

AGENDA BRASILEIRA



edições
câmara

DESIGUALDADE ECONÔMICA



ANO 5

2024

6º N

Câmara dos Deputados

57ª Legislatura | 2023-2027

Presidente

Arthur Lira

1º Vice-Presidente

Marcos Pereira

2º Vice-Presidente

Sóstenes Cavalcante

1º Secretário

Luciano Bivar

2ª Secretária

Maria do Rosário

3º Secretário

Júlio Cesar

4º Secretário

Lucio Mosquini

Suplentes de secretários

1º Suplente

Gilberto Nascimento

2º Suplente

Pompeo de Mattos

3º Suplente

Beto Pereira

4º Suplente

André Ferreira

Secretário-Geral da Mesa

Lucas Ribeiro Almeida Júnior

Diretor-Geral

Celso de Barros Correia Neto

Conselho Técnico-Editorial da Câmara dos Deputados

Portaria nº 119/2024

Titulares

Ana Lúcia Mendes (presidente)

Fabiana Mircia Silva Amaral

José Theodoro Mascarenhas Menck

Mariana Barros Barreiras

Natália Morato Camargos

Suplentes

Jorge Paulo de França Junior

Liany Tavares Tadaiesky

Luciana da Silva Teixeira

Valéria Santos Paiva Dias Lima

Walter Santos Magalhães Neto



Câmara dos
Deputados

Consultoria
Legislativa

ANO 5 • 2024 • Nº 9

AGENDA BRASILEIRA

DESIGUALDADE ECONÔMICA

Organizador:
Thiago Caldeira

Câmara dos Deputados

Diretoria Geral: Celso de Barros Correia Neto

Consultoria Geral: Wagner Primo Figueiredo Júnior

Consultoria Legislativa: Aurelio Guimarães Cruvinel e Palos

Centro de Documentação e Informação: João Luiz Pereira Marciano

Coordenação Edições Câmara: Ana Lúcia Mendes

Edição: Mariana Moura e Rachel de Vico

Preparação de originais e revisão de texto: Seção de Revisão/Coedi

Projeto gráfico, capa e diagramação: Giselle Sousa

Foto de capa: Sandro Silva Gonçalves, agosto de 2023, São Luís (MA)

O periódico *Agenda Brasileira* é uma publicação semestral, produzida pela Edições Câmara, com o intuito de divulgar estudos elaborados pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados sobre temas atuais de relevância para a sociedade, levando ao leitor o olhar do Legislativo sobre questões contemporâneas.

Linha Estudos e Debates.

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)

Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Bibliotecária: Fabyola Lima Madeira – CRB1: 2109

Agenda brasileira / Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. -- Ano. 1, n. 1 (2020)- . -- Brasília :
Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2020-

Semestral.

Descrição baseada a partir do Ano 1 (2020).

Disponível, também, em formato eletrônico.

Modo de acesso: livraria.camara.leg.br

ISSN 2675-7990

1. Sociedade (ciências sociais), Brasil, periódico. I. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa.

CDU 316.3(81)

ISSN 2675-7990

Direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/2/1998.

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida por qualquer meio sem prévia autorização da Edições Câmara, exceto nos casos de breves citações, desde que indicada a fonte.

Venda exclusiva pela Edições Câmara.

Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação – Cedi

Coordenação Edições Câmara – Coedi

Palácio do Congresso Nacional – Anexo 2 – Térreo

Praça dos Três Poderes – Brasília (DF) – CEP 70160-900

Telefone: (61) 3216-5833

livraria.camara.leg.br

SUMÁRIO

- 7 Apresentação**
Arthur Lira
- 9 Nota do organizador**
Thiago Caldeira
- 17 Aspectos redistributivos da reforma tributária brasileira**
José Evande Carvalho Araujo
- 45 Aspectos redistributivos da previdência social brasileira e a Constituição**
Allan Ribeiro de Castro
- 79 Distribuição de renda e riqueza, pobreza e concorrência**
César Mattos
- 125 Os efeitos da livre concorrência no transporte rodoviário interestadual de passageiros: desigualdade de acesso ao serviço e restrições regulatórias**
Thiago Caldeira
Felipe Freire da Costa
- 161 Inovação tecnológica, inteligência artificial e desigualdade econômica**
Bernardo Lins
- 201 Política energética e subsídios no setor elétrico brasileiro: quem paga e quem recebe?**
Juliano Vilela Borges dos Santos

235 O amigo do pobre também é pobre: por cidades antidesigualdade

Pedro Fernando Nery

271 Políticas habitacionais no Brasil: uma abordagem histórica

Ludimila Penna Lamounier

Lívia de Souza Viana

315 O Fundeb como política pública social redistributiva

Paulo Sena

341 Assessoramento Legislativo Baseado em Dados: análise da mulher no mercado de trabalho

Túlio Cambraia

APRESENTAÇÃO

É com satisfação que a Câmara dos Deputados edita o periódico *Agenda Brasileira*, produzido pela Edições Câmara, com o objetivo de levar ao conhecimento público conteúdos de interesse da sociedade que se destacam no contexto dos debates travados no Parlamento.

Os estudos aqui divulgados são desenvolvidos pela Consultoria Legislativa, órgão de apoio à atividade parlamentar. Têm por escopo a pesquisa, o estudo e a produção de conhecimento para atender às demandas dos deputados, que, por sua vez, refletem as necessidades da sociedade brasileira, como é próprio da democracia.

Antes de discutir e votar determinada posição política em Plenário, os representantes eleitos, para melhor atender aos interesses nacionais, às questões prevalentes em determinado momento, às exigências do desenvolvimento e aos anseios populares, costumam valer-se de análises preliminares sobre o assunto, elaboradas pelas áreas competentes. Cabe aos órgãos técnicos da Casa prover estes representantes de informações e dados capazes de subsidiá-los em decisões importantes, seja no exame das matérias, em audiências públicas ou em discussões dentro das comissões.

Grandes temas, como saúde, educação, economia, agricultura, meio ambiente, segurança, relações internacionais, além de várias vertentes do direito e da atenção dada à mulher, encerram conteúdos plurais que, por sua vez, se desdobram numa infinidade de subtemas. Todo e qualquer assunto é examinado com o mesmo empenho e espírito crítico.

Ao dar publicidade a esses estudos, a Câmara dos Deputados objetiva, antes de tudo, fomentar a consciência política lúcida e participativa. Espera-se, portanto, facilitar o acesso dos cidadãos às questões que norteiam os destinos do país e, assim, contribuir para o enriquecimento do debate nacional.

Arthur Lira

Presidente da Câmara dos Deputados

NOTA DO ORGANIZADOR

No início dos anos 2000, diversos estudos (Barros *et al.*, 2001; Barros *et al.*, 2006) analisaram as interfaces entre pobreza e desigualdade no Brasil, evidenciando que as políticas públicas para a redução da pobreza podem ser mais efetivas se conjugadas com focalização nos mais pobres e revisão de políticas regressivas, ou seja, aquelas que beneficiam parcelas mais ricas da sociedade. Nesse sentido, para um maior bem-estar social, importa não apenas o crescimento do bolo, mas também o entendimento do efeito redistributivo, entre grupos da sociedade, das políticas de arrecadação e gastos públicos.

Esse debate se tornou mais premente em razão da estagnação econômica do Brasil na década de 2010: com a maior crise econômica da história do país em 2016 e 2017, a renda média *per capita* da população recuou consideravelmente. Estagnação ou recessão econômica geram tensões sociais, insatisfação, ressentimento, assim como a busca por soluções fáceis e simplistas, que geralmente não resolvem os problemas.

Apesar de notáveis progressos desde a redemocratização do país, como o avanço na universalização da educação básica e a implantação do Bolsa Família, reconhecido internacionalmente como política de alta qualidade,¹ que contribuiu fortemente para a redução da pobreza no país, verifica-se estabilidade nos indicadores de desigualdade, com leve redução nos anos mais recentes. Essa situação nos mantém na vexatória lista dos países mais desiguais do mundo.²

Essa desigualdade elevada deveria incomodar todo brasileiro? Esta edição da Agenda Brasileira não pretende explorar conceitos filosóficos de justiça social, meritocracia ou se menor ou maior desigualdade é bom ou ruim para o desenvolvimento humano. No entanto, sugerimos uma reflexão inspirada no experimento do

1 Segundo a Associação Internacional de Seguridade Social (Issa, na sigla em inglês), o Bolsa Família é uma “experiência excepcional e pioneira na redução da pobreza e na promoção da seguridade social”. Em 2013, a Issa anunciou o Brasil como vencedor do *Award for Outstanding Achievement in Social Security* (Brasil, 2013).

2 Há diferentes cálculos de desigualdade de renda, e um dos mais utilizados é o índice de Gini (Gastwirth, 1972), no qual o Brasil aparece normalmente entre os dez países de maior desigualdade (World Bank, 2024).

véu da ignorância (*veil of ignorance*), no qual a estrutura social é escolhida sem que saibamos em que posição social nos encontramos (Krawczyk, 2010): qual nível de desigualdade você gostaria que existisse considerando que você ainda não nasceu e que o útero da mulher que o trará ao mundo será escolhido por uma loteria aleatória, podendo ser o de uma das mulheres mais pobres?

A desigualdade econômica fere historicamente a sociedade brasileira, trazendo profundas repercussões e conflitos sociais. Desde a abolição da escravidão, vivemos momentos de aumento e redução da desigualdade, em que a riqueza é distribuída por meio de algumas políticas, mas concentrada por meio de outras.

O efeito redistributivo das políticas públicas muitas vezes é imperceptível ou pouco transparente para a sociedade, de modo que é preciso estudos de cientistas sociais, economistas, juristas, em análise interdisciplinar, para revelar quem se apropria (e quanto) do custo ou do benefício da ação pública. Por isso, é conveniente que a discussão sobre esse assunto vá além do abstrato e aponte, concretamente, quais são as origens da desigualdade de renda no Brasil: por que, afinal, chegamos à posição de um dos países mais desiguais do mundo e assim nos mantivemos?

Excelentes livros recém-publicados apresentam diagnósticos e caminhos para a questão da desigualdade no Brasil, a exemplo das obras de Marcelo Medeiros (2023) e Pedro Fernando Nery (2024), as quais evidenciam que a extrema desigualdade brasileira tem múltiplas fontes de perpetuação. Não há bala de prata para mudar essa realidade. Nem mesmo o atingimento de educação de qualidade universal, como bem apresentado por Medeiros (2023), levará, por si só, a uma redução brusca da desigualdade no curto ou médio prazo.

Considerando o estoque material e humano acumulado de forma desigual nos extratos sociais, uma mudança nessa realidade exigirá uma série de ações públicas a fim de evitar que a distribuição de poder atual reflita a má distribuição de riqueza e que não preponderem no Brasil instituições extrativas em vez de inclusivas, no sentido dado por Robinson e Acemoglu (2012). É essa a realidade institucional e de escolhas que mantém, em 2024, grande massa da população sem acesso a serviços básicos de saneamento, por exemplo, ou que levou, ao final do século XX, a menos da metade dos brasileiros adultos terem concluído o ensino médio.

É nesse contexto que esta edição da *Agenda Brasileira* se propõe a investigar, em abordagens específicas por setor ou área do conhecimento, políticas públicas

(leis, regulamentos, programas sociais) que geram redistribuição de renda regressiva (de pobre para rico, aumentando a desigualdade) ou progressiva (de rico para pobre, reduzindo a desigualdade). Sempre que possível, serão apontados caminhos para tornar as políticas públicas mais equânimes, de forma que, pelo menos, não ampliem o quadro de desigualdade social no Brasil.

Na Câmara dos Deputados, a Consultoria Legislativa e a Consultoria de Orçamento abrigam conhecimento transversal necessário para enfrentar o tema, e nove consultores, junto a outros três servidores públicos de outras carreiras federais, aceitaram o desafio de apresentar dez trabalhos inéditos sobre a matéria.

O primeiro artigo, de José Evande Carvalho Araujo, apresenta os aspectos redistributivos da reforma tributária aprovada em 2023, pela Emenda Constitucional nº 132/2023. O artigo aborda os pontos principais da reforma que levarão à redistribuição de renda a favor dos mais pobres, reduzindo a regressividade atual do sistema. Nesse sentido, destacam-se a criação do mecanismo do *cashback* (devolução de tributos para o consumidor de baixa renda) e a mudança da destinação dos tributos para a localidade onde ocorrer o consumo (princípio do destino). No entanto, algumas medidas adotadas no acordo político feito para a aprovação da reforma reduzem o potencial de redução da regressividade do sistema, a exemplo de alíquotas reduzidas para produtos e serviços considerados “meritórios”, comprados tipicamente por famílias do extrato superior de renda, e da longa transição proposta para a divisão das receitas entre os entes sob o princípio do destino.

Em seguida, o artigo de Allan Ribeiro de Castro analisa os efeitos redistributivos da política de previdência social no Brasil, que hoje, em termos de gastos, representa cerca de 44% das despesas primárias da União, em comparação com menos de 20% em meados da década de 1990. O sistema previdenciário apresenta distorções na alocação de recursos, a exemplo do subsídio à cobertura dos contribuintes do regime do microempreendedor individual (MEI), cuja alíquota favorecida de contribuição beneficia trabalhadores que, em sua maioria esmagadora (mais de 81%), não estão na metade mais pobre do país. Também apresenta distorções do ponto de vista da distribuição do ônus do financiamento do sistema de previdência as regras do Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM) e de parte da clientela rural do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Uma nova reforma da previdência deveria, portanto, reverter pelo menos parte do componente regressivo desta política, a fim de melhorar o quadro social e fiscal do país.

O artigo seguinte, de César Mattos, faz uma revisão sistemática da relação entre desigualdade e concorrência na economia, que conta com uma robusta literatura internacional. Em regra, a liberdade de concorrência leva a preços menores para os consumidores e a melhor qualidade dos produtos ou serviços. Políticas no sentido de impedir a concorrência em algum setor significam extrair renda dos cidadãos para os acionistas das empresas beneficiadas pela proteção. A atuação de empresários ou grupos de profissionais bem conectados com o Estado, de forma a blindar estruturas cartelizadas, é o que se conhece como “capitalismo de compadrio” (*crony capitalism*). Como apresentado no artigo, há setores no Brasil, atualmente, que operam sob esse sistema, com enormes prejuízos em termos de transferência de renda de pobres para ricos.

Relacionado ao artigo anterior, Thiago Caldeira e Felipe Freire da Costa explicam que a regulação federal sobre os serviços regulares de transporte rodoviário interestadual de passageiros (Trip) é um dos exemplos mais evidentes de que as barreiras à competição prejudicam a população. No curto período de menos de dois anos, entre 2020 e 2021, em que houve efetiva liberdade de entrada no setor, as evidências apontam para a redução dos preços e o avanço da universalização da prestação dos serviços de Trip no país, favorecendo a população mais pobre, muitas vezes cativa dessa modalidade de transporte.

No artigo seguinte, Bernardo Lins discorre acerca dos efeitos da tecnologia sobre a desigualdade econômica entre grupos da população, destacando os resultados mistos até então constatados. Também explora o debate recente sobre os avanços da inteligência artificial e as perspectivas para sua regulamentação.

Em análise sobre o setor elétrico, Juliano Vilela Borges dos Santos avalia os subsídios cruzados existentes no setor, os quais majoritariamente têm efeitos regressivos, a exemplo dos subsídios para a geração de energia por fontes incentivadas (eólica e solar) e para a mini e microgeração distribuída (MMGD) (sistemas fotovoltaicos), entre outros. Segundo o autor, apenas 21% da conta de subsídios do setor é claramente alocada para consumidores da faixa de baixa renda, o que denota a necessidade de revisão minuciosa para definir um horizonte para o fim da política.

Os artigos seguintes, de Pedro Fernando Nery e de Ludimila Penna Lamounier e Lívia de Souza Viana, apresentam um debate sobre habitação e urbanismo no Brasil. Nery demonstra como o desenho urbano deve ser repensado, pois o modelo atual segrega os pobres e os ricos, impedindo a construção de uma rede valiosa de

capital social e de acesso a bons empregos, além de encarecer a moradia e o custo do transporte. Essa forma elitista de urbanismo mostra-se incrustada nas exigências arquitetônicas de uso de lotes, restrições de uso de solo, obrigações de padrões e equipamentos mínimos por moradia (exigência de vaga de garagem, por exemplo), entre outras normas. Desse modo, o déficit de investimentos no Brasil, comparado a outros países, pode ser em grande medida explicado por um déficit de investimentos na construção civil de moradias. Já Lamounier e Viana apresentam um histórico de programas públicos de construção de moradias, a exemplo do programa Minha Casa, Minha Vida, indicando os aprimoramentos feitos ao longo do tempo e as deficiências verificadas na formulação dessa política pública.

O artigo seguinte, de Paulo Sena, descreve os aspectos redistributivos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Além de apontar que a complementação dos recursos do fundo pela União contribui para reduzir a desigualdade regional, o autor ressalta que o gasto com educação pública é concentrado nos mais pobres, especialmente no que se refere ao ensino fundamental. Destaca, ainda, que o Fundeb merece avaliação e aperfeiçoamento permanentes, a fim de analisar seus efeitos redistributivos e de melhoria dos indicadores de educação.

Por fim, Túlio Cambraia realiza um estudo de caso sobre a participação da mulher no mercado de trabalho brasileiro, a partir da plataforma que resultou do projeto estratégico Assessoramento Legislativo Baseado em Dados, da Câmara dos Deputados. Um dos indicadores-chave para o monitoramento desse objetivo é a razão entre o rendimento médio do trabalho de homens e o de mulheres, que representa um dos aspectos mais marcantes da diferença de gênero no mercado de trabalho. Esse estudo revela que, apesar de as mulheres apresentarem um nível de instrução mais elevado que o dos homens ao longo do período analisado, elas continuam enfrentando significativos obstáculos para alcançar a igualdade no ambiente profissional. Historicamente, as mulheres respondem por taxas de desemprego mais altas que os homens, menor participação na força de trabalho e remuneração inferior, ainda que em cargos equivalentes. Mesmo antes da pandemia da Covid-19, que acentuou as diferenças e interrompeu os avanços rumo à igualdade de gênero, as mulheres já se encontravam em desvantagem, principalmente nas posições de liderança e nos empregos de maior prestígio, representando menos de 30% dos trabalhadores entre os 10% mais bem remunerados.

Como organizador desta edição, expresso minha sincera gratidão a todos os autores pela dedicação investida, especialmente considerando suas múltiplas responsabilidades profissionais. Ao se engajarem com a proposta, eles generosamente compartilharam seu tempo, experiência e inteligência na análise do tema, dentro de sua área de domínio. O vírus da extrema desigualdade brasileira está onipresente nas políticas públicas, e interromper o processo de contaminação, identificando fatores de difusão, exige um olhar atento e treinado. É o que esta edição da *Agenda Brasileira* disponibiliza ao leitor.

Desejo a todos uma excelente leitura.

Thiago Caldeira
Consultor legislativo

Referências

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. (Texto para Discussão nº 800.)

BARROS, Ricardo Paes de Organizador; FOGUEL, Miguel Nathan Organizador; ULYSSEA, Gabriel Organizador. **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2006.

BRASIL recebe prêmio internacional por Bolsa Família. **Ipea Notícias**, 14 out. 2013. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=20191%3Aipea-e-mds-apresentam-dados-ineditos-sobre-o-bolsa-familia&catid=4%3Apresidencia&directory=1&Itemid=1. Acesso em: 12 nov. 2024.

FERREIRA, Francisco H. G. **Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional?**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2000. (Texto para Discussão nº 415.)

GASTWIRTH, Joseph L. The estimation of the Lorenz curve and Gini index. **The review of economics and statistics**, v. 54, n. 3, p. 306-316, 1972.

KRAWCZYK, Michał. A glimpse through the veil of ignorance: equality of opportunity and support for redistribution. **Journal of Public Economics**, v. 94, n. 1-2, p. 131-141, 2010.

MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e os pobres: o Brasil e a desigualdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

NERY, Pedro Fernando. **Extremos: um mapa para entender as desigualdades no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2024.

ROBINSON, James A.; ACEMOGLU, Daron. **Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty**. London: Profile, 2012.

WORLD BANK. **Poverty & Inequality Indicators**. Washington, DC: World Bank, 2024. Disponível em: <https://pip.worldbank.org/#home>. Acesso em: 12 nov. 2024.



ASPECTOS REDISTRIBUTIVOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

José Evande Carvalho Araujo¹

- 1 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados na Área III - Direito Tributário e Tributação. Doutor em direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e mestre em engenharia de sistemas e computação pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppe/UFRJ).

1. Introdução

Após décadas de discussão, o Brasil conseguiu reformar os dispositivos constitucionais que tratam dos impostos e contribuições que incidem sobre consumo, compostos por diversos tributos que oneram a mesma base de forma cumulativa. Esses tributos são regulamentados por centenas de leis com disposições complexas e, muitas vezes, contraditórias, cujo manejo constitui um dos principais custos das empresas brasileiras. Também por isso, são considerados um dos principais entraves ao desenvolvimento nacional.

Este artigo analisa os possíveis efeitos redistributivos de renda decorrentes da reforma tributária recentemente aprovada pela Emenda Constitucional nº 132/2023. Esse tema é de especial interesse no ano em que o Brasil assumiu a presidência temporária do G20, grupo que reúne as vinte maiores economias do mundo, e adotou, como principal prioridade, o combate à desigualdade.

De imediato, para fins redistributivos, a teoria econômica recomenda que se usem os tributos incidentes sobre a renda e o patrimônio, não sobre o consumo. No relatório elaborado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o papel dos sistemas tributários no combate às desigualdades, por encomenda da presidência brasileira do G20, conclui-se que os tributos sobre consumo, apesar de também terem resultados distributivos, têm sua regressividade mais bem combatida com transferências governamentais (OECD, 2024, p. 20).²

De fato, a reforma da tributação do consumo no Brasil teve como foco questões de eficiência econômica, não redistributivas. A ênfase se deu, em especial: na simplificação do sistema, com eliminação de milhares de normas e obrigações acessórias; na neutralidade da tributação, com novos tributos desenhados de forma a distorcer o mínimo possível as decisões de consumo e de organização das atividades comerciais dos agentes econômicos; e na manutenção da carga tributária global atual, sem aumento do ônus fiscal sobre a sociedade. Objetiva-se, em última análise, o crescimento econômico a partir da melhor alocação de recursos, redução de custos e aumento da produtividade.

2 O foco no uso dos tributos sobre renda e patrimônio no combate à regressividade da tributação também está estampado na declaração ministerial do G20 sobre a matéria, ao destacar a importância de “se ampliarem os esforços nacionais para se implementar eficazmente a tributação progressiva, incluídas a renda doméstica e a distribuição de riqueza” (G20, 2024, p. 2, tradução nossa).

O foco na eficiência econômica do novo modelo, contudo, muitas vezes deixa em segundo plano tópicos igualmente relevantes para a vida dos cidadãos, das empresas e dos governos, como a redistribuição de ônus fiscal entre os diversos agentes econômicos. Como o novo sistema trará poucas alíquotas e exceções e tem como pressuposto a manutenção da carga tributária global, bens e serviços que pagavam menos do que a média de tributação anterior passarão a pagar mais, enquanto outros que pagavam mais passarão a ser menos onerados. E esse rearranjo é especialmente sensível para as camadas mais humildes da sociedade, que, em regra, dedicam a quase totalidade de suas rendas ao consumo.

Do mesmo modo, a mudança da destinação das receitas arrecadadas, que passarão a pertencer integralmente ao local em que se der o consumo dos bens e serviços, provocará profundo rearranjo dos recursos disponibilizados aos entes federados, ainda que ao longo de extenso período de transição.

Além das mudanças na arrecadação própria dos entes, a reforma trouxe alterações nos critérios de transferência de recursos públicos dos estados para os municípios e priorizou fatores diversos dos atualmente existentes. Essa redistribuição de receitas merece especial atenção numa federação como a brasileira, em que os entes federados têm atribuições próprias, definidas pela Constituição Federal, com as quais devem arcar, e em que as desigualdades sociais e regionais são tão relevantes que sua superação foi elencada como um dos objetivos da República (art. 3º, II, da Constituição).

Neste artigo, avaliaremos os aspectos redistributivos da reforma tributária tanto na perspectiva do rearranjo de ônus tributário entre os contribuintes quanto de realocação de receitas entre as unidades federadas.

Iniciaremos com uma breve análise das linhas gerais da reforma tributária definida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, destacando alguns aspectos de interesse para esta discussão. Enfatizaremos também algumas projeções de crescimento da economia em virtude de sua implementação, dado ser este um dos principais objetivos da reforma.

Em seguida, analisaremos a redistribuição da carga fiscal entre os contribuintes, decorrente da implementação da substituição dos atuais tributos incidentes sobre consumo por um imposto sobre valor agregado dual, bem como os instrumentos previstos na reforma para dar certo caráter progressivo ao novo modelo:

os regimes de tributação diferenciados e o *cashback*. Por consistirem em políticas públicas, avaliaremos também a eficácia esperada desses instrumentos a partir da literatura internacional e de estudos econômicos sobre a realidade brasileira, com ênfase na previsão da análise quinquenal de sua eficiência, eficácia e efetividade.

Na seção seguinte, discutiremos o caráter regressivo do Imposto Seletivo quando incidente sobre bens e serviços consumidos pelos mais pobres. Nesse sentido, destacaremos a mudança do modelo de seletividade do sistema atual, que onera bens menos essenciais e suntuosos, para outro, que penaliza bens e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, e sinalizaremos possíveis dificuldades com a percepção pública dessas alterações.

Passaremos ao estudo da redistribuição de recursos entre os entes federados decorrente do novo modelo de destinação e repartição de receitas. Serão avaliados os instrumentos previstos na reforma para suavizarem essas mudanças: a transição gradual para os novos tributos e para a cobrança no destino, a criação de fundos e seguros e a manutenção de regimes favorecidos.

Finalizaremos com uma síntese conclusiva dos tópicos discutidos.

A abordagem do artigo será jurídica, mas apresentará, sempre que possível, resultados das pesquisas econômicas disponíveis sobre os efeitos dessas mudanças tributárias, em especial aquelas que buscam estimar o alcance da redistribuição de carga tributária e de receitas provocada pela Emenda Constitucional nº 132/2023. Apesar de o foco da análise serem as regras constitucionais, destacaremos, quando necessário, a regulamentação da matéria no Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 68/2024, aprovado pela Câmara dos Deputados, em 10 de julho de 2024, e ainda em análise, no momento da conclusão deste artigo, pelo Senado Federal.

2. Linhas gerais da reforma tributária

A Emenda Constitucional nº 132/2023 extingue de forma gradual o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI),³ a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins),

3 Na verdade, o IPI não foi revogado, mas mantido apenas para servir de diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus. Em paralelo à extinção do PIS e da Cofins, esse imposto terá suas alíquotas reduzidas a zero, exceto em relação aos produtos que concorram com aqueles cuja industrialização seja incentivada naquele polo industrial.

o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), incidente sobre operações de seguros. Em substituição a esses tributos, cria o que parte da doutrina tributária denomina de “Imposto sobre Valor Agregado (IVA) Moderno” – um imposto de base ampla (incide sobre todas as operações com bens, tangíveis e intangíveis, direitos e serviços), cobrado “por fora” (sem incidência de imposto sobre imposto) e no destino (destinação do imposto arrecadado para o local do consumo do bem ou serviço), com não cumulatividade plena (tudo o que é cobrado na operação anterior torna-se crédito) e poucas alíquotas e exceções – e um imposto específico sobre determinados bens e serviços.

O IVA criado será dual, denominado “Contribuição sobre Bens e Serviços” (CBS), para a versão de competência da União, e “Imposto sobre Bens e Serviços” (IBS), para a de competência partilhada entre estados, Distrito Federal (DF) e municípios. O tributo específico, chamado de “Imposto Seletivo”, será de competência federal e se destinará a desestimular o consumo de bens e serviços considerados prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente.

A União, os estados, o DF e os municípios poderão fixar, por lei ordinária, sua alíquota própria, que será a mesma para todas as operações com bens ou serviços destinadas a cada ente, ressalvadas as hipóteses previstas na Constituição. Contudo, de imediato, alíquotas de referência serão atribuídas para cada esfera federativa e valerão para a União, o DF, cada estado e cada município até que o ente disponha sobre sua alíquota própria. As alíquotas de referência serão fixadas por resolução do Senado Federal, de forma a assegurar a equivalência entre a receita dos novos tributos com os extintos para os entes federados.

É importante também destacarmos os novos princípios aplicáveis ao sistema tributário nacional trazidos na Emenda Constitucional nº 132/2023: simplicidade, transparência, justiça tributária, cooperação e defesa do meio ambiente (art. 145, § 3º). Além disso, e de especial interesse para o tema da progressividade, determinou-se que as alterações na legislação tributária deverão atenuar efeitos regressivos (art. 145, § 4º). Por fim, estabeleceu-se que o IBS e a CBS deverão ser informados pelo princípio da neutralidade (art. 156-A, § 1º) e atender ao princípio do destino (art. 156-A, § 1º, VII).

A importância desses novos princípios, apesar de serem recentes, não passou despercebida pela doutrina. Peroba e Marinho (2024), ao tratar dos princípios da transparência, neutralidade, destino e justiça fiscal, destacam que o fato de os

princípios terem sido previstos de forma explícita na Constituição faz com que [...] os intérpretes, legisladores, aplicadores do direito e todos os operadores jurídicos os considerem como fundamentais e obrigatórios na construção, interpretação e aplicação das normas tributárias. (Peroba e Marinho, 2024, [online])

Por fim, muito se tem falado sobre os benefícios econômicos que o novo modelo trará para o país, a partir da simplificação da legislação e das obrigações acessórias, da redução de litígios, da eliminação da cumulatividade e do ressarcimento tempestivo e correto de créditos acumulados, mas é importante, dentro do possível, estimarem-se os resultados esperados.

O Grupo de Trabalho sobre a Reforma Tributária, do Tribunal de Contas da União (TCU), após avaliar estudos econômicos dos impactos da reforma tributária sobre o crescimento do produto interno bruto (PIB), emitiu relatório no qual concluiu que há convergência quanto ao potencial de crescimento e de ganhos de produtividade motivados pela melhor alocação dos recursos na economia (Brasil, 2023). Um dos estudos citados estima que essas mudanças têm o potencial de gerar crescimento adicional da economia superior a 12% em quinze anos, e pode chegar a 25% do PIB da indústria em um cenário otimista (Domingues e Cardoso, 2020, p. 7). Outro concluiu que a reforma gerará crescimento consistente do PIB em virtude da diminuição das más alocações setoriais e regionais, com aumento de produtividade e do emprego (Oliveira, 2023, p. 18).

Veremos que o crescimento econômico, além de ser um dos principais efeitos desejados da reforma, é fundamental para que alguns dos mecanismos de mitigação dos aspectos redistributivos da reforma funcionem a contento, como é o caso dos fundos por ela criados.

3. Redistribuição de carga fiscal entre contribuintes

Segundo a teoria econômica, um IVA ideal deve ser desenhado como tributo de base ampla que incide apenas sobre o consumo dos indivíduos e que, apesar de

cobrado durante as diversas etapas da cadeia de produção, não seja efetivamente suportado pelas empresas, exceto nas situações em que os bens e serviços forem adquiridos para o consumo privado de seus sócios e empregados. Isso é obtido ao se atribuir às empresas o direito à dedução do IVA pago nas etapas anteriores de produção e ao se obrigá-las ao recolhimento apenas do valor adicionado em cada etapa produtiva, o que faz o imposto flutuar por toda a cadeia e onerar efetivamente apenas as aquisições por consumidores finais (OECD, 2022, p. 20).

Esse modelo garante uma estrutura tributária neutra que não influi na estrutura dos negócios, os quais se organizarão da forma econômica mais adequada, independentemente da natureza do produto, da estrutura da cadeia de distribuição e dos meios utilizados para entrega (OECD, 2022, p. 21). Devemos deixar claro, contudo, que a neutralidade nunca será plenamente atingida no âmbito dos tributos, pois todas as exações provocam reações nos contribuintes e alteram seu comportamento no sentido de tentarem reduzir a carga fiscal à qual se submetem (Stiglitz, 2000, p. 458-463). Nesse contexto, a neutralidade a ser perseguida é a mais completa possível, aquela que interfere o mínimo possível nas decisões dos agentes econômicos.

Outra característica apontada como ideal para um IVA pela doutrina econômica é a adoção de uma alíquota única para todos os bens e serviços, ou ao menos de poucas alíquotas e exceções. Isso garante uma administração mais simples e eficiente do imposto, pois elimina os litígios decorrentes da classificação de bens e serviços entre as diversas alíquotas, e permite a tributação igualitária de toda a base tributável (Pessoa, 2023, p. 22-23).

Essas características que garantem eficiência econômica provocam, por outro lado, a percepção de que o IVA é um tributo regressivo, como em geral se diz dos tributos incidentes sobre consumo, por onerar de forma mais gravosa as pessoas mais pobres. A literatura econômica mais recente, contudo, concluiu que, se calculado com base na renda das famílias, de fato o IVA é regressivo, mas, se for medido com base no consumo, é proporcional ou até ligeiramente progressivo (De La Feria; Walpole, 2020, p. 639-640; De La Feria e Swistak, 2024, p. 6; Thomas, 2020, p. 5).

De fato, caso se considere que toda a renda da família seja consumida, em um sistema de alíquota única, a tributação será proporcional em todos os níveis de renda. Contudo, caso parte da renda seja poupada, em regra, a tributação sobre o

consumo será mais gravosa para a parcela da população que poupa menos.⁴ De todo modo, os estudos citados consideram a medida da regressividade a partir do consumo como melhor indicador do bem-estar ao longo da vida. No caso brasileiro, Siqueira *et al.* (2024, p. 6) destacam que a medida com base no consumo é mais confiável porque os rendimentos das famílias com menores rendas tendem a ser sub-reportados nas pesquisas domiciliares, pois, além de essas famílias possuírem fluxos de rendimentos informais, há incentivos à subdeclaração de rendimentos para o atendimento dos critérios de elegibilidade dos programas governamentais voltados à baixa renda.

A regressividade do IVA pode ser mitigada de duas maneiras: com estabelecimento de alíquotas menores para bens e serviços geralmente consumidos por pessoas de baixa renda⁵ ou com devolução de parte ou da totalidade dos tributos pagos diretamente para o consumidor de menor posse, aquilo que se convencionou denominar de *cashback*. Diversos estudos econômicos internacionais recentes comprovam que são pouco efetivas políticas públicas baseadas na concessão de alíquotas menores para produtos essenciais e recomendam a segunda opção (Barreix *et al.*, 2022, p. 16-18; De La Feria; Swistak, 2024, p. 21).

Voltando os olhos para a reforma tributária da Emenda Constitucional nº 132/2023, devemos reconhecer que a simples mudança dos tributos antigos para um modelo de IVA dual com poucas alíquotas e exceções já trará, por si só, consequências redistributivas significativas. Ora, se todos os bens e serviços em determinado território se submeterão à mesma alíquota e se é necessário manter o nível de tributação, por evidente alguns bens e serviços que hoje pagam menos do que a nova alíquota-padrão passarão a recolher mais, enquanto aqueles que estão acima desse nível, menos. Em outras palavras, haverá significativo rearranjo

4 Há quem refute a regressividade do IVA mesmo quando calculada com base na renda, argumentando que a renda poupada será consumida no futuro (Siqueira; Nogueira; Luna, 2024, p. 5). De La Feria e Walpole (2020, p. 640) discordam dessa conclusão, lembrando que a poupança não consiste apenas em consumo diferido, pois também gera rendimentos adicionais até efetivamente ser convertida em consumo. Além disso, destacam que o consumo pode ser postergado por muito tempo, até mesmo entre gerações ou para um período em que não haja mais tributação. Como consequência, quanto maior a renda poupada, consideram que mais regressivo será o IVA.

5 A justificação do uso de alíquotas reduzidas não se dá apenas como mecanismo para a redução da regressividade dos tributos sobre consumo, mas também como instrumento para incentivo ao consumo de bens com externalidades positivas, conhecidos como “bens meritórios” (De La Feria e Walpole, 2020, p. 637).

das cargas tributárias setoriais. E como o IVA não é suportado pelos negócios, mas pelos consumidores, haverá certa redistribuição da carga suportada pelos adquirentes dos bens e serviços que serão mais onerados.

Destacamos, ainda, que a arrecadação dos impostos e contribuições incidentes sobre consumo substituídos pela reforma tributária é extremamente significativa, pois corresponde a 34,93% de toda a receita tributária em 2023 (Brasil, 2024a, p. 7-8), o que torna a redistribuição de carga um fenômeno merecedor de ainda maiores cuidados.

Somemos a isso a questão da regressividade própria dos tributos sobre consumo, caso calculada com base na renda das famílias, e entenderemos por que, apesar de adotar a estrutura de alíquotas únicas para todos os bens e serviços de determinada localidade, o constituinte derivado optou pelos dois mecanismos de mitigação da regressividade do IBS e da CBS. Por um lado, instituiu regimes diferenciados com redução das alíquotas aplicáveis a uma seleção de bens e serviços de determinados setores da economia; por outro, previu a possibilidade de devolução desses tributos às pessoas físicas com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda (*cashback*).

São previstas alíquotas reduzidas ou isenções para serviços de saúde, educação, culturais e prestados por algumas profissões liberais, transporte público, medicamentos, alimentos, insumos agrícolas e produtos de limpeza e higiene, entre outras hipóteses (arts. 8º e 9º da Emenda Constitucional nº 132/2023), com especificação dos itens beneficiados constante do PLP nº 68/2024, que regula a matéria.

O regime de *cashback* tem previsão genérica na Constituição (art. 156-A, § 5º, VIII, e art. 195, § 18) e é detalhado no PLP nº 68/2024.

As devoluções serão destinadas ao responsável por unidade familiar de baixa renda cadastrada no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do governo federal, que possua renda familiar mensal *per capita* de até meio salário-mínimo nacional. Segundo dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Cadastro Único, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 71.594.283 pessoas atendiam a esse critério em julho de 2024 (Brasil, 2024b).

O valor a ser devolvido será calculado mediante aplicação dos seguintes percentuais sobre o tributo constante no documento fiscal: (i) 100% para a CBS e 20% para o IBS, na aquisição de botijão de 13 kg de gás liquefeito de petróleo, e nas operações de fornecimento de energia elétrica, água, esgoto e gás natural; e (ii) 20% para a CBS e para o IBS, nos demais casos, mas cada ente poderá prever percentuais superiores. Excepcionalmente, nas localidades com dificuldades operacionais que comprometam a eficácia da devolução, poderão ser adotados procedimentos simplificados de cálculo.

São previstas regras de controle para se garantir a coerência entre os valores devolvidos e a real capacidade de aquisição das famílias beneficiárias. Para isso, poderão ser utilizados, entre outros, dados extraídos das notas fiscais vinculadas ao número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) dos membros da unidade familiar, da renda mensal familiar disponível obtida a partir de informações em bases públicas e dados extraídos de publicações oficiais relativos à estrutura de consumo das famílias.

Em estudo que analisa a realidade brasileira, Orair e Gobetti (2019, p. 20) concluíram que, quando calculados sobre a renda das famílias, os impostos sobre bens e serviços atuais (IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISS) são regressivos, pois incidem proporcionalmente mais sobre a renda dos mais pobres, ao começar em 26,7% da renda do primeiro décimo da distribuição e cair gradualmente até 10,1% da renda do décimo mais rico. E, de modo semelhante aos estudos internacionais, verificaram que a substituição desses tributos por um IVA com alíquota única atenuaria um pouco essa regressividade, ao iniciar em 24,3% no primeiro decil e chegar a 11,2% no último. Avaliaram, contudo, que, caso utilizado um sistema de *cashback*, seria possível fazer a incidência de impostos pós-devolução nos três primeiros décimos da distribuição convergir para a média nacional de 13,1%. Bastaria, para isso, o governo devolver 46% do imposto pago pelas famílias do décimo mais pobre do país, 28% do segundo décimo e 23% do terceiro, com um custo total estimado em R\$ 18,9 bilhões.

Já Siqueira *et al.* (2024, p. 11) realizaram suas estimativas sob a perspectiva do consumo das famílias e concluíram que, por essa ótica, a atual “incidência da tributação de bens e serviços no Brasil é aproximadamente proporcional, porém, com um leve viés de regressividade, com o peso dos tributos caindo de 15,7% no

orçamento no primeiro décimo para 14,5% no último décimo”. Demonstraram, ainda, que a reforma tributária da Emenda Constitucional nº 132/2023 tem certo efeito equalizador sobre a distribuição da carga tributária, embora modesto, em conformidade com a redução na tributação do primeiro quinto equivalente a 6,1% de sua despesa monetária, pois

apesar da isenção da cesta básica beneficiar proporcionalmente mais as famílias de baixa renda, as demais alíquotas favorecidas, por incidirem predominantemente sobre serviços, beneficiam os mais ricos – repetindo, portanto, um dos aspectos mais marcantes da regressividade do sistema atual. (Siqueira *et al.*, 2024, p. 22)

Por sua vez, recente estudo do Banco Mundial simulou os impactos distributivos da reforma tributária em diferentes cenários e concluiu que a isenção de impostos para alimentos e bens pessoais beneficiaria os mais vulneráveis, mas, como as despesas gerais com determinados itens considerados para inclusão na cesta são relativamente concentradas nas famílias no decil superior da distribuição de renda, beneficiaria mais, em termos absolutos, os mais ricos. Concluiu, ainda, que uma lista reduzida de itens isentos, com os recursos equivalentes das receitas revertidos a um regime de *cashback*, resultaria em um sistema tributário indireto muito menos regressivo. Por outro lado, um cenário com uma alíquota fixa de IVA e um regime de *cashback* que reembolse todo o IVA das famílias inscritas no Cadastro Único criaria um sistema de tributos indiretos progressivo no Brasil (Vale *et al.*, 2023, p. 7).

Verificamos que o modelo adotado na reforma tributária não impede a efetivação do *cashback* nos moldes previstos nesses estudos. Contudo, a elevada quantidade de regimes diferenciados e a necessidade de compensação das alíquotas reduzidas com aumentos das alíquotas de referência provavelmente resultarão em um dos IVAs com alíquota mais alta no mundo. Isso reduzirá em muito a possibilidade de os erários adotarem modelos de devolução personalizada mais ousados, já que, para tanto, seria preciso elevar ainda mais as alíquotas do IBS e da CBS.

Nesse contexto, é interessante destacarmos o mecanismo, previsto no PLP nº 68/2024, de avaliação quinquenal da eficiência, eficácia e efetividade dos regimes diferenciados e da devolução personalizada do IBS e da CBS, como políticas sociais, ambientais e de desenvolvimento econômico. Caso se verifique que o sistema de *cashback* seja mais eficiente, fica autorizado o envio de projeto de lei complementar com revisão dos percentuais de redução de alíquota dos regimes diferenciados, incluído o estabelecimento de regime de transição.

Desse modo, diante de evidências empíricas com base nos dados de funcionamento do novo sistema, é possível que as gerações futuras optem por diminuir a quantidade de exceções das alíquotas e privilegiar a devolução personalizada de IBS e de CBS.

4. A regressividade do Imposto Seletivo

Não podemos deixar de ressaltar, em um estudo que trata da reforma tributária com foco na redução de desigualdades por meio da tributação progressiva, a previsão de um tributo que, quando incidente sobre bens e serviços consumidos pelos mais pobres, será essencialmente regressivo: o Imposto Seletivo.

Enquanto o IBS e a CBS têm função fiscal, isto é, são voltados a financiar as atividades estatais, o Imposto Seletivo exerce outras funções além da arrecadatória, ao que se denomina “função extrafiscal”. No caso, busca-se induzir comportamentos ao se desestimular o consumo de determinados bens e serviços considerados prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente.

Esse desestímulo é feito pelo aumento do custo fiscal, em um imposto que corpora, também, a base de cálculo do IBS e da CBS. E, por evidente, esse custo maior resultará em preços mais elevados que, quando incidentes sobre os bens e serviços consumidos pelos mais pobres, como alimentos, serão mais efetivos no desestímulo ao consumo das classes econômicas menos favorecidas do que daquelas mais abastadas, cujas decisões de compra, em regra, são menos sensíveis ao preço.

No Substitutivo ao PLP nº 68/2024, foi prevista a incidência do Imposto Seletivo sobre veículos, embarcações e aeronaves, produtos fumígenos, bebidas alcoólicas e açucaradas, bens minerais, concursos de prognósticos e *fantasy sport*, cujas alíquotas serão definidas por lei ordinária.

Os tributos seletivos extrafiscais não são novidades no nosso ordenamento tributário constitucional de consumo. Tanto para o IPI quanto para o ICMS, prevê-se a seletividade em função da essencialidade dos bens e serviços (art. 153, § 3º, I, e art. 155, § 2º, III, da Constituição Federal).

Note-se a diferença em relação ao novo sistema. Passa-se de um modelo em que produtos mais essenciais são menos onerados que os menos essenciais e os suntuosos, para outro em que a oneração se dá em desfavor dos bens e serviços considerados prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, mesmo que sejam considerados como

essenciais pela sociedade. A experiência internacional alerta, contudo, que esse tipo de mudança de conceitos exige certo cuidado com a percepção pública do novo tributo, sob pena de rejeição social.

Por se tratar de tributo com finalidade extrafiscal de desestímulo do consumo por aumento de preço, é possível que tenha menos apoio da população caso se tenha a percepção de que onerará as camadas mais humildes da população. Esse alerta é trazido pelo já citado relatório da OCDE, que discute o papel dos sistemas tributários no combate às desigualdades, quando da discussão no debate quanto a impostos sobre o carbono, espécie de imposto extrafiscal que aumenta o custo de bens e serviços considerados prejudiciais ao meio ambiente, em especial dos transportes e dos alimentos (OECD, 2024, p. 20).

No caso brasileiro, como não se adotou o Imposto Seletivo sobre combustíveis, talvez não se tenha esse efeito sobre o preço dos transportes. Mas seguramente haverá no preço dos alimentos, ao incidir sobre bebidas açucaradas, muito consumidas pelos mais pobres, tendo em vista se tratar de produto de baixa relação de caloria por unidade monetária (R\$). Além disso, existe forte pressão para se adotar o Imposto Seletivo sobre alimentos ultraprocessados, considerados responsáveis por diversas doenças crônicas da população, como defendido por algumas entidades ligadas ao setor de saúde (Conselho Nacional de Saúde, 2024), os quais, justamente por serem baratos e de elevada concentração calórica, compõem parcela significativa do consumo das pessoas mais humildes.

O relatório da OCDE indica que o apoio da população pode ser conquistado caso se utilizem as receitas do imposto para se reduzirem os impactos sobre os mais pobres e as empresas (OECD, 2024, p. 20). No exemplo dos ultraprocessados, isso poderia ocorrer, por exemplo, caso a arrecadação obtida fosse utilizada para subsidiar alimentos saudáveis para famílias de baixa renda.

5. Redistribuição das receitas entre os entes federativos

Ao mesmo tempo que promoveu uma simplificação da estrutura tributária, a Emenda Constitucional nº 132/2023 preocupou-se também em manter os recursos tributários dos entes federados em níveis semelhantes aos atuais, para que reduções no montante arrecadado não inviabilizassem o provimento dos serviços

públicos atribuídos às unidades federais. Para isso, criou o sistema de alíquotas de referência, que garante que as três esferas federativas iniciarão no novo ordenamento com a mesma arrecadação proporcionada pelos tributos extintos, podendo, a partir de então, aumentar ou reduzir suas alíquotas próprias. Ao apresentar o PLP nº 68/2024, que regulamenta a Reforma Tributária, o Poder Executivo estimou que a alíquota de referência da CBS seria de 8,8% e a do IBS, de 17,7%, o que totaliza 26,5% de incidência total.

Além disso, a reforma garantiu que o produto da arrecadação do IBS fosse vinculado às despesas e aos fundos constitucionais, com vistas a manter a mesma proporção existente no texto constitucional em vigor, mediante aplicação de percentual sobre a receita para se definir a entrega direta de recursos (fundos constitucionais, seguro-desemprego, financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e transferências aos municípios) ou piso mínimo de gastos (saúde e educação).

Apesar da manutenção dos recursos em nível global para as esferas federativas, a mudança para o princípio do destino, isto é, a destinação das receitas tributárias do IBS e da CBS para o local em que efetivamente ocorrer o consumo do bem ou serviço, provocará um significativo rearranjo nos orçamentos dos estados, DF e municípios. Isso porque parcela da arrecadação dos tributos que serão extintos atualmente atende ao princípio da origem, isto é, pertence, em menor ou maior grau, ao ente federado em que se situa o vendedor ou o prestador de serviços.

Haverá, ainda, importante mudança no repasse da parte do IBS estadual aos municípios. Apesar de, em valores nominais, a transferência equivaler àquela da parcela do ICMS repassada aos municípios (25% do produto da arrecadação), houve uma alteração de critérios ao se eliminar o critério de valor adicionado no território e priorizar-se o de população (80%), além de se criar um critério baseado em indicadores de preservação ambiental, nos termos da lei estadual (5%), e uma divisão igualitária entre todos os municípios do estado (5%). Manteve-se, ainda, a distribuição de parcela com base em indicadores de melhora nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, nos termos da lei estadual (10%).

Em recente estudo, Gobetti e Monteiro (2023, p. 12) estimaram os impactos redistributivos da reforma tributária para os entes federativos. Em um cenário estático, sem incorporação dos efeitos do crescimento econômico decorrentes da

reforma e dos instrumentos de mitigação a seguir descritos, concluíram que 60% dos estados e 82% dos municípios seriam ganhadores, a maioria estados menos desenvolvidos e municípios mais pobres, que concentram 70% da população brasileira.

Para mitigar os efeitos dessas mudanças, a Emenda Constitucional nº 132/2023 previu diversos mecanismos: (i) uma transição lenta e gradual de 50 anos para a nova partilha de receitas; (ii) o estabelecimento de um “seguro-receita” para compensar os entes com maior redução relativa de receitas; e (iii) a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais, mediante a entrega de recursos federais aos estados e ao DF.

A transição federativa, que trata da mudança da partilha do IBS para estados, DF e municípios conforme o princípio do destino, ocorrerá em cinquenta anos, entre 2029 e 2078, de modo que uma parcela decrescente das receitas será repartida de acordo com os percentuais de participação atual de cada estado e município no bolo tributário do ICMS e do ISS, e uma parcela crescente será distribuída de acordo com o princípio do destino e os novos critérios de rateio da cota-parte. Entre 2029 e 2032, inicia-se a retenção de 80% dos valores arrecadados com o IBS estadual e o IBS municipal, calculados com base nas alíquotas de referência. A partir de 2033, esse percentual passa a ser de 90%, e, nos anos seguintes, é reduzido anualmente à razão de dois pontos percentuais, com a partilha integral segundo o princípio do destino e os novos critérios de rateio da cota-parte a partir de 2078.

É previsto, ainda, um mecanismo de compensação para os entes com maior redução relativa de receitas, conhecido como “seguro-receita”, a partir da utilização de 5% dos recursos não retidos para a transição, isto é, da parcela que será distribuída segundo o princípio do destino. Esses recursos crescem à medida que a transição avança e servirão para equalizar a redução relativa de receita dos entes que mais sofrerem com a mudança do modelo.

Gobetti e Monteiro (2023, p. 6-7) postulam que essa transição gradual, acrescida da compensação do seguro-receita, praticamente elimina a existência de entes federados perdedores. Em cenários pessimistas de crescimento (1,5% do PIB ao ano), nenhum estado e apenas 32 cidades chegariam ao final da transição com receita menor que hoje, em termos reais. Em cenários otimistas (2,5% de crescimento do

PIB ao ano), nenhum município teria perdas até o trigésimo ano, e apenas cinco, até o quinquagésimo ano.⁶

O terceiro instrumento para mitigar a redistribuição de receitas entre as unidades federadas é a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais, mediante entrega de recursos federais aos estados e ao DF para, ao priorizar ações de sustentabilidade ambiental e redução das emissões de carbono: (i) realizar estudos, projetos e obras de infraestrutura; (ii) fomentar atividades produtivas com elevado potencial de geração de emprego e renda, incluída a concessão de subvenções econômicas e financeiras; e (iii) promover ações com vistas ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação.

Os aportes de recursos serão feitos exclusivamente pela União em valores que se iniciam em R\$ 8 bilhões em 2029 e aumentam progressivamente a cada ano até chegar a R\$ 60 bilhões a partir de 2042. Os recursos recebidos desse fundo serão partilhados de acordo com os seguintes critérios: 30% proporcional à população e 70% proporcional ao Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE), cálculo a ser realizado pelo TCU.

A substituição dos impostos antigos pelos novos também traz consequências federativas que mereceram cuidados da Emenda Constitucional nº 132/2023, pois diversos estados e municípios atraíram empresas para seus territórios com base em incentivos fiscais no ICMS e no ISS, que deixarão de existir no novo modelo. Com relação ao ICMS, a Lei Complementar nº 160/2017 criou mecanismos para convalidar os incentivos irregulares do imposto já concedidos, que terão validade até o final de 2032.

Como a extinção imediata do ICMS e do ISS poderia trazer consequências danosas aos entes federados que concederam esses benefícios, especialmente para os valores convalidados de ICMS até 2032, foi prevista uma transição de sete anos do sistema de cobrança dos tributos baseado em ICMS, ISS, IPI, IOF-Seguros, PIS e Cofins para aquele fundado em IBS, CBS e Imposto Seletivo.

A transição se inicia em 2026, com cobrança de uma alíquota-teste de 1% (0,1% de IBS estadual e 0,9% de CBS), cujo valor arrecadado poderá ser compensado com

6 Destacamos que os cálculos desse estudo foram feitos com retenção de 3% para o seguro-receita, não dos 5% que terminaram por prevalecer na versão aprovada da PEC nº 45/2019, que resultou na Emenda Constitucional nº 132/2023.

o PIS e a Cofins. Em 2027, inicia-se a cobrança da CBS, com extinção dos tributos federais. E, apenas em 2029, iniciam-se a cobrança do IBS e a extinção progressiva do ICMS e do ISS, reduzindo-se estes em dez pontos percentuais por ano até 2032, com vigência integral do novo sistema em 2033.

Os benefícios fiscais de ICMS e ISS são reduzidos na mesma proporção desses impostos a partir de 2029, mesmo se houver previsão de redução diferente na Lei Complementar nº 160/2017. Para compensar a redução de benefícios de ICMS, foi criado o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiros-Fiscais, com vistas a compensar, entre 1º de janeiro de 2029 e 31 de dezembro de 2032, pessoas físicas ou jurídicas beneficiárias de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais relativos ao imposto, concedidos por prazo certo e sob condição. Os aportes de recursos a esse fundo serão feitos exclusivamente pela União em valores que se iniciam em R\$ 8 bilhões em 2025, aumentam até R\$ 32 bilhões em 2028, são reduzidos progressivamente até R\$ 8 bilhões de reais em 2032 e cessam a partir de 2033.

Por fim, destacamos ainda o tratamento favorecido previsto para a Zona Franca de Manaus e para as áreas de livre comércio, pois a Emenda Constitucional nº 132/2023 determinou o estabelecimento de mecanismos necessários, com ou sem contrapartidas, para se manter, em caráter geral, o diferencial competitivo assegurado nos níveis atuais. Não se trata propriamente de uma redistribuição de receitas decorrente da reforma tributária, pois se determina a manutenção, não a ampliação, do tratamento favorecido.

Nesse tratamento, poderão ser utilizados, individual ou cumulativamente, instrumentos fiscais, econômicos ou financeiros, incluída a manutenção da incidência do IPI sobre produtos que concorram com aqueles cuja industrialização seja incentivada na Zona Franca de Manaus. Além disso, leis complementares instituirão o Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Estado do Amazonas e o Fundo de Desenvolvimento Sustentável dos Estados da Amazônia Ocidental e do Amapá, que serão constituídos com recursos da União e por estes geridos, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento e a diversificação das atividades econômicas nessas regiões. Os recursos desses fundos podem ser usados, também, para compensar perdas de receita desses estados com a substituição dos tributos atuais pelo IBS e pela CBS.

A criação desses quatro fundos – o de desenvolvimento regional, o de compensação de benefícios de ICMS, o da Zona Franca de Manaus e o das áreas de livre comércio –, todos com significativos recursos da União, foi fundamental para se obter o apoio necessário para aprovação da reforma tributária, mas exigirá um esforço fiscal significativo. Nogueira (2023, p. 5), ao analisar os riscos fiscais para a União com a criação desses fundos, estimou ser necessário um crescimento adicional anual do PIB, em decorrência da reforma, de ao menos 1,2 ponto percentual, para fazer frente ao aumento de gastos, tanto no médio quanto no longo prazos.

6. Conclusão

Neste artigo, verificamos que, mesmo numa reforma tributária voltada para se implementar uma tributação neutra, que busca influenciar o mínimo possível na decisão dos agentes econômicos, merecem atenção diversos aspectos de redistribuição de carga fiscal entre contribuintes e de receitas entre entes federados.

A simples mudança dos tributos atuais para um modelo com poucas alíquotas e exceções já provocará certa redistribuição das cargas fiscais suportadas pelos consumidores dos bens e serviços dos diversos setores da economia. Isso é especialmente relevante na medida em que mais de um terço da receita tributária se concentra nos tributos incidentes sobre o consumo e, em regra as pessoas mais pobres dedicam a maior parte de sua renda ao consumo de bens e serviços.

A reforma tributária buscou mitigar a regressividade do IBS e da CBS de duas formas: com previsão de regimes diferenciados com redução das alíquotas para alguns bens e serviços presumidamente consumidos por famílias de baixa renda e com criação de mecanismo de devolução desses tributos às pessoas físicas com o objetivo de se reduzirem as desigualdades de renda, conhecido como *cashback*.

Apesar de a literatura internacional e estudos empíricos nacionais demonstrarem que o *cashback* seria mais eficiente como política pública de minoração dos efeitos regressivos da tributação de consumo, podendo-se chegar até mesmo a uma incidência progressiva em alguns cenários, o consenso político foi pela necessidade de se manterem, também, bens e serviços com reduções de alíquota. Entre outras razões, porque, apesar de o *cashback* poder atingir mais de 71 milhões de pessoas, quase 70% da população brasileira ficará sem acesso ao benefício, por

não se enquadrar no critério de pobreza para acesso. Além disso, como os bens e serviços desonerados hoje contam com tributação reduzida e são consumidos por pessoas de baixa renda, haveria aumento de carga no consumo desses bens caso submetidos à alíquota-padrão, que não poderia ser compensado com o *cashback* para boa parte das famílias mais pobres.

Espera-se que a elevada quantidade de bens e serviços com alíquotas reduzidas diminua a eficiência da reforma tributária. Primeiro, elevará a alíquota de referência total do IBS e da CBS para manter a arrecadação atual, o que aumentará os incentivos para se evitar, por meios lícitos ou ilícitos, essa incidência. Depois, a existência de bens e serviços similares com incidências diversas terminará por beneficiar indevidamente o consumo de determinados itens, o que é contrário ao princípio da neutralidade, além de aumentar a pressão política pela extensão do benefício a esses produtos similares. Além disso, trará complexidade ao sistema e exigirá das empresas a classificação correta dos produtos vendidos nas alíquotas respectivas, o que aumentará a possibilidade de erros e de litígios decorrentes de discordâncias entre fisco e contribuinte pela classificação correta. Por fim, como demonstram diversos estudos empíricos internacionais, as alíquotas reduzidas não garantirão a efetividade do objetivo dessa política pública, que é o repasse aos preços dos bens e serviços em favor da população, já que é possível que a vantagem seja simplesmente absorvida, total ou parcialmente, na margem de lucro do fornecedor.

