ministro do TCU diz que privatização da Eletrobras está subavaliada*. O Antagonista, 15 fev. 22. Disponível em: [https://oantagonista.com.br/brasil/ministro-do-tcu-diz-que-privatizacao-da-eletobras-esta-subavaliada/#google\\_vignette](https://oantagonista.com.br/brasil/ministro-do-tcu-diz-que-privatizacao-da-eletobras-esta-subavaliada/#google_vignette). Acesso em: 12 fev. 2024.

COLIGAÇÃO BRASIL DA ESPERANÇA. *Diretrizes para o Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil: Lula Alckmin 2022*. Disponível em: [https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/893498/5\\_1659820284477.pdf](https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/893498/5_1659820284477.pdf). Acesso em: 12 fev. 2023.

Conselho Nacional de Justiça. *Sumário executivo justiça em número 2023*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/sumario-executivo-justica-em-numeros-200923.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2024.

CONSIDERA, C.; TRECE, J. *Indústria de transformação brasileira: À beira da extinção*. FGV. 19 out. 2022. Disponível em: <https://portal.fgv.br/artigos/industria-transformacao-brasileira-beira-extincao>. Acesso em 30 out. 2023

CRUZ, P. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta*. Campinas, IE, 1999.

DANDARA, L. *Maior surto de meningite do país, na década de 1970, foi marcado pela desinformação*. Portal Fiocruz. 27 maio 2024. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/maior-surto-de-meningite-do-pais-na-decada-de-1970-foi-marcado-pela-desinformacao>. Acesso em: 20 out. 2023.

Danieli, Oren and Gidron, Noam and Kikuchi, Shinnosuke and Levy, Ro'ee, *Decomposing the Rise of the Populist Radical Right*. SSRN, 14 nov. 2022. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4255937>. Acesso em: 8 fev. 2024

DELFIN NETO, A. *O Problema do café no Brasil*. São Paulo Editor: USP, IPE Ano: 1981.

DESIDÉRIO, M. *Após fraudes, IRB tem prejuízo de R\$ 1,5 bi; 2021 vai ser melhor? Exame*, 19/2/2021. Disponível em: <https://exame.com/negocios/apos-fraudes-irb-tem-prejuizo-de-r-15-bi-2021-vai-ser-melhor/>. Acesso em: 30 out. 2023.

DIEESE. *Novo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC): A retomada dos investimentos e os possíveis impactos para o desenvolvimento brasileiro*. n. 76, 13 de set. de 2023. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2023/notaTec276NovoPAC.html>. Acesso em: 28 jan. 2024.

EDITORIAL DO ESTADÃO. *À imagem e semelhança do PT*. Estadão, São Paulo. 24 dez. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opiniaao/a-imagem-e-semelhanca-do-pt/>. Acesso em: 13 jan. 2024.

EICHENGREEN, B. *The New Industrial Politics*. Project Syndicate. 9 out. 2023. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/return-of-industrial-policy-only-partly-vindicated-by-barry-eichengreen-2023-10>. Acesso em: 30 out. 2023.

EXAME. *Apps como Uber e iFood se tornam "maior empregador" do Brasil*. 28 maio 2019. Disponível em: <https://exame.com/economia/apps-como-uber-e-ifood-sao-fonte-de-renda-de-quase-4-milhoes-de-pessoas/>. Acesso em: 25 out. 2023

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato brasileiro*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2012.

FERNANDES, A. *Precatórios de pequeno valor da Previdência quase quadruplicam em 10 anos*. Folha de São Paulo 18 fev. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/02/precatórios-de-pequeno-valor-da-previdencia-quase-quadruplicam-em-10-anos.shtml> Acesso em: 22 fev. 2024.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005.

FERNANDES, T. R. M. (2021). Democracia defensiva: origens, conceito e aplicação prática. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 58 n. 230, p. 133-147. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/230/ril\\_v58\\_n230\\_p133](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/230/ril_v58_n230_p133). Acesso em: 12 jan. 2024.

FERRARI, H. *"Tese do século" custa R\$ 80 bi e governo não tem saída prevista*. Poder 360. 22 nov. 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/tese-do-seculo-custa-r-80-bi-e-governo-nao-tem-saida-prevista/> Acesso em: 25 nov. 2023.

FERREIRA, I; BRITTO, V. *Sob efeitos da pandemia, consumo de bens e serviços de saúde cai 4,4% em 2020, mas cresce 10,3% em 2021*. Agência IBGE. 5/4/2024. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39675-sob-efeitos-da-pandemia-consumo-de-bens-e-servicos-de-saude-cai-4-4-em-2020-mas-cresce-10-3-em-2021#:~:text=O%20Brasil%20\(4%2C0%25\),2020%2C%20primeiro%20ano%20da%20pandemia](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39675-sob-efeitos-da-pandemia-consumo-de-bens-e-servicos-de-saude-cai-4-4-em-2020-mas-cresce-10-3-em-2021#:~:text=O%20Brasil%20(4%2C0%25),2020%2C%20primeiro%20ano%20da%20pandemia.). Acesso em: 30 out. 2023.

FRANCO, Gustavo H. B. A Primeira Década Republicana. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.), *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889/1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992

FURTADO, C. *A Fantasia Desfeita*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

FURTADO, C. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 22 ed., São Paulo: Editora Nacional, 1980.

G1-BRASÍLIA. *Suspensão de reajuste de servidores é 'granada no bolso do inimigo', diz Guedes em reunião Portal*. G1. 22 maio 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/suspensao-de-reajuste-de-servidores-e-granada-no-bolso-do-inimigo-diz-guedes-em-reuniao.ghtml>. Acesso em: 30 out. 2023.

GALBRAITH, J. *The End of Normal: The Great Crisis and the Future of Growth*. Simon and Schuster: Nova York, 2014.

GARCIA, L. *Arminio Fraga critica novo arcabouço fiscal: “A aritmética simplesmente não fecha”*. Brasília, 27 abr. 2023. Valor Econômico. Disponível em: [https://valor.globo.com/financas/noticia/2023/04/27/arminio-fraga-critica-novo-arcabouco-fiscal-a-aritmtica-simplesmente-no-fecha.ghtml?li\\_source=LI&li\\_medium=news-multicontent-widget](https://valor.globo.com/financas/noticia/2023/04/27/arminio-fraga-critica-novo-arcabouco-fiscal-a-aritmtica-simplesmente-no-fecha.ghtml?li_source=LI&li_medium=news-multicontent-widget). Acesso em: 30 jan. 2024.

GERSTLE, G. *The fall of neoliberal order: America and the world in the free market era*. Nova York: Oxford University Press, 2022.

GHEBREYESUS, T. A. *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19*, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Acesso em: 12 set. 2023.

GHOSH, J. *How to Address Global Hunger*. PROJECT SYNDICATE. 12 out. 2023. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/to-fight-hunger-policymakers-must-pursue-food-price-stabilization-by-jayati-ghosh-2023-10?barrier=accesspaylog>. Acesso em: 30 out. 2023.

GOVERNO FEDERAL. *Conheça o Novo PAC*. Brasília. Casa Civil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>. Acesso em: 8 fev. 2024.

GUIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. *Modernidade reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2001.

GUILVAN, J. *O legado de Ulrich Beck*. Ambiente e Sociedade. São Paulo v. 19, n. 1. 2016.

GUIMARÃES, C.A. *Em 150 anos, conheça a história que o Censo conta*. Agência IBGE. 25 abr. 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/33495-em-150-anos-conheca-a-historia-que-o-censo-conta>. Acesso em: 20 out. 2023.

GUITA, L. *Mario Draghi diz adeus ao BCE*. Euronews, 28/10/2019. Disponível em: <https://pt.euronews.com/business/2019/10/28/mario-draghi-diz-adeus-ao-bce>. Acesso em: 12 set. 2023.

GURALNIK, H. *Volume de publicações científicas dos países e bem-estar da população*. Jornal da USP, 6 set. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-ago-01/jorge-messias-reducao-litigiosidade-supremo/>. Acesso em: 15 dez. 2022.

HANSE et CALGARO. *Modernidade Reflexiva e a Sociedade de Risco: O Futuro da Nova Era Social*. Disponível em: [https://huespedes.cica.es/gimadus/21/07\\_modernidade\\_reflexiva.html](https://huespedes.cica.es/gimadus/21/07_modernidade_reflexiva.html)

HARADA, K. *Comentários à EC 113/21 e a EC 114/21 – Precatórios*. Migalhas. 14 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/358502/comentarios-a-ec-113-21-e-a-ec-114-21--precatórios>. Acesso em: 12 jan. 2024.

HARARAI, Y. *Harari alerta sobre a inteligência artificial: “Não sei se os humanos podem sobreviver”*. UNISINOS. 25 abr. 2023. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/628113-harari-alerta-sobre-a-inteligencia-artificial-nao-sei-se-os-humanos-podem-sobreviver>. Acesso em: 12 set. 2023.

HARDLING, L. *Angela Merkel switches off seven nuclear power plants*. The Guardian, 15/3/2011. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2011/mar/15/germany-merkel-switches-nuclear-power-off>. Acesso em: 12 set. 2023.

HARVAD. *Atlas de Complexidade Econômica*. Disponível em: <https://atlas.cid.harvard.edu/>. Acesso em: 25 set. 2023.

HOBBSAWN, E. *A Era dos Extremos – O Breve Século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995

HOLLANDA, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. *Em 150 anos, conheça a história que o Censo conta*. 25/04/2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/33495-em-150-anos-conheca-a-historia-que-o-censo-conta>. Acesso em: 26 jan. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA EM ECONOMIA APLICADA (IPEA). *IPEADATA: Banco de Dados do Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada*. Macroeconômico. 2023. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 25 out. 2023.

INTERGOVERNMENTAL APINEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate change 2023: Synthesis Report*. 2023. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf). Acesso em: 13 fev. 2024.

JURISAPP. *Missões e atribuições*. Disponível em: <https://www.jurisapp.gov.pt/jurisapp/missao-e-atribuicoes/>. Acesso em: 16 jan. 2024

KEYNES, John Maynard. (1936), *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda: inflação e deflação*. 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

KOMARCHESQUI, B. *A pior estreia de um governo: 13 retrocessos de Lula nos primeiros dias na Presidência*. Curitiba, 8 jan. 2023. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/ideias/a-pior-estrela-de-um-governo-13-retrocessos-de-lula-nos-primeiros-dias-na-presidencia/>. Acesso em: 13 jan. 2024.

KRUEGER, A. *Boiling America's Economy. Project Syndicate*. 16 out. 2023. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/joe-biden-economy-industrial-policy-inefficiencies-weaken-growth-by-anne-o-krueger-2023-10>. Acesso em: 30 out. 2023.

LAMEIRÃO, C. *A Casa Civil e a gestão da coordenação política governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro, 1995-2010*. Rev. Ibero-Americana Estud. Legis. v. 4, 2015.

LAMOUNIER, B. *Da Independência a Lula e Bolsonaro: dois séculos política brasileira*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

LANDINI, F. *Scaroni elected Enel chairman as Italy's Treasury wins board battle. Reuters*. 10 de maio de 2023. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/energy/italys-treasury-set-investor-showdown-over-enel-board-choices-2023-05-10/>. Acesso em: 12 abr. 2024.

LONDON, B. *Medvedev diz que Rússia pode usar armas nucleares se reação da Ucrânia for bem-sucedida. CNN Brasil*. 31 jul. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/medvedev-diz-que-russia-pode-usar-armas-nucleares-se-reacao-da-ucrania-for-bem-sucedida/>. Acesso em: 10 set. 2023.

LIMA, O. *Dom Pedro e Dom Miguel: A querela da sucessão*. São Paulo: Editora Exemplo, 2023.

LIPPERT, B.; PERTHES, V. *Strategic Rivalry between United States and China. The Science and Politics Foundation*. 2020. Disponível em: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020RP04/>. Acesso em: 10 out. 2023.

MACHADO, N. (2023) PROCURADORIA NACIONAL DE DEFESA DA DEMOCRACIA. AGOSTO DE 2023. [NÃO PUBLICADO]

MACHADO, U. *Esquerda morreu e extrema direita é única força real no país, diz Safatle*. Folha de São Paulo, 24/2/2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2024/02/esquerda-morreu-e-extrema-direita-e-unica-forca-real-no-pais-diz-safatle.shtml>. Acesso em: 14 fev. 2024

MAHESHARI, S; HOLPUCH, A. *Why countries are trying to ban Tok Tok? The new York Times*, 12/12/2023. Disponível em: <https://www.nytimes.com/article/tiktok-ban.html>. Acesso em: 16 jan. 2024.

MAIA, B. (2021) A institucionalização do concurso público no Brasil: uma análise sócio-histórica. *Revista do Serviço Público (RSP)*, Brasília, v. 72, n. 3, p. 663-684, 2021.

MARTINEZ, S. *Japón comenzará el polémico plan de verter agua de Fukushima al mar este jueves*. Euronews, 25 ago. 2023. Disponível em: <https://es.euronews.com/2023/08/22/japon-comenzara-el-polemico-plan-de-verter-agua-de-fukushima-al-mar-este-jueves>. Acesso em: 12 set. 2023.

MARX, K; ENGELS, F. *O manifesto do Partido comunista*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MATTOS, M. *Ministério da Verdade: o desafio do governo em regular a desinformação*. 29 jan. 2023. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/ministerio-da-verdade-o-desafio-do-governo-em-regular-a-desinformacao>. Acesso em: 12 fev. 2024.

MEDEIRO, D; QUEIROZ, G. *Gestão Lula cria órgãos contra desinformação e acende alerta para arbitrariedades*. 4 jan. 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2023/01/04/gestao-lula-cria-orgaos-contra-desinformacao-e-acende-alerta-para-arbitrariedades.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 12 fev. 2024.

MEDEIROS, C. *Brasil estaciona em mortalidade infantil de 2015 e tem meia década perdida*. Portal UOL. Maceió, 24 dez. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/10/24/mortalidade-infantil-queda-brasil-2019.htm>. Acesso em: 12 set. 2023.

