

IMAGINE BRASIL

Uma construção coletiva de caminhos
possíveis para um futuro sustentável

Outubro 2022

Aldemir Drummond
Carlos Alberto Primo Braga
Humberto Falcão Martins
Paulo Paiva
Ricardo Henriques
Virgilio Viana
Viviane Barreto

Fale com a gente: imaginebrasil@fdc.org.br

“O futuro não é o que irá acontecer conosco, mas o que nós faremos.” (Henri Bergson)

1. APRESENTAÇÃO

O Imagine Brasil é uma iniciativa da Fundação Dom Cabral (FDC) que busca inspirar e mobilizar lideranças de diferentes segmentos da sociedade brasileira para desenvolver e influenciar a implementação de propostas para o desenvolvimento sustentável do Brasil. Esta iniciativa nasceu de uma discussão no Conselho Curador da FDC, sobre a difícil situação em que o país se encontra, caracterizada por uma crise econômica que se arrasta por vários anos e pela piora dos indicadores de desigualdade social e de preservação ambiental. A isto se soma também uma piora da imagem internacional do país.

Foi montado um grupo de trabalho que interpretou a questão colocada como uma colaboração para uma mudança na trajetória de desenvolvimento do país. A partir da escolha de um modelo de referência, que será detalhado mais à frente, o grupo inicial foi ampliado para incorporar competências compatíveis com o modelo escolhido. Este documento é de autoria deste grupo de trabalho ampliado.

Partindo do desafio de ajudar o país a sair da difícil situação em que se encontra, fizemos algumas escolhas:

- a) buscar uma abordagem transversal, que trata com a mesma relevância as diversas dimensões do desenvolvimento – econômico, social e ambiental – e que considera a nossa diversidade social e ambiental como potenciais alavancas para o desenvolvimento econômico;
- b) utilizar uma abordagem contemporânea sobre o campo de proposição e execução de políticas, envolvendo governo, mercado e sociedade civil;
- c) inspirar e mobilizar lideranças de diferentes segmentos da sociedade brasileira, criando uma comunidade de líderes comprometidos, para desenvolver e influenciar na implementação de propostas para o desenvolvimento sustentável do Brasil.

Esta terceira escolha se justifica pela intenção de que o Imagine Brasil funcione como um *think action tank*, isto é, um espaço de reflexão, de discussão, de proposição e de estímulo à implementação de propostas construídas ou apoiadas por nós. Nesse sentido, o sucesso da iniciativa vai além da qualidade das discussões e das propostas, traduzindo-se também na sua capacidade de influenciar na implementação. Acreditamos que isto somente é possível se contarmos com uma potente comunidade de lideranças de diversos segmentos da sociedade brasileira, comprometida com o processo de construção e com seus resultados.

O Imagine Brasil valoriza imensamente a diversidade desta comunidade e estabeleceu três princípios para convidar os seus membros;

1. Respeito à democracia representativa e à independência de poderes.
2. Defesa da inclusão social como necessidade fundamental para a dignidade da população brasileira.
3. Necessidade de preservação/regeneração ambiental compatibilizada com um desenvolvimento econômico sustentável¹.

Este documento sintetiza parte do trabalho realizado pela iniciativa Imagine Brasil até aqui e está estruturado da seguinte maneira. A próxima seção apresenta de forma sucinta o contexto recente do desenvolvimento na sociedade brasileira e alguns dos principais desafios para o país nos campos econômico, social e ambiental. A terceira seção apresenta o modelo referencial de mudança adotado pela iniciativa Imagine Brasil e uma síntese de aspirações para o país em 2030, a partir de diálogos realizados com lideranças de diferentes segmentos da sociedade brasileira. A quarta sessão apresenta reflexões e algumas proposições em quatro dimensões de desempenho do país: produtividade, meio-ambiente, inclusão social e governança pública. A quinta e última seção apresenta uma agenda de trabalho com os próximos passos da iniciativa Imagine Brasil.

Este é um documento vivo, o qual pretendemos atualizar periodicamente. Esta é a sua primeira versão. Comentários e sugestões são muito bem vindos.

¹ Estes princípios estão detalhados em um documento que pode ser encontrado em <http://imaginebrasil.fdc.org.br/home/presentation>

2. DA PERFORMANCE AOS DESAFIOS ATUAIS

I – O crescimento econômico, fenômeno recente no mundo, não é destino das nações.

A expansão da geração de riqueza e da melhoria do bem-estar das populações é um processo recente na história da humanidade, iniciado há cerca de dois séculos e meio. Seu principal indutor, o crescimento econômico, não é, porém, um processo natural ou o destino inevitável das nações. É resultado das escolhas feitas ao longo da história.

As consequências dessas escolhas variam de maneira significativa entre regiões, países e segmentos populacionais. Embora as extraordinárias conquistas deste processo sejam inegáveis, particularmente na redução da pobreza, houve também impactos negativos em termos de degradação ambiental e, em muitos casos, sobre a distribuição de renda.

Tal expansão do nível de renda iniciou-se na Inglaterra com a Revolução Industrial. Paralelamente, ocorreram mudanças políticas profundas, cuja origem está na Independência dos Estados Unidos e na Revolução Francesa, que inauguraram um novo sistema de governo, democrático, com separação e independência dos poderes, soberania popular, sufrágio universal e garantia do Estado de direito (*Rule of Law*). A partir dos dois processos – econômico e político – nasceu a era do liberalismo no mundo ocidental, caracterizada pelo livre mercado e pela democracia liberal.

Por sua inserção no mundo ocidental, a economia brasileira está condicionada pelos movimentos da economia internacional, em particular a partir do século XX. As três grandes fases de expansão econômica e política no Brasil, desde o Império, tratadas aqui como “**Ordens Político-Institucionais**”², foram determinadas por movimentos externos – econômicos e políticos – e resultaram de escolhas político-institucionais domésticas³.

II – Saga brasileira pelo desenvolvimento

Export-led-Growth – Esta primeira fase, também conhecida como de economia primário-exportadora, vai do Segundo Império até a Revolução de 30 e é caracterizada pela exportação de produtos primários em um mundo predominantemente liberal.

Até a década de vinte do século passado, o Brasil teve sua expansão econômica baseada na exploração e exportação de suas riquezas naturais. A estratégia de crescimento adotada foi muito eficiente para que o país se inserisse na divisão internacional do trabalho, especializando-se como exportador de produtos primários, como minerais e produtos agrícolas. Foi o período de expansão da economia cafeeira e do transporte ferroviário.

² Fazemos para o Brasil uma livre adaptação do conceito de “Political Order” de Gary Gerstle. Gerstle, Gary, *The Rise and Fall of the Neoliberal Order*. Oxford University Press, 2022.

³ Pastore, Affonso Celso, *Erros do Passado, Soluções para o Futuro: Herança das Políticas Econômicas Brasileiras do Século XX*. Portfólio/Penguin, 2021.

Nessa fase, ocorreu a transição do trabalho escravo para o regime assalariado, com a intensificação das migrações europeias e a marginalização dos escravos libertos e seus descendentes.

Os grandes produtores e exportadores de produtos primários se constituíram na elite econômica e política que comandou o país.

State-Led-Growth – A segunda fase corresponde ao esforço de Industrialização via Substituição de Importações (ISI). Iniciou-se no Estado Novo (Revolução de 30), passando, após a Segunda Guerra Mundial, pelos governos democráticos de Getúlio e JK e pelo regime militar de 1964 até o final dos anos 70. Seu principal objetivo foi estimular o crescimento econômico e sua principal estratégia foi fortalecer a presença do Estado na economia, tanto com suas funções reguladoras quanto com sua intervenção direta no mercado.

Empresas estatais foram criadas, da mineração à siderurgia e à produção de energia, e completaram o fortalecimento da presença direta do Estado nas áreas consideradas estratégicas para o processo de industrialização, como infraestrutura, sistema financeiro e produção de bens de capital.

Essa estratégia foi adotada tanto no contexto do nacional-desenvolvimentismo estruturalista nos governos democráticos, quanto na concepção de Desenvolvimento e Segurança, do regime militar.

Mudanças estruturais na economia, como a urbanização, industrialização e expansão da infraestrutura física impulsionaram o crescimento da produtividade, resultando na expansão extraordinária do PIB per capita nesse período.

Na década de 70, o ambiente externo se caracterizou por profundas mudanças, principalmente após os Estados Unidos abandonarem a garantia da paridade de preço entre o dólar e o ouro (1971), gerando instabilidade e desequilíbrio nos balanços de pagamentos dos países.

O mundo caminhava para um novo momento liberal (*Neoliberal Order*), porém o Brasil não respondeu com política monetária e fiscal que se ajustasse às mudanças, insistindo em aprofundar a substituição de importações de bens de capital e insumos básicos por meio do endividamento externo (II PND). Como consequência, na passagem da década de 70 para a década seguinte, a economia brasileira mergulhou em recessão, abrindo a fenda para a expansão da dívida externa, o desequilíbrio fiscal e a explosão inflacionária.

O ciclo de industrialização via substituição de importações (ISI) não tinha mais lugar no mundo⁴. A renda per capita do Brasil, estimada em Paridade do Poder de Compra (PPP em inglês) estagnou-se, aprisionando o país no que é conhecido como armadilha da renda média.

⁴ Para uma revisão do diagnóstico do desempenho da economia brasileira e, principalmente, as escolhas de política econômica, ver, principalmente: Latif, Zeina. Nós do Brasil: Nossa Herança e Nossas Escolhas. Record. Rio de Janeiro, 2022; Lisboa, Marcos e Samuel Pessoa, (orgs). O Valor das Ideais: Debates em tempos turbulentos. Companhia das Letras, Rio de Janeiro, 2019; Mendes, Marcos. Por que é difícil fazer reformas econômicas no Brasil? LTC. São Paulo,

Contudo, o arcabouço institucional formado no período de substituição de importações (ISI) continuou desestimulando a abertura comercial e a competitividade da economia brasileira nos anos seguintes. Vários são os exemplos da política industrial brasileira que ficaram na contramão das tendências de integração comercial e financeira que vieram com o ciclo neoliberal. Por exemplo, a organização dos portos brasileiros voltados para a importação; a política de financiamento do BNDES de promoção dos campeões nacionais, com juros subsidiados, que desestimula as operações financeiras de longo prazo dos bancos privados; os subsídios setoriais no Orçamento da União; a antiga Política Nacional de Informática, estabelecida pela Lei 7.232, 1984, que criou reserva de mercado para a produção nacional; e o símbolo maior do protecionismo brasileiro que foi a política de promoção do setor automobilístico. A desmontagem desse arranjo institucional ainda não se completou.

New Export-Led-Growth - Esta terceira fase vem da década de 80 até os dias atuais. No âmbito internacional, consolidava-se um novo ciclo liberal, acelerado a partir dos governos Margaret Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos. A hiperglobalização, desregulamentação dos mercados, redução do Estado, privatizações, proeminência do mercado financeiro, câmbio livre, maior integração das cadeias globais de valor e gestão macroeconômica com metas de curto prazo caracterizavam a denominada ***Neoliberal Order***.

Com o império do neoliberalismo econômico e das democracias liberais, essa fase influenciou as políticas econômicas no Brasil. A partir da década de 80, com a consolidação da Neoliberal Order, o crescimento econômico deixa de ser o objetivo principal da ação governamental, tornando-se consequência das decisões econômicas do setor privado e do ambiente de negócios. Aprofundam-se as cadeias globais de valor, intensifica-se o comércio exterior e o mercado financeiro se fortalece.