Ponderamos, contudo, que a restrição das alíquotas reduzidas apenas a produtos listados em lei complementar limita a possibilidade de ampliação dos benefícios. Além disso, a vinculação da redução a produtos com classificação fiscal específica, facilmente verificável pelo sistema de emissão de notas fiscais, reduzirá, em muito, a possibilidade de erros de classificação e dos litígios destes decorrentes. Esses fatores permitem estimar que o desvio dos resultados do modelo ideal possivelmente não seja tão grande. Deve-se destacar, ainda, que se trata de uma política pública mais abrangente e simples que o *cashback*, o que deve também ser levado em conta na análise de sua eficácia. Ademais, é forçoso lembrar que os bens e serviços contemplados com alíquotas reduzidas pela reforma também o são em diversos países, mesmo aqueles com IVAs considerados modernos. Por fim, é necessário enfatizar que o instrumento da avaliação quinquenal possibilitará a análise criteriosa dos

regimes diferenciados e do sistema de *cashback*, bem como o ajuste adequado das políticas públicas de acordo com evidências concretas.

Quanto ao Imposto Seletivo, destinado a desestimular o consumo de bens e serviços considerados prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, verificamos que tem, em algumas hipóteses, natureza regressiva, por buscar mudar comportamentos de consumo a partir do aumento do preço desses produtos. Isso pode afetar proporcionalmente em maior intensidade os mais pobres, a depender do produto a que se aplica.

Esse aumento de custo fiscal, longe de um problema a ser enfrentado, é explicitamente desejado pela reforma para induzir comportamentos na população brasileira. Ao menos em teoria, o aumento de tributação não objetiva incrementos arrecadatórios, mas a substituição do consumo dos bens e serviços onerados por outros não sujeitos ao imposto. A preocupação dos formuladores de políticas públicas, nesse caso, deve se dar com a percepção do público sobre a espécie de seletividade implementada, que terminará por aumentar os preços de produtos consumidos pelas pessoas mais pobres, como alguns alimentos. A utilização dos recursos arrecadados para diminuir a tributação de outros bens considerados saudáveis, quando consumidos por pessoas pobres, pode reduzir essas resistências e maximizar a indução dos comportamentos desejados.

Verificamos que, apesar de a reforma tributária garantir a manutenção das receitas das três esferas federativas e manter a vinculação dos novos tributos aos fundos e às despesas previstas na Constituição nos mesmos patamares dos tributos atuais, haverá importante redistribuição das receitas tributárias entre os entes federados. Isso ocorrerá pela mudança da destinação dos tributos para o local em que ocorrer o consumo dos bens e serviços (princípio do destino) e pela mudança dos critérios de repartição do IBS estadual para os municípios com relação aos atualmente adotados na cota-parte do ICMS.

Essas mudanças são fruto de longos debates desde a promulgação da Constituição de 1988. A tributação no destino faz mais sentido por direcionar o tributo, em regra, para o local da residência do contribuinte, o que faz o consumidor-eleitor avaliar o montante e a aplicação dos recursos por ele provido. Tal tributação também acaba com a guerra fiscal incentivada pela tributação na origem, pela qual

empresas deslocavam suas sedes para estados e municípios que concediam benefícios fiscais, independentemente da lógica econômica dessa mudança, o que provocava uma distribuição de empreendimentos pelo Brasil de forma pouco eficiente e diminui a arrecadação tributária.

A distribuição da cota-parte do ICMS pelo critério do valor adicionado, por sua vez, era bastante questionada por privilegiar os municípios em que se localizava a unidade produtiva, em detrimento das cidades mais pobres ou das cidades-dormitórios, o que não fazia sentido como política redistributiva.

Por evidente, a mudança de critérios de destinação é contestada pelos entes que perdem receitas, sob o argumento válido de que necessitam desses recursos para cumprir suas funções constitucionais. Para mitigar esse problema, a reforma tributária estabeleceu uma transição lenta e gradual de cinquenta anos para a nova partilha de receitas, além de prever um “seguro-receita” para compensar os entes com maior redução relativa de receitas. Estudos econômicos recentes concluem que esses instrumentos são suficientes para praticamente eliminar a existência de entes federados perdedores.

A mudança de um sistema em que incentivos fiscais, em especial de ICMS e de ISS, foram utilizados como os principais fatores de atração de investimentos para outro em que isso não será mais possível tampouco ocorre sem dores. Por isso, foi prevista uma transição de sete anos do sistema de cobrança dos tributos antigos para os novos e foi instituído o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiros-Fiscais para compensar a redução dos benefícios de ICMS entre 2029 e 2032.

Foi ainda instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional com significativos aportes de recursos federais, instrumento considerado mais efetivo e transparente para promover redução de desigualdades regionais e sociais do que as atuais políticas de concessão de incentivos fiscais. Os recursos do fundo serão entregues aos estados e ao DF, que, dentro de sua autonomia, poderão optar por sua utilização da forma mais favorável à sua população, mediante realização de obras de infraestrutura, incentivo ao desenvolvimento científico e tecnológico, ou simplesmente fomento de atividades produtivas com elevado potencial de geração de emprego e renda, mesmo subvencionando diretamente empresas.

Por fim, a reforma preservou o tratamento favorecido para a Zona Franca de Manaus e para as áreas de livre comércio, com uso de mecanismos para se manter, em caráter geral, o diferencial competitivo assegurado nos níveis atuais. Para isso, foi autorizado o uso de instrumentos fiscais, econômicos ou financeiros, e foi prevista a instituição de fundos de desenvolvimento específicos para essas regiões, com aportes apenas da União.

Não há dúvidas de que as longas transições para efetivação do novo sistema diminuem a eficiência e a eficácia da reforma, ao exigir a convivência dos dois ordenamentos por longo período e ao manter a distribuição dos recursos entre os entes de acordo com as regras que se deseja mudar por prazo ainda maior.

Além disso, a criação de novos fundos com significativos recursos federais traz preocupações, por um lado, com as já combalidas contas da União que, ao fim e ao cabo, são suportadas por todos os cidadãos, e, por outro, com a suficiência dos recursos aportados para aquilo a que os fundos se propõem.

Não é menos relevante a insegurança de que o tratamento concedido à Zona Franca de Manaus e às áreas de livre comércio será suficiente para manter o desenvolvimento da região, ou de que, se mal calibrado, termine por provocar o deslocamento de empreendimentos para essas regiões.

De qualquer modo, foi esse o preço do acordo político possível para aprovação da reforma, que trouxe aos diversos agentes alguma tranquilidade na travessia de um sistema muito ruim, mas conhecido, para outro presumidamente melhor, mas ainda incerto. Sem dúvida, nos próximos anos, esse processo será acompanhado com lupa e, se necessário, ajustado.

Referências

BARREIX, Alberto *et al.* **Revisiting personalized VAT: a tool for fiscal consolidation with equity.** Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2022. (Documento para Discussão # IDB-DP-939). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18235/0004147>. Acesso em: 30 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Estimativa da carga tributária bruta do governo geral de 2023**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2024a. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/carga-tributaria-do-governo-geral/2022/114>. Acesso em: 30 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. **Pessoas inscritas no Cadastro Único – faixa de renda familiar per capita (A partir de mar/2023)**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2024b. Disponível em: [https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q\[\]=oNOclsLerpibuKep3bWDhLNe09Gv17lljax%2FYWYAYmqqdH9%2BaWGEkWqXbWTZ6aykobuomdyasYmdjsPUmKWjlmnsm93rpam7J6liaqixIShya2Y0O6sZHN4J3anYi0mJnKxm7Qnp%2FQ4Ihvoqmh50iMGsmnrPktqiptDafWtsp2ZuqZiwr5tovcKf3aJuw](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=oNOclsLerpibuKep3bWDhLNe09Gv17lljax%2FYWYAYmqqdH9%2BaWGEkWqXbWTZ6aykobuomdyasYmdjsPUmKWjlmnsm93rpam7J6liaqixIShya2Y0O6sZHN4J3anYi0mJnKxm7Qnp%2FQ4Ihvoqmh50iMGsmnrPktqiptDafWtsp2ZuqZiwr5tovcKf3aJuw). Acesso em: 30 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resultados do Grupo de Trabalho sobre a Reforma Tributária**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/resultados-do-grupo-de-trabalho-sobre-a-reforma-tributaria.htm>. Acesso em: 30 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Impostos saudáveis: CNS recomenda sobretaxar ultraprocessados, agrotóxicos, álcool e tabaco na Reforma Tributária. **CNS**, 19 mar. 2024. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/3360-impuestos-saudaveis-cns-recomenda-sobretaxarultraprocessados-agrotoxicos-alcool-e-tabaco-na-reforma-tributaria>. Acesso em: 30 jul. 2024.

DE LA FERIA, Rita; SWISTAK, Artur. **Designing a progressive VAT**. Washington, DC: International Monetary Fund, 2024. (IMF Working Paper No. 24/78). Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2024/04/05/Designing-a-Progressive-VAT-546923>. Acesso em: 30 jul. 2024.

DE LA FERIA, Rita; WALPOLE, Michael. The impact of public perceptions on general consumption taxes. **British Tax Review**, Londres, v. 5, p. 637–669, 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3723750>. Acesso em: 30 jul. 2024.

DOMINGUES, Edson Paulo; CARDOSO, Debora Freire. **Simulações dos impactos macroeconômicos, setoriais e distributivos da PEC 45/2019**. São Paulo: Centro de Cidadania Fiscal, 2020. (Nota Técnica.) Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/10/CCiF_NT_Impactos.pdf. Acesso em: 13 nov. 2024.

G20. **The Rio de Janeiro G20 Ministerial Declaration on International Tax Cooperation**. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://www.g20.org/en/documents/documents-resulting-from-the-3rd-g20-finance-ministers-and-central-bank-governors-meeting-rio-de-janeiro-25th-and-26th-of-july-2024/1-g20-ministerial-declaration-international-taxation-cooperation.pdf/@download/file>. Acesso em: 30 jul. 2024.

GOBETTI, Sérgio Wulff; MONTEIRO, Priscila Kaiser. **Impactos redistributivos da reforma tributária**: estimativas atualizadas. Brasília: Ipea, 2023. (Carta de Conjuntura n. 60; Nota de Conjuntura n. 18). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12384>. Acesso em: 30 jul. 2024.

NOGUEIRA, Eduardo. **Impactos e riscos fiscais para a União dos novos fundos criados pela PEC 45/2019**. Brasília: Instituição Fiscal Independente, 2023. (Nota Técnica.) Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/644753>. Acesso em: 30 jul. 2024.

OECD – Organization for Economic Cooperation and Development. **Consumption tax trends 2022: VAT/GST and excise, core design features and trends**. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/6525a942-en>. Acesso em: 30 jul. 2024.

OECD – Organization for Economic Cooperation and Development. **Taxation and inequality**: OECD report to the G20 finance ministers and central bank governors. Paris: OECD, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/8dbf9a62-en>. Acesso em: 30 jul. 2024.

OLIVEIRA, João Maria de. **Propostas de reforma tributária e seus impactos**: uma avaliação comparativa. Brasília: Ipea, 2023. (Carta de Conjuntura nº 60; Nota de Conjuntura nº 1). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/07/propostas-de-reforma-tributaria-e-seus-impactos-uma-avaliacao-comparativa/>. Acesso em: 30 jul. 2024.

ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. **Reforma tributária e federalismo fiscal**: uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão nº 2530). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9596>. Acesso em: 30 jul. 2024.

PEROBA, Luiz Roberto; MARINHO, Alice. A tributação sobre consumo sob a ótica dos novos princípios constitucionais. **JOTA**, 6 jun. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/a-tributacao-sobre-consumo-sob-a-otica-dos-novos-principios-constitucionais-06062024>. Acesso em: 30 jul. 2024.

PESSÔA, Leonel Cesarino. Uma alíquota uniforme na tributação sobre o consumo beneficia os mais pobres: apresentação e análise do debate internacional. **Revista FGV Direito SP**, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172202416>. Acesso em: 30 jul. 2024.

SIQUEIRA, Rozane Bezerra; NOGUEIRA, José Ricardo Bezerra; LUNA, Carlos Feitosa. **Impacto distributivo potencial de reformas na tributação indireta no Brasil**: simulações baseadas na PEC 45/2019. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.48550/arXiv.2404.07651>. Acesso em: 5 ago. 2024.

STIGLITZ, Joseph E. **Economics of the public sector**. 3. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2000.

THOMAS, Alastair. **Reassessing the regressivity of the VAT**. Paris: OECD Publishing, 8 fev. 2020. (OECD Taxation Working Papers nº 49.) Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/content/paper/b76ced82-en>. Acesso em: 30 jul. 2024.

VALE, Ricardo *et al.* **Impactos distributivos da reforma tributária no Brasil:** cenários relativos à isenção da Cesta Básica. Washington, DC: World Bank Group, 2023. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099101623102515592/pdf/P17960313f044042142191400e1a0b01396082d33fef.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2024.



ASPECTOS REDISTRIBUTIVOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA E A CONSTITUIÇÃO

Allan Ribeiro de Castro¹

¹ Consultor legislativo da Câmara dos Deputados na Área XXI - Previdência e Assistência Social. Mestre em direito pela Universidade de Brasília (UnB).

1. Introdução

A previdência social no Brasil promove a proteção social contributiva dos trabalhadores e suas famílias por meio de política pública que desempenha a função de evitar choques de renda, ao substituir os rendimentos do trabalho em situações em que o segurado não pode exercer sua atividade profissional, garantindo assim o sustento do trabalhador e daqueles que dele dependem economicamente. Esse seguro social protege os trabalhadores da pobreza em face de diversos riscos e contingências, tais como idade avançada, acidente de trabalho, doença, incapacidade permanente para o trabalho, perda parcial ou temporária da capacidade laboral, maternidade, bem como ampara os dependentes do segurado em casos de prisão ou de morte do segurado.

O sistema de previdência brasileiro está estruturado em normas jurídicas e envolve um feixe de direitos e obrigações entre o poder público e os segurados participantes. Tal política deveria ter, em qualquer hipótese, caráter contributivo, o que nem sempre, porém, se observa. Deveria, ainda, obedecer a critérios que preservassem o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes públicos que o compõem, consoante determinam o art. 40, *caput*, e o art. 201, *caput*, da Constituição Federal, diretriz que notoriamente não vem sendo cumprida no país, diante do enorme déficit que os diversos regimes que operam pela lógica da repartição simples vêm apresentando nas últimas décadas.

O desequilíbrio negativo nas contas dos regimes de previdência mantidos pela União somou R\$ 428 bilhões em 2023, com despesas que ultrapassaram a marca de R\$ 1 trilhão (Brasil, 2024d). Quando combinados os regimes federais com os dos entes subnacionais, a despesa previdenciária ultrapassou 14% do produto interno bruto (PIB) em 2020, e o déficit chegou a 6,4% (Ansiliero *et al.*, 2023, p. 79 e 82). O pagamento de servidores aposentados por regimes próprios de previdência social (RPPS) de estados e municípios, desde 2020, compromete 18% e 8,5% de suas despesas correntes, respectivamente (Costanzi *et al.*, 2021).

Os problemas enfrentados pela previdência social, que misturam benefícios marcados por claras iniquidades e problemas na distribuição do ônus do financiamento do sistema, refletem e reproduzem não somente as desigualdades econômicas e sociais que afligem o Brasil, mas também o conflito distributivo que sempre existiu na nossa sociedade e que vem se acirrando em nível nacional, sobretudo a partir da crise econômica iniciada em 2014 e dos esforços do poder público em

alcançar uma trajetória sustentável de reequilíbrio das contas públicas. Nesse contexto, a magnitude do gasto previdenciário dentro do orçamento público federal, algo estimado em 44% das despesas primárias da União,² e também nas contas de estados, municípios e do Distrito Federal, torna essa política alvo das medidas de racionalização do gasto público, para fins de consolidação fiscal e é ainda centro das discussões sobre a capacidade de o Estado investir e sobre as variáveis macroeconômicas que impedem ou dificultam o desejado crescimento econômico sustentável para o país.

Levando-se em conta o processo de acelerado envelhecimento populacional por que passa nossa nação, com progressiva deterioração da razão de dependência entre a quantidade de pessoas idosas com mais de 65 anos e a de pessoas em idade de trabalhar (IBGE, 2024a) somada às projeções de aumento dessa despesa da proteção social contributiva ao longo do tempo (Ansiliero *et al.*, 2023, p. 74-78), percebe-se que o problema perpassa, ainda, uma questão de conflito intergeracional, sobretudo no que diz respeito à sustentabilidade do sistema e ao tamanho do encargo que recairá sobre as gerações futuras para manter o pagamento de benefícios, no contexto de um regime de financiamento em que os trabalhadores contribuem para o pagamento das aposentadorias e pensões das gerações anteriores, que já deixaram o mercado de trabalho. Com efeito, essa tendência de rápido e intenso envelhecimento populacional, ao mesmo tempo que aumenta a importância do seguro social nas próximas décadas, coloca em xeque a atual estruturação da previdência social.

Mesmo após a mais ampla e impactante reforma previdenciária de 2019, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 103, com importantes efeitos sobre a trajetória de crescimento das despesas nessa área (Costanzi, 2023a), a sociedade brasileira, desde 2023, voltou a debater a necessidade de nova reforma. Muitos defendem a desvinculação do valor dos benefícios sociais do salário-mínimo, que, por muito tempo, foi tido como um pilar estruturante do regime público de proteção social, resguardado constitucionalmente (Uma nova, 2024; Editorial, 2024; Assis e Laguna, 2024). Essa discussão, portanto, pauta-se pela necessidade de tornar o gasto previdenciário mais progressivo e sustentável, isto é, ao mesmo tempo que deva apresentar efeitos mais redistributivos (que

2 Considerando-se o conjunto das despesas primárias (R\$ 1.967.782,33 milhões) e os gastos com benefícios previdenciários (RS 867.594,70 milhões) acumulados em doze meses até setembro de 2023 (IFI, 2024, p. 14).

diminuam a desigualdade social), seja suportável pelas atuais e futuras gerações, sem comprometer a capacidade de consumo dos trabalhadores e famílias, nem a capacidade de investimento do governo e do setor produtivo.

Com a finalidade de contribuir para esse debate, sobretudo em relação à agenda legislativa, considerando que o Congresso Nacional tem relevante papel na condução e realização dessa discussão e que as medidas inerentes a uma eventual nova reforma da previdência social dependem da aprovação e edição de provimentos legislativos, com destaque para emendas constitucionais, leis complementares e ordinárias, este artigo busca tematizar aspectos relevantes acerca do papel redistributivo da previdência social, do seu impacto sobre a desigualdade de renda e de iniquidades no acesso a essa política e no seu financiamento, à luz das regras constitucionais.

Alguns poderiam argumentar que não existe um comando constitucional claro e expresso para que o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os RPPS dos entes federativos e o Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM) da União, estados e do Distrito Federal operem efeitos redistributivos (arts. 40 e 201 da Constituição Federal). Por terem caráter contributivo e pelo fato de o valor dos benefícios guardarem relação com o valor das contribuições e das remunerações dos trabalhadores,³ acabam por reproduzir as desigualdades de renda da sociedade e do mercado de trabalho, com alegados efeitos neutros.

Não podemos perder de vista, no entanto, que o Estado brasileiro tem o compromisso de reduzir as desigualdades sociais, consoante preconiza o inciso III do art. 3º da Constituição, e esse objetivo fundamental deve orientar todas as ações do poder público, inclusive a política previdenciária, que corresponde a quase metade das despesas primárias da União e grande parte dos encargos financeiros suportados pelo tesouro dos entes subnacionais.

Além disso, as políticas públicas devem ser objeto de avaliações periódicas pelos órgãos e entidades públicas, em particular com um olhar voltado à qualidade dos gastos que geram, em termos de eficiência e efetividade, dentre outros aspectos que certamente envolvem os efeitos sobre as desigualdades. Recentemente, a Emenda Constitucional nº 109/2021 incluiu determinação expressa nesse sentido (§ 16 do art. 37).

3 À exceção do último sistema, que, no máximo, poderia ser considerado semicontributivo, em razão das contribuições dos militares custearem apenas o benefício de pensão.

Diante disso, neste artigo, buscamos avaliar os aspectos redistributivos de diversos componentes da política previdenciária, tanto na perspectiva do impacto dos principais benefícios dos diferentes regimes sobre a desigualdade, quanto do ponto de vista das diferenças no esforço contributivo de clientelas beneficiárias das transferências de renda operadas por esse sistema de proteção social. Esse esforço terá como fio condutor a busca pelo resgate dos parâmetros exigidos pelo próprio texto constitucional, que, mesmo com comandos expressos e bem delimitados em termos de destinatários, objetivos e diretrizes para a formatação do sistema de previdência, parecem ter perdido a capacidade de servir de referência para a discussão da matéria.

Iniciaremos este trabalho com uma breve contextualização da abrangência da política previdenciária, esclarecendo quais regimes a integram e resumindo aspectos importantes desses componentes, bem como ressaltando a questão do seu alcance entre a população brasileira. Em seguida, apresentaremos as mais completas e recentes análises feitas pela literatura especializada sobre os efeitos redistributivos ou concentradores de renda dos principais benefícios sociais pagos pelos cofres públicos: as aposentadorias e as pensões. Em outro tópico, procuramos apontar algumas das várias disparidades identificadas nas formas de acesso à cobertura previdenciária e no seu financiamento, com atenção especial às desigualdades provocadas. Posteriormente, a partir desse quadro e também partindo de uma perspectiva do direito constitucional e previdenciário, apontaremos, em linhas gerais e sem qualquer pretensão de esgotar o assunto, possíveis caminhos para o aprimoramento da legislação que rege os diversos regimes de previdência pública do Brasil, a fim de melhorar a progressividade dessa política, tendo como horizonte conferir concretude aos importantes, mas esquecidos, comandos constitucionais aplicáveis à matéria nesse aspecto.

Finalizaremos com considerações gerais sobre o enorme desafio que é vencer os conflitos distributivos e intergeracionais inerentes à questão previdenciária, apresentando uma conclusão acerca dos tópicos discutidos. A abordagem apresentará, sempre que possível, resultados das pesquisas econômicas disponíveis acerca dos efeitos dos benefícios de natureza previdenciária sobre a distribuição de renda no Brasil, com foco na análise das regras constitucionais e nas normas primárias relacionadas ao objeto deste artigo.

2. Abrangência da previdência social

Conforme já explicitado na introdução, para os fins desta análise, consideramos que a política previdenciária no Brasil abrange os regimes públicos, regidos pela lógica da repartição simples. Assim, os dados relativos aos efeitos sobre a desigualdade compreendem: o RGPS, a que se vinculam os trabalhadores do setor privado e também os servidores sem vínculo efetivo com entes públicos, bem como servidores ocupantes de cargos efetivos de municípios que não instituíram regime próprio; os RPPS da União, dos estados, do Distrito Federal e dos 2.143 municípios que instituíram tal regime no âmbito de suas administrações, a que se encontram filiados os servidores públicos efetivos desses entes; e os SPSM da União, estados e do Distrito Federal, que dão cobertura aos militares federais e aos policiais e bombeiros militares dos entes subnacionais (Brasil, 2024a).

O RGPS e os RPPS compõem, certamente, a previdência social pública; quanto ao SPSM, no entanto, dúvidas poderiam ser suscitadas acerca de seu enquadramento como parte dessa política, conforme a interpretação dada pelos próprios beneficiários do referido regime exemplifica (Mattos, 2024; Doca, 2024).

Verifica-se, contudo, ser consenso na literatura especializada (Ansiliero *et al.*, 2023; Ipea, 2023) considerar o SPSM como integrante da previdência. O mesmo entendimento é adotado pelo próprio governo federal, que, na página do Ministério da Previdência Social, quando apresenta dados sobre regimes próprios, inclui o SPSM.⁴ Órgãos de controle e fiscalização, a exemplo do Tribunal de Contas de União (TCU), corroboram essa leitura, como bem ilustra o parecer daquela Corte sobre as contas do presidente da República relativas a 2023, ocasião em que expressamente considerou o “Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA)” como um dos regimes de previdência administrados pela União (Brasil, 2023b).

É importante sublinhar, ainda, que o SPSM foi instituído formalmente pela Lei nº 13.954/2019, editada no contexto da reforma previdenciária que resultou na Emenda Constitucional nº 103/2019. Até então os militares dos estados e do Distrito Federal estavam vinculados aos RPPS dos respectivos entes federativos, regimes aos

4 Ver o “Suplemento do Servidor Público – Informações dos RPPS dos Estados e Municípios e Sistema dos Militares” e “Suplemento do Servidor Público – informações do RPPS da União” (Brasil, 2024a).

quais sempre foram filiados, conforme previa a Lei nº 9.717/1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e dos militares dos estados e do Distrito Federal.

O SPSM é definido pelo art. 50-A do Estatuto dos Militares, com redação dada pela Lei nº 13.954/2019, como “o conjunto integrado de direitos, serviços e ações, permanentes e interativas, de remuneração, pensão, saúde e assistência, nos termos desta Lei e das regulamentações específicas”. Sua disciplina evidentemente cuida dos proventos recebidos pelos militares “por ocasião da transferência para a inatividade remunerada”, possuindo clara natureza previdenciária.

Como se não bastasse, a Emenda Constitucional nº 103/2019 modificou a Constituição para determinar que:

O tempo de serviço militar exercido nas atividades de que tratam os arts. 42, 142 e 143 e o tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social ou a regime próprio de previdência social terão contagem recíproca para fins de inativação militar ou aposentadoria, e a compensação financeira será devida entre as receitas de contribuição referentes aos militares e as receitas de contribuição aos demais regimes. (§ 9º-A do art. 201 da Constituição)

Ao mesmo tempo restou proibida qualquer forma de “contagem de tempo de contribuição fictício” (§ 14 do art. 201 da Constituição).

Essa norma está inscrita no vértice do ordenamento jurídico brasileiro, portanto, equipara o tempo de atividade militar com o tempo de contribuição para fins previdenciários e estabelece compensação financeira entre os referidos regimes militar e civil. Isso atesta de forma patente a natureza previdenciária do SPSM.

Feita essa delimitação do que se considera abrangido pela política de previdência social, observamos que, no final de 2020, o Brasil somava 34,2 milhões de aposentadorias e pensões pagas pelos regimes públicos, das quais 29,5 milhões, pelo RGPS e 4,7 milhões, pelos RPPS e pelo SPSM (Ansiliero *et al.*, 2023, p. 37). Entre os contribuintes de todos os regimes, contabilizavam-se, naquele mesmo período, 58,3 milhões trabalhadores participantes, composto por 52,3 milhões de segurados do RGPS e quase 6 milhões de servidores civis e militares vinculados a RPPS e SPSM (Ansiliero *et al.*, 2023, p. 42). Como existe a possibilidade de cumulação de aposentadorias e pensões, e também de um mesmo trabalhador ser contribuinte em mais de um vínculo ou categoria, dentro de um mesmo regime ou em regimes diferentes,

não há como supor que existia, em 2020, aquela quantidade exata de beneficiários e segurados, mas esses quantitativos demonstram claramente a dimensão da previdência social no Brasil, cuja população total, segundo o último censo, é de 203 milhões de habitantes (IBGE, 2022).

Em termos de cobertura, a previdência alcançava, em 2022, 64,8% das pessoas ocupadas com idade entre 16 e 64 anos no país (Ansiliero *et al.*, 2023, p. 48-51), percentual que demonstra a enorme desproteção contra riscos sociais enfrentada por 32,9 milhões de trabalhadores, em função de uma série de fatores, entre os quais destacamos a informalidade e a precariedade do mercado de trabalho, bem como o baixo crescimento econômico. Também em 2022, contabilizaram-se 129,5 milhões de pessoas em idade de trabalhar (homens de 20 a 64 anos e mulheres de 20 a 61 anos), dos quais apenas 58,9 milhões eram contribuintes da previdência, isto é, somente 45,5% do total. A maioria dessas pessoas, mais de 70 milhões de homens e mulheres brasileiros, o equivalente a 54,5% do total de pessoas em idade de trabalhar, não participavam da proteção social contributiva naquele ano (Costanzi, 2024).

Por outro lado, quando se analisa a proporção de pessoas com mais de 65 anos de idade cobertas pela previdência social, seja trabalhando ou recebendo algum benefício de aposentadoria ou pensão, verifica-se que o Brasil registra a impressionante marca de 83,9% na cobertura social de pessoas idosas, que totalizavam 18,8 milhões de cidadãos em 2022. Esse percentual chega a 89% quando se considera a proteção social não contributiva, na forma do benefício de prestação continuada (BPC), da assistência social, paga a pessoas idosas ou com deficiência que “comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família” (art. 203, inciso V, da Constituição Federal; e art. 20 da Lei nº 8.742/1993).

Ao mesmo tempo que há um considerável espaço para a expansão da cobertura previdenciária, observa-se um alto grau de proteção social da população idosa, o que explica, em parte, as dificuldades de a política previdenciária reduzir seu déficit financeiro e atuarial, já que o processo de envelhecimento da sociedade brasileira, marcado por queda na taxa de fecundidade e aumento da expectativa de sobrevida da população aos 65 anos (IBGE, 2024a), aponta para um crescente aumento da quantidade de beneficiários de aposentadorias em proporção ao restante da população (Costanzi, 2024).

3. Efeitos distributivos dos benefícios da previdência social

A avaliação do impacto dos benefícios sociais pagos pela política de proteção social contributiva sobre a desigualdade de renda no Brasil, a seguir apresentada, foi formulada por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (Ansiliero *et al.*, 2023, p. 67-72). Eles se valeram da decomposição do índice de Gini, principal instrumento para mensurar o nível de concentração de renda na sociedade, a fim de: (a) aferir a contribuição de cada componente, entre eles aposentadorias e pensões pagas pelos regimes públicos de previdência por faixa de valores, no rendimento domiciliar *per capita*, considerando os décimos dessa distribuição; e (b) verificar sua progressividade ou regressividade, isto é, se seu efeito redistribui ou concentra renda.

A tabela a seguir reproduz a mencionada decomposição do índice de Gini do rendimento domiciliar *per capita*, por fonte de rendimento, em 2022.

Tabela 1 – Decomposição do índice de Gini do rendimento domiciliar *per capita*, por fonte de rendimento – 2022

Dimensão	Parcela do rendimento domiciliar <i>per capita</i> (RDPC) %	Coefficiente de concentração	Contribuição para o Gini
Trabalho	74,6	0,542	0,404
Aposentadorias e pensões*	18,1	0,522	0,094
Valor menor ou igual ao salário-mínimo	5,8	0,129	0,007
Valor entre o salário-mínimo e o teto do RGPS	9,2	0,632	0,058
Valor maior que o teto do RGPS	3,0	0,941	0,029
Outros rendimentos	3,9	0,717	0,028
BPC	1,0	-0,074	-0,001
Bolsa Família	1,8	-0,477	-0,009
Outros programas sociais	0,5	0,136	0,001
RDPC total	100	0,518	0,518

Fonte: Ansiliero *et al.* (2023, p. 70).

* As transferências previdenciárias podem incluir os benefícios de prestação continuados (BPC), pensões mensais vitalícias (PMV) e rendas mensais vitalícias (RMV).

Por um lado, quanto maior o índice de concentração associado ao componente do rendimento domiciliar *per capita*, maior é o efeito regressivo sobre a desigualdade, isto é, maior sua contribuição para agravá-la. Por outro lado, quanto menor for esse índice, mais progressivo determinado componente da renda domiciliar apresenta.

Como comparação entre as políticas de previdência e assistência social, os rendimentos das transferências de renda de natureza da proteção social não contributiva (BPC) e benefícios financeiros do programa Bolsa Família (PBF) são altamente progressivos, com coeficientes de concentração não somente bem inferiores ao índice de Gini, mas negativos. Esse aspecto denota a apropriação, por indivíduos relativamente pobres, de uma parcela maior desse tipo de rendimento, o que é sinal de eficiência e progressividade desses gastos sociais suportados pelo sistema de seguridade social nacional (Ansiliero *et al.*, 2023).

Por um lado, ao se observar os componentes previdenciários da renda domiciliar, verifica-se que os benefícios com valor menor ou igual a um salário-mínimo, correspondentes a dois terços dos benefícios do RGPS, apresentam coeficiente de concentração bastante inferior ao índice do total agregado. Demonstra-se, assim, que essa parte da previdência pode ser considerada progressiva, ou seja, tem o efeito de transferir renda dos mais ricos para os mais pobres na sociedade brasileira.

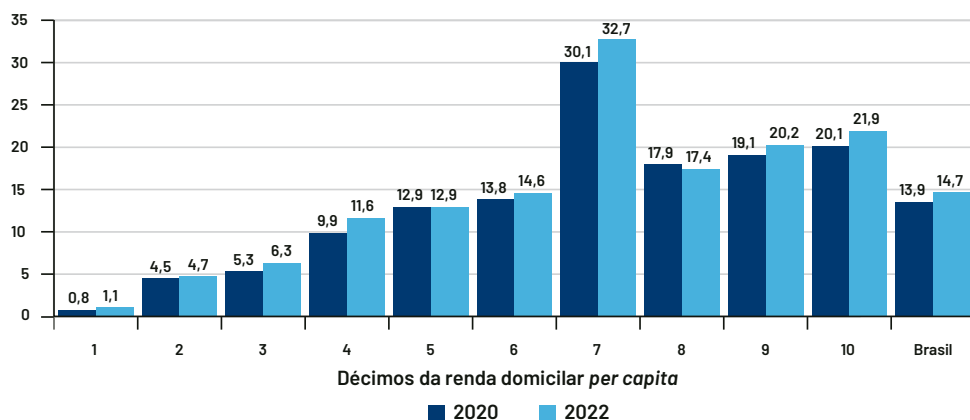
Por outro lado, benefícios previdenciários com valores superiores apresentam coeficientes de concentração acima do índice de Gini (0,518), o que significa que, ao contrário dos benefícios com valor igual ao piso remuneratório, possuem um efeito concentrador de renda, com destaque para aqueles com valor acima do teto do RGPS, o que é raro nesse regime,⁵ mas comum nos RPPS da União, dos estados e do Distrito Federal e no SPSM. No RPPS da União, por exemplo, o valor médio dos benefícios em 2020 era de R\$ 8.929,00 (Ipea, 2023, p. 19) e superava em mais de 46% o teto do RGPS da época, fixado em R\$ 6.101,06. No SPSM federal, o valor médio dos benefícios foi de R\$ 11.900,00, valor 7,6 vezes superior à média observada no RGPS, de R\$ 1.561,00. Além disso, 73% das aposentadorias e pensões pagas pelo RPPS da União concentram-se no décimo mais rico, contribuindo para o agravamento da alta concentração de renda no Brasil (Ansiliero *et al.*, 2023).

5 Uma das hipóteses seria o recebimento do adicional de 25% sobre a aposentadoria por incapacidade permanente do segurado que necessitar da assistência permanente de outra pessoa cujo valor ultrapasse 75% do teto do RGPS (art. 45 da Lei nº 8.213/1991).

Sobre esse aspecto, é interessante a avaliação feita por Silva Filho *et al.* (2021, *apud* Ansiliero *et al.*, 2023, p. 33) no sentido de que, no RPPS da União, a taxa de reposição (TR) da renda do trabalhador com aposentadoria, em 2018, chegou “a 101% e aumenta com a renda e o nível de escolaridade, reforçando o diagnóstico de regressividade do sistema”; ao mesmo tempo que “analisando as aposentadorias do RGPS concedidas em 2018, chegam a uma TR bruta média de 86%, porém com TRs mais elevadas para o quarto inferior da distribuição de salários de contribuição médios dos aposentados, indicando progressividade desse regime”.

Um importante elemento do estudo feito por Ansiliero *et al.* (2023, p. 67-72) acerca dos efeitos da previdência sobre a desigualdade, como já destacado, diz respeito à análise do posicionamento dos beneficiários nos décimos da distribuição de renda domiciliar *per capita* (RDPC), conforme demonstrado no gráfico a seguir:

Gráfico 1 – População recidente de benefícios previdenciários (RGPS, RPPS e SPSM) e assistenciais continuados (BPC, RMV e PMV) por décimos da distribuição da RDPC –2020 e 2022



Fonte: Ansiliero *et al.*, 2023, p. 72).

Nessa avaliação, que considera o BPC como um benefício previdenciário, nota-se que, na população situada nos três primeiros décimos da distribuição dos rendimentos domiciliares *per capita* (aproximadamente os 30% mais pobres), apenas 4% são beneficiárias de transferências de renda que substituem a renda do trabalho, ao passo que, no sétimo décimo, quase um terço dos seus integrantes recebem tais benefícios sociais. Se, entre os mais pobres, verifica-se uma baixa participação no acesso a benefícios da proteção social que garantam ao menos um salário-mínimo,

entre os mais ricos, percentuais muito maiores de pessoas contam com uma renda assim, oriunda do Estado.

Esse resultado, em certa medida, já se mostrava esperado, pois a cobertura previdenciária é extremamente baixa entre os mais pobres, população em que predominam informalidade, ocupações de baixa escolaridade, remunerações inferiores e altas taxas de rotatividade. Dessa forma, como já dito, o sistema de previdência, ao repor, no todo ou em parte, a renda do trabalho, acaba por reproduzir as desigualdades presentes na nossa sociedade, e alguns componentes, como os benefícios pagos por RPPS e SPSM, agravam o problema da concentração de renda no país.

É interessante, ainda, observar a significativa concentração de beneficiários da previdência social, incluindo os do RGPS, na metade mais rica da população, bem como o fato de que, por serem no valor de um salário-mínimo, esses benefícios acabam reposicionando seus titulares para os décimos superiores da distribuição de renda.

4. Desigualdades no acesso e financiamento da previdência social

A política de previdência social comporta também desigualdades nas formas de acesso ao sistema pelos trabalhadores, bem como no que diz respeito ao seu financiamento entre contribuintes em situações equivalentes, com efeitos regressivos e distorções injustas. Há, ainda, expressivas desigualdades entre as regras que disciplinam os diferentes regimes de previdência pública no país.

As desigualdades nas formas de acesso ao sistema são mais acentuadas no RGPS, sobretudo quando observamos os planos simplificados e subsidiados de filiação previdenciária e a forma de contribuição da clientela rural.

A previdência social é, por definição, um sistema de proteção, de caráter contributivo, contra riscos sociais (art. 201, *caput*, da Constituição). No que diz respeito ao acesso a esse sistema, são exigidas dos trabalhadores, empregadores e determinados tomadores de serviço contribuições sociais que se revestem da forma tributária, como há muito já reconheceu o Supremo Tribunal Federal (STF), desde o Recurso Extraordinário (RE) nº 86.595/BA.

Uma das garantias fundamentais dos contribuintes em geral, que alcança o segurado da previdência social e se traduz em uma limitação ao poder de tributar

do Estado brasileiro, é a isonomia tributária, conforme previsto no inciso II do *caput* do art. 150 da Constituição, que proíbe “instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos”. Ao mesmo tempo que exige respeito à capacidade econômica e contributiva do sujeito passivo da obrigação tributária, no desenho das diferentes espécies de tributos, a Constituição veda tratamento diferenciado para contribuintes que se encontrem em igualdade de condições.

As contribuições sociais para a seguridade social, previstas nos incisos I, alínea *a*, e II, do art. 195 da Constituição, incidentes sobre a folha de pagamentos e sobre os rendimentos do trabalho, por força do inciso XI do art. 167 da Constituição, possuem o produto da sua arrecadação vinculado ao pagamento de benefícios da previdência social. Como se trata de tributos, deveriam, portanto, respeitar os princípios da capacidade contributiva e da isonomia, tanto em relação aos trabalhadores segurados obrigatórios da previdência quanto aos empregadores, empresas e demais entidades equiparadas para o fim de custeio sobre a folha.

Do ponto de vista da filiação e financiamento das diferentes categorias de segurados do RGPS, em geral as regras tendem a tratar de forma desigual contribuintes em condições diferentes, na medida de suas desigualdades, a exemplo das diferenças de alíquotas de contribuição entre empregados e assemelhados e trabalhadores autônomos. Nesse aspecto, os problemas mais graves observados na clientela urbana dizem respeito às distorções geradas pela figura do microempreendedor individual (MEI).

O MEI é uma espécie da categoria de contribuinte individual, que reúne os trabalhadores por conta própria. Como regra geral, os contribuintes individuais devem contribuir com 20% do salário de contribuição que declaram (art. 21 da Lei nº 8.212/1991). Para esses trabalhadores autônomos existe um plano simplificado de filiação previdenciária, por meio do qual se permite o recolhimento de uma alíquota menor, fixada em 11%, tendo como base de incidência específica e invariável o valor do salário-mínimo (art. 21, § 2º). O MEI, quando foi criado, em 2009 (Lei Complementar nº 128/2008), possuía essas mesmas alíquota e base de contribuição para a previdência.

Em 2011, contudo, o governo, por meio da Medida Provisória nº 529/2011, posteriormente convertida na Lei nº 12.470/2011, alterou a alíquota do MEI para

5% sobre essa mesma base de um salário-mínimo, equiparando-o, dessa forma, aos trabalhadores de baixa renda e ao “segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda”, a quem, por expressa determinação constante do § 12 do art. 201 da Constituição, é permitido contar com um sistema especial de inclusão previdenciária, cujo objetivo é reduzir a alta informalidade do mercado de trabalho no Brasil.

O MEI, pelo contexto normativo que deu suporte à criação dessa alíquota reduzida, deveria corresponder ao trabalhador de baixa renda. Nesse aspecto, contudo, é interessante observar que o MEI não precisa comprovar ser de baixa renda, tal como o segurado para cujos dependentes são devidos auxílio-reclusão, que não pode ter renda mensal superior a R\$ 1.819,26,⁶ ou o segurado facultativo de baixa renda e dedicação exclusiva ao trabalho doméstico, que tem de estar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e não pode ter renda familiar superior a dois salários-mínimos (§ 4º do art. 21 da Lei nº 8.212/1991).

Na verdade, desde 2018, o MEI tem um limite de receita bruta anual de R\$ 81.000,00 (§ 1º do art. 18-A da Lei Complementar nº 123/2006), o que equivale a um faturamento de R\$ 6.750 mensais. Mesmo para os casos de pequenos empreendedores pensados inicialmente para essa política, cujos exemplos mais citados são o pipoqueiro e a dona de casa que vende doces ou salgados para incrementar a renda familiar, esse patamar de receita está claramente destoante da ideia de trabalhador de baixa renda, pois nem sempre a atividade desenvolvida pelo MEI terá custos operacionais que superem 58% do faturamento, o que deixaria para o trabalhador uma renda líquida mensal com valor aproximado de dois salários-mínimos, o atual limite de isenção do imposto de renda da pessoa física, por exemplo.

6 É importante observar que a Constituição de 1988 fala em “trabalhador de baixa renda”, no art. 7º, inciso XII, e em “segurado de baixa renda”, no art. 201, *caput*, inciso IV, e ambos os dispositivos referem-se ao salário-família, o que nos leva a supor que as duas categorias sejam equivalentes. O critério monetário para enquadramento do segurado do RGPS como de baixa renda está previsto nos arts. 4º e 5º da Portaria do Ministério da Previdência Social e do Ministério da Fazenda (MPS/MF) nº 2/2024, que “Dispõe sobre o reajuste dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e demais valores constantes do Regulamento da Previdência Social (RPS) e dos valores previstos nos incisos II a VIII do § 1º do art. 11 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, que trata da aplicação das alíquotas da contribuição previdenciária prevista nos arts. 4º, 5º e 6º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004” (Brasil, 2024b).

Embora não se tenha conhecimento de qualquer questionamento público sobre esse limite de faturamento do MEI em face da Constituição, o valor admitido no § 1º do art. 18-A da Lei Complementar nº 123/2006 poderia ser considerado inconstitucional por permitir que trabalhadores que não são de baixa renda, e que muitas vezes demonstram plena capacidade contributiva, possam se filiar e contribuir para a previdência de forma subsidiada pela coletividade. A sociedade em geral, por meio de impostos, financia essa cobertura previdenciária, já que a alíquota favorecida de 5% é extremamente desequilibrada em termos atuariais (Costanzi, 2018), o que impõe ônus ao Tesouro Nacional pelas consequentes insuficiências financeiras do RGPS. Além de violar os limites da exceção autorizada pelo § 12 do art. 201 da Constituição, essa norma confronta ainda a isonomia tributária e a ideia de capacidade contributiva constantes do inciso II do *caput* do art. 150 da Constituição.

Segundo os números mais recentes, o MEI alcançou 15,3 milhões de inscritos em julho de 2023, mas “apenas 18,4% dos contribuintes cadastrados como MEI estavam entre os 50% mais pobres da população e 81,6% entre os 50% mais ricos da população” (Costanzi, 2023, [n.p.]). Recentemente o IBGE mostrou que, do total de 14,6 milhões de MEI contabilizados em 2022, apenas 28,4% (4,1 milhões) estavam inscritos no CadÚnico (Britto, 2024), importante registro administrativo que orienta a seleção de beneficiários de políticas sociais com foco nos estratos mais pobres da população.

Assim, em vez de apresentar efeitos somente sobre a informalidade dos trabalhadores de baixa renda, o MEI, devido a esse erro de focalização, acabou servindo também como mecanismo de elisão fiscal, pois postos de trabalho com carteira assinada migraram para essa forma de trabalhador pela significativa redução de encargos fiscais. Isso gera consideráveis distorções no mercado de trabalho, incluindo o estímulo ao subfaturamento, além de agravar o desequilíbrio financeiro e atuarial do RGPS.

Segundo Costanzi (2023, [n.p.]), “Em 2021, o MEI chegou ao patamar de cerca de 10% dos contribuintes do RGPS, mas respondeu apenas por 1% da receita do referido Regime”. O mesmo autor demonstra que “cerca de 56% dos MEI inscritos no período 2009-2014 não representaram formalização, mas apenas substituição do tipo de vínculo previdenciário”.

Para ilustrar melhor a gravidade desse problema, seria importante lembrar que 15 milhões de segurados inscritos como MEI gerariam, sem inadimplência, uma arrecadação anual de quase R\$ 13 bilhões ao longo de doze meses. Esse quantitativo de pessoas aposentadas pelas regras do MEI, com valores de hoje, no entanto, representaria uma despesa anual 21 vezes maior, da ordem de R\$ 275,34 bilhões.

Problema similar ocorre hoje com a clientela rural do RGPS. No acumulado de 2023, a arrecadação rural do RGPS somou R\$ 8,6 bilhões, frente a uma despesa com benefícios rurais da ordem de R\$ 187,8 bilhões, isto é, um déficit de R\$ 179,2 bilhões (Brasil, 2024a, p. 20), correspondente a 57,8% do déficit total do RGPS. Segundo Ansiliero *et al.* (2023, p. 42), “muito embora os benefícios rurais representem cerca de 31% do estoque do RGPS, os contribuintes dessa clientela alcançam apenas 0,0035% do total geral de contribuintes do RGPS”.

Assim, conquanto a Constituição seja muito clara no sentido de o RGPS ser uma forma de proteção social de natureza contributiva (*caput* do art. 201), verifica-se que, na prática, a previdência pública rural assume caráter nitidamente assistencial (não contributivo), pois não apresenta participação efetiva dos segurados rurais no custeio e financiamento do regime. Segundo Ansiliero *et al.* (2023, p. 82), enquanto “a razão entre receitas e despesas chega a 74,9% no RGPS urbano”, no RGPS rural essa relação não ultrapassa 6,4%.

Trata-se de mais um aspecto do RGPS que parece violar a Constituição, pois, ao mesmo tempo que se garante a “uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais”, exige-se a “equidade na forma de participação no custeio” (incisos II e V do parágrafo único do art. 194, respectivamente).

A clientela rural é majoritariamente constituída da categoria de segurados especiais, que deveriam, segundo o texto constitucional, abranger o “produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes” (§ 8º do art. 195 da Constituição). O texto constitucional autoriza que essa categoria diferenciada de segurados contribua para a previdência “mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção”, mas em momento algum afasta a exigência de que a participação desses segurados deva possuir natureza contributiva. Observa-se,

ainda, uma alíquota, definida para esse fim, extremamente baixa, fixada em 1,2%, sobre o produto da comercialização, pelo inciso I do art. 25 da Lei nº 8.212/1991.

A arrecadação rural, porém, não depende apenas das contribuições dos segurados especiais. Para os demais, deveria haver, ainda, contribuições previdenciárias patronais sobre a folha desse setor, que acaba sendo beneficiado com a substituição da base de incidência de contribuição previdenciária e outros benefícios fiscais. De acordo com o resultado do RGPS apurado em 2023, as renúncias previdenciárias para o setor rural, decorrentes de benefícios tributários, somavam R\$ 13,2 bilhões (Brasil, 2024a, p. 13). Sabe-se que há, ainda, inúmeras outras renúncias de receita, derivadas de outros tributos, em favor do referido setor, além das subvenções econômicas e créditos subsidiados, que permitem que o setor agropastoril gere receitas expressivas, mas, como visto, contribuam muito pouco para o custeio previdenciário. Os gastos tributários em favor da agricultura, segundo estimativas constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2025, totalizam mais de R\$ 83 bilhões (Brasil, 2024c).

Outra considerável disparidade entre receitas e despesas previdenciárias ocorre no SPSM federal. Em 2020, esse regime arrecadou apenas R\$ 6,7 bilhões, mas teve despesas de R\$ 51,5 bilhões com o pagamento de benefícios, o que representou 9,2% do déficit previdenciário daquele ano (considerando o agregado de todos os regimes), apesar de proteger somente 375 mil inativos e pensionistas, praticamente 1% dos 34,2 milhões de aposentados e pensionistas cobertos pela política pública no país naquele ano (Ansiliero *et al.*, 2023, p. 38 e 82).

Considerando os efeitos sobre as desigualdades, o SPSM federal, por ter taxa média de reposição da renda de mais de 100%, pois há integralidade e paridade e muitos militares são promovidos quando ingressam para a inatividade, bem como valores médios de benefícios muito superiores ao salário-mínimo, acaba possuindo um componente regressivo relativamente muito maior que o da previdência rural, já que 99% dos benefícios de aposentadoria e pensão dos trabalhadores camponeses equivalem ao valor de um salário-mínimo, com comprovados efeitos redistributivos (Ansiliero *et al.*, 2023, p. 59). Em ambos os sistemas, as idades de aposentadoria ou inatividade são precoces, de 55 anos para a mulher rural, 60 anos para o homem rural e idades que variam a partir de 50 anos para os militares federais, critério de elegibilidade que aumenta ainda mais as desigualdades de acesso à aposentadoria pela previdência social. Nesse particular, a Emenda Constitucional nº 103/2019, ao

e elevar a idade mínima da aposentadoria da clientela urbana e manter inalterada a dos segurados rurais, ampliou ainda mais essa desigualdade no RGPS.

Se a política previdenciária para o setor rural, em sua concretização, não respeita minimamente o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, embora a Constituição exija a contrapartida do segurado do RGPS na forma do pagamento de tributos que guardem relação com o valor dos benefícios que possam acessar, no SPSM temos um regime que somente é contributivo para o risco social de morte, já que a alíquota de 10,5%, que incide sobre parcela da remuneração dos membros das Forças Armadas, na forma do inciso II do § 2º do art. 3º-A da Lei nº 3.765/1960, é uma “contribuição para a pensão militar”, deferida em processo de habilitação, com base na declaração de beneficiários preenchida em vida pelo contribuinte, na ordem de prioridade e nas condições do art. 7º.

Segundo o TCU (Brasil, 2024d), o déficit previdenciário da União em 2023 alcançou R\$ 428 bilhões, e os benefícios do SPSM dos militares representaram 11% desse desequilíbrio, cujo custo médio anual no citado regime, é da ordem de R\$ 158,8 mil por pessoa. Por sua vez, para os aposentados e pensionistas do RGPS, esse custo médio foi bem menor, em torno de R\$ 9,4 mil por beneficiário.

Nesse parecer do TCU, que envolveu a avaliação dos regimes públicos de previdência, chamou ainda a atenção a questão das pensões por “morte ficta”, que, segundo o ministro Walton Alencar, são benefícios pagos para dependentes do militar que perde “o posto e patente, em razão do cometimento de crime comum ou de grave infração disciplinar”, tratando-se de clara “premiação por má conduta, que não encontra paralelo nos casos de demissão de empregados e servidores faltosos dos regimes de previdência” (Feitoza, 2024). Conforme afirmou esse ministro, a despesa com o pagamento desses benefícios somou R\$ 20 milhões em 2023, beneficiando familiares de 238 “mortos fictícios”.

A existência desse benefício é a completa negação da mais elementar noção de justiça fiscal e contributiva. Ademais, levanta grande espanto a possibilidade de esse benefício ser considerado, por autoridades judiciais, em conformidade com o direito. A concessão de uma pensão por morte para a esposa de um militar que, desonrando as Forças Armadas, é expulso da corporação por mau comportamento, é a premiação, se não a própria coroação do ilícito, pois essa família contará com essa antijurídica reposição de renda, ao mesmo tempo que o militar expulso poderá exercer outras atividades remuneradas, até mesmo para o próprio poder público federal, como largamente noticiado pela imprensa (Militão e Netto, 2023).

No RGPS, o benefício do auxílio-reclusão tem por fundamento o fato de o segurado preso não ter condições de exercer atividade remunerada e assegurar meios de sustento a sua família, já que está recolhido à prisão. Ademais, é um benefício concedido apenas às famílias de baixa renda e enquanto durar o regime fechado. No SPSM, garante-se a pensão militar à esposa, mesmo que o militar tenha condições de buscar atividade remunerada e independentemente da renda familiar.

O SPSM, como formatado após a Emenda Constitucional nº 103/2019 e a Lei nº 13.954/2019, representa uma ruptura com a ideia de convergência entre os regimes públicos de previdência social. Como já apontamos, os militares dos estados e do Distrito Federal que eram filiados, até então, aos RPPS (Lei nº 9.717/1998) passaram a se vincular ao SPSM, e o referido sistema permaneceu não contributivo, apenas com contribuição pela alíquota de 10,5% para custear pensões militares destinadas a amparar os beneficiários do militar falecido, que, ressalte-se, são insuficientes para tanto, e cabe ao Tesouro Nacional cobrir o déficit (2º-A do art. 71 da Lei nº 13.954/2019). Aliás, ao SPSM não são exigidos critérios contributivos e de valores de benefícios que preservem equilíbrio financeiro e atuarial ao sistema.

Desde a Emenda Constitucional nº 20/1998, observa-se um movimento no sentido de aproximar as regras que regem o RGPS e os RPPS, a exemplo: da adoção do caráter contributivo para ambos; de alíquotas de contribuição similares; da diretriz de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial; de critérios de elegibilidade mais parecidos; de regras de cálculo de benefícios de aposentadoria e pensão uniformes; e de cláusula genérica de critérios uniformes entres os regimes (§ 12 do art. 40 da Constituição).

Muitos enxergaram um aprofundamento nesse processo de convergência entre RPPS e RGPS, com a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019 (Ipea, 2023; Costanzi, 2023), que, por exemplo, escalonou alíquotas de contribuições de segurados do RGPS e de RPPS de maneira uniforme e fixou prazo para a instituição de regime de previdência complementar pelos entes subnacionais que possuíam RPPS, para fins de adoção do valor do teto do RGPS para as aposentadorias e pensões dos servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo.

Da nossa perspectiva, contudo, identificamos, na última reforma previdenciária, uma interrupção nessa trajetória. Seus efeitos apontam, na verdade, para o retorno de algumas divergências nas regras que regem RGPS e RPPS e muitas disparidades entre regras do RPPS federal e dos entes subnacionais que implicam desigualdades injustificadas.

Um bom exemplo para ilustrar essa reviravolta são as regras gerais de idade e tempo de contribuição para aposentadoria dos servidores públicos vinculados a RPPS de diferentes entes subnacionais, bem como as exceções com critérios diferenciados e favorecidos, que incluem professores, policiais, pessoas com deficiência e servidores expostos a agentes nocivos à saúde. Desde 1998, essas regras eram uniformes na nossa federação. Porém, com a Emenda Constitucional nº 103/2019, estados, Distrito Federal e municípios não foram alcançados pelo endurecimento das regras adotadas para o RPPS federal, e a reforma, nesse particular, ampliou a autonomia legislativa dos entes nessa matéria (§ 9º do art. 4º da EC nº 103/2019). Isso gerou um quadro que mistura a preservação de iniquidades e de graves fatores de desequilíbrio nos RPPS subnacionais (Costanzi, 2023) com uma série de distorções, possíveis e prováveis, entre regras aplicáveis a servidores que desempenham atribuições similares nas mesmas e em diferentes, mas às vezes próximas, partes do território nacional.

Outro ponto dessa reversão diz respeito aos mecanismos de atenuação de déficit atuarial, quais sejam: (i) a possibilidade de ampliação da base de incidência da contribuição previdenciária de inativos e pensionistas para valores que superem o salário-mínimo (§ 1º-A do art. 149 da Constituição) nos RPPS, ao passo que, para o RGPS, foi mantida a imunidade tributária total para os benefícios de aposentadoria e pensão (parte final do inciso II do *caput* do art. 195 da Constituição); e (ii) autorização para instituição de contribuição extraordinária dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas, se a medida anterior se mostrar insuficiente para equacionar o déficit atuarial (§ 1º-B do art. 149 da Constituição), sem prever nada similar ao também deficitário RGPS. Sobre esse ponto, convém destacar que o STF já formou maioria para declarar inconstitucionais os dois dispositivos criados pela EC nº 103/2019, por justamente envolver uma quebra de isonomia injustificada entre servidores públicos e demais trabalhadores.⁷

Outra divergência nas regras de RGPS e RPPS ficou evidente, também, com a regra prevista no § 2º do art. 9º da EC nº 103/2019, que limita o rol de benefícios dos últimos às aposentadorias e à pensão por morte, embora a reforma tenha preservado a regra do § 12 do art. 40 da Constituição que preconiza a aplicação aos RPPS, no que couber, dos requisitos e critérios fixados para o RGPS.

7 São as ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) nºs 6.254, 6.256, 6.279, 6.289, 6.367, 6.384, 6.385, 6.916, 6.255, 6.258, 6.271, 6.361 e 6.731, de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso (Ingizza, 2024)

5. A Constituição como referência para a progressividade da previdência social

A partir da apresentação das análises empreendidas pela literatura especializada sobre os efeitos redistributivos e concentradores de renda dos principais benefícios previdenciários e dos apontamentos feitos sobre algumas das várias disparidades e desigualdades identificadas nas formas de acesso à cobertura previdenciária e no esforço para seu financiamento, e buscando resgatar o texto constitucional como uma referência importante para essa reflexão, identificamos espaços para um aprimoramento da estruturação normativa da previdência social, no sentido de torná-la mais progressiva.