MELLO NETO, J.M. *O capitalismo tardio*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

MESSIAS, J. *A redução da litigiosidade no Supremo*. Conjur, 1 ago. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-ago-01/jorge-messias-reducao-litigiosidade-supremo/>. Acesso em: 30 out. 2023.

MESSIAS, J. *Compras Governamentais como Política de Incentivo à Inovação por Demanda: Experiência Recente com Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo? PDP na Área da Saúde Pública*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional). Universidade de Brasília, UnB. Brasília, 2018.

MESSIAS, J; ROMAN, F.; ALMEIDA, M. *Advocacia pública e democracia*, 2003 [não publicado].

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *ACORDO DE PARIS*. Sem data. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>. Acesso em: 10 set. 2023.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *AGU e MMA pedem ao Supremo reconhecimento de que país saiu do Estado de Coisas Inconstitucional no meio ambiente*. 2 mar. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/agu-e-mma-pedem-ao-supremo-reconhecimento-de-que-pais-saiu-do-estado-de-coisas-inconstitucional-no-meio-ambiente>. Acesso em: 12 fev. 2024.

MINSKY, H. *Can it happen again? Essay on instability and finance*. Nova York: Routledge Classics, 2016.

NARRO-ROBLES, J. *Mortalidad infantil en México: logros y desafíos*. Papeles de población, v. 25, n. 101, 2019.

NOGUEIRA, F. (2024) Estudo propositivo de técnicas e metodologia de verificação de alcance e de impacto de conteúdos de desinformação cuja publicação enseje a atuação da PNDD. Advocacia-Geral da União.

NOZAKI, William (org). *Gabinete de Transição Governamental: Relatório Final*, 2023

NUNES, Felipe; TRAUMANN, Thomas. *Biografia do abismo: Como a polarização divide famílias desafia empresas e compromete o futuro do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora HarperCollins, 2023.

O GLOBO. Marina defende teto para produção de petróleo e contraria plano do Ministério de Minas e Energia. Rio de Janeiro, 26/12/2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/12/26/marina-defende-teto-para-producao-de-petroleo-em-mais-um-embate-com-o-ministerio-de-minas-e-energia.ghtml>. Acesso em: 10/01/2024

OBSERVATÓRIO DA DEMOCRACIA. Sobre. Advocacia-Geral da União. Disponível em: [https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/observatorio\\_da\\_democracia/sobre](https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/observatorio_da_democracia/sobre). Acesso em: 12 jan. 2024.

OCDE. OECD.STAT. Disponível em: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeId=9>. Acesso em: 25 set. 2023.

OCDE, 2011. “Centres of Government in Post-Conflict and Fragile States.” Partnership for Democratic Governance, working paper. Paris: OECD Publishing.

OCDE, 2018. Centre stage 2. The organisation and functions of the centre of government in OECD countries. Disponível in <https://www.oecd.org/gov/centre-stage-the-organisation-and-functions-of-the-centre-of-government.htm>

OCDE. Roles and responsibilities of the centres of government. Government at a Glance 2019 –

OECD iLibrary 1–5 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c2d2aaf1-en/index.html?itemId=/content/component/c2d2aaf1-en> (2021).

OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo, Boitempo, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Ações climáticas atuais são insuficientes para limitar aumento da temperatura global. 14/10/2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/252693-onu-a%C3%A7%C3%B5es-clim%C3%A1ticas-atuais-s%C3%A3o-insuficientes-para-limitar-aumento-da-temperatura-global>. Acesso em: 14 fev. 2024

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Nosso futuro comum, 1987. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2023.

PAIVA, L.H; SOUZA, M; NUNES, H. *A Focalização do Programa Bolsa Família (PBF) no período 2012-2018, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)*. Texto para a Discussão, 2567. IPEA, 2020. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2567.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2567.pdf). Acesso em: 28 out. 2023.

PAMPLONA, N. *Concessões de transporte e saneamento turbinam desembolsos do BNDES*. Folha de São Paulo. Rio de Janeiro, 29/12/2023. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/12/concessoes-de-transporte-e-saneamento-turbinam-desembolsos-do-bndes.shtml>. Acesso em: 15 jan. 2024.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Privatizar a Eletrobrás e crime contra o povo e o future do país*. 18 maio 2021. Disponível em: <https://pt.org.br/lula-privatizar-a-eletobras-e-crime-contra-o-povo-e-o-futuro-do-pais/>. Acesso em: 12 fev. 2024.

Perrow, C. *Fukushima and the inevitability of accidents*. Bulletin of the Atomic Scientists 2011 67: 44. Disponível em: [https://sociology.yale.edu/sites/default/files/fukishima11\\_1\\_11.pdf](https://sociology.yale.edu/sites/default/files/fukishima11_1_11.pdf). Acesso em: 12 set. 2023.

PIRES, M. *Investimentos Públicos: 1947-2022*. Instituto Brasileiro de Economia-Fundação Getúlio Vargas. 8 ago. 2023. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/investimentos-publicos-1947-2022>. Acesso em: 8 ago. 2023.

PODER 360. *Órgão anti-fake news da AGU é “ministério da verdade”, diz oposição*. 4 jan. 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/midia/orgao-anti-fake-news-da-agu-e-ministerio-da-verdade-diz-oposicao/>. Acesso 12 fev. 2024.

PONTES, F. *STF decide a favor da União em julgamento tributário de R\$ 115 bi*. Agencia Brasil. 22 jun. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2023-06/stf-decide-favor-da-uniao-em-julgamento-tributario-de-r115-bi>. Acesso em: 25 nov. 2023.

PROCURADORIA NACIONAL DE DEFESA DA DEMOCRACIA. (2024) *PNDD-concepção, implantação, resultados e desafios do porvir* [não publicado]. Projeto de Desestatização da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-encerrados/projeto-de-desestizacao-eletobras>. Acesso em: 12 fev 2024.

PNUD. *Desenvolvimento Humano: Relatório de 2021/2022*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Nova York: PNUD, 2022.



PIOLA, S; PUCI; VIEIRA, F. Consolidação do gasto com ações e serviços públicos de saúde: trajetória e percalços no período de 2003 a 2017. Texto para a Discussão, 2439. IPEA, 2018. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2439.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2439.pdf). Acesso em: 28 out. 2023.

PRONACLIMA. *Balanço 2023*. Advocacia-Geral da União, 4 jan. 2024. [não publicado].

QUEIROZ, C. *Produção científica brasileira cai pela primeira vez desde 1996*. Portal FAPESP, 30 ago. 2023. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/producao-cientifica-brasileira-cai-pela-primeira-vez-desde-1996/#:~:text=Em%202020%2C%20foi%20detectada%20uma,mundial%20de%20publica%C3%A7%C3%A3o%20de%20artigos>. Acesso em 14 fev. 2024.

RESENDE, T; FEITOZA, C.; GABRIEL, J. *Câmara aprova texto-base de PEC em 1º turno após desidratação da proposta*. Brasília, 20 dez. 2022. Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/12/camara-aprova-texto-base-da-pec-da-gastanca-apos-desidracao-da-proposta.shtml>. Acesso em 13/01/2024

RFI. BCE diz que "fará de tudo" para salvar o euro, e bolsas sobem. RFI, 26/7/2021. Disponível em: <https://www.rfi.fr/pt/economia/20120726-bce-diz-que-fara-de-tudo-para-salvar-o-euro-e-bolsas-sobem>. Acesso em 12 mar. 2023.

RIBEIRO, A. *Começo do governo Lula é "preocupante", afirma Pêrsio Arida*. São Paulo, 8 jun. 2024. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/06/06/comeco-do-governo-lula-e-preocupante-afirma-persio-arida.ghtml>: Acesso em: 30 jan. 2024.

PADUA RIBEIRO, A. O Judiciário como poder político no século XXI. *Estudos Avançados*, v. 14, n. 38, 2000.

RIBEIRO, M; RIBEIRO, R. *Pagamento atípico dos precatórios: aspectos técnicos, impulso fiscal e efeitos sobre as metas*. Blog do IBRE. 25 jan. 2024. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/pagamento-atipico-dos-precatorios-aspectos-tecnicos-impulso-fiscal-e-efeitos-sobre-metas>. Acesso em: 24 fev. 2024.

ROBERT, J. M.; WESTAD, ODD. *The history of the world*. New York: Oxford University Press, 2013.

RODRIK, D. *The globalization paradox: why global markets, states and democracy can't coexist*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

RYDLEWSKI, C. *"PEC da Transição é um desastre só esperando para acontecer", diz economista*. Brasília, 7 dez. 2022. Metrôpoles. Disponível em <https://www.metropoles.com/brasil/economia-br/pec-da-transicao-e-um-desastre-so-esperando-para-acontecer-diz-economista>. Acesso em 13 jan. 2024.

SALOMÃO, A. *Gravação mostra como minoritário organizou conselho da Eletrobras*. Folha de São Paulo. 11 jun. 2023. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/06/gravacao-mostra-como-minoritario-organizou-conselho-da-eletobras.shtml>. Acesso em 12 fev. 2024.

SALOMÃO, A. *Salário de servidor custa 8,9% do PIB; juizes e advogados turbinam gastos*. Folha de São Paulo. 26 ago. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/08/salario-de-servidor-custa-89-do-pib-juizes-e-advogados-turbinam-gastos.shtml>. Acesso em: 30 out. 2023

SANDFORT, A. *Coronavirus: Half of humanity now on lockdown as 90 countries call for confinement*. Euronews, 2/4/2020. Disponível em: <https://www.euronews.com/2020/04/02/coronavirus-in-europe-spain-s-death-toll-hits-10-000-after-record-950-new-deaths-in-24-hou#:~:text=News%20World-,Coronavirus%3A%20Half%20of%20humanity%20now%20on%20lockdown,90%20countries%20call%20for%20confinement&text=More%20than%203.9%20billion%20people,the%20deadly%20COVID%2D19%20virus>. Acesso em: 12 set. 2023.

SANTIAGO, H. *Preço de arroz e feijão cai em 1 ano, mas por que eles continuam caros?* Portal UOL. 17 jun. 2022. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/06/17/arroz-feijao-preto-mais-caros-inflacao.htm#:~:text=Naquele%20ano%2C%20o%20arroz%20acumulou,preto%2C%203%2C18%25>. Acesso em: 30 out 2023.

SANTOS, W.G. *O ex-leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2006.

SCHWARZ, Roberto. *Ao vencedor as batatas*. São Paulo: Editora 34, 2012.

SCREPANTI, E; ZAMANGI, S. *An outline of economic thought*. 2 ed. Nova York: Oxford University Press, 2005.

SHAPIRO, I. *Power and politics in today's world: Aula 11 Money in politics. Yale Course*, 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IRsOEb2-MtE&list=PLw4-Fp0S2dJbioX89zeyJwWNGkqY5Gbv8&index=13>. Acesso em: 10/01/2024.

SIRIPURAPU, A.; BERMAN, N. *The Contentious U.S.-China Trade Relationship. Council on Foreign Relations*. Disponível em: <https://www.cfr.org/backgrounder/contentious-us-china-trade-relationship>. Acesso em: 10 out. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *STF homologa acordo entre União e Pernambuco para gestão compartilhada de Fernando de Noronha*. 22 mar. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-ministerio-da-educacao-e-alagoas-celebram-acordo-para-repasse-de-r-303-milhoes-a-educacao-do-estado>. Acesso em: 10 fev. 2024.

TAKAR, T.; FREIE, M. *Video de fraude em urna divulgado por Flávio Bolsonaro é falso, diz TRE-MG*. Portal UOL. 7 out. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/07/tse-esta-apurando->

denuncia-de-filho-de-bolsonaro-sobre-fraude-em-urna.htm?cmpid=copiaecola. Acesso em: 12 fev. 2024.

TAVARES, M.C. Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil. In: *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Zahar Editores. Rio de Janeiro. 1972.

TOKARNIA, M. *Brasil investe menos em educação que países da OCDE*. Agência Brasil. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2023-09/brasil-investe-menos-em-educacao-que-paises-da-ocde>. Acesso em: 23 maio 2023.

V. STOJKOSKI, P. KOCH, E C. HIDALGO. Multidimensional economic complexity and inclusive green growth. *Communications Earth & Environment*, v. 4, n. 130, 2023.

VARGAS, G. *Carta testamento*. 1954. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/getulio-vargas/carta-testamento-de-getulio-vargas>. Acesso em: 17 fev. 2024.

VAROUFAKIS, Y. *The global Minotaur: America, the true origins of the financial crisis and the future of the world economy*. London and New York: Zed Books, 2011.

VASCONCELOS, M. O Estado de Direito e o Poder Judiciário: Relato de uma migração conceitual. *Revista de Informação Legislativa*. Ano 50, Número 200, out./dez. 2013

VIANA, O. *Evolução do povo brasileiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1956.

WEBER, I. *How China escaped shock therapy: the marke reform debate*. Nova York: Ed. Routledge, 2021.

WIPO. *Global Innovation Index 2022 What is the future of innovation driven growth?* World Intellectual Property Organization, 2022.

WITTFOGEL, K. *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*. Yale University Press, 1957.

WORLD NUCLEAR ASSOCIATION. *Nuclear Power in Japan*. 2024. Disponível em: <https://world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-g-n/japan-nuclear-power.aspx>. Acesso em: 12 set. 2023.

ZBARENKO. D. *Fukushima radiation seen in tuna off California*. Reuters, 28 maio 2012. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-japan-nuclear-tuna-idUSBRE84R0MF20120528>. Acesso em: 12 set. 2023.

## **Anexo I – Diretrizes para o Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil Lula Alckmin 2023-2026 (Coligação Brasil da Esperança)**

Como ponto de partida para um amplo debate nacional, apresentamos as diretrizes para a construção coletiva do nosso Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil.

Este documento foi organizado a partir de subsídios e contribuições das forças democráticas e progressistas que compõem a Coligação Brasil da Esperança, formada por PT, PSB, PCdoB, PV, PSOL, REDE, SOLIDARIEDADE, AVANTE e AGIR.