Já no início da década de 90, o governo Collor deu início à abertura da economia brasileira e a reforma do Estado. Nos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso seguiram-se as privatizações e concessões de serviços públicos. Porém, o período foi caracterizado por avanços e retrocessos da agenda liberal.

Além das condições políticas para mudar a concepção de política econômica de um modelo de substituição de importações para outro de integração competitiva no mercado internacional, o arcabouço institucional consolidado na fase anterior, em grande parte, continuou dificultando a eficiência do modelo exportador. Alguns exemplos, entre tanto outros, podem ser mencionados, como a estrutura da carga tributária, a política de crédito do BNDES, desestimulando a ampliação do mercado de capitais e a infraestrutura de logística.

2019; Mendes, Marcos (Org.) Para não esquecer: Políticas Públicas que empobrecem o Brasil, Insper, Fundação Brava, Autografia, São Paulo, 2022; Pastore, Affonso Celso, Erros do Passado, Soluções para o Futuro: Herança das Políticas Econômicas Brasileiras do Século XX. Portfólio/Penguin, 2021; e Spilimbergo, Antonio and Krishna Srinivasan (eds.) Brazil: Boom, Bust, and Road to Recovery. International Monetary Fund. Washington, DC. 2019

Neste novo contexto, o setor de agronegócios aproveitou-se dessa oportunidade e dos subsídios do governo, incorporou os avanços tecnológicos disponíveis⁵, aumentou sua produtividade e passou a comandar o crescimento da economia brasileira desde então.

No âmbito interno, acentuou-se o desequilíbrio macroeconômico, cresceu a dívida externa e a inflação disparou.

O baixo crescimento da economia brasileira nas últimas quatro décadas, comparativamente com as décadas anteriores, resulta do desequilíbrio fiscal do Estado e da estagnação do nível de produtividade - quer pela ineficiência das políticas públicas, quer pelo peso da burocracia, da alta carga tributária e da ineficiência do Estado ou, ainda, pela redução drástica dos investimentos em infraestrutura.

O principal foco da política econômica, no início dessa fase, foi restabelecer o equilíbrio macroeconômico. Depois de várias tentativas frustradas, o Plano Real (1994) obteve sucesso e foi acompanhado por um programa de privatizações e desregulamentação, em linha com a ***Neoliberal Order*** internacional. A política econômica alinhada com as orientações neoliberais teve lugar nos governos do PSDB até o primeiro governo do PT.

Nesse período, a produtividade no setor agropecuário expandiu-se em razão de seus ganhos e sua inserção no mercado internacional. Na segunda fase do governo petista, principalmente no mandato de Dilma Rousseff, houve uma volta à estratégia da Industrialização via Substituição de Importações, muito parecida com o que ocorreu no governo Geisel, em total desacordo com o ambiente econômico da época. O preço desse erro foi o desequilíbrio fiscal, aumento da inflação e recessão.

Desde 2014, a economia tem apresentado avanço lento e volátil, a produtividade continua estagnada e o crescimento populacional desacelerou. Nesta última década, a concentração de renda aumentou e, mais recentemente, o governo flexibilizou a política de proteção ambiental.

II – O caminho para o futuro é a ruptura com o passado. A aspiração de uma nova ordem de prosperidade, preservação ambiental e inclusão social se impõe.

Como melhorar a produtividade do trabalho? A única fonte de crescimento da economia no futuro – e o desafio fundamental para esse fim – será o aumento da produtividade, uma vez que a população se estabilizará em torno de 220 milhões de pessoas nas próximas décadas. O crescimento da produtividade não é tudo, mas é condição necessária para o aumento do produto per capita.

Como minorar a exclusão social? O aumento da renda per capita está acompanhado em muitos países por intenso aumento da desigualdade. No mundo, os 10% mais ricos detêm 52% da renda,

⁵ O papel do governo foi fundamental para estimular a pesquisa no setor agropecuário, por intermédio da EMBRAPA, criada no período do governo militar, na fase do **State-Led-Growth**.

enquanto os 50% mais pobres ficam com 8,5% da renda. A riqueza mundial está concentrada (76%) nos 10% mais ricos, enquanto os 50% relativamente mais pobres possuem apenas 2%. No Brasil, os mais ricos (1% da população) concentram 26,6% da renda e 48,9% da riqueza, ao passo que os 50% mais pobres ficam com 10% dos rendimentos e praticamente não possuem patrimônio.⁶

Prosperidade ambiental: Os processos de exploração da natureza e as externalidades do crescimento industrial alimentam o espectro de uma crise climática. Já não há mais dúvidas de que o atual nível de aquecimento está sendo causado principalmente por emissões de dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) e óxido nitroso (N₂O), resultantes das atividades humanas.

No caso do Brasil, o empobrecimento do capital natural é fruto da poluição das águas e do ar, do desmatamento e das queimadas. A imagem do país e a sua inserção no concerto das nações estão seriamente comprometidas pelas altas e crescentes taxas de desmatamento e pela violência contra os povos indígenas da Amazônia.

O restabelecimento do equilíbrio ambiental e o retorno a níveis sustentáveis de emissão de gases de efeito estufa urgem e dependem da ação colaborativa entre as nações. Não é tarefa isolada de um único país. No entanto, o Brasil não pode se omitir de suas responsabilidades.

Possuindo importante patrimônio ambiental, com a diversidade de seus biomas, a relevância mundial da Floresta Amazônica, um amplo espectro de fontes renováveis de energia e, ademais, sendo um dos maiores produtores de alimentos do mundo, o Brasil tem papel relevante e autoridade para exercer sua liderança na coordenação de iniciativas, políticas, programas e projetos que objetivem, simultaneamente, reduzir a emissão de gases com efeito de estufa e expandir a produção de alimentos sem ampliação da área plantada, pelo aumento da produtividade.

Um novo ciclo de expansão deve equilibrar crescimento com economia verde e inclusão social, em ambiente de democracia liberal. Deve equilibrar eficiência e justiça. Deve também equilibrar o bem-estar das gerações atuais e das gerações futuras.

Governança colaborativa: construir um novo modelo de desenvolvimento implica em rever o papel do Estado, sem riscos de retornar ao passado intervencionista⁷. Uma nova luz indica a necessidade de ações sinérgicas e colaborativas entre o setor público, o mercado e a sociedade. A iniciativa Imagine Brasil procura explorar essas sinergias, propondo modelo de governança colaborativa para a execução de políticas públicas, visando a torná-las mais eficazes. Ao mesmo tempo, procura identificar e estimular iniciativas, atividades e ações no setor privado e na

⁶ World Inequality Report, 2022.

https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2021/12/WorldInequalityReport2022_Full_Report.pdf. 2022.

⁷ A Iniciativa Imagine Brasil considera fundamental a reforma do Estado, tanto na sua estrutura organizacional quanto na alocação dos recursos públicos, principalmente no que se refere ao Orçamento Público. No entanto, até agora, o foco no setor público se ateve à análise e o desenvolvimento de propostas sobre Governança Colaborativa dado seu impacto imediato sobre a execução de propostas dos outros eixos aqui considerados. A reforma do Estado será objeto da agenda futura.

sociedade civil que possam ser escaladas, difundidas ou iniciadas com o intuito de promover o bem-estar coletivo.

Nova Ordem Político-institucional

É inadmissível, do ponto de vista ambiental e social, repetir o passado. Uma **Nova Ordem Político-institucional**⁸ está em gestação⁹.

Para tanto, há de se construir outro caminho para a prosperidade, que tenha objetivos e metas de longo prazo, que reorganize a ação do setor público em sintonia e diálogo com o mercado e a sociedade e que, sobretudo, tenha atenção à ética do interesse coletivo e do bem-estar comum, e não do interesse individual. Que mantenha o bem-estar das gerações atuais e garanta o bem-estar das gerações futuras.

Há evidências de políticas, ações e movimentos no sentido da formação de uma nova ordem político-institucional¹⁰, que deverá conciliar as atividades de mercado com as ações do Estado, a eficiência com a justiça, o bem-estar das gerações atuais com o bem-estar das gerações futuras. Um caminho marcado pela busca da prosperidade para todos, que seja inclusivo e sustentável; equânime e democrático.

⁸ Rodrik, Dani.
<https://www.project-syndicate.org/commentary/after-hyperglobalization-national-interests-open-economy-by-dani-rodrik-2022-05>.

⁹ Rodrik Dani e Stephen Walt. How to Construct a New Global Order. https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/how_to_construct_a_new_global_order_may_2021.pdf.

¹⁰ Acordos ambientais multilaterais, como o acordo de Paris, mobilizações como do World Economic Forum (*stakeholder's capitalism*), políticas de inclusão social e programas de colaboração entre os setores privado e público para execução de políticas mais inclusivas e sustentáveis.

3. ASPIRAÇÃO E PERFORMANCE

O desafio proposto pelo Conselho Curador da FDC - como a instituição pode ajudar o Brasil a sair da situação em que se encontra - foi avaliado por nós como um desafio de mudança para o país.

Neste sentido, optamos por utilizar o modelo de “*performance-feedback*”, proposto por March e Simon¹¹, como estrutura conceitual da iniciativa Imagine Brasil. Estudando as mudanças organizacionais, esses autores observaram a importância do comportamento dos agentes – talvez, diríamos hoje, dos *stakeholders* – para promover mudanças comparando o nível de aspiração com o da performance. As evidências mostram que “*organizations react to performance feedback*”¹². O mecanismo é simples, descrevendo de que forma a performance responde ao nível de aspiração da organização.

Assim, a determinação do nível de aspiração de uma organização é condição necessária para promover mudanças no seu desempenho. Se o desempenho é avaliado como fraco, há duas situações para estimular mudanças. Uma, quando o desempenho é medido em comparação aos seus competidores diretos (chamada de “*competitive*”) e outra, quando a avaliação é feita em relação ao futuro - aonde se quer chegar? - (chamada de “*striving toward*”), mais ambiciosa e mais desafiante.

Optamos por basear-nos na literatura sobre mudanças das organizações, utilizando o esquema de análise “*Aspiration – Performance*” para discutir e propor alternativas para o desempenho do Brasil. Uma questão preliminar é: deseja-se mudanças em relação a um nível de aspiração que se satisfaça apenas com a recuperação do desempenho pré-pandemia (“*competitive*”) ou se deseja sensibilizar a sociedade para estabelecer um nível mais ambicioso de aspiração de futuro, que anteveja uma nação mais próspera, mais inclusiva e mais sustentável (“*striving toward*”)?

A opção que propomos é a segunda: queremos um desempenho que não seja apenas a continuidade do passado, mas, sim, que se inspire no desejo de um futuro mais promissor.

¹¹ Ver March, J. and Simon, H. Organizations. New York: John Wiley, 1958.

¹² Ver Henrich R. Greve, Organization Learning from Performance Feedback: A Behavioral Perspective on Innovation and Change. Cambridge University Press, 2003.

A figura abaixo mostra o modelo referencial construído para a iniciativa:

Quadro referencial



Uma avaliação inicial do país a partir do modelo chegou à conclusão de que falta ao Brasil uma aspiração. O país teve, pelo menos até o início da década de 80, uma aspiração de desenvolvimento, compartilhada por diferentes governos e boa parte da população. A partir da drástica redução do crescimento econômico e do aumento das pressões pela redução da desigualdade social, em um momento de redemocratização do país, as lideranças não foram capazes de articular aspirações de médio/longo prazo que fossem compartilhadas pela maioria.