A citada literatura demonstra que, enquanto os benefícios de valor inferior ou igual a um salário-mínimo são progressivos, os de maior valor apresentam efeitos regressivos, contribuindo para a concentração de renda na nossa sociedade. Com base nessa avaliação, a previdência social, em sua dimensão de política pública, precisaria reduzir o valor do teto de benefícios do RGPS, atualmente fixado em R\$ 7.786,02, que hoje serve de limite, também, para o valor das aposentadorias e pensões dos RPPS de entes que já tenham instituído o regime complementar, com exceção de servidores abrangidos por regras de transição ou que tenham ingressado no serviço público antes dessa providência, razão pela qual podem receber aposentadorias com outros parâmetros. Essa redução, aliás, levaria em consideração a realidade do mercado de trabalho no país, em que o rendimento médio das pessoas ocupadas no segundo trimestre de 2024 foi de R\$ 3.206,00, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2024b). Essa reavaliação do teto do RGPS, evidentemente, teria de respeitar as contribuições já feitas pelo segurados em períodos anteriores a sua implementação, não operando efeitos retroativos. Regras de transição que respeitem as situações de quem ainda não se aposentou poderiam facilmente equacionar injustiças e promover essa transição no valor do referido teto.

Embora essa modificação possa, em um primeiro momento, apresentar um impacto fiscal negativo, pois reduziria a arrecadação das contribuições previdenciárias dos trabalhadores, agravando o déficit financeiro do sistema, tal perda possuiria efeitos limitados, pois a maioria dos trabalhadores recebe salário com valores inferiores a dois salários-mínimos. Além disso, a redução no limite supe-

rior do valor dos benefícios de aposentadoria e pensão poderia trazer expressivos ganhos atuariais, na medida em que, no longo prazo, reduziria o desequilíbrio dos regimes públicos.

Nesse aspecto, as contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamentos não se sujeitam ao teto do RGPS e a remuneração integral do trabalhador é base de incidência tributária, o que preservaria a arrecadação patronal. Em relação aos RPPS, seria importante adequar a regra de contribuição dos entes federativos para seus próprios regimes, a fim de atenuar a perda de receitas que a diminuição do teto do RGPS ensejaria, já que, hoje, o encargo financeiro do poder público é igual ao ou vai até o dobro da contribuição dos servidores (art. 2º da Lei nº 9.717/1998).

Por outro lado, a redução do teto do RGPS diminuiria também as obrigações futuras dos RPPS, principalmente no longo prazo e especialmente nos âmbitos federal e estadual, nos quais os valores médios das aposentadorias superam significativamente o limite atual de R\$ 7.786,02. Essa providência certamente ajudaria a reduzir a concentração de renda nos segmentos mais ricos da população.

Eventual redução no valor do teto do RGPS poderia vir acompanhada de medidas que possibilitassem aumentar a cobertura previdenciária para os segmentos mais vulneráveis, especialmente os trabalhadores informais e de baixa escolaridade, que têm menor acesso ao sistema contributivo, como forma de compensar a limitada perda de arrecadação apontada. Para tanto, mecanismos de estímulo à formalização seriam cruciais para o sucesso dessa mudança.

Ainda com foco no valor dos benefícios de aposentadoria e de pensão e nos efeitos sobre a desigualdade, poderia ser criada uma nova fórmula de cálculo para determinação desse valor orientada por uma diferenciação nas taxas de reposição da renda em função do nível de renda. A adoção de uma escala de reposição decrescente com o aumento da faixa salarial, em que as rendas mais baixas teriam uma taxa de reposição maior em comparação com as rendas mais altas, ao mesmo tempo que preservaria os trabalhadores de baixa renda, atenuaria a regressividade que o sistema opera em favor dos mais ricos.

Nessa esteira, é imperativo que haja uma reavaliação também dos benefícios do SPSM para que possa haver uma maior equidade em relação aos segurados da previdência social e, ao mesmo tempo, redução do alto desequilíbrio financeiro e atuarial desse regime. Um maior alinhamento das regras de aposentadoria desse grupo com as do RGPS e RPPS, ainda que parcialmente, para respeitar as

especificidades da carreira militar, poderia contribuir significativamente para a redução da desigualdade causada por esse sistema previdenciário.

Tendo em perspectiva as desigualdades nas formas de acesso ao seguro social e de contribuição para o financiamento do sistema, é possível, ainda, reformular algumas regras, no intuito de tornar a previdência social mais justa, eficiente e progressiva, em respeito aos princípios constitucionais da isonomia tributária, da capacidade contributiva e da equidade.

Como visto, o regime favorecido do MEI, conquanto tenha sido criado com a intenção de formalizar trabalhadores de baixa renda, apresenta distorções significativas ao permitir que indivíduos com capacidade contributiva muito superior usufruam de uma alíquota reduzida de 5% sobre um salário-mínimo, extremamente desequilibrada em termos atuariais. Assim, o enquadramento de um trabalhador por conta própria ou de um pequeno empreendedor como MEI deveria estar mais bem alinhado com a noção de trabalhador de baixa renda, que ganha até R\$ 1.819,26 por mês, ou seja, menos de dois salários-mínimos, tal como determina o § 12 do art. 201 da Constituição,⁸ que, na nossa avaliação, equivale ao segurado de baixa renda.

Evidentemente, a atividade de microempreendedor possui custos que diminuem a renda auferida pelo trabalhador, mas, certamente, o faturamento linear para atividades totalmente distintas, porém enquadráveis como tal, de R\$ 81.000,00 anuais, equivalentes a R\$ 6.750,00 mensais, representa uma incoerência em termos de isonomia. Esse limite de faturamento deveria observar valores mais compatíveis com a definição de baixa renda e considerar o custo operacional das diversas atividades enquadráveis, garantindo que o benefício fosse direcionado a pequenos empreendedores com baixa capacidade contributiva.

Verifica-se que o regime previdenciário dos trabalhadores rurais, apesar de ser fundamental para a proteção social dos trabalhadores do campo, opera com características assistenciais, isto é, não contributivas, em razão da diminuta arrecadação e dos elevados déficits financeiros e atuariais. Para preservá-lo dentro de

8 Nesse ponto, é interessante observar que o art. 201 da Constituição emprega a expressão “segurado de baixa renda” no inciso IV do *caput*, mas no § 12 utiliza “trabalhador de baixa renda”, o que poderia suscitar dúvidas quanto à equivalência ou não das expressões. O art. 7º, inciso XII, da Constituição, ao tratar do salário-família, uma das prestações de natureza previdenciária, usa o termo “trabalhador de baixa renda”. Isso nos leva a concluir que as expressões têm a mesma identidade, pois, essencialmente, o segurado da previdência corresponde ao trabalhador filiado ao RGPS.

uma ideia de previdência social, seria necessário alinhar a participação dos seus segurados à exigência constitucional do princípio da contributividade. Em outra frente, poderiam ser repensados os benefícios fiscais que geram renúncias de receitas previdenciárias em favor do agronegócio.

Seria importante também diminuir a grande diferença no requisito etário de aposentadoria em relação à clientela urbana. A mulher rural, por exemplo, pode se aposentar sete anos antes de uma trabalhadora urbana, que, muitas vezes, a depender das circunstâncias da atualidade, pode exercer uma atividade muito mais desgastante fisicamente, a exemplo de determinados trabalhos domésticos. Aqui, destacamos que o fundamento do critério de idade favorecido aos trabalhadores do campo repousaria no caráter fisicamente extenuante de suas atividades laborais.

O SPSM, especialmente após a reforma de 2019, manteve regras bastante favorecidas para esse grupo, acarretando o maior déficit financeiro *per capita* de todos os regimes de previdência no país. Medidas precisam ser adotadas para se atenuar ou eliminar essa distorção, tal como a instituição de contribuição previdenciária para financiar as aposentadorias no setor, com ajuste de alíquotas progressivas que permitam níveis mais equilibrados financeiramente para o regime, conforme foi feito para o RPPS. A eliminação das pensões por “morte ficta”, que premiam a má conduta, promoveria um importante passo rumo a um sistema mais coerente e justo. Nessa área, a elevação das idades mínimas de inativação também contribuiria para um menor desequilíbrio no SPSM, deixando-o mais compatível com as condições dos outros regimes. A revisão da taxa de reposição da renda da inatividade de militares mostrar-se-ia condizente com a retomada da trajetória de convergência entre os regimes de previdência social, tornando-o menos desigual e menos regressivo.

Considerando também que os RPPS dos entes subnacionais não foram objeto da reforma previdenciária de 2019 no que tange às mudanças de regras de aposentadoria e de cálculo dos benefícios, mais por razões de disputas políticas regionais do que das alegadas preservação da autonomia federativa e coerência do sistema, é importante que as iniciativas legislativas em curso no Congresso Nacional avancem no sentido de alinhar os RPPS dos entes subnacionais às mesmas regras e critérios de aposentadoria do RPPS da União. Teríamos não somente uma melhor isonomia entre os servidores públicos de todas as esferas, respeitando a

ideia de que uma federação envolve determinado nível de uniformidade entre seus entes, mas também efeitos positivos sobre as contas públicas de estados, do Distrito Federal e dos municípios, sobretudo no longo prazo.

Ainda dentro da ideia de convergência de regras entre os sistemas, provavelmente tenha sido equivocado o fato de a reforma previdenciária de 2019 ter acabado com a imunidade tributária que recaía sobre valores que superassem o salário-mínimo, mas que se limitassem ao teto do RGPS, somente para os aposentados e pensionistas de RPPS. Essa medida teria potencial de reduzir a regressividade da previdência social ao incidir sobre benefícios permanentes com valores superiores ao salário-mínimo e, em especial, por adotar o mesmo escalonamento de alíquotas por faixas de valores das contribuições previdenciárias dos segurados⁹ (art. 28 da EC nº 103/2019), de maneira que, sobre benefícios maiores, incidissem alíquotas efetivas maiores, a exemplo da tabela constante do anexo II da Portaria Interministerial MPS/MF nº 2/2014 (tabela 2).

Tabela 2 – Contribuição dos segurados empregado, empregado doméstico e trabalhador avulso, para pagamento de remuneração a partir de 1º de janeiro de 2024

Salário-de-contribuição (R\$)	Alíquota progressiva para fins de recolhimento ao INSS
até 1.412,00	7,5%
de 1.412,01 até 2.666,68	9%
de 2.666,69 até 4.000,03	12%
de 4.000,04 até 7.786,02	14%

Fonte: Brasil (2024b).

Como já sinalizado, foram justamente essa incoerência e essa falta de isonomia entre RPPS e RGPS que levaram o STF a formar maioria para declarar a inconstitucionalidade da ampliação de base de incidência de contribuições previdenciárias. Nada impede, porém, que o Congresso Nacional aprove novamente a regra de maneira uniforme para todos os regimes de previdência, modificação que certamente contribuiria para uma melhor progressividade da previdência social no Brasil, além de atenuar o déficit financeiro do RGPS e dos RPPS.

9 Ver tabela constante do anexo II da Portaria Interministerial MPS/MF nº 2/2024 (Brasil, 2024b).

6. Considerações finais

A maior política pública, em termos de despesas no país, é de previdência social. Somados os regimes públicos (RGPS, RPPS da União, estados, Distrito Federal e municípios e SPSM), a despesa total em 2022 superou a cifra nominal de R\$ 1 trilhão, um dispêndio da ordem de 14% do PIB (Ansiliero *et al.*, 2023, p. 79). O peso dessa política no orçamento público suscita questões sobre o papel desempenhado pela previdência social na redução das desigualdades sociais no Brasil. Os efeitos redistributivos da previdência social e os conflitos distributivos em torno do expressivo volume de recursos envolvidos nessa área evidenciam os complexos desafios e limites para tornar esse sistema de proteção social mais progressivo.

A Constituição Federal de 1988 preconiza o dever de o Estado brasileiro reduzir as desigualdades sociais por meio de políticas públicas. A formatação jurídica da previdência social, o único ramo contributivo do sistema de seguridade social abraçado pelo texto constitucional, traz importantes orientações acerca do respeito à isonomia e do repúdio a desigualdades injustificadas.

O sistema previdenciário que ganhou concretude, no entanto, composto por múltiplos regimes e marcado por uma complexa teia de contribuições e benefícios, acaba por reproduzir a desigualdade de renda que deveria ajudar a mitigar, quando não agrava a concentração de renda, considerados seus componentes isolados.

Nesse contexto, o resgate de um olhar mais atento ao que a própria Constituição Federal determina, em sede de estruturação da política de previdência social, é medida que poderia orientar melhor o debate sobre propostas para os regimes públicos de proteção social se tornarem mais equitativos e menos regressivos. Princípios como a equidade na forma de custeio do sistema, o caráter contributivo da participação do trabalhador na previdência e o respeito à isonomia tributária deveriam servir de diretrizes para a reformulação de regras previdenciárias, conforme apontado neste estudo, bem como para a formulação de normas que pudessem contribuir para o sistema mais progressivo, em cumprimento à determinação e ao compromisso, assumido em 1988, de reduzir as desigualdades no Brasil.

É importante, no entanto, estarmos atentos para o fato de que o desafio de tornar a previdência social mais justa e progressiva esbarra nos limites de financiamento e sustentabilidade do sistema, além de não ser possível esperar que ela resolva os efeitos regressivos da tributação em geral. A progressividade dos gastos sociais com benefícios no valor de até um salário-mínimo, embora significativa,

está longe de compensar a estrutura regressiva do nosso sistema tributário, especialmente no que diz respeito aos tributos indiretos. Os mais pobres, em média, pagam uma quantidade superior de tributos em relação às transferências de renda que recebem, gerando um saldo negativo que os deixa mais pobres (Silveira *et al.*, 2022). O financiamento da previdência, embora levemente progressivo segundo algumas análises (Soares e Bloch, 2020), ainda deixa muito a desejar em termos de impacto redistributivo.

Em síntese, embora a previdência social brasileira tenha um papel importante na redução das desigualdades, os limites de seu efeito redistributivo são evidentes. A complexidade do sistema, a regressividade tributária e as disputas pelos recursos orçamentários, que incluem batalhas por todo tipo de benefícios fiscais, impõem barreiras significativas para sua transformação em um instrumento mais progressivo.

Referências

ANSILIERO, Graziela *et al.* **Beneficiômetro da seguridade social: um panorama da previdência social brasileira a partir de indicadores clássicos**. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, nº 2941). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12481/10/TD_2941_web.pdf. Acesso em: 27 ago. 2024.

ASSIS, Francisco Carlos de; LAGUNA, Eduardo. Presidente do TCU sugere desvincular benefícios previdenciários de aumentos do salário mínimo. **Terra**, 8 jun. 2024. Disponível em: <https://www.terra.com.br/economia/presidente-do-tcu-sugere-desvincular-beneficios-previdenciarios-de-aumentos-do-salario-minimo,0,19d8595fea3eb3932a74df7e8800fd09fa90uhjh.html>. Acesso em: 19 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Estatísticas e informações dos RPPS. **Gov.br**, 24 set. 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/copy_of_estatisticas-e-informacoes-dos-rpps. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Resultado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS**: dezembro de 2023. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/resultados-do-rgps/2023/resultado-do-rgps-2023-12-urbano-rural.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Previdência Social; Ministério da Fazenda. **Portaria Interministerial MPS/MF nº 2, de 11 de janeiro de 2024b**. Dispõe sobre o reajuste dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e demais valores constantes do Regulamento da Previdência Social – RPS e dos valores previstos nos incisos II a VIII do § 1º do art. 11 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, que trata da aplicação das alíquotas da contribuição previdenciária prevista nos arts. 4º, 5º e 6º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004. (Processo nº 10128.119242/2023-98). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mps/mf-n-2-de-11-de-janeiro-de-2024-537035232>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Projeto de Lei Orçamentária 2025**. Brasília: MPO, 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2025/ploa>. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.124/2024**: Plenário. Ministro relator Vital do Rêgo. Processo 010.005/2024-2. Tipo de processo: Contas do Presidente da República (CGOV). Data da sessão: 12 jun. 2024. Brasília: TCU, 2024d. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-2664337/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resultado dos regimes de previdência mantidos pela União. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Contas do presidente da República 2023**. Brasília: TCU, 2023b. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-presidente/fichas/Ficha%2001%20-%20Resultado%20dos%20regimes%20de%20previd%20%C3%A2ncia%20mantidos%20pela%20Uni%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 86.595/BA. STF,17/5/1978. **DJU**, 30 jun. 1978, p. 4849.

BRITTO, Vinícius. Em 2022, Brasil tinha 14,6 milhões de microempreendedores individuais. **Agência de Notícias IBGE**, 21 ago. 2024. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41046-em-2022-brasil-tinha-14-6-milhoes-de-microempreendedores-individuais#:~:text=As%20Estat%C3%ADsticas%20dos%20Cadastros%20de,individuais%20\(MEIs\)%20no%20Brasil](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41046-em-2022-brasil-tinha-14-6-milhoes-de-microempreendedores-individuais#:~:text=As%20Estat%C3%ADsticas%20dos%20Cadastros%20de,individuais%20(MEIs)%20no%20Brasil). Acesso em: 9 set. 2024.

COSTANZI, Rogério Nagamine. Os desequilíbrios financeiros do microempreendedor individual. **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 38, 1. trim. 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/conjuntura/180117_CC38_desequilibrio_financeiro_MEI.pdf. Acesso em: 19 ago. 2024.

COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. **Evolução e projeção de longo prazo de contribuintes e beneficiários e implicações para o financiamento da previdência social**. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. p. 59. (Texto para Discussão nº 2988). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/td2988-port>. Acesso em: 11 nov. 2024.

COSTANZI, Rogério Nagamine. Desafios das políticas públicas de previdência social. **Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental**. Brasília: Anesp, 2023. Disponível em: <https://anesp.org.br/todas-as-noticias/desafios-das-politicas-pblicas-de-previdncia-social>. Acesso em: 11 nov. 2024.

COSTANZI, Rogério Nagamine; MAGALHÃES, Mário. Evolução do microempreendedor individual e os impactos no financiamento da Previdência Social e no mercado formal de trabalho. **Informações Fipe**, n. 510, p. 15-24, mar. 2023. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif510-15-24.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2024.

COSTANZI, Rogério Nagamine *et al.* Evolução das concessões judiciais de benefícios no INSS. **Informe de Previdência Social**, v. 33, n. 6, jun. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/informes-de-previdencia-social/2021/informe-de-previdencia-junho-2021.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2024.

DOCA, Geralda. Despesa com militares da reserva subiu 84% em dez anos, aponta TCU. **O Globo**, 19 jun. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/06/19/previdencia-dos-militares-despesa-com-integrantes-da-reserva-aumentou-mais-de-80percent-em-dez-anos-diz-tcu.ghtml>. Acesso em: 20 ago. 2024.

EDITORIAL. É preciso discutir nova reforma da Previdência. **Folha de S.Paulo**, 27 jul. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2024/07/e-preciso-discutir-nova-reforma-da-previdencia.shtml>. Acesso em: 19 ago. 2024.

FEITOZA, César. 'Morte fictícia' de militares é premiação por má conduta, diz ministro do TCU. **Folha de S.Paulo**, 14 jun. 2024. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/06/morte-ficticia-de-militares-e-premiacao-por-ma-conduta-diz-ministro-do-tcu.shtml#:~:text=%22Independentemente%20de%20haver%20ou%20n%C3%A3o,do%20governo%20Lula%20\(PT\)%20em](https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/06/morte-ficticia-de-militares-e-premiacao-por-ma-conduta-diz-ministro-do-tcu.shtml#:~:text=%22Independentemente%20de%20haver%20ou%20n%C3%A3o,do%20governo%20Lula%20(PT)%20em). Acesso em: 19 ago. 2024.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **As projeções da população: Brasil e Unidades da Federação: Revisão 2024a**. [S.l.]: IBGE, 2024a. Disponível em: <https://agenciagov.etc.com.br/noticias/202408/populacao-do-pais-vai-parar-de-crescer-em-2041>. Acesso em: 11 nov. 2024.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022**. [S.l.]: IBGE, 2022. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?utm_source=ibge&utm_medium=home&utm_campaign=portal. Acesso em: 9 set. 2024.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: divulgação mensal – jul-ago-set 2024. [S.l.]: IBGE, 2024b. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/home/pnadcm>. Acesso em: 10 set. 2024.

IFI – Instituição Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**, n. 81, p. 1-25, 19 out. 2023. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/643475/RAF81_OUT2023.pdf. Acesso em: 19 ago. 2024.

INGIZZA, Carolina. STF tem maioria para derrubar trechos da reforma da Previdência de 2019. **Jota**, 19 jun. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-tem-maioria-para-derrubar-trechos-da-reforma-da-previdencia-de-2019>. Acesso em: 30 ago. 2024.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: Ipea, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12167/83/BPS_30_Book.pdf. Acesso em: 19 ago. 2024.

MATTOS, Marcela. Alvos do TCU, militares tentam acordo para conter mudanças na Previdência. **Veja**, 4 ago. 2024. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/alvos-do-tcu-militares-tentam-acordo-para-conter-mudancas-na-previdencia>. Acesso em: 20 ago. 2024.

MILITÃO, Eduardo; NETTO, Paulo Roberto. 'Morto' para o Exército: Ailton foi expulso, mas esposa recebe R\$ 22,8 mil. **Notícias UOL**, 5 maio 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/05/05/ailton-barros-cadastro-exercito-morto-pensao-mulher.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 19 ago. 2024.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Pensions at a glance 2021: OECD and G20 indicators**. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>. Acesso em: 11 nov. 2024.

PIRES, Gustavo Martins Venancio; RODRIGUES, Alex Albert. Análise da equidade dos benefícios previdenciários: comparando a taxa de reposição de segurados do RGPS. **Informe de previdência social**, v. 33, n. 7, set. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/publicacoes-previdencia/publicacoes-sobre-previdencia-social/informes/arquivos/2021/informe-de-previdencia-setembro-de-2021.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2024.

SILVEIRA, Fernando Gaiger *et al.* **Previdência e assistências sociais, auxílios laborais e tributos: características redistributivas do Estado brasileiro no século XXI**. São Paulo: Made/USP, 2022. (Working Paper nº 7.) Disponível em: <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2022/01/WP-Made-Impactos-redistributivos.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2024.

SOARES, Serguei; BLOCH, Carolina. **Impactos distributivos do financiamento dos regimes previdenciários no Brasil**. Brasília: Ipea, jan. 2020. (Texto para Discussão nº 2.536). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9601>. Acesso em: 11 nov. 2024.

UMA nova reforma da Previdência. **FGV IBRE**, 12 jun. 2024. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/eventos/uma-nova-reforma-da-previdencia>. Acesso em: 19 ago. 2024.



DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E RIQUEZA, POBREZA E CONCORRÊNCIA

César Mattos¹

- 1 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados na Área IX - Política e Planejamento Econômicos, Desenvolvimento Econômico e Economia Internacional. Mestre em economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e doutor em economia pela Universidade de Brasília (UnB).

“A competição é o ingrediente mágico que faz o capitalismo trabalhar para todo mundo.”

Luigi Zingales, em *Um capitalismo para o povo*

1. Introdução

Distribuição de renda e pobreza, definitivamente, foram ocupando cada vez mais o topo do interesse da profissão dos economistas. Esse aumento ganhou um impulso ainda maior com o retumbante sucesso do livro de Thomas Piketty (2013).

A associação positiva entre melhor distribuição de renda e de riqueza e menos pobreza, de um lado, e mais concorrência, de outro, foi, por algum tempo, pouco enfatizada na literatura econômica. A principal ênfase no Brasil, por exemplo, recaiu na fortíssima relação dessas variáveis com a educação, como nos conhecidos estudos de Langoni (1973), Paes de Barros e Mendonça (1995) e Menezes-Filho (2001), dentre outros.

No Brasil, as medidas de combate à pobreza e de melhoria da distribuição de renda dos governos são usualmente mais relacionadas com: (i) políticas de gastos com entrega direta de recursos para a população mais carente, como é o caso do Bolsa Família e do Auxílio Emergencial no Brasil; ou (ii) política tributária, com discussão quanto à progressividade do imposto sobre a renda ou menor peso na tributação indireta. No Brasil, infelizmente, a participação dos impostos indiretos é relativamente elevada para o padrão internacional, como apresentado em outro artigo deste volume.

Mas como destaca Luigi Zingales na epígrafe, a concorrência é um mecanismo que “trabalha para todo mundo”, pobres incluídos, o que é a própria ideia genial de Adam Smith de “mão invisível”. Isso significa que não há dúvida de que a concorrência é positiva para os mais pobres também. No entanto, ser um “mecanismo inclusivo” não quer dizer que melhore mais para os relativamente mais pobres do que para os mais ricos. Ou seja, a concorrência apresenta efeito positivo inequivocamente em relação à pobreza, não necessariamente à desigualdade de renda ou riqueza, cuja relação é mais complexa, como veremos neste artigo.

A ideia principal sobre uma influência positiva de mais concorrência sobre a distribuição de renda (e de menos pobreza) é muito simples e direta: mais concorrência evita ou reduz o poder de mercado dos monopólios ou oligopólios, o que

diminui preços e lucros dos empresários (em média, considerados mais ricos) em favor de consumidores (em média, relativamente mais pobres que os empresários). Isso implica redistribuir renda real dos primeiros para os segundos e tornar a distribuição de renda menos desigual.

Ao mesmo tempo, com preços menores o poder de compra de todos os consumidores se expande, também dos mais pobres, o que equivale a uma redução da pobreza. Em síntese, não é preciso nada além de teoria microeconômica básica dos mercados para entender a relação da concorrência com a distribuição de renda e a pobreza.

O importante é que essa associação entre concorrência, distribuição de renda e pobreza já conta com uma robusta literatura que continua se desenvolvendo. Em particular, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial (2017) publicaram um volume com uma grande análise sobre o tema. O objetivo principal deste texto é apresentar os principais achados e as novas discussões da literatura econômica sobre a relação entre essas variáveis, num breve artigo atualizado sobre o tema e, de certa forma, aplicado à realidade brasileira.

A seção 2, a seguir, discute uma situação em que uma maior desigualdade de renda pode ser positiva para a sociedade quando decorre de um processo competitivo mais vigoroso. Esse tipo de desigualdade, além de tender a ser reduzida em um prazo mais longo, reduz a pobreza.

A seção 3, por outro lado, discute a desigualdade de renda ruim, frequentemente associada a uma economia na qual a concorrência é limitada por um “capitalismo de laços”, em que os grupos mais articulados politicamente são capazes de restringir a ameaça de entrantes, gerando preços mais altos, que prejudicam os consumidores.

A seção 4 mostra, baseada na pesquisa de Acemoglu e Robinson (2012), como a transformação de economias extrativas em inclusivas, com remoção de barreiras à entrada artificialmente construídas, leva à melhor distribuição da renda.

A conexão entre concorrência e pobreza e distribuição de renda é explorada na seção 5 de forma mais geral. Essa conexão, quando mediada pelos efeitos da concorrência sobre a inovação, é discutida na seção 6.

A concorrência nos mercados de alimentação é particularmente relevante quando o assunto é distribuição de renda, dado o peso desses produtos no orçamento dos mais pobres. Este tema é tratado na seção 7.

As restrições sobre importações, que comprometem a concorrência externa, são muitas vezes justificadas com um discurso pró-social de benefício a pequenos empresários, especialmente agricultores. Ledo engano. O efeito real tende a ser o encarecimento de vários produtos, especialmente os consumidos pelas classes de renda mais baixas, incrementando pobreza e tornando mais desigual a distribuição de renda. Esse tema será tratado na seção 8.

Os cartéis representam um falseamento do processo concorrencial e constituem-se talvez no principal foco dos órgãos de defesa da concorrência. Sua ação pode ser facilitada justamente quando os compradores se localizam em estratos de rendas menores, com aumento na desigualdade de renda e pobreza. Nesse sentido, a seção 9 abordará cartel e pobreza.

A desigualdade no mercado de trabalho constitui uma parte relevante da desigualdade mais geral da renda. Reservamos a seção 10 para checar os impactos da concorrência sobre esse mercado, o qual usualmente conta com pouca atenção das autoridades de concorrência.

O livro de Piketty (2013) definitivamente trouxe para o centro do debate a influência da desigualdade de riqueza sobre a desigualdade de renda. Aqui também há efeito da concorrência sobre a distribuição de riqueza na economia, o que veremos na seção 11.

Além de examinar o efeito da concorrência sobre a distribuição de renda e pobreza, é importante examinarmos se as leis de concorrência apresentam efeito relevante sobre pobreza e distribuição de renda, o que faremos na seção 12.

É usual considerarmos o preconceito em geral, cor da pele, gênero, dentre outros, como fator que torna mais agudos os problemas de distribuição de renda e pobreza. E é isso mesmo: sociedades com muito preconceito, seja qual for, tendem a ser mais desiguais em prejuízo dos indivíduos alvos desses sentimentos. A boa notícia é que, quanto mais concorrência, mais se pune o preconceito na arena do mercado. Essa punição desincentiva o próprio comportamento preconceituoso. É o que veremos na seção 13.

Não é infrequente que associemos a ideia de “justiça social” de forma negativa com o mecanismo de mercado baseado na concorrência. Trata-se de uma falácia, um ponto a ser discutido na seção 14. Há fóruns de discussão que defendem que os critérios de justiça social deveriam ser explicitados nas leis de concorrência. Comentamos sobre esse ponto na seção 15.

2. A desigualdade “boa”

A epígrafe desse artigo de Zingales poderia sugerir que a competição é sempre positiva para reduzir a desigualdade de renda. Isso, no entanto, não é verdade, o que curiosamente não é má notícia.

Uma primeira observação aqui é relevante. Apesar de melhor distribuição de renda e de redução da pobreza ser muitas vezes tratada de forma equivalente no debate político, a distinção entre ambas pode ser fundamental quando se avaliam políticas pró-concorrência que podem impactar ambas as variáveis em direções opostas.

Essa distinção não passou despercebida pela ex-primeira-ministra britânica Margareth Thatcher (1990). Em um famoso debate no Parlamento britânico, em sua última participação no cargo, ela respondeu com um simples gesto das mãos que, em seu governo, baseado em políticas de redução da intervenção do Estado com fomento à concorrência, apesar de a distribuição da renda ter ficado mais desigual, todas as classes de renda tinham melhorado, mesmo os mais pobres. Ou seja, a pobreza diminuiu apesar de a distribuição de renda ter ficado mais desigual

A questão relevante é a distinção entre a possibilidade de um incremento “bom” ou “ruim” da desigualdade de renda, em que o primeiro caso está diretamente ligado ao aumento da competição, ao crescimento econômico e à redução da pobreza.

Esse é um ponto sumariado com maestria por Zingales, que merece ser transcrito:

O capitalismo traz desigualdade de renda consigo. O público geralmente aceita tal desigualdade desde que não seja excessiva, a qual é vista como parte de um sistema que beneficia a todos, e, mais importante, é justificado pelo princípio de que uma grande fração da população considera como “justa”. Um sistema de competição de livre mercado entrega todas estas três coisas. A competição limita a possibilidade de se ganharem lucros extraordinários e, portanto, limita a desigualdade de renda também. A concorrência assegura que os consumidores aproveitam os benefícios da inovação. A competição cria pressão para a eficiência e, portanto, para a meritocracia, um sistema no qual as responsabilidades são dadas às pessoas que entregam o máximo e no qual as recompensas são então vistas como o prêmio justo. A competição traz até mais do que isso: dá aos consumidores a liberdade de escolher. Quando os consumidores podem trocar de vendedores, isso não apenas os protege de empresas que tentam fazê-los pagar

preços muito altos, mas também assegura que seu bem-estar seja maximizado. (Zingales, 2015, tradução nossa)

Zingales (2015) e Acemoglu e Robinson (2012) vão na mesma direção nesse ponto: é a livre competição que assegura que uma maior desigualdade de renda possa ser positiva para todos, o que inclui especialmente os mais pobres, ao viabilizar que aqueles que trazem mais valor para todos os outros indivíduos sejam mais bem remunerados e, portanto, devidamente incentivados para continuar a trazer mais valor para toda a sociedade. Pode até haver uma distribuição um pouco mais desigual para recompensar os que possuem mais mérito, mas o bem-estar de todos aumenta e a pobreza se reduz. É inequivocamente uma “desigualdade positiva”.

Uma melhor distribuição de renda pode ser negativa para a pobreza também por meio de seu efeito sobre o crescimento econômico porque há um potencial efeito negativo sobre o incentivo a trabalhar. Afinal, se não importa o quanto se trabalhe, pois a renda adicional pelo trabalho duro será redistribuída, é natural que a oferta de trabalho se reduza porque o tempo de lazer traz prazer e o de trabalho desprazer. Com a redução da oferta de trabalho, o produto da economia será menor e a pobreza, maior.

Como destacado por Posner (1998), comentando a implicação da proposta do filósofo político John Rawls de sempre melhorar a situação do indivíduo mais pobre da sociedade,

o impacto negativo de uma distribuição mais igualitária de renda no incentivo a trabalhar poderia ser tão substancial que um maior pedaço recebido pelo indivíduo em pior situação seria menor em tamanho absoluto que o pedaço relativamente menor que ele receberia sob uma distribuição mais desigual. (Posner, 1998, tradução nossa)²

Esse é exatamente o aparente paradoxo enfatizado na fala da ex-primeira-ministra britânica citada.

Holcombe (2014), em uma crítica a Piketty (2013), destaca que esse autor parece considerar que toda desigualdade de renda é ruim, sem considerar a origem dessa desigualdade. Aghion *et al.* (2019) mostram uma evidência empírica relacionada ao que chamamos de “desigualdade de renda boa”, tendo como causa a concorrência.

2 Modelos neo-kaleckianos, no entanto, baseados em uma maior propensão a consumir dos mais pobres, vão na direção oposta e indicam que a melhora na distribuição de renda, ainda que forçada, melhora o crescimento econômico (Azevedo, Fonseca e Missio, 2022).

A concorrência por inovações nos Estados Unidos gerou uma desigualdade com maior concentração da renda entre o 1% mais rico, mas com uma redução ou nenhum efeito sobre o coeficiente de Gini³ no país.

Nesse sentido, a literatura indica que o processo de destruição criativa com inovação dos entrantes tornou o crescimento econômico gerado por tais inovações mais inclusivo, além de ter propiciado certo incremento da mobilidade social.

Autor *et al.* (2020) criaram um modelo de “firmas *superstars*” em que uma concorrência mais rigorosa proveniente de algumas firmas com base em mais produtividade e mais qualidade geram uma lógica de “o ganhador leva a maior parte”,⁴ tendo como resultado que “um pequeno número de empresas (*superstars*) ganham uma grande participação no mercado”. Essa maior concentração de mercado *ex-post*, gerada justamente pelo maior vigor do processo concorrencial *ex-ante*, estaria associada com uma distribuição de renda mais desigual, representada por queda na participação do trabalho na renda nacional.

Esse aumento na desigualdade estaria, por sua vez, relacionado com características específicas das *superstars*, como ter poucos empregados, em sua maioria com elevado grau de formação, como seria o caso do Google e Facebook.

E aqui caracterizaríamos essa desigualdade maior como positiva, reflexo daquilo que justamente desejamos ter com mais concorrência: mais produtividade, inovação e, portanto, maior crescimento econômico. Conforme os autores, há seis fatos consistentes com esse modelo de *superstars*, que pode ser observado não apenas nos Estados Unidos, mas também em outros países da OCDE: (i) aumento na concentração de vendas com crescente especialização das firmas líderes nas suas competências-chave; (ii) indústrias com os maiores incrementos de concentração no mercado de produto, que experimentam maiores declínios na participação do trabalho; (iii) queda na participação do trabalho gerada por uma realocação de vendas e valor adicionado entre firmas, não por queda geral da participação do trabalho na firma média; (iv) maior queda na participação do trabalho na renda nas indústrias com maior incremento na concentração de vendas; (v) indústrias que estão se concentrando são as que têm crescimento mais rápido da produtividade e inovação; (vi) firmas maiores têm *mark-ups* maiores.

3 Indicador que mede o grau de concentração de renda em determinado grupo.

4 “*The winner takes most.*”

O quinto fato citado no parágrafo anterior deixa claro que se trata da geração de uma desigualdade positiva, pois constitui o resultado da própria competição em seus méritos, ou seja, as empresas que se tornaram mais produtivas e inovaram mais ganharam *market share*. Os autores encontram certa correlação positiva entre o incremento da concentração de mercado resultante do maior rigor do processo concorrencial colocado pelas *superstars* e o crescimento da produtividade total dos fatores.

Aqui, de qualquer forma, vale o alerta dado por Hayek (1944), há mais de setenta anos, de que o poder de mercado adquirido por meio da tecnologia não era, pelo menos naquele momento, a principal explicação para monopólios que duram. O autor reconhece que nos cinquenta anos anteriores teria havido um “progressivo crescimento dos monopólios”, mas a questão importante é se esse desenvolvimento é uma consequência necessária “do avanço da tecnologia ou simplesmente resultado das políticas realizadas pelos países”.

Autor *et al.* (2020), no entanto, alertam que não se pode afastar a hipótese de que

após ganhar grandes participações de mercado – legitimamente competindo nos méritos de suas inovações e eficiência superior – e uma posição de comando, passem a usar seu poder de mercado para erigir barreiras à entrada a fim de proteger suas posições. (Autor *et al.*, 2020, tradução nossa)

Aghion, Cherif e Hasanov (2021) confirmam esse temor ao afirmar que o efeito de longo prazo da hegemonia crescente das firmas *superstars* tem sido desencorajar a inovação e a entrada das firmas “não *superstars*”, o que leva, portanto, a um decréscimo no crescimento da produtividade agregada, crescimento econômico agregado e dinamismo dos negócios. E essa crescente hegemonia teria sido facilitada por uma regulação insuficiente de fusões e aquisições, ou seja, uma política de concorrência não adaptada à economia digital.

Sendo assim, a relação entre concorrência e o que chamamos de “desigualdade boa” está longe de ser trivial. Em particular, mais concorrência agora pode gerar mais crescimento, redução da pobreza e maior desigualdade de renda no curto e no médio prazos. No entanto, uma eventual cristalização das posições de dominância de mercado, ao reduzir o vigor da concorrência, diminui o crescimento, aumenta a pobreza e mantém a desigualdade de renda gerada para o longo prazo.

3. A desigualdade “ruim”: capitalismo *crony* e proteção contra a concorrência

“O poder corrompe, e o poder absoluto corrompe absolutamente.”

Lord Acton

“Nunca houve uma exploração pior e mais cruel de uma classe por outra do que aquela dos mais fracos ou menos afortunados de um grupo de produtores pelos mais bem estabelecidos, o que se tornou possível pela ‘regulação’ da concorrência.”

“O ímpeto para o totalitarismo vem principalmente de dois interesses especiais, o capital organizado e o trabalho organizado. E ambos o fazem por meio de seu suporte comum e frequentemente coordenado da organização monopolista da indústria.”

Friedrich Hayek, em *O caminho para a servidão*

O que gera uma pior desigualdade de renda está muito associado justamente à falta de concorrência e, conforme Zingales (2015), isso ocorre quando homens de negócio conseguem poder de mercado e poder político, em que o primeiro deriva do segundo e, nesse caso, o sistema econômico passa a se assemelhar a uma economia socialista em que a “mão invisível” do mercado se torna também inexistente. Cria-se, assim, o chamado “capitalismo *crony*”, ou capitalismo de estado (no sentido mais pejorativo, capitalismo de compadres), em que são os “negócios que controlam o processo político”.

A diferença entre a economia socialista e o capitalismo *crony* é muito pequena⁵ e baseada na mesma principal característica: a competição é ausente e a liberdade se reduz. Sem competição, a vida econômica se torna injusta, o que favorece os agentes politicamente conectados, os *insiders* (Zingales, 2015). Esse favorecimento dos *insiders* (os empresários “de dentro” ou “privilegiados” em sua proximidade ao Estado) em relação aos *outsiders* (todo o resto) pela falta

5 Nesse caso, para Zingales (2015), ambos os tipos de economia funcionam do mesmo jeito: “quando as empresas operam em um mercado não competitivo e são geridas por agentes que não prestam contas a ninguém, nós devemos parar de considerá-las como partes de um mercado livre e vê-las pelo que elas realmente são: economias pequenas centralmente planejadas”.

de concorrência no “capitalismo de estado” torna a distribuição de renda mais desigual, inequivocamente, de uma forma negativa.

No mundo, a Rússia e a China costumam ser referências de “capitalismo *crony*” (Aslund, 2016; Pei, 2016) e o Brasil também teria características deste modelo (Lazzarini, 2010; Lazzarini e Musacchio, 2015).

Acemoglu e Robinson (2012) apontam a importância do que chamam de instituições “extrativas” características do capitalismo de laços *versus* “inclusivas” e os incentivos criados por elas no processo de desenvolvimento de várias nações no presente e no passado.

A proteção de agentes incumbentes contra a concorrência no âmbito da política está longe de ser um fenômeno recente da era mais capitalista da história. Zingales (2015) relembra a lógica das guildas da Idade Média, com as barreiras à entrada nos ofícios, e a primeira grande corporação, que foi a associação anglo-holandesa da Companhia das Índias Orientais, com seus monopólios concedidos pela Coroa britânica, contra os quais se insurgiram os norte-americanos na Revolta do Chá, que acabou iniciando a guerra pela independência dos Estados Unidos.

Acemoglu e Robinson (2012) realçam a conexão entre falta de concorrência e pobreza/desigualdade de renda no (sub)desenvolvimento mexicano e indicam o papel das “instituições extrativas” no período colonial e a manutenção de seu *modus operandi* pelas elites locais após a independência:

[...] a motivação por trás da declaração de independência do México foi proteger o conjunto de instituições econômicas desenvolvidas durante o período colonial, o qual fez do México, nas palavras do geógrafo da América Latina Alexander von Humboldt, “o país da desigualdade”. Tais instituições, ao basear a sociedade na exploração dos povos indígenas e na criação de monopólios, bloquearam os incentivos econômicos e iniciativas da grande massa da população. (Acemoglu e Robinson, 2012, tradução nossa)

As instituições econômicas mexicanas extrativas anticoncorrenciais permaneceram nos dias atuais, segundo os autores:

[...] se você é um empresário mexicano, barreiras à entrada terão um papel crucial em cada estágio de sua carreira. Essas barreiras incluem licenças dispendiosas que você tem que obter, elevada burocracia a enfrentar, políticos e incumbentes que vão se colocar em seu caminho, e a dificuldade de conseguir

financiamento de um setor financeiro frequentemente próximo aos incumbentes com quem você está tentando competir. (Acemoglu e Robinson, 2012, tradução nossa)

Ademais, os autores citam o chamado “recurso de amparo”, que consiste numa forma de petição pela qual o requerente argumenta que uma lei em particular não se aplica a si e constitui, nas mãos dos monopólios mexicanos, “uma ferramenta formidável para consolidar os poderes de monopólio” (Acemoglu e Robinson, 2012, tradução nossa).

Os autores também apontam que, na Índia, o conhecido sistema de castas hereditário age para “limitar o funcionamento dos mercados e a alocação de trabalhadores nas ocupações existentes” (Acemoglu e Robinson, 2012, tradução nossa), o que se reflete, naturalmente, na desigualdade de renda e riqueza e pobreza no país.

Caldeira (2017) mostra que, no Brasil Colônia, em 1649, a Coroa criou um monopólio, a Companhia Geral do Estado do Brasil para o comércio entre colônia e metrópole. Além do dano direto aos comerciantes menores afastados da rota, o monopólio aumentou os preços das mercadorias metropolitanas para os brasileiros e ainda diminuiu os pagamentos para os produtores locais nas exportações, com queda na frequência das viagens. O tabaco foi transformado em monopólio real em 1675, o que gerou queda nas exportações do produto, além de redução no preço pago pelo monopolista régio aos produtores, de 2 mil-réis por arroba em 1674 para 1,2 mil-réis em 1700.

Em 1681, a Coroa também criou um monopólio do comércio da metrópole com as capitanias do Grão-Pará e Maranhão, o que gerou aumento extorsivo dos produtos trazidos de Lisboa e queda dos pagamentos aos produtores locais. Esse quadro perdurou até 1684, quando cessou por meio de revolta popular. Em 1751, o marquês de Pombal definiu uma companhia monopolista de comércio nos estados do Grão-Pará e Maranhão, que posteriormente estendeu-se a São Paulo, Santa Catarina, Pernambuco e Ceará e expulsou jesuítas que atuavam como pequenos comerciantes locais. A ineficiência e a redistribuição de renda da colônia (mais pobre) para a metrópole (mais rica) impediu uma redução maior da pobreza, distribuição de renda e riqueza menos desiguais e a própria criação de riqueza.

Zingales (2015) enfatiza que, historicamente, a ideia mercantilista de que o Estado deveria “criar, promover e defender monopólios”, o que seria a “melhor forma de organizar a atividade econômica” dominava a doutrina econômica antes

de Adam Smith. E mesmo hoje o autor aponta que em qualquer busca na internet, o termo “competição” é, em grande parte, associado com adjetivos negativos como “injusta”, “causadora de prejuízos”, etc.

Isso reforçaria ainda mais a convicção sobre o quão genial e historicamente disruptiva foi a ideia da “mão invisível” desse autor no século XVIII: um processo de concorrência aparentemente caótico e descoordenado em que vários vendedores e compradores interagem sem mesmo se conhecer e que atingiria um resultado social superior ao que seria obtido pela coordenação planejada e executada pela “mão visível” de um Estado liderado por um sábio filósofo platônico incorruptível. Naquela época, algo totalmente anti-intuitivo.

O fato é que a concorrência que a mecânica da “mão invisível” gera é o que permitiria transformar uma desigualdade ruim em uma desigualdade boa.

4. Transformação de sociedades e instituições extrativas para inclusivas: mais concorrência e mais igualdade

“Dividir ou descentralizar o poder é necessário para reduzir a quantidade absoluta de poder, e o sistema competitivo é o único desenhado para minimizar, por meio da descentralização, o poder exercido do homem sobre o outro homem.”

Friedrich Hayek, em *O caminho para a servidão*

Acemoglu e Robinson (2012, tradução nossa) atestam ser possível iniciar um círculo virtuoso na transformação institucional de sociedades extrativas para inclusivas “porque as instituições políticas inclusivas tendem a dar suporte a instituições econômicas inclusivas (o que inclui especialmente maior concorrência)”. Isso então leva a uma distribuição de renda mais igualitária, “empoderando um segmento maior da sociedade e fazendo o equilíbrio entre as forças políticas ser ainda maior”.

Ou seja, as melhores distribuições de renda e de poder político em uma sociedade mais inclusiva interagem positivamente entre si, e a livre concorrência ou mesmo a possibilidade de livre concorrência é o principal reflexo de instituições

econômicas inclusivas, uma variável de extrema relevância nesse círculo virtuoso. Esse reforço recíproco de instituições políticas e econômicas inclusivas é destacado pelos autores, de forma que “instituições econômicas inclusivas provêm fundamentos a partir dos quais instituições políticas inclusivas podem florescer, enquanto instituições políticas inclusivas restringem desvios que podem ocorrer de instituições econômicas inclusivas” (Acemoglu e Robinson, 2012, tradução nossa).

Os dois principais exemplos históricos de ciclos virtuosos com instituições inclusivas econômicas e políticas que se reforçam mutuamente, citados por Acemoglu e Robinson (2012), foram a Inglaterra, com a Revolução Gloriosa, e a França, com a Revolução Francesa:

Três fatores facilitaram enormemente a emergência de instituições políticas mais inclusivas após as revoluções gloriosa e francesa. O primeiro é que novos mercadores e homens de negócios desejavam destravar o poder da destruição criativa do qual eles mesmos se beneficiariam; esses novos homens estavam entre os membros-chave das coalisões revolucionárias e não desejavam ver o desenvolvimento de um outro conjunto de instituições extrativas que novamente os predaria. O segundo foi a natureza de coalizão ampla que se formou em ambos os casos. Por exemplo, a revolução gloriosa não se tratou de um golpe por um grupo pequeno ou de interesses específicos, mas de um movimento apoiado por mercadores, industriais, pessoas de classe social mais elevada, e diversos grupos políticos. O mesmo foi em grande medida verdadeiro para a revolução francesa. O terceiro fator se relaciona com a história das instituições políticas inglesas e francesas. [...] Em ambos os países havia uma tradição de parlamentos e compartilhamento de poder que vinha desde os tempos da magna carta na Inglaterra e da assembleia dos notáveis na França. (Acemoglu e Robinson, 2012, tradução nossa)

Dois exemplos históricos interessantes de criação de instituições econômicas extrativas, de diamantes em Serra Leoa, e inclusivas, de ouro na Austrália, relacionados à colonização britânica, são dados pelos autores. Em Serra Leoa, os diamantes eram extraídos de aluvião, não dentro de minas, e podiam, portanto, ser explorados nos rios por várias pessoas, o que criaria “uma oportunidade potencialmente inclusiva”. No entanto, “ignorando a natureza intrinsecamente democrática da garimpagem de diamantes, o governo britânico estabeleceu na década de 1930 um monopólio para todo o protetorado, chamado de ‘Sierra Leone Selection Trust’,

concedida à De Beers, uma empresa gigantesca da África do Sul no negócio de mineração de diamantes” (tradução nossa). Uma clara solução anticoncorrencial típica de “instituições extrativas”. Serra Leoa foi palco de guerra civil sangrenta após a independência, em que o controle das jazidas de diamantes foi elemento central e havia promessas do líder revolucionário Foday Sankoh de tornar mais igualitária a distribuição das rendas, com base na venda dos diamantes. Sankoh, no entanto, acabou por usar tais recursos para financiar sua milícia (Foday Sankoh, 2024).

Já na Austrália houve descoberta de ouro pouco menos de um século antes, em 1851, também de aluvião. Apesar de ter sido cogitada pela metrópole britânica a solução de “instituição extrativa” com leilão da área para um monopólio, houve muita pressão para se conceder livre acesso às áreas de garimpo, ou seja, uma solução pró-concorrência por um modelo de entrada livre, com pagamento de uma taxa anual. Os ganhos econômicos de alguns mineradores que atuaram em concorrência permitiu que se tornassem, um pouco mais no futuro, apoiadores do voto universal e secreto na Austrália, característica fundamental de instituições políticas inclusivas. Foi um caso de instituições econômicas inclusivas com concorrência em apoio à construção de instituições políticas inclusivas.

5. A conexão concorrência, pobreza e distribuição de Renda

A OCDE e o Banco Mundial (2017) caracterizam “política de concorrência” de forma abrangente e destacam dois pilares ou linhas de política pública voltadas ao incremento da competição nos mercados: 1) reformas microeconômicas com abertura de mercados e remoção de regulações anticompetitivas; 2) implementação de leis e regras de concorrência.

Como a maior competição nos mercados pode afetar tanto a distribuição de renda como a pobreza? O estudo citado divide esses efeitos em dois, um direto e outro mais indireto, via produtividade, sobre distribuição de renda e pobreza.

O efeito direto é o mais conhecido e, como já destacado, vem da análise microeconômica convencional. A mudança de estrutura de mercado de monopólio para de concorrência perfeita, por exemplo, implica preços menores para os consumidores. Na passagem do monopólio para a estrutura de mercado com alguns poucos agentes, o oligopólio, os preços também são menores. No modelo mais conhecido de

oligopólio, o de Cournot⁶ – no qual os agentes escolhem quantidades –, os preços são, de fato, menores que os de monopólio e serão tão menores quanto mais oligopolistas estiverem concorrendo.

Mas estruturas mais competitivas não favorecem apenas preços menores. A busca por desviar a demanda do consumidor para seu próprio produto faz os empresários procurarem oferecer também mais qualidade e maior variedade de produtos, o que gera incremento do bem-estar dos consumidores.

Além de consumidores, produtores que adquirem insumos de empresas anteriormente monopolistas ou oligopolistas que passam a enfrentar mais competição também conseguem preços menores, melhor qualidade e variedade. A importância de se considerarem os produtores como consumidores de insumo decorre

das necessidades de agentes em sociedades mais pobres em suas capacidades enquanto produtores (i.e. como adquirentes de matérias-primas e bens intermediários para processamento e como usuários de serviços de infraestrutura públicos e privados) junto às suas condições de consumidores/famílias. (Anderson e Muller, 2013, tradução nossa)

Como monopolistas ou oligopolistas tendem a ter maiores rendas frente aos adquirentes de seus produtos que estejam supostamente enfrentando um mercado competitivo, esse movimento de quebra/redução do poder de mercado do monopólio ou oligopólio também equivale a uma redistribuição de renda de quem tem mais (empresários mais ricos) para quem tem menos (empresários mais pobres).

Isso vale não só para quem compra, mas também para quem vende insumos para empresas monopolistas ou oligopolistas que têm poder de mercado reduzido. Estas últimas tendem a ser mais frequentemente monopsonistas ou oligopsonistas nos respectivos mercados de insumos. Quanto maior o poder de mercado na compra, menores tendem a ser os preços pagos aos fornecedores de insumos.

Em particular, um fornecedor especial de insumos é o trabalhador que oferece sua própria força de trabalho, e a hipótese de fornecer esse insumo em um mercado competitivo representa, mais que nunca, a regra geral. A redução da capacidade desse trabalhador de fazer preços para empresários contratantes de mão de

6 No segundo modelo mais famoso de oligopólio, o de Bertrand (por preços), esse efeito redistributivo é ainda mais forte. A mera inclusão de um concorrente ao monopolista já leva os preços de mercado ao nível da concorrência perfeita, que seria o do custo marginal.

obra tende a incrementar salários. Mais uma vez, como empresários têm, em média, maiores rendas e riqueza que trabalhadores, essa maior competição pelo insumo do trabalho tende a redistribuir renda dos mais ricos para os mais pobres. Ademais, como monopólios reduzem a quantidade de produto final, há redução da demanda por trabalho, e o poder de mercado na venda pode gerar outro efeito negativo, além dos salários menores, sobre os trabalhadores.

Deb *et al.* (2024) procuram explicar o aumento da desigualdade salarial nos Estados Unidos desde a década de 1980, integrando efeitos da variação do poder de mercado do produto (monopólio/oligopólio) e do poder de mercado no insumo (monopsônio/oligopsônio). Os autores acreditam que uma mudança na estrutura de mercado é responsável por 8,1% do aumento do prêmio salarial relativo à comparação entre trabalhadores mais e menos qualificados. A redução na concorrência levou à diminuição do salário de ambos: o dos trabalhadores com mais habilidades (-11,3%) e o dos com menos habilidades (-12,2%) entre 1997 e 2016.

Nessa mesma linha, Anderson e Muller (2013) argumentam que os compradores de matérias-primas, ou mesmo de produtos agrícolas como café e banana, podem acabar recebendo muito pouco por seus produtos e respondendo por um percentual bem pequeno do preço final, ainda que haja muito pouco (ou nenhum) processamento adicional. Citando um exemplo, os autores mostram que, enquanto os plantadores de bananas locais receberam 10% do preço final do produto, as *trading companies* internacionais e os varejistas conseguiram adicionar entre 30% e 40% ao preço final do produto.

Em síntese, o primeiro efeito da maior concorrência sobre a distribuição de renda e pobreza diz respeito a menores preços, maior qualidade e variedade para consumidores e compradores de insumos e maior preço para vendedores de insumos, incluídos os trabalhadores (no caso, com maiores salários).

O segundo efeito, conforme a OCDE e o Banco Mundial (2017), se dá pela via da maior produtividade e do crescimento econômico e apresenta natureza mais dinâmica e de longo prazo. Maior competição induz “aumentos na produtividade das firmas por meio da entrada, crescimento e expansão das firmas mais produtivas, além de gerar incentivos para reduzir custos”. Esse incremento da produtividade, por sua vez, afeta o nível e distribuição de empregos e salários.

Esse processo de substituição das firmas menos produtivas pelas mais produtivas, em função da concorrência, no entanto, pode gerar custos de curto prazo, já que os recursos, humanos incluídos, não são realocados imediatamente. Na saída das empresas menos produtivas e no concomitante desemprego imediato de seus empregados, há um processo de ajustamento e de transição de curto prazo. E essa adaptação costuma ser mais lenta no mercado de trabalho do que no de produto. Cacciatore, Duval e Fiori (2012) mostram que reformas pró-mercado geram efeitos positivos imediatos sobre o produto interno bruto (PIB), mas levam a algum efeito de aumento no desemprego no curto prazo (um a dois anos).

Reconhece-se, portanto, um *trade-off* de curto prazo da maior competição para os pobres. Se, de um lado, eles conseguirão comprar bens e serviços mais baratos, também terão uma probabilidade de desemprego maior, no curto prazo, em função das empresas que saem do mercado. Esse custo naturalmente será diluído no longo prazo, quando o efeito da competição tende a ser positivo. Políticas como o seguro-desemprego visam a mitigar esses custos da transição no curto prazo até que, no longo prazo, se complete a realocação dos recursos produtivos dos menos para os mais eficientes, incluída a mão de obra.

Nesse contexto, depreende-se da Grande Depressão de 1929 uma mensagem interessante. O National Industrial Recovery Act (Nira), de 1933, legalizou cartéis – ou seja, destruiu oficialmente a competição – em troca da manutenção do emprego e dos salários nos Estados Unidos. O efeito foi gerar uma redução total no PIB do país de 10%, além de atrasar a retomada da atividade econômica e de não mitigar seus efeitos para os empregados. Conforme Taylor afirma em Wright e Zeiler (2014),

o que teria ocorrido se o Nira nunca tivesse passado? A economia teria certamente se recuperado mais rapidamente. Uma vez que a crise bancária e o presidente Roosevelt desvalorizaram o dólar, [...] a recuperação teria sido autossustentável. Se o Nira não tivesse interferido com essa progressão, o termo “Grande Depressão” poderia nunca ter existido. (Taylor *apud* Wright e Zeiler, 2014, tradução nossa)

Em outro exemplo sobre o efeito da atuação de monopólios na redistribuição de renda, Ennis, Gonzaga e Pike (2017) mostram que, para doze países da OCDE, a cada dólar de lucros monopolistas, são transferidos entre US\$ 0,32 e US\$ 0,51 (em média, US\$ 0,37) dos 90% mais pobres da população para os 10% mais ricos, com razoável similaridade de efeitos entre esses países.

6. Concorrência, crescimento, distribuição de renda e pobreza: a via da inovação

A inovação passou a ser definitivamente considerada como elemento essencial do processo de desenvolvimento econômico das nações a partir de Schumpeter (1942). A base do processo de inovação seria a concorrência: a busca pelos empresários de, a partir de seus processos e produtos inovadores, conquistar os mercados de seus concorrentes ou mesmo criar seus próprios mercados.

Note-se, no entanto, que o tipo de concorrência a que Schumpeter se refere não é por preços menores da teoria microeconômica convencional, mas por inovações.⁷ Seria o ciclo de inovações, pela famosa “destruição criativa”, que definiria o próprio ciclo de crescimento econômico das nações.

Esse formato distinto da concorrência, ao qual Schumpeter se refere, não seria aquele do modelo idealizado de “concorrência perfeita” da teoria convencional. Segundo o autor:

[...] na realidade capitalista distinta do retratado nos livros-texto, não é a concorrência (perfeita) que conta, mas a concorrência pelo novo produto, pela nova tecnologia, pela nova fonte de oferta, pelo novo tipo de organização – competição que acontece não nas margens dos lucros e da produção das firmas existentes, mas sim nos próprios fundamentos de seus negócios e em suas próprias vidas. (Schumpeter, 1942).

