

INTERESSE NACIONAL

ANO 17 • NÚMERO 64 • JANEIRO – MARÇO 2024

www.interessenacional.com.br e www.interessenacional.com

A diplomacia da reconstrução e a reconstrução da diplomacia no 3º mandato do presidente Lula

Mauro Vieira

As surpresas da Economia em 2023 e às perspectivas à frente

Joaquim Levy

O presidente pode muito, mas não pode tudo

Carlos Melo

Um panorama do setor agropecuário no 1º ano de governo

Guilherme Soria Bastos Filho

Agenda científica segue gigante, mesmo após arrumação do negacionismo anterior

Carlos Américo Pacheco

Muitas intenções e poucas realizações na área da Energia no atual governo

Adriano Pires

Cabe na agenda ambiental do governo o mote “o Brasil voltou”?

Roberto S. Waack e Renata Piazzon

Um balanço das relações civis-militares no 1º ano da nova gestão do presidente Lula

Anaís Medeiros Passos



INTERESSE
NACIONAL

INTERESSE NACIONAL

Ano 17 • Número 64 • Janeiro–Março de 2024

Editora
Marili Ribeiro

Editor Responsável
Rubens Antonio Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

André Singer	Luis Fernando Figueiredo
Carlos Eduardo Lins da Silva	Luiz Bernardo Pericás
Claudio de Moura Castro	Miguel Lago
Daniel Feffer	Renato Janine Ribeiro
Eugênio Bucci	Ronaldo Bianchi
João Geraldo Piquet Carneiro	Roberto Livianu
Joaquim Falcão	Roberto Pompeu de Toledo
José Luis Fiori	Sergio Fausto

INTERESSE NACIONAL é uma revista trimestral de debates
focalizada em assuntos de natureza política, econômica e social.
Copyright © dos trabalhos publicados pertence a seus autores.

Direitos reservados à
ASSOCIAÇÃO INTERESSE NACIONAL
Av. Brigadeiro Faria Lima, 2413, sobreloja, cj. B
01452-000 • São Paulo • SP • Brasil
Tel. (11) 3039-6330 • fax (11) 3039-6334

ARTE E PRODUÇÃO GRÁFICA
Via Corporativa Comunicação • viacorporativa@viacorporativa.com.br • Tel. (11) 4327-1000



atendimento@lemidia.com • (11) 3078-5840

www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

Imagem da capa: www.pixabay.com

Sumário

ANO 17 • NÚMERO 64 • JANEIRO–MARÇO DE 2024

Apresentação

ARTIGOS

1 A diplomacia da reconstrução e a reconstrução da diplomacia no 3º mandato do presidente Lula

Mauro Vieira, ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil, relata em seu artigo a desafiadora tarefa e o sentido de urgência que se impôs, logo após a posse presidencial, de se reconstruir a credibilidade e as credenciais diplomáticas de que país sempre gozou. Por isso mesmo, ele traça um criterioso panorama da política externa movida pela “ideia-força” de restaurar seus canais no cenário internacional, após um interregno de isolamento autoimposto e um abandono de princípios históricos de atuação da diplomacia brasileira, levados a cabo pelo governo anterior.

2 As surpresas da Economia em 2023 e as perspectivas à frente

Para o ex-ministro e economista *Joaquim Levy*, a substancial safra agrícola e a diminuição da inflação internacional combinadas traduziram-se em crescimento dobrado do PIB brasileiro, em relação ao previsto em 2022. Deram tranquilidade aos mercados e fôlego ao governo em um ambiente político complexo. Essa circunstância projeta uma dinâmica benigna que poderá facilitar a expansão da atividade econômica em 2024, na medida em que o setor externo siga robusto, assim como haja relaxamento monetário com expansão do crédito e manutenção do nível de emprego.

3 O presidente pode muito, mas não pode tudo

O cientista político *Carlos Melo* avalia que o primeiro ano de governo não pode desconsiderar a complexidade da cena política para além dele próprio: “O sentimento normal do país é ciclotímico, oscila entre esperança e desânimo. No momento, há desalento. O Brasil regrediu em relação a si mesmo. Isso está, sim,

vinculado aos problemas de um mundo em revolução, com desdobramentos na economia, na sociedade, na política e na democracia. Mas, não só. O país possui todos os problemas do mundo, agravados pelos seus próprios. O terceiro governo do presidente Lula insere-se nessa complexidade e não convém pensá-lo isoladamente”.

4 Um panorama do setor agropecuário no 1º ano de governo

*O engenheiro agrônomo **Guilherme Soria Bastos Filho** aposta na manutenção da competitividade do setor, que mitiga os riscos climáticos e avança na sustentabilidade ambiental e social da produção agropecuária. Defende a consolidação de um sistema de estatísticas e inteligência estratégica para a agropecuária. Apesar de toda modernização, incorporação de tecnologias e crescimento, o setor carece de informações confiáveis sobre estatísticas básicas como tamanho de safras, rebanhos, áreas agricultáveis e de pastagens, monitoramento climático e condições das lavouras, estoques de passagem, dentre outras. A complexidade da agropecuária brasileira demanda um trabalho multidisciplinar.*

5 A agenda segue gigante, mesmo após um ano de arrumação do negacionismo anterior

*O professor **Carlos Américo Pacheco** faz balanço do que dominou o primeiro ano do governo em termos de ciência e tecnologia e pondera que se tratou de período de arrumação da casa, já que houve “tremenda” desarrumação, dado o negacionismo da gestão anterior. A maior parte do esforço ficou concentrada em acertar os problemas de financiamento do setor. Há, entretanto, questões relevantes a enfrentar, como saber qual a estratégia a ser perseguida num mundo polarizado e em franca rivalidade: “O que fazer em temas como Inteligência Artificial, ou ainda com a nova geração da genômica”.*

6 Muitas intenções e poucas realizações na área da Energia no atual governo

*O diretor do Centro Brasileiro de Infraestrutura **Adriano Pires** ressalta que todo início de novo governo é permeado por debates diversos em torno da condução do setor energético em suas extensões nas áreas de óleo, gás, renováveis e biocombustíveis. O impacto das adversidades climáticas e das mudanças tecnológicas sobre as atividades do segmento são desafios constantes. 2023 herdou a discussão sobre a renovação das concessões de distribuição de energia elétrica. “Em síntese, o primeiro ano do governo no setor foi um pouco frustrante, na medida em que existiram mais intenções do que realizações.”*

7 Cabe na agenda ambiental do governo o mote “o Brasil voltou”?

O biólogo **Roberto S. Waack** e a advogada **Renata Piazzon** ressaltam que o Brasil é reconhecidamente uma potência ambiental, desde que controle o desmatamento ilegal. Avançam no texto acrescentando: “talvez, para eliminar a ambiguidade do mote “o Brasil voltou”, relacionando-o ao passado, o país devesse voltar-se mais enfaticamente para o futuro”. Afinal, lembram que ficaram pendentes maior veemência na inserção da agenda climática no G20, melhor coordenação na COP 28 e mais inserção nos acordos multilaterais. Não foram poucas as sinalizações positivas deste primeiro ano, mas desafios relevantes permanecem pulsando.

8 Um balanço das relações civis-militares no 1º ano da nova gestão do presidente Lula

A socióloga **Anaís Medeiros Passos** escreve sobre a presença militar no governo Lula observando que, no primeiro ano, o presidente optou pela conciliação. A escolha do ministro de Defesa José Múcio ilustra para ela a opção de não interferência nos assuntos de defesa. No atual Lula 3 houve desmilitarização de secretarias e pastas de governo, entretanto, ela pondera que o preço a pagar foi alto com gastos previstos com a defesa de R\$ 52,8 bilhões, pelo Programa de Aceleração do Crescimento, superando recursos destinados à saúde ou à educação.

Apresentação

Inauguramos 2024 juntamente com o segundo ano do terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Isso, após eleições disputadíssimas e, até mesmo, uma tensa ameaça à democracia brasileira, com violentos ataques e depredações em 8 de janeiro à beira de completar um ano. Assim, nada mais natural, diante da delicada cena política ainda vivida no País, que, nesta edição, a *Revista Interesse Nacional* dedique-se a apresentar um balanço do primeiro ano de governo do atual líder escolhido pela maioria dos brasileiros para quatro anos de gestão.

A seleção de artigos, que se desdobram por diferentes aspectos, procura compreender em que momento nos encontramos como nação e quais rotas o governo busca traçar. Nas relações exteriores, o movimento é pela diplomacia da reconstrução e a reconstrução da diplomacia já vivenciada. Na economia, registram-se surpresas em 2023 e avaliam-se as perspectivas que o país terá à frente. Há também análises sobre o desempenho de setores relevantes como o agropecuário, a área de energia e das relações civis-militares no 1º ano da nova gestão do presidente Lula.

Na árdua tarefa de se recuperar o bom debate político, perdido nos últimos anos por extremismos improdutivos, destaca-se a constatação: o presidente pode muito, mas não pode tudo. Também na agenda científica a demanda segue gigante após arrumação do negacionismo da gestão anterior, assim como a volta com destaque da agenda ambiental onde o Brasil costumava ser celebrado.

Esperamos que apreciem a leitura e desejamos um democrático bom ano para todos nós!

OS EDITORES

A diplomacia da reconstrução e a reconstrução da diplomacia no 3º mandato do presidente Lula



■ **MAURO VIEIRA** é ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil. Graduou-se em Direito pela Universidade Federal Fluminense, Diplomacia pelo Instituto Rio Branco e é doutor honoris causa em Letras, pela Universidade de Georgetown, em Washington

A definição do interesse nacional é sempre uma tarefa desafiadora e que não se presta a simplificações, ainda mais em se tratando de um país das dimensões e da complexidade do Brasil. Não restavam quaisquer dúvidas, entretanto, quanto ao imperativo e ao sentido de urgência que se impuseram, logo em 1º de janeiro, de reconstruir a credibilidade internacional de um país que até pouco antes gozava de credenciais diplomáticas amplamente reconhecidas.

Tenciono, neste artigo, apresentar breve panorama – e que não se pretende exaustivo – da política externa brasileira no terceiro mandato do presidente Lula, em seus objetivos, prioridades e desafios. A ideia-força que nos orienta, desde o primeiro momento, é a restauração do lugar do Brasil no cenário internacional após um interregno de isolamento internacional autoimposto e abandono de princípios históricos de atuação da diplomacia brasileira, levados a cabo pelo governo anterior. Há, no entanto, obviamente outros objetivos e condicionantes que assumimos frente a uma ordem internacional em transição que se revela não só mais complexa como mais turbulenta.

A eleição do presidente Lula para um inédito terceiro mandato foi, antes de mais nada, a expressão nas urnas do compromisso do povo brasileiro com a manutenção de nossas instituições democráticas e com a construção de uma sociedade mais próspera, justa e menos desigual. Também representou, a meu juízo, a mais genuína vontade do povo brasileiro de voltar a ter orgulho do Brasil e do papel que o País desempenha historicamente nas relações internacionais.

Nunca é de mais recordar que a diplomacia brasileira tem um longo e consistente histórico de contribuição para a paz, a sedimentação do Direito Internacional, a defesa dos direitos humanos, a proteção do meio ambiente, a promoção do desenvolvimento sustentável e o abreviamento das desigualdades econômicas sociais, tanto dentro dos países como entre eles. Por isso, o mundo também sentiu falta deste Brasil ativo, engajado, propositivo e

sério no tratamento das questões multilaterais afeitas à governança global enquanto esteve ausente, indiferente às questões que afetam a humanidade e, ocasionalmente, alinhado às forças do atraso.

Como o presidente Lula tem sempre dito, ao mesmo tempo como constatação e como profissão de fé: o Brasil está de volta ao mundo; e o mundo está de volta ao Brasil. Ainda antes da posse presidencial, já havia me instruído a trabalhar para reerguer as pontes com nossos parceiros tradicionais que haviam sido torpedeadas de forma totalmente desnecessária – e mesmo incompreensível – e reposicionar o Brasil nas principais questões da agenda internacional.

Tendo essas orientações como premissa e ponto partida, temos trabalhado com afinco para recompor esses relacionamentos, no plano bilateral, na Europa, na África, na Ásia, no Oriente Médio, na América do Norte, além, é claro, na nossa região – a América Latina e Caribe e, muito especialmente, a América do Sul –, sem jamais perder de vista que nossas relações exteriores estão fundadas em uma matriz universalista. Se, de um lado, essa ação externa de alcance global não admite preconceitos de qualquer espécie; de outro, refuta alinhamentos automáticos com qualquer capital estrangeira, o que é, antes de mais nada, expressão de nossa autonomia decisória e do próprio interesse nacional.

Como expressão concreta da aplicação do princípio do universalismo, abrimos novas embaixadas em Kigali (Ruanda) – ou reabrimos, porque haviam sido fechadas sem motivo prático pelos que nos antecederam –, em Kingston (São Vicente e Granadinas) e em Freetown (Serra Leoa). Partimos do pressuposto de que a representação diplomática permanente assegura presença no terreno, identificando, promovendo e avançando os interesses brasileiros. Criamos, além disso, novo Consulado-Geral em Luanda (Angola) e escritório da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em Adis Abeba (Etiópia), onde, ademais, está sediada a União Africana (UA).

Desde o primeiro dia de governo, restauramos a obediência aos princípios constitucionais que orientam a ação externa brasileira; entre eles, o respeito ao Direito Internacional, a não interferência nos assuntos internos de outros Estados, a preferência pela solução pacífica das controvérsias, a prevalência dos direitos humanos, o repúdio ao racismo e ao terrorismo. Temos trabalhado para, igualmente, recuperar o protagonismo que o multilateralismo ocupa em nossa agenda externa. Reconhecemos a centralidade das Nações Unidas no ambiente multilateral e seguimos mobilizados para avançar a reforma das estruturas da governança global – em particular, do Conselho de Segurança da ONU –, de modo que sejam mais representativas do conjunto da comunidade internacional e eficazes na implementação de suas decisões.

No campo da paz e da segurança internacionais, cumpre recordar que o Brasil ocupou, no mês de outubro de 2023, a presidência rotativa do Conselho de Segurança. Nosso mandato coincidiu com um período especialmente tenso e desafiador após os atentados terroristas de 7 de outubro e a reação que redundou no conflito na Faixa de Gaza e na morte de milhares de civis.

Neste fim do ano, concluiremos nosso décimo primeiro mandato no Conselho – junto com o Japão, somos o membro eletivo que mais assiduamente se fez representar no órgão –, com a convicção de que o Brasil se provou perfeitamente habilitado a ocupar um assento permanente tão logo uma reforma abrangente possa ser finalmente levada a cabo. Poderia ir mais adiante e dizer que não só nossa contribuição tem sido mais positiva do que de certos membros permanentes, como também que um Conselho dotado da presença do Brasil – bem como dos demais naturais candidatos à representação permanente – revelase consideravelmente mais dinâmico e harmônico.

Outra seara em que o Brasil desempenha importante papel multilateral é a preservação do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável. Na esteira dos anos de acentuada degradação ambiental e desmobilização da estrutura de proteção à disposição do Estado brasileiro, nosso Governo retomou a prioridade atribuída ao meio ambiente. Internamente, os resultados são visíveis, com redução de quase metade no desmatamento em relação ao ano anterior, o que está em linha com o objetivo assumido de eliminação do desmatamento líquido até 2030, e, de forma mais ampla, com os compromissos internacionais assumidos pelo País em matéria de combate às mudanças climáticas, inclusive o Acordo de Paris.

■ Volta do conceito de justiça climática e combate às desigualdades

No plano diplomático, realizamos, em Belém do Pará, em agosto passado, a Cúpula da Amazônia. Naquele encontro histórico, os oito países amazônicos comprometeram-se a coordenar políticas de preservação da floresta. Desde sua histórica participação na COP-27, em Sharm El-Sheikh, ainda como presidente-eleito, Luiz Inácio Lula da Silva manifestou a intenção de que o Brasil sediasse a COP-30, também em Belém do Pará. O governo brasileiro já está mobilizado para fazer da COP da Amazônia um imenso sucesso diplomático, deitando as bases para o futuro do combate às mudanças climáticas, inclusive em sua dimensão de financiamento ao desenvolvimento sustentável. Na COP-28, em Dubai, em dezembro, o presidente reiterou a necessidade de levar em conta o conceito de justiça climática e combater desigualdades, ao mesmo em que propôs o lançamento da Missão 1.5, como um trabalho coletivo a ser conduzido pela comunidade internacional com o objetivo de assegurar que o aumento da

temperatura do planeta não ultrapasse 1,5° Celsius em relação aos níveis pré-Revolução Industrial.

Estamos também empenhados em redinamizar a integração regional, o que, aliás, é um ditame constitucional brasileiro. Logo nos primeiros dias de governo, o presidente determinou o reingresso do Brasil na Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac) após uma inexplicável ausência de quase quatro anos. Além disso, sediamos, em Brasília, em abril passado, a Cúpula dos Presidentes sul-americanos, focada na reabilitação da arquitetura institucional sul-americana. Na ocasião, os líderes da região refletiram sobre a institucionalização do diálogo político na região, que poderá – ou não – estar baseado na experiência pregressa com a Unasul.

A paz e a estabilidade são valores inegociáveis em um continente em que os conflitos armados se firmaram como exceção ao longo da história. É prudente recordar que a V Cúpula da Celac de Punta Cana, em 2016, estabeleceu a América Latina e Caribe como “zona de paz, baseada no respeito aos princípios e normas do Direito Internacional”. Em uma parte do mundo em que os objetivos nacionais e coletivos devem ser primordialmente a superação da pobreza, o crescimento econômico, a promoção do desenvolvimento sustentável e a redução das assimetrias socioeconômicas, não é cabível que o elevado ideal da integração regional seja substituído pelo afã de mimetizar dinâmicas competitivas e ambições de expansão territorial.