No eixo da performance, que tem como pilares as dimensões econômica, social, ambiental e de governança pública, a conclusão foi que, ainda que tenha havido avanços ao longo do tempo, eles ocorreram em velocidade muito menor do que a desejada.

O modelo referencial proposto está alinhado com discussões recentes no campo da economia política, onde alguns autores apontam que a complexidade dos problemas com os quais as sociedades contemporâneas estão lidando (mudanças climáticas, desigualdade social, pandemia) não cabem mais apenas na dualidade governo-mercado, mas precisam envolver uma tríade formada por governo, mercado e sociedade civil¹³, atuando de maneira complementar. A iniciativa Imagine Brasil compartilha dessa constatação e, nesse sentido, tem como seu público-alvo lideranças de diferentes segmentos da sociedade, no primeiro, segundo e terceiros setores.

A partir dessa avaliação e do modelo referencial, iniciamos os trabalhos nos dois eixos: aspiração e performance. Na aspiração, realizamos onze diálogos com mais de 100 lideranças de diferentes segmentos da sociedade brasileira, em torno de uma pergunta: "qual é a sua aspiração para o Brasil em 2030?". O objetivo foi identificar pontos em comum entre as aspirações citadas e discutidas

¹³ Ver Bowles, S. e Carlin, W. Rethinking Economics, Finance and Development, March 2021.

nesses diálogos. Destacamos aqui um conjunto de sete delas, que sintetizam boa parte das mais gerais para o país, ou seja, não específicas a um segmento da sociedade:

1. Projeto de país

Foi frequente a ideia de que precisamos de um projeto de país, isto é, de um acordo na sociedade sobre o país que desejamos ser. Temas relevantes para diversos segmentos, como políticas sociais, ambientais e econômicas, devem estar inseridas em um projeto mais amplo e de médio/longo prazo. Não se percebe um avanço consistente para o Brasil sem uma abordagem sistêmica, que integre as diferentes dimensões de desempenho.

2. Identidade na diversidade

A diversidade do Brasil em termos de etnias, culturas e biodiversidade deve ser uma característica central da identidade do país. Ao contrário de muitas abordagens passadas, a diversidade é vista como um ponto positivo e deve ser valorizada como algo próprio, servindo como base para a construção do futuro. Precisamos identificar-nos como brasileiros.

3. Prosperidade com equidade

A ideia de prosperidade, que engloba a combinação de crescimento econômico com desenvolvimento social e ambiental, é também uma aspiração recorrente de muitas lideranças da sociedade brasileira. Essa prosperidade deve ser alavancada pela inclusão social e econômica de grandes parcelas da população e por um ambiente de maior equidade, com oportunidades crescentemente semelhantes.

4. Ambição e soberania

Temos que ser mais ambiciosos em relação às nossas aspirações para o Brasil. Ir além do enfrentamento dos problemas imediatos, que são muitos, e aspirar a um lugar de relevância no contexto global. Essa ambição deve ser acompanhada por uma discussão e a prática do conceito de soberania do país, incluindo nossas fronteiras, recursos naturais e intelectuais.

5. Democracia

Não se concebe o desenvolvimento do país fora das regras da democracia, com a independência dos três poderes. Ainda que isso traga uma complexidade maior para a busca de acordos na sociedade, é um princípio da iniciativa Imagine Brasil e uma aspiração compartilhada pelas lideranças que participaram dos diálogos.

6. Conexão das instituições do Estado com a sociedade

Percebe-se a necessidade de que as instituições do Estado brasileiro passem a espelhar de maneira mais intensa os interesses dos brasileiros. As pessoas precisam perceber que essas instituições garantem a defesa de interesses comuns à maior parte da população.

7. Capital humano e mobilidade social

É inconcebível imaginar um país próspero sem uma alta qualidade do seu capital humano, uma área na qual o Brasil está muito aquém das nossas necessidades. Este deve ser um critério fundamental na priorização e escolha de políticas para o desenvolvimento, combinando investimentos no capital humano com o desenvolvimento de um ambiente de mobilidade social. As pessoas precisam acreditar que é possível crescer econômica e socialmente; isto alimenta a identificação com o país.

Além dessas, uma série de aspirações mais setoriais foram destacadas e discutidas. Essas sete aspirações, ao nosso ver, constituem um bom farol para orientar a priorização de ações e a performance do país nas quatro dimensões que escolhemos.

No eixo da performance, iniciamos os trabalhos com focos específicos. Buscamos identificar a situação atual, algumas aspirações para 2030 em relação a cada dimensão, pontos críticos e pistas sobre como avançar. A próxima seção trata dessas questões.

4. PERFORMANCE

4.1. PRODUTIVIDADE

Existe um consenso nos diagnósticos sobre o desempenho econômico do Brasil: a necessidade de se aumentar a produtividade da economia. Por definição, o crescimento do PIB em termos reais é igual ao crescimento em horas trabalhadas mais o crescimento da produtividade do trabalho.

Independentemente da qualidade das estimativas de produtividade, existe ampla evidência de que o Brasil tem experimentado um desempenho pífio em termos de crescimento de produtividade nas últimas décadas, seja no que diz respeito à produtividade do trabalho, seja no que tange à produtividade total dos fatores (PTF).

Para economias emergentes, o crescimento da produtividade é um fator crítico para um país escapar da armadilha da renda média, tese desenvolvida inicialmente por Indermit S. Gill e Homi Kharas, por volta de 2007¹⁴.

Gill e Kharas, à época funcionários do Banco Mundial, ao analisarem o desempenho econômico de países em desenvolvimento na Ásia, observaram que economias de renda média tinham dificuldades em competir com países de renda baixa em setores intensivos em mão-de-obra e com países de alta renda que dominavam indústrias caracterizadas por inovações tecnológicas. Resumindo, para escapar da armadilha seria necessário elaborar novas estratégias de desenvolvimento para países de renda média.

O conceito em questão ilustra a proposição de que o sucesso no passado (evoluir de uma posição de baixa renda para um estágio de renda média) não era uma garantia de sucesso no futuro. Comparando a renda per capita de países de renda média com a dos EUA em 1960, por exemplo, fica evidente que a grande maioria desses países não trilhou uma trajetória de convergência econômica com os EUA em cinco décadas.

Quando se avalia o aumento da produtividade do trabalho, primeiro se avalia a contribuição do aumento do capital físico e do capital humano na sociedade. A educação escolar e a capacidade dos trabalhadores de atuar de forma produtiva são essenciais para este aumento de produtividade.

O que não é explicado por esses fatores, constitui um efeito da PTF, que é uma contribuição da inovação ao aumento da produtividade. A análise do desempenho de economias que são exemplos típicos da armadilha da renda média tende a confirmar que as mesmas falham em obter um crescimento sustentado da PTF, enquanto aquelas que escapam da “armadilha” são capazes de identificar novas fontes de crescimento da PTF no período considerado.

¹⁴ Gill, I. e H. Kharas, 2015, “The Middle-Income Trap Turns Ten,” Policy Research Working Paper 7403. Washington, DC: The World Bank.

O crescimento da produtividade do trabalho é crítico para a prosperidade de uma nação no longo prazo e um fator determinante da competitividade internacional do país, influenciando decisões de investimento.

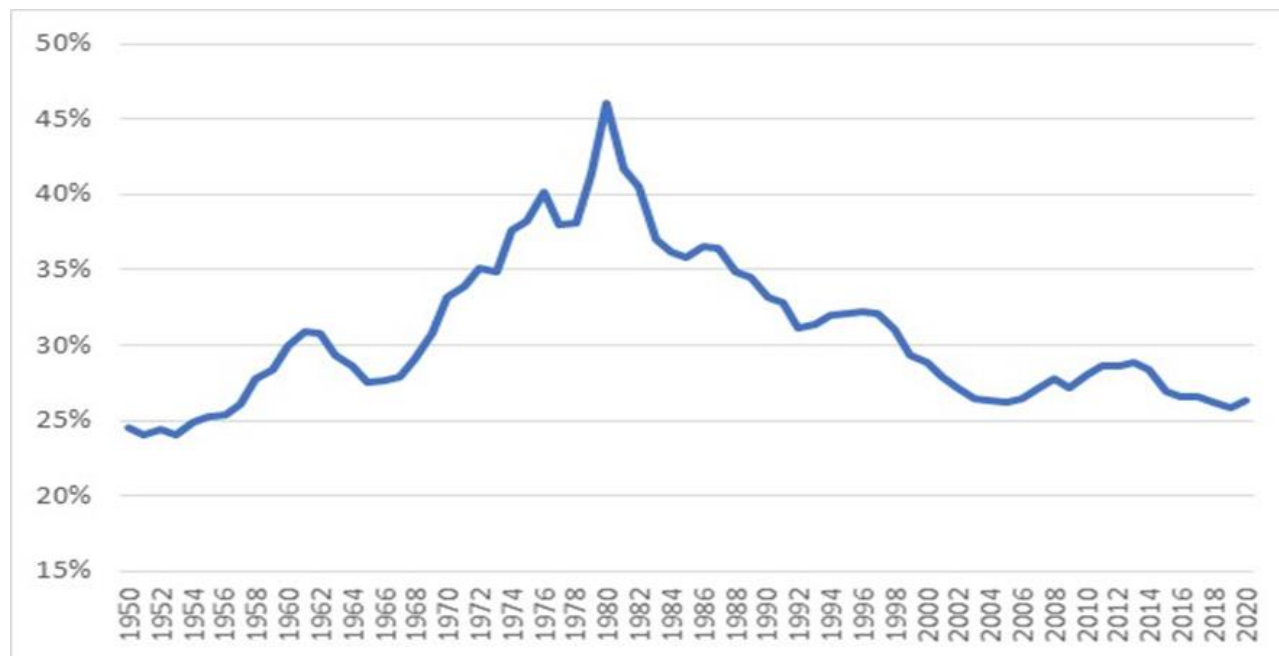
São muitas as variáveis que influenciam a evolução da produtividade: a educação da força de trabalho, decisões de investimento em capital produtivo e infraestrutura, investimentos em inovação, influências culturais (burocracia, corrupção, um sistema jurídico eficiente, preferência revelada por lazer, etc.) e o ambiente macroeconômico.

A Situação Atual

A economia brasileira vem apresentando um crescimento anêmico da produtividade de trabalho desde a década de 1980 (menos de 1% ao ano, em contraste com um crescimento de 4,1% ao ano no período 1950-1980). A figura abaixo mostra que a produtividade do trabalho no Brasil era da ordem de 25% dos níveis de produtividade de trabalho nos EUA por volta de 1960.

Essa relação atingiu mais de 40% no final da década de 70, mas a partir dos anos 80 a relação passou a cair e na atualidade se encontra de novo em cerca de 25%.

Evolução do produto por trabalhador do Brasil em relação aos Estados Unidos, 1950-2020 (em %)



Fonte: Veloso (2022)¹⁵

¹⁵ Veloso, F., 2022, "Evolução da produtividade no Brasil," em C.A. Primo Braga e Paulo de Tarso A. Paiva, org., Produtividade e o Futuro da Economia Brasileira. Nova Lima: Fundação Dom Cabral.