A implicação de se alterar o foco da principal propriedade da concorrência para o sistema econômico dos preços para inovação é que a relação entre as duas variáveis (concorrência e inovação) deixa de ser sempre positiva.

Viscusi *et al.* (1995) simplificam um modelo de pesquisa e desenvolvimento introduzido por Scherer e Ross (1990) para mostrar quais seriam os “incentivos conflitantes” da concorrência sobre a inovação. De um lado, mais concorrência gera mais incentivos à inovação, pois “mais rivais tendem a estimular inovação mais rápida, de forma a serem os primeiros com um novo produto que irão se beneficiar das recompensas mais elevadas de serem os primeiros” (Viscusi *et al.*, 1995, tradução nossa).

7 Schumpeter até considera a relevância da concorrência por preços. No entanto, acredita que esta pode ser comparada a um “arrombamento de porta”, enquanto a concorrência por inovações poderia ser comparada a um “bombardeio aéreo”.

É o efeito descrito por Aghion e Griffith (2005) como “escape da concorrência”, pelo menos enquanto os concorrentes não o alcançam. No entanto, muita concorrência também pode inibir a inovação, pois “mais rivais dividem os benefícios potenciais em mais partes, deixando um valor esperado menor para cada um”, o que constitui o efeito também descrito pelos autores como de “dissipação de rendas”. O importante é avaliarmos qual dos dois efeitos prevalece, o primeiro de “escape da concorrência”, que reduz mais as rendas pré-inovação do que pós-inovação, ou o segundo, na direção oposta.

Na verdade, aqui se indica que a parte do incentivo que é negativa da concorrência para a inovação diz respeito à perspectiva de não se tornar um monopolista ou um agente com produto bem melhor que os concorrentes ou com um processo bem mais eficiente mesmo após inovar. Ou seja, a expectativa de não se tornar um monopolista, ou de pelo menos “suavizar” bastante o rigor da concorrência com a inovação, desestimula a inovação.

Mas, se a perspectiva da inovação for de levá-la a uma posição distintiva superior aos rivais após a inovação, no limite um monopólio, passa a valer o (primeiro) incentivo: ser o “primeiro”, valendo a correlação positiva entre concorrência e inovação. O importante para o inovador é ter a esperança de se tornar um monopolista, e não de já ser um monopolista. Daí que uma lei de patentes reforça a concorrência *ex-ante* schumpeteriana, pois melhora a capacidade de o inovador se apropriar dos benefícios financeiros da inovação ao reduzir a concorrência via preços *ex-post*.

Daí surge a hipótese da relação entre concorrência e inovação na forma de “U” invertido. Tanto um monopólio como a concorrência perfeita seriam inadequados para gerar inovação, pois cabe nesse cenário uma estrutura de mercado intermediária oligopolista, por exemplo, umas quatro ou cinco firmas. Aghion e Griffith (2005), que escreveram seu livro com base nessa relação, confirmam que “a previsão desse modelo é plenamente consistente com a evidência”.

Conforme Scherer e Ross, citados por Viscusi *et al.* (1995, tradução nossa), “o que é requerido para um rápido progresso técnico é uma sutil mistura de concorrência e monopólio, com mais ênfase em geral na primeira que no último, com o papel dos elementos monopolistas diminuindo quando houver muitas oportunidades tecnológicas”. O fato é que uma concorrência não excessivamente pulverizada gera inovações, e estas, crescimento econômico (Kamien e Schwartz, 1975).

Estabelecida a relação entre inovação e crescimento, a questão se torna: qual a relação entre inovação e crescimento econômico, de um lado, e pobreza e distribuição de renda, de outro?

Barreto (2005), em artigo sobre a relação entre aquelas três variáveis, mostra que o crescimento econômico é fundamental para a redução da pobreza, mas seu efeito sobre a desigualdade é bem menos claro. De fato, o crescimento econômico quase certamente reduz a pobreza e de forma expressiva. Pritchett (2020, tradução nossa), por exemplo, mostra a relação negativa entre renda média e pobreza: “um crescimento amplo, definido como o processo que aumenta a renda média, é de longe a mais importante fonte de redução da pobreza”.

Essa relação inversa entre crescimento e pobreza será tão mais forte, para uma dada desigualdade de renda, quanto mais pobre for o país. Os efeitos do crescimento sobre a pobreza, no entanto, serão potencializados se acompanhados de políticas redistributivas.

Estando o efeito de mais concorrência no trecho crescente da relação em “U” invertido entre essa variável e inovações, teríamos um impacto positivo da competição sobre a redução da pobreza, mas incerto sobre a desigualdade.

Law *et al.* (2020) mostram que as inovações, no entanto, tendem a incrementar a desigualdade de renda. Guellec e Paunov (2017) mostram que, para o caso de inovações em tecnologias digitais, dada sua natureza de gerar estruturas de “o ganhador leva tudo”,⁸ aumenta-se a desigualdade de renda.

7. O papel dos mercados de alimentação

“Nenhum outro setor exemplifica melhor as conexões entre eficiência e avanço tecnológico, competição e concentração de mercados doméstico e internacional e seu efeito sobre o crescimento inclusivo que a agroindústria.”

Aghion, Cherif e Hasanov, em *Competition, innovation, and inclusive growth*

O efeito da maior competição sobre os mais pobres é tão mais forte quanto mais incidir sobre bens e serviços que representem parcela maior da cesta de consumo desses estratos de renda. Estudo da OCDE e do Banco Mundial (2017) destaca

8 “The winner takes it all.”

que alimentação e bebidas não alcoólicas teriam proeminência em dez países selecionados da América Latina e África, que incluem o Brasil, e representam mais de 40% da cesta de consumo do decil mais pobre da população. O mesmo estudo cita Peterson e Connor (1995), que acharam preços no setor alimentício americano entre 6% e 815,9% maiores em função do poder de mercado verificado, relativamente ao que seria o preço competitivo.

Neste estudo, também é mencionado o artigo de Sexton e Zhang (2006), que realizaram simulações para o setor de alimentação que teria um oligopólio com poder de mercado modesto nos elos a montante da cadeia, conjugado com um oligopsonio no elo mais a jusante, o que resultaria numa queda de 46% no excedente do consumidor pelo incremento de preços. Essa queda no excedente do consumidor aumentaria para 75% caso o “oligopólio modesto” se transformasse numa estrutura com maior poder de mercado.

Em outra análise sobre proteções governamentais à livre concorrência, Aghion, Cherif e Hasanov (2021) mostram o efeito negativo dos substanciais subsídios à produção de alimentos, importante fator de distorção à concorrência, na distribuição de renda. No caso europeu, em que os subsídios agrícolas representam a maior despesa no orçamento do bloco, os 25% de fazendeiros mais pobres recebem apenas 1,5% do total, enquanto os 20% de agricultores mais ricos recebem 80% do total. Ou seja, esse tipo de distorção da concorrência no bloco europeu tem um impacto não desprezível sobre a maior desigualdade de renda na Europa.

8. O efeito da liberalização das importações na pobreza

Conforme o estudo da OCDE e do Banco Mundial (2017), é comum no comércio internacional a imposição de tarifas de importação elevadas nos alimentos, o que compromete a competição nesses mercados, que, como vimos na seção anterior, têm grande impacto sobre a distribuição de renda. Ademais, são frequentes as políticas de preços mínimos a produtos agrícolas, o que também distorce a concorrência no mercado de alimentos. Em ambos os casos, a justificativa teria um “cunho social”, pois se trata de “mecanismos para aumentar as rendas dos produtores rurais”, supostamente agentes econômicos com menor renda.

No entanto, tais mecanismos frequentemente acabam por prejudicar os pobres. A literatura (Christiaensen e Demery, 2007; Wodon *et al.*, 2008; Wodon e Zaman, 2010) indica que aquelas políticas seriam mais regressivas do que progressivas

porque tais intervenções claramente também têm o efeito de aumentar os preços dos alimentos para os consumidores, e muitas análises empíricas sugerem que os pobres são consumidores líquidos de alimentos, incluídos os importados, não produtores líquidos de alimento. (OCDE e Banco Mundial, 2017, tradução nossa)

Nesse sentido, “seriam os grandes fazendeiros, não os pequenos, que realmente ganhariam mais em função do incremento dos preços dos alimentos”.

Argent e Begazo (2015), citados no estudo, mostram que, para o Quênia

permitir uma queda nos preços do açúcar de 20% por meio do relaxamento das barreiras do comércio, as quais protegem a indústria de açúcar doméstica da competição, levaria a ganhos de bem-estar para todas as faixas de renda e a uma queda de 1,5% na pobreza, com os ganhos proporcionais dos 10% mais pobres 4,4 vezes maiores do que para os 10% mais ricos. Similarmente, reduzir os preços do milho em 20% por meio da limitação das intervenções do governo que distorcem os preços, tais como a aquisição de estoques de milho, teria aproximadamente o mesmo efeito de um incremento na renda real de 1,2% em média, com os ganhos dos 10% mais pobres 7,4 vezes maiores do que os 10% mais ricos. (Argent e Begazo, 2015, tradução nossa)

Restrições quantitativas ou simplesmente proibições nas importações são usuais no comércio internacional, o que gera mais distorções que tarifas equivalentes, pois nestas últimas há pelo menos algum espaço para a competição externa disciplinar os agentes domésticos. Treichel *et al.* (2012, tradução nossa) estimam que “a remoção da proibição de importações de 24 produtos na Nigéria, [...] substituindo-os por tarifas equivalentes, poderia tirar mais de 4 milhões de nigerianos da pobreza”.

Na Indonésia, a proibição de importação de arroz, política alegadamente destinada a incrementar as rendas dos fazendeiros mais pobres, apenas beneficiou os fazendeiros mais ricos e aumentou a pobreza no país (Warr, 2005 *apud* OCDE e Banco Mundial, 2017). Anderson e Muller (2013) ressaltam, no entanto, que muito da potencialidade da liberalização do comércio agrícola para redução da pobreza pode ser perdido em função do poder de monopólio/oligopólio na aquisição de

produtos de exportações de países mais pobres pelos distribuidores e varejistas, que “capturam a maior parte do valor adicionado total”, questão tratada na seção anterior.

Esse impedimento à concorrência decorrente de restrições à importação mostra-se especialmente importante para o debate no Brasil, tendo em vista que nosso país é um dos mais fechados do mundo (Bacha, 2022).⁹ Ainda assim, nos últimos anos verificou-se certo crescimento no volume do comércio internacional em relação ao PIB nacional.

9. Cartéis e pobreza

“Pessoas do mesmo setor que se encontram dificilmente o fazem para se congratular e divertir, e a conversa acaba em conspiração contra o público, ou em algum acordo para subir preços.”

Adam Smith, em *A riqueza das nações*

O dano imposto por cartéis aos pobres é especialmente ressaltado por OCDE e Banco Mundial (2017), quando se afirma que os “bens e serviços que são importantes para os pobres parecem ser particularmente suscetíveis ao comportamento colusivo das firmas”. Os autores do estudo levantam uma hipótese: o fato de que os pobres consomem mais determinado produto ou serviço incrementa a capacidade de os fornecedores exercerem colusão porque os mais pobres tendem a adquirir bens mais inelásticos, fator que predispõe ao cartel, além de terem menor poder de mercado na compra dos produtos. Segundo o mesmo estudo, o incremento de preço médio de cartéis em geral seria entre 16% e 49%.

O mesmo estudo (OCDE e Banco Mundial, 2017) estimou que, na África do Sul, o desmantelamento de cartéis em quatro setores (trigo, milho, aves e farmacêuticos)

9 Conforme Edmar Bacha (2015), “o Brasil, em 2018 a oitava maior economia do mundo, era apenas o 25º maior exportador. O PIB do Brasil representava 3% do PIB mundial, mas suas exportações alcançaram apenas 1,1% das exportações mundiais. Um gigantinho em termos de PIB, o Brasil é um anão em termos de exportações. O que se vê do lado das exportações se confirma do lado das importações. Em 2018, a participação das importações no PIB do Brasil foi de apenas 11,6%. Esse é o menor valor entre os 164 países considerados pelo Banco Mundial”.

gerou ganhos para os 40% mais pobres de três a quatro vezes maiores do que para os 40% mais ricos e implicou redução de 0,4 ponto percentual na pobreza no país.

Além disso, é ressaltado o impacto dos cartéis em licitações públicas, o *bid rigging*. Já que vários serviços governamentais como saúde e educação são providos pelos governos, em geral com maior foco nos mais pobres, a redução dos sobrepreços gerados por cartéis em licitações deve abrir maior espaço para um atendimento melhor e mais abrangente para esse público (OCDE e Banco Mundial, 2017).

Como destacado por Anderson e Muller:

a evidência indica que, quando presente, o cartel em licitação pode incrementar os preços pagos pelos governos por bens e serviços entre 20% e 30% e erodir por um fator de 25% os resultados que poderiam ser alcançados por meio de um dado desembolso de fundos públicos. (Anderson e Muller, 2013, tradução nossa)

Os autores dão como exemplo a aquisição de medicamentos que tiveram preços aumentados entre 34% e 44% em vários países por cartéis em licitações. A falta de concorrência teria sido facilitada por “regras desnecessariamente restritivas na seleção dos licitantes” (Anderson e Muller, 2013, tradução nossa). Anderson e Mueller (2013) citam vários casos de redução de preços e custos em licitações em países diversos como Bangladesh e Estados Unidos, em função da introdução de mecanismos de prevenção aos cartéis em licitação. No país norte-americano, por exemplo, estimou-se queda de 23,1% nos preços pagos pelo Departamento de Defesa em função do combate aos cartéis nessa área. Na Guatemala, o custo de aquisição de medicamentos por mecanismos mais transparentes seria poupado em 43%, além da eliminação de especificações que favoreciam um licitante específico (este um caso de “direcionamento” que pode ou não ser complementar a um cartel).

Connor e Helmers (2007) e Connors e Bolotova (2006), citados por Anderson e Muller (2013), agregam algumas informações importantes sobre os cartéis. Em primeiro lugar, em países em desenvolvimento, os importadores teriam um preço excedente mediano de cerca de 29%, entre 1990 e 2005. Em segundo lugar, a grande maioria dos cartéis em países em desenvolvimento (30 de 34) estão concentrados em insumos industriais. Por último, os cartéis internacionais gerariam mais prejuízos que os cartéis domésticos, com sobrepreços de 14,35 pontos percentuais.

10. Impactos das reformas pró-competição no mercado de trabalho

O estudo da OCDE e do Banco Mundial (2017) descreve os impactos das reformas pró-mercado no nível de emprego e salários. Griffith, Harrison e Macartney (2007) mostram que, para países da OCDE, a competição reduz o desemprego e aumenta os salários reais, a depender das instituições do mercado de trabalho.

Feldman (2012) mostra que um desvio-padrão a mais no grau de restrição da regulação no mercado de produto é associado com um aumento na taxa de desemprego de um ponto percentual. Esse efeito é mais forte para mulheres (1,2%) e jovens (1,7%), grupos com rendas, em média, menores do que a média da população.

Causa, de Serres e Ruiz (2015) mostram que, para países da OCDE, uma regulação do mercado de produto mais pró-competitiva aumenta a renda disponível com ganhos maiores alocados aos mais pobres.

Há, no entanto, resultados contrários a esses. Segundo Braconier e Ruiz-Valenzuela (2014), a desregulamentação dos mercados de produto e trabalho aumenta as desigualdades salariais em países da OCDE.

11. Poder de mercado e distribuição de riqueza

A desigual distribuição de riqueza está no centro do influente livro de Piketty (2013), mencionado ao início deste artigo, para definir a continuidade e o aprofundamento da desigualdade de renda em várias nações. O autor argumenta que em uma economia capitalista a taxa de retorno do capital tende a ser maior que a taxa de crescimento da economia, o que faz a riqueza acumulada no passado crescer mais rapidamente do que o produto e os salários. Como grande parte do capital está concentrado nos 10% mais ricos na grande parte das nações, o resultado é uma desigualdade crescente de renda. Em síntese, a grande concentração de riqueza do passado garantiria, em uma economia capitalista, que a renda e, naturalmente, a própria riqueza sejam cada vez mais concentradas. Isso seria para o autor a contradição central do sistema capitalista.

Nesta seção, não trataremos da análise de Piketty, mas das evidências de outros autores sobre essa relação de distribuição de riqueza e renda desiguais, mediadas pela existência do poder de mercado.

Comanor e Smiley (1975) foram os primeiros a realizar um exercício empírico do poder de monopólio sobre a distribuição da riqueza. Acharam que as classes de maior riqueza (0,27% das famílias) em 1962 nos Estados Unidos (mais de US\$ 500 mil) controlavam 18,5% da riqueza total. Sem monopólio, essa proporção cairia de 3% a 10% do total da riqueza, uma grande redistribuição para o resto das famílias.

Um conjunto maior de 2,4% das famílias tinha riquezas acima de US\$ 100 mil, o que representava 40% da riqueza total do país. Sem monopólio, esse percentual de 40% cairia para entre 16,6% e 27,5%, o que corresponde a um incremento expressivo para o resto das famílias. Os autores apontam que 93,3% das famílias de menor riqueza ficariam melhores do que antes com redistribuição proveniente dos mais ricos.

Ennis e Kim (2017) avaliam o impacto do aumento de preços derivado de incremento de poder de mercado sobre a distribuição de riqueza. Os autores demonstram que o poder de mercado faz a proporção da riqueza dos 10% mais ricos da população em relação ao resto crescer entre 10% e 24% e aumentar a desigualdade da distribuição de riqueza.

Dierx *et al.* (2017) distinguem entre dois tipos de famílias: os que não têm restrição de liquidez, de alta qualificação, que, além de receber remunerações do trabalho ou benefícios, detêm capital e investem no mercado financeiro (mais ricos); e os que têm restrições de liquidez (mais pobres), de baixa qualificação e que não possuem capital. Os autores mostram que a política de concorrência em fusões e car-téis permite às famílias com restrição de liquidez ampliar seu consumo em 0,92%, quatro vezes mais do que as famílias sem restrição de liquidez, que conseguem um incremento de consumo de apenas 0,23%.

12. Efeitos das leis de concorrência sobre pobreza e distribuição de renda

Bütthe e Cheng (2017) argumentam que, em estudos de casos sobre várias indústrias, a mera ameaça de intervenções antitruste fez os incumbentes refrearem condutas anticompetitivas contra entrantes que se baseavam em inovação. Ademais, os próprios incumbentes passaram a investir mais em inovação em resposta à atividade inventiva dos entrantes. Os autores encontram “um efeito forte, positivo

e significativa das leis de concorrência sobre a inovação em várias nações, medida pelos pedidos de patentes” (Büthe e Cheng, 2017, tradução nossa). Citam ainda o artigo de Marinova, McAleer e Slottje (2005), os quais constataram que níveis maiores de ações civis antitruste do Departamento de Justiça norte-americano levaram a mais pedidos de patentes no país.

Decker *et al.* (2022) observaram que o *enforcement* da lei de concorrência no Reino Unido gerou impactos diferenciados conforme a classe de renda. Foram estimadas poupanças dos consumidores de baixa renda de 2,5% contra 2,1% para os consumidores de renda média e 1,8% para os consumidores de mais alta renda, o que indica redução da desigualdade pelo *enforcement* da lei de concorrência.

Zac (2022) explora uma linha alternativa comparando os países que seguiriam uma abordagem que, para o autor, seria mais *laissez-faire* no antitruste na linha americana e aqueles que adotariam uma linha de intervenção mais forte como a da União Europeia. A ideia seria avaliar a similaridade da linguagem utilizada nas leis de concorrência de cada país com cada um desses “dois paradigmas”. O autor mostra que maior desigualdade econômica nos países estaria associada à adoção de um paradigma mais americano de *laissez-faire*, o que indicaria que leis de concorrência mais rigorosas ajudariam nesse objetivo. Autor *et al.* (2020), no entanto, não acreditam que essa seja a principal explicação, já que, tanto nos Estados Unidos como na Europa, os setores a se concentrar estão se tornando mais produtivos e inovadores.

Ezrachi, Zac e Decker (2023) exploraram a relação entre dois índices de concorrência contra três medidas de desigualdade de renda, o coeficiente de Gini antes e depois de impostos e transferências e o índice de desigualdade de renda estimada das famílias. Os autores concluem:

enquanto a relação entre os índices das leis de concorrência e a desigualdade de renda é consistentemente negativa na maioria das especificações econométricas, não é estatisticamente significativa em todos os casos, ou seja, o efeito não ficaria devidamente caracterizado. (Ezrachi, Zac e Decker, 2023, tradução nossa)

Os autores também avaliam a relação do índice de política de concorrência (CPI, na sigla em inglês para *Competition Policy Index*)¹⁰ com a participação do traba-

10 Compilado por Buccrossi (2013), mede a “qualidade” da política de concorrência, incluídos a efetividade do *enforcement*, infringências da lei e controle de fusões.

lho na renda como medida de desigualdade de renda. Segundo eles, países com CPI estagnado, como Itália, Japão, Alemanha, Estados Unidos, Canadá e Suécia – estes dois últimos com CPI ligeiramente decrescente –, apresentaram tendência de queda na participação do trabalho na renda. Por outro lado, países com aumento do CPI, como Holanda, Reino Unido, Hungria e República Tcheca, apresentaram aumento na participação do trabalho na renda, o que melhora a distribuição de renda.

13. Discriminações, distribuição de renda e mercado

Atribui-se parte dos problemas de distribuição de renda à existência de discriminações de qualquer tipo: por cor da pele, gênero, religião, dentre outros. O raciocínio é que empresários, preconceituosos ou não, contratariam o indivíduo com a característica que gera a discriminação ou o fazem com salários e posições inferiores em relação a outros indivíduos. Os preconceituosos podem também não adquirir produtos de empresários com alguma característica discriminada. Esses comportamentos preconceituosos contribuiriam para o aumento da incidência de pobreza nos grupos discriminados e/ou para a ampliação da desigualdade entre os que sofrem e os que não sofrem discriminação.

Friedman (1985) argumenta que a via da discriminação para o aumento da pobreza e da desigualdade de renda tende a ser reduzida na presença de concorrência: “Os preservadores da discriminação em qualquer sociedade são as áreas de características mais monopolísticas, enquanto a discriminação contra grupos em termos de cor ou religião é menor nas áreas onde existe maior liberdade da competição”. O autor destaca que essa proposição seria curiosamente oposta ao que seriam as posições frequentes de grupos discriminados de “atribuírem ao capitalismo a responsabilidade pelas restrições que sofrem – em vez de reconhecerem que o mercado livre tem sido o fator mais importante na redução dessas restrições” (Friedman, 1985).

O argumento do economista sobre a relação positiva entre competição e redução das discriminações é bem simples:

há no mercado livre um incentivo econômico para se separar a eficiência econômica de um indivíduo de qualquer outra característica que possua. Um homem de negócios, ou um empresário, que expresse em sua atividade determinadas

preferências não relacionadas com a eficiência produtiva (os preconceituosos por exemplo), acabará por ficar em posição de desvantagem com relação aos outros indivíduos que não ajam dessa maneira (os não preconceituosos por exemplo). Está, na realidade, impondo a si próprio um preço mais alto – o que não fazem os outros que não apresentam as preferências em questão. Por isso, num mercado livre, acabará por ser eliminado. (Friedman, 1985)

Nesse contexto, de acordo com Friedman (1985) seria como acreditar

que a pessoa que fez discriminação com base em raça, religião ou cor, ou em qualquer outra circunstância, não tem prejuízo com essa atitude, e está simplesmente impondo prejuízos aos outros. [...] O homem que recusa comprar mercadorias de um negro ou trabalhar a seu lado, por exemplo, está, com isso, limitando sua área de escolha. Ele terá em geral que pagar um preço mais alto pelo que comprar ou receber um salário menor por seu trabalho.

Esse argumento foi mais bem trabalhado em conhecido livro de Becker (1971, tradução nossa) sobre o tema em que mostra que “indústrias competitivas discriminam menos, em média, que as monopolistas; além disso, contrata-se mais mão de obra dos grupos discriminados nas primeiras do que nas segundas”.¹¹

14. Justiça social e concorrência

Quando se fala em concorrência em seus méritos, é usual que se conteste a própria existência de um mérito. Afinal, muitas vezes a competição ocorre com base em condições iniciais muito díspares entre os agentes econômicos. Há muito espaço para a sorte no mundo: onde se nasce, a ocorrência de eventos aleatórios durante a vida e a distribuição de dotações de talentos entre as pessoas são fatos que têm pouca (ou nenhuma) relação com o mérito individual.

Sandel (2020), por exemplo, destaca que as próprias democracias liberais estariam em risco por ter como um dos seus pilares básicos essa ideia do mérito, que conteria uma perversa, ingênua e míope visão da sociedade.

Em síntese, nessa visão, a concorrência, um conceito fortemente baseado no mérito, não poderia combinar de forma alguma com o “princípio mais nobre” de

11 Zingales (2015), mais recentemente, também mostra o valor da competição para se reduzir a discriminação contra negros e mulheres no mercado de trabalho.

“justiça social”. A conclusão é que a concorrência não pode ter méritos por construção, já que a capacidade para competir não se basearia no mérito. A desigualdade de renda e de riqueza gerada pela concorrência, portanto, não deveria ser considerada boa ou justa ou qualquer adjetivo positivo por essa visão.

Curiosamente, um dos maiores expoentes defensores de uma economia (e sociedade) mais liberal, Friedrich Hayek (1944), também não acredita que haja apenas mérito nos resultados econômicos dos indivíduos, apesar de acreditar que haja espaço tanto para a sorte quanto para o mérito. Mas o principal de sua análise não é se é ou não justo o resultado da distribuição de renda e riqueza que deriva do processo concorrencial, mas, sim, o que acontece com a satisfação das pessoas nessa passagem:

é significativo que uma das objeções mais comuns à concorrência é que ela é “cega”. [...] na concorrência a boa sorte é frequentemente tão importante quanto as habilidades e a capacidade de previsão na determinação do destino das pessoas. A escolha aberta para nós é entre um sistema no qual a vontade de algumas poucas pessoas (no socialismo) é que decide quem conseguirá o quê, e um outro (na sociedade de mercado) no qual os retornos das pessoas dependem pelo menos em parte da capacidade empreendedora e parte de circunstâncias imprevisíveis.

[...]

Embora sob competição a probabilidade de que um homem que comece pobre consiga grande riqueza seja bem menor em relação àquele homem que teve herança, o sistema competitivo é o único em que o primeiro depende tão somente de si próprio, não dos favores dos poderosos, e em que ninguém pode colocar obstáculos para que ele alcance seus objetivos. Tão somente por termos esquecido os efeitos dessa falta de liberdade, costumamos não prestar atenção ao fato evidente de que em qualquer sentido um trabalhador com baixa qualificação nos EUA tem mais liberdade para fazer sua vida do que muitos pequenos empresários na Alemanha (oriental) ou do que um mais bem remunerado engenheiro ou gestor na Rússia [...] A desigualdade, sem dúvida alguma, é mais suportável e afeta bem menos a dignidade das pessoas, se for determinada por forças impessoais (como a da concorrência de mercado) do que quando isso acontece por desenho da política do governo (como nas economias socialistas). (Hayek, 1944, tradução nossa)

Em síntese, faz muita diferença num regime competitivo a simples possibilidade de buscarmos, por meio do esforço e (portanto) do mérito, uma melhora de nossas vidas sem pedir favores especiais a ninguém, muito menos ao governo. É nesse sentido que, mesmo reconhecendo um papel que pode ser decisivo para a sorte, a “cegueira” da competição de mercado em relação aos fatores da sorte continua sendo superior, da perspectiva da satisfação das pessoas, à planificação excessiva da economia por algum ungido superior. Assim, a crítica à concorrência dificilmente pode ser sustentada em um discurso de justiça social.

15. Justiça social e política de concorrência

Uma reflexão que tem sido feita é: se a concorrência é importante para a redistribuição de renda, por que não ampliar os objetivos das leis de concorrência de modo a se incluir de forma mais direta o critério de justiça social? Essa é a proposta de Lianos (2018), o qual mostra algumas iniciativas nessa linha em alguns países como África do Sul e Indonésia.

Ezrachi, Zac e Decker (2023, tradução nossa) também apontam que mesmo

as leis de concorrência da União Europeia fazem referência a valores de justiça, miram condições de preços e condições de comércio injustas, e podem ser aplicadas e desenvolvidas com visão para uma política com preocupações mais amplas no âmbito social e de proteção ao consumidor.

O problema de se incluir expressamente o objetivo de desigualdade de renda na lei de concorrência está relacionado ao ponto usualmente trazido na literatura de Law and Economics (L&E) de que a redistribuição de renda é mais eficiente se realizada pelo sistema tributário (princípio da equidade) e de gastos (um canal ainda melhor do que a taxaço) do que pelas regras legais relativas a políticas específicas, como é o caso das leis de concorrência. Nesse último caso, o grau de distorção trazido nas decisões dos agentes acaba sendo elevado demais quando há o objetivo de redistribuição de renda, seja para que grupo for.

Nesse sentido, os autores de L&E usualmente indicam que o propósito fundamental das regras legais relativas a políticas específicas deveria ser guiado pelo critério da eficiência, não pela redistribuição de renda. Polinsky (2018) resume esse ponto nos seguintes termos:

[...] várias razões são sugeridas neste capítulo para explicar por que a escolha de regras legais deveria ser baseada primariamente em considerações de eficiência. Em algumas circunstâncias – disputas contratuais – as regras legais frequentemente terão pouco ou nenhum efeito na distribuição de renda.¹² Em situações em que o sistema legal pode gerar consequências distributivas – disputas entre estranhos que nada contrataram entre si como em acidentes na rua – as regras legais ainda deveriam ser baseadas em considerações de eficiência dado que [as regras distributivas] são mais custosas que impostos e transferências como meios de redistribuição de renda e ainda menos precisas.¹³ (Polinsky, 2018, tradução nossa)

Acreditamos que essa diretriz geral continua valendo para políticas de concorrência, que, portanto, deveriam se manter focadas no objetivo da eficiência. Ainda sobre esse ponto, quanto mais objetivos uma política pública tem, mais difícil é sua implementação, pois começa a surgir uma infinidade de *trade-offs* entre os objetivos a serem resolvidos caso a caso. A política pública torna-se confusa e sem foco. A segurança jurídica fica prejudicada e aumenta-se o custo de se fazerem negócios no país, o que reduz o crescimento e, portanto, compromete o combate à pobreza.

Ezrachi, Zac e Decker (2023) sugerem que, opcionalmente, se faça um *mix* de algumas políticas para se incorporar o tema “pobreza” na pauta das agências de concorrência. Em primeiro lugar, estas últimas podem passar a priorizar casos com maior impacto na desigualdade de renda. Segundo, além de multas às empresas infratoras da concorrência, caberia permitir-se o uso de compensações monetárias dos infratores para os grupos vulneráveis atingidos. Dado que as vítimas que estejam em grupos socialmente mais vulneráveis têm mais dificuldade de acesso ao Judiciário, esse tipo de política seria particularmente interessante. Mais do que isso, os autores propõem, em terceiro lugar, que a agência de concorrência ofereça suporte aos grupos socialmente mais vulneráveis para recuperação de danos na Justiça.

A despeito da discussão sobre se devemos buscar mecanismos dentro das leis e normas de concorrência para efetivarmos a redução da desigualdade, o que é

12 Especialmente porque os agentes contratantes ajustam a distribuição dos ganhos relacionados ao contrato e seus riscos, já incorporando o desenho redistributivo pretendido nas regras da lei.

13 Impactam apenas os estranhos envolvidos e não o público-alvo da redistribuição, que são os pobres em geral.

evidente, conforme a literatura indicada neste artigo, a busca pela eficiência econômica com o processo competitivo por si só tem grande potencial de reduzir a pobreza e a desigualdade, ao proteger os consumidores e produtores de menor capacidade econômica da atuação de monopólios.

16. Conclusões

“Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro e do padeiro que esperamos nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelos próprios interesses. Apelamos não à sua humanidade, mas ao seu amor-próprio, e nunca falamos a eles das nossas próprias necessidades, mas das vantagens que eles podem obter.”

Adam Smith, em *A riqueza das nações*

Seres humanos desejam proteção. É um desejo ancestral que remonta ao mundo dos coletores-caçadores, os quais despendiam grande parte de sua vida protegendo a si mesmos e a seus familiares. O medo perene da morte era um sentimento que incomodava, mas ao mesmo tempo garantia os cuidados requeridos para se acordar vivo no dia seguinte.

O homem moderno, com as conquistas da tecnologia, superou boa parte daquela ansiedade constante da vida dos antigos. Mas há novas fontes de desconforto na sociedade. A concorrência é uma delas quando se é um dos concorrentes. Nada mais natural, portanto, que a luta pela sobrevivência se torne a busca de todos os meios para se evitar a concorrência a seu próprio negócio. O objetivo é evitar aqueles sentimentos que nos fazem lembrar o próprio medo da morte que tanto afligiu a humanidade durante boa parte da história do *Homo sapiens*.

Há formas positivas de fazê-lo, como por meio da inovação e da chamada “destruição criativa”. O concorrente busca afastar a concorrência sendo o melhor. Essa forma de se livrar do incômodo da concorrência está no núcleo da ideia principal de Schumpeter sobre o valor da competição para toda a coletividade. Buscar ser mais produtivo e/ou ter um produto/serviço melhor tornam toda a sociedade menos pobre. Num prazo maior, provavelmente também menos desigual.

Aqui o eventual sentimento de injustiça, que muitas vezes acompanha a maior desigualdade, é mitigado sobremaneira. Os resultados que vêm com a competição em seus méritos e seus efeitos disruptivos nas inovações transbordam em boa parte para toda a sociedade. Nesse contexto, o que restar de sentimentos negativos torna-se apenas pura inveja.

Mas há também formas negativas de se evitar a concorrência. Um exemplo é o desenvolvimento de estruturas típicas de capitalismo *crony* (capitalismo de compadrio), em que agentes econômicos bem conectados ao Estado buscam formas de se proteger. Predatória, disfuncional, selvagem, antissocial, destruidora de empregos são vários adjetivos à concorrência utilizados para desmoralizar a ideia de que o livre mercado seria a forma mais adequada de se prover um bem ou serviço.

Há indícios de formas artificiais de se evitar a concorrência, em comportamento típico do capitalismo de compadres, em diferentes setores da economia brasileira. Isso se dá tanto na proteção à concorrência no mercado de trabalho, como a profissão médica,¹⁴ quanto na oferta de serviços essenciais à população, como o transporte rodoviário de passageiros,¹⁵ além da proteção contra a concorrência internacional, ou seja, a restrição a importações, descrita em seções anteriores deste artigo.

O espírito mercantilista do mundo antigo recepcionava com bastante frequência esse tipo de abordagem. Adam Smith, no entanto, quebrou o encanto do monopólio. A genialidade da ideia da “mão invisível” desnudou a constatação hoje quase consensual de que consumidores à mercê de escolhas limitadas, ainda mais com um único fornecedor monopolista, ficam piores do que quando têm várias opções à disposição.

14 A quantidade de médicos (por 1 mil habitantes) no Brasil é proporcionalmente muito menor que na Argentina, no Uruguai e na média dos países da OCDE, de modo que para alcançar essa média deveria haver 30% mais médicos no Brasil do que o total registrado em 2023 (World Bank, 2024; Scheffer *et al.*, 2023). No entanto, desde 2018, após pressão de associações de classe dos médicos, o governo brasileiro impede a oferta de novas vagas de medicina, inicialmente por meio de portaria do Ministério da Educação (MEC) que vetava qualquer novo pleito de vaga (Portaria MEC nº 523/2018) e mais recentemente com a imposição de longo processo burocrático para obtenção da autorização (Brasil Escola, 2022), o que leva cerca de 65 mil brasileiros a buscarem o ensino de medicina fora do país, com perda estimada em R\$ 6 bilhões por ano de faturamento interno (Gil, 2024).

15 A respeito do transporte rodoviário interestadual de passageiros (Trip), ver: Costa (2020) e Mattos e Soares (2024), bem como o artigo de Thiago Caldeira e Felipe Freire da Costa a seguir.

E enquanto todos somos consumidores, quantitativos bem menores de pessoas são ofertantes de produtos ou serviços. Retirar opções dos muitos primeiros implicará redistribuição de renda para os segundos, que estão em menor quantidade. O monopólio é indubitavelmente concentrador de renda e aprofunda a pobreza.

Mas a insistência na restrição à concorrência é uma conduta resistente. Na Alemanha do pós-guerra, o então ministro das finanças alemão, Ludwig Erhard (1958), contou as dificuldades que teve para ampliar o espaço de concorrência no país naquele momento, destacando sua importância como instrumento para a recuperação econômica: “A competição é o meio mais promissor para alcançar e assegurar prosperidade. A competição torna as pessoas capazes, enquanto consumidores, de obter progresso econômico” (Erhard, 1958, tradução nossa).

O mesmo autor também aponta a plena convergência entre a concorrência e a agenda social de qualquer governo:

Uma política econômica pode se chamar de “social” apenas se permitir que o consumidor se beneficie do progresso econômico, dos resultados do aumento do esforço e da produtividade. E a melhor forma de alcançar esse objetivo numa ordem social livre é por meio da concorrência: esse é o pilar central do sistema. (Erhard, 1958, tradução nossa)

São várias as formas de se buscar a inibição da concorrência por meio do Estado. Então, o próprio Estado deve, por meio de agências de concorrência ou outros órgãos de governo,¹⁶ implementar uma autocontenção e desenvolver ações da chamada “advocacia da concorrência”. A OCDE tem um *toolkit* específico para identificar problemas de concorrência gerados pelo próprio Estado.¹⁷

Pode parecer muitas vezes um trabalho de Sísifo, dado que os Estados em geral são constantemente pressionados por várias portas para reduzir o “desconforto individual” da concorrência. Até hoje nada se inventou em economia que transformasse de forma tão eficiente esse desconforto em bem-estar social. Vale a pena o esforço para quem realmente deseja trabalhar sério para diminuir a desigualdade de renda.

16 A Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), do Ministério da Fazenda, é o órgão que a Lei nº 12.589/2011 definiu como responsável pela advocacia da concorrência no Brasil. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), no entanto, cada vez mais tem atuação nesse tipo de ação.

17 Trata-se do *Competition Assessment Toolkit*, que foi adaptado pelo Ministério da Fazenda do Brasil.

Referências

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty**. New York: Crown Business, 2012.

ASLUND, Anders. **Russia's crony capitalism: the path from market economy to kleptocracy**. Yale: Yale University Press, 2019.

AGHION, Philippe *et al.* Innovation and top income inequality. **The Review of Economic Studies**, v. 86, n. 1, p. 1-45, 2019.

AGHION, Philippe; CHERIF, Reda; HASANOV, Fuad. **Competition, innovation, and inclusive growth**. Washington, DC: International Monetary Fund, 2021. (Working Papers WP/21/80.)

AGHION, Philippe; GRIFFITH, Rachel. **Competition and growth: reconciling theory and evidence**. Cambridge: MIT Press, 2005.

AGHION, Philippe *et al.* Innovation and top income inequality. **Innovation and Top Income Inequality**. Cambridge: NBER, 2015. (NBER Working Paper Series, n° ERSD-2013-02.)

ANDERSON, Robert D.; MULLER, Anna Caroline. **Competition policy and poverty reduction: a holistic approach**. Geneva: WTO, 2013. (WTO Staff Working Paper.) Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/80077/1/736740295.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2024.

ARGENT, Jonathan; BEGAZO, Tania. **Competition in Kenyan markets and its impact on income and poverty: a case study on sugar and maize**. Washington, DC: World Bank, 2015. (Policy Research Working Paper n° 7.179.)

AUTOR, David *et al.* The fall of the labor share and the rise of superstar firms. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 135, n. 2, p. 645-709, 2020.

AZEVEDO, Laís Fernanda de; FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MISSIO, Fabricio J. Distribuição de renda e regime de crescimento econômico no Brasil: avaliação e propostas. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 42, p. 25-47, 2022.

BACHA, Edmar. Fechamento ao comércio e estagnação: por que o Brasil insiste?. In: MENDES, Marcos (org.). **Para não esquecer**: políticas públicas que empobreceram o Brasil. Rio de Janeiro: Autografia, 2022.

BARRETO, Flávio Ataliba Flexa Daltro. **Crescimento econômico, pobreza e desigualdade de renda**: o que sabemos sobre eles?. Fortaleza: Laboratório de Estudos da Pobreza/CAEN/UFC, 2005.

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de. **Os determinantes da desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 1995. (Texto para Discussão Ipea nº 377.)

BECKER, Gary S. **The economics of discrimination**. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1971.

BRACONIER, Henrik; RUIZ-VALENZUELA, Jenifer. **Gross earning inequalities in OECD countries and major non-member economies**: determinants and future scenarios. Paris: OECD Publishing, 2014. (OECD Economics Department Working Paper nº 1.139.)

BRASIL ESCOLA. **Após pressão de entidades, MEC cancela portaria que possibilitava novas vagas em Medicina**. 2022. Disponível em: <https://vestibular.brasilecola.uol.com.br/noticias/apos-pressao-de-entidades-mec-cancela-portaria-que-possibilitava-novas-vagas-em-medicina/352679.html>. Acesso em: 13 nov. 2024.

BUCCIROSSI, Paolo *et al.* Competition policy and productivity growth: an empirical assessment. **Review of Economics and Statistics**, v. 95, n. 4, p. 1324-1336, 2013.

BÜTHE, Tim; CHENG, Cindy. The effect of competition law on innovation: a cross-national statistical analysis. In: OECD – Organization for Economic Cooperation and Development; WORLD BANK GROUP. **A step ahead: competition policy for shared prosperity and inclusive growth**. Washington, DC: The World Bank, 2017. p. 187-224. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/a-step-ahead-competition-policy-for-shared-prosperity-and-inclusive-growth_978-1-4648-0945-3. Acesso em: 13 nov. 2024.

CACCIATORE, Matteo; DUVAL, Romain; FIORI, Giuseppe. **Short-term gain or pain?: A DSGE model-based analysis of the short-term effects of structural reforms in labour and product markets**. Paris: OECD Publishing, 2012. (OECD Economics Department Working Paper n° 948.)

CALDEIRA, Jorge. **História da riqueza no Brasil**. São Paulo: Estação Brasil, 2017.

CAUSA, Orsetta; De SERRES, Alain; RUIZ, Nicolas. Can pro-growth policies lift all boats? An analysis based on household disposable income. **OECD Journal: Economic Studies**, v. 2015, p. 227-268, 2015.

CHRISTIAENSEN, Luc J.; DEMERY, Lionel; KHL, Jesper. **The role of agriculture in poverty reduction: an empirical perspective**. Washington, DC: World Bank Publications, 2007.

COMANOR, William S.; SMILEY, Robert H. Monopoly and the distribution of wealth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 89, n. 2, p. 177-194, maio 1975. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1884423>. Acesso em: 13 nov. 2024.

CONNOR, John M.; BOLOTOVA, Yuliya. Cartel overcharges: survey and meta-analysis. **International Journal of Industrial Organization**, v. 24, n. 6, p. 1109-1137, 2006.

CONNOR, John M.; HELMERS, C. Gustav. **Statistics on modern private international cartels, 1990-2005**. Washington, DC: The American Antitrust Institute, 2007. (AAI Working Paper nº 07-01.) Disponível em: https://www.antitrustinstitute.org/wp-content/uploads/2018/08/567_020920070047.pdf. Acesso em: 13 nov. 2024.

COSTA, Felipe Freire da. A cegueira coletiva e seus riscos ao sucesso da abertura de mercado de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros. **Agência Infra**, 3 nov. 2020. Disponível em: <https://agenciainfra.com/blog/infradebate-a-cegueira-coletiva-e-seus-riscos-ao-sucesso-da-abertura-de-mercado-de-transporte-rodoviario-coletivo-interestadual-de-passageiros/>. Acesso em: 25 set. 2024.

DEB, Shubhdeep *et al.* Market power and wage inequality. **Econometrica**. v. 92, n. 3, p. 643-646, 2024.

DECKER, Christopher *et al.* Competition law enforcement and household inequality in the United Kingdom. **Journal of Competition Law & Economics**, v. 18, n. 4, p. 905-935, 2022.

DIERX, Adriaan *et al.* Distributional macroeconomic effects of the European Union competition policy: a general equilibrium analysis. In: OECD – Organization for Economic Cooperation and Development; WORLD BANK GROUP. **A step ahead: competition policy for shared prosperity and inclusive growth**. Washington, DC: The World Bank, 2017. p. 155-185.

DÖTTLING, Robin; GUTIERREZ GALLARDO, German; PHILIPPON, Thomas. **Is there an investment gap in advanced economies? If so, why?** New York: S&P Global Market Intelligence, 2017. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3002796>. Acesso em: 16 nov. 2024.

ENNIS, Sean F.; GONZAGA, Pedro; PIKE, Chris. The effects of market power on inequality. **CPI Antitrust Chronicle**, v. 1, p. 25-31, 2017.

ENNIS, Sean F.; KIM, Yunhee. Market power and wealth distribution. In: OECD – Organization for Economic Cooperation and Development; WORLD BANK GROUP. **A step ahead: competition policy for shared prosperity and inclusive growth**. Washington, DC: The World Bank, 2017.

ERHARD, L. **Prosperity through competition**. New York: Frederick A. Praeger, 1958. p. 133-153.

EZRACHI, Ariel; ZAC, Amit; DECKER, Christopher. The effects of competition law on inequality—an incidental by-product or a path for societal change? **Journal of Antitrust Enforcement**, v. 11, n. 1, p. 51-73, 2023.

FELDMANN, Horst. Product market regulation and labor market performance around the world. **Labour**, v. 26, n. 3, p. 369-391, 2012.

FODAY Sankoh. **Wikipédia: a enciclopédia livre**. 2024. Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Foday_Sankoh. Acesso em: 14 nov. 2024.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

GIL, Pedro. O impacto bilionário do Brasil com estudantes de medicina no exterior. **Veja**, 13 ago. 2024. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar-economico/o-impacto-bilionario-do-brasil-com-estudantes-de-medicina-no-externo>. Acesso em: 25 set. 2024.

GRIFFITH, Rachel; HARRISON, Rupert; MACARTNEY, Gareth. Product market reforms, labour market institutions and unemployment. **The Economic Journal**, v. 117, n. 519, p. C142-C166, 2007.

GUELLEC, Dominique; PAUNOV, Caroline. Digital innovation and the distribution of income. In: CORRADO, Carol et al. (orgs.). **Measuring and accounting for innovation in the 21st Century**. Chicago: University of Chicago Press, 2017.

HAYEK, F. **The road to serfdom**. Chicago: University of Chicago Press, 1944.

HOLCOMBE, Randall G. Thomas Piketty. **Capital in the twenty-first century**. Public Choice, 2014.

KAMIEN, Morton I.; SCHWARTZ, Nancy L. Market structure and innovation: a survey. **Journal of Economic Literature**, v. 13, n. 1, p. 1-37, 1975.

LANGONI, Carlos Geraldo. **Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil**. São Paulo: FGV, 1973.

LAW, Siong Hook *et al.* Can innovation improve income inequality? Evidence from panel data. **Economic Systems**, v. 44, n. 4, p. 100815, 2020.

LAZZARINI, Sergio G. **Capitalismo de laços**. Rio de Janeiro: Campus, 2010.

LAZZARINI, Sergio G.; MUSACCHIO, Aldo. **Reinventando o capitalismo de Estado**. São Paulo: Porfolio-Penguin, 2015.

LIANOS, Ioannis. Polycentric competition law. **Current Legal Problems**, v. 71, n. 1, p. 161-213, 2018. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3257296>. Acesso em: 14 nov. 2024.

MALIK, Saksham. Social justice as a goal of competition policy. **Kluwer Competition Law Blog**, 23 fev. 2024. Disponível em: <https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2024/02/23/social-justice-as-a-goal-of-competition-policy/>. Acesso em: 14 nov. 2024.

MARINOVA, Dora; McAleer, Michael; SLOTTJE, Daniel. Antitrust environment and innovation. **Scientometrics**, v. 64, n. 3, p. 301-11, 2005.

MATTOS, César; SOARES, Rafael. Restrições à entrada no mercado de transporte rodoviário internacional e interestadual de passageiros (TRIIP): inviabilizando a concorrência. **Revista Aslegis**, n. 64, p. 103-118, 2024.

MCCORRISTON, Steven; SHELDON, Ian M. Trade liberalization and rent distribution in vertically related markets. In: SWINNEN, Johan F. M. (ed.). **How the globalization of food systems and standards affects rural development and poverty**. Wallingford: CAB International, 2007.

MENEZES-FILHO, Naercio Aquino. A evolução da educação no Brasil e seu impacto no mercado de trabalho. **Instituto Futuro Brasil**, São Paulo, n. 43, p. 1-43, mar. 2001.

OECD - Organization for Economic Cooperation and Development; WORLD BANK GROUP. **A step ahead: competition policy for shared prosperity and inclusive growth**. Washington, DC: The World Bank, 2017. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/a-step-ahead-competition-policy-for-shared-prosperity-and-inclusive-growth_978-1-4648-0945-3. Acesso em: 13 nov. 2024.

PEI, Mixin. **China's crony capitalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

PETERSON, Everett B.; CONNOR, John M. A comparison of oligopoly welfare loss estimates for US food manufacturing. **American Journal of Agricultural Economics**, v. 77, n. 2, p. 300-308, 1995.

PIKETTY, Thomas. **Capital in the twenty-first century**. Cambridge: Harvard University Press, 2013.

POLINSKY, A. Mitchell. **An introduction to law and economics**. Frederick, MD: Aspen Publishing, 2018.

POSNER, Richard A. **Economic analysis of law**. Frederick, MD: Aspen Law & Business, 1998.

PRITCHETT, Lant. **Poverty reduction and economic growth**. Oxford: Oxford University, 2020.

SANDEL, Michael J. **A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum?** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

SCHEFFER, Mário *et al.* **Demografia médica no Brasil 2023**. São Paulo: FMUSP; AMB, 2023. 344 p.

SCHERER, Frederic M.; ROSS, David. **Industrial market structure and economic performance**. Boston: Houghton Mifflin, 1990.

SCHUMPETER, J. **Capitalism, socialism and democracy**. New York: Harper, 1942.

SEXTON, Richard J.; ZHANG, Mingxia. An assessment of the impact of food industry market power on US consumers. In: KAISER, Harry M.; SUZUKI, Nobuhiro (eds.). **New empirical industrial organization and the food system**. Lausanne: Peter Lang Publishing Group; GSE Research, p. 155-194, 2006.

TAYLOR, Jason E. The output effects of government sponsored cartels during the New Deal. **The Journal of Industrial Economics**, v. 50, n. 1, p. 1-10, 2002.

TAYLOR, Jason E. Cartel code attributes and cartel performance: an industry-level analysis of the national industrial recovery act. **The Journal of Law and Economics**, v. 50, n. 3, p. 597-624, 2007.

THATCHER, Margaret. **Thatcher's last stand against socialism**. Londres: [S.n.], 22 nov. 1990. Publicado por My Name is Whatever. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rv5t6rC6yvg>. Acesso em: 20 set. 2024.

TREICHEL, Volker *et al.* **Import bans in Nigeria increase poverty**. Washington, DC: World Bank, 2012. (Africa Trade Policy Note nº 28.)

VISCUSI, W. Kip *et al.* **Economics of regulation and antitrust**. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press, 1995.

WARR, Peter. Food policy and poverty in Indonesia: a general equilibrium analysis. **Australian Journal of Agricultural and Resource Economics**, v. 49, n. 4, p. 429-451, 2005.

WODON, Quentin T.; ZAMAN, Hassan. Higher food prices in sub-Saharan Africa: poverty impact and policy responses. **The World Bank Research Observer**, v. 25, n. 1, p. 157-176, 2010.

WODON, Quentin T. *et al.* **Potential impact of higher food prices on poverty: summary estimates for a dozen west and central African countries**. Washington, DC: World Bank, 2008. (World Bank Policy Research Working Paper, nº 4.745.)

WORLD BANK. Physicians (per 1,000 people). **World Bank Group**. Washington, DC: World Bank, 2024. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SH.MED.PHYS.ZS>. Acesso em: 12 nov. 2024.

WRIGHT, Robert E.; ZEILER, Thomas W. (ed.). **Guide to US economic policy**. Washington, DC: CQ Press, 2014.

ZAC, Amit. Competition law and economic inequality: a comparative analysis of the US model of law. **Journal of International Economic Law**, v. 25, n. 3, p. 484-500, 2022.

ZINGALES, Luigi. **Um capitalismo para o povo: reencontrando a chave da prosperidade americana**. São Paulo: BEI Comunicação, 2015.



OS EFEITOS DA LIVRE CONCORRÊNCIA NO TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS: DESIGUALDADE DE ACESSO AO SERVIÇO E RESTRICÇÕES REGULATÓRIAS

Thiago Caldeira¹

Felipe Freire da Costa²

- 1 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados na Área III - Direito Tributário e Tributação. Mestre em economia pela Universidade de Brasília (UnB) e doutor em economia pela Universidade Católica de Brasília.
- 2 Especialista em regulação de serviços de transportes terrestres. Mestre em engenharia de transportes pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppe/UFRJ).

1. Introdução

Entre fundamentos e objetivos fundamentais da República (arts. 1º e 3º da CF/1988), direitos fundamentais (art. 5º da CF/1988), direitos sociais (art. 6º da CF/1988), dever de segurança e princípios gerais da atividade econômica, o constituinte previu um amplo leque de princípios incidentes sobre a prestação dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros (Trip).³

Isso decorre, em grande medida, da relevância do transporte de passageiros, em suas diversas modalidades – urbano, rodoviário, ferroviário, aquaviário e aéreo – para satisfação de direitos humanos de diferentes dimensões, envolvendo prestações negativas e positivas do Estado.

A latitude da base principiológica, por sua vez, torna mais complexo divisar o grau de incidência dos princípios no exercício das competências legislativas dos entes federativos e na elaboração e interpretação dos textos jurídicos disciplinadores de determinadas atividades econômicas.

A regulação estatal sobre os serviços regulares de Trip talvez seja um dos exemplos mais evidentes dessa dificuldade de ponderar adequadamente os princípios na elaboração e na interpretação das regras setoriais.

Como será demonstrado, há um considerável distanciamento entre as disposições constitucionais e o que preveem as normas regulatórias do setor de Trip, distanciamento que reside, fundamentalmente, na incompreensão sobre a relevância do princípio da livre concorrência ao exercício adequado dessa delegação estatal.

Tendo essa incompreensão como norte, o objetivo deste artigo é examinar a compatibilidade da livre concorrência com os outros princípios constitucionais incidentes sobre a prestação de serviços de Trip, com especial atenção nos efeitos distributivos da regulação estatal sobre esse setor.

3 Dignidade da pessoa humana; valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; garantia do desenvolvimento nacional; redução das desigualdades sociais e regionais; direito à vida, à liberdade e à segurança; liberdade do exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão; liberdade de locomoção no território nacional; proteção do consumidor; direitos sociais ao trabalho, ao transporte, ao lazer e à segurança; segurança viária para a preservação da incolumidade das pessoas e direito à mobilidade eficiente; ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa; livre concorrência; defesa do consumidor; defesa do meio ambiente; busca do pleno emprego; tratamento favorecido às empresas de pequeno porte; livre exercício de qualquer atividade econômica, salvo nos casos previstos em lei; direito dos usuários e obrigação de manter o serviço adequado; repressão ao abuso do poder econômico.

2. Um breve histórico sobre o setor de Trip

Para fins didáticos, a regulação do setor de Trip pode ser dividida entre antes e depois da Lei nº 12.996/2014. Diz-se para fins didáticos porque, apesar dos diferentes *nomen juris* atribuídos às formas de delegação da prestação desse serviço,⁴ o setor sempre funcionou sob a ótica de um regime autorizativo, porém, com regras de ingresso próprias de um regime de permissão.

Esse descasamento entre os regimes de outorga – bem como seus instrumentos contratuais – e a real natureza da delegação para prestação do serviço público de Trip caracterizou a regulação setorial até a edição da Lei nº 12.996/2014.

Outro aspecto da regulação setorial do transporte rodoviário de passageiros de longa distância reside no alijamento do Congresso Nacional da formulação de políticas públicas relacionadas a esse setor.

Exceção feita às regras de concessão de gratuidades e benefícios tarifários e de disciplinas normativas esparsas sobre aspectos específicos, como a que dispõe sobre a validade dos bilhetes de passagem, os aspectos relevantes da legislação sempre estiveram a cargo do Poder Executivo federal, mediante a edição de diversos decretos.

Os decretos nº 68.961/1971, nº 90.958/1985, nº 92.353/1986, nº 952/1993 e nº 2.521/1998 foram os marcos regulatórios do setor de Trip até a inflexão legislativa prevista na Lei nº 12.996/2014.

Ainda que se argumente que o Parlamento participou das discussões da Lei nº 10.233/2001, que dispôs sobre a reestruturação dos transportes terrestres e criou a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o fato é que as regras previstas nesse diploma se voltavam à licitação dos serviços de Trip e à elaboração de normas complementares à disciplina contratual.

Na medida em que a agência reguladora e o Ministério dos Transportes não realizaram a licitação dos sistemas de linhas interestaduais de Trip (Schiller e Costa, 2022), as regras setoriais correspondentes na Lei nº 10.233/2001 não se concretizaram como normas de regência, razão pela qual o setor continuaria observando os dizeres do Decreto nº 2.521/1998.

4 Concessão (via contratos de concessão), autorização (via termo de obrigações), permissão (via termo de obrigações), permissão (via contrato de adesão), autorização especial (sem instrumento definido) e, finalmente, autorização (via termo de autorização, TAR).

O sistema de Trip caracterizava-se pelo conjunto de linhas oriundas da iniciativa particular de um conjunto de empresas (Lima, 2012), surgido em um cenário de restrição de operadores e distante de um ambiente concorrencial.

Se por um lado o Estado era ausente na definição de um planejamento setorial do transporte rodoviário interestadual de passageiros, embora o tenha previsto no Decreto nº 68.961/1971, por outro, aproveitava-se de sua própria inércia para manter a configuração da rede de mobilidade interestadual, conferindo estabilidade às outorgas conferidas a esse conjunto de empresas.

Houve - e ainda há - um desvirtuamento do princípio da continuidade dos serviços, conferindo ao sistema de Trip feições de continuidade das outorgas e elevando-o a um patamar incompatível com sua relevância e com a própria concepção do que seria o serviço público adequado, cuja continuidade é apenas uma das condições.

A partir de diversos estudos referidos no trabalho de Espósito Neto (2014), o resultado dessa trilha normativa se consubstanciou em um elevado grau de concentração do setor, com traços de oligopólio concentrado-diferenciado, com a constituição de grupos econômicos.

A Lei nº 12.996/2014, em que se converteu a Medida Provisória nº 638/2014, propôs-se a alterar esse cenário e foi resultado do processo legislativo de apreciação da matéria no âmbito do Congresso Nacional, que pela primeira vez interveio decisivamente na elaboração de uma política pública do setor de Trip.

No corpo do Parecer nº 24/2014-CN, levado ao Plenário das casas legislativas, defendeu-se que a alteração permitiria uma “delegação da atividade de maneira mais célere e eficiente”, ante a inadequação e difícil operacionalização do regime de permissão. Ainda, delegou-se “a tarefa de regulamentar e regular a atividade” à ANTT, argumentando-se que esse avanço seria benéfico ao setor público, às operadoras, aos trabalhadores e aos usuários.