O sentido dessa união não é de apenas trabalhar pela vitória eleitoral, mas, sobretudo, por um projeto que reconstrua o país no presente e o transforme para o futuro. Nosso horizonte é a criação de um projeto justo, solidário, sustentável, soberano e criativo para um Brasil que seja de todos os brasileiros e brasileiras.

Neste momento histórico decisivo, conclamamos todas as forças sociais, políticas e econômicas comprometidas com a democracia, com a soberania e com o desenvolvimento a somarmos esforços para reconstruir e transformar o Brasil, resgatando as forças, o otimismo, a criatividade e a esperança do povo brasileiro. AGOSTO DE 2022

### **VAMOS JUNTOS PELO BRASIL – COMPROMISSOS PARA A RECONSTRUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO PAÍS**

- 1) Mais do que nunca, o Brasil precisa resgatar a esperança na reconstrução e na transformação de um país devastado por um processo de destruição que nos trouxe de volta a fome, o desemprego, a inflação, o endividamento e o desalento das famílias; que coloca em xeque a democracia e a soberania nacional, que destrói o investimento público e das empresas, e que dilapida o patrimônio natural, aprofundando as desigualdades e condenando o país ao atraso e ao isolamento internacional.
- 2) A sociedade brasileira precisa voltar a acreditar na sua capacidade de mudar os rumos da História, para superar uma profunda crise social, humanitária, política e econômica, agravada por um governo negacionista, que negligenciou os efeitos da pandemia, sendo o principal responsável por centenas de milhares de mortes. O Brasil merece e pode mudar para muito melhor, pois nossa gente já provou do que é capaz. O Poder Público deve ser o grande estimulador dos acordos e parcerias multissetoriais necessários para a reconstrução do nosso país.

- 3) A política econômica vigente é a principal responsável pela decomposição das condições de vida da população, da instabilidade e dos retrocessos na produção e no consumo. O desemprego e a subutilização da força de trabalho seguem extremamente elevados, enquanto a precarização avança e a indústria definha. Setores estratégicos do patrimônio público são privatizados e desnacionalizados, bancos públicos e empresas de fomento ao desenvolvimento são destruídos, num momento em que o quadro na infraestrutura é desolador.
- 4) As políticas sociais, conquistas civilizatórias de mais de uma geração, estão sendo mutiladas. Mulheres, negros e jovens padecem com o desmonte de políticas públicas, de modo a reforçar discriminações históricas. Populações indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais têm conquistas atacadas sem trégua. A saúde, a assistência social e a previdência sofrem ataques e retrocessos. Educação, Ciência e Tecnologia sofrem ameaças, cortes de investimentos e mudanças regressivas, enquanto a Cultura é perseguida e até criminalizada.
- 5) Diante desta situação, o primeiro e mais urgente compromisso que assumimos é com a restauração das condições de vida da imensa maioria da população brasileira – os que mais sofrem com a crise, a fome, o alto custo de vida, os que perderam o emprego, o lar e a vida em família. São esses brasileiros e brasileiras que precisamos socorrer, tanto por meio de ações emergenciais quanto por meio de políticas estruturantes, desde o primeiro minuto de um governo que será eleito para reconstruir o Brasil, superar a crise presente e resgatar a confiança no futuro.
- 6) Temos compromisso com a defesa da igualdade, da democracia, da soberania e da paz, com o respeito ao resultado das urnas, com a qualificação da representação política, a humanização do governo, a ampliação da representatividade e da participação popular e a reinserção do Brasil como protagonista global pela democracia, pela paz, pelo desenvolvimento e pela autodeterminação dos povos.
- 7) Temos compromisso com o desenvolvimento econômico sustentável com estabilidade, para superar a crise e conter a inflação, assegurando o crescimento e a competitividade, o investimento produtivo, num ambiente de justiça tributária e transparência na definição e execução dos orçamentos públicos, de forma a garantir a necessária ampliação de políticas públicas e investimentos fundamentais para a retomada do crescimento econômico.

- 8) Assumimos o compromisso com a justiça social e inclusão com direitos, trabalho, emprego, renda e segurança alimentar para combater a fome, a pobreza, o desemprego, a precarização do trabalho e do emprego, e a desigualdade e a concentração de renda e de riquezas.
- 9) Temos compromisso com os direitos humanos, a cultura e o reconhecimento da diversidade, que proteja as pessoas de todas as formas de violência, opressão, desigualdades, discriminações e que garanta o direito à vida, à liberdade, à memória e à verdade. Estamos comprometidos com a dignidade humana de todos os brasileiros e brasileiras e com a defesa da população historicamente privada de direitos no Brasil.
- 10) Temos compromisso com a sustentabilidade social, ambiental, econômica e com o enfrentamento das mudanças climáticas. Isso requer cuidar de nossas riquezas naturais, produzir e consumir de forma sustentável e mudar o padrão de produção e consumo de energia no país, participando do esforço mundial para combater a crise climática. Somaremos esforços na construção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis e no avanço da transição ecológica e energética para garantir o futuro do planeta, apoiando o surgimento de uma economia verde inclusiva, baseada na conservação, na restauração e no uso sustentável da biodiversidade de todos os biomas brasileiros.
- 11) O Brasil da esperança exige compromisso com o povo brasileiro, que é nossa maior riqueza, em torno de um Estado de bem-estar social. Somos milhões de cidadãos e cidadãs criativos, compondo uma sociedade plural. Temos um ambiente acadêmico rico, um parque produtivo amplo e riquezas oriundas da biodiversidade em um país de dimensão continental. Temos posição e peso estratégicos na geopolítica e na geoeconomia mundiais. Apesar das desastrosas políticas ambiental e externa do atual governo, não será difícil recuperar nossas credenciais internacionais, decorrentes de um histórico de cooperação multilateral em defesa da autodeterminação dos povos e da não intervenção em nações soberanas. Juntos, podemos fazer um grande país, socialmente justo, soberano, democrático e desenvolvido de forma sustentável para esta geração e para as que virão. **DESENVOLVIMENTO SOCIAL E GARANTIA DE DIREITOS**
- 12) Colocar o povo no orçamento foi, durante os nossos governos populares, uma decisão e uma prática política inovadora e coerente com a transformação que aconteceu no Brasil. Arbitramos disputas em favor dos interesses e das demandas

da população brasileira, criando condições para o processo de crescente materialidade e acesso a direitos associados às políticas inclusivas previstas pela Constituição Federal de 1988. Retomaremos esta estratégia, avançando ainda mais.

- 13) O novo governo irá propor, a partir de um amplo debate e negociação, uma nova legislação trabalhista de extensa proteção social a todas as formas de ocupação, de emprego e de relação de trabalho, com especial atenção aos autônomos, aos que trabalham por conta própria, trabalhadores e trabalhadoras domésticas, teletrabalho e trabalhadores em home office, mediados por aplicativos e plataformas, revogando os marcos regressivos da atual legislação trabalhista, agravados pela última reforma e reestabelecendo o acesso gratuito à justiça do trabalho.
- 14) O novo governo incentivará o debate e as iniciativas de reestruturação sindical, que democratizem o sistema de relações de trabalho no setor público e no setor privado, urbano e rural, respeitará a autonomia sindical, visando incentivar as negociações coletivas, promover solução ágil dos conflitos, garantir os direitos trabalhistas, assegurar o direito à greve e coibir as práticas antissindicais. Serão respeitadas também as decisões de financiamento solidário e democrático da estrutura sindical.
- 15) O Brasil precisa criar oportunidades de trabalho e de emprego. Para isso, propomos a retomada dos investimentos em infraestrutura e em habitação; a reindustrialização nacional em novas bases tecnológicas e ambientais; a reforma agrária e o estímulo à economia solidária, à economia criativa e à economia verde inclusiva, baseada na conservação, na restauração e no uso sustentável da nossa biodiversidade. Também deve estender o apoio ao cooperativismo, ao empreendedorismo e às micro e pequenas empresas.
- 16) Retomaremos a política de valorização do salário mínimo visando à recuperação do poder de compra de trabalhadores, trabalhadoras, e dos beneficiários e beneficiárias de políticas previdenciárias e assistenciais, essencial para dinamizar a economia, em especial dos pequenos municípios.
- 17) Promoveremos a reconstrução da seguridade e da previdência social, para ampla inclusão dos trabalhadores e trabalhadoras, por meio da superação das medidas regressivas e do desmonte promovido pelo atual governo. Buscaremos um modelo previdenciário que concilie o aumento da cobertura com o financiamento

sustentável. A proteção previdenciária voltará a ser um direito de todos e de todas. Frente aos milhares de trabalhadores e trabalhadoras hoje excluídos, o desenvolvimento econômico, a geração de empregos e a inclusão previdenciária serão centrais para a sustentabilidade financeira do regime geral de previdência social.

- 18) É estratégica a retomada da centralidade e da urgência no enfrentamento da fome e da pobreza, assim como a garantia dos direitos à segurança alimentar e nutricional e à assistência social. Produzimos comida em quantidade para garantir alimentação de qualidade para todos. No entanto, a fome voltou ao nosso país. Além de uma questão de soberania, o enfrentamento da fome exigirá mais empregos e mais renda para os mais pobres e será prioridade em nosso governo. Trabalharemos de forma incansável até que todos os brasileiros e as brasileiras tenham novamente direito ao menos a três refeições de qualidade por dia.
- 19) É imperativo a reconstrução e o fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a garantia de acesso a ações de inclusão produtiva no campo e nas cidades, em todos os territórios brasileiros, aliando escala e respeito às diversidades regionais.
- 20) Um programa Bolsa Família renovado e ampliado precisa ser implantado com urgência para garantir renda compatível com as atuais necessidades da população. Um programa que recupere as principais características do projeto que se tornou referência mundial de combate à fome e ao trabalho infantil e que inove ainda mais na ampliação da garantia de cidadania para os mais vulneráveis. Um programa que, orientado por princípios de cobertura crescente, baseados em patamares adequados de renda, viabilizará a transição por etapas, no rumo de um sistema universal e uma renda básica de cidadania.
- 21) O país voltará a investir em educação de qualidade, no direito ao conhecimento e no fortalecimento da educação básica, da creche à pós-graduação, coordenando ações articuladas e sistêmicas entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, retomando as metas do Plano Nacional de Educação e revertendo os desmontes do atual governo. Para os alunos que ficaram defasados devidos às inúmeras limitações, materiais, pedagógicas ou tecnológicas, durante a crise sanitária, afirmamos o compromisso do novo governo com um programa de recuperação educacional concomitante a educação regular, para que possam superar esse grave déficit de aprendizagem. A educação é investimento essencial



- para fazer do Brasil um país desenvolvido, independente e igualitário, mais criativo e feliz.
- 22) O nosso objetivo é resgatar e fortalecer os princípios do projeto democrático de educação, que foi desmontado e aviltado. Para participar da sociedade do conhecimento, é fundamental o resgate de um projeto de educação que dialogue com o projeto de desenvolvimento nacional. Para isso, é preciso fortalecer a educação pública universal, democrática, gratuita, de qualidade, socialmente referenciada, laica e inclusiva, com valorização e reconhecimento público de seus profissionais.
  - 23) A saúde, o direito à vida e o Sistema Único de Saúde (SUS) têm sido tratados com descaso pelo atual governo. Faltam investimentos, ações preventivas, profissionais de saúde, consultas, exames e medicamentos. É urgente dar condições ao SUS para retomar o atendimento às demandas que foram represadas durante a pandemia, atender as pessoas com sequelas da covid-19 e retomar o reconhecido programa nacional de vacinação. Não fossem o SUS e os corajosos trabalhadores e trabalhadoras da saúde, a irresponsabilidade do atual governo na pandemia teria custado ainda mais vidas.
  - 24) Nos governos Lula e Dilma, a saúde foi tratada como uma política pública central, como um direito de todos os brasileiros e brasileiras e como um investimento estratégico para um Brasil soberano. Reafirmamos o nosso compromisso com o fortalecimento do SUS público e universal, o aprimoramento da sua gestão, a valorização e formação de profissionais de saúde, a retomada de políticas como o Mais Médicos e o Farmácia Popular, bem como a reconstrução e fomento ao Complexo Econômico e Industrial da Saúde.
  - 25) A cultura é uma dimensão estratégica do processo de reconstrução democrática do país e da retomada do desenvolvimento sustentável. Defendemos amplo direito à cultura, com o fortalecimento das instituições culturais e a recomposição do financiamento e do investimento, criando condições para a qualificação, ampliação e criação de políticas culturais, das condições de vida e de trabalho no mundo da cultura, dinamizando a economia da cultura, potencializando processos criativos, fortalecendo a memória e a diversidade cultural, valorizando a arte, a cultura popular e periférica, garantindo a plena liberdade artística e, assim, qualificando as relações sociais por meio do fomento a valores civilizatórios e democráticos.