Como se tem observado, o presidente Lula está firmemente comprometido em desempenhar, a exemplo do que havia feito em seus dois primeiros mandatos, um papel ativo em nossa política externa, revitalizando a diplomacia presidencial como instrumento de promoção dos nossos valores e interesses no mundo. O itinerário das visitas internacionais neste primeiro ano de governo demonstra de forma inequívoca o conjunto de compromissos e objetivos que assumimos. Nada foi aleatório ou impensado; sabíamos, desde o primeiro momento, do largo percurso que deveríamos percorrer para restabelecer a intensidade, a qualidade e a capilaridade das nossas relações diplomáticas.

Como é praxe em nossa história diplomática – pelo menos desde a redemocratização –, o presidente realizou sua primeira visita oficial à Argentina, onde, além da reunião com o então presidente Alberto Fernández, também compareceu à VII Cúpula da Celac, marcando nosso regresso ao agrupamento regional. De lá, partiu para Montevideu, onde também cumpriu importante agenda política com os líderes uruguaios.

O presidente aceitou, tão logo foi possível, o convite do presidente Joe Biden para visitar a Casa Branca, o que aconteceu com somente 40 dias de governo,

em uma reunião que marcou a retomada do relacionamento bilateral e o início das comemorações dos 200 anos da amizade Brasil-EUA. Em abril, realizou importante visita de Estado à China, em atendimento ao convite formulado pelo presidente Xi Jinping no espírito de recomposição do relacionamento bilateral com este que é, para o Brasil, nosso principal parceiro comercial. A visita foi acompanhada por expressiva comitiva empresarial, além de delegação composta por importantes autoridades dos Poderes Executivo e Legislativo, o que reflete a amplitude e a diversidade das relações entre Brasil e China.

O presidente também manteve intenso diálogo com as principais autoridades da União Europeia, tendo recebido em Brasília, a presidente da Comissão, Ursula Van Der Leyen. Teve atuação destacada no contexto da II Cúpula Celac-União Europeia, realizada em Bruxelas, em julho, em cuja margem se discutiu, entre outros assuntos de grande ressonância, o calendário eleitoral na Venezuela e as perspectivas da assinatura de acordo de associação entre o Mercosul e a União Europeia.

■ Rodada europeia em busca de ampla interlocução diplomática

Em Portugal – incontornável parceiro do Brasil, com quem compartilhamos laços históricos, culturais e linguísticos indelévels –, o presidente retomou o mecanismo da Cimeira Luso-Brasileira, tendo assinado, na oportunidade, 13 acordos bilaterais com os portugueses. Manteve importantes agendas em Madri com o presidente Pedro Sánchez; em Paris – comparecendo à Cúpula do presidente Emmanuel Macron sobre o financiamento ao desenvolvimento –; em Roma, onde se avistou não somente com o papa Francisco, com quem tratou das graves questões da promoção da paz e do combate à fome, à pobreza e às desigualdades sociais, como com as mais altas autoridades do governo italiano, demonstrando nossa disposição em manter uma interlocução diplomática ampla, inclusive com governos com os quais não compartilhamos afinidades políticas óbvias; em dezembro, em Berlim, copresidiu, ao lado do chanceler Federal Olaf Scholz, a II Reunião de Consultas Intergovernamentais Brasil-Alemanha, oportunidade em que foram adotados 19 acordos focados na ampla agenda bilateral, especialmente de desenvolvimento sustentável, transição energética e combate à desinformação.

Completando o circuito dos principais polos de poder mundial, o presidente compareceu às reuniões do G-7, em Hiroshima, no Japão, na qualidade de convidado; da Cúpula do BRICS, na África do Sul, cuja presidência de turno, o Brasil assumirá em 2025; e do G-20, na Índia, ocasião em que recebemos o bastão dos indianos para conduzir o grupo formalmente deste mês de dezembro.

Não posso deixar de mencionar a aguardada fala do presidente Lula na abertura

do Debate-Geral da 78ª Assembleia-Geral das Nações Unidas, em setembro, em Nova York, quando proferiu um discurso em linha com as melhores tradições diplomáticas brasileiras, elencando, com a seriedade e a firmeza que de nós se esperam, nossos compromissos internacionais e reiterando nossas prioridades para a promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento sustentável em nosso País. Na ONU, além de dar continuidade à tradição do Brasil em abrir a lista de oradores da Assembleia-Geral, o presidente manteve vários encontros bilaterais com diversos de seus homólogos, inclusive com o presidente Volodymyr Zelenski, da Ucrânia, ocasião em que trataram das perspectivas de paz no país.

No primeiro ano de seu novo mandato, o presidente cumpriu compromissos bilaterais ou multilaterais em 21 países: África do Sul, Alemanha, Angola, Arábia Saudita, Argentina, Bélgica, Cabo Verde, Catar, Colômbia, China, Emirados Árabes Unidos, Espanha, Estados Unidos, França, Índia, Itália, Japão, Paraguai, Portugal, São Tomé e Príncipe e Uruguai. A intensidade da agenda da política externa brasileira – especialmente em sua dimensão de diplomacia presidencial – está longe de ser algo trivial.

■ Retomada do discurso em linha com nossas tradições diplomáticas

O Brasil democrático do presidente Lula quis voltar ao mundo. Reflexamente, o mundo tem voltado ao Brasil. Temos recebido em Brasília dignitários – presidentes, primeiros-ministros, ministros do exterior e outras autoridades governamentais – de todos os continentes desde as solenidades de posse do Presidente da República, como reconhecimento do pleno restabelecimento do Brasil à normalidade e ao convívio internacional.

Em dezembro, sediamos, no Rio de Janeiro, a LXIII Cúpula do Mercosul, cuja presidência pro tempore cabia, então, ao Brasil. Um dos principais temas tratados foi a continuidade das negociações visando à conclusão do Acordo Mercosul-União Europeia, processo que se estende por quase um quarto de século. Na oportunidade, foi assinado o Acordo de Livre Comércio Mercosul-Singapura, importante instrumento de liberalização das trocas comerciais com aquele país asiático que é um dinâmico centro de atividade econômica. O Brasil anunciou, ainda, a ratificação do ingresso da Bolívia no Mercosul na esteira da aprovação da medida pelo Senado Federal. Além do fechamento da VIII Rodada de Serviços do bloco, registre-se que foi possível adotar um comunicado conjunto unânime, emitido por todos os Estados-partes do Mercosul, o que não ocorria há cinco cúpulas – isto é, desde dezembro de 2020.

Assumimos, em 1º de dezembro, a presidência de turno do G-20. Sob o lema “Construindo um mundo justo e um planeta sustentável”, a presidência buscará

focar as atenções dos membros para a promoção do desenvolvimento sustentável em sua tripla dimensão: econômica, social e ambiental. Reconhecemos tratar-se de um enorme desafio, que abraçamos com entusiasmo e sentido de responsabilidade. Prevemos cerca de 100 reuniões, entre políticas e setoriais, em 16 cidades brasileiras ao longo de 2024. A reunião dos ministros das relações exteriores, em fevereiro, e a Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo, em dezembro, serão realizados no Rio de Janeiro. Esperamos dar nossa contribuição para o fortalecimento do G-20 como mecanismo de coordenação entre as grandes economias do mundo com vistas a dar respostas às crises internacionais e a favorecer o crescimento econômico e o desenvolvimento social, especialmente dos países do que se convencionou de chamar o “Sul Global”.

A política externa do governo em seus primeiros mandatos oferece a base – e a inspiração – para o que estamos fazendo e pretendemos continuar a fazer nos próximos anos. Mas não exaure nossos objetivos e nosso horizonte de atuação. Isso porque também o mundo que encontramos é outro. Encontramos um mundo recém-egresso da maior pandemia do último século, que deixou um rastro de perdas humanas e um ônus econômico não desprezível – e, de forma trágica, também no Brasil, que registrou 700 mil mortes, muitas das quais completamente evitáveis se ações de saúde pública tivessem sido adotadas com sentido de responsabilidade e espírito público.

A ameaça de uma crise climática, resultante das mudanças climáticas e do aquecimento global, deixou de ser somente uma ameaça e passou a ser uma realidade sensível, com o aumento da média das temperaturas globais e a maior frequência dos eventos climáticos extremos ao redor do mundo. O verão inclemente que varreu o continente europeu em meados do ano, a atípica onda de calor que sofremos no Brasil entre os meses de outubro e novembro e o persistente derretimento das calotas polares no Círculo Ártico e na Antártica não se apresentaram apenas como sinais alarmantes prenunciando um futuro acometido pelo aquecimento global; são sintomas de um problema com o qual temos que lidar hoje com vistas a mitigar efeitos ainda mais danosos em um futuro próximo. Não é de se estranhar que 2023 foi considerado o ano mais quente nos últimos 125 mil anos.

Lidamos com o surgimento definitivo da inteligência artificial como ferramenta tecnológica, criando um manancial de oportunidades e desafios ainda inescrutáveis, que atravessam todos os campos de ação humana, inclusive o político e o diplomático. Além disso, o recrudescimento de uma extrema direita violenta, anticiência, antiprogresso, negacionista, populista, antidemocrática e “iliberal” – com preocupantes conexões transnacionais – ameaça nossas instituições nacionais e dificulta a cooperação internacional no enfrentamento das

questões globais, a exemplo das mudanças climáticas, do crime transfronteiriço, das pandemias e outras questões de saúde pública, da regularidade dos fluxos comerciais, da liberdade de navegação e da própria manutenção da paz e da estabilidade globais.

No plano geopolítico, não somos alheios ao incremento da competição entre as grandes potências e a seus impactos indesejáveis para a estabilidade internacional e para a preservação da paz e da segurança internacionais. O Brasil defende a formação de uma ordem multipolar benigna, positiva e construtiva, que favoreça entendimentos políticos entre os Estados e a construção de soluções efetivas para os problemas globais que compartilhamos.

Para isso, os países e seus líderes devem abandonar atitudes unilaterais ao arrepio das normas de convivência pacífica entre os Estados e do próprio Direito Internacional. Não resta alternativa à comunidade internacional que não seja se empenhar coletivamente para reformar de forma significativa as estruturas ainda oligopolistas da governança global, de modo que os países em desenvolvimento adquiram representatividade proporcional à sua importância, à sua contribuição, às suas necessidades e ao seu potencial.

Estamos particularmente preocupados com a banalização do uso da força nas relações internacionais. O conflito na Ucrânia e a guerra em Gaza, que testemunhamos ao vivo na televisão e em nossos smartphones, são exemplos pulsantes disso, embora seguramente não os únicos, de uma tendência alarmante de atores estatais e não estatais de expressar-se por meio da violência armada para alcançar objetivos políticos no mais das vezes ilegítimos.

É preciso que o Direito Internacional – inclusive o direito internacional humanitário – seja observado de forma rigorosa, especialmente no que se refere à proteção de civis, e que o uso da força militar volte a estar restrito às situações excepcionais previstas pela Carta das Nações Unidas. A paralisia do Conselho de Segurança, com o recurso nada construtivo a vetos cruzados, converteu o órgão a meramente um palco de exibição para que certos membros tentassem constranger outros membros, sem compromisso com paz e a proteção de vidas humanas.

O Brasil defende a paz não somente como um chamamento retórico; trata-se de uma diretriz operacional de nossa política externa. É por isso que atuamos para apresentar um projeto de resolução no Conselho em favor do estabelecimento de uma pausa humanitária e da criação de corredores humanitários em Gaza. Infelizmente, nosso projeto de resolução, apesar de ter obtido a aprovação de ampla maioria (teve 12 votos favoráveis), não foi aprovado em razão do veto de um membro permanente do Conselho.

Mesmo fora do Conselho, seguiremos mobilizados diplomaticamente em favor da proteção dos civis em Gaza e na Cisjordânia, da libertação dos reféns remanescentes, da continuada prestação de assistência humanitária e, especialmente – por estar na raiz do conflito –, da construção da solução de dois Estados que culmine na criação de um Estado palestino dentro das fronteiras de 1967, que seja econômica e socialmente viável e que ofereça condições de segurança para a coexistência pacífica com Israel.

É preciso assinalar que, desde a eclosão do conflito, prioridade diplomática alguma se sobrepôs ao resgate dos cidadãos brasileiros e seus familiares que se encontravam na Faixa de Gaza. O presidente manteve intensa rotina de chamadas telefônicas com seus homólogos do Oriente Médio e além – e, seguindo suas instruções expressas, procedi da mesma forma –, com vistas a assegurar a autorização dos governos de Egito e de Israel para os que os brasileiros e brasileiras pudessem ser evacuados pela passagem fronteiriça de Rafah. Em 13 de novembro, o grupo chegou a Brasília, em segurança e em boas condições de saúde, episódio que – devo confessar – não esteve privado de emoção. No momento em que este artigo era finalizado, uma segunda aeronave partia em direção ao Cairo com o objetivo de repatriar cerca de 50 pessoas que manifestaram desejo de serem repatriadas. Cumpre observar que nove voos de repatriação operados pela FAB regressaram de Israel, transportando quase 1.500 cidadãos brasileiros, além de nacionais de países amigos, que se encontravam em situação de vulnerabilidade face à escalada do conflito.

■ A busca do chamado ao diálogo pela paz

Com relação ao outro conflito em curso que atrai grande parte da comunidade internacional, nosso governo condenou, desde o primeiro momento, a violação da soberania e da integridade territorial ucranianas, tendo votado de forma consistente com esse posicionamento na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Consideramos, entretanto, contraproducente, até para os propósitos da retomada do diálogo e da construção da paz, ostracizar a Federação Russa do convívio internacional – inclusive dos organismos multilaterais –, além de rejeitarmos o recurso às sanções econômicas unilaterais, cuja legitimidade e legalidade jamais reconhecemos.

O governo tem oferecido, desde que o presidente Lula regressou à presidência, os bons ofícios brasileiros para, em conjunto com outros países, ajudar a construir a paz entre Rússia e Ucrânia. Não temos um “plano” ou uma “fórmula” de paz pré-concebidos: o que desejamos é fazer um chamado pragmático ao diálogo e ao início, tão logo seja possível, de um processo negociador, que não precise necessariamente começar com contato direto entre

as partes, mas que possa tratar de questões específicas do conflito a serem facilitadas por países comprometidos com a paz.

Não somos ingênuos nem em relação às perspectivas de paz na Ucrânia nem em relação à implementação da solução de dois Estados, mas seguimos comprometidos com a ideia de que o diálogo, a diplomacia e a busca pela solução de controvérsias são a única rota factível, porque as alternativas não são nem aceitáveis nem sustentáveis.

É nesse mar de águas agitadas que hoje navegamos. Cientes da monta dos desafios que enfrentamos, temos clareza sobre a direção para onde queremos levar nossa inserção internacional; começa na restauração das nossas credenciais diplomáticas e pleno restabelecimento dos nossos princípios de ação externa, mas não para por aí. Dispomos de instrumentos de navegação afinados a nosso dispor, inclusive um serviço exterior que deseja se fortalecer, também por meio da diversificação do perfil dos e das diplomatas brasileiros (as) – afinal, um Itamaraty mais representativo da sociedade brasileira apresenta também melhores condições para interpretar e sintetizar o interesse nacional. Na figura do presidente Lula, contamos também com um navegante seguro, experiente, experimentado e respeitado internacionalmente. Há muito pouco tempo, não era assim. Também por isso, há tempo a se recuperar – e, sobretudo, não há tempo a perder. ■

As surpresas da Economia em 2023 e as perspectivas à frente



■ **JOAQUIM LEVY** é diretor do Banco Safra, doutor em Economia pela Universidade de Chicago e mestre pela FGV, e graduado em Engenharia Naval pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Foi ministro da Fazenda, secretário do Tesouro Nacional, vice-presidente do BID, diretor do Banco Mundial e presidente do BNDES

A economia brasileira trouxe boas surpresas em 2023, a partir da grande safra agrícola e da diminuição da inflação internacional. Combinadas, essas forças se traduziram em um crescimento do PIB brasileiro dobrado em relação ao previsto no final de 2022, um mercado de trabalho estável e a aceleração da convergência da inflação para a meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional. Elas também deram tranquilidade aos mercados e fôlego ao governo em um ambiente político complexo.

As exportações brasileiras cresceram substancialmente em 2023, impulsionando o PIB e contribuindo para a resiliência do Real quando a política monetária americana se mostrou incerta. Nessas circunstâncias, os desafios fiscais do Brasil não criaram empecilhos maiores para o desempenho da economia, apesar de continuarem a merecer a atenção das autoridades econômicas e do mercado. Apesar da questão fiscal, projeta-se que a dinâmica econômica benigna criada ao longo de 2023 pode facilitar a expansão da atividade econômica em 2024, especialmente na medida em que o setor externo continuará robusto, e o relaxamento monetário permitido por ela e sinalizado pelo Banco Central do Brasil vá se desdobrando e seja traduzido pela expansão do crédito e pela manutenção do nível de emprego, com pouca inflação.