Além de conferir ampla delegação normativa à ANTT, o legislador cuidou de prever instrumentos legais - de incentivo, monitoramento e intervenção - para garantir que a sujeição do setor de Trip a um ambiente de livre e aberta competição, com liberdade de preços, não distanciasse as delegações para prestação dos serviços de transporte de sua natureza pública. Isso se deu com a inclusão dos arts. 47-A, 47-B e 47-C na Lei nº 10.233/2001, por meio da Lei nº 12.996/2014.

Possivelmente ciente da relevância da inflexão normativa promovida, o legislador estabeleceu um período de transição entre o modelo de permissão -

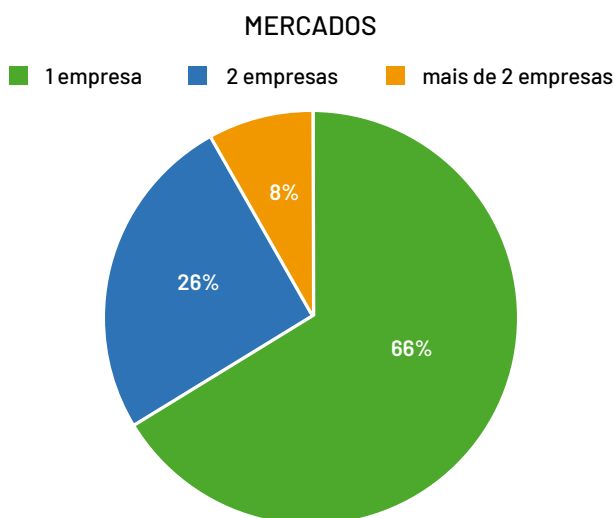
teoricamente existente – e as futuras autorizações regulatórias, segundo o conceito de Menegat (2020), a serem outorgadas a partir da regulamentação promovida pela ANTT.

Nesse sentido, facultou-se à agência reguladora fixar tarifas máximas de serviços e seus critérios de reajuste por um período de até cinco anos. Durante essa janela temporal, haveria a transição entre o modelo de autorizações especiais, então vigente, e o modelo de autorização pura, com liberdade tarifária, segundo as características previstas no art. 43 da Lei nº 10.233/2001.

Contudo, essa esperada transição não ocorreria, na medida em que a ANTT, por meio da edição da Resolução ANTT nº 4.770/2015, estabeleceu regras transitórias que terminaram por conferir imunidade concorrencial em favor dos operadores incumbentes, ancorando-se em um incompatível conceito de (risco de) concorrência ruínosa.

O acréscimo de mercados⁵ autorizados entre 2015 e 2019 – final do período de transição – foi de apenas 2,7%, a despeito da existência de mais de 1.300 requerimentos administrativos com pedidos de novos mercados pendentes de análise e decisão pela agência reguladora.

Figura 1 – Quantidade de operadores por mercado



Fonte: elaboração própria.

5 Ligação entre um par de municípios de diferentes unidades da federação.

A figura 1 retrata a distribuição da quantidade de operadores por mercado no início do período de liberdade de preços no setor de Trip. Em 66% do total de mercados autorizados, havia um único prestador de serviço, sujeitando os usuários dessas ligações à política de preços estabelecida pela empresa autorizatória, em completa dissonância com o espírito da inflexão legislativa ocorrida em 2014. Ou seja, implantou-se monopólio com liberdade de preços.

Com atraso, e na esteira da recém-publicada Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), e tendo como norte a Resolução do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) nº 71/2019, a agência reguladora editaria a Deliberação ANTT nº 955/2019, que efetivamente pôs fim à janela de transição prevista na Resolução ANTT nº 4.770/2015.

A concretização da vontade do legislador de 2014 se daria com a publicação do Decreto nº 10.157/2019, que instituiu a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros, com os seguintes princípios: livre concorrência; liberdade de preços, de itinerário e de frequência; defesa do consumidor; e redução do custo regulatório.

A política federal de estímulo ao Trip dispôs ainda que a “especificação de requisitos mínimos para a prestação dos serviços de transporte de que trata o *caput* do art. 2º deverá se guiar exclusivamente em razão da preservação da segurança dos passageiros, da segurança na via e nos terminais de passageiros”.

Em decorrência dessas alterações infralegais, o setor de Trip observaria um crescimento expressivo, seja quanto à quantidade de novos operadores, total de mercados autorizados, seja pela agregação de novos municípios à rede de mobilidade interestadual, em números que serão apresentados mais adiante.

A reação às iniciativas para efetiva abertura do mercado viria a ocorrer com a apresentação do Projeto de Lei do Senado nº 3.819/2020. A matéria sofreria alterações relevantes durante a tramitação na Casa revisora, resultando na Lei nº 14.298/2022, que, a despeito de algumas imprecisões no texto legal, manteve íntegro o espírito das alterações promovidas pela Lei nº 12.996/2014.

Ao examinar o risco de que as imprecisões do texto legal fomentassem barreiras ao ingresso de novas empresas no mercado de Trip, Mattos e Soares (2023, p. 105) apontaram para uma “perda de oportunidade para o desenvolvimento da concorrência no setor”.

Tais riscos se concretizaram. Assim como ocorreu em 2015, a regulamentação da matéria, na forma da Resolução ANTT nº 6.033/2023, foi erigida sob a concepção do risco de “concorrência ruínosa”, malgrado todos os efeitos positivos da ampliação da competição no setor e da ausência de evidências de efeitos adversos.

3. A incidência do princípio da livre concorrência sobre as atividades econômicas

Em relação aos transportes terrestres, a Lei nº 10.233/2001 elenca dois conjuntos principais de atividades: as atividades econômicas em sentido estrito e as atividades econômicas titularizadas pelo Estado.

No primeiro conjunto, segundo a clássica definição de Eros Grau (2015), tem-se o transporte rodoviário de passageiros na modalidade de fretamento (contínuo, eventual ou turístico) e a atividade de transporte rodoviário de cargas, por conta de terceiros e mediante remuneração, a partir de prévia inscrição do transportador no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Carga (RNTRC).

Trata-se de atividades privadas, sujeitas, porém, à autorização da agência reguladora a partir da disciplina do parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal. Nos dizeres de Hely Lopes Meirelles (1966), são as chamadas “autorizações administrativas”.

De outro lado, existem as atividades econômicas titularizadas pelo Estado, integrantes do rol contido no art. 21, XII, da Lei Maior, as quais podem ser exploradas diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão.

Nesse grupo, tem-se as concessões rodoviárias, as concessões e as autorizações ferroviárias, as permissões de transporte rodoviário semiurbano de passageiros e as autorizações de transporte rodoviário interestadual de passageiros, objeto deste artigo.

Tem-se, ainda, como atividade econômica titularizada pelo Estado, a prestação não regular de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros, equivocadamente confundida com os serviços de transporte rodoviário de passageiros em regime de fretamento. Contudo, essa atividade não é regulamentada no âmbito da ANTT.

Optou-se pela expressão “atividades econômicas titularizadas pelo Estado” para passar ao largo das discussões sobre a noção de serviço público, e por entender que o termo abrange tanto o serviço público em sentido estrito como as atividades regulamentadas, ainda que desempenhadas por entidades privadas, conforme Ortiz (1993).

Independentemente da classificação utilizada, todas as atividades econômicas de transporte terrestre listadas na Lei nº 10.233/2001 sujeitam-se ao princípio da livre concorrência.

Tal sujeição consta expressamente do inciso IV do art. 24, do inciso II do art. 28, do inciso II do art. 43 e do art. 45, e, indiretamente, do inciso IV do art. 11, do inciso VII do art. 12, da alínea b do inciso II do art. 20 e do art. 47-C, todos da Lei nº 10.233/2001.

Não poderia ser diferente. A lei de ordenação do transporte terrestre, prevista no art. 178 da Constituição Federal, somente reproduz a escolha do constituinte originário, para quem a ordem econômica funda-se no binômio livre iniciativa e valorização do trabalho humano.

Muito além da relação indissociável com a ordem econômica constitucional, o princípio da livre iniciativa, visto a partir de sua valoração social, constitui-se em um dos fundamentos da República.

Precisamente por seu caráter de princípio fundamental, Barcellos e Barroso (2023) defendem que os valores sociais da livre iniciativa configuram-se como vetor essencial à interpretação de toda a ordem jurídica, de forma a vincular o Estado, positiva ou negativamente, em qualquer esfera de poder e no exercício de todas as suas funções.

Entendido esse ponto, avança-se sobre a relação entre os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, este último, um princípio geral da atividade econômica, do qual aquele é um dos fundamentos.

Para Leães (1993), a livre iniciativa e a livre concorrência são princípios complementares, em que o primeiro reflete a liberdade individual aplicada à produção, circulação e distribuição de riquezas, englobando a liberdade de agir e de escolher, bem como o acesso livre às atividades econômicas. A livre concorrência, por sua vez, representaria uma instrumentalização limitadora do exercício da livre iniciativa.

Visão semelhante é compartilhada por Nusdeo (2002), para quem o princípio da livre concorrência tem um caráter instrumental, servindo de balizador do princípio da livre iniciativa, um meio pelo qual se deve orientar o exercício desta.

Nas palavras de Domingues e Gaban (2024, p. 8):

[...] o princípio da livre concorrência limita a expressão absoluta do princípio da livre-iniciativa por parte de um agente econômico ou um grupo de agentes econômicos em busca da aplicação universal da livre-iniciativa, *i. e.*, a todos os agentes de mercado.

Segundo Saavedra (2023), a aplicação do princípio da livre concorrência estaria relacionada à medida com a qual o Estado poderia intervir na economia, fundamentalmente quando a finalidade da livre concorrência não estiver sendo observada.

Em outra perspectiva, Canotilho (1983) elege a livre iniciativa como um dos princípios políticos constitucionalmente conformadores. A livre concorrência, por sua vez, constitui-se de princípio constitucional impositivo, distinguindo-se quanto ao grau de discricionariedade conferido ao legislador em sua atuação concretizadora do texto constitucional.

Schirato (2012), por seu turno, qualifica a livre concorrência como uma norma jurídica promotora do dever legal de assegurar a concorrência da maneira mais eficaz possível em cada situação concreta.

Ainda sob o olhar de Schirato (2012, p. 144), assumindo-se a livre concorrência como um princípio jurídico, ter-se-ia como consequência que sua restrição estaria limitada às hipóteses de conflito com outro princípio, “sempre após prévio processo de ponderação”.

A Lei Maior não delegou ao Estado o papel de gestor da lei da oferta e da demanda. Logo, salvo os casos expressamente previstos na Constituição como monopólios da União – art. 177 da Carta Magna –, não há espaço para afastar a incidência do princípio da livre concorrência das demais atividades econômicas.

Entende-se que, à exceção dos citados monopólios referidos, o princípio da livre concorrência incide, em maior ou menor grau, sobre todas as atividades econômicas, independentemente de estas serem ou não titularizadas pelo Estado, ou de virem a ser delegadas mediante negócio jurídico e prévia licitação ou simples instrumento autorizativo.

Essas atividades se diferenciam quanto ao momento de sujeição ao princípio da livre concorrência, se no mercado, competindo pelos consumidores – posteriormente ao início da atividade –, ou pelo acesso ao mercado, via certame licitatório, previamente ao início da atividade.

Sempre que a natureza de uma atividade possibilitar a competição eficiente entre os agentes econômicos no mercado, o Estado deve atuar para esse fim.

Excepcionalmente, nas situações em que a competição no mercado não é possível, por razões diversas, a satisfação do princípio da livre concorrência remete à necessidade de criação de um mercado artificial, um metamercado, suscetível à competição entre os agentes econômicos, via processo licitatório (Guimarães, 2003) ou via regulação de preços, como ocorre nos setores considerados monopólios naturais (saneamento, distribuição de energia elétrica, gestão de rodovias, etc.).

Veja-se que a livre concorrência é a regra, alterando-se a forma de concretização do princípio: no mercado, por meio da atuação dos agentes econômicos, ou no metamercado, na forma de certames licitatórios e regulação de preços.

Seja no mercado, seja no metamercado, a sujeição ao princípio da livre concorrência é mandamento constitucional, tendo aplicação plena, salvo em casos de colisão – comprovada – com outros princípios jurídicos de igual jaez, que devem ser ponderados, sem, todavia, esvaziá-los em seus núcleos essenciais.

4. Os mitos sobre a livre concorrência no setor de Trip

Entendida a sujeição das atividades econômicas em geral ao princípio da livre concorrência, e dos serviços regulares de Trip em especial, por força da Constituição, da Lei nº 10.233/2001 e da política federal de estímulo ao setor, o Decreto nº 10.157/2019, passa-se à análise dos princípios – e dos argumentos àqueles subjacentes – historicamente utilizados como fundamento para manter esse setor distante de um ambiente de competição e contestabilidade.

De início, não há espaço na ordem constitucional para a relativização do princípio da livre concorrência a partir de valores jurídicos abstratos, que buscam concretude em retóricas argumentativas, distanciando-se da necessária ponderação dos princípios em oposição à luz da realidade.

Isso posto, avança-se sobre os argumentos utilizados pela ANTT para esvaziar o princípio da livre concorrência no âmbito do setor de Trip.

4.1. Os mitos sobre a livre concorrência no setor

Analisando-se os documentos da Audiência Pública nº 1/2015, que precedeu a publicação da Resolução ANTT nº 4.770/2015, primeiro marco regulatório do setor de Trip após a alteração do regime de delegação da prestação de serviços (de permissão para autorização), identificou-se que os fundamentos da proposta se basearam nos contornos do conceito de “inviabilidade operacional”, previsto na redação original do art. 47-B da Lei nº 10.233/2001.

Origina-se daí a concepção de que a inviabilidade operacional – exceção legal à regra de ausência de limitação à quantidade de autorizações no setor de Trip – ocorreria em situações que configurassem concorrência ruínosa ou restrições de infraestrutura, conforme constava no art. 42 da Resolução ANTT nº 4.770/2015.

Não se identificaram, contudo, no âmbito da referida audiência pública, dados, estudos ou análises da ANTT que dessem sustentação ao entendimento de que a ampliação da competição no setor de Trip poderia desestruturar o sistema de mobilidade interestadual.

Consta do documento que encaminharia a proposta para aprovação pela diretoria da agência⁶ que a entidade reguladora deveria controlar a concorrência “para garantir a eficiência econômica do setor”, e que estaria sendo emprestado ao texto legal “o melhor alcance e sentido tendo em vista o inderrogável Princípio da Continuidade da prestação do serviço”.

4.1.1. A inexistente política pública do Ministério dos Transportes

A concepção de que a mera expectativa de concorrência ruínosa seria motivo lícito para se conferir imunidade concorrencial às empresas incumbentes do setor de Trip foi objeto de críticas na audiência pública.

Sobre essas críticas, a agência limitou-se a responder que um de seus objetivos seria implementar as políticas formuladas pelo Ministério dos Transportes. Logo, a relativização do princípio da livre concorrência teria fundamento em suposta política pública da pasta ministerial.

6 Nota Técnica nº 15/2015/Gerot/Supas/ANTT, presente nas folhas 1086/1011 do processo 50500.064060/2015-82.

Todavia, a análise dos documentos da referida audiência pública e dos processos que a embasaram não permite identificar qualquer política pública formulada pelo Ministério dos Transportes nesse sentido.

Inexistia, pois, política pública nesse sentido, e, ainda que existisse, seria inválida ante a incidência onipresente – em variados graus – da livre concorrência sobre as atividades econômicas não abrangidas no art. 177 da Constituição Federal.

Conquanto existam diferentes visões doutrinárias sobre o princípio da livre concorrência, resta inegável que este exerce força normativa cogente sobre a atuação estatal, seja no processo de formação das normas, seja na concepção de políticas públicas.

4.1.2. *Cream skimming*

Outro argumento utilizado pela ANTT foi que as medidas adotadas para relativizar a livre concorrência, como a fixação de frequências mínimas dos serviços e períodos mínimos de atendimento, seriam necessárias para evitar que a ampliação da concorrência se desse apenas nas linhas mais rentáveis, com o conseqüente abandono das rotas menos atrativas, fenômeno conhecido na literatura especializada como *cream skimming* (Viscusi e Harrington, 2018).

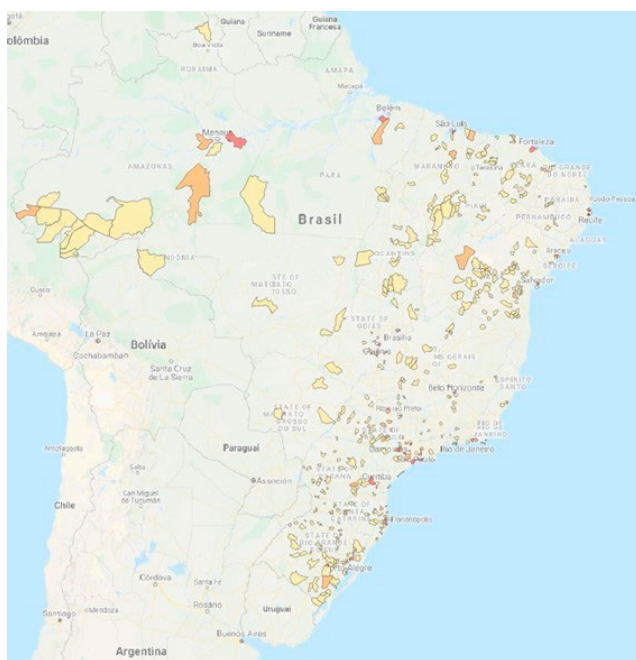
Não se identificaram, contudo, quaisquer dados, estudos ou análises que suportassem essa suposição para o Trip.

Por essa lógica, na hipótese de que as empresas tivessem liberdade operacional de indicar os mercados nos quais pretendiam operar, seria razoável supor que esses pedidos se concentrassem nos municípios de grande e médio porte, que são os principais polos geradores de deslocamentos interestaduais.

Essa liberdade operacional só ocorreria a partir de 2020, após a edição da Deliberação ANTT nº 955/2019 e do Decreto nº 10.127/2019, período em que o setor esteve sujeito a um ambiente de livre e aberta competição (mais precisamente, entre maio de 2020 e fevereiro de 2021), e alheio aos efeitos da concepção de concorrência ruinosa.

A figura 2 ilustra como teria se dado a ampliação da rede de mobilidade interestadual caso os pedidos de mercados realizados até março de 2020 tivessem sido deferidos.

Figura 2 – Municípios a serem inseridos no sistema Trip



Fonte: ANTT, Voto DDB 119-2021.

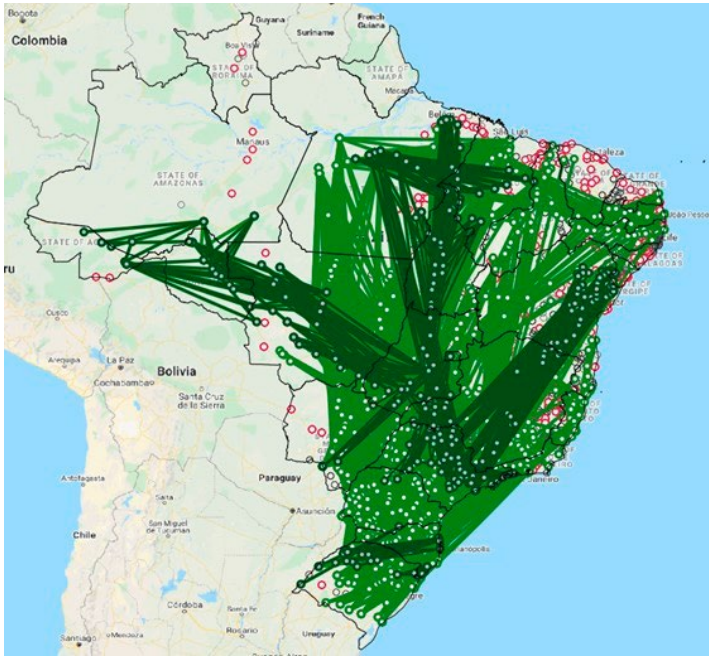
Em resumo, 416 novos municípios teriam se integrado à rede de transportes interestadual, distribuídos pelas cinco regiões do Brasil, e a expansão do setor ocorreria principalmente em municípios com até 50 mil habitantes (86% deles).

Esses dados indicam o equívoco da ANTT em restringir o nível de competição no setor de Trip sob o argumento de que esta se concentraria apenas nos mercados mais atrativos, ou seja, na indevida alegação de risco de *cream skimming*.

Nessa breve janela temporal de incidência da livre concorrência no setor de Trip, em cada dez novas ligações autorizadas, oito se deram em mercados que não eram operados antes, em sentido diametralmente oposto ao que argumentava a entidade reguladora.

Considerando-se os mercados autorizados a operar até o final de 2020, houve o acréscimo de 6.753 novas ligações inéditas à rede de mobilidade interestadual, distribuídas conforme representação da figura 3.

Figura 3 – Distribuição de ligações inéditas na rede interestadual



Fonte: ANTT, Voto DDB 119-2021.

Examinando-se a figura, as linhas em verde-escuro indicam as conexões inéditas autorizadas às novas entrantes no setor, enquanto as linhas em verde-claro mostram as novas conexões deferidas às empresas já estabelecidas.

Observa-se que a distribuição geográfica dessas novas conexões abrange grande parte do território nacional, o que reforça a aderência do setor de Trip à natureza de um regime autorizativo de delegação da prestação de serviços.

4.2. Os “novos” mitos sobre a livre concorrência no Trip

Constatada a fragilidade dos argumentos utilizados pela autoridade reguladora para relativizar a incidência do princípio da livre concorrência no setor de Trip durante o período de transição da Resolução ANTT nº 4.770/2015, avança-se sobre as razões suscitadas para restabelecer os efeitos da concepção de concorrência ruínosa sobre a regulação dos serviços regulares de transporte rodoviário interestadual de passageiros, sob a forma da Resolução ANTT nº 6.033/2023, novo marco regulatório setorial.

4.2.1. Risco à prestação adequada do serviço e a capacidade fiscalizatória da ANTT

O argumento central da natureza anticompetitiva da Resolução ANTT nº 6.033/2023, derivado da declaração de voto do ministro Vital do Rêgo no Acórdão nº 230/2023 – TCU – Plenário (p. 121), reside nos hipotéticos riscos de a livre concorrência ser aplicada

com amplitude irrestrita, a qualquer custo, sob pena de o serviço ser prestado com ofensa aos princípios basilares definidos no artigo 6º da Lei 8.987/1995, tais como: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade (universalidade), cortesia na prestação e modicidade das tarifas.

Diz-se hipotéticos riscos porque em nenhuma das 3.993 páginas do processo 50500.048993/2022-51 (que suporta os documentos da Resolução ANTT nº 6.033/2023) há evidências empíricas dessa relação inversamente proporcional entre ampliação da competição e qualidade da prestação do serviço de Trip. Tal preocupação está em claro descompasso com a boa literatura,⁷ que demonstra que maior concorrência tende a levar a maior qualidade, não o inverso.

Assim como ocorreu quando da elaboração da Resolução ANTT nº 4.770/2015, a agência baseou-se em argumentos retóricos e em alegações estilizadas para limitar o ambiente de livre e aberta competição no setor de Trip.

Não se identificou nos autos do processo de elaboração do novo marco regulatório, bem como nos documentos apresentados no âmbito da Audiência Pública nº 6/2022, análise objetiva alguma quanto aos efeitos da ampliação da competição em ligações do setor – autorizadas a partir de 2020 – sobre a qualidade dos serviços prestados nesses mercados.

Subjacente ao argumento dos efeitos negativos da livre concorrência à prestação adequada dos serviços, existe a alegação de que a ANTT não teria capacidade de fiscalizar esse acréscimo concorrencial,⁸ o que sobrelevaria os riscos aos usuários do setor.

O exame das informações da própria agência é suficiente para afastar essa alegação. A figura 4 ilustra os municípios de origem e destino das viagens interestaduais de fretamento ocorridas entre os meses de março e julho de 2021.

7 Conforme Sappington (2005, p. 139, tradução nossa), “uma empresa que enfrenta concorrência pode ter menor probabilidade de reduzir sua qualidade, por medo de perder clientes para os concorrentes”.

8 Declaração de Voto DG 1-2021, presente nas folhas 1008/1012 do processo 50500.099251/2020-22.

Figura 4 – Origem/destino das viagens de fretamento – mar./jul. 2021



Fonte: ANTT, Voto DDB 119-2021.

Percebe-se a abrangência nacional dos serviços de fretamento, atividade privada sob fiscalização da ANTT, tal como os serviços regulares de Trip.

No período indicado, foram emitidas 62.791 autorizações de viagem, o que equivale a 125.582 viagens.⁹ Adotando-se a lógica da regra do circuito fechado nos serviços de fretamento, cerca de 3,5 milhões de passageiros teriam sido transportados nessas viagens.

Estima-se que as viagens realizadas em regime de fretamento equivaleram a 25% do total de viagens realizadas nos serviços regulares de Trip no mesmo período. Trata-se, pois, de números não desprezíveis.

A prestação de serviços em regime de fretamento é regida pela Resolução ANTT nº 4.777/2015. Não consta que exista previsão regulamentar de limitação do total de autorizações de viagens emitidas em razão de preocupações concorrenciais ou com a capacidade fiscalizatória da ANTT.

9 Considerou-se que a viagem de fretamento se constitui de uma viagem de ida e de uma viagem de volta, em razão da regra do circuito fechado.

Na medida em que se trata de serviço com características operacionais semelhantes às do serviço regular – motoristas, veículos e transporte de passageiros –, que transitam pelas mesmas rodovias, carece de razoabilidade considerar que a ANTT não teria capacidade para fiscalizar o incremento concorrencial dos serviços regulares, já que não existe preocupação dessa natureza com os serviços de fretamento.

Sendo cediço que os passageiros dos serviços fretados possuem os mesmos direitos à vida e à segurança que os usuários dos serviços de Trip, não se concebe que a autoridade reguladora transigiria sobre os aspectos de segurança operacional das viagens fretadas. Como consequência, argumentos fundados nos riscos aos usuários dos serviços regulares de uma suposta incapacidade fiscalizatória da ANTT não encontram amparo na realidade.

Ainda sobre esse tema, a entidade reguladora foi submetida a dois anos de auditoria operacional perante o Tribunal de Contas da União (TCU), no âmbito do processo TC 033.359/2020-2, mesmo quanto à sua capacidade fiscalizatória, ocasião em que a Corte de Contas entendeu pela improcedência das alegações de ausência de capacidade fiscalizatória por parte da ANTT.¹⁰

Retomando-se o argumento central da agência, de que a livre concorrência representaria um risco à adequada prestação dos serviços, passa-se a analisá-lo segundo os termos da Lei nº 10.233/2001 e da própria Resolução ANTT nº 6.033/2023.

Segundo a Procuradoria Federal junto à ANTT, no Parecer nº 00358/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (p. 1492),¹¹ a lei impôs à agência o dever de

definir critérios ou indicadores técnicos e econômicos que identifiquem uma exploração da atividade de transporte a tal ponto ineficiente que possa colocar em risco a adequada prestação dos serviços, sobretudo se isso puder refletir na segurança dos passageiros.

Esse entendimento revela-se equivocado por mais de uma razão. A primeira e mais simples é que o legislador teria atribuído à ANTT a definição dos critérios de inviabilidade, quando essa delegação foi dada ao Poder Executivo. Em adição, no texto da Lei nº 10.233/2001, as expressões “Poder Executivo” e “ANTT” não se configuram como sinonímia, logo, não se pode atribuir a uma a competência delegada ao outro.

10 Acórdão nº 230/2023 - TCU - Plenário.

11 Parecer nº 00358/2022/PF-ANTT/PGF/AGU, presente nas folhas 1481/1499 do processo 50500.048993/2022-51.

Sobre o segundo equívoco, o próprio legislador estabeleceu o antídoto legal à hipótese de que a prestação de serviço em um ambiente de livre e aberta competição não se adequasse às finalidades de atendimento ao interesse público, à segurança das populações e à preservação do meio ambiente, e o fez na forma do art. 48 da Lei nº 10.233/2001.¹²

Ao prever a ausência de limites à quantidade de autorizações aos serviços de Trip, sujeitando-as a um ambiente concorrencial com liberdade de preços dos serviços, o legislador conferiu à ANTT o imperativo de extinguir, mediante cassação, as delegações que perderem as condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização.

Tem-se com isso que, do ponto de vista jurídico, inexistente possibilidade de que a livre concorrência no setor de Trip implique risco à prestação adequada dos serviços ou à segurança dos passageiros.

Dito de outra forma, nos termos da lei, os riscos do excesso de operadores em uma ligação não se resolvem pela limitação ao ingresso de novos operadores, mas pelo estabelecimento de condições indispensáveis à adequação das outorgas – novas e existentes – às suas finalidades públicas.

Na medida em que a Resolução ANTT nº 6.033/2023 estabelece as condições indispensáveis à manutenção da autorização, as quais incluem os indicadores de desempenho relacionados à adequada prestação dos serviços, carece de razoabilidade que uma eventual limitação da quantidade de novas autorizações seja regida pela concepção de concorrência ruinosa.

A partir da metáfora de Akerlof (1970), inexistente possibilidade de que o setor de Trip se configure como um mercado dos limões, uma vez que o estabelecimento de condições indispensáveis ao objeto da autorização impediria que eventuais assimetrias informacionais resultassem em riscos à adequada prestação dos serviços ou à segurança dos passageiros.

Assim, as condições indispensáveis ao objeto da autorização são o anteparo legal à hipótese de falhas de mercado em uma eventual situação de concorrência ruinosa.

12 Como previsto: “Art. 48. Em caso de perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização, ou de sua transferência irregular, a Agência extingui-la-á mediante cassação”.

Afastada a possibilidade de concorrência ruínosa sob a perspectiva de Akerlof, a concepção adotada pela ANTT deve ser analisada a partir da visão de Breyer (1982), que define a concorrência ruínosa como uma *empty box*, ou seja, um termo desprovido de conteúdo econômico claro ou específico. Por essa razão, o ex-juiz da Suprema Corte dos Estados Unidos argumenta que a noção de concorrência ruínosa não deve servir de base ao estabelecimento de restrições ao mercado.

Igual entendimento consta do voto-vogal do então conselheiro do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência no Ato de Concentração 08700.002488/2022-48, Luis Braido (Cade, 2023), para quem a teoria econômica aplicada a esse setor tem conclusão muito clara:

inexiste razão para se dificultar a entrada de novas empresas nesses mercados, bastando ao poder público garantir a qualidade técnica dos equipamentos e a capacidade econômica de cada empresa para honrar com os serviços oferecidos e, eventualmente, vendidos com razoável antecedência.

5. Os efeitos da liberdade de competição no setor de Trip

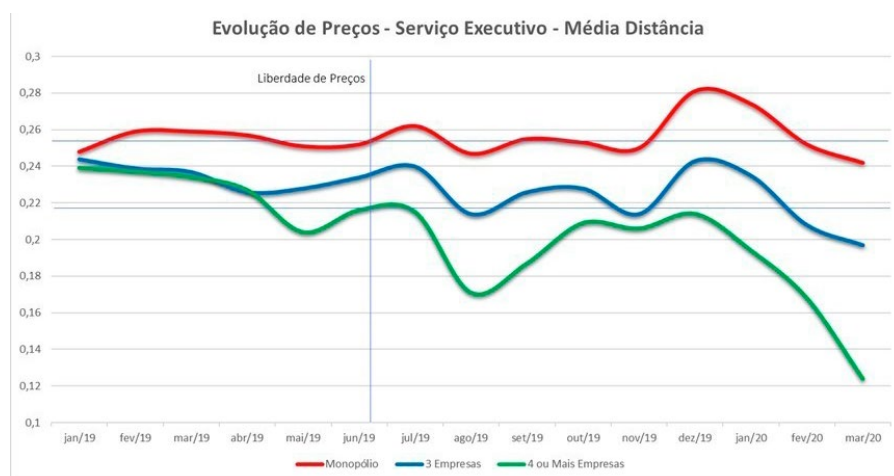
Embora não tenham sido identificadas evidências dos alegados efeitos negativos da ampliação da competição no setor de Trip, existem vários documentos públicos, produzidos por técnicos da ANTT, que discutem os efeitos positivos da abertura do setor à concorrência, ocorrida no curto lapso temporal entre 2020 e 2021.

Conforme o Voto DDB 119-2021,¹³ considerados os atos válidos até o início de agosto de 2021: ocorreram 341 novas delegações para serviços de Trip em favor de 70 empresas, das quais 26 eram novas entrantes. Além disso, foi autorizada a prestação do serviço em 15.438 mercados, 11.995 quando desconsideradas as outorgas para o mesmo mercado, dos quais 9.434 destinaram-se a ligações que não eram atendidas pelo sistema de Trip.

O gráfico 1 mostra a evolução dos preços nos serviços executivos durante a transição para o período de liberdade tarifária, em que é possível perceber uma redução dos preços médios nas ligações em que há mais operadores.

13 Voto DDB 119-2021, presente nas folhas 775/953 do processo 50500.099251/2020-22.

Gráfico 1 – Evolução dos preços no serviço executivo



Fonte: ANTT, Voto DDB 119-2021.

Comparando-se os meses de março de 2019 e de 2020, observou-se redução dos preços médios de aproximadamente 9%, e valores que chegaram a 30%, para determinadas distâncias de viagem e quantidade de operadores na ligação.

Embora significativos, esses resultados não captaram os efeitos da sujeição do setor a um grau de verdadeira contestabilidade, o que somente ocorreu durante a pandemia de Covid-19.¹⁴

A partir do início do período de liberdade tarifária, houve um aumento da amplitude dos valores praticados pelas empresas, bem como uma queda dos valores observados nas ligações com mais concorrentes, o que se torna mais evidente no período de alta temporada, entre os meses de dezembro e janeiro.

Os benefícios aos consumidores não se resumiram à modicidade dos preços, um dos elementos da prestação do serviço adequado. Ao final de 2020, 983 municípios haviam recebido novas ligações de serviços de Trip, 128 dos quais passaram a ser integrados à rede de mobilidade interestadual, contribuindo para a universalização da prestação do serviço. Ou seja, 13% dos municípios beneficiados com a liberdade de competição não eram atendidos por nenhum operador do sistema. As mais de 15.400 ligações resultaram no acréscimo de cerca de 200 novas linhas de ônibus interestaduais e na inclusão de mercados em 139 linhas já existentes.

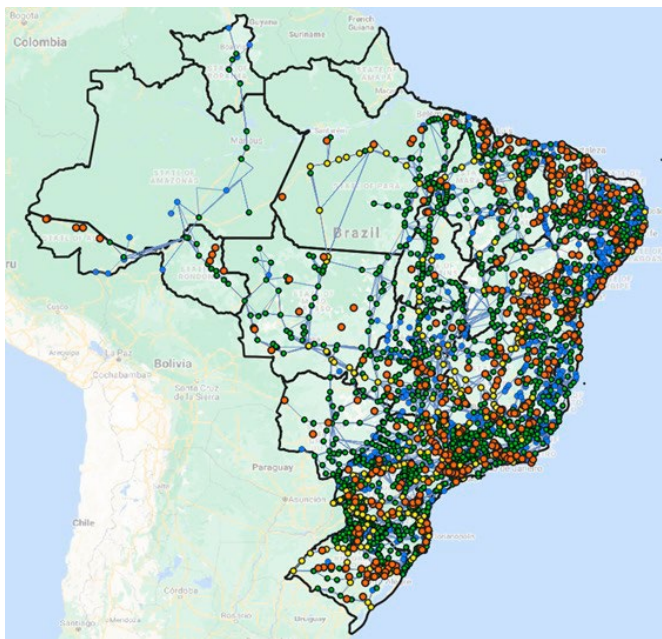
14 Após a pandemia de Covid-19, o setor já havia voltado a operar com imunidade concorrencial em favor das empresas incumbentes.

Tendo em vista que a relação entre novas delegações e aumento de gratuidades (exigidas por lei) é diretamente proporcional – nos casos de implantação de novas linhas ou no ingresso de novos entrantes –, pode-se afirmar, com certeza matemática, que a prevalência do princípio da livre concorrência contribuiu para o incremento da função social do Trip, favorecendo grupos vulnerabilizados,¹⁵ como pessoas idosas, pessoas com deficiência e jovens de baixa renda.

Considerando-se os pedidos de novos mercados protocolados até o mês de julho de 2021, existiam solicitações para mais de 130 mil novos mercados, o que poderia ter gerado incremento superior a 100% no total de mercados outorgados, que passariam de cerca de 48.888 para 99.789 ligações únicas autorizadas.¹⁶

A figura 5 mostra como teria ficado a rede de mobilidade interestadual em caso de deferimentos das solicitações de mercados perante a ANTT naquela ocasião.¹⁷

Figura 5 – Rede potencial do sistema de Trip



Fonte: ANTT, Voto DDB 119-2021.

15 Contemplados com a gratuidade ou com benefícios tarifários nos serviços de Trip.

16 Desconsiderando-se as autorizações para mais de uma empresa na mesma ligação.

17 As autorizações de novos mercados foram suspensas em março de 2021 em razão de uma medida cautelar do TCU, no âmbito do processo TC 033.359/2020-2.

Tão relevante quanto o acréscimo de ligações à rede de mobilidade interestadual, se aprovados os requerimentos existentes, o setor de Trip passaria a ter 104 novos operadores, elevando em cerca de 50% o total de autorizatárias que prestam os serviços regulares de transporte rodoviário interestadual de passageiros e ampliando a competitividade no setor.

O interesse manifesto de tantas empresas em ingressar no setor de Trip é indicativo da atratividade e da importância de submissão dessa atividade ao princípio da livre concorrência.

Em adição à ampliação de mercados autorizados e de novos operadores, 468 novos municípios teriam sido integrados à rede do sistema de Trip, distribuídos conforme a figura 6, porções do território que reúnem mais de 14 milhões de habitantes, aproximadamente 9% da população atendida pelo setor.

Figura 6 – Municípios que seriam agregados à rede do sistema de Trip com os pleitos de novas outorgas



Fonte: elaboração própria.

Com isso, é seguro afirmar que, no âmbito do setor de Trip, não se observou incompatibilidade entre a liberdade de competição e o dever de universalidade da prestação de serviços titularizados pelo Estado.

Porém, os benefícios da ampliação da competição no setor de Trip não se limitam à defesa do consumidor. Examinando-se apenas as novas entrantes, cerca de 150 veículos foram cadastrados nos sistemas da ANTT até a metade de 2021, o que representa investimentos em frota de dezenas de milhões de reais.

Mesmo em meio à pandemia de Covid-19, centenas de novos empregos, diretos e indiretos, foram gerados por novos operadores do setor, e é razoável supor-se que se esses números tivessem se concretizado, os trabalhadores do setor teriam observado um incremento de bem-estar social, seja pela elevação do nível de empregos, seja pela melhoria das condições de trabalho.

Isso seria possível pela ampliação dos postos de trabalho, decorrência natural da expansão da rede de serviços de transporte interestadual e do surgimento de novos empregadores, inclusive contribuindo para interiorização de oportunidades de trabalho. Seria possível também em razão da redução do poder de monopsonio dos empregadores, o que tem o condão de ampliar a mobilidade dos empregados e fomentar a concorrência no mercado de trabalho nesse setor, uma preocupação recente do direito antitruste e ainda incipiente no Brasil, conforme Fernanda Lopes Martins (2022).

Os resultados da abertura do setor de Trip à concorrência, ao encontro da inflexão legislativa ocorrida em 2014, não deixam dúvida sobre a compatibilização do princípio da livre concorrência com os outros princípios constitucionais incidentes sobre o mercado de transporte rodoviário de passageiros.

6. Da inconstitucionalidade da interpretação do conceito de inviabilidade econômica por parte da ANTT: o papel do Poder Legislativo na solução do problema

“Afirmar-se vigorosamente, no entanto, serem constitucionalmente inadmissíveis quaisquer condutas adversas ao disposto no artigo 170 da Constituição.”

Eros Grau, “Art. 170”, em *Comentários à Constituição do Brasil*

A inconstitucionalidade material de um dispositivo normativo se dá quando não é possível lhe conferir uma interpretação aderente à ordem constitucional.

Tendo em vista que inexistente incompatibilidade entre a redação do *caput* do art. 47-B da Lei nº 10.233/2001 com os preceitos da Constituição Federal, não se vislumbra hipótese de suscitar a inconstitucionalidade desse dispositivo.

Evidência disso consta do parecer preliminar de Plenário do Projeto de Lei nº 3.819/2020, relatado pelo deputado federal Hugo Motta, e que pode ser entendido como a vontade do legislador na aprovação da Lei nº 14.298/2022.

Do parecer consta expressamente a preocupação de excluir do projeto anteriormente aprovado no Senado Federal as medidas que pudessem limitar a concorrência no mercado de Trip. O documento estabelece, ainda, a conexão da matéria com a Lei nº 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica) e a política de desburocratização do mercado de transporte.

É inequívoca, pois, a aderência do conteúdo da nova redação do art. 47-B da Lei nº 10.233/2001 aos princípios da ordem econômica. Tanto o é que a própria ANTT conferiu uma interpretação conforme a Constituição ao conceito de inviabilidade econômica na abertura da Audiência Pública nº 6/2022.

Outrossim, o mesmo não se pode afirmar sobre a concepção de inviabilidade econômica resultante desse processo de participação e controle social, aprovada nos termos da Resolução ANTT nº 6.033/2023.

Segundo Barcellos e Barroso (2023, p. 84), o valor social da livre iniciativa admite diversas modalidades de eficácia jurídica, e será possível

postular a invalidade de atos e normas que violem o princípio, bem como será legítimo pretender que, dentre sentidos possíveis de normas existentes no sistema, o intérprete escolha aqueles que realizem de forma mais abrangente o estado de coisas pretendido pelo dispositivo em questão.

Isso posto, caberia a seguinte questão: a concepção de concorrência ruínosa no setor de Trip – concretizada no conceito de inviabilidade econômica da ANTT – é aderente à ordem constitucional? A resposta é negativa.

A questão se resolveria pela colisão de normas constitucionais e pela técnica de ponderação, que tem no princípio da razoabilidade-proporcionalidade seu fio condutor (Barroso, 2015).

Do mesmo modo, conceitualmente, do cotejo dos princípios constitucionais que abriram este capítulo com o princípio da livre concorrência, não se evidencia choque algum.

Porém, nos documentos que embasaram a justificativa para edição da Resolução ANTT nº 6.033/2023, a agência faz expressa referência a uma declaração de voto que subsidiou o Acórdão nº 230/2023 – TCU – Plenário, na qual se afirma que o art. 6º da Lei nº 8.987/1995 seria um contraponto ao princípio da livre concorrência, e que caberia à ANTT garantir que a livre competição “não traga ao cidadão problemas de descontinuidade, baixa qualidade de atendimento e até mesmo de segurança no transporte”.

Logo, o dever de continuidade, a qualidade e a segurança, enquanto condições da prestação do serviço adequado, demandariam ponderação com o princípio da livre concorrência.

Portanto, do amplo leque de princípios incidentes sobre a prestação dos serviços de Trip, haveria suposta colisão, a demandar ponderação por parte da ANTT, entre o direito à segurança viária para a preservação da incolumidade das pessoas e o princípio da livre concorrência.

Inicia-se pelas condições de serviço adequado. Muito embora a ANTT tenha se referido ao art. 6º da Lei nº 8.987/1995 como um contraponto ao princípio da livre concorrência, impõe-se observar que os serviços de Trip não estão regidos pela Lei Geral de Concessões, mas pela Lei nº 10.233/2001.

Diferentemente do art. 6º da Lei nº 8.987/1995, que lista as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas como satisfatórias do serviço adequado, o inciso I do art. 28 da Lei nº 10.233/2001 elenca as condições de regularidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação do serviço e modicidade nas tarifas.

Examinando-se as condições comuns às duas leis, destacamos aquela que não consta do rol de condições do serviço adequado na Lei nº 10.233/2001, que rege as autorizações dos serviços de Trip.

Ao tratar desse tema, Costa (2019) afirma que nos serviços de Trip, que têm no ambiente de livre e aberta competição uma de suas características, a continuidade do serviço não se alcança pela manutenção de um termo autorizativo em específico, mas pela multiplicidade deles.

Schirato (2012, p. 253) segue a mesma linha:

Veja-se, nesse sentido, o caso dos serviços públicos de transporte aéreo de passageiros e os de telecomunicações. Com a pluralidade de agentes, o esforço dos

prestadores contra a descontinuidade é muito superior aos casos em que há exclusividade na prestação.

De fato, carece de razoabilidade suscitar que os usuários da ligação entre São Paulo (SP) e Teresópolis (RJ), operada por uma única empresa, estejam sujeitos a um risco de descontinuidade da prestação de serviços de Trip inferior aos dos usuários da ligação entre São Paulo (SP) e Itumbiara (GO), operada por dez empresas, segundo dados da ANTT na Audiência Pública nº 6/2022.

Na medida em que o dever de continuidade e a livre competição concorrem ao mesmo fim no setor de Trip, não faz sentido relativizar a incidência da última sob a alegação de resguardar o alcance do primeiro.

Afastada a possibilidade de colisão entre dever de continuidade e o princípio da livre concorrência, avança-se ao exame das condições de qualidade e segurança do serviço adequado.

Sobre a relação entre a baixa qualidade dos serviços prestados e o nível de concorrência no setor, rememora-se que a lei impõe à ANTT o dever de fixar as condições indispensáveis ao cumprimento do objeto autorizado, condições sem as quais uma empresa não poderia continuar operando no setor de Trip.

Tendo em vista que essas condições estão dispostas na Resolução ANTT nº 6.033/2023 e que têm relação com o desempenho de cada termo de autorização, não há que se falar em risco da livre competição à qualidade dos serviços.

Além disso, embora previsto no art. 48 da Resolução ANTT nº 4.770/2015, o sistema de avaliação de desempenho do setor não saiu do papel, de sorte que a agência não detém informações sobre a avaliação do desempenho das empresas autorizadas.

Logo, a autoridade reguladora não dispõe de qualquer evidência de que a prevalência do ambiente de livre e aberta competição produza efeitos adversos sobre a qualidade dos serviços prestados.

Resta, pois, a relação entre concorrência e segurança operacional. Examinando-se as 6.700 páginas dos processos administrativos em que houve discussão sobre o marco regulatório setorial com a sociedade,¹⁸ não se identificaram estudos, referências ou análises dos dados do setor que indicassem correlação negativa entre concorrência e segurança.

18 Processos50500.064060/2015-82(1.675),50500.099251/2020-22(1.032)e50500.048993/2022-51(3.993).

No corpo do Voto DDB 119-2021, reproduz-se afirmação da unidade técnica da ANTT sobre a inexistência de “evidências empíricas a confirmar essa relação entre valor do capital social e uma maior segurança na prestação do serviço”, o que sugere que eventual exigência de valores mais altos de capital social não concorre ao incremento da segurança veicular.

Por sua vez, admitindo-se que a idade média veicular é uma boa *proxy* de segurança veicular (Rathmann, 2017) – veículos mais novos tendem a ser mais seguros do que veículos mais antigos, além de terem melhor eficiência energética –, é possível afirmar que a relativização do princípio da livre concorrência tende a reduzir os níveis esperados de segurança dos passageiros.

Analisando-se os dados de idade média da frota antes e após a abertura do setor de Trip à concorrência,¹⁹ observou-se uma redução de 15% na idade média dos ônibus cadastrados junto à ANTT – de 6,8 anos para 5,8 anos.

Em sentido inverso, a Resolução ANTT nº 6.033/2023 prevê a utilização de veículos com mais de quinze e até vinte anos de fabricação nos períodos de maior demanda, ainda que isso sobreleve os riscos à segurança dos passageiros.

Ao passo em que fundamentou a imposição de restrições concorrenciais como medida tendente a garantir a segurança operacional, o que se deu à margem de evidências empíricas dessa relação, a ANTT entendeu razoável fragilizar essa mesma segurança operacional como resposta à escolha regulatória de menor nível de competição no setor de Trip.

Como se nota, ao promover a regulamentação do setor de Trip, de forma a preencher os vazios legais, a agência reguladora o fez sem observar a realidade fática, ou mesmo sem analisar seus próprios dados, reduzindo a incidência do princípio da livre concorrência a partir de valores jurídicos abstratos, abstendo-se de ponderar os princípios constitucionais supostamente em colisão.

Conforme demonstrado, não existe risco de que a ampla concorrência no setor de Trip inviabilize a operação de uma empresa ao ponto de comprometer a segurança dos usuários, uma vez que as delegações que não atenderem às condições indispensáveis ao cumprimento do objeto autorizado serão extintas pela ANTT.

A ideia de limitar artificialmente o nível de competição no mercado por meio de conceitos como “concorrência ruínosa”, com o objetivo de garantir a adequada

19 Variação entre junho de 2018 e dezembro de 2020. Informação apresentada em audiência pública realizada na Comissão de Viação e Transportes, da Câmara dos Deputados, em 21 de maio de 2021.

prestação do serviço, contraria os princípios gerais da atividade econômica previstos na Constituição Federal, infringe os princípios e diretrizes gerais para o transporte terrestre estabelecidos na Lei nº 10.233/2001 e conflita com os princípios da política federal de incentivo ao transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros.

A concepção de que caberia ao Estado determinar o nível de concorrência em um setor reconhecido por sua natureza competitiva – tanto sob o prisma econômico quanto jurídico – malfez o princípio da proporcionalidade, por não satisfazer os critérios de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Para além de antieconômica, trata-se de uma medida antijurídica, razão pela qual se conclui que a concepção de inviabilidade econômica adotada pela ANTT, fundada no conceito de concorrência ruínosa, é materialmente inconstitucional.

O Capítulo IV da Resolução ANTT nº 6.033/2023²⁰ colide com os princípios gerais da atividade econômica, fragiliza fundamentos e compromete o alcance de objetivos fundamentais da República, como os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, a garantia de desenvolvimento nacional e a redução de desigualdades sociais e regionais.

Por fim, mas não menos importante, o marco regulatório do setor de Trip limita a satisfação de direitos fundamentais, como a liberdade de locomoção, a proteção do consumidor e os direitos sociais ao trabalho, ao transporte, ao lazer e à segurança, e o faz sem justificativa plausível.

À luz do Decreto nº 10.157/2019, salvo limitações específicas voltadas à segurança dos passageiros ou de regulação técnica, qualquer outro critério restritivo sob o ponto de vista concorrencial deve ser afastado, por absoluta incompatibilidade com a natureza do setor de Trip sob o prisma de um regime autorizativo.

Concluindo-se pela inconstitucionalidade do Capítulo IV da Resolução ANTT nº 6.033/2023, quais seriam as ações possíveis ao Poder Legislativo, caso tenha a intenção de solucionar o déficit jurídico e econômico do normativo?

Para essa análise, consideraram-se apenas as medidas ínsitas ao Parlamento – relacionadas à sua função típica – e que não envolvam a participação dos poderes Executivo e Judiciário.

20 Dispõe sobre as inviabilidades e disciplina o conteúdo do art. 47-B da Lei nº 10.233/2001.

Identificado que o problema está centrado no entendimento impresso pela autoridade reguladora ao conceito de inviabilidade econômica, surgem duas alternativas possíveis ao Congresso Nacional: delimitar a interpretação possível ao art. 47-B da Lei nº 10.233/2001; e questionar a validade da definição dos critérios de inviabilidade por parte da ANTT, que invadiu a competência reservada ao Poder Executivo.

É facultado ao Poder Legislativo estabelecer a forma de interpretação em relação a certa matéria, o que Sergio Martins (2022) denomina de “lei interpretativa”. Entendendo-se que a ANTT atuou em desacordo com os contornos legais primariamente estabelecidos pelas casas legislativas, estabelecer-se em lei a interpretação do art. 47-B da Lei nº 10.233/2001 seria uma medida eficaz.

A redação original do art. 47-B da Lei nº 10.233/2001 atribuía à ANTT – quando lido em conjunto com a alínea j do inciso III do art. 14 da mesma lei – a caracterização do que seria “inviabilidade operacional”, bem como o dever de realizar processo seletivo público nos casos em que comprovada a inviabilidade de ilimitadas autorizações.

Ao dar nova redação ao art. 47-B da Lei nº 10.233/2001, o legislador expressamente delegou ao Poder Executivo a definição dos critérios de inviabilidade, e indicou que esses serviriam de subsídio para estabelecer critérios objetivos para autorizações dos serviços de Trip. Em adição, manteve-se com a ANTT o dever de realização do processo seletivo público na hipótese do *caput* do art. 47-B.

Um olhar atento às disposições normativas da Lei nº 10.233/2001 não deixa dúvida quanto à ausência de sinonímia entre as expressões “Poder Executivo” e “ANTT”. Logo, resta evidente que o legislador quis atribuir ao Poder Executivo a competência para definir os critérios de inviabilidade técnica, operacional e econômica.

A partir desses parâmetros, a ANTT poderia estabelecer critérios objetivos às autorizações dos serviços de Trip, o que se daria em momento posterior à edição do decreto regulamentador.

Por se tratar de competência normativa, esta não pode ser objeto de delegação, por força do inciso I do art. 13 da Lei nº 9.784/1999.

Assim, ao dispor sobre os critérios de inviabilidade técnica, operacional e econômica, resta claro que a ANTT usurpou a competência normativa do

Ministério dos Transportes, conferindo ao Congresso Nacional a oportunidade de editar um decreto legislativo de sustação, conforme o inciso V do art. 49 da Constituição Federal.

A despeito das discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre o alcance dessa modalidade de sanção político-jurídica, segundo a visão de Ferraz e Groterhorst (2023), não há dúvida de que, ao invadir a competência do Poder Executivo – editando um regulamento para fiel execução da lei –, o ato normativo da ANTT pode ser alcançado por esse controle político de constitucionalidade.

Entre as soluções possíveis, entende-se que a lei interpretativa seria mais assertiva, pois levaria a uma solução mais célere do problema. Por sua vez, o decreto legislativo teria como resultado a suspensão dos efeitos do ato sancionado, criando um vazio normativo capaz de prolongar no tempo os efeitos adversos da restrição à competição na regulação setorial de Trip.

7. Conclusões

*“Emancipate yourselves from mental slavery;
none but ourselves can free our minds.”*

Bob Marley, em *Redemption Song*

A Carta Magna de 1988 vedou qualquer possibilidade de entendimento relativo a um nível inaceitável de competição. A livre concorrência é um princípio da atividade econômica, razão pela qual foi criado o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), que tem por objetivo promover uma economia competitiva no Brasil, por meio da prevenção e da repressão de ações que possam limitar ou prejudicar a livre concorrência, bem como a função social da propriedade e a defesa dos consumidores.

Eventuais intervenções estatais com o objetivo de cessar abuso de direito ou infração contra a ordem econômica, próprias do SBDC, voltam-se à proteção da concorrência e não se confundem com conceitos anacrônicos que buscam limitar a competição sob o vazio argumento de salvaguardar o funcionamento adequado de um mercado.

Aqueles que defendem o conceito de concorrência ruinosa, em suas diversas formas – a exemplo do exame prévio de viabilidade econômica em mercados concorrenciais – tentam tão somente estabelecer barreiras à entrada de novos competidores. O resultado foi a criação de uma ilegal e ineficiente reserva de mercado em favor dos atuais operadores no setor de Trip.

Nesse sentido, concordamos com Hayek (2010): o Estado deve intervir na economia para promover a concorrência, não para prejudicá-la.

Mais de cinquenta anos depois que Stigler (1971) propôs a Teoria da Regulação Econômica, a prevalência de uma regulação anticoncorrencial no setor de Trip, contrariando todas as evidências positivas da liberdade de competição no setor, evidencia que a regulação setorial de transporte rodoviário de passageiros ainda não saiu da década de 1970. Isso é uma comprovação de que a teoria da captura de Stigler, em que a empresa regulada demanda a regulação para se proteger da concorrência, embora não imune às críticas e evoluções que se seguiram, ainda retrata fielmente a regulação de determinadas atividades econômicas.

Referências

AKERLOF, George A. The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 84, n. 3, p. 488-500, 1970.

BARCELLOS, Ana Paula; BARROSO, Luís Roberto. Art. 1º, IV: os valores sociais da livre-iniciativa. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et. al.* (coords.). **Comentários à constituição do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023. p. 83-85. (Série IDP)

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BREYER, Stephen. **Regulation and its reform**. Cambridge: Harvard University Press, 1982.

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração 08700.002488/2022-48**. Voto-vogal – Conselheiro Luis Henrique Bertolino Braidó. Brasília: Cade, 2023.

COSTA, Felipe Freire da. **Análise sobre a plausibilidade regulatória da transferência de outorga de autorização de mercados no serviço regular de transporte rodoviário interestadual de passageiros**. Brasília: ANTT, 2019. (Nota Técnica nº 3387/2019/DDB/DIR. Processo nº 50501.304577/2018-52.)

DOMINGUES, Juliana O.; GABAN, Eduardo M. **Direito antitruste**. 5. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

ESPÓSITO NETO, Antônio. M. **Competição intermodal no transporte de passageiros de longa distância no Brasil**. 2014. Dissertação (Mestrado em Economia) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha; GROTERHORST, Rebecca. Art. 49, V. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et. al.* (coords.). **Comentários à constituição do Brasil**. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 1083-1087. (Série IDP)

GRAU, Eros R. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, p. 98-149, 2015.

GRAU, Eros R. Art. 170. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et. al.* (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 1883-1891. (Série IDP.)

GUIMARÃES, Eduardo Augusto; SALGADO, Lucia Helena. Concorrência e regulação no setor de transporte rodoviário. In: GUIMARÃES, Eduardo Augusto; SALGADO, Lucia Helena. **A regulação no transporte rodoviário brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2003. p. 1-15. (Notas Técnicas, nº 4.)

HAYEK, Friedrich. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1983.

LEÃES, Luiz Gastão P. B. O “dumping” como forma de abuso do poder econômico. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo, v. 32, p. 5-15, 1993.

LIMA, Nélio. **Sonho sobre rodas**: a saga dos pioneiros do transporte rodoviário de passageiros no Brasil. Brasília: Abrati, 2012.

MARTINS, Fernanda Lopes. **Os mercados de trabalho e o direito antitruste brasileiro**: acordos de não contratação e trocas de informações sensíveis. São Paulo: Dialética, 2022.

MARTINS, Sergio P. **Introdução ao estudo do direito**. 2. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MATTOS, César; SOARES, Rafael. Restrições à entrada no mercado de transporte rodoviário internacional e interestadual de passageiros (TRIIP): inviabilizando a concorrência. **Cadernos Aslegis**, v. 64, p. 104-118, 2023. Disponível em: <https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/caderno64/ed64-104-119.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2024.

RATHMANN, Régis (org.). **Modelagem setorial de opções de baixo carbono para o setor de transportes**. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; ONU Meio Ambiente, 2017.

MEIRELLES, Hely. Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1966.

MENEGAT, Fernando. **Serviço público, regulação e concorrência**: as autorizações regulatórias nos setores de infraestrutura. São Paulo: Lumen Juris, 2020.