- 26) Defendemos a implantação do Sistema Nacional de Cultura e a adoção da política de descentralização de recursos para Estados e o maior número possível de municípios, além de políticas para reestruturar a cadeia produtiva cultural, severamente prejudicada durante a pandemia e duramente perseguida pelo atual governo.
- 27) A democratização e descentralização do acesso ao esporte e ao lazer promovem desenvolvimento, combatem à violência e constroem a cidadania. Propomos políticas universais de garantia dos direitos ao esporte e ao lazer, de acordo com a Constituição Federal de 1988. O fomento ao esporte e ao lazer será reinserido na agenda nacional, incentivando a atividade esportiva nas suas várias dimensões.
- 28) Incentivaremos o protagonismo dos atletas e o fortalecimento da gestão pública e transparente do sistema esportivo, contemplando os governos locais e regionais. O esporte e lazer, por meio do fortalecimento do Sistema Nacional de Esportes, serão instrumentos de resgate do orgulho nacional e da construção de uma cidadania democrática e plural, especialmente no combate à desigualdade social, na promoção da cultura da paz e contra qualquer tipo de intolerância e preconceito.
- 29) Nas cidades brasileiras, vivem 85% da nossa população. Retomaremos as políticas de garantia do direito à cidade, combatendo desigualdades territoriais, em direção a uma ampla reforma urbana, reduzindo as desigualdades socioterritoriais e promovendo a transição ecológica das cidades por meio de investimentos integrados em infraestrutura de transporte público, habitação, saneamento básico e equipamentos sociais. Apoiaremos e incentivaremos as cidades criativas e sustentáveis.
- 30) Voltaremos a ter um amplo programa de acesso à moradia, com mecanismos de financiamento adequados a cada tipo de público. Ter uma moradia digna, proteção primeira da família, é um direito de todos e todas e um requisito para um Brasil desenvolvido e soberano.
- 31) A segurança pública é um direito fundamental e sua conservação e promoção se dará por meio da implementação de políticas públicas interfederativas e intersetoriais pautadas pela valorização da vida e da integridade física, pela articulação entre prevenção e uso qualificado da ação policial, pela transparência e pela participação social. As políticas de segurança pública contemplarão ações de atenção às vítimas e priorizarão a prevenção, a investigação e o processamento

de crimes e violências contra mulheres, juventude negra e população LGBTQIA+. É fundamental uma política coordenada e integrada nacionalmente para a redução de homicídios envolvendo investimento, tecnologia, enfrentamento do crime organizado e das milícias, além de políticas públicas específicas para as populações vulnerabilizadas pela criminalidade.

- 32) O governo federal vai implementar e aprimorar o Sistema Único de Segurança Pública, modernizando estratégias, instrumentos e mecanismos de governança e gestão. Serão realizadas reformas para ampliar a eficiência do Sistema de Segurança por meio da modernização das instituições de segurança, das carreiras policiais, dos mecanismos de fiscalização e supervisão da atividade policial e do aprimoramento das suas relações com o Sistema de Justiça Criminal.
- 33) A valorização do profissional de segurança pública será um princípio orientador de todas as políticas públicas da área. Serão implementados canais de escuta e diálogo com os profissionais, programas de atenção biopsicossocial, e ações de promoção e garantia do respeito das suas identidades e diversidades.
- 34) O país precisa de uma nova política sobre drogas, intersetorial e focada na redução de riscos, na prevenção, tratamento e assistência ao usuário. O atual modelo bélico de combate ao tráfico será substituído por estratégias de enfrentamento e desarticulação das organizações criminosas, baseadas em conhecimento e informação, com o fortalecimento da investigação e da inteligência.
- 35) A melhoria da qualificação técnica dos policiais será uma busca permanente a ser alcançada, dentre outras estratégias, pela reformulação dos processos de seleção, formação e capacitação continuada, pela atualização de doutrinas e pela padronização de procedimentos operacionais. Será aberto diálogo sobre a modernização das carreiras, a qualificação e a autonomia dos peritos, a padronização de escalas e jornadas de trabalho e outras estratégias de implementação das diretrizes nacionais de promoção e defesa dos direitos humanos dos policiais.
- 36) O Brasil não será o país que queremos enquanto mulheres continuarem a ser discriminadas e submetidas à violência pelo fato de serem mulheres. O Estado brasileiro deve assegurar a proteção integral da dignidade humana das mulheres, assim como desenvolver políticas públicas de prevenção contra a violência e para garantir suas vidas. Vamos construir um país que caminhe rumo à equidade de

- direitos, salários iguais para trabalhos iguais em todas as profissões e a promoção das mulheres na ciência, nas artes, na representação política, na gestão pública e no empreendedorismo.
- 37) Devemos enfrentar a realidade que faz a pobreza ter o “rosto das mulheres”, principalmente “das negras”, lhes assegurando a autonomia. Investiremos em programas para proteger vítimas, seus filhos e filhas, e assegurar que não haja a impunidade de agressões e feminicídios. Com políticas de saúde integral, vamos fortalecer no SUS as condições para que todas as mulheres tenham acesso à prevenção de doenças e que sejam atendidas segundo as particularidades de cada fase de suas vidas.
  - 38) É imprescindível a implementação de um amplo conjunto de políticas públicas de promoção da igualdade racial e de combate ao racismo estrutural, indissociáveis do enfrentamento da pobreza, da fome e das desigualdades, que garantam ações afirmativas para a população negra e o seu desenvolvimento integral nas mais diversas áreas. Construiremos políticas que combatam e revertam a política atual de genocídio e a perseguição à juventude negra, com o superencarceramento, e que combatam a violência policial contra as mulheres negras, contra a juventude negra e contra os povos e comunidades tradicionais de matriz africana e de terreiro.
  - 39) Asseguraremos a continuidade das políticas de cotas sociais e raciais na educação superior e nos concursos públicos federais, bem como sua ampliação para outras políticas públicas.
  - 40) Estamos comprometidos com a proteção dos direitos e dos territórios dos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais. Temos o dever de assegurar a posse de suas terras, impedindo atividades predatórias, que prejudiquem seus direitos. É fundamental implementar políticas que lhes assegurem vida digna e cidadania, respeitando e valorizando sua cultura, tradições, modo de vida e conhecimentos tradicionais.
  - 41) Não haverá democracia plena no Brasil enquanto brasileiras e brasileiros continuarem a ser agredidos, moral e fisicamente, ou até mesmo mortos por conta de sua orientação sexual. Propomos políticas que garantam os direitos, o combate à discriminação e o respeito à cidadania LGBTQIA+ em suas diferentes formas de manifestação e expressão. Políticas que garantam o direito à saúde integral

- desta população, a inclusão e permanência na educação, no mercado de trabalho e que reconheçam o direito das identidades de gênero e suas expressões.
- 42) No processo de reconstrução do Brasil, a juventude na sua pluralidade merece respeito, reconhecimento de seu protagonismo e demandas políticas transversais. Enfrentaremos o cenário de desemprego elevado, conjuntural e estrutural, agravado pela disseminação de sistemas complexos de tecnologia da informação. O desemprego, a fome, a insegurança e a falta de perspectiva são realidades comuns nas juventudes brasileiras neste momento. Queremos um projeto de país que viabilize novas e mais oportunidades para a juventude, com acesso à educação e à cultura, promoção, qualificação e geração de empregos de qualidade. Um país que assegure a todos e todas o direito à vida, com dignidade e liberdade, e aos sonhos.
- 43) Um Brasil inclusivo e acessível, com a garantia de direitos e respeito a pessoas com deficiência é uma de nossas metas. Para tanto é preciso assegurar às pessoas com deficiência e suas famílias o acesso à saúde, à educação, à cultura e ao esporte, e a inserção no mundo do trabalho. Nosso compromisso é romper as barreiras do capacitismo e assegurar a todos os brasileiros e brasileiras inserção social, oportunidades e autonomia. Para tanto, vamos trabalhar com a comunicação acessível e inclusiva, investir em pesquisa e inovação e assegurar à pessoa com deficiência o acesso a tecnologias assistivas e, sobretudo, integrar todas as esferas de governo e da sociedade para garantimos a premissa de cidadania das pessoas com deficiência, de que “nada sobre nós, sem nós”.
- 44) É necessário que se promova a defesa das famílias, com proteção e cuidado prioritário com as crianças e suas infâncias, em especial por meio do combate à pobreza, da garantia de acesso integral às políticas públicas e do direito ao brincar. Assegurando proteção, saúde, alimentação, educação e bem-estar para a primeira infância. Nosso governo dará prioridade absoluta à promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, erradicando a fome, combatendo a miséria, garantindo perspectivas para as crianças e adolescentes, enfrentando a exploração do trabalho infantil, a violência, a exploração sexual e todas as formas de preconceitos e discriminações e assegurando a garantia do direito ao brincar. Terão atenção especial as milhares de crianças e adolescentes em situação de orfandade decorrentes da Covid-19.

- 45) Atuaremos para construir políticas que assegurem os direitos dos idosos com envelhecimento ativo, saudável e participativo, com a ampliação e fortalecimento dos serviços necessários por meio de uma rede de cuidados.
- 46) Nosso compromisso com a afirmação de direitos é amplo e inclui a proteção e a garantia dos direitos dos animais por meio de campanhas educativas e o apoio a iniciativas públicas e da sociedade que tenham eficácia no cuidado animal.

## DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL E CLIMÁTICA

- 47) A retomada do crescimento, dos empregos e da renda e a busca pela estabilidade de preços serão tarefa prioritária em nosso governo. É necessário restabelecer um ambiente de estabilidade política, econômica e institucional que proporcione confiança e segurança aos investimentos que interessam ao desenvolvimento do país.
- 48) Vamos adotar uma estratégia nacional de desenvolvimento justo, solidário, sustentável, soberano e criativo, buscando superar o modelo neoliberal que levou o país ao atraso. Os investimentos na infraestrutura urbana, de comunicações e de mudanças dos padrões de consumo e produção de energia abrem enormes possibilidades de novos tipos de indústrias e serviços e de oportunidades de inserção ocupacional.
- 49) Vamos combater o uso predatório dos recursos naturais e estimular as atividades econômicas com menor impacto ecológico. Para isso, será necessário recuperar as capacidades estatais, o planejamento e a participação social fortalecendo o Sistema Nacional de Meio Ambiente e a Funai. Reafirmamos o nosso compromisso com as instituições federais, que foram desrespeitadas e sucateadas por práticas recorrentes de assédio moral e institucional.
- 50) Vamos mobilizar de maneira virtuosa as potencialidades da economia brasileira e suas principais frentes de expansão: o mercado interno com potencial de produção e consumo em massa, as capacidades estatais com potencial de gasto social e investimento público, as infraestruturas econômicas, urbanas e sociais, além do uso ambientalmente sustentável de recursos naturais estratégicos com inovações industriais e proteção dos bens de uso comum.

- 51) Vamos recolocar os pobres e os trabalhadores no orçamento. Para isso, é preciso revogar o teto de gastos e rever o atual regime fiscal brasileiro, atualmente disfuncional e sem credibilidade.
- 52) Construiremos um novo regime fiscal, que disponha de credibilidade, previsibilidade e sustentabilidade. Ainda, que possua flexibilidade e garanta a atuação anticíclica, que promova a transparência e o acompanhamento da relação custo-benefício das políticas públicas, que fortaleça o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e a articulação entre investimentos públicos e privados, que reconheça a importância do investimento social, dos investimentos em infraestrutura e que esteja vinculado à criação de uma estrutura tributária mais simples e progressiva. Vamos colocar os pobres outra vez no orçamento e os super-ricos pagando impostos.
- 53) Proporemos uma reforma tributária solidária, justa e sustentável, que simplifique tributos e em que os pobres paguem menos e os ricos paguem mais. Essa reforma será construída na perspectiva do desenvolvimento, “simplificando” e reduzindo a tributação do consumo, corrigindo a injustiça tributária ao garantir a progressividade tributária, preservando o financiamento do Estado de bem estar social, restaurando o equilíbrio federativo, contemplando a transição para uma economia ecologicamente sustentável e aperfeiçoando a tributação sobre o comércio internacional, desonerando, progressivamente, produtos com maior valor agregado e tecnologia embarcada. Queremos, também, corrigir um mecanismo que historicamente transfere renda das camadas mais pobres para as camadas de maior renda da sociedade: a sonegação de impostos.
- 54) Vamos fazer os muito ricos pagarem imposto de renda, utilizando os recursos arrecadados para investir de maneira inteligente em programas e projetos com alta capacidade de induzir o crescimento, promover a igualdade e gerar ganhos de produtividade.
- 55) É tarefa prioritária coordenar a política econômica para combater a inflação e enfrentar a carestia, em particular a dos alimentos e a dos combustíveis e eletricidade.
- 56) O atual governo renunciou ao uso de instrumentos importantes no combate à inflação, a começar pela política de preços de combustíveis, além do abandono de políticas setoriais indutoras do aumento da produção de bens críticos. Em contrapartida, implementa uma política de juros altos, que freia a recuperação

econômica e agrava o desemprego, mas com pouco impacto na inflação, gerada basicamente por um choque de custos.

- 57) Vamos estabelecer uma política nacional de abastecimento, que inclui a retomada dos estoques reguladores e a ampliação das políticas de financiamento e de apoio à produção de alimentos, aos pequenos agricultores e à agricultura orgânica.
- 58) O país precisa de uma transição para uma nova política de preços dos combustíveis e do gás, que considere os custos nacionais e que seja adequada à ampliação dos investimentos em refino e distribuição e à redução da carestia. Os ganhos do pré-sal não podem se esvaír por uma política de preços internacionalizada e dolarizada: é preciso abrasileirar o preço dos combustíveis e ampliar a produção nacional de derivados, com expansão do parque de refino.
- 59) Reduzir a volatilidade da moeda brasileira por meio da política cambial também é uma forma de amenizar os impactos inflacionários de mudanças no cenário externo. A orientação passiva para a política cambial dos últimos anos acentuou a volatilidade da moeda brasileira em relação ao dólar com consequências perversas para o índice de preços.
- 60) Como a renda familiar dos brasileiros e brasileiras desabou e o endividamento das famílias explodiu, já são mais de 66 milhões de pessoas inadimplentes, vamos promover a renegociação das dívidas das famílias e das pequenas e médias empresas por meio dos bancos públicos e incentivos aos bancos privados para oferecer condições adequadas de negociação com os devedores. Avançaremos na regulação e incentivaremos medidas para ampliar a oferta e reduzir o custo do crédito, ampliando a concorrência no sistema bancário.
- 61) É preciso fortalecer e modernizar a estrutura produtiva por meio da reindustrialização, do fortalecimento da produção agropecuária e do estímulo a setores e projetos inovadores. Devemos fortalecer a empresa nacional, pública e privada, com instrumentos como financiamento, compras governamentais, investimento público, ampliando e agregando valor à produção, com ênfase em inovações orientadas para a transição ecológica, energética e digital.
- 62) Vamos reverter o processo de desindustrialização e promover a reindustrialização de amplos e novos setores e daqueles associados à transição para a economia digital e verde. É imperativo elevar a taxa de investimentos públicos e privados e reduzir o custo do crédito a fim de avançar com uma reindustrialização nacional de novo tipo, acoplada aos novos desenvolvimentos da ciência e da tecnologia.