Os motivos para essa divergência e o crescimento medíocre da produtividade do trabalho no Brasil são vários:

- instabilidade macroeconômica e um ambiente complexo para se fazer negócios, contribuindo para uma taxa de investimento medíocre (típica-mente abaixo de 20% do PIB), que restringe o aumento na quantidade e qualidade de capital disponível por trabalhador (máquinas, computadores etc.) e promove a informalidade do mercado de trabalho;
- a contribuição limitada da acumulação de capital humano, refletindo fragilidades no sistema educacional do país e problemas na qualificação da mão-de-obra;
- uma evolução tímida do processo de inovação na economia, como capturado pela trajetória da produtividade total dos fatores nas últimas décadas.

Essa evolução insatisfatória está correlacionada com a trajetória claudicante do desempenho da renda per capita brasileira nas últimas décadas e, em particular, no período 2014-21. O Brasil ilustra claramente as dificuldades de um país “preso” na armadilha da renda média.

Aspiração

A renda per capita brasileira era de US\$ 7,518.8 em 2021. O país se encontra há várias décadas na categoria de país de renda média-alta (renda per capita entre US\$ 4,096 e US\$ 12,695). Para atingir o nível de US\$ 12,695 por volta de 2030, a renda per capita teria de crescer cerca de 6% a.a. no período 2022-30.

Isso iria exigir um aumento da produtividade do trabalho da ordem de 6% a.a. Será difícil alcançar estes números, muito embora já tenham ocorrido no passado períodos em que o produto por trabalhador cresceu a uma taxa de 4,1% a.a. (entre 1950 e 1980).

Mais recentemente, a trajetória do agronegócio brasileiro ofereceu um exemplo de desempenho ímpar, com a PTF no setor crescendo a uma taxa de 3,18% a.a. no período 2000-2019, o que colocou o Brasil na liderança de desempenho global referente à produtividade do setor nas últimas décadas.

Em síntese, essa é uma aspiração de desempenho econômico similar à que o Brasil experimentou durante o período do “milagre econômico” na década de 70. Certamente, será difícil atingir tal marca em meio aos desafios macroeconômicos enfrentados pelo país e frente a um cenário internacional de pouco dinamismo em virtude de tensões geopolíticas. A questão que se coloca é até que ponto a implementação de reformas estruturais (veja abaixo) poderia alavancar substantivamente a evolução da produtividade do trabalho nos próximos anos. Por exemplo, resultados semelhantes aos observados na década de 70 – qual seja um crescimento da produtividade do trabalho da ordem de 4% a.a. – poderiam gerar um crescimento anual da renda

per capita de forma a viabilizar o alcance do limiar de renda per capita de um país de alta renda por volta de meados da década de 2030.¹⁶

Pontos críticos para avançar

A receita para se alavancar a produtividade do trabalho no Brasil não é segredo: reformas estruturais para melhorar o ambiente de negócios (reforma tributária, por exemplo), uma maior integração internacional, incentivos para o aumento do investimento privado e em inovação, e melhorias na qualidade do sistema educacional brasileiro. O Brasil tem um dos sistemas tributários mais complexos do mundo. Em análises de comparação internacional, o país aparece na posição 184 entre 190 economias em termos da facilidade de se pagar impostos. Isso está associado não apenas ao efeito cascata de vários impostos (a níveis federal, estadual e municipal) sobre a base tributária, mas também à complexidade de um grande número de regimes especiais que criam distorções significativas. O complexo sistema de isenções fiscais e de exigências de conteúdo local, por sua vez, também afetam negativamente o ambiente para a inovação no país.¹⁷

Com relação ao tema de integração internacional cabe observar que o grau de fechamento da economia brasileira permanece elevado: uma herança da estratégia de industrialização por substituição de importações. Um esforço de liberalização comercial foi implementado nos anos 90. No novo milênio, no entanto, o super-ciclo de “commodities”, alimentado pela expansão acelerada da economia chinesa, facilitou o retorno de uma estratégia intervencionista na medida que o viés anti-exportador do protecionismo (dadas as implicações dessa estratégia em termos de sobrevalorização do câmbio) era mascarado pelo impacto positivo da elevação dos termos de troca das exportações brasileiras. Com a crise financeira global, e mais recentemente com o aumento do protecionismo em nações industrializadas, tensões geopolíticas, o impacto da pandemia da Covid-19 e com a desaceleração da economia chinesa, as condições externas se tornaram mais adversas.

Uma explicação usual para o baixo envolvimento do Brasil no comércio internacional (o coeficiente de exportações mais importações de bens como proporção do PIB foi na média de cerca de 24% no período 2009-15) é articulada em termos do tamanho da economia brasileira. Tal argumento, porém, não se sustenta: a média para 176 países do coeficiente de comércio era de 96% (dados de 2013); e mesmo para as seis maiores economias do mundo a média era de 55%.¹⁸ A explicação, na realidade, está associada com uma política protecionista que tradicionalmente utilizou barreiras tarifárias e não-tarifárias para proteger a economia brasileira. O viés anti-

¹⁶ Um crescimento sustentado do PIB da ordem de 2,4% a.a. é uma estimativa mais consistente com o desempenho da economia brasileira nesse milênio. Em tal cenário, alcançar o nível de renda per capita consistente com a classificação de um país de alta renda ocorreria somente na década de 2040.

¹⁷ Veja World Bank, 2018, “Por um ajuste justo com crescimento compartilhado,” www.worldbank.org/pt/country/brazil/brief/brazil-policy-notes.

¹⁸ Veja Canuto, O., C. Fleischaker, e P. Schellekens, 2015, “The Curious Case of Brazil’s Closedness to Trade,” Policy Research Working Paper 7228. Washington, DC: The World Bank.

exportador da política comercial brasileira afeta significativamente a competitividade internacional das empresas brasileiras.

Cabe assinalar que uma política de liberalização comercial não seria uma panaceia.¹⁹ É importante reconhecer que a realocação de recursos em economias marcadas por grande dispersão setorial de níveis de produtividade pode ser perversa numa fase inicial. Além disso, como as experiências do México e Brasil ilustram, a inserção internacional de uma economia não é uma alavanca suficiente para o aumento da produtividade. México e Brasil seguiram estratégias distintas de desenvolvimento nas últimas décadas. No caso do México, uma série de reformas e a adesão ao acordo de livre comércio com os EUA e o Canadá nos anos 90 aumentaram significativamente a integração internacional da economia mexicana. O coeficiente de comércio de bens/PIB do México é atualmente superior a 60%. No entanto, como analisado por Levy (2018), a PTF no México também vem apresentando um desempenho medíocre nos últimos anos.²⁰ Ainda que o país tenha se beneficiado da integração com a economia mundial, que aumentou a competição e facilitou a difusão de tecnologia, tal estratégia não foi suficiente para incrementar a produtividade da economia de forma significativa. O problema central consiste em um sistema de incentivos – seja em termos de tributos, da legislação trabalhista, ou de respeito às leis/contratos – que favorece a alocação de recursos no setor informal.

A lição a se extrair desta análise é de que o problema de produtividade no Brasil (como no México) é multidimensional e, por conseguinte, exige um esforço de coordenação de políticas públicas que vai além da questão da liberalização comercial, uma condição necessária, mas não suficiente para se resolver o problema da produtividade. Reformas complementares com relação à simplificação do regime tributário, racionalização de regras de conteúdo local e apoio à inovação e à educação são necessárias para um aumento sustentado da produtividade.

Nesse sentido, tomando como base palavras-chave ligadas à agenda de produtividade, a Iniciativa Imagine Brasil levantou 5.085 propostas de lei em tramitação no Congresso Nacional.

Esse levantamento foi realizado tomando como base seis princípios orientadores para selecionar iniciativas que: i) já estejam em tramitação na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal; ii) tenham papel estruturante para a agenda de produtividade; iii) sejam de aplicação horizontal, ou seja, sem escolher setores específicos a serem beneficiados; iv) produzam impactos sistêmicos sobre a economia brasileira; v) tenham efeitos duradouros, com resultados sustentáveis no médio e no longo prazos e vi) encontrem apoio de entidades representativas da sociedade brasileira, inclusive órgãos do governo federal.

Essa pesquisa revelou que, de uma forma geral, a agenda legislativa encontra-se muito concentrada na defesa de interesses particulares ou setoriais. No entanto, identificou 37 propostas que atendem aos princípios mencionados acima e poderiam constituir-se em uma agenda

¹⁹ Veja Primo Braga, C. A., 2017. Comércio internacional no século XXI: alternativas para o Brasil. *Pontes* 13 (junho): 16-19.

²⁰ Veja Levy, S., 2018. *Under-Rewarded Efforts*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

legislativa positiva de produtividade a ser adotada em áreas como infraestrutura, tributação, inovação e sustentabilidade.

Agenda legislativa positiva: Projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional com potencial de melhorar a produtividade no Brasil²¹:

INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA	TRIBUTAÇÃO	AMBIENTE DE NEGÓCIOS	SUSTENTABILIDADE	INOVAÇÃO E CAPITALIZAÇÃO	ABERTURA COMERCIAL E INTERNACIONALIZAÇÃO
PL 7063/2017 – Novo marco das concessões e PPPs	PECs 45/2019 e PL 3887/2020 – Tributação sobre o consumo	PL 3401/2008 – Reduz insegurança jurídica sobre desconsideração da pessoa jurídica	PL 510/2021 – Regularização fundiária	PLP 25/2019 – Sistema Nacional de Educação	PL 2502/2021 – Tributação em bases universais
PL 2646/2020 – Debêntures de infraestrutura	PL 2337/2021 – Tributação sobre a renda	PLP 281/2019 – Resolução bancária	PL 2159/2021 – Licenciamento ambiental	PL 2417/2011 – Arranjos de Desenvolvimento da Educação	PL 2963/2019 – Regula a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros
PL 4392/2020 – Regulação dos serviços de praticagem	PLP 17/2022 – Código de Defesa do Pagador de Impostos	PLP 27/2020 – Governança das cooperativas de crédito	PL 528/2021 – Regulação do mercado de carbono	PL 6461/2019 – Estatuto do Aprendiz	PL 537/2021 – Condições para proteção tarifária
PLS 258/2016 – Novo Código Brasileiro de Aeronáutica	PLS 298/2011 – Código do Contribuinte	PL 4188/2021 – Marco legal das garantias	PL 5518/2020 – Concessões florestais	PL 149/2019 – Política Nacional de Agropecuária de Precisão	PL 5957/2013 – Revisão do regime das Zonas de Processamento de Exportações
PL 4881/2012 – Política de mobilidade urbana	PL 1646/2019 – Devedor contumaz	PL 4516/2021 – Debêntures verdes para financiamento de projetos de investimento sustentáveis	PL 1539/2021 – Política Nacional do Clima	PLP 02/2022 – Alterações do marco legal das startups	
PLC 75/2018 – Marco regulatório do transporte rodoviário de cargas	PLP 178/2021 – Simplificação de obrigações tributárias acessórias		PL 4129/2021 – Plano de Mudança Climática	PL 3632/2020 – Subcontratação de serviços técnicos no INPI para análise de patentes	
PL 414/2021 – Modernização do setor elétrico			PL 2148/2015 – Economia verde		
PL 4546/2021 – Política Nacional de Infraestrutura Hídrica			PL 327/2021 – Transição energética		

²¹ Levantamento realizado pelo Prof. Bruno Carazza.