NUSDEO, Ana Maria O. **Defesa da concorrência e globalização econômica**: o controle da concentração de empresa. São Paulo: Malheiros, 2002.

ORTIZ, Gaspar. A. **Economía y Estado**: crisis y reforma del sector público. Madrid: Marcial Pons, 1993.

SAAVEDRA, Giovani A. Art. 170º, IV. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et. al.* (coords.). **Comentários à constituição do Brasil**. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 1897-1904. (Série IDP.)

SAPPINGTON, David E. M. Regulating service quality: a survey. **Journal of Regulatory Economics**, v. 27, p. 123-154, 2005.

SCHILLER, Alexandre; COSTA, Felipe Freire. Aplicação da Lei nº 12.996/2014: aspectos controvertidos no transporte rodoviário de passageiros no Brasil. **Revista Brasileira de Transportes**, v. 2, n. 2, p. 48-83, 2022. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rbt/issue/view/5005>. Acesso em: 12 nov. 2024.

SCHIRATO, Vitor Rhein. **Livre iniciativa nos serviços públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

STIGLER, George. Theory of economic regulation. **Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 1, p. 3-21, 1971.

VISCUSI, W. Kip; HARRINGTON JR, Joseph E.; SAPPINGTON, David E. M. **Economics of regulation and antitrust**. Cambridge: MIT Press, 2018.



INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E DESIGUALDADE ECONÔMICA

Bernardo Lins¹

1 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados na Área XIV – Ciência, Tecnologia, Comunicação, Informática, Telecomunicações e Sistema Postal. Doutor em economia pela Universidade de Brasília (UnB).

1. Introdução

Na narrativa contemporânea, a inovação tecnológica tem sido seguidamente apontada como um motor para a sustentação do crescimento econômico e o aumento da riqueza. Ao agregar conhecimentos e elevar a produtividade dos processos de produção de bens e serviços, o esforço inovador contribui para o uso mais eficaz de fatores, capital e mão de obra, assim como para o uso pleno de insumos, com redução de perdas e resíduos, enfim, um melhor desempenho da economia. Nos países e regiões em que as populações tendem à estabilidade demográfica, a inovação ganha importância e torna-se foco das preocupações empresariais e do debate político, pois compensa a menor oferta de profissionais com ganhos de produtividade do trabalho, assegurando a continuidade do desenvolvimento econômico.

Embora avanço tecnológico e esforço inovador tragam em si a possibilidade de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população em geral, suas aplicações tendem a privilegiar a organização da produção e as transformações no mercado de oferta de bens e serviços. Afinal, quem financia e lidera os esforços de inovação é o investidor ou o empreendedor. A figura 1 ilustra algumas das dimensões em que a inovação efetivamente se desdobra no ambiente produtivo.

Essa preocupação ocupa tanto a agenda macroeconômica quanto as políticas públicas setoriais. Na tomada de decisões da grande política econômica, o mercado é visto como um agregado em que os detalhes do que ocorre em cada setor, em cada cadeia de valor, em cada empresa, diluem-se em um todo. Em outras palavras, uma imensa caixa-preta em que os fatores essenciais para produção, capital e trabalho concorrem para um resultado em termos de produto interno bruto a cada ano. Trata-se de uma caixa-preta elástica, em que empresas surgem e crescem, ou entram em crise e fecham, em que alguns setores relevantes perdem importância enquanto outros passam a se destacar, em que novas formas de organização de mercado surgem e renovam as relações entre empresas e destas com o consumidor.

Figura 1 – Desdobramentos da inovação no ambiente corporativo



Fonte: elaboração própria.

Na visão mais agregada, ganham importância as tecnologias de espectro amplo. São aquelas relacionadas a aspectos gerais que afetam todas as empresas, a exemplo do acesso ao financiamento de suas operações, às fontes de energia e ao seu uso, às comunicações, aos serviços de água e saneamento, à aplicação de soluções de gestão, ao tratamento das informações do negócio, à gestão dos processos. Por outro lado, à medida que se examina cada setor, cada relação entre empresas, cada organização corporativa, outros problemas mais específicos serão reconhecidos e outras soluções tecnológicas ganharão destaque, justificando ou fazendo parte de políticas setoriais.

Cada tecnologia considerada, juntamente ao conjunto de inovações que propicia, tem uma história que lhe é peculiar. O conhecimento humano avança, as oportunidades para sua aplicação surgem, o contexto social mostra-se propício a sua adoção. Etapas evolutivas desse tipo são constatadas em todas as áreas do conhecimento e variam no tempo de acordo com o ciclo de existência e a maturidade de cada uma.

No setor energético, por exemplo, a amplitude dessa evolução mede-se em séculos. Evoluímos do uso dos meios naturais, como combustão da madeira, moinhos eólicos ou hidráulicos e tração animal, utilizados desde a Antiguidade, para o uso em escala do carvão e do vapor a partir de 1700,² e, posteriormente, para o uso da eletricidade no século XIX e dos derivados de óleo e gás a partir de 1900. Embora tais processos de obtenção de energia fossem conhecidos há muito, os saltos observados ilustram a confluência de três fatores para que uma inovação tecnológica seja adotada: o conhecimento da tecnologia envolvida, a existência de condições técnicas e de infraestrutura para que sua adoção pudesse ser empreendida e uma demanda econômica ou social que assegurasse o interesse nessa adoção.

Em muitos casos essa demanda resulta de circunstâncias ou interesses complexos, que carregam forte lastro moral. Um exemplo é a adoção de soluções tecnológicas para o desenvolvimento de armas ou táticas de guerra. O episódio mais chamativo, no último século, de desenvolvimento de uma inovação tecnológica

2 Embora a concepção do moderno motor a vapor de cilindro com condensador seja devida a James Watt, que construiu seus primeiros protótipos por volta de 1770, havia patentes de versões de bombas para retirada de água de minas de carvão desde 1617. Merecem destaque os mecanismos concebidos por Denis Papin (1675), Thomas Savery (1698) e Thomas Newcomen (1712). O motor de Newcomen, apesar de suas limitações, pois o cilindro tinha que ser resfriado a cada ciclo, de modo a se perder energia, teve algum sucesso comercial (Klein, 2008, p. 19-23). A época de ouro do transporte a vapor, locomotivas e navios, estendeu-se da década de 1830 até o final do século XIX. Já a eletricidade começou a ser usada para comunicações por volta de 1850, com o desenvolvimento do telégrafo e do dínamo para a geração de corrente. Em 1861, a primeira linha transcontinental de telégrafo seria lançada. A primeira instalação pública experimental de iluminação elétrica foi montada por Thomas Edison em 1879 em seus laboratórios em Menlo Park, localidade próximo a Nova York. Na década seguinte rapidamente se desenvolveram as empresas de geração de energia elétrica e iluminação pública (Klein, 2008, p. 150-153). Os primeiros motores a combustão interna foram patenteados por volta de 1800, destinados à geração de energia, com vários desenvolvimentos nas décadas seguintes. O uso de combustível líquido foi introduzido em 1871 por George Brayton. Em 1876, Nikolaus Otto aperfeiçoou o motor de quatro tempos. Na década de 1880 começaram a ser fabricados na Alemanha os primeiros motores destinados a veículos de transportes. O motor diesel seria criado em 1892 (Breuer e Zima, 2016, p. 1-3).

focada em sua aplicação militar, foi o Projeto Manhattan, para o desenvolvimento de uma bomba atômica pelos Estados Unidos. A arma seria posteriormente lançada duas vezes, sobre Hiroshima e Nagasaki, no Japão, em 1945, resultando na morte imediata de 110 mil civis e 20 mil militares e um total estimado de outras 140 mil mortes em decorrência de ferimentos e dos efeitos subsequentes da radiação atômica (Hasegawa, 2007, p. 331). O projeto foi central para o posterior desenvolvimento de aplicações pacíficas da energia nuclear em áreas tão diversas como geração de energia elétrica, motores, radioisótopos para tratamentos de saúde, exames de imagem ou aplicações industriais. No entanto, o peso moral do uso militar e um temor coletivo a respeito das consequências incontroláveis de uma guerra nuclear maciça persistem (Einstein, 2024, 17, 50).

Este artigo discute questões relacionadas com os efeitos morais da adoção de inovações. Em particular, são examinadas as implicações para o aumento da desigualdade econômica no capitalismo contemporâneo.

Para tal, o texto está organizado como se segue. A próxima seção examina, em caráter genérico, o argumento da neutralidade moral da tecnologia e algumas ressalvas apontadas a essa posição. Na seção seguinte, examinam-se mais especificamente os efeitos da tecnologia sobre a desigualdade econômica entre grupos da população, destacando os resultados mistos até então constatados. A seguir, aborda-se mais especificamente, como exemplo, o debate recente sobre os avanços da inteligência artificial e as perspectivas para sua regulamentação. Apresentam-se, enfim, alguns comentários finais.

2. Neutralidade moral da tecnologia

O argumento central para tratar as controvérsias em relação ao avanço tecnológico e à inovação, posicionando-se em favor da pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica (PDI), é que a “tecnologia é neutra” em termos de valor moral e, efetivamente, serão suas aplicações que determinarão as implicações morais decorrentes.

O conhecimento se encaixaria, segundo esse argumento, em um fluxo contínuo de aperfeiçoamento da sociedade, representando o avanço de um esforço hu-

mano de compreender a natureza e daí, então, derivar aplicações para esse estoque de informações acumulado. Desse modo, nenhuma tecnologia poderia corresponder a um valor moral inerente, pois apenas resulta desse fluxo de aprendizado. Em outras palavras, a tecnologia só terá efeitos ruins se seus usuários tiverem preferências ou comportamentos danosos. Podemos remeter a origem dessa abordagem ao matemático e filósofo René Descartes, para quem a natureza não era nada além da matéria que podemos utilizar para nossas atividades, e o ser humano, mestre e possuidor de todas as coisas (Hulot e Lenoir, 2020, p. 25).

Uma das implicações de se aceitar o conceito de que toda tecnologia seja moralmente neutra é que isso assegura a uma empresa ou indivíduo a liberdade de escolher livremente a tecnologia mais apropriada e viável para atender às suas necessidades. Serão assim alcançados, de modo eficaz, seus interesses em termos de aquisição, desenvolvimento e comercialização dos produtos decorrentes da aplicação dessa tecnologia, sem se depender de prévio conhecimento de supostas condições morais dessa escolha (Rios, 2013, p. 1). Assim, a neutralidade moral da tecnologia advoga a livre competição entre soluções tecnológicas disponíveis e é, nesse sentido, um argumento essencialmente vinculado a uma visão de liberalismo econômico.

Outra implicação desse argumento é que as leis, decretos e outros atos jurídicos devem ser tecnologicamente neutros. Em vez de considerar as circunstâncias e os efeitos da aplicação de uma tecnologia em particular, a norma deveria então estabelecer, para o tratamento de problemas de interesse coletivo, critérios e comandos que independessem de uma escolha tecnológica. As partes demandadas a atender ao ato deveriam oferecer evidência de alinhamento a regras e princípios que se aplicassem a todo o espectro de alternativas tecnológicas disponíveis ou que viessem a ser futuramente concebidas (Greenberg, 2016, p. 1.495).

Há várias críticas à doutrina da tecnologia neutra em termos de valor moral, que seguem cinco linhas. A primeira e talvez a mais contundente é que há áreas de PDI que envolvem diretamente problemas moralmente essenciais, como o respeito à vida e às escolhas da pessoa humana. Um exemplo paradigmático é a pesquisa com embriões humanos e a possibilidade de sua manipulação, resultando

potencialmente em seleção ou modificação genética de caráter eugênico.³ A distorção moral envolvida nessa possibilidade levou à restrição, em diversos países, de pesquisas com embriões, com células-tronco ou que envolvessem engenharia de genes humanos (Sparrow, 2014, p. 150-151; Patel, 2017). No Brasil, a Lei nº 11.105/2005, que trata da política de biossegurança, veda a engenharia genética em célula germinal humana, em zigoto humano ou em embrião humano, e a clonagem humana (art. 6º, incisos III e IV), admitindo apenas o uso, para fins de pesquisa e terapia, de células-tronco embrionárias obtidas de embriões humanos, produzidos por fertilização *in vitro*, que se mostrem inviáveis, vedada a comercialização desse material (art. 5º).

A segunda linha de argumentação é que certas soluções tecnológicas envolvem externalidades negativas ou efeitos colaterais que decorrem diretamente das características da tecnologia e implicam risco para todas as possíveis aplicações derivadas. Nem sempre essa comparação entre vantagens e danos é realizada, pois prejudica interesses dos agentes mais beneficiados. Há diversos exemplos, como os efeitos de contaminação de agrotóxicos, de compostos usados em mineração ou de plásticos, os danos à camada de ozônio decorrentes de queima de combustíveis, de criação de gado ou de uso de certos componentes em processos industriais, os danos à saúde no longo prazo associados ao uso de aditivos para alimentos ou à exposição a radiação ionizante, ou os efeitos colaterais neurológicos do uso contínuo de *smartphones* e *tablets*.

A terceira linha aponta que muitas soluções tecnológicas implicam ganhadores e perdedores. Ademais, como o próprio processo de PDI não é autônomo, mas financiado pelo capital, a tecnologia tende a reproduzir a assimetria de ganhos entre classes e entre grupos sociais, perpetuando mecanismos de desigualdade (Berg *et al.*, 2016, p. 11; Hulot e Lenoir, 2020, p. 236-237). O uso de instrumentos financeiros inovadores, por exemplo, favorece determinados agentes em detrimento de outros e assegura margens aos operadores que podem ser administradas sem

3 Independentemente dos resultados envolvidos nessas linhas de pesquisas, o problema essencial de se manipular uma vida humana (dependendo da doutrina moral ou religiosa envolvida, que pode, ou não, definir o momento da concepção como o início da vida individual) é o risco de alterar, com consequências hereditárias, uma característica da pessoa, ou ainda de levar ao comércio, à deformação ou à morte por descarte do embrião, equivalendo moralmente ao comércio, dano ou morte de um ser humano.

supervisão. Técnicas de automação, de robótica e de planejamento e controle da produção descartam certos perfis de operários e beneficiam outros. A uberização na oferta de serviços desloca os ganhos do prestador ao intermediário. Esse é um argumento que será ulteriormente explorado neste ensaio, ao tratarmos da inteligência artificial.

A quarta crítica é que a comparação entre soluções tecnológicas demanda um ambiente de informação completa e disponível para que as melhores alternativas sejam identificadas, mas isso com frequência não ocorre. Em particular, efeitos de curto e de longo prazo de certas soluções podem ter sinais opostos e essa circunstância tende a ser ocultada ou propositalmente ignorada em vista de ganhos imediatos. A comparação entre técnicas de agricultura que envolvem o uso de variedades geneticamente modificadas, adubos e agrotóxicos químicos *versus* técnicas que combinem variedades obtidas por seleção, adubo orgânico e combate a pragas com uso de predadores naturais é um exemplo. O uso de plásticos em detrimento de embalagens recicláveis é outro.

O quinto argumento, enfim, é que as aplicações da tecnologia envolvem processos de seleção de parâmetros e de calibração cuja execução induz à preservação de preconceitos. Em certos casos, mesmo que todos os usuários estejam conscientes quanto a essa assimetria e se esforcem individualmente em fazer uso responsável da tecnologia, sua postura privada é insuficiente para garantir, no agregado, a prevalência dos efeitos positivos. Procedimentos eletrônicos de segurança e vigilância, por exemplo, tendem a falhar no reconhecimento de pessoas não brancas, reproduzindo preconceitos e valores culturais preexistentes e exacerbando a violência contra certas minorias. A crescente adoção das redes sociais, até o nível da saturação, tende a disseminar preconceitos e afastar grupos entre si, apesar de a maior parte das pessoas já deter conhecimento dos danos sociais e morais decorrentes dessas atitudes (Crawford, 2021, p. 115-117; Fisher, 2022, p. 31-34).

O esforço de estabelecer legislação neutra em relação às escolhas tecnológicas tende a esbarrar nessas situações. A busca do tratamento da neutralidade na legislação resulta usualmente em comandos legais redigidos de modo menos incisivo ou mais aberto, atingindo um número maior de casos, mas sua aplicação aos casos específicos carregará, então, um grau de ambiguidade. A norma poderá

eventualmente resultar em omissões acerca de externalidades negativas ou efeitos colaterais danosos e na incapacidade de distinguir os efeitos de situações desiguais. Em certos casos, a própria identificação do agente responsável ou a delimitação da sua responsabilidade podem ficar prejudicadas. Seria como uma rede de pesca de trama fina: colhe um volume excessivo de peixes e rompe-se com facilidade.

Por outro lado, a legislação atrelada a uma tecnologia específica ou às condições de mercado que dela resultem pode tornar-se inócua, obsoleta ou inaplicável se essa tecnologia evoluir por caminhos inesperados, cair em desuso ou se certas condições econômicas ou sociais que esta induza em dado momento deixarem de existir. Trata-se, em suma, de um dilema a ser examinado em cada iniciativa regulatória.

3. Inovação e desigualdade econômica

A abordagem econômica no debate das implicações da inovação, portanto, enfrenta a complexidade de se antecipar uma evolução futura de certas aplicações a partir do *status quo*. Ademais, é chamada a cotejar enormes ganhos decorrentes do avanço tecnológico e da implantação de soluções criativas no processo produtivo com ressalvas morais e efeitos colaterais igualmente importantes. Há, em particular, uma preocupação de que determinadas tecnologias de espectro amplo, quando adotadas, resultem, a par dos reconhecidos ganhos de produtividade na economia, em processos sociais que aumentem as desigualdades entre indivíduos ou categorias.

Desigualdades econômicas envolvem atualmente três canais de propagação associados a uma motivação tecnológica. O primeiro é o aumento do desemprego quando considerados empregos formais de boa qualidade, decorrente de uma eventual eliminação desses postos de trabalho pela automação dos processos de produção, de uma restrição de acesso por uma exigência de qualificação específica do trabalhador ou, simplesmente, de sua redução pelos ganhos de produtividade decorrentes de inovações (Schwab, 2016, p. 11-12; Piketty, 2013, p. 482-486). O segundo é a uberização dos postos de trabalho, ou seja, a substituição de contratos de trabalho vinculantes, com garantias sociais como carga horária preestabele-

cida, contribuição para aposentadoria, seguros e prevenção de riscos, por modelos de prestação autônoma de serviços, com remuneração flexível e sem garantias, agenciados por plataformas de intermediação (Davis, 2016, p. 502; Fleming, 2017, p. 694-695). O terceiro canal, enfim, é a criação de mecanismos de discriminação e seleção de pessoas os quais alcançam não apenas o acesso ao mercado de trabalho, mas se estendem a todas as atividades sociais, em decorrência de processos de acompanhamento em grande escala do comportamento individual de cada um (Zuboff, 2020, p. 18-19).

3.1. Aumento de desemprego

O aumento do desemprego em decorrência da mecanização ou da automação, em geral seguido mais adiante de uma retomada do nível de emprego, é um ciclo de longo prazo recorrente na história do capitalismo, desde suas origens no século XVII. Lembremos que naquele século a entrada relativamente abundante de ouro e prata na Europa, a partir da exploração das colônias africanas e americanas pelos países ibéricos, expandiu o consumo. Várias mercadorias antes escassas e restritas às camadas nobres, a exemplo do açúcar, passaram a ser produzidas em escala nas colônias e alcançaram o público da nascente burguesia. Paralelamente, a disponibilidade de numerário dinamizou o ciclo econômico, criando oportunidades de crédito, e viabilizou a montagem, por empreendedores, de manufaturas em que uma quantidade maior de artífices produziria, ainda manualmente, bens em série.

O desenvolvimento de equipamentos mecânicos acelerou-se no século XVIII e, com a combinação destes à máquina a vapor, estimulou a transformação dessas manufaturas nas nascentes fábricas de então. O setor mais afetado por esse avanço foi, de início, o da fabricação de tecidos. Numa primeira etapa de inovação, a adoção de máquinas de fiação garantiu a oferta de fios mais baratos e uniformes para a produção de panos e tecidos. A demanda por mão de obra de tecelões aumentou. Posteriormente, o desenvolvimento dos teares mecanizados inverteu essa tendência e levou à dispensa de mão de obra e à redução de salários.

Em reação, por volta de 1810, na Inglaterra, grupos de trabalhadores se organizaram para ocupar fábricas e destruir equipamentos. Esses revoltosos se autodenominaram “ludistas”, em referência a um presumido líder do movimento, apelidado de “Ned Ludd” ou “rei Ludd”. O termo ludista mantém-se na literatura econômica e, hoje, é usado para denominar aquele que se opõe à inovação tecnológica ou a novas formas de organização do mercado (Frey e Osborne, 2013, p. 8).

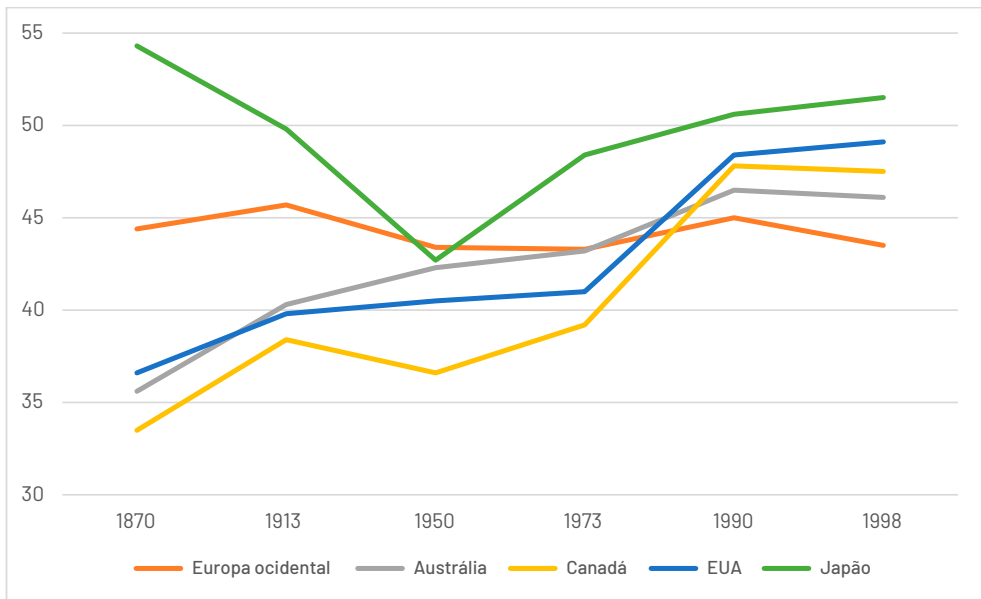
Esse foi apenas um entre vários episódios de revolta nos países europeus. A combinação da dureza dos regimes de trabalho, dos salários irrisórios e do desmonte de sistemas de proteção social mantidos com o apoio dos governos e de entidades religiosas resultou, na época, em extrema precariedade das condições de vida do proletariado. Na Inglaterra, as “leis dos pobres” então existentes, criadas e regulamentadas no período dos Tudor, entre 1530 e 1600, destinavam às paróquias recursos para ajudar na alimentação e abrigo dos necessitados, e haviam sido complementadas, em 1782, por um sistema de abrigos para idosos e enfermos. Seriam modificadas em 1834 para endurecer as condições de acesso a esses benefícios. A lei passou a exigir a penhora dos bens de quem se candidatasse a um auxílio. Impôs, ainda, o recolhimento a abrigos ou o envio a fábricas de algodão do cônjuge e dos filhos do recebedor (Brue, 2011, p. 87, 90-93).

Períodos de elevado desemprego se repetiriam, também no século XX. Após a crise de 1929, o desemprego cresceu em decorrência do rompimento de uma bolha especulativa que levou a uma depressão econômica em escala global, agravada nos países da Europa Central pela situação já precária, sobretudo devido às compensações impostas à Alemanha, à Áustria e à Itália após a derrota na I Guerra Mundial. Duas décadas depois, encerrada a II Guerra Mundial, o desemprego aumentaria no Japão, na China e no Sudeste Asiático, devido aos efeitos da guerra e à reformulação política decorrente da descolonização e dos confrontos da Guerra Fria. Ao final dos anos 1970, aumentou nos países ocidentais em associação ao esgotamento das políticas keynesianas, aos choques do petróleo, ao uso crescente da automação industrial e à competição da indústria japonesa com o bloco ocidental.

No entanto, no longo prazo e em termos mundiais, o nível de emprego como proporção da população evoluiria favoravelmente ao longo do século XX. Considerando alguns países selecionados, manter-se-ia relativamente estável na Europa, cresceria nos países de língua inglesa e, no caso do Japão, após uma queda que

acompanhou a militarização da sociedade japonesa, até a derrota na II Guerra Mundial, seria seguida de uma gradual recuperação, conforme se vê no gráfico 1.

Gráfico 1 – Proporção da população ocupada – países selecionados (1870-1998)



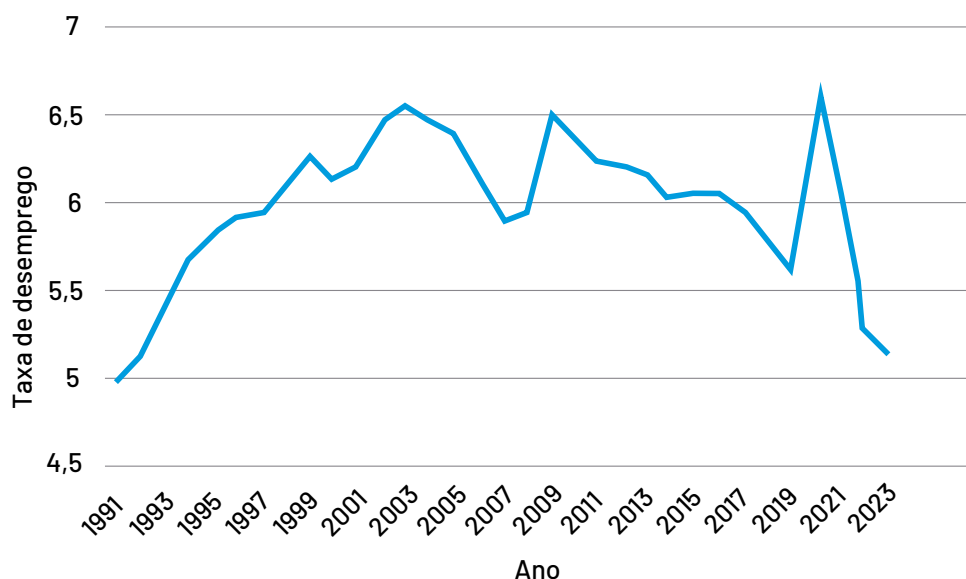
Fonte: Maddison (2006, p. 355).

Os episódios de desemprego mencionados anteriormente estiveram associados a uma combinação de causas econômicas e políticas, entre as quais os efeitos de guerras, as quebras de sistemas de investimentos devido a bolhas especulativas, o crescimento de dívidas públicas associado a políticas keynesianas mantidas por períodos prolongados ou os movimentos protecionistas e de cartéis no mercado global, a exemplo da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), que impôs choques de preços do petróleo nos anos 1970. Nesse contexto, o desafio trazido pela crescente automação das atividades de produção, como a mecanização no campo, a introdução de maquinário complexo e de robótica no ambiente industrial ou os primeiros passos na automação de operações no mercado financeiro, ainda configuravam apenas um fator a mais nesse retrato da economia.

3.2. Uberização do emprego e desigualdade de renda

Neste século XXI, vivemos uma situação distinta, ilustrada no gráfico 2. Embora dois episódios, dados pela quebra das bolsas em decorrência da crise do *subprime* em 2008 e pela pandemia de Covid-19 em 2020, resultem em elevações pontuais importantes da taxa de desemprego, nas últimas três décadas o comportamento geral do desemprego seguiu uma trajetória desfavorável entre 1990 e 2004, para gradualmente refluir a partir de então.

Gráfico 2 – Taxa de desemprego – média mundial (1991-2023)



Fonte: Banco Mundial. Dados da OIT.

A taxa de desemprego já vinha subindo antes de 1990. Como apontam Atkinson e Ezell (2012, p. 34-35), a quantidade de empregos industriais declinou entre 1989 e 2011 nos Estados Unidos, de 18 milhões para 12 milhões de postos de trabalho, um padrão que acompanhou a tendência observada na maior parte dos

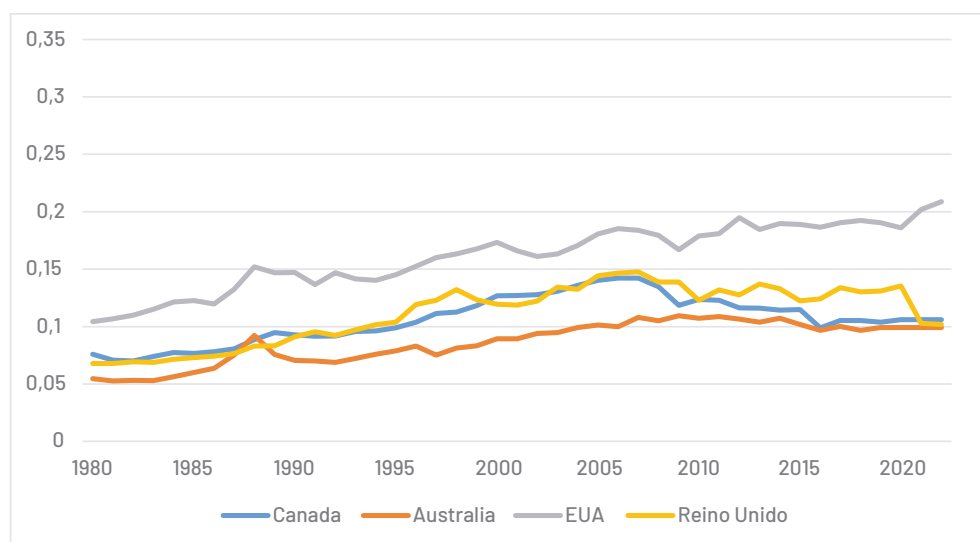
países do Ocidente, inclusive no Brasil.⁴ Em parte, isso resultou de uma estratégia de produção norte-americana que deslocou para o México, a China e o sudeste asiático as bases de manufatura do setor eletroeletrônico. Por sua vez, a indústria chinesa de bens de consumo de baixo valor unitário e de mercadorias produzidas em regime de *Original equipment manufacturing* (OEM)⁵ inundou o mercado global, desarticulando concorrentes de outros países.

Os postos de trabalho passaram a ser criados no setor de serviços, respondendo pela recolocação das pessoas e pela redução da taxa de desemprego após a crise de 2008, ressalvada a elevação no período da pandemia de Covid-19. Nesse caso, a inovação foi um elemento central dessa retomada, sobretudo pela consolidação da internet e pelo surgimento da intermediação de serviços por plataformas. Parte dos empregos criados, portanto, trouxe o carimbo da uberização.

No período transcorrido desde 1991 observou-se, também, uma crescente desigualdade de renda em diversos países. Piketty (2013, p. 500-508) compara a participação do decil superior da renda nacional nessas economias e constata que, nos países anglo-saxões (Reino Unido, Estados Unidos, Canadá e Austrália), há uma tendência ao aumento da desigualdade a partir de 1990. A tendência é ainda mais clara quando o 1% mais rico é considerado. Entre 1950 e 1990, a renda dos mais ricos correspondia nesses países a uma fatia de 8% a 9% da renda nacional. Nas décadas seguintes, porém, essa participação foi aumentando significativamente, chegando em 2008 a 18% nos Estados Unidos, 16% no Reino Unido, 14% no Canadá e 10% na Austrália. O gráfico 3 mostra a evolução recente do indicador, a partir de 1980.

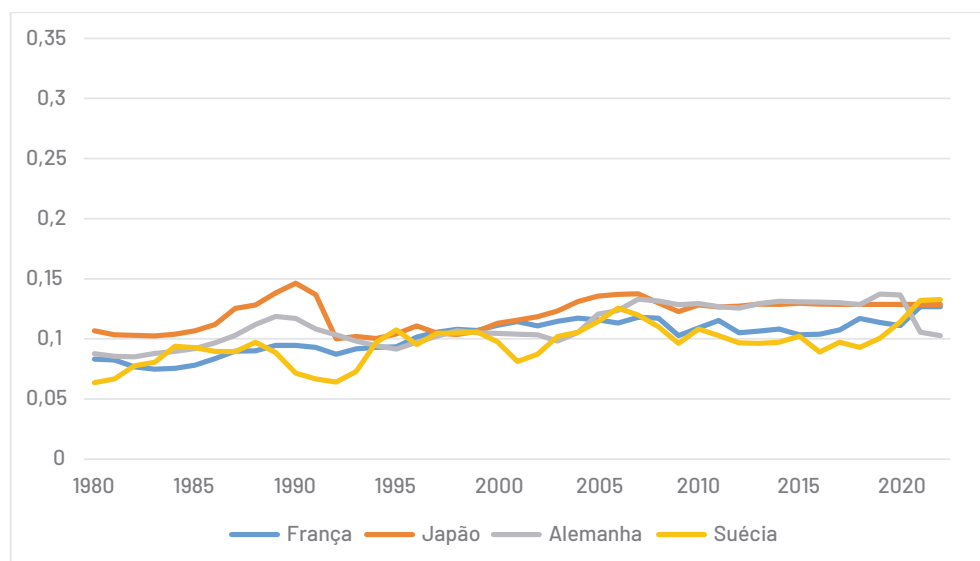
4 Por exemplo, Giovannetti e Menezes Filho (2006, p. 316), em interessante estudo sobre o caso brasileiro, reconhecem esse aumento da taxa de desemprego no Brasil entre 1990 e 1999, de cerca de 3,6% para 8,6% no período, e o associam a questões de qualificação da mão de obra. Em particular, o aumento do desemprego no país esteve associado, na década, à abertura comercial iniciada no governo Collor e ao avanço da hiperinflação no período. A importante modificação da organização do mercado interno e a crescente atualização tecnológica e de gestão são elementos adicionais a considerar.

5 *Original equipment manufacturing* (OEM) é uma modalidade de produção em que a mercadoria de uma empresa é repassada a um contratante e vendida no mercado com a marca deste último. Em geral o contratante é responsável pelo *design* do bem e retém os direitos de propriedade intelectual sobre este. Nos casos em que o fabricante, além de produzir o bem, se dedica ao seu projeto, a modalidade passa a ser chamada de *original design manufacturing* (ODM).

Gráfico 3 – Parcela da renda do 1% mais rico – países anglo-saxões (1980-2022)

Fonte: World Inequality Database.

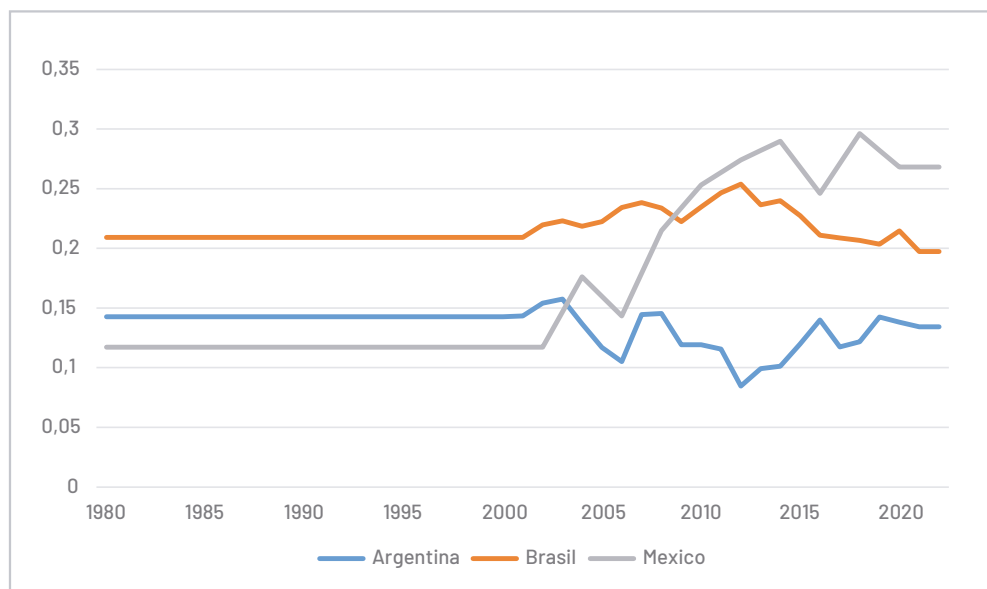
Comparativamente, nos países da Europa Ocidental e no Japão, a desigualdade não se acentuou. Nesses países, a parcela da renda nacional correspondente a essa faixa de renda continuou a se manter em níveis históricos, com moderada elevação.

Gráfico 4 – Parcela da renda do 1% mais rico – países europeus (1980-2022)

Fonte: World Inequality Database.

No caso do Brasil, esse indicador se mantém historicamente na faixa de 20%, ilustrando o elevado grau de desigualdade existente em nossa economia. As políticas igualitárias das últimas duas décadas apenas começaram a modificar esse quadro. Ao compararmos indicadores de países latino-americanos, o caso mais notável de crescimento da desigualdade ilustrado no gráfico 5 é, no entanto, o do México. Segundo Jusidman (2009, p. 193, tradução nossa), naquele país “a alta desigualdade vincula-se a mudanças nas fontes de rendimentos; desde os anos 1970, estes dependem cada vez menos do trabalho formal e da atividade empresarial regulada e cada vez mais de atividades informais, de remessas de emigrantes e de práticas ilegais e criminais”. A autora ressalta, ainda, a importância de transferências, aposentadorias, donativos e bolsas para os lares mais pobres, insuficientes, porém, para alterar o crescimento da desigualdade econômica.

Gráfico 5 – Parcela da renda do 1% mais rico – países latino-americanos (1980-2022)



Fonte: World Inequality Database.

Essa comparação considera um mix de diversas fontes de renda, não apenas de salários. Para compor a parcela do 1% mais rico no Brasil, por exemplo, a renda mensal deve ser de cerca de R\$ 20.600, segundo levantamento do Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2023 (Miato, 2024). Essa fatia inclui, portanto, majoritariamente, os assalariados de formação técnica mais avançada, os ocupantes de cargo de gestão, os servidores públicos de carreira de Estado, assim como executivos, rentistas e investidores.

A participação do 1% mais rico na renda nacional é afetada, ainda assim, pelas condições do mercado de trabalho. Giovannetti e Menezes Filho (2006, p. 316-317) apontam que o prêmio salarial ao se obter o diploma de terceiro grau subiu cerca de 25% entre 1990 e 1999 no Brasil. Ademais, Menezes Filho e Rodrigues Junior (2003, p. 579-580) reconhecem uma crescente utilização relativa de trabalhadores mais educados na indústria brasileira no mesmo período.

Isso parece confirmar uma linha explicativa também ressaltada por Piketty (2013, p. 485-486): a incorporação de inovações ao processo produtivo teria uma tendência ou viés para privilegiar alternativas tecnologicamente mais avançadas e para aumentar uma demanda por maior qualificação da mão de obra. Haveria, nesse sentido, uma permanente corrida entre a oferta de tecnologia e a demanda por qualificação crescente da mão de obra, colocando pressão no sistema escolar e de formação profissional, e exigindo do trabalhador um esforço de educação continuada. A tecnologia, em suma, seria um fator de desigualdade: trabalhadores que não se mantivessem atualizados seriam deslocados para postos de trabalho com remuneração mais baixa.

O efeito, segundo Hulot e Lenoir (2020, p. 343, tradução nossa), é a compressão do poder aquisitivo da classe média:

Se, por um lado, a extrema pobreza diminuiu globalmente, por outro lado estamos assistindo, em várias regiões do planeta, a uma pauperização das classes médias e populares e a um aumento da desigualdade dentro de cada país: os ricos estão cada vez mais ricos e os desfavorecidos cada vez mais fragilizados.

Ademais, essa tendência ocorre no contexto de uma dimensão sistêmica da desigualdade, que alcança não apenas o emprego, mas também outros domínios, como a educação, as práticas religiosas, manifestações culturais, habitação, acesso a serviços, policiamento, prejudicando de modo diferenciado as minorias de gênero e cor, entre outras. Estas são, pois, afetadas de modo mais contundente (Hamel, 2022, p. 592-593).

3.3. Competição, escolhas tecnológicas e políticas públicas

Um efeito da escolha de inovações que incorporam tecnologia de viés mais avançado é a persistente carência de profissionais com determinados perfis de formação, mesmo quando há excedentes no restante da economia. Embora essa assimetria atinja uma variedade de setores, é mais evidenciada no mercado de TI.

Na área de TI, o déficit estimado no Brasil é de 530 mil profissionais até 2025, segundo estudo do Google (Helder, 2023). Levantamento da Accenture identificou, junto a 90% dos executivos entrevistados, a reclamação de que não logram encontrar profissionais no mercado com o perfil desejado (Almeida, 2023). Em *startups* esse aspecto também é reconhecido. Na pesquisa Mapeamento do Ecosistema Brasileiro de Startups 2022, 41,7% dos episódios em que uma contratação não foi efetivada decorreram de não se encontrar candidato com as habilidades requeridas para o posto oferecido (Abstartups, 2022, p. 26).

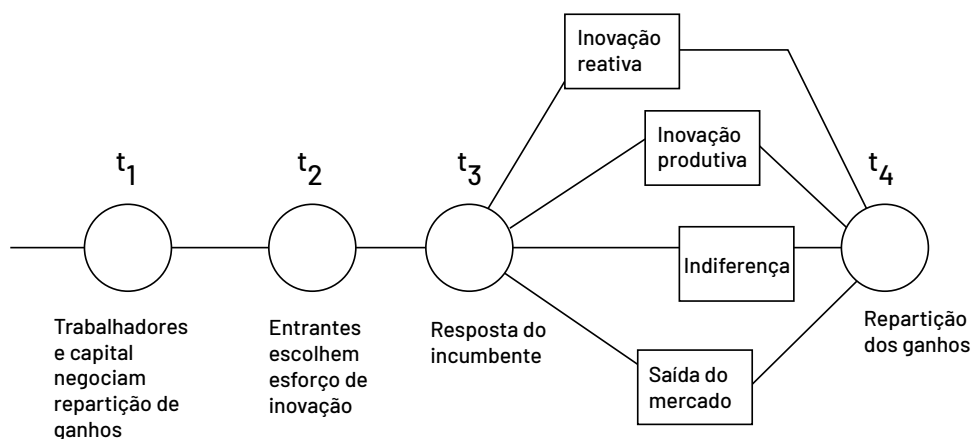
O que leva as empresas a investir em tecnologia e ambiente de trabalho em desacordo com o capital humano disponível? Em países de renda média, como o Brasil, a decisão é oposta ao sentido comum de que um país com abundância relativa de trabalho deveria privilegiar o uso desse fator abundante. Países periféricos, portanto, deveriam concentrar-se na escolha de soluções intensivas em trabalho de qualificação compatível com sua realidade social. Aparentemente, a ociosidade de capital seria menor e o preenchimento da demanda por trabalhadores seria simplificado. Trata-se do conhecido teorema de Heckscher-Ohlin: os países tendem a produzir e exportar os bens intensivos em seus fatores mais abundantes e a importar aqueles bens intensivos em seus fatores escassos. Há, em poucas palavras, um incentivo de menor preço do fator trabalho para adotar essa postura.

Há várias razões, porém, para que o investimento em tecnologia avançada ocorra assim mesmo. A primeira é que a economia nacional de países como o Brasil é complexa, com especializações regionais e nichos globalmente competitivos. Mesmo que as decisões de produção e comércio, em grandes rasgos, sigam essa lógica, haverá atividades em que, devido a questões de localização, de formação técnica de empreendedores ou de percepção de uma oportunidade, empresas serão criadas com um perfil tecnologicamente avançado, surgindo a demanda por pessoas com qualificações específicas.

Em certos casos, cria-se uma vocação para determinados perfis de empreendedorismo. Um exemplo, no Brasil, é a expansão de *fintechs* e de *edutechs* que oferecem soluções que resolvem “dores” (ou seja, necessidades até então não identificadas ou não atendidas) de consumidores em potencial no mercado financeiro e na educação, sem a sobrecarga administrativa e regulatória que pesa sobre uma grande operadora de mercado. A competição entre esses entrantes e os incumbentes dá-se sobre a percepção de um diferencial tecnológico.

Nesses casos, explicam Aghion *et al.* (2019), há um complexo jogo em que o incumbente pode se proteger da entrada do competidor inovando sua própria produção, ou realizando uma inovação “defensiva”, por exemplo mediante o uso de patentes pouco significativas que servem para bloquear inovações de outros, uma prática relativamente comum. Se o entrante conseguir romper esse bloqueio entrará efetivamente no mercado.

Figura 2 – Competição, inovação e concentração de renda



Fonte: elaboração própria a partir de Aghion *et al.* (2019).

As inovações de ambos os lados tenderão a concentrar os ganhos nas mãos dos empresários, sendo desse modo um fator de desigualdade econômica em desfavor do empregado. De fato, estabelecem um diferencial em relação às condições *ex-ante* em que as negociações de repartição de ganhos entre capital e trabalho são negociadas. Por outro lado, o avanço do entrante representa um fator de mobilidade social ao trazer um novo empreendedor bem-sucedido ao mercado.

Há aspectos adicionais que merecem reflexão. Um destes é que o incumbente, tendo um porte suficiente, poderá abrir espaço ao entrante para observar sua tecnologia e, oportunamente, adquiri-la para incorporá-la ao seu portfólio. Trata-se de uma estratégia frequentemente observada no mercado de TI. Abre-se uma janela de “tolerância” ao competidor e, no caso de este alcançar uma maturidade da operação comercial, faz uma oferta pela sua solução. O incumbente volta então à sua posição inicial de poder de mercado, com um portfólio de produtos mais atualizado.

Outro aspecto importante é a possibilidade de ameaça de um entrante global, vindo do exterior, desafiar o poder de mercado do incumbente local. Nesses casos, pode ser esperado um esforço continuado e unilateral de inovação tecnológica por parte da empresa local como forma de dissuadir uma entrada do competidor em potencial.

Considerando-se, a seguir, motivações institucionais, podemos reconhecer outros motivos para que empresas estabelecidas optem por estratégias de investir em inovações intensivas em tecnologia mais avançada. Usualmente, tais soluções resultam em menor uso relativo de mão de obra, privilegiando o investimento em capital. A empresa, ainda que confrontada com uma economia intensiva em trabalho, prefere uma linha tecnológica intensiva em capital.

Há algumas explicações possíveis. A mais convencional, apresentada, por exemplo, em Todaro e Smith (2012, p. 263) é que o ordenamento institucional de países com excedente de mão de obra tende a situar os salários em níveis acima do que sua abundância iria sugerir. De modo similar, tende a situar a remuneração do capital, os juros, em níveis abaixo do que a escassez correspondente recomendaria. Entre tais arranjos institucionais, os autores destacam a atuação das organizações sindicais, que pressionam por uma elevação dos salários mais baixos, e as negociações privadas de *fringe benefits* na fixação de salários mais altos. No outro lado, os juros são mantidos abaixo dos níveis de equilíbrio por pressões de *lobbies* sobre a política monetária, os incentivos e os benefícios ao setor produtivo e a manipulação das taxas de câmbio. No caso brasileiro, algumas razões poderiam ser adicionadas, a exemplo do aumento do preço do trabalho em decorrência das obrigações trabalhistas e previdenciárias existentes. Desse modo, mesmo em que pese uma abundância de mão de obra, as empresas tenderiam a optar por soluções tecnológicas intensivas em capital. Trata-se, em suma, de aproveitar os subsídios oferecidos para investimentos e, simultaneamente, contornar as tentativas de *rent-sharing* da força de trabalho.

No entanto, é preciso apontar que esses aspectos institucionais encontram maior eficácia em setores nos quais existam uma oferta de subsídios e um confronto do empreendedor com uma capacidade negocial do trabalhador de alguma natureza, seja individual, seja sindical. Em outros setores, os salários são negociados com maiores vantagens para o capitalista e são uma referência ao salário-mínimo.

Há, em suma, uma relação entre competição de mercado, adoção de políticas públicas e aquisição de tecnologia que tende a resultar em concentração de renda. Ao facilitar investimentos em capital fixo e, paralelamente, ao impor garantias e custos tributários maiores (em relação ao capital investido) ao trabalho, o Estado cria uma combinação de políticas que estimula o empreendedor a optar por tecnologia intensiva em capital, resultando na oferta de postos de trabalho em menor quantidade e com uma demanda por qualificação elevada. O excedente de mão de obra acaba sendo deslocado para ocupações com menor rendimento e condições contratuais mais precárias.

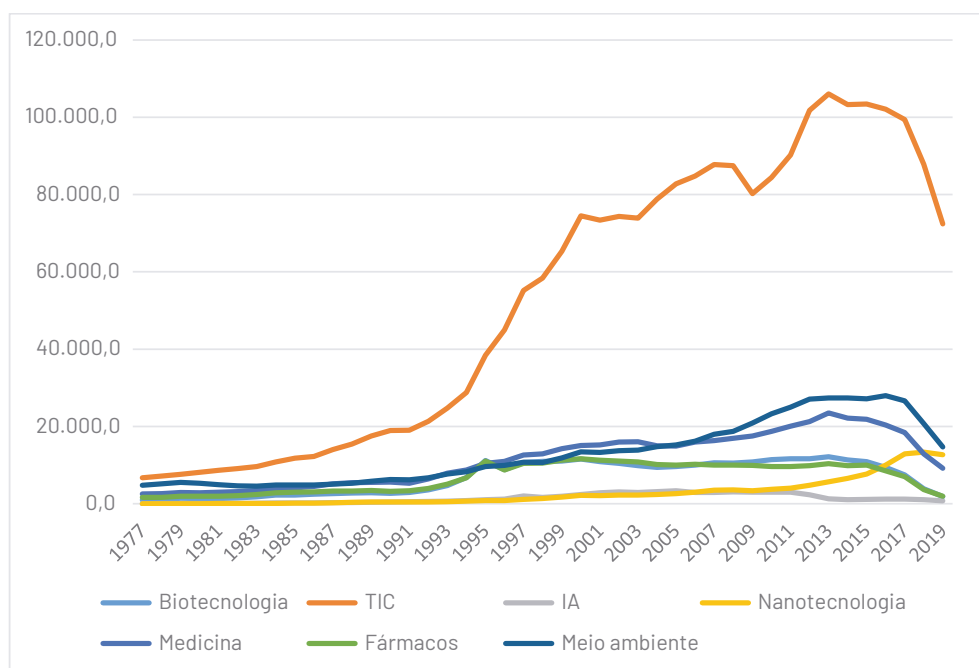
4. Inteligência artificial e seus descontentes

Ao examinarmos as grandes tendências que moldam a narrativa contemporânea, alguns temas ganham destaque, seja pela relevância econômica, seja pelo modo como estão permeando o debate público. Gutsche (2020, p. 117-120) já apontava, há alguns anos, três grandes tendências emergentes: a hibridização dos negócios, de modo que setores hoje separados tenderão a convergir, competir e fundir-se; a dominância de *startups*, que entram no mercado rapidamente, com soluções enxutas, focadas no uso de TI, e a disseminação da inteligência artificial (IA), trazendo novos modos de organizar o mercado, a produção e a interação social.

Tais narrativas encapsulam ou deslocam do centro de interesse os temas que têm sido relevantes nos últimos anos, que continuam a ser graves para o futuro, mas que perderam um pouco do seu magnetismo midiático no momento: sustentabilidade, segurança alimentar, colapso ambiental, inclusão social, energias renováveis, combate à corrupção, defesa da democracia. As novas narrativas reforçam o empreendedorismo criativo, a convivência com a tecnologia e a capacidade de solução de problemas pelos indivíduos, em detrimento dos valores sociais.

Esse deslocamento é resultado, em parte, do enorme avanço em TI, decorrente de décadas de investimentos em pesquisas e desenvolvimento tecnológico. Uma comparação entre alguns temas relevantes mostra a relação entre patentes concedidas pelo United States Patent and Trademark Office (USPTO), nos Estados Unidos,⁶ com destaque para a importância dessa área. Mostra, ainda, que a inteligência artificial, não obstante sua extensa visibilidade na década de 2020, seus avanços importantes e seu peso no debate público, correspondia a uma quantidade de patentes muito inferior à de outros temas antes da pandemia de Covid-19.

Gráfico 6 - Patentes concedidas em áreas selecionadas - EUA (1977-2019)



Fonte: OCDE. Data Explorer.

A tecnologia da informação e comunicação (TIC), área na qual a concessão de patentes é predominante entre os temas considerados, merece ser comentada em maior detalhe. Desde o surgimento dos primeiros computadores com aplicações comerciais, há setenta anos, a TI vem ganhando importância na gestão dos empreendimentos, na organização dos mercados e no tecido social.

6 No gráfico, observe-se que a queda na concessão de patentes na última década nas áreas selecionadas corresponde a um comportamento geral na quantidade de patentes outorgadas. Tem havido queda gradual de solicitações junto ao USPTO no período.

4.1. Evolução histórica da TI

Nas décadas de 1950 e 1960, assistimos à disseminação de grandes computadores, os *mainframes*, cuja capacidade de processamento soaria hoje risível, mas cuja aquisição envolvia montantes de milhões de dólares, usados na automação de tarefas administrativas centralizadas e em cálculos matemáticos. Na década seguinte, os primeiros passos na expansão de redes de dados foram iniciados e o projeto-piloto que daria origem à internet, a rede Arpanet, do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, veria a luz e se expandiria.⁷ Ainda nos anos 1970, a incorporação de sistemas de comando numérico a máquinas industriais e o desenvolvimento de robôs de linha de produção deram novo impulso à automação industrial.

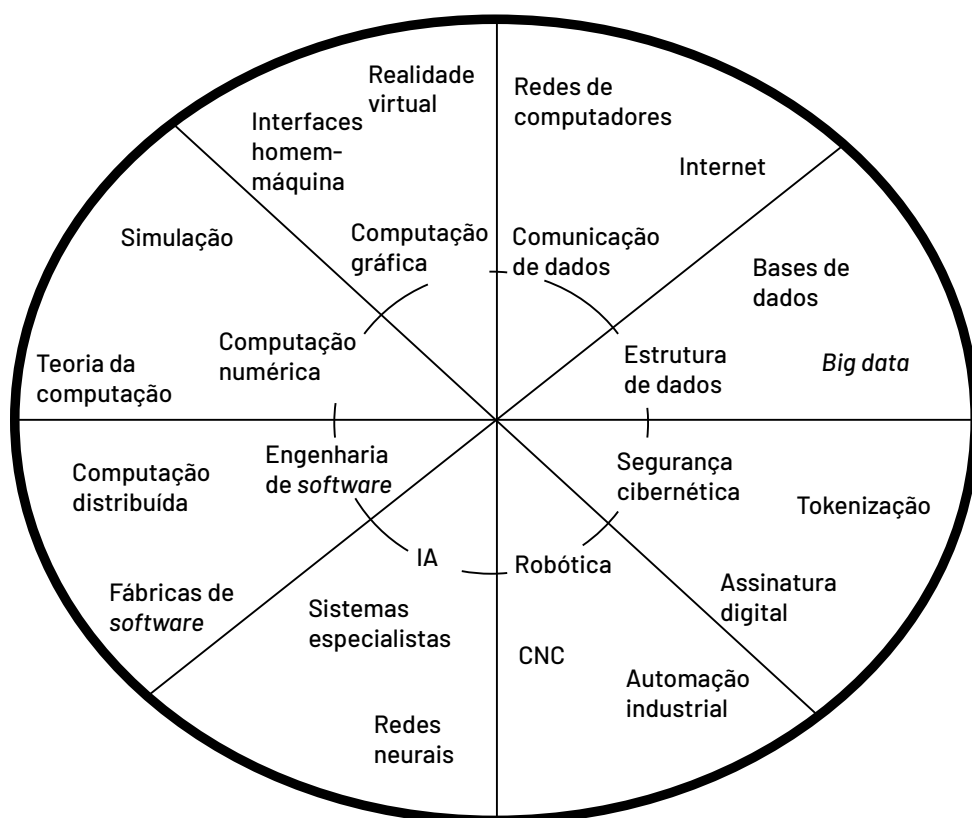
O lançamento comercial do microprocessador dar-se-ia na mesma década (o Intel 4004 é de 1971) e levaria a montagem de computadores baratos às mãos dos entusiastas. As linhas de computadores se diversificaram e equipamentos dos mais variados portes foram comercializados, dando espaço para a oferta de terminais inteligentes, colocando assim a computação nas mãos do usuário. Do *hobby* à viabilização de um produto comercial foi um passo e os primeiros microcomputadores pessoais se disseminariam a partir de 1974, com o lançamento do Altair 8800. Os primeiros *laptops* portáteis, ainda pesados, começariam a ser oferecidos já nos anos 1980. Ao final dessa década, com a evolução do *notebook*, o *modem* discado e a abertura comercial da internet ao público em geral (o que ocorreria em 1994), as bases do atual ambiente digital estavam consolidadas. Dez anos depois, na virada para o século XXI, com a disseminação do *smartphone*, mergulharíamos na digitalização de todas as nossas atividades, tornando-nos o *homo numericus* dos dias atuais.

A tecnologia do *software* acompanhou essa evolução, oferecendo soluções a cada dia mais sofisticadas, seguras e próximas do ambiente natural do usuário. Há

7 A rede Arpanet seria concebida e inicialmente implantada em 1969, à véspera do início da década de 1970. Em 1969, a primeira ligação dessa rede foi efetuada, entre a Universidade de Stanford e a Universidade da Califórnia. Após um ano, apenas quatro computadores estavam ligados. Em 1971 a rede já havia crescido para uma dúzia de nodos. Em 1973, detinha cerca de quarenta nodos e incorporava computadores de outros países, como Reino Unido e Noruega. Em 1983, contava com uma centena de nodos. Em 1994, quando a internet foi aberta ao público, já possuía centenas de milhares de servidores (Lins, 2013, p. 16-20).

inúmeras formas de classificar as grandes áreas e temas em que a técnica de concepção, programação e encapsulamento de *software* se divide. A figura 3 ilustra uma dessas possíveis taxonomias. Alguns grandes temas são reconhecidos: engenharia de *software*, interfaces entre pessoas e máquinas, estruturas e armazenamento de dados, comunicação de dados automação industrial e robótica, computação gráfica, inteligência artificial, computação numérica e segurança cibernética.

Figura 3 – Áreas dominantes na tecnologia da informação: uma taxonomia



Fonte: elaboração própria

Todas essas disciplinas estavam claramente delimitadas desde a década de 1950, inclusive a IA (McCarthy *et al.*, 1955). Nesse sentido, não há novidades. Graças aos esforços dos primeiros cientistas da computação, o panorama da área consolidou-se muito cedo e as técnicas aplicáveis sempre foram bem conhecidas pelos bons profissionais. No contexto dessas áreas dominantes, uma variedade de novos

temas foi surgindo e um entrelaçamento de técnicas e de abordagens tornou-se recorrente. O avanço em cada disciplina da TI trazia contribuições para inovações nas demais.