Faz parte desse esforço o desafio de reverter a desnacionalização do nosso parque produtivo e modernizá-lo.

- 63) A principal missão da política industrial será promover o engajamento da indústria na transição tecnológica, ambiental e social. Para isso, a política industrial deve manter o foco nas prioridades do país e alavancar a capacidade tecnológica nacional e a inovação. Será também estimulada pelo poder de compra governamental em complexos industriais estratégicos, como saúde, energia, alimentos e defesa.
- 64) Elevar a competitividade brasileira será uma prioridade do novo governo, que construirá medidas efetivas de desburocratização, de redução do custo do capital, de ampliação dos acordos comerciais internacionais relevantes ao desenvolvimento brasileiro, de avanço na digitalização, de investimentos na inovação, pesquisa científica e tecnológica, defesa do meio ambiente e aproveitamento industrial e comercial de nossos diferenciais competitivos como, por exemplo, a biodiversidade da Amazônia.
- 65) Estamos comprometidos com a soberania alimentar, por meio de um novo modelo de ocupação e uso da terra urbana e rural, com reforma agrária e agroecológica, com a construção de sistemas alimentares sustentáveis, incluindo a produção e consumo de alimentos saudáveis. Daremos apoio à pequena e média propriedade agrícola, em especial à agricultura familiar. Políticas de compras públicas podem servir de incentivo à produção de alimentos saudáveis e de qualidade – que têm tido sua área plantada reduzida nos últimos anos por falta de apoio do Estado –, e de estímulo à ampliação das relações diretas dos pequenos produtores e consumidores no entorno das cidades.
- 66) O fortalecimento da produção agrícola, nas frentes da agricultura familiar, agricultura tradicional e do agronegócio sustentável, é estratégico para repensar o padrão de produção e consumo e a matriz produtiva nacional, com vistas a oferecer alimentação saudável para a população. A experiência brasileira já demonstrou que esse é o caminho para superar a crise alimentar e ampliar a produção de alimentação adequada e saudável, por meio de medidas que reduzam os custos de produção e o preço de comercialização de alimentos frescos e de boa qualidade, fomentem a produção orgânica e agroecológica e incentivem sistemas alimentares com parâmetros de sustentabilidade, de respeito aos territórios e de democratização na posse e uso da terra.

- 67) A Embrapa será fortalecida para identificar potencialidades dos agricultores e assegurar mais avanços tecnológicos no campo, essenciais para a competitividade e sustentabilidade tanto dos pequenos quanto dos grandes produtores.
- 68) A produção agrícola e pecuária é decisiva para a segurança alimentar e para a economia brasileira, um setor estratégico para a nossa balança comercial. Precisamos avançar rumo a uma agricultura e uma pecuária comprometidas com a sustentabilidade ambiental e social. Sem isso, perderemos espaço no mercado externo e não contribuiremos para superar a fome e o acesso a alimentos saudáveis dentro e fora das nossas fronteiras.
- 69) É imprescindível agregar valor à produção agrícola, com regulação e a constituição de uma agroindústria de primeira linha, de alta competitividade mundial, e fortalecer a produção nacional de insumos, máquinas e implementos agrícolas, fomentando o desenvolvimento do complexo agroindustrial.
- 70) O Brasil é um grande produtor mineral, a atividade minerária deve ser estimulada por meio de maiores encadeamentos industriais internos e compromisso com a proteção ao meio ambiente, direitos dos trabalhadores e respeito às comunidades locais. O padrão de regulação minerária deve ser aperfeiçoado e a mineração ilegal, particularmente na Amazônia, será duramente combatida.
- 71) É preciso garantir a modernização e a ampliação da infraestrutura de logística de transporte, social e urbana, com um vigoroso programa de investimentos públicos. Vamos assegurar a imediata retomada do investimento em infraestrutura, fundamental para a volta do crescimento e decisivo para reduzir os custos de produção.
- 72) O investimento privado também será parte importante da reconstrução do Brasil e será estimulado por meio de créditos, concessões, parcerias e garantias.
- 73) Tais investimentos estarão comprometidos com missões socioambientais e orientados para garantir maior eficiência na produção e na circulação de mercadorias, assim como para o aumento do bemestar da população e para a construção de cidades mais inclusivas, seguras, justas, resilientes e sustentáveis. Retomaremos obras importantes que foram paralisadas pelo atual governo, que não faz, mas tenta se apropriar de obras que recebeu praticamente concluídas.
- 74) Vamos assegurar o fortalecimento de uma política pública para a coleção das águas do país, promovendo a progressiva melhoria de sua qualidade e de sua disponibilização para utilização racional e integrada com vistas ao

desenvolvimento sustentável social e econômico. É importante garantir o direito à água e ao saneamento, por meio do reconhecimento da responsabilidade das esferas administrativas federal, estaduais e municipais na universalização dos serviços de saneamento básico à população brasileira e garantir a atuação das entidades públicas e das empresas estatais na prestação dos serviços de saneamento básico.

- 75) É imprescindível garantir a soberania e a segurança energética do país, com ampliação da oferta de energia, aprofundando a diversificação da matriz, com expansão de fontes limpas e renováveis a preços compatíveis com a realidade brasileira. Além disso, é necessário expandir a capacidade de produção de derivados no Brasil, aproveitando-se da grande riqueza do pré-sal, com preços que levem em conta os custos de produção no Brasil.
- 76) Será necessário proteger o patrimônio do país e recompor o papel indutor e coordenador do Estado e das empresas estatais para que cumpram, com agilidade e dinamismo, seu papel no processo de desenvolvimento econômico e progresso social, produtivo e ambiental do país.
- 77) Opomo-nos fortemente à privatização, em curso, da Petrobras e da Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA). A Petrobras terá seu plano estratégico e de investimentos orientados para a segurança energética, a autossuficiência nacional em petróleo e derivados, a garantia do abastecimento de combustíveis no país. Portanto, voltará a ser uma empresa integrada de energia, investindo em exploração, produção, refino e distribuição, mas também atuando nos segmentos que se conectam à transição ecológica e energética, como gás, fertilizantes, biocombustíveis e energias renováveis. É preciso preservar o regime de partilha, e o fundo social do pré-sal deve estar, novamente, a serviço do futuro.
- 78) Opomo-nos à privatização da Eletrobras, maior empresa de geração de energia elétrica da América Latina, responsável por metade das linhas de transmissão do país. Precisamos recuperar seu papel como patrimônio do povo, preservando nossa soberania energética, e viabilizando programas como o Luz para Todos, que terá continuidade, e uma política sustentável de modicidade tarifária.
- 79) Opomo-nos à privatização dos Correios, uma empresa com importante função social, logística e capilaridade em todo o território nacional.

- 80) Fortaleceremos também os bancos públicos – como BB, CEF, BNDES, BNB, BASA e a FINEP – em sua missão de fomento ao desenvolvimento econômico, social e ambiental e na oferta de crédito a longo prazo e garantias em projetos estruturantes, comprometidos com a sustentabilidade financeira dessas operações.
- 81) A Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI) tem um caráter estratégico e central para o Brasil se transformar em um país efetivamente desenvolvido e soberano, no caminho da sociedade do conhecimento. Essa diretriz é fundamental para nosso governo e implica combinar educação universal de qualidade, pesquisa científica básica e tecnológica, inovação e inclusão social. Para tal, é necessário recompor o sistema nacional de fomento do desenvolvimento científico e tecnológico, via fundos e agências públicas como o FNDCT, o CNPq e a CAPES.
- 82) É preciso assegurar a liberdade de pesquisa, em suas distintas dimensões, e usar a CTI para as políticas públicas e para a gestão em todos os níveis, integrando o território nacional. A ciência é essencial para a inovação tecnológica e social, bem como para o aproveitamento sustentável das riquezas do país, a geração de empregos qualificados e o enfrentamento das mudanças climáticas e das ameaças à saúde pública.
- 83) Na mesma dimensão, é fundamental inovar para enfrentar o desafio da transformação tecnológica em curso, ecológica energética e digital, com políticas de Estado que busquem garantir qualidade de vida, em dimensões que ultrapassam o mundo da produção. É necessário fortalecer o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) para que a sociedade usufrua dos benefícios do processo de geração de conhecimento.
- 84) Para o Brasil entrar na era do conhecimento será necessário também uma estratégia econômica que contemple junto do fomento à ciência, à tecnologia e à inovação, os elementos da Economia Criativa e da economia da cultura e que acelere a transição digital, o uso da inteligência artificial, a biotecnologia e a nanotecnologia, em processos produtivos sofisticados com maior valor agregado.
- 85) Iniciaremos um grande processo de transformação digital no país, assegurando internet de qualidade em todo território e para todos e todas. Garantiremos também o direito à inclusão no ambiente da conectividade.

- 86) Voltaremos a estimular a indústria do turismo, grande fonte de geração de empregos, por meio da valorização da cultura, do patrimônio histórico e da biodiversidade brasileiras e do ecoturismo. Retomaremos os investimentos em infraestrutura turística, segurança e qualificação dos trabalhadores e das empresas do segmento e a promoção do Brasil no mercado interno e externo.
- 87) Em um país continental como o Brasil, é necessário combater as desigualdades regionais, fortalecendo o desenvolvimento das regiões e estimulando novas experiências de cooperação e organização territorial. O desenvolvimento regional passa pela inovação, pelo conhecimento, por investimentos, pela articulação de políticas públicas e pelo compartilhamento de boas práticas.
- 88) Precisamos criar um ambiente em que empreendedores individuais, sociais e o cooperativismo em geral contem com um mosaico de oportunidades que assegure crédito facilitado, assistência técnica e, em gestão, acesso à tecnologia, prioridades em compras públicas e superação de burocracia.
- 89) Vamos estimular a economia solidária, a economia criativa e o empreendedorismo social, que têm elevado potencial de inclusão produtiva, geração de renda e inovação social. Construiremos políticas de fomento e fortalecimento de redes e cadeias produtivas e outras iniciativas de cooperativismo, de facilitação do acesso a mercados e ao crédito e de estímulo à inovação.
- 90) O Brasil precisa construir sua trajetória de transição ecológica com base no conhecimento tradicional e científico. A emergência climática se impõe, e a ciência não deixa margem para dúvidas: o aquecimento global é inequívoco, promovido pelo atual padrão de produção e consumo, com resultados cada vez mais catastróficos.
- 91) Os custos de não enfrentar o problema climático são inaceitáveis, com projeções de forte redução do PIB, perdas expressivas na produção nacional no médio prazo e, principalmente, a perda de vidas e o sofrimento humano, somado às constantes tragédias ambientais. Nosso compromisso será cumprir, de fato, as metas de redução de emissão de gás carbono que o país assumiu na Conferência de 2015 em Paris e ir além, garantindo a transição energética; a transformação das atividades produtivas para um paradigma de sustentabilidade em suas dimensões ambiental, social e econômica; a recuperação de terras degradadas por atividades

- predatórias; reflorestamento das áreas devastadas; e um amplo processo de conservação da biodiversidade e dos ecossistemas brasileiros.
- 92) O governo federal deve ser protagonista dessa transformação, liderando e induzindo a construção de novas capacidades da estrutura produtiva nacional na fronteira do conhecimento e gerando tecnologia e inovação em conjunto com a sociedade brasileira. Deve também dirigir os benefícios sociais dos investimentos para as populações indígenas, quilombolas, ciganos, tradicionais, vulneráveis e marginalizadas, tanto no contexto urbano quanto no campo.
- 93) É imperativo defender a Amazônia da política de devastação posta em prática pelo atual governo. Nos nossos governos, reduzimos em quase 80% o desmatamento da Amazônia, a maior contribuição já realizada por um país para a mitigação das mudanças climáticas entre 2004 e 2012. Já nos comprometemos com o futuro do planeta, sem qualquer obrigação legal, e o faremos novamente.
- 94) Combateremos o crime ambiental promovido por milícias, grileiros, madeireiros e qualquer organização econômica que aja ao arrepio da lei. Nosso compromisso é com o combate implacável ao desmatamento ilegal e promoção do desmatamento líquido zero, ou seja, com recomposição de áreas degradadas e reflorestamento dos biomas.
- 95) O Brasil tem uma das maiores biodiversidades do planeta. É nosso dever conservar a Amazônia, o cerrado, a mata atlântica, a caatinga, o pantanal, os pampas e os outros biomas e ambientes. Igualmente indispensável é conhecer e conservar a nossa zona econômica exclusiva, no Oceano Atlântico, a nossa Amazônia Azul e as zonas costeiras. Esse projeto harmonizará a proteção dos ecossistemas que estão em risco com a promoção do desenvolvimento sustentável, bem como exigirá o enfrentamento e a superação do modelo predatório de exploração e produção, atualmente, agravado pela completa omissão do governo atual.
- 96) Temos compromisso com o destravamento do potencial econômico e social da economia da biodiversidade, intrinsecamente ligado ao desenvolvimento de capacidades científicas, tecnológicas e inovadora nacionais.