Além disso, a experiência do agronegócio ilustra a importância de um ecossistema eficiente de pesquisa e desenvolvimento e de financiamento sustentado da produção com base em políticas de crédito e de oferta de seguro para o setor. É importante também que se preste uma atenção especial à importância de se estimular a capacitação digital no sistema educacional e no treinamento oferecido por empresas, já que a revolução digital tem um potencial significativo de impactar positivamente a evolução da produtividade no país.

Barreiras existentes

É evidente que reformas estruturais, a despeito dos seus benefícios de longo prazo, geram custos de curto prazo associados com tensões distributivas e realinhamentos de setores produtivos. Em uma democracia com altos níveis de desigualdade econômica, a construção de agendas de reformas sustentáveis não é uma tarefa fácil. É fundamental reconstruir condições mais transparentes para uma melhor definição de prioridades econômicas e para uma alocação eficiente de recursos no contexto dos processos políticos no Executivo e no Congresso.

A complexidade desse processo não deve, porém, desestimular a atuação do setor privado. Como observado por Mendonça de Barros (2022), empresas bem-sucedidas no difícil ambiente de negócios brasileiros tendem a enfatizar a importância da inovação (e o seu impacto na produtividade), a interação com mercados internacionais e estrutura financeira sólida, evitando uma alavancagem exagerada. Tais considerações continuarão a ser relevantes no “novo normal” internacional, independentemente de tensões geopolíticas e do perigo de novas crises financeiras.

Considerações finais

A importância do crescimento econômico e da recuperação do crescimento da produtividade do trabalho não deve ser interpretada como uma recomendação de que se deva perseguir crescimento a qualquer custo. Como já observado na seção anterior, uma estratégia de crescimento sustentado deve combinar não apenas um foco em políticas que contribuam para o aumento da produtividade, facilitando o financiamento de políticas de transferência de renda, mas também uma perspectiva de longo prazo, já que a proteção do meio-ambiente, por exemplo, irá favorecer a sustentação de uma trajetória futura de crescimento.

4.2. PROSPERIDADE AMBIENTAL

A situação atual do Brasil em termos ambientais pode ser resumida pelas três principais agendas da dimensão Ambiental do Imagine Brasil: (i) conservação e restauração dos biomas e sua biodiversidade, (ii) melhoria da qualidade das águas e dos solos, e (iii) melhoria da qualidade do ar.

De maneira transversal a essas agendas ambientais e com interface com as demais dimensões do Imagine Brasil (social, econômico e governança), estão as agendas da economia verde e inclusiva, com foco na mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

O Brasil completa os 200 anos de independência enfrentando uma série de desafios para alcançar a prosperidade ambiental. As cidades possuem elevados níveis de poluição (das águas, do ar, sonora e visual), mobilidade urbana poluente e ineficiente, trânsito caótico, baixas taxas de arborização urbana e áreas verdes.

As áreas rurais possuem baixas taxas de cumprimento do Código Florestal e elevado uso de agroquímicos, que contaminam tanto as águas superficiais quanto os aquíferos, além de elevados índices de contaminação de alimentos, com concentrações de agrotóxicos acima dos níveis permitidos legalmente. Atualmente, mais de 66% da Mata Atlântica está destruída e a taxa de desmatamento do bioma Amazônia aumentou 87% entre 2017 e 2021.

O processo de desmatamento na Amazônia e no Cerrado, até 2018, era da mesma magnitude em área, refletindo um ritmo mais acelerado para o Cerrado, que é um bioma menos extenso. A partir de 2019, na Amazônia, e a partir de 2020, no Cerrado, o processo se intensificou, refletindo as políticas ambientais dos governos federal e estados da Amazônia. Na Mata Atlântica, onde os remanescentes são menos extensos, o desmatamento se acelerou entre 2020 e 2021.

A Amazônia é uma agenda estratégica, muito importante para o futuro do Brasil. Internacionalmente, ela tem o poder de incluir ou excluir o Brasil no concerto das nações. Diante do quadro cada vez mais preocupante da emergência climática e do valor simbólico da Amazônia, a região é, e deve continuar a ser, a parte mais visível da agenda ambiental brasileira. Dada a importância dessa região para o ciclo hidrológico e, conseqüentemente, para o regime de chuvas de grande parte do território nacional, a Amazônia assume um papel estratégico também para o futuro da produção agropecuária, hidreletricidade e abastecimento urbano de água potável.

Não é de se estranhar que a legislação ambiental seja mais restritiva na Amazônia, com a obrigação de manutenção de reservas legais de 80% das propriedades privadas (com algumas exceções – zoneamento etc.). No Cerrado, onde ocorre grande expansão da produção agropecuária no Brasil, a proteção por reservas legais prevista em Lei varia entre 20% e 35% (na Amazônia Legal).

Existe uma grande diferença entre os biomas brasileiros em termos de proteção por meio de unidades de conservação. Enquanto as unidades de conservação abrangem 28% da Amazônia, elas protegem somente 2,9% do bioma Pampa e menos de 10% dos biomas Mata Atlântica, Cerrado, Caatinga e

Pantanal. Diante desse quadro, na Amazônia, é preciso promover a regularização cautelosa das propriedades privadas, de maneira a não criar um processo de anistia que resulte em estímulos para a "grilagem" de terras públicas.

O desmatamento, a conservação dos biomas e a mudança do clima têm impactos sobre a quantidade das águas. A iniciativa MapBiomas mapeou a superfície continental do Brasil coberta por água e identificou uma perda, que se intensificou desde 2010, de cerca de um milhão de hectares, incluindo reservatórios, lagos e rios na maior parte do território nacional.

Por exemplo, o Lago Paranoá, em Brasília, perdeu, entre 1960 e 2018, 6,4% de seu volume devido ao assoreamento (Aguiar et al. 2019). Em algumas regiões, como o Nordeste, o processo de desertificação já se encontra em níveis emergenciais, comprometendo a atividade econômica e a eficácia das políticas sociais.

A segurança hídrica é um tema estratégico para o Brasil. As águas brasileiras sofrem uma degradação preocupante, particularmente próximo às grandes cidades e nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro. A evolução do Índice de Qualidade da Água (IQA) medido nas estações de monitoramento da Agência Nacional de Águas entre 2016 e 2019/2020, mostra um aumento dos índices ruins e péssimos.

A universalização do saneamento básico é uma das principais prioridades para o alcance da prosperidade ambiental. Enquanto mais de 50% do esgoto gerado é tratado nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, a Região Norte conta com apenas 21%.

Outra questão que vem ganhando importância é a poluição do solo, das águas e dos alimentos por agrotóxicos.

O desmatamento e a conservação dos biomas também estão muito relacionados à poluição do ar. Seja pela queima de combustíveis fósseis, que geralmente afetam mais as áreas urbanas, ou pelas queimadas e incêndios nos diferentes ecossistemas, além das áreas de lavoura, pastos plantados e plantios florestais.

No Brasil, o número de cidades monitoradas pela qualidade do ar é muito reduzido, principalmente porque cada Estado tem seu próprio sistema. A Plataforma da Qualidade do Ar é uma iniciativa do Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA) que integra, organiza, analisa e disponibiliza esses dados. Entretanto, o monitoramento concentra-se na Região Sudeste, sendo fundamental a expansão especialmente na Amazônia e no Centro-Oeste, onde a qualidade do ar é muito afetada pelas queimadas sazonais.

Onde seria razoável estarmos até 2030?

O Imagine Brasil identificou seis áreas prioritárias para as ações de prosperidade ambiental, cada qual com os indicadores de impacto, metas e fontes de dados para a verificação de progresso. Esse

planejamento inicial pode servir como plataforma para o debate entre diversos setores da sociedade e o diálogo com diferentes esferas de governo para a implementação de programas de prosperidade ambiental.

Propomos uma estratégia colaborativa, de engajamento do setor governamental com empresas privadas, organizações da sociedade civil e universidades, visando a colocar o Brasil na direção dos propósitos da OCDE e ao alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU.

A dimensão ambiental do Imagine Brasil priorizará os componentes de mudanças climáticas e de biodiversidade. Considerando a interface desses componentes com os demais, especialmente a necessidade de conservação dos biomas e a redução das desigualdades sociais e erradicação da pobreza extrema, foi formulado o seguinte foco prioritário para a primeira fase do Imagine Brasil: “Clima e biodiversidade com soluções baseadas nos ecossistemas e inclusão social”.

Para concretizar as ideias aqui apresentadas, sugerimos a implementação de uma estratégia nacional de Prosperidade Ambiental que deverá incluir seis programas prioritários, de acordo com a tabela abaixo:

IMPACTO	INDICADOR (SITUAÇÃO ATUAL)	INDICADOR/ META 2030	FONTE	PROGRAMAS	BREVE DESCRIÇÃO
Redução das taxas de desmatamento, dos desastres ambientais, das perdas de espécies e da extração ilegal de madeira	Valor atual: 2.897.343 ha	1. 0 Hectares/ano de desmatamento líquido	Mapbiomas Brasil (Cobertura e transições bioma & estados - Coleção 7 - dados de área (ha) de cobertura e uso da terra por bioma e estado de 1985 a 2021)	Programa de Redução do Desmatamento e Degradação Ambiental	Medidas de comando e controle, ordenamento territorial, governança e incentivos à conservação e recuperação da vegetação nativa, com a atualização e retomada dos Planos de Prevenção e Combate ao Desmatamento (PPCDs) nos Biomas Amazônia e Cerrado, e nos Estados, além da elaboração dos PPCDs para os demais biomas e Estados da Federação.
Redução da poluição por queimadas e da poluição urbana	Valor atual: 14.225.771 ha	2. Redução de 70% da área queimada anual	Mapbiomas Brasil (Cobertura e transições bioma & estados - Coleção 7 - dados de área (ha) de cobertura e uso da terra por bioma e estado de 1985 a 2021)	Programa de Redução da Poluição do Ar	Medidas de prevenção e combate a queimadas e incêndios florestais, com ações de inteligência, gestão, prevenção e combate, por meio de brigadas atuantes em áreas públicas e privadas. Políticas para a renovação da frota de veículos com motores menos poluentes e maior fiscalização da poluição por veículos automotores
Redução das emissões de GEE	Valor atual: 2.160.663.755 ton CO2 Valor 2005: 2.687.693.178	3. NDC1 (até 2025, redução de 37,5% em relação a 2005; em 2030, 50% em relação às emissões de 2005 - ou 50% de cerca de 2.400 milhões de toneladas) + reduções adicionais com compensações financeiras de ajustes correspondentes	Emissões Totais SEEG - Sistema de Estimativa de Emissão de Gases	Programa de Descarbonização da Economia e Redução de Emissões	Além da redução do desmatamento e da degradação florestal e da conservação, o Programa de descarbonização envolve políticas de incentivo à eficiência energética dos eletrodomésticos, veículos e processos produtivos agropecuários e industriais. Além disso, o Programa procura o fortalecimento das fontes renováveis na matriz energética brasileira, com atenção especial à energia solar e eólica.