A agricultura brasileira tem, há anos, dado provas de vitalidade e respondeu de forma vigorosa ao aumento da demanda externa e às condições meteorológicas favoráveis ocorridas em 2022-23. O salto de produção se deu para além da tendência que se observa há pelo menos duas décadas, a qual permitiu a produção de grãos no Brasil crescer de 150 milhões de toneladas em 2010 para 320 milhões em 2023, com uma área plantada que cresceu de 47 milhões de hectares para 78 milhões de hectares, com um ganho de produtividade de 30%. O ganho de produtividade da terra é provavelmente até maior, se medido pela área dedicada à agricultura, visto que parte do crescimento da agricultura se deu com o plantio de mais de uma safra na mesma terra. Assim, o Mapbiomas estima que

a área dedicada à agricultura seria de apenas 61 milhões de hectares em 2022. A área estimada usando o levantamento LSPA do IBGE seria próxima a 70 milhões de hectares, já que, quando se descontam as áreas com segunda e terceira safra de grãos da área total plantada com grãos identificada pelo IBGE, chega-se a 60 milhões de hectares, aos quais se poderiam somar 10 milhões de hectares de cana e outras culturas. Além disso, perto da metade do crescimento da área dedicada à agricultura correspondeu à conversão de pastagens para a produção agrícola, refletindo a capacidade de investimento nessa conversão na esteira do lucro trazido pelos elevados preços das *commodities* e das limitações ao desmatamento.

Especificamente em 2023, a quantidade de grãos colhidos cresceu 18% em relação a 2022, representando um salto de 50 milhões de toneladas (Mt) e permitindo a exportação de 97Mt de soja e perto de 50Mt de milho, essas ultrapassando as exportações norte-americanas. A produção de cana de açúcar no centro sul, que corresponde a 2/3 do total da safra, cresceu mais de 12%, permitindo exportação recorde de açúcar, que correspondeu a 50% do comércio mundial do adoçante.

O aumento da produção agrícola brasileira em 2023 foi concomitante com a manifestação dos primeiros efeitos do aperto monetário mundial iniciado no começo de 2022. O aperto da política americana, que levou os juros curtos nos EUA de zero para mais de 4,5% a.a. nos 12 meses até março de 2023, facilitou a queda dos preços de matérias-primas no atacado e a moderação da inflação ao consumidor americano (e mundial) ao longo de 2023. O preço das *commodities* agrícolas em dólares calculado pela FAO, por exemplo, caiu 23% entre o pico em 2022 e junho de 2023, apesar da persistência da guerra na Ucrânia. Os preços agrícolas em dólares continuaram caindo no terceiro trimestre de 2023, acumulando perda de 10% nos 12 meses até outubro corrente, também segundo a FAO.

O efeito do aperto monetário global também foi sentido no preço da energia e dos metais. Afora por setembro, o barril de Brent ficou perto US\$ 80 em 2023, e os preços dos metais caíram 10% ao longo do ano, com reflexo nos preços dos bens manufaturados. A queda nos preços internacionais foi reproduzida nos preços no atacado de alimentos e bens manufaturados e da energia no Brasil. Essa queda em reais permitiu, por exemplo, ao preço dos alimentos ao consumidor brasileiro manter-se estável no primeiro semestre e cair 3% no terceiro trimestre, aliviando a pressão sobre o IPCA e contribuindo para a desaceleração até dos preços dos serviços e dos salários, o que criou um ambiente confortável para o Banco Central.

■ Choque de oferta na agricultura + menor inflação externa

O choque de oferta positivo na agricultura combinado com a menor inflação externa teve três efeitos favoráveis sobre a economia brasileira. O primeiro foi

reforçar a expectativa de alguma flexibilização da política monetária, dado que manutenção da Selic em 13,75% passou a significar juros reais perto de 8% quando a inflação apontou para 5% já no princípio do ano. Essa flexibilização só veio a ocorrer em agosto, quando a sequência de altas dos juros foi interrompida e o banco central americano indicou que novas altas passariam a depender de informações que apontassem risco maior de retomada da inflação nos EUA. O segundo foi estabilizar o câmbio, contribuindo para baixar as expectativas de inflação e dar maior espaço para o relaxamento monetário. Por fim, apesar da renda gerada pela agricultura ser relativamente concentrada e ter um multiplicador moderado, a queda do preço dos alimentos em reais somou-se à persistente desinflação dos bens industriais no atacado, fazendo sobrar um pouco de dinheiro no bolso das famílias, estimulando o consumo privado, apesar da atonia do crédito pessoal desde meados de 2022. Em suma, a expectativa de um crescimento pífio do PIB em 2023 foi se desfazendo a partir abril, mas como a mudança foi devido a um choque favorável de oferta, e não por estímulos à demanda, ela trouxe tranquilidade ao governo e aos mercados e permitiu ao Banco Central iniciar um cauteloso relaxamento dos juros, sem reflexo negativo no câmbio, em contraste com o ocorrido, por exemplo, no Chile.

Em paralelo às boas notícias do setor externo houve o compromisso do governo de lidar com as consequências fiscais de decisões tomadas na esteira da Covid-19, que geraram um forte aumento de despesas obrigatórias e redução das receitas tributárias, criando um hiato difícil de ser acomodado com o corte de despesas discricionárias apenas.

A maior parte de 2023 foi usada pelo Ministério da Fazenda para encontrar caminhos para lidar, por exemplo, com o aumento da despesa com transferências para as famílias, decorrente de mensagem do Executivo enviada ao Congresso em agosto de 2022, acompanhando a proposta para o orçamento anual (PLOA 2023), que prevê tornar permanente o valor do benefício do programa Auxílio Brasil em valor três vezes maior daquele do antigo Bolsa Família. O aumento do benefício básico para R\$600 do principal programa de transferência para as famílias implicou adicionar despesas equivalentes a um ponto percentual do PIB, sem novas fontes de receita identificadas e com impacto direto no resultado primário da União. Também ficou clara a necessidade de a União compensar os entes subnacionais de forma recorrente pelo gasto devido ao piso da enfermagem estabelecido pela Emenda Constitucional nº124 de agosto de 2022 e aperfeiçoado pela Emenda nº127, com custo de 0,2% do PIB para o governo federal. O Legislativo e a Justiça também indicaram a obrigação de a União compensar as esferas subnacionais pelas perdas em 2022, devido à redução do ICMS sobre combustíveis e energia elétrica determinada pelas Leis Complementares nº 192 e 194 de 2022, com custo de 0,2% do PIB. A gestão fiscal também se deparou com

a obrigação de executar emendas parlamentares, inclusive as obrigatórias, em volume próximo a 0,4% do PIB. Além disso, o governo entendeu que seria necessário recuperar parte do espaço para os investimentos públicos, especialmente na infraestrutura, e atualizar o valor de certas despesas de custeio, como bolsas para estudantes, merenda escolar e farmácia popular que não haviam sido reajustadas desde bem antes do surto inflacionário da Covid-19.

O conjunto de novas despesas, somado ao fim da exuberância das receitas associadas à alta do preço do petróleo, apontou para um déficit primário em 2022 perto de 1,5% do PIB e, rapidamente, tornou clara a necessidade de reverter o corte de tributos relacionados aos combustíveis, efetuado quando o preço do petróleo superou US\$ 100 por barril em 2022, o que foi sendo feito nos meses seguintes, apesar do impacto inflacionário associado. Além disso, o tamanho do déficit e a dificuldade de reduzir diversas das despesas obrigatórias acumuladas motivou o governo a investir em pautas legislativas e no Judiciário para tentar reverter a erosão da arrecadação atribuída a certas decisões de anos recentes, assim como antecipar a tributação de alguns ganhos de capital, não obstante os riscos potencialmente trazidos por essas medidas ao investimento privado.

A forma de indicar que o salto nas despesas obrigatórias e a descompressão de certas despesas discricionárias não significaria aceitar uma dinâmica de rápido crescimento da dívida pública foi a promessa de se estabelecer um arcabouço fiscal que substituísse o teto de gastos instituído pela Emenda Constitucional nº 95 de 2017. Esse teto havia sido sucessivamente modificado nos anos recentes, inclusive mediante as EC nº 113 e nº 114 do final de 2021, que permitiram limitar e postergar o pagamento de precatórios da União de 2022 em diante.

O novo arcabouço, penhor do compromisso fiscal do governo, prevê em linhas muito simplificadas que a despesa não cresça mais do que uma fração (70%) do aumento das receitas recorrentes, respeitado um piso de despesa geral e, por exemplo, para o investimento público. Esses pisos visam dar alguma previsibilidade ao gasto, evitando cortes repentinos ou a concentração de ajustes em um grupo reduzido de despesas não obrigatórias, muitas essenciais ao funcionamento do estado. O arcabouço mantém a sistemática de metas de resultado primário e estabelece que o não cumprimento dessas metas implica crescimento da despesa em apenas 50% do crescimento da receita em anos seguintes.

■ Grande desafio será a implementação do arcabouço fiscal

O anúncio do arcabouço fiscal a tempo da apresentação da proposta da Lei de Diretrizes Orçamentária, em abril, e as notícias da inflação em queda aumentaram a confiança do mercado em relação à política econômica, com a queda dos juros

longos marcando uma mudança de expectativas. Sua aprovação logo antes do envio da PLOA 2024, ao final de agosto, reforçou esses sentimentos e ajudou a estabilizar a economia no segundo semestre. O arcabouço não é draconiano, nem tampouco inócuo, e o grande desafio à frente será garantir sua implementação, mesmo quando isso forçar cortes de gastos mais severos.

O arcabouço fiscal tem também um papel didático, pois deixa claro que a relação dívida/PIB só irá cair se a soma da taxa de crescimento do PIB e do resultado primário como proporção do PIB superar a taxa de juros real incidente sobre a dívida pública. Dado que os juros reais normalmente não cairão abaixo de 3% a.a. e há dificuldade para realizar um superávit primário maior do que 1% do PIB nos próximos anos, a taxa de crescimento tendencial da economia mínima para garantir a estabilização da relação dívida/PIB será de 2,5% ao ano. O arcabouço indica a importância, portanto, de o governo promover o crescimento do PIB sem artifícios fiscais ou grande dependência dos bancos públicos.

O segredo para o crescimento não inflacionário do PIB é o aumento de produtividade, geralmente associado ao investimento bem planejado e executado, assim como a reformas que dão previsibilidade a esse investimento e diminuem os custos de produzir. Pode-se chamar a agenda do planejamento e da produtividade como o segundo eixo da política econômica atual. Sua importância pode ser avaliada pelo fato de que os grandes setores associados ao fortalecimento da balança comercial brasileira hoje e nos próximos anos têm-se beneficiado, cada um a seu modo, de políticas estáveis que se traduziram por mais produtividade. Agropecuária, minérios, incluindo de ferro, e, de forma crescente, petróleo vão permitir que o Brasil continue acumulando saldos comerciais acima de US\$70 bilhões nessa década, mesmo que os preços das *commodities* se acomodem mais. Essa perspectiva começa a ser entendida pelo mercado, com reflexo positivo nos preços dos ativos brasileiros.

Garantir a previsibilidade e maior eficiência para as empresas brasileiras na questão tributária, por exemplo, é uma transformação com grande alcance econômico e fundamental para o sucesso do arcabouço fiscal, dada a centralidade dessa questão nas decisões de investimento, especialmente em um mundo que não é imune a riscos, inclusive os geopolíticos e envolvendo economias avançadas. Esse entendimento colocou a reforma dos tributos sobre o consumo, que respondem por grande parte dos custos pecuniários e operacionais das empresas, como prioridade econômica do governo em 2023.

■ Estímulo às cadeias de produção mais longas e complexas

A reforma dos impostos sobre o consumo a partir das PEC 45 e 110 que o governo espera ver aprovada até o final de 2023, após décadas de impasse, melhora

tributos federais e subnacionais, ancorada na tributação sobre o valor agregado (IVA). A nível federal, o ganho da nova contribuição sobre bens e serviços (CBS) virá da melhor distribuição da carga tributária entre setores e etapas de produção, estimulando cadeias de produção mais longas e complexas, e de simplificar a arrecadação, tanto pela ampliação da gama de insumos geradores de crédito tributário e redução de litígios tributários, como pela possibilidade da cobrança digital dos tributos no momento do pagamento das compras entre empresas e sua conciliação com a contabilidade empresarial de forma quase automática.

A nível subnacional, a reforma tributária dará mais segurança aos municípios e substituirá as 27 legislações estaduais do ICMS, hoje um pesadelo para as empresas, pelo imposto sobre bens e serviços (IBS), de ampla base, regras únicas para todos os estados e arrecadação em favor daquele onde ocorre o consumo final, além das vantagens da CBS.

Ainda que com implementação dilatada e exceções negociadas para permitir sua aprovação pelo Congresso, a reforma poderá acrescentar 0,5% à taxa de crescimento anual do PIB por talvez uma década, simplificando a operação das empresas, o que atrairá mais investimento direto estrangeiro, e melhorando a alocação do investimento entre setores e geografias.

Em paralelo à reforma tributária, o governo tem impulsionado outras ações visando ao aumento de produtividade, como a chamada agenda microeconômica do crédito e o apoio aos mercados de capital, que foram resilientes em 2023 e cuja melhoria de desempenho mais recente prenuncia um 2024 favorável, inclusive na bolsa. Nessa agenda, destaca-se a aprovação do marco das garantias ao crédito, iniciativa herdada do governo anterior – análoga à reforma do financiamento imobiliário (e.g., patrimônio de afetação) dos anos 2000 e a aperfeiçoamentos na alienação fiduciária, feitos nos anos seguintes. A reforma de alguns outros setores-chave teve, por outro lado, um avanço menos linear, não obstante o reconhecimento, no próprio PAC, de que o setor privado será responsável pela maior parte do investimento total e em especial na infraestrutura. Pouco se esclareceu sobre os rumos da mobilidade no país e a integração do biocombustível com a tração elétrica de automóveis ou opções para a carga pesada; o setor de saneamento mostrou-se refém da alta de juros; e a regulação da energia ainda não encontrou a clareza necessária para responder de maneira abrangente e eficaz aos desafios e oportunidades do crescimento econômico e da transição energética, apesar do interesse do setor privado nelas.

A tentativa de resposta aos desafios do clima pode ser considerada como o terceiro eixo da política econômica em 2023, complementando o esforço fiscal e as reformas para o melhor planejamento e maior produtividade. Ela é chave para

alavancar as inúmeras vantagens que o Brasil tem na economia de baixo carbono e vai além da energia, conforme a denominação de Transição Ecológica escolhida pelo governo para o plano coordenado pelo Ministério da Fazenda, anunciado em suas linhas gerais na COP 28 em Dubai.

■ As oportunidade das soluções verdes para o país

A criação de um real arcabouço que estimule a transição eficiente para a economia de baixo carbono ainda está em estado inicial, até por envolver a conciliação de grande número de interesses. Mas, esse arcabouço será essencial para orientar as parcerias internacionais e o investimento no país nos próximos cinco anos. O posicionamento do Brasil como provedor de soluções “verdes” na energia renovável e com biocombustíveis, nos minerais estratégicos e na siderurgia, na agricultura e na captura de carbono poderá abrir grandes oportunidades para o crescimento econômico justo e eficiente. Esse caminho poderá estimular a pesquisa e aproveitar a evolução da qualificação da nossa mão de obra, refletida no crescimento tendencial da proporção de trabalhadores com segundo grau ou nível superior completo. No âmbito internacional, o governo brasileiro já explora a cooperação com sua contraparte americana no caso do processamento de minerais estratégicos e provavelmente terá que negociar espaços para o aço verde e combustíveis sustentáveis de aviação com parceiros europeus, além da criação de um mercado voluntário global para os créditos de carbono originados na floresta ou na agricultura de baixo carbono, inclusive através do uso de *biochar*.

A presidência do G-20 em 2024 e a preparação da COP30 a ser sediada em Belém do Pará são janelas extraordinárias para se mostrar o progresso nos eixos fiscal e do planejamento/produktividade e dar os próximos passos no terceiro eixo da política econômica, tanto domesticamente quanto na relação com nossos parceiros internacionais, inclusive na Ásia. A implementação de ações em linha com uma estratégia de baixo carbono - em um ambiente de boas perspectivas para o setor externo brasileiro, crescente confiança do consumidor e gradual melhora da confiança dos empresários, na medida em que o fortalecimento fiscal avança e os juros caem - é um desafio bom para o governo e o conjunto dos brasileiros nos próximos 24 meses. ■

O presidente pode muito, mas não pode tudo



■ **CARLOS MELO** é cientista político e sociólogo, com graduação, mestrado e doutorado pela PUC-SP, e professor sênior fellow no Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa

A avaliação do primeiro ano de governo não pode desconsiderar a complexidade da cena política para além dele próprio. Não basta resumir o balanço à surrada metáfora do “copo meio cheio, meio vazio”, que pouco o explica. À parte do desempenho conjuntural, é necessário buscar elementos estruturais e, no caso, disfuncionalidades.

Requer buscar fios de meadas que, rompidos, puseram a perder avanços conquistados anteriormente. Demanda indagar o que se deu com o país cujo Cristo Redentor, em 2009, decolava – na capa da revista *The Economist* – para depois naufragar. No conjunto do sistema político, exige considerar as condições dos demais poderes.

■ Caminhava-se em direção ao futuro

O sentimento normal do país é ciclótico, oscila entre esperança e desânimo. No momento, há desalento. O Brasil regrediu em relação a si mesmo. Isso está, sim, vinculado aos problemas de um mundo em revolução, com desdobramentos na economia, na sociedade, na política e na democracia. Mas, não só. O país possui todos os problemas do mundo, agravados pelos seus próprios.

O terceiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva insere-se nessa complexidade e não convém pensá-lo isoladamente, no contexto de uma cena meramente conjuntural ou como reflexo da crise de interregno por que passa o planeta.

Da Nova República ao final da década de 2010, os governos cumpriram agendas históricas. Questionado pela peculiaridade de sua elevação à presidência da República, em meio ao caos da inflação, José Sarney, mesmo assim, entregou um país redemocratizado e uma nova Constituição.