Todas essas contribuições, porém, foram afetadas por três saltos importantes. O primeiro salto, por volta de 1970, resultou do barateamento do *hardware*, graças à adoção generalizada do *chip*, dando origem a processadores, memórias e outros componentes de baixo custo e grande capacidade. Isso viabilizou ganhos importantes de desempenho dos computadores e, conseqüentemente, o uso de técnicas até então relegadas por exigirem o tratamento de grandes volumes de dados, de cálculos ou de procedimentos. Ademais, a miniaturização resultou na incorporação da eletrônica e da computação aos mais variados produtos, representando um segundo salto, que levou ao surgimento de um enorme mercado voltado às pessoas comuns, fora do ambiente de trabalho, impondo novas formas de operação dos equipamentos e uma melhoria de *design*. O terceiro salto, durante a década de 1990, decorreu da abertura da internet e da digitalização das nossas atividades e do nosso modo de vida, transformando radicalmente a estrutura do mercado como um todo. A informática avançou em outros mercados até então sólidos, como a mídia, a intermediação de serviços, as operações financeiras e o comércio de varejo, trazendo exigências de tratamento de grandes volumes de transações, acesso a dados pessoais, segurança e confiabilidade.

4.2. IA hoje

Os avanços da inteligência artificial, o modo como o tema emergiu para debate coletivo na década de 2020 e os desafios que apresenta são ilustrativos dos aspectos aqui brevemente discutidos. Ao ser inicialmente delimitada, nos anos 1950, a inteligência artificial foi concebida como o uso das técnicas de computação para simular o comportamento intelectual humano. O desafio daquele momento era dado pelo teste de Turing: um computador “inteligente” deveria ser capaz de dialogar remotamente com uma pessoa, com tal grau de naturalidade que seria impossível dizer se o interlocutor era ser humano ou máquina, demonstrando recursos de lógica e capacidade de processamento de linguagem natural.

No entanto, já de início, outros temas tornaram-se igualmente relevantes: a solução de jogos e de problemas de raciocínio, a aplicação de regras a problemas práticos para o computador recomendar abordagens, os chamados sistemas especialistas, e o reconhecimento de padrões para identificação e classificação de textos,

objetos e imagens. Ao longo dos anos 1970 evoluiu a abordagem chamada de IA simbólica, programas que aplicavam regras predefinidas para concluir logicamente por uma solução (Mitchell, 2020, p. 45-49).

Paralelamente, foi desenvolvido, ainda nos anos 1950, o conceito de *perceptrons*, programas que simulam o comportamento de neurônios de modo simplificado. Em função de valores de entrada, o *perceptron* oferece um resultado entre zero e um. Os valores de entrada são multiplicados por pesos que podem ser ajustados, calibrando-se seu efeito sobre o resultado. Esses elementos são usados como unidades ou nodos de redes neurais, programas mais extensos que simulam o comportamento do córtex. Esses nodos são organizados em camadas distintas: uma camada de entrada, uma ou mais camadas intermediárias ou ocultas e uma camada de saída ou resultado (em um programa de detecção de rostos em câmeras fotográficas, por exemplo, a camada de entrada pode receber dados de *pixels* do sensor e a de saída, comandar o controle de foco da câmera). Cada nodo pode ser calibrado ou ajustado, de modo a contribuir apropriadamente à correta indicação de um resultado apropriado às entradas recebidas. O modo como as unidades são interligadas nas camadas ocultas deve garantir a convergência, no sentido de oferecer resultados corretos com uma margem de erro tolerável. Essa técnica, que ficou relegada a um segundo plano até os anos 2000, alcançou um avanço impressionante a partir de então e é, hoje, a abordagem dominante na IA.

A rede neural funciona em duas etapas. Na primeira, um conjunto extenso de casos é oferecido à rede, e os resultados são observados. Para os resultados errados, um procedimento de ajuste dos parâmetros de cada nodo é realizado, até que o comportamento convirja corretamente aos exemplos da amostra. Esse procedimento de otimização em geral é automatizado, consistindo de um processamento matemático reverso que ajusta os pesos. Trata-se de um “treinamento” ou “aprendizado”. O termo “aprendizado profundo” (*deep learning*) aplica-se ao uso desse procedimento em redes com múltiplas camadas ocultas.⁸ A segunda etapa é de aplicação: a rede já calibrada é usada em casos reais. Em certas aplicações, os dados reais são usados também na otimização da rede, uma técnica conhecida como “aprendizado por reforço” (Mitchell, 2020, p. 69-72).

8 Na realidade, um passo prévio do processo é a concepção do desenho da rede e dos critérios de ajuste dos parâmetros de cada unidade, ciclo realizado antes do processo de aprendizado e conhecido como “desenho dos hiperparâmetros da rede”. Desse modo, sempre há um certo grau de *design* preliminar.

O aprendizado não resulta na identificação ou definição de regras gerais na forma de conceitos ou modelos, como faz o ser humano usualmente. Apenas leva à convergência por repetição e, para tal, precisa de conjuntos de exemplos relativamente vastos e de boa qualidade (Cohen, 2022, p. 43-45). Caso contrário, a rede neural dará resultados incorretos, enviesados ou instáveis, um comportamento referido como “alucinação”.

Assim, a tentativa de transferir aos computadores algumas das características do pensamento humano acompanha a computação desde seu surgimento. No entanto, apesar dos impressionantes resultados alcançados (hoje um programa de xadrez ou go joga melhor do que quase qualquer ser humano, ou um programa de tradução de textos ou de diálogos para consulta de dados se desempenha com maior escopo do que qualquer tradutor ou consultor humano), a maior parte das aplicações encontra-se no espectro da IA “estrita” ou “fraca”. Os programas são desenhados para resolver problemas específicos. A IA “geral” ou “super IA” ou, ainda IA “forte”, que incorporaria aspectos gerais do comportamento humano, como sentimentos e valores, e poderia enfrentar qualquer tipo de problema, ainda não existe.

O ponto fraco das redes neurais, além de sua aplicação ainda restrita a problemas específicos, é a dependência da qualidade do processo de aprendizado. Melanie Mitchell relata um exemplo interessante: uma rede concebida para reconhecer imagens de animais passou a dar resultados incorretos. Ao examinarem a massa de casos utilizada para otimização, os programadores perceberam que as imagens de boa qualidade, as mais belas, tinham o fundo desfocado por escolha do fotógrafo, para dar destaque ao tema. Em lugar de convergir para o reconhecimento de animais, a rede apontava fundos desfocados (Mitchell, 2020, p. 120-122).

Esse desafio é recorrente em redes neurais. Algumas aplicações de reconhecimento de imagens de transeuntes em sistemas de segurança urbana tendiam a mostrar um viés desfavorável a pessoas não brancas, decorrente da massa de casos utilizada, com imagens classificadas com viés preconceituoso. No caso, o programa reproduzia discriminação contra minorias consolidada pelas pessoas contratadas para sua classificação. Em outra aplicação de suporte à investigação de crimes, a massa de imagens tinha um conteúdo desproporcional de pessoas não brancas, servindo também para reproduzir preconceitos raciais contra minorias (Crawford, 2021, p. 116-117, 131-133).

4.3. Uma regulação é possível?

Diante desses casos, torna-se bastante evidente que a inteligência artificial, assim como outras inovações na área de TI, envolve problemas morais distintos daqueles propostos por outras tecnologias. O desafio da IA tornou-se notório a partir de 2020, quando a disseminação de programas de simulação de imagens e de diálogos chegaram ao público, gerando espanto. O uso de redes neurais para produzir conteúdo e não apenas para reconhecê-lo (IA generativa) tornou-se fonte de preocupação com diversos desdobramentos jurídicos.

No entanto, a adoção de IA vem sendo disseminada há décadas. Há milhares de aplicações em uso, beneficiando milhões de pessoas. Inúmeras atividades pro-saicas, como tirar fotografias, distrair-se com jogos eletrônicos, encontrar informações úteis na internet, escolher um presente para o dia das mães, corrigir textos, encontrar uma cena de filme, ou atividades profissionais complexas, como cuidar da manutenção de equipamentos industriais, interpretar uma imagem diagnós-tica, resolver um modelo matemático, otimizar o plantio de uma área agricultá-vel, gerenciar o tráfego urbano, prever o clima, são facilitadas por essas técnicas computacionais.

Além do desafio imposto por qualquer tecnologia avançada que é introduzida no mercado de trabalho, ao restringir a quantidade de postos de alta remuneração, demandar maior qualificação das pessoas e elevar a desigualdade de renda, essas técnicas reproduzem no ambiente de trabalho outro fator de desigualdade: afetam a seleção de pessoas com vieses raciais, de gênero, de crença e de pertencimento a comunidades socialmente discriminadas, herdados das amostras de aprendizado, afetando a dimensão do direito de fazer.

Afetam, ainda, a igualdade em termos do direito de possuir, ao ser incorpo-radas a aplicações de seleção de solicitantes de serviços ou benefícios sociais, can-didatos a empréstimos ou a crédito. Nas palavras de Kate Crawford, “hoje, há uma legião de exemplos de IA discriminatória, de viés de gênero em algoritmos de ava-liação de crédito a racismo em *softwares* de estimação de risco criminal ou etarismo no direcionamento de publicidade” (Crawford, 2021, p. 128).

Desse modo, pessoas podem sofrer perdas ou danos em decorrência de deci-sões orientadas por programas, abrindo-se espaço para a identificação desses prejuí-zos, para sua correção e para o pedido e a concessão de compensações. Regular IA, portanto, é uma tarefa que vem se revelando indispensável aos olhos da sociedade.

Por outro lado, trata-se de uma regulação que enfrenta desafios inéditos, em três vertentes distintas. O primeiro desafio é a identificação do dano e sua associação a algum procedimento orientado, comandado ou realizado pela aplicação. De fato, muitos desses programas de IA estão ocultos, na forma de rotinas padronizadas, dentro de aplicações comercialmente disponíveis. À primeira vista, a interface de uso não dá ensejo à percepção de sua existência. Apesar de existir uma decisão de IA no funcionamento do produto ou do programa, tem-se a impressão de que este é meramente mecânico.

O segundo desafio refere-se à identificação da responsabilidade. É falsa, pelo menos por ora, a presunção de que o programa tome decisões livres e responsáveis, na forma como uma pessoa as tomaria, embora no caso da IA generativa se tenha a impressão de que o programa “pensa”. Programas são concebidos, codificados e, no caso de redes neurais, calibrados para convergir a resultados previamente especificados, ou seja, para uma meta pretendida. Em seu ciclo de vida há uma quantidade grande de atividades e de profissionais que executam tarefas de projeto, codificação e calibração, contribuindo para o funcionamento do programa, por vezes sem reconhecer o alcance de suas decisões.

O terceiro desafio são a inspeção e a auditoria de programas de IA. Programas de computador devem ser auditados para encontrar erros e identificar responsabilidades. Um erro pode decorrer de uma especificação incorreta, de uma falha na programação, de uma intervenção ilícita no código, de uma falha humana de um operador do programa, de uma interpretação incorreta do resultado do programa, de uma decisão tomada em discordância com os resultados obtidos.

Ao contrário de *softwares* convencionais, mesmo de programas de IA simbólica, conhecidos também como “*gofai*” (*good old fashioned AI*), redes neurais não dispõem de algoritmos codificados, que descrevam em detalhe os procedimentos seguidos, ou de blocos de informações armazenadas, que expliquem os parâmetros ou resultados intermediários dos procedimentos realizados. A convergência da rede neural (muitas vezes, hoje em dia, redes com milhares de nodos distribuídos em várias camadas e milhões de parâmetros, expostos a procedimentos de aprendizado não supervisionado) é alcançada por uma calibração detalhada dos pesos atribuídos a cada parâmetro de cada nodo que segue um procedimento matemático.

O caminho para se chegar a esses valores é dado pelo processo de aprendizado do programa, ou seja, do ajuste das suas respostas a uma massa de exemplos.

A simples coleta de informações a respeito do estado de uma rede, ou seja, seus nodos, suas conexões e os valores dos pesos de cada parâmetro, não traz qualquer evidência da motivação de um erro. Este poderia decorrer do desenho da rede, da especificação de entradas ou de resultados desejados, dos exemplos utilizados para treinar a rede, da qualidade da supervisão do aprendizado, do viés inserido por usuários nos casos de aprendizado por reforço.

A maior parte dos programas que adotam arquiteturas de redes neurais são complementados com outros módulos convencionais (tratamento estatístico de dados, módulos de ordenamento e classificação, armazenamento de informações de contexto, interfaces gráficas) que auxiliam numa inspeção. No entanto, a rede neural em si é opaca, pelas razões expostas. Mesmo nos casos em que um especialista perceba qual a origem da falha, é frequentemente difícil colher evidências que sirvam para sua comprovação e sua oposição em juízo.

A regulação econômica da indústria de *software*, apesar da presença de gigantes no setor com grande poder de mercado, como provedores de sistemas operacionais, programas de busca e redes sociais, é um desafio complexo. Trata-se de um setor em que a inovação é contínua e depende de talentos escassos e de difícil seleção, garantindo o surgimento constante de soluções que desafiam os produtos consagrados, muitas vezes à margem dos grandes *players*. Além disso, os custos para desenvolvimento decrescem na medida em que os preços do *hardware* e das plataformas de desenvolvimento são afetados pela constante atualização do setor. Um exemplo é o avanço no desenho de processadores, cuja evolução, ilustrada pela lei de Moore, manteve-se surpreendentemente estável durante quarenta anos: a concentração de elementos semicondutores nos *chips* dobrou a cada dezoito meses. Desse modo, pode-se inovar mesmo sendo um pequeno empreendimento e o vigor de *startups* se preserva, tanto no desenvolvimento da tecnologia *core* do setor como no das suas aplicações.

Mesmo os efeitos da automação sobre o mercado de trabalho são de difícil qualificação. A dinâmica da economia enseja uma recolocação da mão de obra, ainda que em setores de menor remuneração ou menor qualidade das relações contratuais. As tentativas de legislar sobre a proteção do trabalhador em face da

automação, ao longo das décadas de 1970 a 1990,⁹ resultaram em dispositivos que tenderam a engessar as relações de trabalho e se tornaram obsoletos diante da evolução do mercado decorrente da própria inovação em TI. Atualmente, apesar das barreiras erigidas para preservar postos na indústria, a automação aumenta. O mercado global de robôs industriais está em alta, com uma oferta anual de cerca de 526 mil unidades e uma base de cerca de quatro milhões de unidades em operação (IFR, 2023, p. 12).

A regulação, assim, é justificada por razões de base moral focadas nas aplicações da tecnologia: garantia de direitos de propriedade sobre desenvolvimento e uso das soluções, acesso dos usuários às soluções técnicas disponíveis,¹⁰ proteção do cidadão contra vigilância abusiva, preservação da privacidade de pessoas e negócios,¹¹ limitação de vieses de seleção e coibição de manipulação do comportamento das pessoas.

A regulamentação da IA vem sendo examinada em diversos países e na União Europeia, seguindo em linhas gerais essas diretrizes, de acordo com levantamento da International Association of Privacy Professionals (IAPP, 2024). Argentina, Brasil, Canadá, Coreia do Sul, Índia e Taiwan têm projetos de lei em discussão. Israel e Nova Zelândia definiram uma política preliminar sobre IA. Arábia Saudita, Austrália, Bangladesh, Canadá, Chile, Cingapura, Colômbia, Egito, Emirados Árabes, Estados Unidos, Indonésia, Japão, Ilhas Maurício, Peru¹² e Reino Unido publicaram estratégias nacionais, normas ou planos de ação. China já implementou um conjunto abrangente de regulamentos e recomendações.

O esforço mais avançado de regulação da IA foi empreendido no âmbito da União Europeia, que publicou em 2018 uma comunicação com recomendações aos países membros e adotou o Artificial Intelligence Act (AIA) em março de 2024.

9 Ver, por exemplo, a Lei Soisson, de 1989, que modificou o Código do Trabalho francês para especificar as atividades dos comitês paritários nas empresas, a supervisão administrativa de dispensas e recolocações, as obrigações de minimização das dispensas e de opção pela reclassificação dos empregados e a transparência dos procedimentos (França, 1989).

10 Um exemplo é o princípio da não discriminação do tráfego de dados no provimento de acesso à internet, previsto no Marco Civil da Internet, art. 9º (Brasil, 2014).

11 Tratada, por exemplo, na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) (Brasil, 2018).

12 O Peru aprovou, ainda, a Lei nº 31.814/2023, que declara de interesse nacional a promoção da inteligência artificial em benefício do bem-estar social e econômico (Peru, 2023).

O texto define o que seja IA de alto risco, segundo critérios de apresentar riscos à saúde, segurança ou direitos fundamentais de pessoas, influenciar materialmente os resultados da aplicação ou representar um módulo essencial para garantir sua segurança. Nesses casos, estabelece obrigações relacionadas com seu tratamento.

O AIA veda o uso de certas aplicações de IA, quando colocam em risco os direitos do cidadão, usam de modo abusivo dados de biometria, reconhecimento facial ou reconhecimento de emoções, manipulam o comportamento das pessoas ou exploram vulnerabilidades individuais.

Aplicações de alto risco incluem aquelas que operam infraestrutura crítica, educação, orientação vocacional, empregos, serviços essenciais, imigração e vigilância das fronteiras, justiça e processos eleitorais. As obrigações incluem avaliação, mitigação e prevenção de riscos, manutenção de registros de uso, possibilidade de supervisão e inspeção. Aplicações de IA generativa estarão sujeitas a critérios mais rigorosos de transparência e verificação. Conteúdo manipulado (*deep fakes*) deve ser indicado como tal.

São adotados critérios de garantia da qualidade de conjuntos de dados para treinamento e aprendizado de programas de IA. O AIA sujeita o uso desses programas a obrigações de governança dos dados e dos procedimentos gerenciais adotados.

O texto do AIA exige, ainda, garantias de registro de operações de aplicações de alto risco, de transparência da sua operação, de implantação de procedimentos que assegurem supervisão humana de seu funcionamento e de notificação de incidentes.

A legislação inclui algumas disposições protetivas ao mercado europeu. No aspecto de fomento, os projetos de IA poderão receber incentivos quando conduzidos por empresas de pequeno porte e *startups*.

Essa concepção regulatória tem sido acompanhada por projetos de lei de outros países, mesmo pela proposta brasileira que tramita no Senado Federal desde 2023.¹³ Sua adoção, no entanto, implica desafios importantes. O primeiro é o grande volume de aplicações já desenvolvidas e em uso que terão que ser registradas e submetidas às exigências de transparência e verificação exigidas. O segundo reside na dificuldade, anteriormente comentada, de inspeção de aplicações de redes neurais e na coleta de evidências de comportamento. O terceiro,

13 Projeto de Lei nº 2.338/2023, que dispõe sobre o uso da inteligência artificial.

enfim, é o de determinação de responsabilidades nos casos de falha, mesmo em sistemas críticos. São aspectos que o uso da legislação, tanto em nível administrativo como na esfera judicial, ajudará a delimitar, apontando as possibilidades de supervisão social sobre essa tecnologia que tem chamado grande atenção nos últimos dois anos.

5. Considerações finais

Pretendeu-se, nesta compilação, discutir os efeitos de inovações sobre a organização da produção e sobre as condições de emprego, comentando a existência de pressões no sentido de uma crescente concentração de renda decorrente da introdução contínua de inovações tecnologicamente avançadas nas últimas duas décadas. Os efeitos da sua adoção variam de um país a outro, em função de aspectos institucionais e de conjuntura social. A tecnologia da informação, em especial, afeta de modo importante a organização do trabalho e oferece as bases para sua uberização, contribuindo para um redesenho das relações de emprego.

Buscou-se destacar que o problema não reside no desemprego estrutural, mas na exigência crescente de qualificação para os postos de boa qualidade e remuneração, havendo uma corrida entre adoção de tecnologia e demanda por melhor formação da mão de obra. Desse modo, a classe média vai sendo deslocada a uma quantidade crescente de postos de menor segurança e remuneração, contribuindo no agregado para maior desigualdade econômica na população.

O reconhecimento dessa tendência deve ser cotejado, por um lado, com as vastas implicações da inovação tecnológica para os ganhos de produtividade na economia e, em direções benéficas, para a limitação das externalidades negativas da produção, em especial seus efeitos ambientais.

Por outro lado, os efeitos de desigualdade decorrentes da adoção de inovações não devem ser considerados levianamente. Igualdade é o tecido da democracia, é uma reivindicação inalienável do cidadão. A igualdade, nos lembra o jurista Ronaldo Poletti, é pressuposto da justiça e é central para uma relação processual correta, para a presunção da inocência, para a imparcialidade do julgador, para o tratamento isonômico das partes. Se as diferenças entre pessoas, entre categorias,

entre o rico e o pobre, forem grandes a ponto de impossibilitar o próprio consenso sobre o direito, será preciso avaliar as posições do poder e das instituições (Poletti, 2023, p. 67-72).

Em termos de tratamento regulatório, mostramos o exemplo recente da regulação de IA, que se tornou um tema de grande visibilidade nos últimos dois anos. Em particular, além de sua relevância para a reorganização do mercado, constata-se a existência de vieses de seleção que afetam o acesso de pessoas a oportunidades profissionais, de consumo e de acesso a benefícios e incentivos, perpetuando-se preconceitos preexistentes.

O Brasil começa a discutir uma proposta de regulação de IA, por ora no Senado Federal. Apesar do interesse social em sua adoção, em decorrência das dimensões morais percebidas na utilização da IA, há desafios operativos importantes a superar para que a supervisão das aplicações que a adotam se torne prática, promovendo a compreensão adequada da tecnologia e permitindo, assim, que ganhos e riscos sejam cotejados e sua adoção se revele predominantemente benéfica.

Referências

ABSTARTUPS – Associação Brasileira de Startups. **Mapeamento do ecossistema brasileiro de startups 2022**. São Paulo: Abstartups; Deloitte, 2022.

AGHION, Philippe *et al.* Innovation and top income inequality. **Review of Economic Studies**, n. 86, p. 1-45, 2019.

ALMEIDA, Fernanda de. Falta de profissionais em TI: o que as empresas precisam fazer para conseguir os melhores. **Forbes**, 25 out. 2023. Disponível em: <https://forbes.com.br/carreira/2023/10/falta-de-profissionais-em-ti-o-que-as-empresas-precisam-fazer-para-conseguir-os-melhores/>. Acesso em: 13 jun. 2024.

ATKINSON, Robert D.; EZELL, Stephen J. **Innovation Economics**. New Haven: Yale University Press, 2012.

BERG, Andrew; BUFFIE, Edward F.; ZANNA, Luis Felipe. Robots, growth, and inequality. **Finance & Development**, Washington, DC: FMI, p. 10-13, 2016.

BRASIL. **Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005.** Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória n. 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Brasília: DOU, 28 mar. 2005.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014.** Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil (Marco Civil da Internet). Brasília: DOU, 24 abr. 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília: DOU - edição extra, 15 ago. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2.338, de 2023.** Dispõe sobre o uso da inteligência artificial. Brasília: Senado Federal, 2023.

BREUER, Claus; ZIMA, Stefan. Historical review. In: BASSHUYSEN Richard; SCHÄFER, Fred (orgs.). **Internal Combustion Engine Handbook**. 2. ed. Pittsburgh: SAE International, 2016. p. 1-8.

BRUE, Stanley L. **História do pensamento econômico**. São Paulo: Cengage, 2011.

COHEN, Daniel. **Homo Numericus: la "civilization" qui vient**. Paris: Albin Michel, 2022.

CRAWFORD, Kate. **Atlas of AI**. New Haven: Yale University Press. 2021.

DAVIS, Gerald F. What might replace the modern corporation? Uberization and the web page enterprise. **Seattle University Law Review**, v. 39, p. 501-515, 2016.

EINSTEIN, Albert. **Como vejo o mundo**. 26. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2024.

FEENSTRA, Robert C.; INKLAAR, Robert; TIMMER, Marcel P. The next generation of the penn world table. **American Economic Review**, v. 105, n. 10, p. 3150-3182, 2015.

FISHER, Max. **The Chaos Machine**. Londres: Quercus, 2022.

FREY, Carl B.; OSBORNE, Michael A. The future of employment: how susceptible are jobs to computerization?. **Oxford Martin School Working Paper**, Oxford: Oxford University Press, 1 set. 2013.

FLEMING, P. The human capital hoax: work, debt and insecurity in the era of uberization. **Organization Studies**, v. 38, n. 5, p. 691-709. 2017.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. **The future of jobs: employment, skills and workforce strategy for the fourth industrial revolution**. Genebra: Fórum Econômico Mundial, 2016.

FRANÇA. **Lei nº 89-549 de 2 de agosto de 1989 (Lei Soisson)**. Modifica o Código do Trabalho relativamente à prevenção da dispensa coletiva por motivo econômico e ao direito à conversão dos assalariados. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000722113>. Acesso em: 5 nov. 2024.

GIOVANNETTI, Bruno C.; MENEZES FILHO, Naércio A. Tecnologia e a demanda por qualificação na indústria brasileira. In: DE NEGRI, João A.; DE NEGRI, Fernanda; COELHO, Danilo (orgs.). **Tecnologia, exportação e emprego**. Brasília: Ipea, 2006. p. 315-340.

GREENBERG, Brad A. Rethinking technology neutrality. **Minnesota Law Review**, v. 100, p. 1495-1562, 2016.

GUTSCHE, Jeremy. **Create the Future**. Nova York: Fast Company, 2020.

HAMEL, Christelle. Discriminations. In: FASSIN, Didier (org.). **La Société qui Vient**. Paris: Éditions du Seuil, 2022. p. 588-606.

HASEGAWA, Tsuyoshi. Massive pain, suffering, and horror. In: KELLY, Cynthia C. **The Manhattan Project**. New York: Tess Press, 2007. p. 330-332.

HELDER, Darlan. Brasil terá déficit de 530 mil profissionais de tecnologia até 2025, mostra estudo do Google. **g1**, 31 maio 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/trabalho-e-carreira/noticia/2023/05/31/brasil-tera-deficit-de-530-mil-profissionais-de-tecnologia-ate-2025-mostra-estudo-do-google.ghtml>. Acesso em: 13 jun. 2024.

HULOT, Nicolas; LENOIR, Frédéric. **D'un Monde a l'Autre: le temps des consciences**. Paris: Fayard, 2020.

IAPP – International Association of Privacy Professionals. **Global AI Law and Policy Tracker: IAPP Research and Insights**. Portsmouth: IAPP, 2024.

IFR – International Federation of Robotics. **World Robotics – Industrial Robots 2023**. Frankfurt: VDMA Services GmbH, 2023.

JUSIDMAN, Clara. Desigualdad y política social en México. **Nueva Sociedad**, v. 220, p. 190-206, mar./abr. 2009.

KLEIN, Maury. **The Power Makers**. Nova York: Bloomsbury Press, 2008.

LINS, Bernardo E. A evolução da internet: uma perspectiva histórica. **Cadernos Aslegis**, v. 17, n. 48, p. 11-45, 2013.

MACIEL, Maria E. A eugenia no Brasil. **Revista Anos 90**, v. 11, p. 121-143, 1999.

McCARTHY, John *et al.* **A proposal for the Dartmouth summer research project on artificial intelligence**. Hanover: Dartmouth College, 31 ago. 1955. Disponível em: <https://www-formal.stanford.edu/jmc/history/dartmouth/dartmouth.html>. Acesso em: 5 nov. 2024.

MADDISON, Angus. **The World Economy**. Paris: OECD Publishing, 2006.

MENEZES FILHO, Naércio A.; RODRIGUES JR, Mauro. Tecnologia e demanda por qualificação na indústria brasileira. **Revista Brasileira de Economia**, v. 57, n. 3, p. 569-603, 2003.

MIATO, Bruna. Desigualdade no Brasil: rendimento mensal do 1% mais rico é 40 vezes maior que dos 40% mais pobres. **g1**, 19 abr. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2024/04/19/desigualdade-no-brasil-rendimento-mensal-do-1percent-mais-rico-e-40-vezes-maior-que-dos-40percent-mais-pobres.ghtml>. Acesso em: 12 jun. 2024.

MITCHELL, Melanie. **Artificial Intelligence: a Guide for Thinking Humans**. Londres: Pelican, 2020.

PATEL, Priti. Forced sterilization of women as discrimination. **Public Health Reviews**, n. 38, p. 15, 2017.

PERU. **Lei nº 31.814, de 5 de julho de 2023**. Lei que promove o uso da inteligência artificial em favor do desenvolvimento econômico e social do país. Lima: El Peruano, 5 jul. 2023. p. 5-7.

PIKETTY, Thomas. **Le Capital au XXIe Siècle**. Paris: Éditions du Seuil, 2013.

POLETTI, Ronaldo. **Política**. São Paulo: Bookba, 2023.

RIOS, Mauro D. **Technological neutrality and conceptual singularity**. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2198887>. Acesso em: 10 jan. 2013. (SSRN discussion paper.)

SCHWAB, Klaus. **The Fourth Industrial Revolution**. Genebra: Fórum Econômico Mundial, 2016.

SPARROW, Robert. Ethics, eugenics, and politics. In: AKABAYASHI, Akira (org.). **The Future of Bioethics**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 139-153.

TODARO, Michael P.; SMITH, Stephen C. **Economic Development**. 11. ed. Boston: Addison-Wesley, 2012.

ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.



POLÍTICA ENERGÉTICA E SUBSÍDIOS NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO: QUEM PAGA E QUEM RECEBE?

Juliano Vilela Borges dos Santos¹

- 1 Consultor legislativo do Senado Federal na área de Minas e Energia. Engenheiro, mestre em Poder Legislativo pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados e especialista em políticas públicas no setor de energia.

1. Introdução

Desde o período inicial da industrialização até os dias atuais, o setor energético brasileiro passou por várias transformações estruturais. No início, o foco estava na expansão da capacidade de geração de energia, principalmente através de hidrelétricas, para suportar o crescimento industrial e urbano do país. Nas décadas de 1980 e 1990, o Brasil enfrentou crises energéticas que revelaram a necessidade de diversificar a matriz energética e melhorar a eficiência no uso dos recursos disponíveis. A partir de então, políticas voltadas para a promoção de energias renováveis e para a abertura do mercado de energia elétrica ganharam destaque.

Nos últimos anos, a política energética brasileira tem sido influenciada por questões ambientais e sociais. A transição para uma economia de baixo carbono e o compromisso com tratados internacionais, como o Acordo de Paris, têm incentivado investimentos em fontes renováveis e tecnologias limpas. O setor elétrico brasileiro é majoritariamente renovável, diferentemente do que ocorre na maioria dos países desenvolvidos. Entretanto, esse índice está fortemente amparado na predominância de capacidade de geração hidroelétrica, fonte que não deve se expandir significativamente nos próximos anos.

A criação da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) em 2002 representou uma resposta estratégica às demandas crescentes por universalização do acesso à energia elétrica no Brasil. Instituída pela Lei nº 10.438/2002, foi concebida com o objetivo principal de promover a inclusão energética em áreas rurais e remotas, onde a cobertura elétrica era deficitária. Essa iniciativa buscava corrigir desigualdades históricas no fornecimento de energia e proporcionar benefícios socioeconômicos significativos às populações anteriormente desassistidas. Ao mesmo tempo, a CDE também se configurou como mecanismo voltado à promoção de fontes renováveis de energia e à eficiência energética, alinhando-se às políticas de desenvolvimento sustentável.

A CDE surgiu como um instrumento relevante para viabilizar políticas públicas no setor elétrico. Contudo, a distribuição dos recursos arrecadados pela CDE levanta questões importantes sobre a equidade e a eficiência dessas políticas. Ao analisar quem paga e quem recebe os subsídios da CDE, este trabalho busca explorar como essa conta contribui para a redistribuição de renda no Brasil.

O aumento das atribuições da CDE proporcionado após a aprovação da Medida Provisória nº 579/2012, posteriormente convertida na Lei nº 12.783/2013, foi acompanhado, inicialmente, de um aumento na participação de recursos pelo Tesouro Nacional, que passou a responder por parte expressiva dos aportes financeiros junto à conta setorial. O intuito disso era fazer valer as políticas previstas nesse normativo e transferir parte do custo das políticas para o orçamento da União, desonerando os consumidores de energia.

Entretanto, essa participação sofreu forte retração a partir de 2015. Desde então, embora o Tesouro Nacional continuasse a contribuir com recursos à CDE, a principal fonte de receita passou a ser proveniente dos consumidores de energia elétrica, complementando o montante necessário para cobrir os subsídios concedidos. A dependência de tarifas cobradas dos consumidores expôs questões relevantes a respeito tanto da legitimidade desse tipo de cobrança como dos critérios de justiça social empregados na alocação dos custos desses subsídios cruzados.

Os beneficiários dos subsídios da CDE são tanto consumidores residenciais quanto setores produtivos. A maior parte dos subsídios beneficia consumidores e setores que não necessariamente precisam de apoio financeiro, ou seja, não necessariamente estão em desvantagem econômica, evidenciando uma apropriação menos equitativa dos recursos.

A distribuição dos subsídios entre os diferentes setores e suas implicações sociais é um tema que merece ser mais amplamente debatido, sobretudo ante um cenário em que há expansão de atribuições dessa conta setorial. Esse olhar deveria nortear o formulador de políticas públicas em sua tomada de decisões quanto a novas despesas a serem imputadas ao consumidor de energia elétrica, sobretudo considerando o peso que a conta de energia tem sobre cada segmento da população. Segundo o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec, 2021), a conta de luz pesa cinco vezes mais no orçamento de famílias pobres do que no de famílias ricas.

O presente trabalho busca avaliar quais parcelas dos subsídios aplicados ao setor elétrico, em sua maioria oriundos da CDE, têm critério de apropriação com base na renda. Com isso, devemos apreciar o grau de regressividade do montante de subsídios praticados no setor e contribuir com a definição de critérios para a tomada de decisões relativas à definição de novos subsídios. Para tanto, o trabalho busca resgatar uma breve revisão sobre políticas públicas e sobre as características do setor elétrico brasileiro, e, em seguida, tratar da CDE e dos subsídios existentes no setor.

2. Políticas públicas

De acordo com Lowi (1964, p. 689), as políticas públicas podem ser divididas em três categorias principais, cada uma com características funcionais distintas e influências políticas próprias. Essa distinção ajuda a entender o processo de criação de políticas públicas e contribui para facilitar sua avaliação.

A primeira categoria são as políticas distributivas, que oferecem benefícios concentrados e custos difusos, o que, geralmente, leva a uma grande mobilização dos grupos beneficiados, enquanto a reação do restante da sociedade, que arca com os custos, tende a não ser suficiente para se contrapor a esse movimento. Para Lowi (1964), a criação de uma política distributiva resulta em uma dinâmica em que raramente há conflito direto entre beneficiários e não beneficiários. Os beneficiários também tendem a evitar conflitos entre si, mantendo uma postura de não interferência mútua.

A segunda categoria são as políticas regulatórias, conhecidas por gerar conflitos claros entre os atores favorecidos e desfavorecidos. Nessas políticas, os benefícios são difusos e os custos são concentrados. Segundo Lowi (1964, p. 691), atores afetados de maneira similar por uma política regulatória podem formar coalizões para lutar contra aqueles com interesses opostos. Essas coalizões típicas geralmente envolvem setores inteiros da economia. O autor observa que esse tipo de política tende a ser resolvido no Poder Legislativo, visto como uma arena apropriada para tratar divergências.

A terceira categoria, ainda segundo Lowi (1964), são as políticas redistributivas, que têm custos e benefícios concentrados e impactam diretamente diferentes grupos sociais e a distribuição de recursos como propriedade ou renda. Um exemplo é a política de bem-estar social, que distingue entre os provedores de recursos e os demandantes de serviços públicos. Nesse cenário, os provedores estão sempre interessados em reduzir a carga tributária e os demandantes buscam aumentar e melhorar os serviços públicos oferecidos.

As ações financiadas pelos subsídios da CDE apresentam características de políticas distributivas. Lowi usa dois critérios para classificar as políticas públicas: o impacto na sociedade e o local onde ocorrem as negociações dos conflitos gerados. No que diz respeito ao impacto, as políticas distributivas beneficiam um grupo específico, enquanto o restante da sociedade é afetado negativamente.

Algumas das políticas distributivas têm perfil regressivo, ou seja, em vez de promover equidade e justiça social, redistribuem recursos de forma a beneficiar desproporcionalmente grupos de maior renda em detrimento dos de menor renda. A consequência é um agravamento das desigualdades sociais e econômicas, miando os princípios de equidade que deveriam orientar as políticas públicas.

3. Setor elétrico brasileiro

3.1. Estrutura do setor

O mercado de energia elétrica é composto essencialmente pelas atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização. No Brasil, a geração é suprida majoritariamente por usinas hidrelétricas, que em 2022, representavam 61,9% da produção total de energia (EPE, 2022). O mecanismo de contratação de geração de energia no Brasil, baseado em contratos de longo prazo, desempenha um papel importante na garantia da segurança energética do país.

Esse sistema permite que as concessionárias de energia elétrica firmem contratos por períodos que podem se estender por quinze a trinta anos. Tais contratos fornecem previsibilidade tanto para os geradores quanto para os consumidores, assegurando que a oferta de energia acompanhe o crescimento da demanda, o que propicia um ambiente mais estável e atraente para investimentos no setor de geração de energia. Ao oferecer garantias de receita aos investidores, o arcabouço legal possibilitou incentivos à construção de novas plantas geradoras, diversificando a matriz energética, reduzindo a vulnerabilidade a crises de abastecimento e possibilitando o desenvolvimento de grandes projetos de infraestrutura energética.

A transmissão de energia, por sua vez, é essencial para a segurança do fornecimento, permitindo a transferência de grandes quantidades de energia gerada em locais distantes dos centros de consumo. Devido à prevalência de hidrelétricas na geração, a transmissão também propicia benefício ao sistema advindo da complementaridade sazonal entre as diferentes regiões. Em épocas de seca no Sul e no Sudeste, por exemplo, há geralmente um aumento das aflúncias no Norte, e vice-versa. Moreira (2016, p. 87) destaca que esses intercâmbios regionais de transmissão são vitais para aumentar a energia firme do país, otimizando o sistema como um todo. No entanto, a vasta extensão territorial do Brasil exige investimentos significa-

tivos em infraestrutura de transmissão. O autor aponta, ainda, que o planejamento da capacidade de transmissão deve levar em conta os altos custos, bem como os fluxos de energia esperados e os critérios de segurança. De acordo com informações do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), em 2023, o Sistema Interligado Nacional (SIN) superou 170 mil quilômetros de linhas de transmissão, interligando quase todos os estados, com exceção de Roraima, e permitindo a sinergia operacional resultante das ofertas hídricas sazonais variadas.

A distribuição de energia ocorre em âmbito regional e é caracterizada como monopólio natural, conforme Tolmasquim (2016). Nesse mercado regulado, um único agente atua em determinada área, prestando o serviço de fornecimento de energia de forma exclusiva e sendo remunerado pela gestão da infraestrutura de rede. Já a comercialização de energia envolve intermediação, em que o agente compra energia do gerador e revende aos consumidores, ajustando sua conduta comercial conforme as condições do mercado e os arranjos possíveis para aproveitar sobras de energia, demandas firmes e ajustes sazonais.

Ainda sobre os contratos de energia, é importante distinguir entre os ambientes de contratação livre e regulada, conforme o Decreto nº 5.163/2004. O Ambiente de Contratação Regulada (ACR) é caracterizado por um controle mais rígido das tarifas e condições de fornecimento, estabelecido pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Nesse ambiente, as distribuidoras de energia compram eletricidade em leilões públicos, garantindo um fornecimento contínuo e estável aos consumidores cativos, que não têm a opção de escolher seu fornecedor. Esse modelo visa proporcionar segurança energética e estabilidade tarifária, sendo fundamental para a universalização do acesso à energia elétrica.

Por outro lado, o Ambiente de Contratação Livre (ACL), conhecido como mercado livre, oferece maior flexibilidade e competitividade, permitindo que grandes consumidores de energia, como indústrias e estabelecimentos comerciais, escolham livremente seus fornecedores e negociem diretamente as condições de preço e fornecimento. Esse ambiente é regido pela liberdade contratual e pela competição entre geradores e comercializadores, possibilitando condições mais vantajosas para os consumidores que têm maior poder de negociação. Uma das principais vantagens do mercado livre é a possibilidade de contratação de energia a preços potencialmente mais baixos do que os praticados no mercado regulado, devido à competição entre os fornecedores. No entanto, essa vantagem é acompanhada por uma maior

exposição ao risco de variações de preço no mercado de curto prazo, exigindo dos consumidores uma gestão mais ativa e sofisticada de seus contratos e consumos.

A partir de janeiro de 2024, todas as unidades consumidoras do grupo A, que inclui clientes de média e alta tensão e abrange pequenas e médias empresas, passaram a poder operar no ACL, eliminando-se o limite mínimo de consumo de 500 kW. Com isso, espera-se ampliação da base de consumidores dessa modalidade. Entretanto, consumidores residenciais, pertencentes ao grupo B, continuam sem acesso ao mercado livre.

A estrutura financeira dos contratos de longo prazo de geração de energia coloca os consumidores do ambiente regulado como os principais financiadores do sistema elétrico brasileiro. Esses consumidores, nos quais se incluem a maioria das residências e pequenos negócios, pagam tarifas que incorporam os custos desses contratos de longo prazo. Como resultado da estruturação da política energética nacional, em especial após a promulgação da Lei nº 12.783/2013, há uma transferência de risco dos investidores para os consumidores finais. Em tempos de escassez hídrica ou aumento da demanda, os custos adicionais são repassados diretamente às tarifas dos consumidores cativos.

3.2. Custo da energia e pobreza energética

A pobreza energética pode ser definida como a incapacidade das famílias de alcançar um nível social e materialmente necessário dos serviços energéticos domésticos (Bouzarovski e Petrova, 2015). A desigualdade na distribuição de renda no Brasil se reflete profundamente no padrão de consumo de energia elétrica das famílias de diferentes classes socioeconômicas, evidenciando uma clara divisão entre os mais ricos e os mais pobres. A análise do consumo *per capita* de energia elétrica revela que as famílias de menor renda consomem significativamente menos energia em comparação com as famílias mais ricas.

Em 2019, o consumo *per capita* anual no Brasil variou de 371 KWh para a classe de menor renda, comparável ao consumo *per capita* do Marrocos, de 2.221 KWh para a classe de maior rendimento, equiparável ao consumo do Japão (EPE, 2023). Esse abismo entre os consumos é indicativo das restrições econômicas que limitam o acesso a equipamentos elétricos e eletrônicos, bem como a energia de maneira mais intensa e diversificada.

Além das limitações de acesso e uso, o peso da fatura de energia elétrica no orçamento familiar varia profundamente entre as diferentes classes de renda.

Famílias de baixa renda destinam uma proporção significativamente maior de seu orçamento para pagar a conta de energia. Segundo o Idec (2021), em estudo baseado na Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as famílias mais ricas do país despendem quatro vezes mais com energia elétrica do que as mais pobres. Contudo, proporcionalmente, as famílias mais pobres dedicam mais de 4% de seu orçamento às tarifas de energia, enquanto para as famílias mais ricas esse valor não chega a 1%. Isso implica que a conta de luz pesa cinco vezes mais no orçamento das famílias pobres em comparação às ricas. Esse peso desproporcional agrava a vulnerabilidade econômica e social das famílias pobres, limitando ainda mais sua capacidade de investir em melhorias habitacionais e na aquisição de equipamentos mais eficientes energeticamente.

A análise dos dados de consumo total de energia elétrica por classes de renda também revela que a demanda residencial de eletricidade se concentra nas faixas médias de renda devido ao efeito conjunto do consumo específico por aparelho e da quantidade de equipamentos em cada classe, influenciado pela quantidade de domicílios. No entanto, quando se observa o consumo *per capita*, as faixas de maior renda apresentam demandas substancialmente maiores. Isso ilustra como a desigualdade de renda se traduz diretamente em padrões de consumo energético diferenciados, em que os mais ricos têm acesso a mais e melhores equipamentos, além de fazerem uso mais intensivo da energia. Isso permite, ainda, associar uma clara relação entre classe de renda e montante de energia consumida.

Com base no estudo de Souza *et al.* (2021), é possível deduzir que a alteração no preço da energia elétrica exerce um impacto mais significativo sobre os consumidores de menor renda e com menor consumo de eletricidade, dado que o custo de oportunidade para esses consumidores é relativamente mais alto. Por outro lado, para o consumidor médio residencial, que apresenta uma demanda mais elevada por eletricidade, a resposta às variações de preços é mais inelástica. Isso se deve ao fato, segundo os autores, de a eletricidade ser um bem de maior necessidade e representar uma proporção menor do total da cesta de consumo desse grupo de consumidores. Logo, é possível afirmar que a elevação tarifária afeta significativamente o padrão de consumo de classes mais baixas, agravando o problema da pobreza energética no país.

4. Receitas: quem paga a CDE

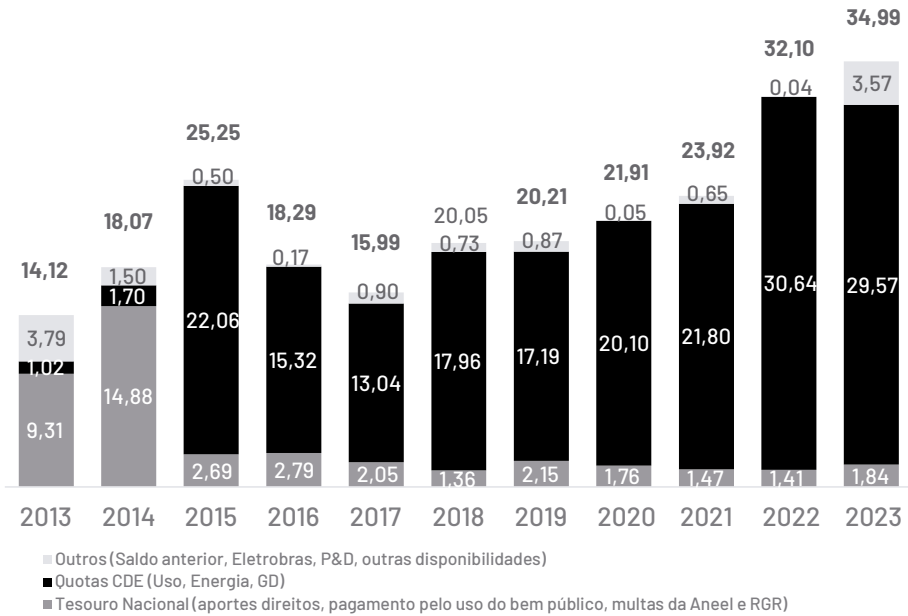
Inicialmente, a CDE foi criada com o principal objetivo de promover a universalização do acesso à energia elétrica, especialmente em áreas rurais e remotas. Programas como o Luz para Todos foram implementados para alcançar essa meta. Ao longo dos anos, os objetivos da CDE foram expandidos para incluir a promoção de eficiência energética e a incorporação de fontes de energia renováveis na matriz energética brasileira. Essa alteração de objetivos reflete a intenção do legislador de estabelecer diretrizes para a política energética, de maneira a buscar a redução das emissões de gases de efeito estufa e a direcionar uma política industrial para suprir demandas do setor elétrico.

Por meio da Lei nº 12.783/2013, a União atribuiu à CDE a responsabilidade por diversos subsídios e obrigações adicionais no setor elétrico, incluindo a tarefa de compensar os efeitos da não adesão de alguns geradores à proposta de prorrogação antecipada dos contratos de concessão. A CDE passou, também, a financiar projetos voltados para a geração de energia a partir de fontes renováveis, como a solar e a eólica, contribuindo para a diversificação da matriz energética. A referida lei permitiu, ainda, que a conta setorial abrigasse operações de crédito para mitigar efeitos financeiros sobre as distribuidoras, buscando manter a modicidade tarifária do setor.

Entre 2013 e 2014, a União aportou na CDE, com recursos previstos no Orçamento Geral da União (OGU), cerca de R\$ 24 bilhões, em valores da época, como resultado da incorporação de custos à CDE proposta pela Lei nº 12.783/2013. Após 2015, entretanto, houve forte restrição fiscal nas contas da União, o que levou o Tesouro Nacional a não realizar novos aportes diretos na CDE. Nesse cenário, restaram como recursos públicos, a partir de então, somente as multas aplicadas pela Aneel e a arrecadação pelo uso de bem público (UBP), rubricas de menor vulto.

Com isso, a CDE passou a ser financiada majoritariamente por meio de encargos cobrados dos consumidores, em uma elevação significativa dos subsídios cruzados no setor. A partir de 2014, as Quotas CDE-Uso, nome utilizado para o encargo imposto à fatura de energia dos consumidores, assumiram a maior fatia do custeio da CDE, situação que se estende até a presente data. O gráfico 1 mostra a evolução histórica das receitas da CDE e o forte crescimento da participação dos consumidores na manutenção dessa conta setorial.

Gráfico 1 – Evolução histórica das receitas da CDE (R\$ bilhões)



Fonte: Aneel (2024b).

De acordo com Silva (2015), esse processo resultou no aumento de subsídio cruzado entre as distribuidoras, entre consumidores e entre submercados. Para compreender esse processo, é necessário observar a divisão da quota entre os consumidores localizados nas diferentes regiões do país. Os custos unitários da CDE-Uso, aplicáveis às unidades consumidoras conectadas às instalações de transmissão e distribuição de energia, são definidos pela Aneel por região geográfica e nível de tensão de atendimento. A tabela 1 mostra os valores dos custos unitários da CDE de 2023.

Tabela 1 – Custos unitários da CDE 2023

Região	Nível de tensão	Custo unitário (R\$/MWh)	
		CDE-USO	CDE-GD
N/NE	AT	22,92	1,76
	MT	32,97	2,53
	BT	40,21	3,09

Região	Nível de tensão	Custo unitário (R\$/MWh)	
		CDE-USO	CDE-GD
S/SE/CO	AT	48,82	3,75
	MT	70,23	5,39
	BT	85,65	6,57

AT, MT e BT: alta, média e baixa tensão, respectivamente.

Fonte: Aneel (2023).

É possível observar que os custos unitários da CDE para os consumidores das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste são superiores ao dobro daqueles pagos pelos consumidores das regiões Norte e Nordeste, nas diferentes categorias de tensão de suprimento. A tabela 2 mostra a distribuição das quotas entre as distribuidoras das diferentes regiões do país. Como se pode ver, em 2023, os consumidores das distribuidoras das regiões Norte e Nordeste pagaram 12% das quotas da CDE, enquanto os consumidores das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste pagaram 88% das quotas, valor que não acompanha as diferenças de montante de energia consumida entre as regiões.

Tabela 2 – Quotas CDE-Useo por distribuidoras nos submercados

Distribuidoras por região	2021		2022		2023	
	(R\$ bi)	(%)	(R\$ bi)	(%)	(R\$ bi)	(%)
Norte	0,46	2%	0,76	3%	0,83	3%
Nordeste	1,37	7%	2,30	8%	2,41	9%
Centro-Oeste	1,91	10%	2,87	10%	2,72	10%
Sudeste	10,56	57%	16,22	57%	15,27	56%
Sul	4,20	23%	6,34	22%	6,02	22%
Total	18,51	100%	28,48	100%	27,24	100%

Fonte: Aneel (2021, 2022b, 2023).

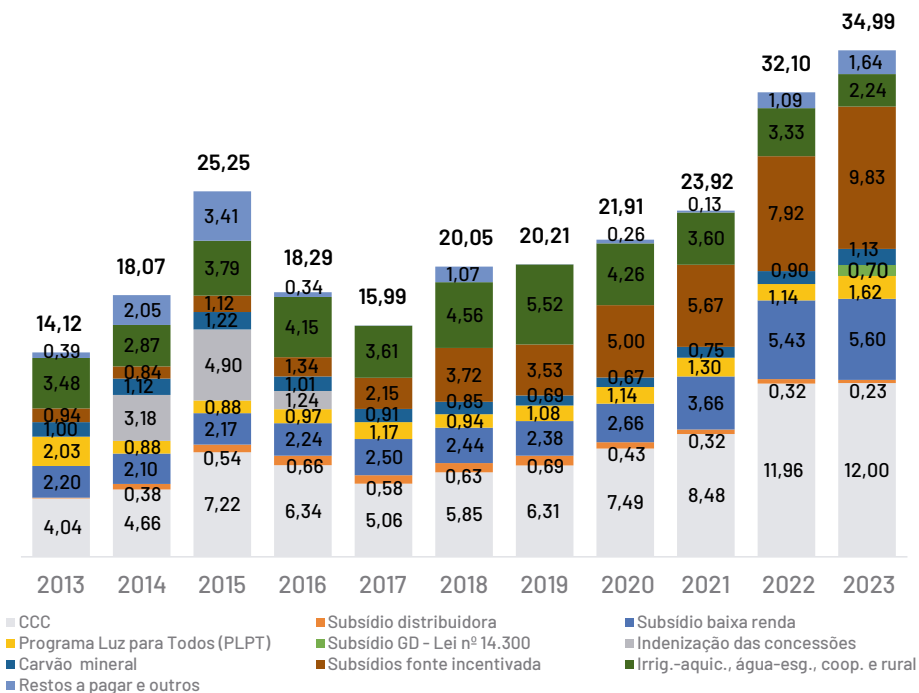
Essa diferenciação tarifária evidencia o subsídio cruzado entre submercados, concedido de forma ampla a todas as classes de consumidores e que são igualmente acessíveis a todas as faixas de renda. Isso implica que um consumidor de

classe de renda inferior nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste subsidia a energia elétrica de consumidores de renda elevada nas regiões Norte e Nordeste, evidenciando caráter regressivo dessa distribuição de quotas.

5. Despesas: quem recebe da CDE

O histórico de despesa com subsídios custeados pela CDE oferece um retrato da forma pela qual os subsídios foram ganhando espaço na conta de energia do consumidor. Até 2016, as despesas com antecipação das concessões contribuíram para elevar o montante total remunerado pela conta setorial. Concluída essa operação, em 2017 a CDE voltou a um patamar próximo ao registrado em 2013. A partir de então, os custos mais que dobraram em um intervalo de cinco anos, alavancados principalmente pelo crescimento dos subsídios às fontes incentivadas, à baixa renda e à Conta de Consumo de Combustíveis (CCC). O gráfico 2 apresenta o histórico das destinações de recursos da conta setorial.

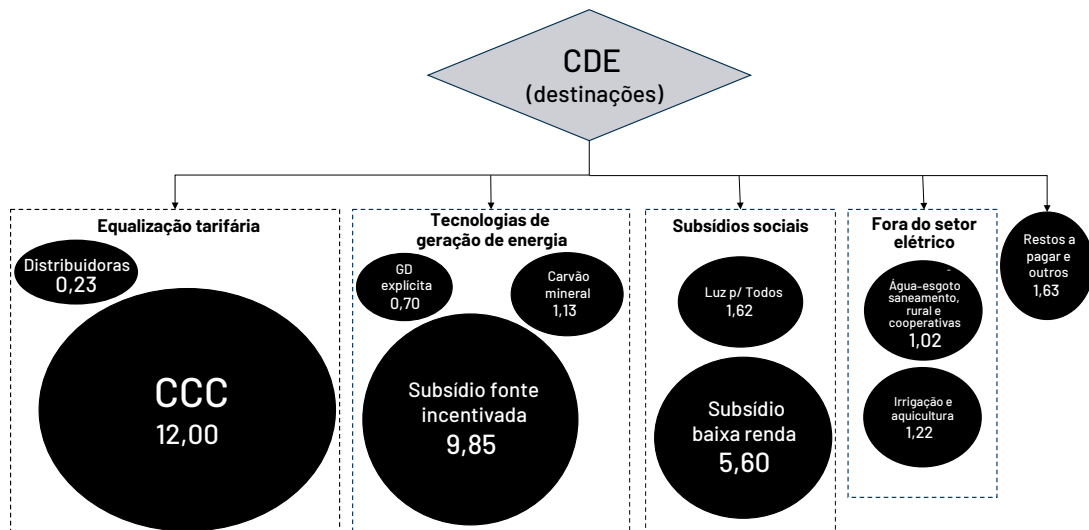
Gráfico 2 – Histórico das destinações de recursos da CDE (R\$ bilhões)



Fonte: elaboração própria, com dados de Aneel (2024b).

As despesas com subsídios da CDE podem ser divididas em quatro categorias distintas: (i) subsídios para tecnologias de geração específicas; (ii) subsídios setoriais de perfil social; (iii) subsídio para equalização tarifária; e (iv) subsídios para fora do setor elétrico. A figura 1 apresenta a distribuição dos recursos da CDE em 2023.

Figura 1 – Destinações de recursos da CDE (R\$ bilhões) – 2023



Fonte: elaboração própria, com dados de Aneel (2024b).

5.1. Subsídios para tecnologias específicas de geração de energia

Os subsídios destinados a diferentes tecnologias de geração de energia constituem uma modalidade de incentivo da CDE voltada ao desenvolvimento de fontes específicas, seja para mitigar uma falha de mercado que impede o desenvolvimento dessas fontes, seja para remunerar essas fontes por externalidades positivas geradas pela sua presença na matriz. Nessa modalidade, incluímos os subsídios às fontes incentivadas, à geração distribuída e ao carvão mineral.

5.1.1. Fontes incentivadas

O principal estímulo às fontes incentivadas consiste em um desconto de pelo menos 50% na Tarifa de Uso no Sistema de Transmissão (Tust) e na Tarifa de Uso no Sistema de Distribuição (Tusd), que pode ser superior, conforme regulamento, incidindo na produção e no consumo da energia comercializada. A criação desses sub-

sídios foi uma tentativa de superar barreiras iniciais no desenvolvimento de uma nova indústria energética, proporcionando incentivos necessários para que essas fontes alcançassem níveis de competitividade que lhes permitissem competir com outras opções no mercado. O montante do desconto no orçamento da CDE de 2023 para essa modalidade foi de R\$ 9,85 bilhões, ou 28% do total.

A Lei nº 9.427/1996 foi inicialmente modificada pela Lei nº 9.648/1998, que introduziu um desconto mínimo de 50% na Tust e na Tusd, especificamente para pequenas centrais hidrelétricas (PCH). Posteriormente, a Lei nº 10.438/2002 expandiu esse benefício para incluir também fontes eólicas, biomassa e cogeração qualificada. Mais adiante, a Lei nº 10.762/2003 incluiu as fontes solares e as centrais geradoras hidrelétricas (CGH) entre as beneficiárias do desconto e estabeleceu limite máximo de 30 MW de potência instalada para o proprietário se qualificar para o desconto mínimo de 50% na Tust e na Tusd. Por fim, a Lei nº 11.488/2007 alterou o critério de elegibilidade de 30 MW de potência instalada para 30 MW de potência injetada no SIN.

Os descontos na Tust e na Tusd, embora meritórios, não seguiram os princípios econômicos mais rigorosos, pois foram criados para incentivar tecnologias emergentes, mas sem uma estrutura que assegurasse a eficiência e a equidade na aplicação dos recursos (Montalvão e Silva, 2015). A ausência de prazo de vigência para esse desconto gerou uma perenização da política, o que tornou desafiadora a tarefa de rever o benefício, mesmo após as tecnologias de geração terem adquirido elevado grau de maturidade e competitividade. Citando diretamente os referidos autores, “se o Estado entende que há falhas de mercado que impedem o nascimento e o desenvolvimento de um setor, o subsídio, embora justificável, deve vigorar apenas pelo tempo necessário para o amadurecimento da atividade” (Montalvão e Silva, 2015, p. 29).