IMPACTO	INDICADOR (SITUAÇÃO ATUAL)	INDICADOR/ META 2030	FONTE	PROGRAMAS	BREVE DESCRIÇÃO
Melhoria da qualidade das águas		4. 85% da população com coleta e tratamento de esgotos 4a. 95% da população atendida por rede de pública de esgoto (urbana) (média nacional) 4b. 85% de esgoto coletado que é tratado (média nacional)	Ministério do Desenvolvimento Regional - Secretaria Nacional de Saneamento (SNS) - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento	Programa de Despoluição das Águas	Investimentos para o saneamento básico, com coleta e tratamento de esgotos. Incentivos ao poder público municipal para a expansão do saneamento básico. Reforço da fiscalização das fontes poluidoras e programas de apoio ao tratamento de efluentes urbanos, agropecuários e industriais. Apoio à recuperação das matas ciliares e nas áreas de mananciais. Fiscalização e ordenamento do uso das águas para a manutenção da vazão ecológica mínima.
Aumento da capacidade de comando e controle, da participação nas instâncias de gestão, e estruturação das políticas de Estado	Valor atual: % do desmatamento que foi autorizado: 2,4% % do desmatamento que foi embargado pelos órgãos ambientais: 27%	5. % do desmatamento que foi autorizado: 95% % do desmatamento que foi embargado pelos órgãos ambientais: 60%	Mapbiomas RAD2020_MapBiomasAlerta_FINAL.pdf	Programa de Fortalecimento da Gestão Ambiental	Reforço à governança ambiental estadual, implementação do CAR e fortalecimento do licenciamento rural, e fiscalização dos desmatamentos não autorizados.
Aumento da proporção da economia brasileira que é verde e inclusiva	Valor atual: 0,14	6. Redução em 50% das Emissões de CO2 (kg) por \$ PPP do PIB	CO2 emissions (kg per PPP \$ of GDP) - Brazil, World Data (worldbank.org)	Programa de Fomento à Economia Verde	Ações de fomento à pesquisa e inovação tecnológica, incentivo à bioeconomia, criação e fortalecimento de novas cadeias de valor sustentáveis, crédito direcionado, infraestrutura para a economia verde, certificação e rastreamento.

Pontos críticos para avançar

O debate nacional não deve ficar limitado ao crescimento da economia e às políticas sociais: é necessário considerar as interrelações dessas agendas convencionais com a prosperidade ambiental e desenvolver uma abordagem sistêmica, capaz de integrar todas as dimensões do desenvolvimento sustentável.

A recuperação econômica deve estar baseada no desenvolvimento de uma economia verde, de baixa emissão de carbono, e inclusiva. Deve-se buscar a geração de empregos na restauração ecológica, na recuperação e na conservação ambiental, assim como na modernização dos processos produtivos da nossa agropecuária, indústria e serviços, de modo a reduzir seus impactos negativos e favorecer os positivos. É essencial descarbonizar a nossa economia, com metas setoriais e com um mercado de carbono nacional compatível com os padrões internacionais.

A economia de baixo carbono, por exemplo, apresenta diversas oportunidades atreladas ao desenvolvimento econômico para o país. O Art. 6 do Acordo de Paris é uma grande oportunidade para que o Brasil estabeleça uma efetiva e robusta política climática sustentável, que minimize a emissão de gás carbônico e, conseqüentemente, o aquecimento global. Para isso, é importante que a governança nacional estabeleça regulamentos para o Mercado de Crédito de Carbono no país, o que foi iniciado em maio de 2022. Contudo, é preciso que o Governo Federal considere apontamentos de empresas e executivos comprometidos com o desenvolvimento sustentável do país e que visam a que o Brasil tenha uma governança global para essa temática. As metas econômicas devem estar conectadas aos condicionantes ambientais e à redução das desigualdades sociais.

Para construirmos a prosperidade ambiental, o País precisa restaurar e recuperar aquilo que foi indevidamente destruído, especialmente na Mata Atlântica, no Pampa e na Caatinga, e estancar o desmatamento e a degradação dos nossos ecossistemas, especialmente na Amazônia, Pantanal e Cerrado.

Ao mesmo tempo, o Brasil deve recuperar e restaurar as nascentes dos nossos rios e despoluir as nossas águas, doces e salgadas. A qualidade do ar, com redução tanto da poluição derivada da queima de combustíveis fósseis, quanto das queimadas e incêndios florestais também precisa ser priorizada.

É essencial recuperar o espaço perdido pelo país nas negociações internacionais sobre mudança do clima e biodiversidade – temas que se encontram entre as principais agendas da humanidade no século 21. O Brasil pode e deve retomar um protagonismo na esfera internacional, tão bem exemplificado na organização da Rio-92.

As políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal devem estar alinhadas com o paradigma de valorização do capital natural. É necessária uma política nacional de valorização da natureza e dos seus benefícios, com ampla campanha de comunicação e educação da população, assim como ocorre nos países escandinavos – alguns dos mais prósperos do mundo. Para isso, é necessário detalhar como os diferentes segmentos da sociedade podem contribuir para esse desafio.

É primordial o engajamento de sociedade civil, empresas, academia e governos - no fortalecimento de uma identidade nacional conectada ao nosso patrimônio natural. Cada segmento deve encarar suas dificuldades e desafios na agenda ambiental, traçando metas e caminhos para alcançar uma economia verde e inclusiva - uma recuperação verde.

Pistas sobre como avançar.

O Imagine Brasil propõe recomendações e programas de uma estratégia nacional de Prosperidade Ambiental e reconhece a busca de uma mudança de trajetória de desenvolvimento. Como escola de negócios, por onde passam mais de 25000 executivos todos os anos, a FDC entende que a mudança começa dentro da própria entidade.

Vamos promover o engajamento e formação continuada da equipe FDC nessa temática, revisar programas atuais e incluir novos programas e iniciativas de formação de lideranças em ênfase nesta temática (por exemplo, criando o Centro Global Agroambiental e as Jornadas de Desenvolvimento na Amazônia).

Atualmente, já abordamos alguns dos grandes desafios da humanidade (como as mudanças climáticas) na grade do Mestrado Profissional da FDC, no MBA Executivo e em iniciativas em andamento como o CEO's Legacy, que possui um grupo de CEOs focados em ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Está prevista a criação de uma Aliança de Compromissos Empresariais, com o objetivo de conhecermos, conectarmos e darmos visibilidade a boas práticas e à evolução dos resultados das organizações que as adotam, mobilizando pelo exemplo.

Considerando que o Imagine Brasil é um *think action tank*, caminhamos para influenciar em políticas públicas e para a realização de estudos e projetos de apoio à economia verde e inclusiva. O passo seguinte consiste em ações que envolvem os demais *stakeholders* da sociedade. Estão previstos processos de diálogo de múltiplos atores e a articulação com outras iniciativas, nacionais e internacionais, além de ações com incidência em políticas públicas e apoio a planos de descarbonização nas esferas federal, estadual e municipal.

4.3. INCLUSÃO SOCIAL

A questão-chave da dimensão social é a criação de condições efetivas de mobilidade social que enfrentem nossa desigualdade estrutural e permitam acelerar estratégias de desenvolvimento socioambiental sustentável.

O contexto global após a redemocratização e a Constituição de 1988 é de avanços relevantes em diversas áreas sociais. No entanto, os avanços em regra foram lentos, sobretudo diante da ótica dos desafios de uma economia de baixo carbono, da reconfiguração do mundo do trabalho, do final do ciclo da transição demográfica e da estruturação de uma sociedade global do conhecimento.

Seguimos como uma promessa nunca realizada de nos tornarmos um país do futuro. Faltam estratégias para o enfrentamento das desigualdades socioeconômicas, incluindo nossos desafios estruturais como o combate ao racismo. De forma ineficiente, aguardamos ciclos de crescimento econômico para enfrentar a pobreza e a desigualdade e subestimamos nossa diversidade social e diversidade ambiental como potências para enfrentar as desigualdades, em suas múltiplas dimensões, de forma a gerar mais dinamismo social e melhores condições para o crescimento econômico.

Hoje, mais do que nunca, corremos o risco de ficarmos enredados na “armadilha da renda média”. Existe uma janela de oportunidade para escolher caminhos de superação desses desafios, partindo do maior reconhecimento das implicações negativas da desigualdade – como a explicitação da delicada situação de insegurança alimentar do país e os números desproporcionais de vítimas da Covid19.

No diapasão positivo, vivemos um momento de percepção de que os serviços públicos de qualidade, apesar das limitações, funcionam em vários momentos (como o papel do SUS e da vacinação da Covid) e, acima de tudo, são necessários, como demonstrou a experiência da grande maioria da população diante do longo período de suspensão das aulas presenciais. A sociedade aumentou seu reconhecimento da importância do papel do professor e do ofício de educar, sobretudo na escola pública.

Para a agenda do Imagine Brasil há várias portas de entrada possíveis e todas relevantes. Os desafios de insegurança alimentar, de segurança pública e de saneamento básico, entre outros, são evidentemente urgentes. Mas optamos pela abordagem inicial de algumas das estratégias que podem contribuir para o aumento da probabilidade de mobilidade social e, portanto, de mudança estrutural do registro de transformação social: primeira infância, juventudes e políticas integradas em territórios vulneráveis.

A agenda da primeira infância pretende criar as bases de uma mobilidade social intergeracional sustentável. O perfil de vulnerabilidade social extrema está concentrado em famílias pobres com maior quantidade de crianças. A educação infantil é um investimento eficiente e eficaz para a qualificação da força de trabalho, a ampliação da inserção produtiva e o desenvolvimento econômico. Se realizado desde a primeira infância, o investimento no capital humano traz o maior retorno possível nas competências e produtividade da população adulta.

Uma política pública de primeira infância para as famílias que possuem crianças, sobretudo em contexto de pobreza e falta de acesso à rede de serviços públicos, deve incluir: (i) garantia das condições de atendimento integrado e contínuo da saúde desde o pré-natal até 2 anos de idade; (ii) ampliação significativa do acesso das famílias mais vulneráveis às creches e universalização de pré-escolas; (iii) estabelecimento de uma abordagem intersetorial e integral que permita endereçar soluções às múltiplas dimensões de vulnerabilidade a que estão submetidas as crianças.

Nesse sentido, a abordagem multisetorial e multinível voltada ao atendimento estruturado das famílias no marco de uma política de primeira infância permitiria: (i) viabilizar o acesso, da criança e seus responsáveis, ao apoio da rede de serviços constituída pela saúde, assistência social e educação; (ii) ampliar a possibilidade de ingresso e permanência da criança no ensino fundamental, após o percurso adequado no ensino infantil; (iii) impactar, positiva e sustentavelmente, a mobilidade intergeracional das crianças superando o ciclo vicioso de relação entre educação e pobreza; (iv) incrementar a renda familiar no curto e médio prazos.

Essa é uma política pública essencialmente municipal, mas solicita articulação e coordenação com as esferas estadual e federal. Além disso, só se institui como política pública a partir de uma abordagem intersetorial, que mobiliza, ao menos, as áreas da saúde, da educação e da assistência social. Nesse sentido, a questão-chave é a qualidade da governança entre esferas de governo e no interior de cada esfera de governo.

A agenda de juventudes deve estar inserida no contexto das transformações da economia mundial com a aceleração do processo de automação de atividades laborais e as intensas mudanças da sociedade do conhecimento.

Esses fatores implicam, do ponto de vista do mercado de trabalho, na valorização cada vez maior de competências de leitura e análise avançada de dados, comunicação e negociação, criatividade, empatia e adaptabilidade, entre outras.

A educação deve focar no desenvolvimento da capacidade de aprender a aprender ao longo da vida, não mais vinculada a um emprego ou uma profissão. Um eixo relevante é a diversificação do Ensino Médio, multiplicando e flexibilizando caminhos que levam diretamente ao mercado de trabalho ou à Educação Superior. O Brasil, contudo, está longe desse horizonte. Segundo o relatório da OCDE *Education at a Glance* de 2021, somente 9% dos nossos estudantes do Ensino Médio estão em áreas de educação profissionalizante, frente a 38% de média na OCDE.