Fernando Collor de Mello, a despeito do *impeachment*, “quebrou cristais” e se

deu em sacrifício pedagógico ao revelar a delicada relação entre poderes, no “presidencialismo de coalizão”. Fez compreender que, no Brasil, há pouco espaço para aventuras e voluntarismos do presidente, que pode muito, mas não pode tudo.

A Itamar Franco coube a paternidade formal do Plano Real, desenvolvido por excepcional geração de economistas e operadores políticos, comandados por Fernando Henrique Cardoso. Nos seus dois mandatos, FHC consolidaria a estabilidade da moeda como valor político e social, além do econômico.

Isso tudo mais a favorável cena internacional permitiram a Lula, não se desviando do cortejo histórico, avançar na agenda da inclusão social: políticas de distribuição de renda tiveram sucesso e não se chocaram com a responsabilidade fiscal. O país passou a ser observado pelo mundo. O Cristo decolou.

Desde então, um elo se rompeu. Com Dilma Rousseff, vieram os primeiros retrocessos: leniência com as regras fiscais, voluntarismo econômico; o recrudescimento do conflito. Crise internacional e erros domésticos são mais que conhecidos e é ocioso repeti-los.

A eleição de 2014 foi a mais perniciosa da curta história democrática do país. Um clima belicoso – por parte do governo e da irascível nova oposição –, levou ao equívoco do *impeachment*, em 2016. Depois da tentativa de reorganização, no governo Temer, o desastre chamado Jair Bolsonaro revelou um país muito aquém da pretensão e da visão que tinha a respeito de si próprio. Em algumas áreas, o Brasil regrediu décadas. Em outras, séculos.

■ Saldo positivo, a despeito de problemas

É esse o processo histórico herdado por Lula, em 2023. Após uma eleição apertada, o país dividido nutria expectativas sombrias para seu terceiro mandato. Como se esperava pouco, o resultado foi até surpreendente. O desastre não ocorreu. Mas, tampouco seu desafio, ao que parece, foi compreendido: recompor o elo rompido, pacificar o país, voltar a olhar para o futuro.

Mesmo assim, há méritos. Da loucura da tentativa de golpe, no 8 de janeiro à não piora do ambiente econômico internacional, fatos aleatórios, ao final, até ajudaram. O presidente tem alguma habilidade e alguma sorte. Ninguém pode ser criticado por isso. O fato é que as expectativas, por serem baixas, foram superadas.

Se é impossível apontar grande inovação, é verdade que governo e país fluíram de modo mais tranquilo que nos anos anteriores. A grande fotografia de 2023 mostra saldo positivo, a despeito de inegáveis problemas.

Até aqui, a economia internacional tem amenizado a desconfiança com que o mercado financeiro recebeu o novo governo. A despeito das guerras e de uma nova configuração de blocos políticos, as finanças mundiais ainda favorecem países como o Brasil. Há expectativas de piora, mas, pelo menos nesse primeiro ano, o quadro não se agravou.

Após grande contestação ao seu nome, Fernando Haddad, ministro da Fazenda, saiu-se melhor que o esperado. Mesmo sem contar com o apoio do PT, revela-se mais pragmático que o imaginado. Em que pese erros de estratégia – prometer o déficit fiscal “zero” para 2024 – tem tido sucesso no trato político com o Congresso Nacional, o que falta à maior parte de seus colegas.

Objetivamente, encerra seu o primeiro ano no governo com um marco fiscal aprovado pelo Legislativo e uma positiva reforma Tributária para chamar de sua – o que não é trivial em tempos de democracia, dado todo conflito que reformas desse tipo carregam.

A supersafra e os preços internacionais das *commodities* têm contribuído. E mesmo as criticadas taxas de juros do Banco Central frearam a inflação. Os preços foram reduzidos. A promessa do “churrasquinho com cerveja no final de semana” já não parece ilusória.

Após cometer erros em série, Lula se reposicionou na cena internacional a partir do extraordinário discurso proferido na Abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro. Amparado na tradição da diplomacia brasileira, pode vir a se favorecer da posição estratégica no contexto de um mundo em que os blocos políticos e econômicos se realinham.

No meio ambiente, o país voltou a uma posição respeitável, contrária à devastação. O fim de todo tipo de negacionismo oficial trouxe distensão e alívio. Retorna-se à uma racionalidade comum, comedida e democrática. A despeito dos fantasmas, como na eleição argentina, o país está de “volta para o futuro”.

A tensão dos tempos de Jair Bolsonaro refluuiu, o clima arrefeceu. É possível que o principal ativo de Lula seja “não ser Bolsonaro”. A sensação de normalidade e absoluta tranquilidade em relação à democracia não são realizações menores diante do que o país poderia viver fosse outro o resultado eleitoral.

■ PT sem filtro

Julgamento mais apurado será feito ao final do mandato, tudo ainda pode estar contaminado por grande dose de boa vontade em vista de “não ser Bolsonaro”.

Mas, não se pode esquecer que governos do Partidos dos Trabalhadores são sempre dissonantes em si; possuem idiossincrasia, de fato, peculiar. Criam ruídos, fazem espumas que poderiam ser evitadas. Lutando contra moinhos de vento, colhem tempestades desnecessárias.

A legenda nasceu da reunião histórica de grupos de esquerda e de uma penca de movimentos contraditórios entre si. Acresce-se a isso que, nos últimos anos, o fortalecimento de setores identitários, cujas pautas – ainda que justas – são dispersivas. Sendo assim, o PT é um torvelinho de uma frente mais social que política, que se ressent de direção e lideranças modernas. Isso se reflete no governo.

O desaparecimento de figuras do petismo e do lulismo, antes capazes de conduzir a legenda de modo mais orgânico e maduro, se faz sentir. Eram quadros que conectavam partido e governo à sociedade; tinham senso de direção e Ética da Responsabilidade. Uns foram levados por morte; outros, por escândalos como o Mensalão (2005) ou o Petrolão (2015).

Luís Gushiken, Márcio Thomas Bastos, Marco Aurélio Garcia, José Eduardo Dutra (falecidos), José Dirceu, Antônio Palocci, Gilberto Carvalho, Ricardo Kotscho ou Luís Dulci compunham importante núcleo de avaliação e ação políticas capaz de influenciar o presidente da República, colocar freios ao esquerdismo e estabelecer estratégias produtivas.

Tratava-se de uma espécie de Estado-Maior que se dirigia diretamente ao presidente e o tratava por “você”; não douravam a realidade ou amenizavam opiniões.

Pois, hoje, o pragmatismo é bem menor, há voluntarismo e certo deslumbramento. O ambiente é reverencial e sufoca críticas; inibe a criatividade. O entorno do presidente parece crer na “infallibilidade do líder”. Tem menor capacidade de aconselhá-lo. Mais suscetível ao esquerdismo do que no passado, Lula, *por vezes*, exibe ares mesmo de sectarismo.

Do ponto de vista programático, partido e governo ressentem-se de projeto para além da agenda fiscal e tributária. Há lacunas de elaboração que tornam impossível costurar um corpo coeso e coerente de ideias para despertar o desenvolvimento econômico e social; oferecer outro futuro à juventude. Ou seja, um novo e original projeto nacional.

Na trincheira da economia, a contradição se manifesta mais forte. A despeito dos avanços de Haddad, ataques de membros do PT demonstram a autofagia de costume. Há, é claro, divergências ideológicas. Mas, pesa mais o escorpião da disputa interna, de olho na sucessão de Lula, em 2030 ou já em 2026.

O presidente administra pressões alternando críticas e elogios aos seus ministros, fazendo acenos ao partido. Haddad tem sido alvo dessa oscilação e, por vezes, é submetido a desgastes capazes de alterar o ânimo e as expectativas de investidores e agentes econômicos. Naturalmente, tudo compromete o desempenho do governo.

É um quadro pernicioso: além de não anular o antipetismo, afasta o governo de setores sociais e econômicos que poderiam ampliar um arco de alianças para recuperar a economia e reforçar valores democráticos; acelerar o aumento da popularidade e, com isso, levar à maior autonomia em relação à variada base no Congresso Nacional. Ao contrário, abrem-se brechas para críticas da extrema-direita e para o oportunismo fisiológico.

O país dorme melhor, é verdade. Mas fantasma de novo retrocesso transforma sonhos em pesadelos.

■ Hipertrofia e atrofia dos Poderes

Os problemas não param por aí. Questões mais sérias são estruturais, de ordem político-institucional. Os poderes Legislativo e Judiciário se fortalecem de modo perigoso para o sistema de freios e contrapesos que deveriam expressar. O jogo é de soma zero. A harmonia constitucional entre os poderes é afetada.

Embora diminuam o número de legendas partidárias, a fragmentação interna a cada uma delas aumenta. A interlocução é pulverizada entre parlamentares dispersos, unificados, em regra, pelas sinecuras facilitadas pelo presidente da Câmara.

Ao longo da última década, o desgaste da política e a irascibilidade do eleitor fizeram do centro político, não apenas fisiológico, sua principal vítima. Setores pragmáticos e moderados – simbolizados no velho PMDB – perderam relevância e praticamente desapareceram. O meio de campo ficou vazio; as pontas, à direita e à esquerda, estão congestionadas.

Não há “baixo clero” simplesmente porque o “alto clero” desapareceu. O resultado é um grande espaço de barganha, em que o importante da atuação parlamentar é o cargo, a emenda e a *selfie* para a rede social. Há exceções, é claro, mas são minoria. Não se faz “Política com P de História”, como dizia Joaquim Nabuco.

O hiperfisiologismo tem maior poder de pressão, sentindo-se menos constrangido. Pratica a coação explicitamente e a justifica como “papel do parlamentar levar recursos ao seu município”. Se considerarmos apenas aspectos lícitos

dessa atuação, o deputado torna-se mero vereador federal. Troca seus votos no Parlamento pelo controle da máquina pública local. E desorganiza políticas públicas centralizadas. É o velho coronelismo apontado por Victor Nunes Leal (1949), em nova roupagem.

No Judiciário, o marco histórico é o processo do Mensalão: a autoridade dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) tem se elevado desde então. Outros fatores se somaram: a omissão do Legislativo em relação a temas polêmicos – como aborto e união homoafetiva –, e a vulgarização de Ações Diretas de Inconstitucionalidade com que as minorias parlamentares recorrem às decisões da maioria. Tudo provoca o Supremo e atíça sua proatividade.

A recente defesa da democracia o robustece ainda mais. Contra os abusos de Jair Bolsonaro, ministros do STF, normalmente dispersos, se aproximaram. Reforçou-se o espírito de corpo. A providencial ação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) impediu o colapso democrático. Mas, provocou efeitos colaterais sentidos por analistas políticos e juristas.

A “hipertrofia política” do Judiciário e do Legislativo os transforma em superpoderes que estão além do razoável e recomendável. Há elevado grau de conflito institucional. Ao mesmo tempo, em uma década, o Poder Executivo encolheu. Passa por histórica atrofia, o que num país com a cultura política do Brasil é extraordinário.

Desde os conflitos entre Dilma Rousseff e Eduardo Cunha, ex-presidente da Câmara, o parlamento aprimora formas de pressão negociando blindagem política em troca de nacos crescentes na participação na máquina e na apropriação de parcelas cada vez maiores do orçamento público. Sem alternativa, o Executivo cede – ou cai.

Com Jair Bolsonaro, essa situação chegou ao paroxismo, sobretudo, após a prisão de Fabrício Queiroz, em junho de 2020. Para que o desgaste do amigo não lhe comprometesse o mandato, o presidente aquinhoou o hiperfisiologismo do Centrão com espaços e recursos inéditos. O controle de ministérios importantes, o “orçamento secreto” e “as chaves do governo” – a nomeação do senador Ciro Nogueira (Progressistas-PI) para ministro-chefe da Casa Civil, em agosto de 2021, vieram na esteira desse processo.

A manutenção do poder ampliado do Legislativo – sobretudo, do Centrão – está no centro da tensão entre Legislativo e Executivo. Há continuada tentativa de “bolsonarizar” o atual governo. Tendo à frente o presidente da Câmara, Arthur Lira, líderes do Centrão impõem um processo de negociações sucessivas.

A voracidade fisiológica define uma espécie de *presidencialismo de negociação contínua*. Eventuais expectativas positivas com a reformas, como a Tributária, geram euforia para serem frustradas logo em seguida em razão do jogo de interesses.

Ao contrário da tradição política do país, o Executivo parece não conduzir o processo político ou agenda. Tudo bem, se fosse apenas questão de reequilíbrio entre poderes. Mas, não raro, é conduzido por interesses que residem dos outros lados da praça do Três Poderes.

A cada conquista do governo sucede-se um período de novas exigência e pressão do Legislativo; a agenda reflui. O desenvolvimento econômico e, por decorrência, a popularidade presidencial não deslancham. Há um sistema *stop and go* politicamente forjado, manipulado para garantir a pressão fisiológica do Legislativo.

O balanço do primeiro ano do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva não pode omitir tamanha complexidade. Nem ignorar o enorme desafio de recompor a harmonia entre os Poderes, reduzindo a pressão fisiológica, recolocando a agenda nas mãos da política. No entanto, a entressafra de lideranças políticas não permite enxergar nada disso. Por enquanto. Oxalá, o balanço do próximo ano traga novidades a respeito. ■

Um panorama do setor agropecuário no primeiro ano de Governo



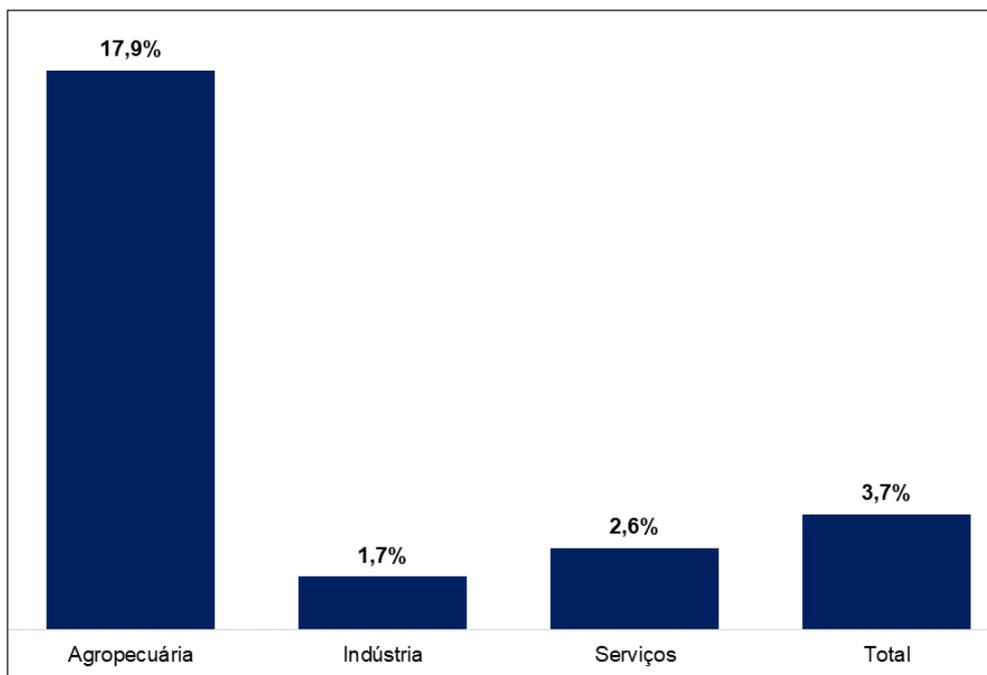
■ **GUILHERME SORIA BASTOS FILHO** é agrônomo pela Universidade Federal Viçosa, mestre em Agricultura pela Esalq/USP e pela University of Maryland. Coordena o Centro de Estudos do Agronegócio da FGV. Foi presidente do Conselho de Administração da Embrapa e assessor da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura

O setor agropecuário brasileiro apresentou um excelente desempenho no primeiro ano do governo, superando mais um ano de adversidades climáticas, instabilidade geopolítica e incertezas em relação às prioridades do novo governo, que começou com mudanças estruturais na composição do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), sob a orientação da reforma ministerial em janeiro de 2023¹.

Segundo o MAPA, o valor bruto da produção agropecuária (VBP), cresceu 2,2% entre janeiro e outubro de 2023 em relação ao mesmo período em 2022, atingindo R\$ 1,15 trilhão. A safra de grãos foi recorde, alcançando 321,4 milhões de toneladas na safra 2022/23, 17,9% maior do que o ciclo anterior, segundo a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Os destaques foram a soja e o milho, que tiveram um aumento de 23% e 16,5% na produção, respectivamente. O setor agropecuário cresceu, na média, mais do que os demais setores ao longo do ano. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), enquanto o Produto Interno Bruto (PIB) da atividade “dentro da porteira” cresceu 17,9% no primeiro semestre de 2023, a economia brasileira, registrou uma expansão de 3,7%. As exportações do agronegócio atingiram US\$ 139,6 bilhões até outubro de 2023, representando 3% a mais do que no mesmo período de 2022, contribuindo com US\$ 125,7 bilhões para o saldo da balança comercial brasileira.

.....
1. Decreto presidencial 11.332/2023. Órgãos que haviam sido incorporados ao MAPA em 2019, como a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca (SEAP), a Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), também oriundo do MMA, foram desmembrados. Foi recriado o Ministério de Desenvolvimento Agrário, o Serviço Florestal Brasileiro voltou para o MMA e a responsabilidade sobre o Cadastro Ambiental Rural (CAR) foi transferida para o Ministério da Gestão e Inovação (MGI). O Ministério de Aquicultura e Pesca foi recriado, levando a Secretaria de Aquicultura e Pesca.