- 97) Nossa Constituição enumera os fundamentos do Estado Democrático de Direito. No entanto, nossa soberania e nossa democracia vêm sendo constantemente atacadas pela política irresponsável e criminosa do atual governo.
- 98) O grave momento que o país atravessa nos obriga a superar eventuais divergências para construirmos juntos uma via alternativa à incompetência e ao autoritarismo que nos governam.
- 99) Defendemos os direitos civis, garantias e liberdades individuais, entre os quais o respeito à liberdade religiosa e de culto e o combate à intolerância religiosa, que se tornaram ainda mais urgentes para a democracia brasileira. Vamos enfrentar e vencer a ameaça totalitária, o ódio, a violência, a discriminação e a exclusão que pesam sobre o nosso país, em um amplo movimento em defesa da nossa democracia.
- 100) Defender nossa soberania exige recuperar a política externa ativa e ativa que nos alçou à condição de protagonista global. O Brasil era um país soberano, respeitado no mundo inteiro. Ao mesmo tempo, contribuía para o desenvolvimento dos países pobres, por meio de cooperação, investimento e transferência de tecnologia. Reconstruiremos a cooperação internacional Sul-Sul 18 com América Latina e África. Defendemos a ampliação da participação do Brasil nos assentos dos organismos multilaterais.
- 101) Defender a nossa soberania é defender a integração da América do Sul, da América Latina e do Caribe, com vistas a manter a segurança regional e a promoção de um desenvolvimento integrado de nossa região, com base em complementariedades produtivas potenciais entre nossos países. É fortalecer novamente o Mercosul, a Unasul, a Celac e os Brics. É estabelecer livremente as parcerias que forem as melhores para o país, sem submissão a quem quer que seja. É trabalhar pela construção de uma nova ordem global comprometida com o multilateralismo, o respeito à soberania das nações, a paz, a inclusão social e a sustentabilidade ambiental, que contemple as necessidades e os interesses dos países em desenvolvimento, com novas diretrizes para o comércio exterior, a integração comercial e as parcerias internacionais.
- 102) Nosso governo vai defender os direitos de brasileiras e brasileiros também no exterior. São milhões de pessoas que trabalham, estudam e vivem fora do país e contribuem para a economia e desenvolvimento do Brasil. Retomaremos e ampliaremos as políticas públicas para a população brasileira no exterior e seus

- direitos de cidadania a partir de acordos bilaterais, em condições de reciprocidade, para reconhecimento de direitos e uma vida melhor para as populações migrantes.
- 103) A plena projeção dos interesses estratégicos do Brasil no cenário internacional não pode prescindir de políticas de defesa e inteligência. As Forças Armadas atuarão na defesa do território nacional, do espaço aéreo e do mar territorial, cumprindo estritamente o que está definido pela Constituição.
- 104) É necessário superar o autoritarismo e as ameaças antidemocráticas. Para sair da crise e voltar a crescer e se desenvolver, o Brasil precisa de normalidade e respeito institucional, com observância integral à Constituição Federal, que estabelece os direitos e obrigações de cada poder, de cada instituição, de cada um de nós.
- 105) Nosso compromisso democrático pressupõe o diálogo permanente e respeitoso entre os poderes da República e entre os entes da Federação. Repudiamos qualquer espécie de ameaça ou tutela sobre as instituições representativas do voto popular e que expressam a Constituição Federal do Brasil.
- 106) Estamos comprometidos com a retomada do diálogo com todos os movimentos sociais, organizações da sociedade civil e representações populares, compreendendo-os como importantes protagonistas na reconstrução do Brasil.
- 107) Precisamos de uma reforma política que fortaleça as instituições da democracia representativa e, ao mesmo tempo, amplie os instrumentos da democracia participativa. Queremos fortalecer a democracia brasileira, o que exige a abertura de um amplo debate nacional. Um déficit democrático alarmante é a absurda discrepância da representação feminina e negra nas instituições.
- 108) Precisamos retomar o processo coletivo e participativo de construção de políticas públicas por meio da restauração de todas as instâncias de participação social extintas pelo atual governo, aprimorando sua composição e fortalecendo sua institucionalidade.
- 109) Constituiremos novas instâncias de participação popular direta para assegurar ainda maior participação social, inclusive na elaboração do orçamento federal, incorporando os recursos digitais para democratizar o acesso à informação. Retomaremos as parcerias com entidades da sociedade civil para o fomento de atividades de interesse social e para a execução de políticas públicas.



- 110) Estamos comprometidos com o respeito e o fortalecimento de um novo federalismo. É impossível garantir direitos e políticas públicas desconsiderando Estados e os 5.570 municípios. Vamos apoiar o fortalecimento das capacidades de planejamento e gestão municipal e estadual, a celebração de consórcios públicos e a integração entre as políticas públicas setoriais e transversais, resgatando a construção fraterna, respeitosa e republicana, baseada em critérios objetivos e na garantia de direitos e justiça social, na relação com Estados e municípios.
- 111) Os nossos governos populares instituíram, de forma inédita no Brasil, uma política de Estado de prevenção e combate à corrupção e de promoção da transparência e da integridade pública. Criamos a Controladoria-Geral da União e fortalecemos a Polícia Federal, o Coaf, a Receita Federal e diversos órgãos e carreiras de auditoria e fiscalização.
- 112) O nosso governo vai assegurar, com base nos princípios do Estado Democrático de Direito, que os instrumentos de combate à corrupção sejam restabelecidos, respeitando o devido processo legal, de modo a impedir a violação dos direitos e garantias fundamentais e a manipulação política. De forma colaborativa com as instituições nacionais de controle interno e externo, faremos com que o combate à corrupção se destine àquilo que deve ser: instrumento de controle das políticas públicas para que os serviços e recursos públicos cheguem aonde precisam chegar.
- 113) Vamos reabrir o governo, resgatar a transparência e garantir o cumprimento da Lei de Acesso à Informação.
- 114) Faremos com que o combate à corrupção se destine àquilo que deve ser: instrumento de controle das políticas públicas para que os serviços e recursos públicos cheguem aonde precisam chegar.
- 115) É preciso uma reforma do Estado, que traga mais transparência aos processos decisórios, no trato da coisa pública de modo geral, direcionando a esfera pública e a ação governamental para as entregas públicas que realizem os direitos constitucionais.
- 116) Reafirmamos o nosso respeito e compromisso com as instituições federais, que foram desrespeitadas e sucateadas e com a retomada das políticas de valorização dos servidores públicos.

- 117) Cabe considerar o papel central que o Poder Judiciário cumpre. É necessário que seja estabelecido diálogo permanente com os atores do Judiciário, com respeito a sua independência, para estimular o aperfeiçoamento, em todos os níveis do sistema de justiça, da prevalência da cidadania e da soberania democrática.
- 118) O direito de acesso à informação e aos meios de comunicação é essencial numa sociedade democrática, orientada pelos direitos humanos e para a soberania. A liberdade de expressão não pode ser um privilégio de alguns setores, mas um direito de todos, dentro dos marcos legais previstos na Constituição, que até hoje não foram regulamentados. Esse tema demanda um amplo debate no Legislativo, garantindo a regulamentação dos mecanismos protetores da pluralidade, da diversidade, com a defesa da democratização do acesso aos meios de comunicação.
- 119) É preciso, ainda, fortalecer a legislação, dando mais instrumentos ao Sistema de Justiça para atuação junto às plataformas digitais no sentido de garantir a neutralidade da rede, a pluralidade, a proteção de dados e coibir a propagação de mentiras e mensagens antidemocráticas ou de ódio. Paralelamente, é dever do Estado universalizar o acesso à internet de qualidade, garantindo a democratização de seu uso por toda a população, especialmente na rede pública de educação básica.
- 120) Atuaremos para que o Brasil volte a ser considerado um país no qual o livre exercício da atividade profissional do jornalismo seja considerado seguro, onde a violência contra jornalistas, meios de comunicação, comunicadores e todos os profissionais de imprensa sejam coibidas e punidas. A democracia clama pela mais ampla liberdade de imprensa.
- 121) No ano em que o Brasil celebra 200 anos de luta pela independência nacional, golpes e ditaduras nunca mais, democracia sempre.

COLIGAÇÃO BRASIL DA ESPERANÇA: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro, (PSB) Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Verde (PV), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Rede Sustentabilidade (REDE), Solidariedade (SOL), Avante (AVT) e Agir (AGR).

## **Anexo II – Formulário de Análise de Impacto de Litigiosidade (AIL)**

- 1.** Qual a política pública que se pretende implementar?
- 2.** O órgão teve recentemente alguma política pública questionada em juízo? Em caso positivo:
  - a.** Há alguma semelhança com a política pública que agora se pretende implementar? Se sim:
    - i.** Os questionamentos em juízo se deram de forma múltipla e pulverizada (“demanda repetitiva”)?
    - ii.** Os questionamentos foram igualmente objeto de ações de tutela coletiva, patrocinada por atores como Ministério Público, Defensoria Pública ou associações?
    - iii.** Houve questionamento diretamente em tribunais superiores em razão do ato ser editado pelo Sr. Presidente da República e/ou Sr(a) Ministro(a) de Estado?
    - iv.** Quais foram os componentes da política pública que geraram a judicialização?
- 3.** A política pública envolve repasse de recursos? Em caso positivo:
  - a.** Os beneficiários dos repasses são entes públicos? Há necessidade de prévia habilitação, apresentação de plano de trabalho, regularidade fiscal ou outra condicionante para o seu recebimento?
    - i.** Se sim, quais são os riscos para a política pública em questão caso decisão judicial exonere a organização de tal cumprimento?
    - ii.** Há risco de irreversibilidade no caso de início de implementação por conta de decisão judicial precária posteriormente revogada?
  - b.** Os beneficiários dos repasses são organizações da sociedade civil? Há necessidade de prévia habilitação, apresentação de plano de trabalho, regularidade fiscal ou outra condicionante para o seu recebimento?
    - i.** Se sim, quais são os riscos para a política pública em questão caso decisão judicial exonere a organização de tal cumprimento?
    - ii.** Há risco de irreversibilidade no caso de início de implementação por conta de decisão judicial precária posteriormente revogada?

4. A política pública envolve assistência a determinada parcela da população? Se sim:
  - a. Consiste benefício em pecúnia ou em prestação?
  - b. Há necessidade de prévia habilitação, apresentação de plano de trabalho, regularidade fiscal ou outra condicionante para o seu recebimento?
  - c. Há planejamento para atendimento da demanda para aqueles que, de fato, fazem jus à prestação, evitando-se desta forma judicialização apenas por possível morosidade administrativa?
5. Caso haja judicialização em massa da política pública em questão, ponderou-se possíveis cenários para que tal fato não afete a sustentabilidade e continuidade da política a médio e longo prazo, como por exemplo supressão de fases do processo administrativo ou de mesmo de requisitos/condicionantes para a sua fruição?
6. Ponderou-se os prejuízos factíveis à população caso haja suspensão da política pública por decisão judicial? Caso não haja prejuízos perceptíveis de plano, entende-se possível revisar ou ajustar a política, sem comprometer sua essência, para diminuir as possibilidades de litigiosidade do tema?
7. Há mecanismos de prevenção ou mitigação administrativa da litigiosidade em torno da política pública?

### **Anexo III – Ações da Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente: Pronaclima/AGU - 2023**

A Pronaclima foi criada na estrutura da AGU em 2023, refletindo uma prioridade do novo Governo Lula: proteção e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, em cumprimento do art. 225 da Constituição Federal, além do desenvolvimento econômico do País efetivamente sustentável, como determina o art. 170, VI, também da Constituição Federal.

#### **Quadro 8 – Competências da Pronaclima**

À Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente compete:	
I.	assistir o Advogado-Geral da União na representação e na articulação institucional perante os fóruns e os órgãos e as entidades de defesa do clima e do meio ambiente para a segurança jurídica das políticas e estratégias de desenvolvimento sustentável, de transição ecológica e descabornização;
II.	assistir o Advogado-Geral da União em sua função de mais elevado órgão de assessoramento jurídico do Poder Executivo e do Presidente da República em assuntos climáticos e ambientais, em articulação com os órgãos de direção superior;
III.	assistir o Advogado-Geral da União no acompanhamento das demandas judiciais, extrajudiciais e consultivas que tratam da defesa do clima e do meio ambiente, em articulação com os órgãos de direção superior;
IV.	elaborar estudos e preparar informações técnicas sobre clima e meio ambiente, por solicitação de autoridades vinculadas à transição ecológica; e
V.	propor a uniformização da jurisprudência administrativa para a correta aplicação das leis, para prevenção e solução de controvérsias entre os órgãos jurídicos da administração pública federal, nos assuntos pertinentes à defesa do clima e do meio ambiente.

### **Ações Realizadas pela Pronaclima em seu primeiro ano de atuação**

#### **1. Atuação perante o Supremo Tribunal Federal – STF**

##### **Quadro 9 – Atuação da Pronaclima perante o STF**

<i>Ação</i>	<i>Relatoria</i>	<i>Tema</i>	<i>Fundamento da petição</i>	<i>Pedido</i>
ADO 54	Carmen Lúcia	Desmatamento na Amazônia	Aprimoramento das políticas públicas ambientais – Decreto 11.367/2023 – restabelece o	Que a alteração administrativa seja considerada no julgamento

			PPCDAM – alteração substancial da postura do Governo Federal em relação ao meio ambiente	de mérito – Fim do ECI – modulação voto
ADPF 760	Carmen Lúcia	Desmatamento na Amazônia	Aprimoramento das políticas públicas ambientais – Decreto 11.367/2023 – restabelece o PPCDAM – alteração substancial da postura do Governo Federal em relação ao meio ambiente	Que a alteração administrativa seja considerada no julgamento de mérito – Fim do ECI – modulação voto
ADO 59	Rosa Weber	Fundo Amazônia	Cumprimento da decisão proferida pelo Plenário do STF – Editado o Decreto 11.368/2023, que reedita os colegiados responsáveis pelo Fundo Amazônia – retomada da utilização dos recursos do Fundo Amazônia	Cientificar o STF das providências
ADI 7107	André Mendonça	Garimpo na Amazônia	Decreto 10.966/2022 e 10.965/2022 Informa a edição do Decreto 11.369/2023, que revoga o Decreto 10.966/2022 OBS.: o decreto 10965 não foi revogado	Perda parcial do objeto
ADPF 857	André Mendonça	Incêndios no Bioma Pantanal	Informa as medidas até agora implementadas de aprimoramento das Políticas públicas ambientais	Que a alteração administrativa seja considerada no julgamento de mérito – fim do ECI
ADPF 746	André Mendonça	Incêndios nos Biomas Pantanal e Amazônia	Informa as medidas até agora implementadas de aprimoramento das Políticas públicas ambientais	Que a alteração administrativa seja considerada no julgamento de mérito – fim do ECI
ADPF 743	André Mendonça	Incêndios e desmatamento nos Biomas Pantanal e Amazônia	Informa as medidas até agora implementadas de aprimoramento das Políticas públicas ambientais	Que a alteração administrativa seja considerada no julgamento de mérito – fim do ECI
ADPF 981	Gilmar Mendes	Política Nacional de Educação Ambiental – PNEA	Edição do Decreto 11.349/2023, que altera a estrutura de cargos do MMA e revoga o Decreto 10.455/2020, um dos objetos da ação e impediria a aplicabilidade da PNEA	Perda do objeto
ADPF 592	Luiz Fux	Conciliação ambiental	Decreto 9.760/2019 Decreto 11.373/2023, que dispõe sobre as infrações administrativas ambientais e altera dispositivos do Decreto impugnado	Perda do objeto