O agravante da construção no Brasil de uma política pública estruturada para as juventudes é o relevante volume de jovens em condições de alta vulnerabilidade, associadas tanto ao baixo padrão de escolaridade como às altas taxas de desemprego a que estão submetidos. Por um lado, o Ensino Médio é a última etapa estruturada de oferta universal de serviços públicos para os jovens e, por outro, o perfil das juventudes é significativamente diverso e devemos ser capazes de lidar com a diversidade de gênero, raça e território.

No Brasil de cada 100 crianças que entram no Ensino Fundamental apenas 66 concluem o Ensino Médio. Quando consideramos cada 100 meninos negros que entram na escola, vemos que somente 53 concluem o Ensino Médio. O simples recorte de gênero e raça torna evidente o tamanho do desafio estrutural da mobilidade social que precisamos enfrentar.

Do ponto de vista regulatório a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a Reforma do Ensino Médio criaram, a partir do ano de 2022, uma nova estrutura de oferta no Ensino Médio orientada por uma redefinição curricular que cria a oportunidade de itinerários formativos para o mundo do trabalho.

Ainda assim, é necessário expandir a Educação Profissional e Tecnológica (EPT), garantindo a inclusão do itinerário técnico-profissional nas três mil horas do Ensino Médio regular, as condições descentralizadas de financiamento e o monitoramento contínuo da qualidade da implementação dos itinerários em larga escala, evitando a precarização da oferta.

Por fim, cabe lembrar que o investimento nos jovens gera retornos imediatos de mobilidade social (inserção produtiva inicial com geração de renda) e melhora nas condições de mobilidade futura desses jovens quando iniciam a vida adulta e de suas famílias.

No que se refere às políticas públicas integradas em territórios vulneráveis, não podemos esquecer que ao longo da história o Brasil produziu um desenvolvimento estruturalmente excludente.

A despeito dos avanços na redução da extrema pobreza de 18%, em 1992, para 6% até 2015, a condição de vulnerabilidade dos territórios brasileiros tem persistido. Para enfrentar esse desafio é necessário produzir políticas públicas multissetoriais e multinível.

A melhoria da qualidade de vida das pessoas, de suas famílias e de sua comunidade depende, por um lado, da qualidade dos sistemas de implementação, monitoramento e avaliação e, por outro, da capacidade de construir, em cada território específico, uma agenda customizada que permita referenciar e contra-referenciar a situação de vulnerabilidade. É importante destacar que tais vulnerabilidades partem não apenas da situação econômica das famílias, mas também da falta de acesso aos serviços públicos, de exposição à violência, uso de drogas, exclusão social, discriminação em suas várias formas, entre outros. Portanto, o desenho da política pública deve contar com múltiplas visões de vulnerabilidade social.

A implementação de uma política mais ampla para superação da pobreza requer informações individualizadas mais elaboradas e um relacionamento com a família mais profundo, posto que cada família tem necessidades específicas. Embora uma transferência de renda seja capaz de aliviar a pobreza de qualquer família, só um atendimento personalizado é capaz de retirar uma família da situação de pobreza e criar condições reais de inserção produtiva e de mobilidade social. É preciso uma assistência continuada e individualizada de agentes de desenvolvimento familiar e comunitário que possam formular e implementar planos familiares e comunitários de superação da pobreza e de desenvolvimento local.

O desafio estratégico para uma política social integrada e integradora é combinar, de forma estruturada e operacional: (i) a capacidade de diagnósticos robustos das condições de vulnerabilidade; (ii) a qualidade e a plasticidade no desenho da política social; (iii) a flexibilidade na implementação adequada aos territórios; (iv) o engajamento de todos os setores relevantes; (v) a intersetorialidade junto à colaboração federativa; (vi) o encaminhamento para trajetórias de inclusão produtiva dos mais vulneráveis; (vii) a equidade como referência organizadora da estratégia; (viii) o monitoramento e a avaliação como estuário da qualidade e (ix) a efetividade como compromisso da gestão.

Trata-se de redefinir a estratégia de desenvolvimento social, promovendo espaços, processos e instrumentos participativos, com densidade técnica e analítica que viabilizem uma abordagem que enfrente de forma efetiva nossos complexos desafios sociais.

4.4. GOVERNANÇA COLABORATIVA

O Brasil aproveita pouco os recursos que produz. Segundo dados do banco Mundial, o país gera riqueza (12º PIB do Planeta), arrecada 17% acima e gasta 20% acima da média dos países de renda média-alta. Não obstante, o Brasil possui um nível de bem-estar²² praticamente igual ao dos países de renda média-alta e ligeiramente superior à média da América Latina – AL.

Dentre as muitas explicações para o hiato entre recursos e bem-estar no Brasil, está a baixa qualidade institucional, abaixo da média dos países de renda média-alta; bem abaixo da média OCDE; igual ao da América Latina e a dos países de renda média-baixa.

Uma gestão pública medíocre é parte deste quadro. Segundo dados do Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas do TCU (IGG), a gestão pública brasileira obtém nota 5,2 (entre 0 e 10), com gestão de pessoas, de tecnologia da informação e de orçamento entre as piores notas.

Qualquer ganho para a sociedade brasileira relativo a aumento da produtividade, inclusão social e econômica e prosperidade ambiental requererá boa governança num triplo sentido.

Primeiramente, demandará boas práticas de governança corporativa, social e ambientalmente responsáveis (em linha com a ideia de ESG), não apenas do setor privado, mas também do terceiro setor e das organizações públicas.

Segundo, exigirá boa gestão pública, no sentido de promover capacidades institucionais e desempenho de organizações e políticas públicas. Terceiro, e não menos importante, imporá a promoção de iniciativas colaborativas, buscando sinergias por meio de parcerias e arranjos em rede, entres os setores empresarial, governamental e das organizações da sociedade civil.

Este último desafio é o foco desta seção.

Governança Colaborativa

A governança colaborativa é uma atuação:

- estratégica (orientada para resultados e parametrizada num contexto);
- conjunta (representa um “fazer com” de uma relação de parceria e não um “fazer para” típico das relações cliente-prestador de serviço);
- voluntária (no sentido de deliberada, não mandatória);
- consensual (baseada no princípio do “vamos combinar”, que se contrapõe ao imperativo da hierarquia com uma parte determinando o que a outra fará);
- cooperativa (balizada por um objetivo comum e o reconhecimento de que as partes são essenciais para realizar um ganho sinérgico).

²² A partir de uma consolidação de indicadores de 194 países em três macro dimensões do modelo de bem-estar da OCDE. Veja-se <https://www.oecd.org/wise/measuring-well-being-and-progress.htm>.

O grande pano de fundo da governança colaborativa é a complexidade crescente dos problemas públicos. Muito distante do debate dos anos 90 sobre mais ou menos estado, o que se propõe agora é uma combinação de estado, mercado e terceiro setor fortes. A governança colaborativa pode até certo ponto compensar deficiências na gestão estatal, mas, também requer uma gestão estatal minimamente qualificada, ao mesmo tempo em que é fundamental para fortalecê-la ainda mais.

Numa primeira análise macro e comparada, a governança pública colaborativa ainda é incipiente no Brasil. Para o porte da Federação (5.596 governos, segundo o IBGE; e dezenas de milhares de organizações públicas), o Brasil apresenta uma baixa relação população/organizações da sociedade civil. São 741 hab/OSC, segundo a base GIFE, comparando-se com 214 nos EUA, 138 na Alemanha, 43 na Austrália e 44 na Suécia, um sinal de baixo capital social.

O Brasil possui um número baixo de parcerias (5,2 mil casos segundo o mais recente Mapa da Contratualização da ENAP/Comunitas/Insper), em parte dificultadas por marcos jurídicos bem específicos (Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, Marco Regulamentar das Organizações da Sociedade Civil, além de muitas formas híbridas). Temos também um relativo baixo volume de investimento social privado (83ª posição no ranking de países mais generosos em doações). Além disso, cerca de 12% dos cidadãos brasileiros se voluntariam, enquanto a média global está em torno de 25%.

Ainda em perspectiva macro, o aumento da demanda e o crescimento dos modelos de parceria no Brasil não se basearam em estratégias deliberadas de transformação institucional (tais como reformas do Estado ou administrativa), mas ocorreram de forma fragmentada, para acudir variados problemas de desempenho das estruturas estatais, e muito pautada por visões setoriais – em áreas mais típicas como saúde, cultura, assistência social.

Essa dinâmica não é de todo problemática, já que no Brasil há grandes avanços na provisão de serviços e na cogestão de políticas públicas nessas e outras áreas. Ainda assim, uma questão importante é como desenvolver capacidades no terceiro setor para estabelecer parcerias futuras – no caso, por exemplo, da educação e da saúde.

O progressivo colapso operacional do Poder Público tem gerado um aumento de demanda por parcerias e, na ausência de visões integradas de reforma estrutural, tem provocado uma pressão diversificadora dos modelos – alguns deles vêm perdendo suas características de parceria e assumindo formas derivadas de contratação de serviços, para além das fronteiras da legislação sobre licitações. Tal situação também tem ampliado o leque de variedades de organizações parceiras do poder público, com escopos de aplicação mais amplos (transferência total ou parcial de atividades, conjugação com atividades do terceiro setor, etc.).

Como consequência disso, a confusão jurídica e gerencial sobre o que é cada modelo, por que motivo e quando utilizá-los, tem crescido – envolvendo inclusive o modelo aparentemente mais seguro, da Parceria Público-Privada.

A falta de clareza jurídica tem causado a criação de mais regras, como decretos regulamentadores, disposições jurisprudenciais dos órgãos de controle e mesmo leis que buscam consolidar e detalhar legislações anteriores. O direito administrativo colaborativo, por seu turno, ainda é uma estrada longa e sinuosa.

A setorização e a diversificação do modelo, assim como a pluralidade de atores envolvidos têm gerado múltiplas compreensões acerca do que os modelos são e o que devem ser.

No bojo de um crescimento diversificado e confuso dos modelos de parcerias, os custos do controle (governamental interno e externo, mas também do Ministério Público) têm sido crescentes e significativos – em muitos casos, maiores do que o custo do descontrole. Esse é, sem dúvida, o fator engessador mais significativo. Tal fato gera um círculo vicioso do controle como compensação para o crescimento desordenado, em vez da tentativa de recuperar os elementos ordenadores da aplicação dos modelos: clareza de políticas e resultados, escolha do parceiro, gestão da parceria e todas as demais condições para uma boa modelagem de parcerias.

O custo do controle é um custo de oportunidade, pois parte da energia é sugada com o cumprimento de exigências e verificações indevidas e descabidas – além dos necessários controles. Fundamentalmente, muitas imposturas do controle baseiam-se na falsa crença de que parcerias seriam, necessariamente, “portas abertas à corrupção”, como se não houvesse corrupção a portas fechadas. No entanto, também é evidente que o combate à corrupção deve se estender a toda e qualquer forma de parceria.