■ Produto Interno Bruto: variação acumulada no primeiro semestre de 2023 em relação ao mesmo período de 2022 (%)



Fonte: IBGE. Elaboração do autor.

O bom desempenho do agronegócio e, sobretudo, da agropecuária, refletiu positivamente no mercado de trabalho associado a essas atividades. Segundo o Centro de Estudos Avançados e Economia Aplicada (CEPEA) e a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), o agronegócio gerou 28 milhões de postos de trabalho apenas no 1º trimestre de 2023, representando cerca de 27% do total de empregos no país. Além disso, de acordo com o levantamento do Centro de Estudos do Agronegócio da Fundação Getúlio Vargas (FGVAgro), com base nos dados do IBGE, a formalidade no setor agropecuário cresceu 3,8%, e a remuneração média mensal real expandiu em 6,1% entre o primeiro semestre de 2022 e o primeiro de 2023.

A nova estrutura ministerial, transferindo para o Ministério do Desenvolvimento Agrário as competências relacionadas à agricultura familiar e ao abastecimento, reacendeu a dicotomia entre agricultura comercial e a agricultura familiar, bem como entre a agricultura exportadora e a segurança alimentar. A associação do termo “agronegócio” ao latifúndio e à atividade exportadora tem sido utilizado de forma equivocada. O termo representa um conceito de cadeia de valor, englobando a produção primária (seja ela oriunda da agricultura de pequeno, médio ou grande portes), a produção dos bens industriais e dos serviços relacionados a

essas atividades, que são necessários para a produção, para o transporte e para o beneficiamento.

■ Setor exportador gera dinâmica benéfica

De forma equivocada, associa-se o excelente desempenho das exportações agrícolas com a fome e a insegurança alimentar no país, e, desta forma, justifica-se a retomada da política de formação de estoques estratégicos para assegurar o abastecimento de alimentos. No entanto, não há falta de alimento para o consumo doméstico no Brasil. Exporta-se a produção excedente, vendida a preços competitivos no mercado internacional, sem gerar desabastecimento interno. De acordo com a Conab, cerca de 70% da produção total de carnes (avicultura de corte, suínos e bovinos) é destinada ao consumo interno. No caso da soja, o Brasil processa 40% do que é produzido sob a forma de óleos (para consumo humano e biodiesel) e farelos e exporta 60%. Para o milho, 60% da produção é utilizada para ração animal e produção de etanol e o restante é destinado ao mercado externo.

O setor exportador gera uma dinâmica benéfica para o setor, escoando o excedente e gerando contratos antecipados com os produtores, mantendo a oferta ajustada, inclusive para produtos da cesta básica, como o arroz, o feijão e a mandioca. A maior participação do Brasil no mercado agrícola mundial gerou um nivelamento de preços internos com as cotações das principais bolsas de mercadorias internacionais, criando um círculo virtuoso para o setor, tendo como resultado um crescimento importante na produção de grãos, que duplicou nos últimos 15 anos.

Os pontos são a desigualdade na distribuição de renda e a parcela da população que vive abaixo da linha da pobreza (segundo a FGV, em 2021 atingiu 27 milhões de pessoas). Políticas compensatórias de renda e de distribuição de alimentos como o Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) devem ser usadas para mitigar este problema. A restrição para irrigar esses programas é orçamentária. O Governo Federal, em 2023, destinou R\$ 3 bilhões para compras públicas, incluindo o PAA e o PNAE.

Com um discurso mais alinhado com a comunidade internacional em relação às questões climáticas, de sustentabilidade e meio ambiente, o Ministério avançou em diversas frentes. Até final novembro, foram abertos 71 mercados para produtos diversos da agropecuária brasileira. Foram nomeados novos adidos agrícolas em 27 países para trabalhar na abertura, manutenção e ampliação de mercados para o agronegócio brasileiro.

Nas negociações entre Mercosul e União Europeia, a questão ambiental ficou

ainda mais evidente após a aprovação do *Green Deal* pelo Parlamento Europeu. O Brasil precisa acelerar o processo de validação do Código Florestal, bem como se preparar para a rastreabilidade da sua produção e comprovação das práticas agropecuárias com baixa emissão de carbono. Vale destacar que mesmo com esse alinhamento internacional, a performance das exportações brasileiras cresceu apenas 3% em relação ao ano passado.

■ País é vigilante nas questões sanitárias

No âmbito da defesa sanitária, o país se manteve livre da gripe aviária em estabelecimentos comerciais, apesar dos focos detectados em aves silvestres e em aves de subsistência. O país segue vigilante para importantes questões sanitárias, como a monilíase do cacau, a mosca da carambola, a peste suína africana, dentre outras. A recomposição orçamentária e novos concursos são fundamentais para manter a atividade fiscalizatória em operação. É uma ação de segurança estratégica para o país, em função dos impactos econômicos e sociais que a entrada de uma praga ou de uma doença podem causar no setor, sem contar os efeitos diretos e adversos na balança comercial.

É preciso trabalhar também na normatização da arrecadação pela prestação de serviços por entidades da administração direta. O estabelecimento da regra de teto de gastos e a crise fiscal do estado brasileiro foram responsáveis por inviabilizar serviços essenciais para a economia brasileira, serviços que, no passado, foram financiados por taxas específicas, as quais foram progressivamente abandonadas, já que não revertiam ao propósito original. Fica difícil justificar ao cliente privado, que pagou a taxa de serviço o não atendimento por falta de recursos. O Brasil, no passado, já financiou e a maioria dos países financia este tipo de serviço por meio de taxas específicas.

O governo apoiou o setor agropecuário com medidas como a renegociação das dívidas dos produtores rurais afetados pela seca, a ampliação do crédito rural e o fortalecimento da agricultura familiar e da reforma agrária. Com o desmembramento do Ministério, foram anunciados separadamente os planos Safra para a agricultura empresarial e para a agricultura familiar. O plano anterior disponibilizou R\$ 340,9 bilhões para os dois públicos. Para o plano atual (2023/24), o volume total de linhas disponibilizadas foi de R\$ 435,8 bilhões, sendo R\$ 364,2 bilhões para a agricultura empresarial (médios e demais produtores) e R\$ 71,6 bilhões para a agricultura familiar.

O Governo Federal manteve a priorização para pequenos e médios produtores amparados pelo Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) e pelo Pronamp (Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor

Rural), aumentando o volume destinado de financiamento em R\$ 11,5 bilhões e R\$ 17,4 bilhões, respectivamente. Estima-se que 62,5% dos R\$ 13,6 bilhões, que serão despendidos para o pagamento de equalização nas taxas de juros subvencionadas das linhas de financiamento, irão para a agricultura familiar. As taxas da agricultura familiar foram reduzidas em um ponto percentual, variando de 3% a 5%. Para a agricultura empresarial, as taxas de juros permaneceram praticamente no mesmo patamar que o plano anterior, variando de 7% a 12,5%.

Procurou-se avançar na integração entre a política de crédito e ambiental. O antigo Programa ABC+, que já atuava com taxas de juros reduzidas, foi rebatizado como RenovAgro (Resolução CMN n. 5079). O incentivo para os produtores com o CAR analisado deixou de ser um aumento do limite de crédito de custeio de até 10%, e passou a ser um desconto de 0,5 ponto percentual nas taxas de juros de custeio (exceto para as operações no âmbito do Pronaf e das cooperativas). Foi anunciado um abatimento adicional de 0,5 ponto percentual nas operações de custeio para beneficiários que adotam práticas ambientalmente sustentáveis. No entanto, essas medidas ainda têm surtido pouco efeito. No caso do Cadastro Ambiental Rural (CAR), a validação pelos estados continua muito lenta e o rebate pelo uso das práticas sustentáveis precisa de normatização e comprovação.

No entanto, para se garantir um Plano Safra cada vez mais verde e mais recursos para incentivar a adoção de práticas sustentáveis ou com baixa emissão de carbono, é preciso definir o volume de recursos para a subvenção antes do envio do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), que acontece no início do segundo semestre. Os modelos de financiamento setorial conforme previstos na Lei Nº 8.171 (de 17 de janeiro de 1991) precisam ser revistos diante das necessidades do setor e novas prioridades da política pública.

O estabelecimento do Plano Safra nos moldes atuais foi um grande avanço, no entanto, um modelo que estabelece uma vez ao ano os montantes e regras para os próximos 12 meses fica rapidamente defasado. O setor almeja a plurianualidade (orçamento) do Plano Safra, talvez num modelo de 4 anos, como o americano, que poderia ser atrelado ao Plano Plurianual (PPA), previsto na Constituição Federal. Ainda no plano orçamentário, o Ministério deveria buscar junto à área econômica e de planejamento, a possibilidade de um orçamento único com gestão flexível, concedendo ao Ministério a governança de todos os recursos destinados ao crédito rural, à garantia de preços e ao seguro rural (subvenções).

Referente às questões vinculadas às mudanças climáticas e aos riscos associados, pouco se avançou neste primeiro ano. Em 2023, foi destinado R\$ 1 bilhão de subvenções para o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), enquanto para o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária

(Proagro), administrado pelo Banco Central, quase R\$ 10 bilhões serão pagos em indenizações (o Tesouro Nacional atua como ressegurador). Essa desproporcionalidade na alocação do orçamento público entre essas duas políticas mostra ser imperativa a revisão dos modelos.

No passado, demandou-se ao Banco Central e ao antigo Ministério da Economia que o orçamento do PSR fosse vinculante, com o mesmo *status* das Operações Oficiais de Crédito (OCC). Sem previsibilidade na contrapartida do governo no fomento à participação privada no seguro rural, sem regulamentação do Fundo de Catástrofe e a indisponibilidade dos recursos do Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR) em função do teto de gastos, as seguradoras retraem e passam a ofertar menos no mercado. A universalização do seguro rural deveria ser uma meta a ser buscada. O governo fica menos exposto às renegociações de dívidas, confere maior segurança para o desenvolvimento do mercado de capitais e reduz a dependência do modelo atual de financiamento baseado na subvenção da taxa de juros.

Finalmente, falta consolidar um sistema de estatísticas e inteligência estratégica para o setor agropecuário brasileiro. A desvinculação da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) do MAPA foi uma perda, principalmente a área responsável pela previsão de safra e inteligência, que passou a incorporar funções na área social. Apesar de todo avanço, modernização, incorporação de tecnologias e crescimento, o setor carece de informações confiáveis sobre estatísticas básicas como tamanho de safras, rebanhos, áreas agricultáveis e de pastagens, monitoramento climático e condições das lavouras, estoques de passagem, dentre outras. A complexidade da agropecuária brasileira, somada às exigências de uma produção socialmente responsável e sustentável, demanda um trabalho multidisciplinar, com a concatenação de diversas bases de dados, temas e variáveis.

O principal desafio para 2024 é manter a competitividade do setor, diante da valorização do real e da concorrência internacional, a fim de mitigar os riscos climáticos e avançar na sustentabilidade ambiental e social da produção agropecuária. ■

Agenda científica segue gigante, mesmo após arrumação do negacionismo anterior



■ **CARLOS AMÉRICO PACHECO** é professor do Departamento de Política Científica e Tecnológica da Unicamp, engenheiro eletrônico pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica – ITA, mestre e doutor em Economia (Unicamp) e pós-doutor em Economia (Columbia University)

Um balanço do que aconteceu neste 2023 em termos de ciência e tecnologia no país, focado especificamente nas ações no plano federal, não é tarefa difícil. Como todo o primeiro ano, até mesmo em casos de reeleição, este é período de arrumação da casa. E que tremenda arrumação foi necessária agora!

A maior parte do esforço foi para acertar os problemas de financiamento. Isto acontece com grande frequência. Aconteceu em 1994, com a renegociação do PADCT; em 1999, com a criação dos Fundos Setoriais que, até hoje, são a base principal de financiamento do MCTI; em 2004 (quando de fato, depois de um ano de delírio começou o primeiro governo Lula na área de ciência e tecnologia); em 2007 com a perspectiva de descontinuar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT; no início dos governos Dilma, com as Estratégias Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I); ou mesmo no curto período de Michel Temer.

Agora, não só não foi diferente, como foi mais intenso. No que diz respeito à ciência, a tecnologia e à inovação, e sua agenda gêmea da sustentabilidade, o mandato de Jair Bolsonaro foi de triste lembrança. Para além da enorme restrição fiscal e clara não priorização do tema, que implicaram uma queda dramática dos investimentos, a mensagem foi amplamente negativa. O negacionismo pautou a conduta da presidência, fato mais que evidente nas políticas de enfrentamento da Pandemia da COVID-19 ou nas posturas referentes à questão da mudança climática global e especialmente nas políticas de combate ao desmatamento na Amazônia.

O dispêndio de todos os órgãos federais em CT&I, incluindo o Ministério de Ciência e Tecnologia e Inovações (MCTI), mas também Saúde, Agricultura e Defesa, despencou de aproximadamente R\$ 50 bilhões, em 2013, para R\$ 40 bilhões, em 2020, em termos reais. A execução orçamentária do MCTI sofreu muito mais. Caiu de R\$ 19,4 bilhões em 2013 para R\$ 7,9 bilhões em 2021, em

valores reais de 2022. Grande parte disto em função do bloqueio do FNDCT. Não foi à toa que a comunidade científica e tecnológica, incluindo as principais associações e a Confederação Nacional da Indústria se mobilizaram e conquistaram o apoio do Congresso Nacional para aprovar, ainda 2021, uma Lei Complementar (LC nº 177/21) para vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas custeadas pelo FNDCT, além de modificar a natureza do Fundo (de contábil para contábil e financeira).

O dispositivo da lei que vedava a alocação orçamentária do FNDCT em reservas de contingência – e o dispositivo que estabelecia que os recursos do FNDCT já alocados em reserva de contingência seriam disponibilizados após a entrada em vigor da lei – foram vetadas por Jair Bolsonaro. O segundo veto prevaleceu, mas, em março de 2021, o Congresso Nacional derrubou o primeiro veto e a lei foi promulgada estabelecendo que estaria “vedada a alocação orçamentária dos valores provenientes de fontes vinculadas ao FNDCT em reservas de natureza primária ou financeira”.

Mas a alegria durou pouco, pois em agosto de 2022 o presidente editou uma Medida Provisória (MP) limitando o uso dos recursos do FNDCT. Os repasses ao Fundo estariam garantidos, mas por um instrumento novo seu uso não estaria liberado. Ficaram bloqueados com a finalidade de cumprir as regras do teto do gasto. A MP na prática limitou a liberação de recursos a cerca de 50% da sua arrecadação, com um cronograma paulatino de liberação que chagaria a 100% da arrecadação apenas em 2027.

É curioso aqui registrar que o Congresso Nacional fez na gestão de Jair Bolsonaro algo similar, embora bem menos contundente, que o Congresso Norte-americano fez com o Governo Trump. Nos anos de 2018, 2019 e 2020, o Presidente Donald Trump pediu repetidamente ao Congresso que aprovasse cortes profundos (de 10% e em alguns casos de até 40%) nas despesas na maioria das agências federais de investigação (NASA, NIH, NSF, EPA, NIST, apenas a DARPA ficou fora dos cortes que Trump propôs). Mas os legisladores não só ignoraram seus pedidos, como, em literalmente todos os casos, aumentaram estes orçamentos – algumas vezes de forma substancial.

■ Mais uma Batalha de Itararé

Dado o impasse, o primeiro passo do novo governo foi buscar uma solução para o FNDCT. Para tanto, o presidente Lula encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PLN 1/23) para recuperar integralmente os recursos do FNDCT e respeitar a Lei Complementar 177/2021. A Lei 14.577 foi aprovada em maio de 2023, abrindo um crédito suplementar no orçamento e liberando os quase R\$

10 bilhões do FNDCT para investimento em 2023. O mote da presidência e do Ministério foi enfático: a ciência voltou.

Mas esta foi mais uma Batalha de Itararé. No frigar dos ovos, apenas 50% dos recursos foram liberados para ações não reembolsáveis, exatamente a maior demanda da comunidade científica e tecnológica. Metade ficou destinada a operações de crédito, algo importante, mas fora do radar destes atores, que estão em busca de recursos de fomento ou subvenção.

Pior, a promessa de recuperar nos próximos anos o valor integral das receitas do FNDCT ficou mais distante depois da aprovação do novo arcabouço fiscal que não deixa fora do teto este tipo de dispêndio. Para 2024 a Proposta de Lei Orçamentária novamente não libera a íntegra do Fundo. Melhoramos, mas quase voltamos aonde estávamos.

Este quadro é dramático? É, mas merece muitas qualificações. Primeiro porque a recomposição orçamentária do MCTI, embora não libere todo o FNDCT, é expressiva, com um acréscimo de pouco mais de R\$ 1 bilhão para 2024. Segundo porque não são apenas os recursos que são importantes, mas especialmente o que fazer com eles.

A questão mais relevante é saber qual a estratégia que vamos perseguir, num mundo polarizado e em franca rivalidade internacional. O que fazer em temas como Inteligência Artificial ou em Tecnologias Quânticas ou ainda com a nova geração da genômica? O que fazer para incentivar a inovação nas empresas, algo em que patinamos há anos.

Há aqui coisas relevantes, encaminhadas em 2023, embora ainda bem iniciais. Em primeiro lugar, a retomada da formulação de uma política industrial com ênfase na inovação. O recriado Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) definiu diretrizes da nova política e desencadeou uma série de oficinas temáticas, para detalhar a agenda da chamada neoindustrialização. O interessante aqui é a forma de organizar a política em torno de missões, como tem sido preconizado em vários países, a começar pela Comunidade Europeia.