ADPF 755	Luiz Fux	Conciliação ambiental e conversão de multas em serviços	Decreto 11.373/2023, que dispõe sobre as infrações administrativas ambientais e altera dispositivos do Decreto impugnado	PERDA PARCIAL DO OBJETO
----------	----------	---------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------

## 2. Outras ações jurídicas em defesa do clima e do meio ambiente

**Quadro 10** – Outras ações jurídicas da Pronaclima em defesa do meio ambiente

<i>Referência</i>	<i>Ação</i>
ADPF 709	No bojo da ADPF 709, a Pronaclima atuou de forma direta, juntamente com todos os Ministérios envolvidos, na elaboração do Plano de Desintrusão das Terras Indígenas Yanomami e Apyterewa. Na seara judicial, foram necessários despachos tanto no Supremo Tribunal Federal como na 1ª instância.
ADI 6218	Contribuiu para a mudança de posicionamento da AGU na ADI 6218, em defesa da constitucionalidade dos dispositivos questionados da Lei nº 15.223 de 2018 do Estado do Rio Grande do Sul, que proíbe pesca de arrasto <sup>3</sup> . Na manifestação enviada ao STF, a AGU defendeu, entre outros pontos, que ao editar a lei, o estado buscou agir em conformidade com a legislação nacional editada pela União Federal (Lei nº 11.959/2009), cujo teor contempla, em relação à atividade pesqueira no Brasil, vedação absoluta ao emprego de quaisquer instrumentos ou métodos de pesca de caráter predatório.
ADI 6553	No âmbito da ADI 6553, manifestou-se pela necessidade de estudos técnicos com avaliação e proposta de compensação em caso de redução de áreas de conservação para implantação de empreendimentos, como no caso do Projeto Ferrogrão. O entendimento foi construído a partir das novas informações técnicas prestadas por órgãos ambientais federais e representou uma mudança de posicionamento da AGU perante o STF.
ADI 7273	A Pronaclima tem atuado na ADI 7273, em que se questiona a legalidade da presunção de boa-fé da pessoa jurídica que adquire o ouro, com articulação entre os órgãos de representação judicial na adoção das medidas necessárias ao cumprimento das decisões judiciais.
Projeto de Lei sobre normas de controle de origem, compra, venda e transporte de ouro no território nacional	Em articulação com a Casa Civil, ajudamos a construir um projeto de Lei sobre normas de controle de origem, compra, venda e transporte de ouro no território nacional, que foi enviado pelo Presidente da República no dia 13.06.2023 e está em trâmite no Congresso Nacional.
ADI 7471	Atuação administrativa e elaboração de subsídios na ADI 74714, em que o MDB questionou a validade de lei do Estado de Mato Grosso, que proibiu toda a pesca, inclusive artesanal, pelo prazo de 5 anos nos rios estaduais. Prestamos subsídios em defesa dos animais e contra a caça nas ações propostas no STF para questionar leis estaduais e municipais que facilitavam o acesso a armas.

## 3. Ações de Proteção aos Biomas e Ecossistemas

**Quadro 11**– Ações da Pronaclima de proteção aos biomas e ecossistemas

<i>Referência</i>	<i>Ação</i>
Aprovação vinculante do Advogado-Geral na União	A aprovação vinculante do Advogado-Geral na União, em entendimento jurídico a ser seguido por toda Administração Pública Federal, garantiu a validade de 183 mil processos sancionadores que representam R\$ 29,1 bilhões. A tese envolvia 84% das autuações do Ibama de 2008 a 2019.
RESp nº 2.021.212-PR	Como resultado da atuação prioritária feita pela Subprocuradoria Federal de Contencioso da PGF e pela Pronaclima, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça acolheu a tese apresentada em nome do Ibama no julgamento do RESp nº 2.021.212-PR e superou precedentes desfavoráveis anteriores.
Criação do AGU Recupera	A capacidade de promover a recuperação dos danos ambientais por meio do ajuizamento de ações civis públicas foi reforçada pela criação do AGU Recupera, instituído pela Portaria Normativa nº 89, de 2023. O Grupo, formado por 27 (vinte e sete) advogados públicos especializados na área ambiental, possui metas anuais de propositura de ações de reparação do dano ambiental, e atua de forma prioritária em defesa do poder de polícia ambiental.  Em conjunto, as ações ajuizadas em 2023 buscam a recuperação de 41 mil ha de área de cobertura florestal e condenação total no valor de R\$ 915 milhões.
Força-tarefa da Amazônia	A AGU Recupera absorveu o acervo de ações civis públicas ajuizadas no bojo da Força-tarefa da Amazônia e, hoje, conta com um total de 300 ações. Em 118 destes processos, a AGU obteve o deferimento de liminares, ainda que parciais. O valor total do bloqueio de bens dos responsáveis foi de R\$ 2,3 bilhões. Em 116 destas referidas ações, foi deferida liminar determinando embargo judicial da área. Em 79 delas, também foi deferida liminar para determinar a suspensão do acesso a financiamentos com recursos públicos e a benefícios e incentivos fiscais.
Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)	A Pronaclima integrou o colegiado responsável pela reconstrução e elaboração da 5ª fase do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), que conta, hoje, com a previsão da atuação da AGU com o ajuizamento de ações civis públicas para obter a recuperação do dano ambiental causado pelo desmatamento ilegal <sup>6</sup> . Em razão dos crescentes índices de desmatamento no bioma Cerrado, em novembro de 2023, foi lançada a 4ª Fase do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Bioma Cerrado (PPCerrado), que também com a atuação na AGU, por meio da responsabilização civis dos infratores.
Preservação da Mata Atlântica  Parecer nº 00001/2023/Pronaclima/AGU (NUP 00400.001324/2023-57)	A Pronaclima <sup>8</sup> e a Consultoria-Geral da União reviram o entendimento de que seria possível a aplicação do instituto das áreas consolidadas, previsto no Código Florestal, ao Bioma Mata Atlântica – a tese, ao final, foi acolhida pelo Advogado-Geral da União.
Defesa do Ecossistema Marinho	A Pronaclima, a Procuradoria-Regional da União da 5ª Região, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e a Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama (PFE/Ibama) atuaram em conjunto para ajuizar a ação civil pública para obter a indenização pelos danos causados à União e ao ecossistema marinho em decorrência do afundamento do antigo Porta-aviões São Paulo. AGU cobra R\$322 milhões de empresas que abandonaram casco de antigo porta-aviões no mar.
Defesa do Poder de Polícia	Em parceria com a Secretaria-Geral de Consultoria (SGCS), foi efetivada a contratação de consultoria pelo Programa das Nações Unidas para o



	Desenvolvimento (PNUD) para avaliar eficiência e eficácia da defesa judicial dos atos praticados pelo <b>Ibama e ICMBio</b> no exercício do poder de polícia.
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

#### 4. Atuação em Prol da Estabilidade Climática

*Quadro 12 – Atuação Internacional da Pronaclima*

<i>Referência</i>	<i>Ações</i>
Mercado regulado de carbono no Brasil - Projeto de Lei 412/2022, no Senado Federal, e o Projeto de Lei 2.148/2015, na Câmara dos Deputados	Sob a coordenação da Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente (Pronaclima), as consultorias jurídicas de mais de dez ministérios e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) fizeram a análise da versão do projeto de lei que foi elaborado por grupo técnico interministerial para a instituição do mercado regulado de carbono no Brasil. Foi sugerido um conjunto de aprimoramentos no texto com o objetivo de dar maior segurança jurídica ao projeto.
Cobrança a infrações por emissão de gases de efeito estufa	Em conjunto com a PFE/Ibama, foi revisto o posicionamento do governo anterior que vedava o ajuizamento de ações climáticas <sup>9</sup> , o que resultou na propositura de ação civil pública que buscou a indenização de R\$ 292 milhões pelos danos climáticos decorrentes do desmatamento.
Acordo para encerrar a ação popular nº 5008035-37.2021.4.03.6100	A Pronaclima fez um levantamento das ações climáticas que contam com a União, órgãos e entidades da Administração Pública no polo passivo, com o objetivo de avaliar o posicionamento institucional diante das alterações legislativas e regulamentares levadas a cabo em 2023. Como primeiro resultado desse estudo, foi orquestrado, em parceria com a Procuradoria-Geral da União (PGU) e a Procuradoria Regional da União da 3ª Região, acordo para encerrar a ação popular nº 5008035-37.2021.4.03.6100, ajuizada por um grupo de jovens ativistas perante a Justiça Federal em São Paulo (TRF da 3ª Região), contra a medida do governo anterior que aumentava a meta de emissões de gases efeito estufa perante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.
Participação nos GTs do Comitê Interdisciplinar de Mudanças Climáticas	Integrantes da Pronaclima representam a AGU nos grupos de trabalho instituídos pelo Comitê Interdisciplinar de Mudanças Climáticas que irão disciplinar o mercado regulado de carbono: GT de Implementação do Sistema Brasileiro de comércio de Emissões e GT de atualização da Política Nacional de Mudança do Clima <sup>10</sup> . Trabalharam, ainda, junto ao GT do Conselho Nacional de Justiça na Construção de um protocolo de dano climático.
Projetos de REDD+, irregularmente desenvolvidos em áreas públicas	Foram iniciadas tratativas com Ministério do Meio Ambiente, INCRA, Ministério de Justiça e seus órgãos de assessoramento jurídico para identificar projetos de REDD+, irregularmente desenvolvidos em áreas públicas, que geram créditos de carbono comercializados no mercado voluntário internacional, com o objetivo de verificar a ocorrência de dano ao erário e avaliar os parâmetros jurídicos necessários para se conferir maior credibilidade aos créditos gerados no Brasil.

#### 5. Atuação Internacional

*Quadro 13 – Atuação Internacional da Pronaclima*

<i>Referência</i>	<i>Ações</i>
Participação na COP28 em Dubai	Pela primeira vez, a AGU integrou a delegação brasileira em uma Conferência das Partes (COP): a realizada em dezembro/2023, em Dubai – com a participação da Procuradora-Chefe em diversos painéis.
Compartilhamento de experiências entre membros da ALAPI	A Pronaclima exerceu uma atuação integrada, com o compartilhamento de experiências, entre membros da Associação Latino-Americana de Advocacias e Procuradorias de Estado (ALAPI). Como resultado, no Dia Mundial do Meio Ambiente, foram divulgadas as ações conjuntas das procuradorias dos países-membros.
Divulgação das ações da AGU em defesa do meio ambiente em Congresso Internacional no Peru	A Procuradora-Chefe representou a AGU no Congresso Internacional sobre a Defesa Jurídica do Estado, realizado em Arequipa, no Peru. A procuradora foi convidada como expositora do painel “Proteção e conservação do meio ambiente e ecossistemas com o apoio da tecnologia”. O evento foi organizado pela Procuradoria Geral do Estado do Peru.
Atuação para criação do Comitê Repatria Brasil	A Pronaclima atua para criação do Comitê Repatria Brasil, que vai estabelecer cooperação para fomentar a repatriação de bens de valor cultural para o Brasil ilegalmente mantidos no exterior.

## 6. Atuação em Defesa dos Povos Indígenas

**Quadro 14** – Atuação da Pronaclima em defesa dos povos indígenas

<i>Referência</i>	<i>Ações</i>
Representação em Comitês dos povos indígenas	A Pronaclima integra, como representante da AGU, o Comitê Interministerial de Desintrusão de Terras Indígenas (Decreto 11.702, de 2023) e o Comitê de Promoção de Políticas de Proteção Social dos Povos Indígenas (Decreto 11.707, de 2023).
Portaria Normativa AGU n° 84, de 2023	A Pronaclima coordena o Grupo Especial de Defesa dos Povos Indígenas, criado pela AGU com a finalidade de articular e uniformizar estratégias jurídicas nas atividades consultiva e judicial na respectiva pauta, por meio da Portaria Normativa AGU n° 84, de 2023.
Revogação da Instrução Normativa 01/2021 da FUNAI	Atuação conjunta com a Procuradoria Federal Especializada junto à FUNAI (PFE/FUNAI) para revogação da Instrução Normativa (IN) Conjunta n° 01/2021, que estabelecia normas específicas para o licenciamento ambiental de projetos sustentáveis desenvolvidos pelos indígenas nas aldeias, porém afrontava dispositivos constitucionais.
NOTA n° 00002/2023/PNDCMA/AGU, aprovada pelo DESPACHO n° 00061/2023/PNDCMA/AGU (NUP: 00400.001744/2023-33)	Por meio da NOTA n° 00002/2023/PNDCMA/AGU, aprovada pelo DESPACHO n° 00061/2023/PNDCMA/AGU (NUP: 00400.001744/2023-33), a Pronaclima manifestou-se pela revisão da Instrução Normativa Funai n° 09 de 2020, que, no governo anterior, viabilizou a regularização de posses e propriedades no interior de Terras Indígenas e, nesse tema, caminhou no mesmo sentido da PFE/FUNAI.
Parecer n° 00010/2023/PNDCMA/AGU, aprovado pelo DESPACHO n° 00099/2023/PNDCMA/AGU,	A Pronaclima opinou pela impossibilidade do cultivo de OGM em terras indígenas.