Numa análise mais micro, a partir de experiências colaborativas seletas (que demandou 33 entrevistas em profundidade envolvendo 19 casos, dos quais sete foram detalhados), o que se revelou foi:

- modelos frágeis de **governança** minam o processo decisório e geram deslocamento estratégico e jogos de poder em torno de interesses de uma das partes em detrimento de outras;
- maior abertura para processos de formulação de **estratégias** abertas, embora apresentem implementação mais rígida (por conta de requisitos legais e contratuais), gerando problemas de aprendizado estratégico;
- **gestão do conhecimento** muito insipiente, levando à perda de dados, informações, conhecimentos e legados que poderiam ser úteis para a melhoria em novos ciclos, além de limitarem a transparência e *accountability*;
- compartilhamento de **liderança** como um exercício muito difícil, custoso e instável; padrões predominantes muito personalistas ou concentrados na dominância de uma das partes;
- muita resistência hierárquica de parceiros fortes da **participação da sociedade civil** no processo decisório (mesmo de forma consultiva);
- **barreiras ideológicas** que geram problemas de engajamento por princípios, ensejando conflitos entre princípios e possibilidades de ganhos.

Esses fatores demonstram que há um amplo espaço para o desenvolvimento de capacidades colaborativas junto a parceiros públicos e privados, lidando melhor com as limitações legais e estruturais previamente apontadas.

Desafios e possibilidades

A governança colaborativa é desafiadora, tanto em perspectiva macro quanto micro. É essencial fazê-la operar dentro de padrões minimamente adequados, viáveis e melhorar os modelos de parceria:

- público-público, que possuem ampla guarida intra e intergovernamental no espaço federativo;
- público-privado, com empresas e OSC;
- privado-privado, voltados ao trato de problemas públicos, embora estes sejam menos problemáticos.

A fixação de metas relativas à melhoria da governança colaborativa encontra duas principais dificuldades: estimar um déficit de desempenho e avaliar possibilidades de avanço num horizonte de médio prazo (2030). Estima-se que a quantidade de parcerias teria o potencial de ultrapassar os 100 mil casos, tendo em conta os 5.596 governos e as dezenas de milhares de organizações públicas – embora o aumento do número de parcerias não signifique necessariamente boa qualidade dos resultados.

No entanto, encontrar um número razoável para 2030 passa pela melhoria da qualidade dos registros de experiências colaborativas e de linhas de políticas de gestão pública muito próprias dos governos que tomarão posse em janeiro próximo. Essas considerações também se aplicam ao investimento social privado e aos incentivos ao voluntariado. O grau de realismo de qualquer meta relacionada à governança colaborativa passará por melhorias nos marcos legais de parcerias (de forma individualizada em relação a cada modelo ou na forma de uma lei geral), incentivos, doações e voluntariado, além da orientação e capacitação de potenciais parceiros públicos e privados para melhor gerirem essas experiências, mesmo dentro dos marcos atuais.

A tabela abaixo ilustra as diferenças dos escores de três indicadores de qualidade institucional dentre os *Worldwide Governance Indicators* do Banco Mundial, do Brasil em 2022, da média da OCDE (como parâmetro ideal) e da média dos países latino-americanos da OCDE (como candidatos à benchmark). As diferenças são desafiadoras e altamente dependentes das linhas a serem seguidas pelos próximos governos.

INDICADOR WGI BANCO MUNDIAL (VALOR NORMALIZADO 0-10)	BRASIL 2022	IDEAL (MÉDIA OCDE)	META 2030 (PAÍSES DA AL NA OCDE)
Efetividade Governamental	4,6	7,8	6,2
Qualidade Regulatória	4,6	7,7	6,2
Controle da Corrupção	3,4	7,1	5,2

São múltiplas as dificuldades para avançar nas agendas de políticas de gestão pública e, em particular, de governança colaborativa. A temática é complexa porque possui alta transversalidade; transita pelas dimensões política e jurídica; padece de narrativas altamente entrincheiradas (destacadamente as fiscalista e corporativista) que criam obstáculos para o debate e a construção de propostas de qualidade; possui baixa visibilidade social e atribuição de relevância por parte de lideranças; enfrenta déficit de capacidades técnicas, gerenciais, políticas e jurídicas; além de apresentar limitações de porte, maturidade gerencial e alinhamentos ideológicos no 3º setor.

O enfrentamento destas dificuldades requererá, sobretudo, visão dos novos mandatários e dirigentes, além de capacidade de articulação com a sociedade, com segmentos do funcionalismo e do Legislativo. No entanto, também é possível avançar nos domínios do debate público a partir da sociedade civil, buscando iluminar formulações técnicas e estruturar a discussão legislativa, em linha com o que propõe o Imagine Brasil.

Assim, buscar-se-á, nos próximos meses, promover debates e construir propostas de melhoria dos marcos legais sobre parcerias entre entes governamentais e organizações da sociedade civil, além de instrumentos de orientação (tais como cartilhas e guias em múltiplas mídias) e programas de capacitação de parceiros com vistas à promoção de experiências colaborativas mais efetivas.

Entretanto, as iniciativas propostas para os próximos meses no âmbito do Imagine Brasil irão além da temática da governança colaborativa, adentrando outros dois eixos de atuação no campo da governança pública: Direcionamento e Alocação de Recursos.

O eixo Direcionamento contemplará debates, publicações e proposições relativas ao modelo de planejamento governamental, à estratégia de organizações públicas e à gestão do desempenho, aí incluídas as temáticas da implementação, monitoramento e avaliação de políticas, programas e organizações.

O eixo Alocação de Recursos contemplará, por sua vez, debates, publicações e proposições relativas ao orçamento público, às compras públicas, à qualidade do gasto e à produtividade no setor público (da força de trabalho e de outros fatores). Trata-se de outro território absolutamente prioritário e de difícil trato para a geração de valor público.

Os eixos Direcionamento e Alocação de Recursos não têm recebido a atenção devida das políticas de gestão pública há décadas, senão de forma fragmentária e insuficiente – exceto no que se refere a esta última e em linha com políticas de ajuste fiscal. Nesse sentido, o Imagine Brasil intenciona contribuir para melhor estruturar os debates em torno desses temas, amplificando análises e indicações de melhoria.

5. SÍNTESE E PRÓXIMOS PASSOS

Este documento buscou sintetizar parte do trabalho realizado até aqui pela iniciativa Imagine Brasil. Partindo do desafio de ajudar o país a sair da difícil situação em que se encontra, fizemos algumas escolhas:

- a) buscar uma abordagem transversal, que trata com a mesma relevância as diversas dimensões do desenvolvimento – econômico, social e ambiental – e que considera a nossa diversidade social e ambiental como potenciais alavancas para o desenvolvimento econômico;
- b) utilizar uma abordagem contemporânea sobre o campo de proposição e execução de políticas, envolvendo governo, mercado e sociedade civil;
- c) inspirar e mobilizar lideranças de diferentes segmentos da sociedade brasileira, criando uma comunidade de líderes comprometidos, para desenvolver e influenciar na implementação de propostas para o desenvolvimento sustentável do Brasil.

Estas escolhas estão em sintonia com um novo ciclo de desenvolvimento, que já está em curso, como resultado da destruição criativa, com base na revolução digital, que afeta os processos de produção, a comercialização e os serviços, e como resposta à crise climática e à exclusão social. Uma Nova Ordem Político-institucional está em gestação para permitir o avanço da prosperidade com sustentabilidade e inclusão social.

Um novo ciclo de crescimento da economia depende de novas concertações – internacional e doméstica – para construir o caminho para a prosperidade que tenha objetivos e metas de longo prazo, que reorganize a ação do setor público em sintonia e diálogo com o mercado e a sociedade e que, sobretudo, esteja em conformidade com a ética do interesse coletivo e do bem-estar comum e não apenas do interesse individual.

Busca-se um Brasil capaz de conciliar as atividades de mercado com as ações do Estado e da sociedade civil, conciliar a eficiência com a justiça e o bem-estar das gerações atuais com o bem-estar das gerações futuras; enfim, que busque a prosperidade para todos, sem degradar a natureza e sem excluir pessoas. Ao contrário que seja inclusivo e sustentável; equânime e democrático.

Optamos também por nos basear na literatura de mudanças das organizações, utilizando o modelo de Aspiração e Performance, para discutir e propor alternativas para o desempenho do Brasil em algumas dimensões e sua relação com o nível de aspiração. Desejamos sensibilizar as lideranças da sociedade para estabelecer um nível ambicioso de aspirações, que anteveja uma nação mais próspera, mais inclusiva e mais sustentável.

A partir dos diálogos, sintetizamos sete aspirações mais gerais para o país, a saber:

1. Construção de um “projeto de país”, a partir de uma visão sistêmica que trate simultaneamente e com a mesma relevância as diversas dimensões do desenvolvimento – econômico, social e ambiental;
2. Identidade nacional a partir da nossa diversidade;

3. Prosperidade com equidade;
4. Ambição acerca do futuro desejado e soberania nacional;
5. Democracia;
6. Conexão das instituições do Estado com a sociedade;
7. Desenvolvimento do capital humano e mobilidade social.

No eixo da performance, propomos tratar de alguns desafios que consideramos centrais para a prosperidade do país:

- a) como melhorar a produtividade do trabalho?
- b) como minorar a exclusão social?
- c) como promover a prosperidade ambiental, com foco inicial no combate e na mitigação dos efeitos das mudanças climáticas e na recuperação da biodiversidade?
- d) como estimular um processo de governança colaborativa, com desenvolvimento e implementação de políticas com a participação dos setores público, privado e terceiro setor?

Além dos aspectos já tratados ao longo desse documento, em cada dimensão da performance propomos a seguinte agenda de trabalho como próximos passos da iniciativa Imagine Brasil.

Produtividade e crescimento econômico:

- a) Estratégia macro de produtividade – delineamento, discussão e proposição de caminhos possíveis para sequência de ações e reformas que possam criar melhores condições para o aumento da produtividade no Brasil.
- b) Discussão e influência na agenda legislativa que trata do tema de produtividade.
- c) Pesquisa sobre produtividade em médias empresas no país, buscando identificar os seus fatores críticos e criando programas para sua melhoria.

Prosperidade ambiental:

- a) Promover o engajamento e formação continuada da equipe FDC nessa temática, revisando programas atuais e incluindo novos programas e iniciativas de formação de liderança em ênfase nesta temática (por exemplo: criando o Centro Global Agroambiental e as Jornadas de Desenvolvimento na Amazônia).
- b) Criação de uma Aliança de Compromissos Empresariais, com o objetivo de conhecermos, conectarmos e darmos visibilidade a boas práticas, e evolução dos resultados das organizações que as adotam, e mobilizar pelo exemplo.
- c) Influenciar em políticas públicas com a realização de estudos e projetos de apoio à economia verde e inclusiva.
- d) Apoio a planos de descarbonização nas esferas federal, estadual e municipal.

Inclusão social:

- a) Foco na juventude: trajetórias técnico-profissionalizantes – apoio ao desenho dos itinerários técnico-profissionais no ensino médio, a partir da reforma do ensino médio.

Governança Pública:

- a) Guias de Governança Colaborativa para organizações públicas, privadas e do terceiro setor.
- b) Proposições de reformas na legislação relativa às parcerias colaborativas.

Esta é apenas a primeira versão de um documento vivo. Iremos avançar, dialogar e aprimorar as propostas ao longo do tempo, a partir de comentários e sugestões recebidas, bem como do desenvolvimento da agenda de trabalho.

Esperamos que este documento possa subsidiar discussões no seio da comunidade de lideranças envolvida com a iniciativa Imagine Brasil e que seja um estímulo para a proposição de ações que ajudem o país avançar no caminho da prosperidade.

Fale com a gente: imaginebrasil@fdc.org.br