O CNDI e o Ministério do Desenvolvimento definiram seis grandes missões ou focos de atuação: 1) cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética; 2) complexo econômico industrial da saúde resiliente para reduzir as vulnerabilidades do SUS e ampliar o acesso à saúde; 3) infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e o bem-estar nas cidades; 4) transformação digital da indústria para ampliar a produtividade; 5) bioeconomia, descarbonização e

transição e segurança energéticas, para garantir os recursos para as futuras gerações; 6) tecnologias de interesse para a soberania e a defesa nacionais.

Para apoiar esta nova política, o MCTI se compromete a investir R\$ 41 bilhões nos próximos quatro anos por meio de instrumentos de crédito e subvenção econômica (recursos reembolsáveis e não reembolsáveis) operados pela Finep, com lastro no FNDCT, e focados no estímulo à inovação nas empresas. O objetivo é ter a inovação empresarial como um dos pilares da nova política, num programa que sintomaticamente se chama Mais Inovação.

Em complemento a isto, convém destacar que o próprio MCTI reorganizou suas prioridades também por missões. Na convocação da 5ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CNCTI), que vai ocorrer em junho de 2024, o Decreto Presidencial define quatro eixos estruturantes para a nova Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – ENCTI 2024-2030: I – recuperação, expansão e consolidação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação; II – reindustrialização em novas bases e apoio à inovação nas empresas; III – ciência, tecnologia e inovação para programas e projetos estratégicos nacionais; e IV – ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento social. Eixos que foram detalhados em Portaria do MCTI de maio de 2023.

Estas missões – na linha do que tem sido chamado pesquisa orientada à missão – ainda vão demandar um enorme trabalho e vão exigir um razoável grau de detalhamento. Elas ainda são inspirações gerais, muito diferentes das missões definidas em vários outros países, que, ao lado de escolher problemas complexos e desafiadores, há sempre um propósito de atingir uma meta específica, passível de ser monitorada, bem como arquiteturas institucionais claras, com papéis e atribuições definidas, cronogramas e estimativas de aporte de recursos.

■ Dificuldades de definir prioridades

De qualquer forma, a realização de uma nova Conferência Nacional de CTI pode ser, para além de injetar ânimo e mobilizar as comunidades científicas e tecnológicas, um momento de reflexão dos rumos futuros. Ou, ao menos, uma oportunidade de avançar nesta concepção de missões e pactuar de forma ampla estas prioridades, apesar do risco de derivar um leque muito amplo de temas e ‘prioridades’ em função das diversas especialidades e interesses dos múltiplos participantes.

A questão em jogo aqui é a dificuldade natural de um país enorme e diverso de definir prioridades. Diagnósticos recentes realizados pela equipe do IPEA são claros em mostrar que o uso dos recursos do FNDCT nos anos recentes

– notadamente para a infraestrutura de pesquisa – foi diluído em pequenos projetos. Estes levantamentos mostram que nossa infraestrutura de pesquisa é formada de pequenos laboratórios espalhados nas universidades brasileiras. São infraestruturas nas quais trabalham poucos pesquisadores, com equipamentos de baixo custo.

Pouquíssimas infraestruturas têm valor significativo, diferente do que acontece nos melhores sistemas nacionais de inovação. Aqui o risco, que é maior quando há recursos, é de uma pulverização dos investimentos, algo que muitas vezes soa popular, mas que é sinônimo da falta de prioridades.

De concreto e de grande importância, no contexto da nova política industrial, cabe destacar a modificação, pela Lei nº 14.592 de maio passado, da taxa de juros para linhas de inovação e digitalização apoiados pelo BNDES, que deixou de ser a TLP (Taxa de Longo Prazo) e passou a ser a Taxa Referencial (TR). Isso vai reduzir o custo de captação do BNDES e permitir que o banco apoie as atividades de inovação e digitalização com taxas mais ajustadas a essas atividades. Na prática, isso significa que os juros dos empréstimos passam a ser cerca de 2% ao ano, ante os anteriores 7% ao ano da TLP.

O mesmo ocorreu com os empréstimos da FINEP, em função das mudanças trazidas pela PLV 01/2023 (conversão da MP 1.139/2022), que igualmente altera a remuneração dos empréstimos do FNDCT à Finep, que passam a se guiar pela TR e não mais pela TJLP, com uma queda de cerca de 35% no custo destes empréstimos. Uma excelente notícia, inclusive coerente com a disponibilidade de *funding* para crédito decorrentes da alocação e metade dos recursos do FNDCT para operações reembolsáveis.

Uma agenda importante desta pactuação de interesses é como contornar a questão de um certo conflito distributivo e defesa de interesses que hoje permeia a política, em função da crescente mobilização do setor privado na agenda da inovação. Décadas atrás, quando este protagonismo privado não estava na agenda, o Ministério e suas agências basicamente tinham uma interlocução apenas com a comunidade acadêmica. Isto mudou, e os representantes empresariais têm hoje um papel ativo na formulação da política e têm uma agenda própria, na busca de incentivos fiscais e de recursos de subvenção econômica para a inovação. São demandas distintas e legítimas que precisam ser coordenadas e alinhadas, se o país quiser de fato avançar, tanto na ciência, quanto na inovação.

Estas diferentes visões estão presentes em várias instâncias, em especial nos conselhos do FNCDT e no Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia. Mas uma forma positiva de seguir adiante é exatamente na estruturação de uma estratégia

nacional de CTI, realista, mas ambiciosa, capaz de sinalizar um rumo para o país. Em algumas áreas de fronteira isto não é difícil, como em inteligência artificial ou tecnologias quânticas. Há aqui demandas de gente qualificada para a indústria e para o setor financeiro, para citar dois exemplos. É perfeitamente possível aliar projetos acadêmicos que criem competências críticas nestes temas, com abordagens inovadoras de engajamento privado.

É verdade que nem tudo é fácil de convergir. Uma demanda privada especial é a agenda de difusão de tecnologia, a exemplo do Programa Brasil mais produtivo. Isto se afasta da demanda por pesquisas disruptivas mais sintonizadas com a vocação acadêmica. Mas é uma etapa necessária para qualquer passo adicional de qualificação das empresas para voos mais ousados.

A posse do novo governo criou, até por contraposição ao anterior, uma onda de expectativas otimistas. Há ainda muita esperança, embora o tempo desgaste o entusiasmo inicial. Caberá ao governo saber mobilizar os principais *stakeholders* e retomar as expectativas iniciais. A conferência pode ser um bom caminho para isto. Mas seria importante ter ações relevantes até lá, pois serão estas que permitirão criar otimismo.

Mas, para finalizar, um balanço deste ano não pode deixar de evidenciar que a questão política e as idas e vindas de eventuais reformas ministeriais foram cruciais para os rumos da atual gestão. Nos últimos meses, o MCTI foi alvo de uma negociação acirrada de pretendentes de vários partidos. Não porque o Ministério fosse atrativo para estes contendores, ao contrário, em geral ninguém demandava esta posição. A barganha soava quase sempre como uma ameaça velada. No fim do dia, após tantas idas e vindas o que sobrou foi um Ministério enfraquecido, cuja confirmação da equipe demorou e demonstrou sua fragilidade e sua marginalidade para o sistema político. O Ministério interessa aos cientistas e a alguns empreendedores, mas só a eles. Num mundo em que o Congresso tem uma importância central nos destinos do país, este não é um bom cenário. O tempo dirá. Mas fica a lição da importância de entender a agenda política. Isto não é difícil de arrumar, e o exemplo dos últimos anos mostra que ao menos dois importantes políticos nacionais dirigiram o MCTI com sucesso, tanto para o avanço do país, quanto para suas próprias biografias. ■

Muitas intenções e poucas realizações na área da Energia no atual governo



■ **ADRIANO PIRES** é diretor do Centro Brasileiro de Infraestrutura (CBIE)

Como todo início de novo governo, o ano de 2023 foi marcado por novas políticas e debates diversos: margem equatorial; renovação de concessões; apagão; Programa Gás para Empregar; PL combustível do futuro; preço dos combustíveis; o papel das energias renováveis; geração térmica e outros. São apenas alguns exemplos de temas que permearam as discussões no setor energético. Para que possamos abordar cada um dos assuntos de forma adequada, o texto será dividido em três áreas temáticas: setor elétrico; óleo e gás; e renováveis/biocombustíveis.

■ Setor elétrico

No setor elétrico, o impacto das adversidades climáticas e das mudanças tecnológicas sobre as atividades do setor foi o principal assunto. Além dos desafios do clima, 2023 herdou uma grande discussão de 2022 sobre a renovação das concessões de distribuição de energia elétrica. A definição dos termos da renovação das concessões, cujo prazo inicial era 2022, foi prorrogado para 2023 e vai acabar ficando para 2024, deixando muitas incertezas para as 21 distribuidoras de energia que têm contratos de concessão a expirar entre 2025 e 2031.

Objetivando direcionar a questão, em setembro, o Ministério de Minas e Energia (MME) encaminhou a Nota Técnica nº 19/2023/SAER/SE ao Tribunal de Contas da União (TCU). O documento continha as diretrizes para a renovação das concessões de distribuição resultantes dos processos de audiência e consulta públicas promovidos para a discussão do assunto.

As diretrizes trazidas pela nota técnica do MME ao TCU precisam ser aprofundadas, inclusive, com a participação do Congresso. Essa é a forma de garantir ao segmento de distribuição e, por consequência, ao setor elétrico, o fundamento jurídico e a base regulatória, capazes de trazer segurança às próprias resoluções da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), trazendo benefícios tanto para concessionárias quanto para consumidores.

No início de novembro, a elevação da temperatura em níveis históricos resultou em dois recordes consecutivos de demanda instantânea no Sistema Interligado Nacional (SIN). O indicador superou o patamar dos 100 mil megawatts (MW), em razão do maior uso de ar-condicionado e afins. Foi em meio à alta temperatura e consumo que a Enel teve sérios problemas de fornecimento em suas áreas de concessão, situadas nos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. As tempestades e a onda de calor mostraram a importância das usinas térmicas para o atendimento da ponta do sistema elétrico, evitando apagões, e da necessidade de rever os contratos de concessão das distribuidoras em função das mudanças climáticas e tecnológicas. Deve-se considerar que as distribuidoras perderam muito mercado para o mercado livre e para a geração distribuída solar.

Em 15 de agosto, ocorreu um outro evento, o corte de 18.900 MW do SIN, que impactou 25 estados e o Distrito Federal. Segundo o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), a ocorrência foi causada pela atuação de mecanismos de proteção sistêmicos do SIN. A ferramenta de defesa do sistema teria sido acionada após a abertura, sem explicação, da Linha de Transmissão de 500 quilovolts (kV) Quixadá-Fortaleza II, localizada no Ceará, e de propriedade de Chesf, subsidiária da Eletrobras. Esse evento ilustrou o problema da expansão da participação das fontes renováveis, como a eólica e a solar, na matriz elétrica, sem a contrapartida da geração térmica, que garante a segurança do sistema.

O leilão de linhas de transmissão da ANEEL, realizado em junho de 2023, é outro exemplo do impacto da expansão das renováveis sobre o planejamento do setor. Com o objetivo de viabilizar o escoamento da energia renovável gerada na região Nordeste para os centros de consumo no Sudeste, o certame foi o maior do seu tipo já realizado pela ANEEL e viabilizou um volume recorde de investimentos previstos para o setor elétrico, R\$ 15,7 bilhões. Ao todo, os trechos arrematados compõem a construção, operação e manutenção de 33 empreendimentos que totalizam 6.184 quilômetros de linhas de transmissão e subestações com capacidade de transformação de 400 megavolt-ampères (MVA).

Ainda neste ano, o setor elétrico brasileiro teve uma crise hídrica localizada na Região Norte, a detentora do maior potencial hidroelétrico do país. O primeiro sinal de alerta veio com a interrupção excepcional da operação na Usina Hidrelétrica Santo Antônio (UHE Santo Antônio), em razão dos baixos níveis de vazão registrados no rio Madeira, em Rondônia. A UHE opera a fio d'água, ou seja, sem reservatório. Diante da situação, o ONS foi obrigado a despachar Usinas Termoelétricas (UTES), inclusive a óleo diesel, mais caras e poluentes, de forma a garantir o fornecimento de eletricidade.

Outra mudança significativa para o setor elétrico, nesse primeiro ano de governo, está relacionada à aprovação da reforma tributária. No setor elétrico, a principal

demanda é a manutenção do status de essencialidade da eletricidade, um enquadramento conquistado recentemente, em 2022, que limita a incidência de tributos sobre o bem ou serviço.

Por fim, uma série de mudanças, que seriam propostas por novos Projetos de Lei (PLs) ou Medidas Provisórias (MPs), ainda não foram enviadas ao Congresso. As principais seriam a extensão por 36 meses do desconto na tarifa de transmissão para a energia eólica e solar, o que a nosso ver é um absurdo e não faz mais nenhum sentido. Além disso temos a discussão sobre a mudança na Lei da Eletrobras, no que se refere aos 8 GW de térmicas a gás natural, e ainda se falou muito em uma possível MP das tarifas.

■ Setor de Óleo e Gás

No setor de óleo e gás, as mudanças estão muito ligadas ao papel da Petrobras no novo governo. Enquanto nas gestões Temer e Bolsonaro a Petrobras foi tratada como uma empresa mais independente e preocupada com os acionistas, o governo do PT volta com uma política mais intervencionista, colocando a empresa, novamente, como um instrumento de política econômica. Nesse sentido, para que pudesse nomear a diretoria e o Conselho da companhia, atendendo a esses objetivos, foi necessário promover mudanças na Lei das Estatais. A alteração veio através de uma liminar dada pelo então ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Ricardo Lewandowski, que suspendeu a Lei das Estatais.

A nova diretoria da Petrobras, atendendo ao prometido pelo presidente Lula durante a campanha presidencial, abandonou a Política de Preços baseada na Paridade de Importação (PPI), adotando uma nova estratégia comercial para os preços da gasolina e do diesel produzidos nas refinarias da petroleira. Segundo a empresa, a nova estratégia segue duas referências: (a) o custo alternativo do cliente, como valor a ser priorizado na precificação; e (b) o valor marginal para a Petrobras. O valor exato e as variáveis envolvidas não foram explicitadas pela companhia. A falta de clareza torna, então, cada vez mais difícil prever reajustes futuros.

Outra mudança importante foi a revogação da Resolução CNPE nº 9/2019, que estabelecia as diretrizes do processo de venda dos ativos de refino no país. Com isso, a empresa põe fim ao seu programa de desinvestimento não só de refinarias. Também, são suspensas todas as vendas de ativos de *upstream*, em particular, campos em terra.

O novo plano estratégico da Petrobras para o período 2024/2028 traz um volume de investimentos de US\$ 102 bilhões. O segmento de Exploração e Produção (E&P) continua sendo o maior percentual de investimento da empresa.

A novidade é a volta de investimentos significativos em refino, fertilizantes e energias renováveis e redução no pagamento de dividendos.

Outro destaque do plano foi o anúncio do incremento de 25% dos investimentos em atividades de exploração na Margem Equatorial. As bacias do Sudeste, onde estão localizados os principais poços da empresa, receberão o mesmo investimento que a Margem Equatorial, reforçando as pretensões da petroleira em expandir a produção na região.

O debate acerca da exploração da Margem Equatorial ampliou-se quando o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama) negou o pedido de exploração da área pela Petrobras. A partir de então, iniciou-se uma queda de braços para que a petroleira nacional consiga o aval para pesquisar a existência de petróleo na região. Essa discussão, contudo, não deve ser unilateral por não ser restrita unicamente à questão ambiental ou exploratória. É preciso racionalidade econômica. A exploração da área pode render recursos capazes de apoiar uma política ambiental e ainda colaborar para o desenvolvimento socioeconômico da região.

Segundo estimativas preliminares, a reserva da margem equatorial brasileira pode chegar a 30 bilhões de barris de petróleo, sendo 10 bilhões recuperáveis, volume próximo às reservas provadas do pré-sal, de 14 bilhões. Em um cenário conservador, o CBIE Advisory estima uma produção potencial de 1,1 milhão de barris por dia (b/d) no pico de produção da área, em razão do risco ambiental atribuído. Com esse volume, a arrecadação nacional de Royalties poderia ter a adição de R\$ 3,4 bilhões ao mês ou, considerando que a produção da nova área se assemelhe ao observado no pré-sal atualmente, de R\$ 7,8 bilhões mensais. O presidente do Ibama, Rodrigo Agostinho, declarou que a resposta à Petrobras sobre o tema virá no início de 2024.

■ Estímulo à promoção do gás natural

Na área do gás natural, o projeto mais significativo do ano foi o lançamento do Programa Gás para Empregar. Nas palavras do ministro de Minas e Energia, “é um programa que visa ao processo de reindustrialização nacional através do gás, não só o gás do pré-sal, mas de todas as petroleiras”. O presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, também apontou para a necessidade da promoção de medidas que estimulem o gás natural, considerado por ele como insumo essencial para a garantia de segurança energética e desenvolvimento industrial nacional.

Dentre os objetivos do programa estão listados: (i) o aumento da oferta de gás natural da União ao mercado doméstico; (ii) o melhor aproveitamento e retorno,

tanto social quanto econômico, da produção de gás natural, priorizando a redução dos volumes de reinjeção; (iii) a maior disponibilidade do hidrocarboneto para a produção nacional de fertilizantes hidrogenados, produtos petroquímicos e outros setores produtivos; e (iv) a incorporação do gás natural à estratégia nacional de transição energética.