Processo preparatório para Demarcação de 6 terras indígenas no mês de agosto de 2023	A Pronaclima participou do processo preparatório para Demarcação de 6 terras indígenas no mês de agosto de 2023: Terra Indígena (TI) Arara do Rio Amônia, no Acre, TI Kariri-Xocó, em Alagoas, TI Rio dos Índios, no Rio Grande do Sul, TI Tremembé da Barra do Mundaú, no Ceará, TI Uneiuxi, no Amazonas, TI Avá-Canoeiro, em Goiás.
Desintração da Terra Indígena Alto Rio Guamá, no Pará	Atuação conjunta com a Secretaria-Geral da Presidência da República e a sua Consultoria Jurídica, no cumprimento da desintração da Terra Indígena Alto Rio Guamá, no Pará.

## 7. Articulação Institucional e Colegiados

**Quadro 15** – Pronaclima: articulação institucional e colegiados

<i>Referência</i>	<i>Ações</i>
Portaria CNJ nº 176/2023 para Protocolo de Julgamento de Ações Ambientais	A Pronaclima tem atuado em estreita articulação com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Convidada para representar o Poder Executivo federal no grupo de trabalho, instituído pela Portaria CNJ nº 176/202313, realizou audiência pública e construiu o Protocolo para Julgamento de Ações Ambientais, em seu Primeiro Escopo, com parâmetros para uso das provas produzidas exclusivamente por sensoramento remoto ou obtidas por satélite no acervo probatório das ações judiciais ambientais. Está em votação no CNJ, o Segundo Escopo do Grupo de Trabalho que trata sobre parâmetros para mensuração do impacto do dano na mudança global do clima.
Programa Justiça Itinerante na Amazônia	Conduzidas tratativas, em conjunto com a Procuradoria-Geral Federal e a Procuradoria Regional da 1ª Região, para adesão da AGU ao Programa Justiça Itinerante na Amazônia, com a realização do eixo ambiental. Nessa frente, a AGU busca, por exemplo, resolver demandas envolvendo autos de infração ambientais a partir da avaliação de possibilidades de soluções legais para regularização dos devedores, como parcelamentos.
Repactuação dos acordos de Mariana e Brumadinho	Até agosto de 2023, a Pronaclima atuou, em conjunto com a PFE/Ibama e PFE/ICMBio, nas negociações do eixo ambiental e socioambiental da Repactuação dos Acordos de Mariana e Brumadinho.
Participação em Colegiados	<p>Integrantes da Pronaclima representam a AGU perante o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA (Decreto nº 11.417, de 2023). No colegiado, integram o Grupo Assessor de revisão da Composição do CONAMA, cujo tema possui especial relevância, uma vez que o julgamento da ADPF 623 pelo Supremo Tribunal Federal em maio de 2023, reafirmou a importância da representatividade da sociedade civil e dos demais entes da federação, de modo a assegurar pluralidade de representação dos diversos interesses e pontos de vista sobre as questões ambientais.</p> <p>Foram feitas contribuições na minuta de Resolução CONAMA que define os critérios técnicos e científicos para fundamentação de exploração dos recursos naturais do bioma Pantanal.</p> <p>Representantes da Pronaclima também representam a AGU no Comitê Interministerial para Inclusão Socioeconômica de Catadoras e Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (Decreto nº 11.414, de 2023); e na Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Decreto nº 1.1704, de 2023).</p>

## 8. Ações de Conciliação

**Quadro 16** – Ações de Conciliação da Pronaclima

<i>Referência</i>	<i>Ações</i>
Acordo de cooperação entre AGU, Ibama, ICMBio e Estado do Ceará	A Pronaclima participou na elaboração do acordo de cooperação entre AGU, Ibama, ICMBio e Estado do Ceará que vai permitir formação de mosaico de unidades de conservação em torno do parque nacional de Jericoacoara no Ceará.
Projetos de conciliação em assentamentos rurais	A Pronaclima atuou em conjunto com a Câmara de Conciliação da Administração Pública Federal para viabilizar a regularização ambiental do Projeto de Assentamento Jonas Pinheiro, localizados nos Municípios de Vera e Sorriso (Mato Grosso), por meio da conciliação entre Ibama, Incra e associações de assentados. É um projeto piloto que busca solucionar a questão ambiental nos assentamentos rurais.

## 9 – Ações para Sustentabilidade na Administração Pública

**Quadro 17** – Ações da Pronaclima para Sustentabilidade na Administração Pública

<i>Referência</i>	<i>Ações</i>
Criação do espaço “Veredas da Democracia”	No Dia Mundial do Meio Ambiente, celebrado em 5 de junho, foi inaugurado o espaço “Veredas da Democracia”, com o plantio de árvores no Edifício Sede I da AGU. A iniciativa leva a mensagem que a instituição quer deixar para as próximas gerações: a importância da defesa do meio ambiente e, também, da democracia.
Inclusão de sustentabilidade entre os valores de Governança da AGU	Parceria com a Secretaria-Geral de Consultoria (SGCS), Secretaria de Governança e Gestão Estratégica (SGE), Secretaria-Geral de Governança Estratégica (SGA) e Secretaria de Atos Normativos (SENOR) resultou na alteração da Portaria Normativa nº 46, de 2022, pela Portaria Normativa AGU nº 118, de 12 de dezembro de 2023, para incluir a sustentabilidade entre os valores que pautam a Governança da AGU.

Criação do Núcleo de Governança em Sustentabilidade na AGU	De modo a conferir maior concretude às questões ambientais na gestão interna, foi criado um Núcleo de Governança em Sustentabilidade na Casa, por meio da Resolução CG-AGU, nº 13, de 2023.
Parecer nº 00013/2023/PNDCMA/AGU (00400.002107/2023) – Incompatibilidade na contratação de pessoas físicas ou jurídicas responsáveis por graves infrações ambientais	Por meio do Parecer nº 00013/2023/PNDCMA/AGU (00400.002107/2023), a Pronaclima defendeu a incompatibilidade na contratação de pessoas físicas ou jurídicas responsáveis por graves infrações ambientais. A Consultoria-Geral da União manifestou-se no mesmo sentido, por meio do Parecer 00016/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO nº 00630/2023/GAB/CGU/AGU, do Consultor-Geral da União. A tese, ao final, acolhida pelo Advogado-Geral da União no Parecer nº JM 04, de 2023, e aprovada pelo Presidente da República.

Os resultados alcançados em 2023 pela Pronaclima/AGU demonstram que a criação de uma unidade de articulação junto ao Gabinete do Advogado-Geral da União, com a missão de zelar pelo meio ambiente de maneira transversal, cumpre, com êxito, o objetivo de criar sinergia entre os órgãos da Administração Pública e da própria estrutura da AGU para concretizar o comando constitucional que incumbe ao Poder Público o dever de assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sadia qualidade de vida.

Há grandes desafios pela frente: reforço das teses em prol do meio ambiente perante os tribunais, em especial STJ e STF; assessoramento jurídico na consolidação do mercado regulado de carbono a ser instituído, além da definição das bases legais para o mercado voluntário, de modo a conferir credibilidade aos créditos gerados no Brasil; consolidação da AGU nas COPs; adoção de medidas conciliatórias para viabilizar a celebração de acordos nas ações civis públicas, para que tenha início o quanto antes o efetivo plantio de árvores; além do seguimento dos trabalhos em defesa dos povos indígenas, com destaque para as desintrações. O AGU Recupera dará seguimento ao ajuizamento de ações com o objetivo de obter a indenização por danos climáticos e ambientais.

## Anexo IV – Atuações da Procuradoria Nacional de Defesa da Democracia

**Quadro 18** – Atuações da PNDD

<i>Número</i>	<i>Temas</i>	<i>Tipo</i>	<i>Argumento</i>
1	Orientação Judicial em casos que contestam as conclusões da Comissão Nacional da Verdade.	Orientação judicial	Necessidade de atuação especializada da PNDD para defender a União em processos que questionam relatórios da Comissão da Verdade.
2	Defesa da ação pública do Ministério Público do Trabalho (MPT) contra assédio eleitoral.	Ação Judicial	Ação judicial iniciada pela PNDD em resposta a declarações questionando a atuação do MPT em um caso de assédio eleitoral.
3	Ilícito praticado pelo réu, consistente na divulgação intencional, anônima e monetizada de conteúdo causador de desordem informacional. A ação judicial foi instaurada pela União contra particular. A contenda girou em torno da veiculação de uma notícia claramente inverídica por parte do réu, que associava o PR a uma alegada proposta de confisco das poupanças.	Ação Judicial	Remoção do conteúdo falso; Publicação de esclarecimento sobre a real fala do Presidente da República na cúpula; Desmonetização dos anúncios no site; Devolução dos valores auferidos pelo site; Identificação do autor das notícias ou, subsidiariamente, a derrubada do site; Indenização por danos morais à coletividade.
4	Deslegitimação da função pública. Dono de um canal na plataforma Youtube, intitulado “PastorAnderson Silva”, publicou o episódio #35 de seu podcast chamado <i>Tretas e Diálogos</i> , no qual, em determinado momento afirma que é preciso orar para Deus “quebrar a mandíbula do Lula”.	Ação Judicial	Pedido de remoção de conteúdo, proibição de futuras manifestações, multa por descumprimento, restituição de valores obtidos com a monetização dos vídeos, retratação das informações falsas, abstenção de pronunciamentos futuros relacionados a atividades criminosas, e pagamento de indenização por danos morais coletivos.
5	Jornalista e participante do programa <i>Jovem Pan News</i> associou o então Ministro da Justiça a atividades criminosas, como o narcotráfico.	Ação Judicial	Remoção de conteúdo, proibição de manifestação futura, multa, desmonetização etc.
6	Desinformação sobre políticas públicas de saúde, incluindo vacinas e passaportes vacinais, disseminada em plataformas como Telegram, Twitter e sites.	Ação Judicial	A ação enfatiza o objetivo de obter dados que identifiquem os responsáveis pelos grupos e canais envolvidos, visando a responsabilização civil, administrativa e criminal. Há também a busca por medidas judiciais que forcem o Telegram a interromper as atividades ilícitas, incluindo a suspensão definitiva de grupos, canais e usuários específicos.

7	Propagação de desinformação prejudicial à política pública de vacinação contra a Covid-19, promovida por conta específica no Twitter.	Ação Judicial	Desmonetizar eventuais receitas obtidas com o vídeo, remoção do conteúdo falso, multa sobre novas publicações com <i>fake news</i> acerca das vacinas etc.
8	Circulação em massa de conteúdo desinformativo: vacinas contra a Covid-19 enfraquecem o sistema imunológico, levando à chamada “síndrome de imunodeficiência adquirida por vacina”, ou, “VAIDS”.	Ação Judicial	Tal mensagem teria sido propagada por 4 perfis na rede social Twitter, com uma perspectiva de ter atingido até 3 milhões de pessoas. Foi pedida a concessão da tutela provisória de urgência, a fim de que promovam a remoção do conteúdo publicado, além de se absterem de reproduzir conteúdo semelhante, sob pena de multa de R\$ 10 mil por dia de manutenção de cada publicação, por cada plataforma.
9	Defesa da ação pública pelo Ministério da Previdência Social contra a Associação Nacional dos Peritos Médicos Federais (ANMP).	Ação Judicial	Ação judicial contra a ANMP por desinformação sobre políticas públicas, incluindo o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS) e o ATESTMED, visando desencorajar a participação dos Médicos Peritos e deslegitimar a atuação do Ministério.
10	Defesa do Estado Democrático	Ação Judicial	A ação judicial visa responsabilizar os réus pelo incidente ocorrido no Aeroporto Internacional de Brasília, planejado com o intuito de instaurar estado de sítio e provocar distúrbios sociais. Pedido de compensação de R\$ 15.000.000,00 como reparação pelos danos morais coletivos causados
11	Resposta a declarações sobre as enchentes no RS.	Direito de Resposta	As represas citadas não contribuíram para a tragédia e cumpriram todas as exigências legais.
12	Desinformação sobre as resoluções do Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+. As resoluções não instituíram banheiros unissex e não houve participação do PR ou Sr, MDHC Cidadania na sua edição.	Direito de Resposta	A PNDD expediu notificação para retratação da desinformação aos parlamentares responsáveis
13	Desinformação sobre políticas públicas de fomento à cultura. A divulgação falsa de que o MinC estaria gastando recursos públicos para levar artistas a um evento em homenagem à Lei Paulo Gustavo, associando-o ao show da Beyoncé nos EUA.	Direito de Resposta	Foi expedida notificação para exercício do direito de resposta, esclarecendo que não existe qualquer agenda prevista de atuação do Ministério no evento da Beyoncé, tampouco o dispêndio de recursos públicos para essa finalidade.

14	Deslegitimação do Chefe do Poder Executivo Federal. A postagem realizada pelo Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo associa a imagem do PR ao tráfico de drogas.	Notificação para remover conteúdo	A PNDD atuou mediante notificação extrajudicial direcionada à PGE-SP em 14 de setembro de 2023, resultando na remoção do conteúdo, conforme noticiado por <i>O Globo</i> em 15 de setembro de 2023.
15	Remoção de conteúdo de incitação a crimes contra autoridades (Presidente da República, Ministro do STF, Ministro da Justiça).	Notificação para remover conteúdo	Publicação no Instagram que mostram o dono do perfil disparando tiros contra uma imagem contendo os rostos do PR, MJ e ministro do STF, Alexandre de Moraes.
16	Remoção de conteúdo desinformativo sobre política econômica. Vídeo publicado na plataforma TikTok disseminou informações falsas ao afirmar que a PR emitiu um decreto determinando o fim da propriedade privada no país.	Notificação para remover conteúdo	<i>Bytedance Brasil Tecnologia Ltda</i> (TikTok) foi notificada para remover o conteúdo.
17	Remoção de conteúdo devido deslegitimação da função pública (General de Exército). Canal no YouTube intitulado “Ainda Posso Falar”, que publicava vídeos atribuindo falsamente ao Comando do Exército a prática de diversos crimes, inclusive envolvendo outras autoridades civis e militares.	Notificação para remover conteúdo	A <i>Google Brasil Internet Ltda</i> (YouTube) foi notificada para desmonetizar e remover o conteúdo a fim de interromper a disseminação intencional de informações falsas que prejudicam a legitimação da função pública e buscam lucro por meio da monetização do canal.

Fonte: PNDD (2004). Elaboração própria