O CNPE também destacou quatro medidas que poderão ser implementadas, a fim de alcançar os objetivos elencados. Dentre as medidas, o maior destaque foi dado à implementação do reconhecimento como custo em óleo, pela Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), do desenvolvimento de infraestrutura essencial. A medida englobaria o acesso, construção, operação e manutenção de unidades de escoamento e processo do gás natural dos contratos de partilha de produção. Programas como o Gás para Empregar, que promovem a redução dos obstáculos físicos e regulatórios, são um ponto chave para que o combustível se torne um dos alicerces da indústria nacional.

A perspectiva da indústria de O&G sobre a reforma tributária tem como prioridade a reformulação do Repetro, o regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e gás natural, estabelecido originalmente nos termos do Artigo 458, do Decreto nº 6.759/2009.

O Repetro, do segmento de O&G, passa por uma lógica similar ao do REIDI, no setor elétrico. O regime, embora não seja uma desoneração, desempenha um papel crucial no avanço da exploração e produção de petróleo e gás no Brasil. De acordo com projeção apresentada pelo Instituto Brasileiro de Petróleo (IBP), durante os próximos 10 anos, o Repetro deve garantir investimentos, empregos e arrecadação de tributos no setor, totalizando projetos no valor de US\$ 180 bilhões e gerando mais de 445 mil postos de trabalho diretos e indiretos anualmente. Ademais, a manutenção do regime está alinhada com uma pauta que está no cerne da reforma tributária, que é a desoneração dos investimentos.

Além do Repetro, também, existe uma preocupação associada à possibilidade de estados e o Distrito Federal determinarem uma contribuição sobre produtos primários produzidos em seus territórios. Isso poderia afetar a competitividade e a atratividade de investimentos na indústria de O&G, que já enfrenta uma alta carga tributária de cerca de 70%, segundo o IBP. Nesse sentido, é importante ressaltar que o segmento é um grande arrecadador para o Estado, tendo pagado aproximadamente R\$ 690 bilhões somente em participações governamentais para a União, Estados, Municípios e Fundo Especial, entre 2010 e 2022. Ou seja, ainda sem considerar a cobrança de tributos sobre o consumo, o segmento já

apresenta uma contribuição expressiva para a receita de diversas competências governamentais.

Outra ressalva feita por alguns membros do setor de energia como um todo é a falta de esclarecimento quanto à aplicação do IS. A princípio, o objetivo do tributo é onerar bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, no entanto, essa definição “aberta” abre espaço para diferentes interpretações e aplicações. Apesar de o setor de energia não apresentar um volume de emissões expressivo quando comparado ao uso de terra e agropecuária no Brasil, há de se considerar o possível impacto de sobretaxar os combustíveis fósseis, seja qual for sua finalidade.

■ Renováveis/Bicombustíveis

No setor dos biocombustíveis o destaque do ano foi a apresentação, em setembro, do PL do “Combustível do Futuro”. O Projeto de Lei reúne uma série de medidas que tem como objetivo comum a descarbonização da matriz de transportes, a reindustrialização do país e o incremento da eficiência energética da frota de veículos nacional. A norma agrega seis iniciativas que devem mudar o terreno do setor energético no Brasil, sendo cada uma delas referente a um eixo temático, que são:

- (i) O Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação – PROBIOQAV; que propõe o estabelecimento de um percentual mínimo de mistura de BioQAV ao QAV tradicional, começando com 1% em 2027 e alcançando 10% em 2037;
- (ii) O aumento de 27% para 30% o percentual máximo de etanol na gasolina C;
- (iii) A reunião de iniciativas de políticas de mobilidade e biocombustíveis, integrando as medidas adotadas no âmbito do RenovaBio, do Programa Rota 2030 e do Programa Brasileiro de Etiquetagem – PBE Veicular, utilizando a metodologia do ciclo de vida do poço à roda;
- (iv) O Programa Nacional do Diesel Verde – PNDV, que objetiva a redução da dependência do diesel importado e colocar o biocombustível como uma alternativa de adição na mistura obrigatória do diesel comercial;
- (v) A regulamentação da atividade de Captura e Estocagem de Carbono em território nacional;
- (vi) A regulamentação e fiscalização da atividade de produção e comercialização de combustíveis sintéticos.

Outros avanços foram alcançados em termos de pesquisa e desenvolvimento no segmento, especialmente no que diz respeito à comercialização e produção de biometano, que deveria estar no texto original do “Combustível do Futuro”.

Quando se fala de mudanças concretas, a mais importante seria, sem sombra de dúvidas, a retomada da evolução dos mandatos de mistura do biodiesel. Em 2021 e 2022, quando os preços dos combustíveis estavam pressionados pela alta no mercado internacional, o Governo Federal havia decidido pela manutenção da mistura obrigatória em 10%, interrompendo as alterações previstas para o período. Em abril deste ano, o percentual foi ajustado para 12% e o calendário para futuras alterações também foi acertado. A previsão é de que a mistura chegue a 15% em abril de 2026, com aumento de 1 ponto percentual por ano.

O primeiro ano do governo Lula no setor de energia foi um pouco frustrante, na medida que que existiram mais intenções do que realizações. ■

Cabe na agenda ambiental do governo o mote “o Brasil voltou”?



■ **ROBERTO S. WAACK** é biólogo, mestre pela USP e membro dos conselhos de Administração da Marfrig, da Wise Plásticos e do Instituto Arapyau. É cofundador da Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura, da Uma Concertação pela Amazônia, e membro do Comitê Estratégico do Science Panel for the Amazon



■ **RENATA PIAZZON** é advogada e mestre em direito ambiental, diretora Geral do Instituto Arapyau, cofacilitadora da Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura, integrante do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável e conselheira do GIFE

Assim que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito para o seu terceiro mandato à frente do país, o mote “O Brasil voltou” passou a percorrer boa parte do mundo, em referência à expectativa internacional de retorno da marcante presença do país no cenário global da agenda climática. Ao longo da sua história, o Brasil foi de fato um dos países mais ativos e reconhecidos nos palcos científicos, políticos e da sociedade civil voltados para a produção de informação acadêmica, negociações multilaterais e ativismo social. A relação da agenda climática com a confirmação das bases democráticas, amplamente discutidas nas últimas eleições, estava embutida no mote.

Mas o que significa esse “O Brasil voltou”? Conseguiremos assumir um protagonismo nesta agenda apenas voltando ao que éramos? Como esse “Brasil de volta” vai nos conduzir ao futuro? Em um olhar para este primeiro ano de governo, buscamos discutir os avanços e os desafios do país na condução das pautas socioambientais.

Na seara internacional, além de trazer os temas de meio ambiente, as declarações de Lula neste primeiro ano de governo foram marcadas pelas demandas por uma nova governança global e pelo enfrentamento das desigualdades. Na COP 27, no Egito, antes mesmo de tomar posse, Lula ganhou destaque ao afirmar que o combate à crise climática teria papel central em seu governo, além de pedir ações concretas dos outros países. Na ocasião, o presidente recém-eleito afirmou não haver possibilidade de segurança climática sem Amazônia.

A presença nos fóruns internacionais foi rotina. Na Cúpula dos Líderes do G20, realizada na Índia, Lula prometeu usar a presidência do Brasil no Grupo, em 2024, para criar uma força-tarefa para uma mobilização global contra a mudança do clima. Defendeu ainda o maior uso de fontes de energia renovável e biocombustíveis.

Ao discursar na abertura da Assembleia Geral da ONU, o presidente reforçou a importância do combate à desigualdade social e à fome, relacionando os desafios climáticos ao desenvolvimento sustentável. Na sua abordagem, consolidou a conexão das mudanças climáticas com a justiça social, uma vez que afetam com maior impacto os mais pobres. Na ocasião, pôde destacar a efetiva redução do desmatamento na Amazônia, confirmando as expectativas internacionais de combinação de ambiciosos discursos com resultados efetivos.

■ Sinalizações internacionais e ações locais

No âmbito nacional, o mote “O Brasil voltou” se confirmou com a (re)nomeação de Marina Silva, respeitada ambientalista, como ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA). A criação do inédito Ministério dos Povos Indígenas, com uma mulher indígena à frente da pasta, também foi uma mostra de que o governo daria maior atenção ao reconhecimento dos povos originários como partícipes da agenda ambiental, social, cultural e territorial.

Já no seu primeiro dia, o governo fez sinalizações positivas com relação à agenda ambiental, ao assinar decretos que promoveram a restituição dos espaços de representação social em colegiados como o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) e o Serviço Florestal Brasileiro do Ministério da Agricultura para o MMA. Houve ainda a instituição da Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento, o reestabelecimento do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM e Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado, na Mata Atlântica, na Caatinga, no Pampa e no Pantanal.

A transversalidade dos temas socioambientais e climáticos nas estruturas da administração federal também evidenciou a priorização da área pelo governo: 16 pastas, além do BNDES, têm pelo menos uma secretaria ou departamento para tratar dessa pauta. Ao lado disso, a retomada do Conselho de Desenvolvimento Econômico Sustentável, que incorporou a sustentabilidade ao nome e reforçou esse direcionamento na gestão do país.

Numa combinação das sinalizações internacionais e ações locais, reestabeleceu-

se ainda o simbólico Fundo Amazônia, paralisado desde 2019, com cerca de R\$ 3,9 bilhões doados por Noruega e Alemanha. Reino Unido, Alemanha, Estados Unidos, Suíça, Dinamarca e a União Europeia anunciaram doações adicionais que alcançam o montante de R\$ 3,4 bilhões. As rotinas de funcionamento do Fundo foram reativadas, ainda que com críticas sobre sua governança e critérios de alocação de recursos.

Entre os resultados da bem-sucedida campanha “O Brasil voltou” está também a confirmação de Belém como sede da COP 30, em 2025. A articulação geopolítica ambiental teve resultado emblemático, com a realização da Cúpula da Amazônia, no Pará, e vista pela imprensa europeia como um “sucesso diplomático” de Lula. O objetivo foi produzir uma posição de consenso entre os países da Bacia Amazônica a respeito da floresta a ser levada a futuros debates globais.

A Declaração de Belém, com 113 objetivos, aborda as discussões de líderes de oito países amazônicos que integram a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). O texto aborda a necessidade de evitar que o bioma chegue ao ponto de não retorno, o lançamento de uma aliança para o combate ao desmatamento e de um centro de combate a crimes e a criação de mecanismos de financiamento ao desenvolvimento sustentável. Considerada por parte da sociedade como excessivamente burocrática, para ambientalistas a decepção da declaração ficou por conta da não defesa explícita do desmatamento zero e da falta de menção à exploração do petróleo na foz do rio Amazonas. Houve notável engajamento da sociedade civil, por meio da promoção dos Diálogos Amazônicos, realizados dias antes da Cúpula, com destaque para o protagonismo dos povos indígenas.

Em linha com a persistente cobrança de que países desenvolvidos cumpram a promessa de destinar ao menos US\$ 100 bilhões anuais para financiamento climático internacional e ampliem o fornecimento de recursos para as nações em desenvolvimento, durante a Cúpula os países amazônicos e outras nações com grande estoque de florestas divulgaram ainda o comunicado conjunto “Unidos por nossas florestas”.

O mote “O Brasil voltou” foi efetivamente reforçado pela retomada das ações de Comando e Controle e a maior queda percentual no índice anual de desmatamento em uma década. Dentre as ações estruturantes nesta seara, vale destacar a retomada do PPCDAm, com o objetivo de zerar o desmatamento ilegal até 2030. O plano destaca-se por sua transversalidade, envolvendo 19 ministérios e previsão de melhor articulação com governos estaduais. Além de ações de combate ao desmatamento, o plano prevê a criação de alternativas econômicas para o desenvolvimento com a floresta em pé, bem como de mecanismos

financeiros e regulatórios. O governo está elaborando agora o PPCerrado, dentro dos mesmos moldes do PPCDAm, na tentativa de reverter a expressiva perda de cobertura vegetal no bioma.

■ Plano de mudanças estruturantes e transformações

Do conjunto de ações do governo no campo ambiental, merece destaque o anúncio do Plano de Transformação Ecológica, liderado pelo Ministério da Fazenda. O projeto – que tem por objetivo proporcionar mudanças estruturantes para o desenvolvimento econômico e social do país, com foco na conservação do meio ambiente – está conectado ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). O Plano de Transformação Ecológica prevê 100 ações que abrangem quase todos os setores da economia, incluindo mercado regulado de carbono e pagamento por serviços ambientais; emissão de títulos soberanos sustentáveis; e a criação de taxonomia sustentável nacional. Outras frentes abarcam políticas relacionadas à transição energética como hidrogênio verde e eólica offshore, bioeconomia e a criação de algum tipo de “selo verde” para a agricultura.

Gerido pelo BNDES, o Fundo Clima é peça central no plano para financiar investimentos para transformar a matriz energética, mas também recuperar áreas degradadas, incentivar a indústria verde e apoiar o desenvolvimento urbano resiliente e sustentável. O fundo conta com uma carteira de R\$ 2,3 bilhões e a expectativa é capitalizá-lo com cerca de R\$ 10 bilhões por ano.

Outro exemplo da transversalidade da pauta ambiental está na discussão sobre rastreabilidade de produtos do agronegócio, evoluindo no âmbito do MAPA. O tema tem ganhado destaque com os compromissos assumidos por empresas do setor para desvincular seus produtos do desmatamento. O movimento, de certa forma, é uma reação às iniciativas internacionais, como a Lei antidesmatamento da União Europeia, que estabelece barreiras na importação de *commodities* e seus produtos vinculados a desmatamento e degradação florestal.

E, em mais um sinal de que agenda ambiental e agronegócio estão cada vez mais próximos, o Plano Safra, principal política de incentivo à atividade agrícola, terá, para o período de 2023/24, valor recorde e trouxe mecanismos para promover atributos socioambientais e impedir concessão de crédito a quem comete ilegalidades.

■ Desafios consideráveis pela frente

Não restam dúvidas de que a orientação do governo Lula para o campo ambiental é diametralmente oposta à do governo anterior. Mas, para avançar de forma eficiente, há desafios consideráveis.

A política nacional, por exemplo, impôs dificuldades de convivência com um parlamento conservador e, ainda no primeiro semestre do governo, o Congresso alterou a estrutura da administração pública, provocando rearranjos fortemente criticados pelos movimentos ambientalistas. A gestão do CAR (Cadastro Ambiental Rural), que havia originalmente retornado para o MMA, foi para a pasta do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Os sistemas de saneamento básico, resíduos sólidos e recursos hídricos, foram do MMA para o Ministério das Cidades. A Agência Nacional de Águas foi para o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. A demarcação de terras indígenas ficou com o Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Dentro do próprio governo, embora a difusão dos temas ambientais nos diversos ministérios e instituições seja bem-vinda e imprescindível, a coordenação da agenda climática é ainda confusa, com muitas sobreposições e pouco alinhamento entre as pastas.

A liderança na condução de temas como regulamentação do mercado de carbono, em trâmite no Congresso, é outro exemplo. A regulação cria o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE), mas carrega polêmica ao deixar explícito que o setor produtivo primário da agropecuária fica fora das novas regras.

O caso da exploração de petróleo na Margem Equatorial também gerou debates acalorados e ainda carece de orientação técnica e política. O Ibama negou pedido da Petrobras por uma licença de perfuração exploratória na foz do rio Amazonas. O pedido foi indeferido por apresentar alto grau de ameaça à biodiversidade local e não contar com um plano de contingência adequado, além da ausência de avaliação de impacto em Terras Indígenas. A decisão provocou controvérsias na base aliada do governo nos estados do Amapá e Pará.

As controvérsias também tocaram a relação com a pauta indígena, apesar do apoio demonstrado pelo Executivo. É preciso reconhecer a enfática ação de controle do garimpo ilegal nas terras Yanomami. No entanto, após quatro anos paralisada, a demarcação de terras indígenas foi retomada num ritmo aquém das expectativas, com a homologação de oito terras indígenas. Os desafios incluem ações judiciais e precariedade do processo demarcatório.

Outro assunto pleno de ruídos e embates foi o marco temporal para a demarcação de terras indígenas. O Congresso acelerou a tramitação do Projeto de Lei que trata do reconhecimento, demarcação, uso e gestão de terras indígenas, apesar do Supremo Tribunal Federal ter declarado a tese inconstitucional. O presidente sancionou a lei, com vetos relevantes, seguindo o entendimento do STF, o que

favoreceu os pleitos dos povos indígenas, mas manteve a reação contrária de parte do agronegócio.

Aliás, é evidente que o embate e contradições entre a pauta ambiental e a do agronegócio não foi equacionado neste primeiro ano de governo. O agronegócio continua sendo associado ao desmatamento, não havendo contundência por parte do governo de sinalização de que o setor é extremamente heterogêneo e que a maior parte das conversões de florestas ocorrem em situações ilegais associadas a questões fundiárias e ao crime, distantes do setor profissionalizado. Ao mesmo tempo em que esta indústria endereça um tema caro ao governo, que é o da segurança alimentar, é provavelmente a que mais sofrerá com as mudanças climáticas. É em cenários como este que é notada a ausência de política específica para adaptação aos desastres climáticos, que terão impacto não só na produção de alimentos, mas na estrutura das cidades e no dia a dia de populações cada vez mais expostas a secas severas ou chuvas torrenciais acima das médias históricas. Em geral, observa-se no país reações a crises agudas, sem indicação de planejamento para enfrentamento do desafio de forma estruturante.

■ Retomada da agenda da restauração florestal

O Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), criado em 2016, nunca foi implementado. A maioria dos municípios brasileiros não tem políticas para minimizar esses impactos. Embora incipiente, foi anunciada a elaboração de Estratégia Nacional de Adaptação, a ser gerida pelo Comitê Interministerial de Mudança do Clima e que, de alguma forma, vai tangenciar o Plano de Transformação Ecológica. Nele, como já mencionado, o tema da infraestrutura e adaptação à mudança do clima englobará ações como obras públicas para reduzir desastres naturais, resiliência nas grandes obras de infraestrutura do país, programas específicos para municípios vulneráveis e estratégias para segurança e resiliência da agropecuária, energia e saneamento.

Ainda no campo dos anúncios, foi retomada a agenda de restauração florestal e concessões públicas, embora com poucos avanços normativos e condições para investimentos privados. Apesar da agenda da restauração florestal estar ganhando destaque, houve poucos avanços em questões como pesquisa e desenvolvimento para o cultivo de espécies nativas, regulamentações para P&D e para operações em escala. Programas como o Planaveg dão ideia do que precisa ser feito, mas não como fazer. As concessões de terras públicas ainda não se consolidaram, permanecendo como um dos desafios à questão da responsabilidade jurídica de concedente e concessionário.

O rol de desafios inclui o tema do saneamento básico. Embora o país tenha aprovado no governo anterior o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, houve

poucos avanços para universalizar o acesso à água potável e esgotamento sanitário. Houve desaceleração nos processos de privatização devido a decretos presidenciais que alteram o marco, embora expectativas recaiam sobre o novo PAC.

O Brasil reconhecidamente é uma potência ambiental (desde que controle o desmatamento ilegal). Talvez, para eliminar a ambiguidade do mote “O Brasil voltou”, relacionando-o ao passado, o país devesse voltar-se mais enfaticamente para o futuro. Ficaram pendentes maior veemência na inserção da agenda climática no G20, melhor coordenação da presença brasileira na COP 28, mais inserção nos acordos multilaterais, especialmente UE, com maior efetividade na articulação com o agronegócio. Agendas integradas e estruturantes no campo ambiental são o nome do jogo contemporâneo. O Plano de Transformação Ecológica poderá abrigar grande parte desta pauta, associando-a à manutenção da boa tendência de controle de desmatamento. A urgência climática demanda claramente um Brasil de volta, mas compactuado com o futuro. Não foram poucas as sinalizações positivas deste primeiro ano, mas desafios relevantes permanecem pulsando. ■

Um balanço das relações civis-militares no primeiro ano do governo Lula



■ **ANAÍS MEDEIROS PASSOS** é professora Adjunta na Universidade Federal de Santa Catarina, doutora em Sociologia Política Comparada pela Sciences Po Paris e pós-doutorada pelo Instituto de Relações Internacionais, da USP. Escreveu “*Democracies at War Against Drugs: The Military Mystique in Brazil and Mexico*”

O interesse em democratizar as relações entre estado, sociedade e forças armadas reside num esforço dos civis em reduzir a autonomia das Forças Armadas e, por isso, a problemática é como fazer os militares aceitarem essa redução de poder sem que se rebelam ou conspiram contra um governo que foi eleito de forma democrática. Espera-se, portanto, que em uma democracia consolidada os militares não se manifestem politicamente, inclusive em períodos de instabilidade. O processo para que esta situação ideal seja alcançada não é linear e implica, portanto, avanços e retrocessos, dependendo dos interesses dos atores que ocupam as instituições civis e militares. Afinal, para reduzir a autonomia dos militares, é crucial haver vontade por parte das elites políticas.

Conforme Cottey; Edmunds; e Forster (2002) assinalam, dois tipos de reformas acompanham a instalação de relações civis-militares democráticas. O primeiro tipo de reforma envolve reduzir as prerrogativas políticas dos militares, remover oficiais militares da ativa da arena e diminuir sua inclinação e capacidade de intervir através de incentivos e constrangimentos legais – e, eu agrego, simbólicos. Em outras palavras, fazer com que militares, “famintos” pelas vantagens corporativas que o poder lhes proporciona, se autocontrolem e não conspiram contra governos eleitos democraticamente. Historicamente, a passagem para esta fase envolve a imposição vertical da autoridade civil, o que implica riscos, já que afeta negativamente a preferência das elites militares em ter autonomia política. O Brasil historicamente optou pela acomodação de interesses entre elites políticas conservadores e elites militares. Ao invés de uma imposição da liderança civil nesta área, a transição democrática implicou a manutenção da influência política de militares que haviam integrado o regime militar (Arturi, 2001). Devido ao efeito de dependência em relação à trajetória que os estudos sobre desenvolvimento econômico assinalam, é mais difícil sair deste lugar, uma vez que os interesses e as dinâmicas tenham se consolidado nesta área. Isto não significa que o Brasil tenha perdido a sua vez na fila, mas sim que os custos para

democratizar as relações entre civis e militares são mais altos fora de períodos de conjunturas críticas e momentos formativos.

O segundo tipo de reformas diz respeito à consolidação dos parâmetros institucionais democráticos, incluindo a disponibilidade de recursos materiais para o exercício da autoridade civil nas políticas de defesa e a responsabilização por desvios de condutas ou crimes relativos à profissão militar (Cotter; Edmunds; Forster, 2002). Ou seja, trata-se de tornar efetivas as regras/instituições de controle civil que foram criadas na etapa. Em outras palavras, é fazer funcionar as instituições de controle das atividades militares e tornar as forças armadas responsáveis às diretrizes estabelecidas pelas autoridades políticas.

O Brasil havia se encaminhado há mais de uma década para as reformas de segunda geração, quando o Ministério da Defesa, presidido por um civil (Nelson Jobim, 2007-2011), teve as suas estruturas fortalecidas em detrimento do poder corporativo dos comandantes militares. Durante este período, medidas importantes foram realizadas como a modificação do sistema de promoções dos oficiais-generais e da elaboração orçamentária, sobre as quais anteriormente o Ministro da Defesa não tinha autoridade, além de criar um Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas na mesma linha hierárquica que os comandantes militares (Lei Complementar n. 136/2020). Porém, faltou recheio a essas modificações legais.

Durante o governo de Dilma Rousseff (2011-2016), a decisão de estabelecer uma Comissão Nacional da Verdade, mesmo sem a possibilidade de revisão da Lei da Anistia, gerou ressentimento por parte de muitos oficiais militares, incluindo oficiais da ativa e da reserva. A “gota d’água” seria a publicação de uma lista de 377 agentes do estado no relatório da Comissão Nacional da Verdade, acusando-os de “crimes contra a humanidade”, além de reconhecer a morte de 434 vítimas. Soma-se a isso a perda de *status* ministerial do Gabinete de Segurança Institucional, historicamente chefiado por militares, e rebaixado à Secretaria de Segurança Institucional por uma reforma administrativa.

Um elemento célebre (por maus motivos) do grupo de oficiais revisionista é o general Hamilton Mourão, que foi removido em 2015 do Comando Militar do Sul para a Secretaria de Economia e Finanças do Exército após defender “o despertar de uma luta patriótica” em meio a uma série de críticas ao governo de Dilma Rousseff (Stochero, 2015). Sérgio Westphalen Etchegoyen, general que à época chefiava o Departamento Geral do Pessoal, também é um ator central entre as reações. Após seu pai Leo Etchegoyen ser citado no relatório final da Comissão Nacional da Verdade, ele divulgou uma carta pública acusando a comissão de “leviana”. Após o ocorrido, ele é promovido a chefe do Estado Maior do Exército (Viana, 2021).

■ **Apetite político e misoginia**

Após um *impeachment* abertamente instrumentalizado pelos apetites políticos e pela misoginia, mas camuflado sob o manto de responsabilidade fiscal, o governo de Michel Temer é um ponto crítico de retomada do espaço político institucional pelos militares. O general Etchegoyen irá chefiar o Gabinete de Segurança institucional e assumir um papel de influência política sobre o presidente (Viana, 2021). É um governo fraco que vai recorrer à intervenção federal no Rio de Janeiro, ampliando o papel dos militares na segurança pública e lhes proporcionando visibilidade na mídia. O Ministério da Defesa irá ser chefiado por mãos castrenses a partir de fevereiro 2018, um fato inédito desde a criação desta instituição, convertida no sindicato dos militares. O governo Temer é a antessala da eleição de um capitão da reserva do Exército brasileiro.

O ápice deste processo é o Governo de Jair Bolsonaro, que alcança o número de 11 ministros militares, recorde desde o início da democratização (Villa; Passos, 2022). Oficiais militares da reserva e da ativa entram em peso nas articulações políticas para eleger Bolsonaro em 2018, que se manifesta de forma ferrenha contra os trabalhos da Comissão Nacional da Verdade. Havia uma compreensão que Bolsonaro encabeçava os valores que a “família militar defende,” o fim dos governos de esquerda e uma reorganização moral da sociedade a partir de ideais conservadores. É por isso que a luta contra a corrupção vira o mote da ala militar. Esse interesse renovado dos militares nas eleições é reflexo de modificações no próprio campo da política: surgimento da mobilização social de grupos de direita, aumento da rejeição a partidos e do sentimento de antipolítica, necessidade de coesão social. Muitos oficiais militares vêem uma janela de oportunidade para retornar à política – algo que sempre fizeram na história do país, mas que haviam deixado “de lado” após a redemocratização do país em 1985.

A demissão do Ministro da Defesa, Azevedo e Silva, é uma forma de assegurar a instrumentalização política dos militares – assim é praxe entre líderes da extrema-direita na região (Sanahuja; Vitelli; López Burian, 2023) – e de favorecer o oficialato bolsonarista. O ministro da Defesa que o sucede, general Braga Netto, proclamando-se rei soberano das eleições, utiliza seus poderes, sem sucesso, para que o voto impresso e auditável seja adotado nas eleições de outubro de 2022. No último ano do mandato de Bolsonaro, o comando militar é ocupado por personagens pitorescos defensores da “Revolução” de 1964, como o Comandante da Marinha, Almirante Almir Garnier, que classifica de “coincidência” o fato de tanques desfilarem em frente ao Congresso Nacional durante o dia da votação da PEC do voto impresso (Portela, 2021), e o Comandante do Exército, general Marco Freire, que sabota a retirada dos acampamentos golpistas próximos aos acampamentos antes da posse do atual presidente (Lorenzatto; Fruet, 2023). Estas

e outras histórias de pesadelo que o retorno dos militares à política representa povoam a fauna de Brasília.

Atualmente, o cenário das relações civis-militares é de retrocesso: voltamos às reformas de primeira geração, em um esforço conformado de garantir a governabilidade política e restringir/controlar a inclinação dos militares a participar da política. Para compreender o estado débil das relações civis militares e os tímidos avanços nesta área, é necessário remontar às teorias de consolidação democrática. O teste crítico para verificar se um regime consolidou o controle democrático sobre os militares (isto é, se teve êxito em restringir o comportamento autônomo, condicionando-o às políticas definidas pelos civis) seria fazer com que os mesmos aceitassem políticas contrárias aos seus interesses (FITCH, 2001, p. 959). Os militares brasileiros passaram pelo teste, e não passaram.

■ Subordinação condicional às autoridades políticas

A subordinação condicional caracteriza as relações civis militares no Brasil democrático. Nesse caso, falamos em uma subordinação condicional às autoridades políticas eleitas, pois essa subordinação depende da percepção por parte das forças armadas de que os “interesses nacionais”/“dos militares”, aqui entendidos como sinônimos (como historicamente regimes militares o fazem), não estão em perigo. Os militares atuam como atores com poder de veto sobre as políticas que afetam os seus interesses. A retomada dos militares de um papel na arena política é sintomática da percepção que o interesse dos militares não será assegurado pelos líderes eleitos democraticamente.

O governo Lula optou, no primeiro ano de poder, pela conciliação com o setor militar. A escolha do ministro de Defesa José Múcio ilustra a opção de não interferência nos assuntos de defesa: afinal, como ensinam as teorias de políticas públicas, escolher não fazer nada também é uma forma de fazer política. O atual Lula 3 efetivamente desmilitarizou as secretarias e pastas de governo, mas o preço a pagar foi alto: os gastos previstos com a defesa (R\$ 52,8 bilhões) pelo Programa de Aceleração do Crescimento superam aqueles que serão destinados à saúde e à educação, incluindo a compra de aeronaves cargueiro, viaturas blindadas e caças Gripen.¹

A relatora da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, senadora Eliziane Gama, recomendou o indiciamento de 30 militares pelo envolvimento e pela conivência com as conspirações golpistas do 8 de janeiro, incluindo os comandantes militares

.....
1 Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/novopac/inovacao-para-a-industria-da-defesa>. Consulta 1/12/2023.

anteriormente citados – um fato inédito em um país que não pune militares (Congresso Nacional, 2023). Enquanto o senador Hamilton Mourão articula anistia para os militares envolvidos, cabe esperar a responsabilização dos militares no foro comum. Este fato pode representar um divisor de águas em relação à acomodação de interesses entre elites políticas e militares.

O pensador florentino Maquiavel admite que a fortuna (circunstâncias externas) seriam donas “da metade das nossas ações”, mas ainda assim, afirma, “nos deixa senhores da outra metade ou pouco menos.”(Machiavelli, 2010 [1532], cap. 25) Ter *virtú*, qualidades essenciais para exercer a autoridade política, sendo bastante simplista, implica alterar o currículos das escolas militares, reformar o art. 142 da constituição em relação ao uso dos militares para a “garantia da lei e da ordem” e limitar legalmente a participação dos militares na política, incluindo militares da ativa e militares da reserva. Estas são iniciativas que permitirão transitar para as reformas de segunda geração e, eventualmente, diminuir o tamanho da pegada militar no sistema político brasileiro. ■

■ Referências bibliográficas

ARTURI, Carlos S. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, [S. l.], n. 17, p. 11–31, 2001.

CONGRESSO NACIONAL. **Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Atos de 8 de Janeiro de 2023**. [s.l.: s.n.].

COTTEY, Andrew; EDMUNDS, Timothy; FORSTER, Anthony. The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations. [S. l.], v. 29, n. 1, p. 31–56, 2002.

FITCH, Samuel J. Military Attitudes Towards Democracy in Latin America. How do we know if anything has changed? Em: **Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives**. e-book ed. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 2001.

LORENZATTO, Márcia; FRUET, Nathalia. CPMI pede responsabilização de ex-ministro da Defesa e de dois ex-comandantes das Forças Armadas. **SBT News**, [S. l.], 2023.

MACHIAVELLI, Nicollò. **O Príncipe. Tradução Maurício Santana Dias**. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

PORTELA, Júlia. “Coincidência”, diz comandante da Marinha sobre desfile e voto impresso. **Metrópoles**, [S. l.], 2021.

SANAHUJA, José Antonio; VITELLI, Marina Gisela; LÓPEZ BURIAN, Camilo. Derechas neopatriotas y fuerzas armadas en América Latina. **Estudios Ibero-Americanos**, [S. l.], v. 49, n. 1, p. e44033, 2023. DOI: 10.15448/1980-864x.2023.1.44033.

STOCHERO, Tahiane. General defende “despertar para luta patriótica” em palestra no RS. **G1**, [S. l.], 2015.

VIANA, Natalia. **Dano Colateral**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2021.

VILLA, Rafael Duarte; PASSOS, Anais Medeiros. Engagement of Military Peacekeepers in Brazilian Politics (2011–2021). **Armed Forces and Society**, [S. l.], 2022. DOI: 10.1177/0095327X221087254.



“O **IRICE** é um *think tank* independente, sem vinculação com partidos ou grupos de interesse e voltado para discutir com profundidade e objetividade temas políticos e econômicos do Brasil com visão de futuro.

Sua missão é fortalecer os valores democráticos do livre comércio.

Ao promover estudos e debates sobre os diferentes aspectos das relações internacionais, o **IRICE** contribui para o exame de formas de reinserção do Brasil na economia global em rápida transformação e nos fluxos dinâmicos do comércio internacional”

Embaixador Rubens Barbosa, Presidente



IRICE)) Instituto de Relações Internacionais
& Comércio Exterior

Avenida Brigadeiro Faria Lima, 2413 – Sobreloja – Conj.B – Jardim Paulistano
São Paulo – SP – 1452-000 – Tel. 11 3039 63 32 – irice@irice.com.br

www.irice.com.br

16 ANOS DE COMPROMISSO COM O DEBATE QUALIFICADO DE IDEIAS E COM A RELEVÂNCIA DAS QUESTÕES DE INTERESSE PARA O BRASIL

INTERESSE NACIONAL

ANO 16 • NÚMERO 63 • OUTUBRO - DEZEMBRO 2023
www.interessenacional.com.br e www.interessenacional.com

Revisitando a Saúde Pública no Brasil

Raul Cutait e Carlos del Nero

Saúde para uma vida mais plena e digna

Paulo Nigro

Facções, milícias e o futuro da democracia

Bruno Paes Manso

**Favoritismo não ganha campeonato:
avaliando a Educação no novo governo**

Ana Maria Diniz

**Interesse Nacional, Inteligência Artificial
e a Coisa Pública**

Francisco Gaetani e Virgílio Almeida

**Soberania digital em jogo diante da
baixa segurança na conectividade**

Alberto Leite

Mercado de carbono tem vasto potencial no Brasil

Fernando Albino

**Há necessidade de nova regra global
para o mercado de carbono**

Iraê Amaral Guerrini

ANUNCIE NA INTERESSE NACIONAL



LeMídia
publicidade integrada

Representante nacional e internacional exclusiva desta e de mais de 100 veículos de mídia.

+ 55 11 3078.5840 | www.lemidia.com.br