A Lei nº 14.120/2021 estipulava um prazo de cerca de cinco anos para eliminar essa política de incentivos a novos empreendimentos de tecnologias, após atingimento de elevado grau de competitividade. Mais recentemente, a Medida Provisória nº 1.212/2024 permitiu a prorrogação por 36 meses do prazo para concessão de descontos das fontes incentivadas. A mera vigência dessa norma possibilitou que uma elevada quantidade de geradores solicitasse à Aneel o enquadramento nos benefícios previstos nessa prorrogação.

É importante mencionar que o custo desses descontos é repassado aos consumidores de energia elétrica, o que gera uma distribuição desigual dos encargos. Os subsídios beneficiam não somente os geradores, como também determinados compradores de energia elétrica, especialmente consumidores livres e especiais, que recebem a maior parte dos subsídios concedidos às fontes incentivadas, na forma da TUSD-carga. Consumidores livres, como anteriormente mencionado, têm a liberdade de escolher seu fornecedor de energia elétrica, conforme garantido pelos arts. 15 e 16 da Lei nº 9.074/1995. Já os consumidores especiais são aqueles que podem adquirir energia diretamente das fontes incentivadas, atendido o critério mínimo de potência injetada nos sistemas de transmissão ou distribuição, conforme disposto no art. 26 da Lei nº 9.427/1996. Em contraste, os consumidores do ambiente regulado não têm acesso a esses benefícios, uma vez que não podem escolher seus fornecedores de energia elétrica.

Nesse ponto reside o caráter regressivo desse subsídio. Consumidores livres e especiais integram o setor produtivo e têm mecanismos para buscar melhores preços disponíveis no mercado. As fontes incentivadas representam um subsídio cruzado entre esses consumidores e o mercado cativo, em detrimento do segundo, para subsidiar a expansão de uma tecnologia bastante madura e competitiva. Embora o mercado cativo apresente também consumidores de alta renda, os brasileiros da classe média (B, C e D) representam mais de 96% dos domicílios e pelo menos 82% do consumo residencial (Abraceel, 2023).

Apesar de não termos condições de identificar o perfil de renda dos consumidores livres, é difícil imaginarmos que haveria alguma pessoa pobre conectada na rede de energia e enquadrada como grupo A (média e alta tensão). Portanto, uma possível conclusão é que a política de subsídio cruzado do consumidor cativo para o consumidor livre, por meio de subsídio a fontes incentivadas, tende a retirar recursos do consumidor cativo de menor renda para o consumidor livre (tipicamente de maior renda).

Uma oposição a esse argumento é que os subsídios às fontes incentivadas, por ter como beneficiários em sua maioria pessoas jurídicas, podem estar sendo repassados aos preços dos produtos e serviços oferecidos pelas empresas, o que beneficia, ainda que de forma indireta, os consumidores que custearam a política. Essa avaliação exigiria uma análise detalhada do perfil das empresas que recebem o subsídio e, adicionalmente, uma avaliação empírica do efeito do subsídio nos preços e do perfil econômico de seus consumidores.

A continuidade do benefício às fontes incentivadas resulta em penalizações ao consumidor de energia de diversas formas. Em primeiro lugar, o consumidor arca diretamente com os descontos que favorecem fontes de energia que, conforme mencionado, já não necessitam de incentivos para serem viáveis. Além disso, essas fontes demandam maiores investimentos em infraestrutura de transmissão, que serão remuneradas pelos consumidores a partir de novos leilões. Considerando que a carga ainda se concentra no subsistema Sul, Sudeste e Centro-Oeste e os principais potenciais de geração de fontes incentivadas encontram-se na região Nordeste, esses investimentos se tornam ainda mais importantes, sob o risco de ocorrência de mais apagões, como o de 15 de agosto de 2023.² Por fim, o aumento da geração intermitente, característica predominante das fontes incentivadas, obriga a contratação de potência adicional de outras fontes de energia que sejam despacháveis, tais como termelétricas, para estabilizar o sistema.

As consequências dessa política de incentivos são preocupantes, pois estendem benefícios a consumidores de alta renda enquanto sobrecarregam os menos favorecidos com faturas crescentes. É compreensível a busca pela modicidade tarifária para o setor produtivo, considerando as repercussões do preço da energia sobre os custos dos produtos industrializados, que são consumidos pelas diversas classes de renda e acabam impactando também as menos favorecidas. O que se questiona é a legitimidade de um subsídio cruzado que onera consumidores privados da escolha por fontes, e nos quais se insere a totalidade dos consumidores residenciais, inclusive os de renda reduzida.

5.1.2. Subsídios a mini e microgeração distribuída

A mini e microgeração distribuída (MMGD) é caracterizada pela produção de energia diretamente nas unidades consumidoras, que se conectam à rede de distribuição para realizar a troca de energia e a compensação do consumo. Esse processo ocorre exclusivamente no ambiente de contratação regulada. O comportamento do consumidor é dual: pode fornecer energia à rede ou desta consumir energia dela, dependendo do momento em que a geração em sua unidade é insuficiente para atender à demanda. No Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE), criado

2 Apagão nacional que deixou 25 estados e o Distrito Federal sem energia, provocado por queda de desempenho em campo dos equipamentos de controle de tensão de diversas usinas eólicas e solares no perímetro da LT Quixadá-Fortaleza II, no Ceará, após um pico de carga. Atribuiu-se essa falha à ausência de inércia do sistema decorrente da presença massiva de fontes não despacháveis.

pela Aneel nos termos da Resolução nº 482/2012, o volume de energia gerado na unidade consumidora é utilizado para abater o consumo, sem que haja retorno financeiro por parte da concessionária de distribuição.

A compensação se dá por meio de um sistema de créditos, em que o consumidor recebe créditos equivalentes ao excedente de energia gerada em relação ao que foi consumido. Nesse contexto, o consumidor que injeta energia na rede assume o papel de gerador, mas recebe créditos que correspondem à tarifa completa de energia. Para devolver os créditos pela energia injetada pelo consumidor, a distribuidora precisa remunerar não apenas a geração, mas também a transmissão e os custos de distribuição.

É importante avaliar o quão vantajosos foram os benefícios à MMGD introduzidos pelo SCEE e considerar as externalidades econômicas envolvidas na maturação dessa política. Conforme trataremos adiante, os projetos instalados até janeiro de 2023 recebem 100% de compensação da energia injetada, o que impactou positivamente o retorno financeiro dos projetos. Com a aprovação da Lei nº 14.300/2022, houve uma ligeira redução na atratividade desse segmento, mas não chegou a representar uma queda expressiva. De acordo com Rocha, Camboim e Rocha (2024), o *payback* de uma instalação residencial variou de 48 para 54 meses após a publicação da lei que regulamentou o setor. Podem ser considerados, como fatores para que a variação não tenha sido maior, o barateamento progressivo dos equipamentos utilizados e a própria elevação das tarifas de energia elétrica, uma vez que, quanto mais cara a energia aos consumidores, mais vantajosa passa a ser a instalação desses dispositivos.

A análise sobre o perfil de renda dos consumidores envolvidos no SCEE no Brasil revela disparidades significativas, refletindo um impacto regressivo na distribuição dos custos com energia elétrica na sociedade brasileira. De acordo com o Idec (2021), há uma grave desigualdade na distribuição de potência instalada de energia solar oriunda de geração distribuída nas cidades pesquisadas pelo estudo, principalmente em São Paulo e Belo Horizonte. Na capital paulista, 31% da capacidade está concentrada nas regiões mais ricas, enquanto as áreas mais pobres dispõem de apenas 4%. Na capital mineira, essa disparidade é ainda mais proeminente, com 42% da potência nas regiões de alta renda e menos de 1% nas áreas de baixa renda. Essa discrepância evidencia um desequilíbrio significativo no acesso ao incentivo da MMGD e comprova o caráter regressivo dessa política.

Ainda segundo o mesmo estudo, a situação é igualmente díspar quando se observa a distribuição dos projetos empresariais. Cerca de 20% da potência instalada por pessoas jurídicas, que representam 10% de toda a capacidade de geração distribuída no país, está nas mãos de empresas com capital social superior a R\$ 100 milhões. O subsídio cruzado, financiado pelas tarifas dos consumidores de energia elétrica, tem beneficiado desproporcionalmente grandes empresas, ao invés de incentivar pequenos empreendedores, conforme Santana, Monasterio e Caldeira (2024). Esse cenário sugere uma utilização ineficaz dos recursos destinados a promover inclusão e democratização no setor energético (Idec, 2021).

Apesar de serem consideradas mais acessíveis, as modalidades de autoconsumo remoto e geração compartilhada ainda têm uma presença marginal no mercado. Essas modalidades, que permitem a pequenos consumidores investir em cotas de usinas solares ou compartilhar créditos de sistemas fotovoltaicos, representam apenas cerca de 14% do total de titulares no país. Isso indica que esses instrumentos não têm sido eficazes em democratizar a geração distribuída (Idec, 2021). A ineficiência na expansão desses modelos reforça a necessidade de políticas mais inclusivas e eficazes para garantir que os benefícios da energia renovável sejam amplamente distribuídos, sem que se reproduza mais desigualdade social.

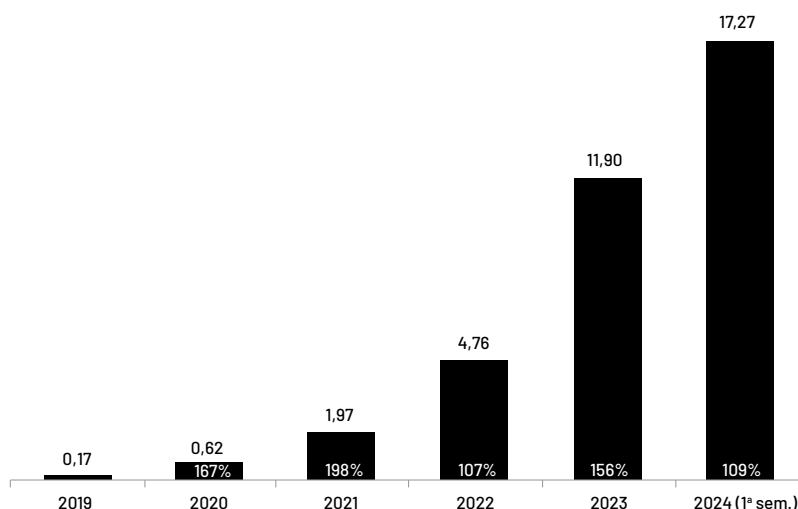
5.1.2.1. MMSGD implícita (fora da CDE)

Os benefícios tarifários concedidos aos consumidores que utilizam energia por meio do sistema de compensação impactam as tarifas de formas diversas, conforme os critérios de reconhecimento de cada benefício. Para projetos instalados em até doze meses após a publicação da Lei nº 14.300/2022, ou seja, que solicitaram conexão na distribuidora até 7 de janeiro de 2023, a energia compensada pelas unidades consumidoras corresponde a 100% do volume injetado. Nesses casos, o subsídio cobre a parcela dos benefícios tarifários internalizada diretamente como um subsídio cruzado entre os consumidores. Quando a energia compensada não remunera a totalidade dos custos que formam a tarifa, estes são redistribuídos para todos, de maneira implícita. Diferentemente da MMSGD explícita, que veremos adiante, a implícita é custeada pelos consumidores tanto do ambiente regulado como do livre.

Entre os segmentos subsidiados pelo setor elétrico, a MMGD foi a que apresentou maior crescimento nos últimos anos, tanto em valores percentuais como absolutos. Os subsídios à geração distribuída se expandiram consideravelmente em 2024, com crescimento de 109% em relação ao mesmo período de 2023. Neste ano, considerando dados obtidos no primeiro semestre, a geração distribuída total, cuja maior parcela é a implícita, representou 31,5% de toda a despesa dos subsídios despendidos pelo setor elétrico.

Em valores absolutos, o gasto com essa despesa mais que dobrou em relação ao valor registrado em 2023 para o mesmo período, de R\$ 2,57 bilhões para R\$ 5,37 bilhões. Quando comparada com as demais destinações dos subsídios do setor de energia elétrica, a geração distribuída passou a ocupar a segunda colocação em magnitude de despesas no primeiro semestre (R\$ 5,37 bilhões), quase empatada com as primeiras colocadas, as fontes incentivadas (R\$ 5,40 bilhões). Em 2023, a geração distribuída havia sido a terceira maior fonte de despesas. O gráfico 3 apresenta o valor acumulado de subsídios para geração distribuída até junho de 2024 e reflete, em sua maioria, o valor da MMGD implícita, correspondente ao subsídio concedido aos que se habilitaram até a data-limite de 7 de janeiro de 2023.

Gráfico 3 – Valor acumulado de subsídios implícitos para geração distribuída (R\$ bilhões) – 2019-2024



O crescimento percentual de 2024 é resultado da comparação com o 1º semestre do ano anterior.

Fonte: Subsidiômetro (Aneel, 2024).

5.1.2.2. MMSGD explicitamente remunerada pela CDE

Para os projetos de MMSGD instalados após doze meses da publicação da Lei nº 14.300/2022, o subsídio passou a ser explicitamente remunerado pela CDE. Trata-se da aplicação direta do art. 25 da Lei nº 14.300/2022. A energia compensada pelos novos sistemas instalados após 7 de janeiro de 2023 segue novas regras de faturamento.

O subsídio consiste no custeio das componentes tarifárias não associadas ao custo da energia e não remuneradas pelo consumidor-gerador. Há uma transição na aplicação de parte da tarifa sobre a energia compensada, e a parte da tarifa não aplicada transforma-se em um benefício tarifário custeado pela CDE. No entanto, para esse grupo de novas conexões, o benefício será reduzido gradualmente até 2029.

Por se aplicar a projetos instalados posteriormente a janeiro de 2023, essa modalidade de subsídio é menos representativa do que a implícita. Em 2023, o montante para esse subsídio foi de R\$ 0,70 bilhão. No entanto, o orçamento da CDE para 2024 prevê que essa rubrica atinja R\$ 1,68 bilhão, elevação de 140%.

5.1.3. Carvão mineral nacional

O subsídio ao carvão mineral remunerado pela CDE é utilizado para assegurar desconto para compra desse energético, de origem nacional, por usinas termelétricas, de maneira a assegurar a competitividade desse tipo de energia nas áreas atendidas pelo SIN. A ideia contida na concepção do subsídio é a de manter ativa a cadeia produtiva do carvão mineral na região Sul, responsável pela movimentação da economia local nos municípios em que ocorre essa produção.

Embora se reconheça o caráter social do incentivo, pois o subsídio é destinado a dar competitividade às termelétricas e manter os empregos gerados na produção de carvão e da energia, não se pode ignorar que essa política é implementada às custas dos consumidores. Chama a atenção que as termelétricas a carvão beneficiadas pela medida estão localizadas em municípios que têm Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e renda *per capita* elevados. O Complexo Termoelétrico Jorge Lacerda está instalado em Capivari de Baixo (SC), município em que se registrou renda *per capita* de R\$ 52,9 mil em 2021 (IBGE, 2024a), valor 24% superior à média

nacional. Por sua vez, o município de Candiota (RS), que abriga outro complexo termelétrico a carvão mineral, tem a vigésima maior renda *per capita* entre os 5.570 municípios brasileiros (IBGE, 2024b).

Embora em três das principais usinas a carvão a vigência do contrato vá expirar em 2025 (Candiota III e Figueira, no Rio Grande do Sul, e Jorge Lacerda, em Santa Catarina), a Lei nº 14.299/2022 estendeu por quinze anos a permanência da usina Jorge Lacerda, a maior entre as citadas. Além disso, o Projeto de Lei nº 576/2021 foi aprovado no Senado Federal e recebeu emenda na Câmara dos Deputados que prorroga a operação das três usinas a carvão do Rio Grande do Sul. Considerando esse cenário político, os incentivos ao carvão mineral para geração termelétrica tendem a permanecer entre as despesas a serem supridas pelo consumidor de energia elétrica.

5.2. Subsídios setoriais de perfil social

5.2.1. Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE)

A Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) consiste em descontos nas tarifas de energia dos consumidores residenciais de baixa renda, que pode chegar a 100% da TUSD e da Tarifa de Energia (TE) para o subgrupo “residencial de baixa renda”. Em 2023, o montante desse subsídio foi de R\$ 5,60 bilhões, ou 16% da CDE. A TSEE foi instituída pela Lei nº 10.438/2002, que foi alterada pela Lei nº 12.212/2010 e regulamentada pelo Decreto nº 7.583/2011.

Os consumidores residenciais de baixa renda são isentos do custeio da CDE e do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa). A tarifa residencial desses consumidores está sujeita a descontos cumulativos no valor de 65% para os primeiros 30 kWh consumidos, de 40% para os 70 kWh adicionais, e de 10% sobre os 120 kWh seguintes. Logo, os descontos se aplicam aos primeiros 220 kWh consumidos no período de faturamento. Após esse valor, não há mais desconto. Há também um subsídio para famílias indígenas e quilombolas, que atendam aos requisitos de enquadramento, de 100% sobre os primeiros 50 kWh consumidos e descontos menores até os 220 kWh consumidos.

Para ter direito ao benefício da TSEE, deve-se atender a um dos seguintes requisitos: (i) família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo

Federal (CadÚnico), com renda familiar mensal *per capita* menor ou igual a meio salário-mínimo nacional; (ii) idosos com 65 anos ou mais, ou pessoas com deficiência que recebam o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), conforme os arts. 20 e 21 da Lei nº 8.742/1993; (iii) família inscrita no CadÚnico com renda mensal de até três salários-mínimos, que tenha membro com doença ou deficiência (física, motora, auditiva, visual, intelectual e múltipla) cujo tratamento, procedimento médico ou terapêutico requeira o uso contínuo de aparelhos, equipamentos ou instrumentos que demandem consumo de energia elétrica. Os requisitos de enquadramento à TSEE comprovam, portanto, que se trata de um benefício atribuído por critério de renda.

Nesse sentido, a TSEE é o único componente comprovadamente não regressivo na distribuição de benefícios da CDE. Além de não pagarem pelo encargo, as famílias beneficiadas recebem recursos da conta setorial, o que significa alocação de recursos conforme critérios sociais válidos.

Os limites de consumo para enquadramento na TSEE permanecem os mesmos desde a instituição do benefício. É correto supor que estejam, portanto, desatualizados, considerando que pode ter ocorrido crescimento *per capita* do consumo de energia. Esse contexto contribui para uma restrição ainda mais acentuada ao benefício, considerando ser necessária a permanência em condição de pobreza para se ter acesso ao benefício.

Entretanto, por se tratar de um programa social, pondera-se se os demais consumidores deveriam ser os responsáveis pela sua remuneração. Como uma política pública eminentemente social (de estimado valor), de combate à pobreza e à desigualdade, não seria estranho que o Tesouro Nacional remunerasse esse componente de despesa por meio de uma tributação via tarifa (Schapiro, 2016).

5.2.2. Programa Luz para Todos

O programa Luz para Todos compreende subsídio para atingimento de metas de universalização do serviço público de distribuição de energia elétrica. Em 2023, recebeu R\$ 1,62 bilhão, ou 4,6% do orçamento total da CDE. Foi instituído pelo Decreto nº 4.873/2003 e concebido como um instrumento de desenvolvimento e inclusão social. De acordo com o Censo de 2000, do IBGE havia dois milhões de

domicílios rurais, com população de cerca de dez milhões de pessoas, sem acesso a energia elétrica, e cerca de noventa por cento dessas famílias tinham renda mensal inferior a três salários-mínimos.

A primeira etapa do Luz para Todos tinha como objetivo fornecer energia elétrica a esses domicílios rurais até 2008, conforme identificados pelo IBGE. Entretanto, durante a execução do programa, novas famílias sem acesso a eletricidade foram identificadas, o que levou à edição do Decreto nº 6.442/2008, que ampliou os objetivos dessa medida e prorrogou seu prazo para o final de 2010. A expansão das redes de distribuição promovida por essa política pública incentivou o retorno de famílias ao meio rural e a regularização de propriedades, aumentando a demanda por energia e fundamentando a promulgação do Decreto nº 7.520/2011, que marcou uma nova etapa do programa. O Decreto nº 9.357/2018 prorrogou o programa Luz para Todos até o final de 2022. Posteriormente, o programa foi relançado pelo Decreto nº 11.628/2023 com alterações que visam atender a população rural e as regiões remotas da Amazônia Legal.

Segundo dados do Ministério de Minas e Energia (Brasil, 2024), os pouco mais de vinte anos de programa resultaram na eletrificação de 3,6 milhões de domicílios e beneficiaram 17,2 milhões de pessoas, permitindo a 99,8% da população brasileira ter acesso a energia elétrica.

Conforme definido pelo Decreto nº 11.628/2023, o programa prioriza o atendimento a famílias de baixa renda, inscritas no CadÚnico, e a comunidades indígenas, quilombolas, assentamentos rurais, entre outros grupos vulneráveis. Isso permite sua classificação como subsídio de perfil social, majoritariamente concedido por meio de atendimento a critério de baixa renda.

Entretanto, ainda que haja essa priorização e que a maioria das localidades não atendidas pela distribuição de energia elétrica esteja situada em regiões pobres, não é possível assegurar que esse benefício não seja totalmente regressivo. Por não ter a renda como critério de captação, esse subsídio pode financiar proprietários rurais de elevado poder aquisitivo, beneficiados pela implantação de infraestrutura voltada ao atendimento da universalização de acesso.

5.3. Subsídio para equalização tarifária

5.3.1. Conta de Consumo de Combustíveis (CCC)

O subsídio da CCC refere-se à remuneração para geração nos sistemas isolados, não conectados ao SIN, e que, em razão da dependência por geração local predominantemente a combustíveis, têm custo mais elevado de geração. A CCC objetiva uma forma de equalização tarifária entre sistemas isolados e o SIN. A principal, mas não única, maneira como isso ocorre é por meio da subvenção dos combustíveis utilizados para a geração de energia em sistemas isolados. A geração termelétrica é consideravelmente mais onerosa e predominante nessas regiões. Com isso, os consumidores das demais regiões do Brasil contribuem para reduzir a disparidade tarifária.

A CCC realiza suas operações através de três mecanismos distintos. O primeiro é o reembolso, utilizado para ressarcir os custos de geração nos sistemas isolados. Esses custos incluem aquisição de combustível, geração própria, contratação de potência e energia elétrica, além de despesas acessórias e tributos. O segundo mecanismo é a sub-rogação, que consiste no reembolso concedido a projetos realizados no sistema isolado com o objetivo de substituir, total ou parcialmente, a geração termoelétrica ou ampliar a capacidade de atendimento às demandas de mercado. A CCC também gerencia os contratos de confissão de dívida (CCD), que são acordos firmados entre a CCC e os beneficiários para o pagamento de eventuais dívidas apuradas.

O mecanismo adotado pela CCC recebe críticas de movimentos ambientalistas, que defendem a não aplicação de combustíveis fósseis para o suprimento de energia elétrica nas regiões isoladas, predominantemente localizadas na região da Amazônia. Embora se compreenda o teor dessas considerações, a CCC, ao fornecer esses subsídios, assegura que as regiões isoladas tenham acesso contínuo e a preços razoáveis à energia elétrica, mitigando as desigualdades regionais no fornecimento. Além disso, não há alternativas locais para o suprimento de energia firme, o que contribui para a importância desse subsídio.

Os estados que recebem a CCC, por sua vez, têm predominância de consumidores de baixa renda. Localizados na região Norte do país, essas unidades federativas têm reduzido IDH. Entretanto, o efeito distributivo de renda desse encargo

também gera efeitos regressivos em relação aos consumidores de média e baixa renda das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Conforme mencionado, 88% da CDE é remunerada pelos consumidores dessas regiões, sem distinção de classe de renda. Além disso, a CCC continua cobrindo custos de geração em locais já conectados ao SIN, como o Amazonas.

5.3.2. Distribuidoras

Esse subsídio consiste no desconto para concessionários ou permissionários do serviço público de distribuição de energia elétrica de pequeno porte, ou seja, menores do que 700 GWh por ano. Considerando as dificuldades operacionais desses distribuidores, e a ausência de escala de ganhos na arrecadação junto aos consumidores, o subsídio possibilita o equilíbrio econômico-financeiro dessas empresas sem onerar demasiadamente os consumidores atendidos, possibilitando alguma equalização tarifária entre esses consumidores e os do restante do país.

O principal mérito desse subsídio é assegurar a percepção de equalização tarifária entre consumidores que integram regiões próximas umas das outras. Embora possa parecer meritório, esse desconto também tem caráter regressivo, uma vez que subsidia a tarifa de consumidores das pequenas distribuidoras, sem distinção de classe de renda, a partir da imposição de encargo aos consumidores das demais distribuidoras, nos quais se incluem os de menor renda. Ademais, entre as distribuidoras que recebem esse subsídio, a maior parte está localizada nas regiões Sul e Sudeste, que têm renda *per capita* superior à do restante do país.

5.4. Subsídios para fora do setor elétrico

Alguns subsídios suportados pela CDE são considerados exteriores ao setor elétrico, uma vez que beneficiam diretamente classes específicas de consumo por finalidades alheias ao desenvolvimento do setor, haja vista sua importância social. Nessa modalidade estão inclusos: (i) o subsídio para consumidores rurais, que se aplica ao fornecimento de energia em áreas rurais, que pode chegar a 40% de desconto e abrange consumidores rurais de alta e baixa tensão, além de cooperativas de eletrificação rural e serviço público de irrigação para consumidores residenciais; (ii) o subsídio aos irrigantes e aquicultores, correspondente a até 90% de desconto na TUSD e na TE para irrigantes e aquicultores em horário especial; e

(iii) o subsídio aos serviços públicos de água, esgoto e saneamento, correspondente a desconto de 15% na TUSD e na TE sobre a tarifa dos distribuidores de energia elétrica para os prestadores de serviços de utilidade pública.

Considerando sua natureza e destinação, esses descontos são resultado de uma escolha estatal para a desoneração de segmentos específicos. Mais do que os demais descontos, os subsídios para agentes externos ao setor deveriam ser custeados pelo Tesouro Nacional, já que essa concessão não possibilita qualquer benefício interno ao próprio setor elétrico, pressuposto contido na concepção da CDE. Descontos como esses transgridem o conceito de uma comunidade de usuários que dividem um custo comum e não devem ser arcados como se fossem tarifas (Schapiro, 2016).

Apesar de estratégicos, esses incentivos também têm efeito regressivo, uma vez que o montante do benefício é maior para consumidores de alta renda nos segmentos rurais e de irrigantes e aquicultores, cujo consumo cresce com o porte da atividade. Pode ser meritória a existência de algum tipo de subsídio a esses grupos, desde que a partir de uma política com desconto proporcional à necessidade de cada segmento, permitindo a apropriação não linear dos benefícios, e com financiamento público.

É compreensível, portanto, que o Poder Executivo tenha optado pela publicação do Decreto nº 9.642/2018, que, a partir de 2019, reduziu os descontos para esses segmentos à razão de 20% ao ano sobre o valor inicial, de forma a zerar a alíquota após cinco anos. Esses descontos, portanto, não deverão onerar os consumidores a partir do final de sua vigência.

6. Conclusões

A análise detalhada das políticas públicas implementadas no setor elétrico brasileiro, especialmente aquelas financiadas pela CDE, revela um cenário complexo de redistribuição de recursos e subsídios. O principal objetivo da CDE, desde sua criação, tem sido promover a universalização do acesso a energia elétrica e apoiar o desenvolvimento de fontes de energia renovável. No entanto, a forma como esses subsídios são distribuídos e os impactos econômicos resultantes merecem uma reflexão cuidadosa.

Os subsídios financiados pela CDE foram inicialmente concebidos para corrigir falhas de mercado e incentivar o desenvolvimento de novas tecnologias no setor energético. No entanto, a extensão de sua aplicação e a redução da participação de aportes diretos do Tesouro Nacional ocasionaram montantes crescentes de subsídios cruzados, majoritariamente com efeitos regressivos. Os consumidores cativos, que incluem a maioria das residências e pequenos negócios, acabam financiando a maior parte desses subsídios, enquanto os benefícios são muitas vezes apropriados por setores que não necessitam mais desse apoio financeiro. Essa dinâmica não apenas questiona a equidade das políticas tarifárias, mas também levanta preocupações sobre a justiça social e econômica.

A implementação de benefícios a tecnologias específicas de geração, incluindo as fontes incentivadas, embora tenha promovido a diversificação da matriz energética, trouxe consigo um ambiente de distorção econômica, em que tecnologias maduras continuam a receber incentivos desnecessários. A necessidade de investimentos adicionais em infraestrutura de transmissão, para acomodar a geração intermitente dessas fontes, resulta em custos adicionais que são repassados aos consumidores.

Nesse contexto, a política de extensão do prazo para fontes incentivadas de energia elétrica tende a agravar outros problemas, incluindo o relacionado ao *constrained-off*.³ A decisão de continuar expandindo a geração renovável, sem que se considerem as limitações do sistema em absorver essa oferta adicional, pode resultar em ineficiências econômicas e técnicas. A posição da Aneel, que tem caminhado no sentido de proteger os geradores dos impactos financeiros decorrentes dos eventos de *constrained-off*, levanta questões sobre a sustentabilidade econômica da política de incentivos em um ambiente de excesso de oferta.

A geração distribuída, que tem se expandido rapidamente, é o principal componente em termos de crescimento percentual de subsídios cruzados no setor nos últimos anos. O perfil desse subsídio é amplamente regressivo, e consumidores de elevada renda se apropriam de incentivos tarifários financiados pelos demais consumidores, mesmo os de média e baixa rendas.

3 Esses eventos são caracterizados pela restrição operacional, que leva à redução ou interrupção temporária da geração de energia de usinas renováveis, e evidenciam uma sobreoferta de energia elétrica proveniente dessas fontes.

Conforme se demonstrou, apenas uma rubrica da CDE tem claramente uma destinação não regressiva, a Tarifa Social de Energia Elétrica que, conforme gráfico 2, representa 20,6% dos recursos da CDE, os quais são distribuídos para programas que beneficiam, integral ou majoritariamente, consumidores pertencentes ao segmento de baixa renda. Esse percentual tende a diminuir, considerando a continuidade das políticas de incentivos a fontes incentivadas e geração distribuída. Quanto aos demais incentivos, embora envernizados com alguma camada de mérito, merecem uma revisão minuciosa e uma limitação temporal explícita, de forma a definir um horizonte claro para o fim da política, neutralizando as influências dos segmentos econômicos interessados em sua perpetuação. Isso possibilitará que consumidores de renda média deixem de transferir recursos para classes de renda superior e para uma política industrial pouco eficiente.

A Conta de Desenvolvimento Energético tem desempenhado um papel importante na transformação do setor elétrico brasileiro, mas seus mecanismos de financiamento e distribuição de subsídios precisam ser continuamente avaliados e ajustados. Somente assim será possível garantir que os recursos do setor sejam utilizados de maneira eficiente e que as políticas tarifárias promovam uma redistribuição justa e equilibrada, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico do país.

Referências

ABRACEEL – Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia. Portabilidade da conta de luz. **Sumário Executivo**. Brasília: Abraceel, 2023. Disponível em: https://storage.epbr.com.br/2023/05/Estudo-Abraceel_Portabilidade-da-conta-de-luz-justica-social-e-transicao-energetica-justa.pdf. Acesso em: 28 ago. 2024.

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. **Resolução Homologatória nº 2.864, de 27 de abril de 2021**. Aprova o orçamento anual da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE para o ano de 2021 e fixa as quotas anuais dos encargos tarifários CDE-USO e CDE-GD. Disponível em: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/reh20212864ti.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2024.

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. **Resolução Normativa Aneel nº 1.003, de 1º de fevereiro de 2022a**. Procedimentos de Regulação Tarifária – Proret. Anexo XXXVIII. Módulo 5: Encargos Setoriais. Submódulo 5.1 Conta de Consumo de Combustíveis – CCC. Versão 1.0 C. Disponível em: https://www2.aneel.gov.br/cedoc/aren20221003_Proret_Submod_5_1_V1_0C.pdf. Acesso em: 15 jun. 2024.

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. **Resolução Homologatória nº 3.034, de 26 de abril de 2022b**. Aprova o orçamento anual da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE para o ano de 2022 e fixa as quotas anuais dos encargos tarifários CDE-USO e CDE-GD. Disponível em: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/reh20223034ti.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2024.

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. **Resolução Homologatória nº 3.175, de 7 de março de 2023**. Aprova o orçamento anual da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE para o ano de 2023 e fixa as quotas anuais dos encargos tarifários CDE-USO e CDE-GD. Disponível em: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/reh20233175ti.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2024.

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. **Subsidiômetro**. Brasília: Aneel, 2024a. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiY2Q1YjdlZTEtMzQ2ZS00OTIyLTkiODctZDY2NTRhMDFhMmFjliwidCI6IjQwZDZmOWI4LWVjYTctNDZhMi05MmQ0LWVhNGU5YzAxNzBlMSIsImMiOiR9>. Acesso em: 4 jul. 2024.

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. **Orçamento da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)**. Brasília: Aneel, 2024b. Disponível em: <https://portalrelatorios.aneel.gov.br/luznatarifa/contadesenvolvimento>. Acesso em: 4 jul. 2024.

BOUZAROVSKI, Stefan; PETROVA, Saska. A global perspective on domestic energy deprivation: overcoming the energy poverty–fuel poverty binary. **Energy Research & Social Science**, v. 10, p. 31-40, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.06.007>. Acesso em: 25 ago. 2024.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Programa Luz Para Todos**: sobre o programa. Brasília: MME, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/destaques/Programa%20Luz%20para%20Todos/sobre-o-programa>. Acesso em: 28 ago. 2024.

EPE - Empresa de Pesquisa Energética. **Balço energético nacional**: relatório síntese. Brasília: EPE, 2022. Disponível em: https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-675/topico-631/BEN_S%C3%ADntese_2022_PT.pdf. Acesso em: 14 maio 2024.

EPE - Empresa de Pesquisa Energética. **Consumo residencial de energia elétrica por classes de renda**. Rio de Janeiro: EPE, 2023. Disponível em: https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-729/FactSheetConsumoPorClassesDeRenda_Final09032023.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo de 2000**. [S.l.]: IBGE, 2000. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/administracao-publica-e-participacao-politica/9663-censo-demografico-2000.html>. Acesso em: 5 jul. 2024.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e estados**: Capivari de Baixo. [S.l.]: IBGE, 2024a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/capivari-de-baixo.html>. Acesso em: 27 ago. 2024.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama**: Candiota. [S.l.]: IBGE, 2024b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/candiota/panorama>. Acesso em: 27 ago. 2024.

IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. **O efeito “Robin Hood às avessas” da energia solar**: estudo sobre o contexto socioeconômico da evolução da geração distribuída no país e o peso da energia no orçamento das famílias brasileiras. São Paulo: Idec, 2021. Disponível em: https://idec.org.br/sites/default/files/estudo_gd_robin_hood_as_avessas_2_1.pdf. Acesso em: 4 jul. 2024.

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2009452>. Acesso em: 5 jun. 2024.

MONTALVÃO, Edmundo; SILVA, Rutelly Marques. **Descontos na TUST e na TUSD para fontes incentivadas: uma avaliação**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2015. (Texto para Discussão nº 165.) Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td165>. Acesso em: 2 jun. 2024.

MOREIRA, Leandro Caixeta. **Um novo mercado de energia elétrica para o Brasil**. 2016. 160 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Escola Superior de Administração Fazendária e Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

ROCHA, Alexandro Vladno; CAMBOIM, Gabriel Chaves; ROCHA, Fabrícia Abrantes Figueiredo. Análise dos impactos na viabilidade econômica com a vigência da Lei 14.300/2022 em projetos de geração solar fotovoltaica. **EmpíricaBR: Revista Brasileira de Gestão Negócio e Tecnologia da Informação**, v. 4, n. 1. ed. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.15628/empricabr.2024.17319>. Acesso em: 27 ago. 2024.

SANTANA, Rodrigo; MONASTERIO, Leonardo Monteiro; CALDEIRA, Thiago Costa Monteiro. Regulação da microgeração e minigeração distribuída de energia elétrica no Brasil: estimação da distribuição do subsídio. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília, v. 74, n. 4, p. 778-801, out./dez. 2023. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7829>. Acesso em: 28 ago. 2024.

SCHAPIRO, Mario G. Desajustes regulatórios no financiamento do setor elétrico: uma análise da conta de desenvolvimento energético. **Revista de Direito Administrativo (RDA)**, Rio de Janeiro, v. 272, p. 145-173, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v272.2016.64301>. Acesso em: 5 jun. 2024.

SILVA, Rutelly Marques. **Impactos dos Subsídios Custeados pela Conta de Desenvolvimento Energético**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Fevereiro/2015 (Texto para Discussão nº 167). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/507080/TD167-RutellyMarques.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 jun. 2024.

SOUZA, João Gabriel de Moraes *et al.* **Elasticidades preço e renda da demanda de energia elétrica domiciliar no Brasil**. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2021. (Texto para Discussão nº 2.702.) Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10880/2/td_2702.pdf. Acesso em: 25 ago. 2024.

TOLMASQUIM, Mauricio T. (coord.). **Energia renovável: hidráulica, biomassa, eólica, solar, oceânica**. Rio de Janeiro: EPE, 2016. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-172/Energia%20Renov%C3%A1vel%20-%20Online%2016maio2016.pdf>. Acesso em: 20 maio 2024.



O AMIGO DO POBRE TAMBÉM É POBRE: POR CIDADES ANTIDESIGUALDADE

Pedro Fernando Nery¹

- 1 Consultor legislativo do Senado na área de Economia do Trabalho, Renda e Previdência. Mestre em economia e doutor em economia do meio ambiente, ambos os títulos pela Universidade de Brasília (UnB).

1. Introdução

“O problema do pobre não é ele ser pobre, é que o amigo dele também é pobre” (Jatene, 2007). Essa chamada “Lei de Jatene” (Gaspari, 1999), por ser uma observação recorrente do ex-ministro da Saúde Adib Jatene, ganhou validação científica nos últimos anos, à medida que pesquisas nas principais universidades americanas evidenciam a importância, para os mais pobres, da exposição aos mais ricos.² A proximidade entre diferentes classes permitiria não só a absorção de referências e comportamentos que se somariam ao capital humano do pobre, mas também a expansão do seu capital social, ao forjar uma rede de amigos e contatos que contribuiria para sua trajetória no mercado de trabalho (Chetty *et al.*, 2022a; Chetty *et al.*, 2022b).

Um tipo de política surge como especialmente relevante para essa aproximação: a política urbana. Principalmente, normas de zoneamento passam a ser vistas como instrumentos também de políticas de mercado de trabalho e políticas de combate à pobreza. A exposição dos pobres aos ricos exige que sua separação no espaço seja menor.

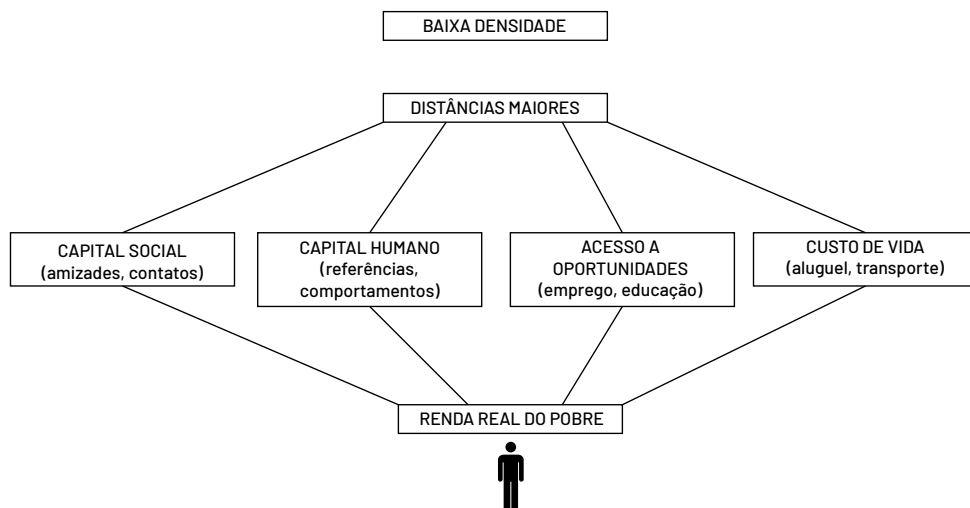
A relevância dessa interação, ilustrada pela Lei de Jatene, soma-se a outras motivações para se rediscutir o desenho das cidades:

- a distância dos centros econômicos das cidades, que concentram oportunidades de emprego e educação, em relação às periferias, que concentram moradores, torna mais custosa em tempo e dinheiro a inclusão dos pobres na economia (pelo deslocamento);
- a restrição artificial gerada pelo poder público ao crescimento da oferta de imóveis residenciais eleva o custo de vida, com efeito nos preços de aluguel e de aquisição de moradias, e amplia o gasto com transporte, ambos fatores que contribuem para a perda de poder aquisitivo da população;
- a regulação que limita o uso do solo onde este é mais demandado impede o crescimento da indústria de construção civil ao mesmo patamar que tem em outros países, justamente um setor intensivo em mão de obra de menor escolaridade.

2 Ver, entre outros, Chetty *et al.* (2022a, 2022b).

A figura 1 resume os mecanismos cogitados na relação entre a regulação das cidades e a renda das famílias mais pobres.

Figura 1 – Regulação das cidades e a renda do pobre



Fonte: elaboração própria.

2. O novo senso comum

“Crescer em uma comunidade conectada entre diferentes classes sociais melhora os resultados das crianças e lhes dá uma chance melhor de sair da pobreza” é como as novas evidências sobre capital social são resumidas por Raj Chetty, professor de Harvard que, junto com coautores de Stanford, da Universidade de Nova York e de outros centros, tem liderado pesquisas influentes no tema (Leonhardt, 2022, tradução nossa). Uma criança pobre com o “capital social” de uma criança rica teria na vida adulta uma renda 20% maior – controlados outros fatores.³ Esse impacto seria maior que o de variáveis como qualidade da escola ou estrutura familiar.

3 Nessa frase usamos “capital social” como tradução de “economic connectedness”.

Entre as políticas públicas capazes de aproximar essas classes (e forjar as relações)⁴ estariam ações afirmativas e o desenho das cidades (Chetty *et al.*, 2022b, tradução nossa, grifos nossos):

O grau com que pessoas de baixa renda são expostas a pessoas de alta renda depende de escolhas institucionais e políticas, como políticas de admissão em faculdades e leis de zoneamento. [...]

Tem havido [nos Estados Unidos] amplos esforços de política pública na dimensão da segregação, como políticas de zoneamento e moradia acessível voltada à integração das vizinhanças [...]. *Tais intervenções para aumentar a integração podem aumentar substancialmente a interação entre classes e são provavelmente muito valiosas.*

Como indica o gráfico a seguir, há uma tendência de que, nas comunidades com maior conexão entre ricos e pobres, haja maior mobilidade – com crianças subindo na distribuição de renda em suas vidas adultas.

Gráfico 1 – Posição na distribuição da renda na vida adulta de uma criança pobre do 25º percentual – Linha de tendência



Fonte: adaptado de Chetty *et al.* (2022a) e Miller *et al.* (2022).

Dessa forma, essa literatura emergente vai ao encontro de outros argumentos que já vinham sendo colocados no debate acadêmico quanto à relevância da

4 A exposição seria responsável por metade de conexão, mas metade desse “capital social” dependeria da efetiva interação entre os diferentes.

regulação urbana para o combate às desigualdades e o crescimento econômico. O chefe do Council of Economic Advisers (Conselho de Economistas) do governo Obama, Jason Furman, já apontara naquela presidência que “barreiras à mobilidade geográfica reduzem o uso produtivo de nossos recursos e consolidam a desigualdade econômica” (Furman, 2015, p. 3, tradução nossa). Furman aponta o papel deletério que a restrição artificial à construção de residências teria, ao encarecer demasiadamente a vida justamente nas cidades mais prósperas da economia americana: “A teoria econômica básica prevê – e muitos estudos empíricos confirmam – que mercados habitacionais em que a oferta não consegue acompanhar a demanda verão os preços das habitações subirem” (Furman, 2015, p. 5, tradução nossa).

Metrópoles de maior produtividade (salários mais altos) deixariam de receber a força de trabalho que deveriam:

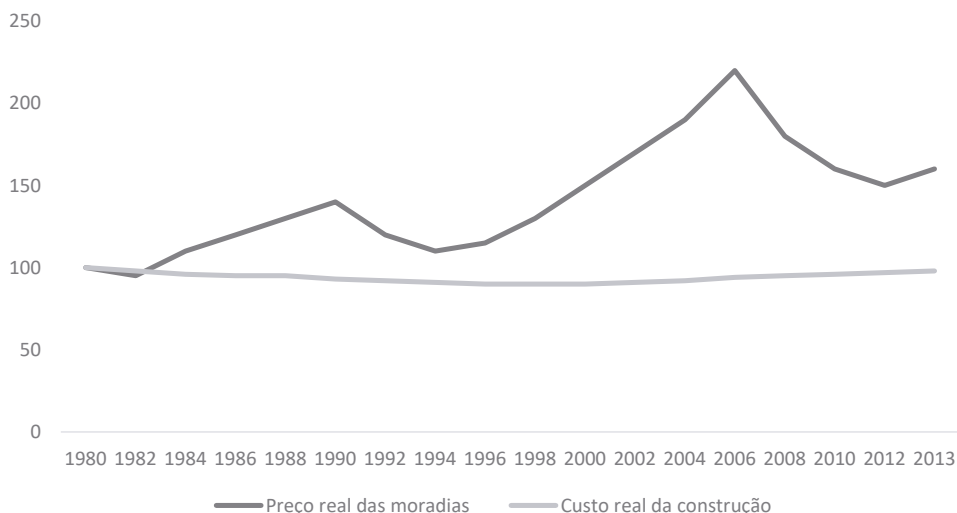
Esses salários mais altos incentivariam os trabalhadores a se mudarem para essas cidades de alta produtividade – uma dinâmica que traz mais recursos para as áreas produtivas do país e permite que os trabalhadores em áreas de baixa produtividade ganhem mais. (Furman, 2015, p. 8, tradução nossa)

Entre as “restrições de zoneamento”, responsáveis por frear o crescimento da economia e a redução da desigualdade, estariam exigências como tamanho mínimo de terrenos, quantidade mínima de vagas de garagem, recuos frontais e laterais, gabaritos de altura e uso unifamiliar – além de licenciamentos lentos. Esse não seria um processo natural, mas decorrente de influência política exagerada das elites locais, que buscam limitar a construção de novas residências a fim de valorizar seu próprio patrimônio – tipicamente as casas/mansões em economias de alta produtividade: “[tal] comportamento é frequentemente apresentado como apoio a um propósito meritório” (Furman, 2015, p. 6, tradução nossa), o que comprometeria a capacidade da comunidade de avaliar uma medida proposta.

Os Estados Unidos teriam perdido mais de 30% em taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB), entre 1964 e 2009, apenas pelo zoneamento rígido de algumas de suas principais cidades como São Francisco e San Diego – segundo o seminal trabalho de Hsieh e Moretti (2019).⁵ Efetivamente, naquele país, nas últimas décadas o preço das moradias subiu muito acima do custo da construção, descolamento que sugere que é o custo da terra que estaria alto, e ela, escassa.

5 Recentemente, os resultados do estudo foram desafiados por Greaney (2023). A controvérsia, incluindo considerações dos autores, é descrita por Caplan (2023b).

Gráfico 2 – Preço de moradias e custo da construção – EUA – Base 100 em 1980



Fonte: adaptado de Gyourko e Molloy (2015).

Ficaria assim dificultado o desenvolvimento das cidades grandes e densas que seriam justamente as de maior produtividade, o que, na explicação de Duranton e Puga (2020), se deve em parte porque elas permitem maior aprendizado via acúmulo e transmissão de conhecimento. Igualmente porque mercados maiores permitem o “compartilhamento mais eficiente” (Duranton e Puga, 2020, p. 11, tradução nossa) das redes de fornecedores, e de trabalhadores e da infraestrutura.

O relatório da Comissão de Crescimento e Desenvolvimento, do Banco Mundial, coordenado pelo Prêmio Nobel Michael Spence, avaliou da seguinte forma a importância desses efeitos para os países emergentes:

Os efeitos de aglomeração nas cidades afetam o compartilhamento do conhecimento. Ao juntar grande número de pessoas, as cidades facilitam o tipo de interações cara a cara necessárias para gerar, difundir e acumular conhecimento. [...] Este aspecto das economias de aglomeração urbanas [...] tem o potencial de ser um dos condutores mais significativos por trás do crescimento dinâmico nas cidades dos países em desenvolvimento. (Spence *et al.*, 2009, tradução nossa)

A Comissão lembra o trabalho da ativista Jane Jacobs, que pioneiramente, já nos anos 1960, afirmava que “as cidades, não os países, são os elementos constitutivos

de uma economia em desenvolvimento e tem sido assim desde o alvorecer da civilização” (Jacobs, 1961, tradução nossa).

Outros economistas apontam que a densidade de grandes metrópoles ainda contribui para o PIB de outra forma – ao possibilitar que se viabilizem atividades econômicas mais sofisticadas (ou *complexas*, no jargão). Como pontuam Balland *et al.* (2020), em revista do grupo *Nature*, “complexidade e aglomerações não podem ser divorciadas”:

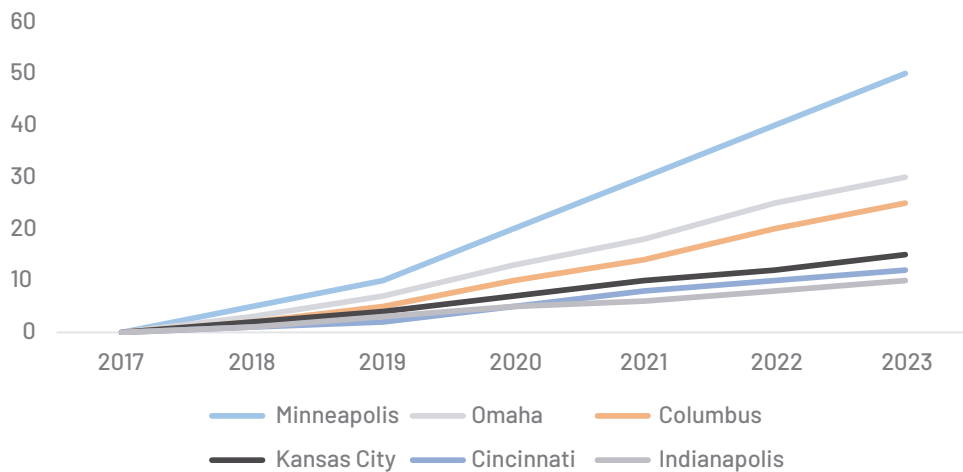
Empresas que atuam em atividades econômicas complexas, que lideram o crescimento econômico, como [atividades] farmacêuticas, inteligência artificial e de serviços de dados, continuam a se concentrar em poucas grandes cidades. (Balland *et al.*, 2020, tradução nossa)

Em sentido parecido, M. Nolan Gray (2022, tradução nossa), urbanista do *think-tank* California YIMBY, enfatiza a relevância das “economias de aglomeração” para a inovação na economia. Moradores desse tipo de metrópole usufruiriam do “acesso a um corpo de conhecimento que os tornam os melhores no que fazem”. De patentes a citações acadêmicas, haveria evidência robusta de que cientistas e inventores tendem a trabalhar nessas realizações com aqueles que estão mais próximo fisicamente de si: “Apesar de toda a mitologia ao redor dos gênios solitários, a maioria das inovações surgem de pequenos grupos trocando ideias”.

Por essa ótica, deveriam ser replicados os exemplos de metrópoles que têm permitido maior construção residencial mediante redução do custo de moradia para seus habitantes ou imigrantes. Os gráficos 3 e 4, a seguir, sugerem que cidades com grande ampliação da oferta de imóveis também observaram moderação nos preços.

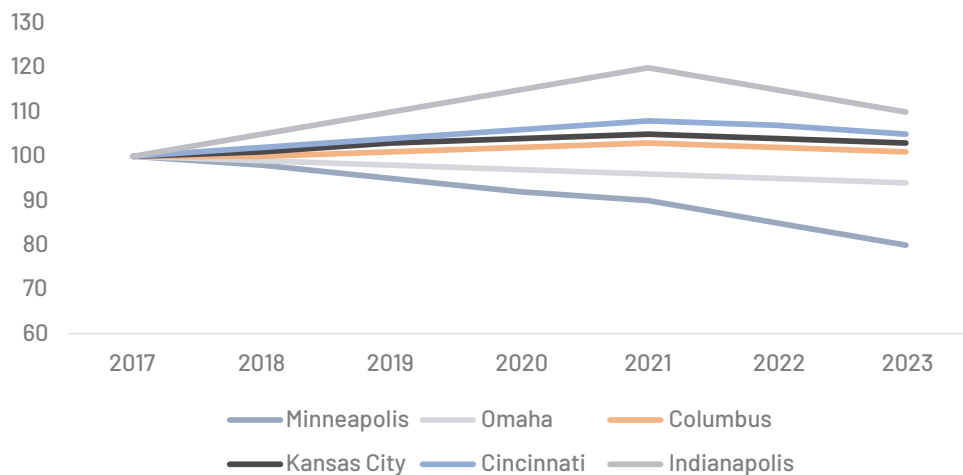
Se o impacto do adensamento sobre o capital humano e capital social é uma ideia relativamente emergente no debate de política urbana, os efeitos da restrição artificial à construção sobre o custo de vida parecem mais bem aceitos – pelo menos para os Estados Unidos. Tal impacto é central no discurso habitacional do governo Biden – nos termos do chefe dos conselheiros econômicos Jared Bernstein, “é realmente muito difícil fazer diferença na questão da moradia acessível sem tratar da regulação do uso da terra” (Tankersley e Dougherty, 2024, [n.p.], tradução nossa).

Gráfico 3 – Novos imóveis residenciais por mil habitantes – Cidades selecionadas – Base 0 em 2017



Fonte: adaptado de Burn-Murdoch (2023).

Gráfico 4 – Aluguel mediano (variação) – Cidades selecionadas – Base 100 em 2017



Fonte: adaptado de Burn-Murdoch (2023).

O governo Biden, impossibilitado de promover reformas das regras de zoneamento pela competência local dos entes, lançou uma plataforma sobre experiências bem-sucedidas dos entes subnacionais – explicitamente baseada pela “crescente pressões sobre o acesso à moradia e o reconhecimento generalizado do papel que o zoneamento restritivo teve – e continua a ter – no aumento dos custos habitacionais e na perpetuação da segregação” (United States, 2023, tradução nossa). Para o então governador progressista da Califórnia, Gavin Newsom, a questão seria um tema da disciplina “Introdução à economia”: “Oferta e demanda, o desequilíbrio. Os custos aumentam e, como consequência, temos um problema de acesso [à moradia]” (Fox 5 Digital Team e Martinez, 2018, [n.p.], tradução nossa).

Embora tais efeitos e a própria lei da oferta não sejam ainda assimilados por intelectuais brasileiros afetos ao tema (Nery, 2023), um exemplo didático que merece ser ressaltado é a traumática experiência recente de Maceió. Com a súbita restrição da oferta causada pelo desastre ambiental das minas de sal da Braskem, milhares de moradores precisaram deixar seus bairros. Passaram a demandar imóveis em outros bairros bem localizados da cidade.⁶

De forma previsível, o preço das moradias e dos aluguéis disparou (Rodrigues, 2023; Carvalho, 2020): um resultado esperado dentro de uma simples aplicação da lei da oferta e que deve ser didático sobre as “Braskems invisíveis” criadas pelas normas de várias cidades brasileiras que restringem artificialmente a oferta de moradias bem localizadas.

O déficit habitacional no Brasil ultrapassava 6 milhões de moradias em 2022 (Fundação João Pinheiro, 2023). Especialmente nas áreas metropolitanas, há uma escassez de cerca de 2 milhões de residências. Uma parcela significativa desse déficit se deve ao “ônus excessivo” (domicílios com renda de até três salários-mínimos que destinam mais de 30% de seus rendimentos ao aluguel). O ônus é particularmente agudo nas regiões do país com empregos de melhores salários (IBGE, 2021).

As mulheres são as principais afetadas, representando quase o dobro da quantidade de homens que chefiam lares com ônus excessivo. Segundo o IBGE (2021), um quarto dos inquilinos vive com ônus, mas essa situação é ainda mais crítica entre

6 Perceba que a demanda não tende a mudar com o desastre porque os moradores afetados foram indenizados ou tinham perspectiva de ser.

os mais pobres: mais da metade dos que estão abaixo da linha da pobreza estão nessa situação. Note-se que o déficit habitacional seria ainda maior se critérios mais restritivos fossem aplicados, como considerar um limite de 20% da renda para o aluguel, ou se incluíssemos pessoas que desejam se mudar para as grandes cidades, mas ainda não o fizeram devido à pressão financeira.

É possível, inclusive, que a habitação se destaque nos próximos anos como a vilã da inflação. Nos últimos dez anos, os custos de habitação medidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) cresceram 94,7%,⁷ mais do que a própria inflação total (77,5%) e até que a inflação de transportes (73,1%) – tão colocada em evidência no debate público, talvez de forma desproporcional. Contudo, os governos brasileiros ainda não parecem ser tão cobrados quanto a esses custos como o são quanto ao custo da gasolina, por exemplo. M. Nolan Gray (2022, tradução nossa) comemora o avanço, nesse sentido, do debate norte-americano: “Antes ignorada, a relação entre zoneamento e altos custos de moradia passou a ser vista como senso comum”.

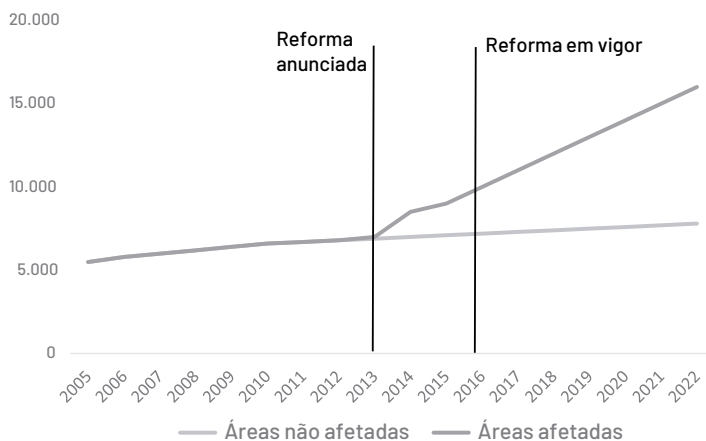
3. O experimento da Nova Zelândia

O caso mais interessante de reformas em nível nacional parece ser o da Nova Zelândia. O país conseguiu rever o zoneamento a partir de cima e teria obtido uma série de impactos econômicos nos anos seguintes. A construção de pequenos prédios de apartamento, bem como de várias casas por terreno, passou a ser permitida em quase todas as áreas das grandes cidades.

Esse esforço voltado para densidades médias começou em Auckland, maior cidade da Nova Zelândia, que serviu como modelo para o resto do país (New Zealand, 2022). Houve alguma convergência entre governo e oposição para as medidas de *upzoning*, diante do diagnóstico de que as regras estabelecidas pelas cidades dificultavam demais a oferta de moradias e eram responsáveis por pressionar o custo de vida. Reformar para adensar, às vezes implicando crescer para cima, é justamente a ideia sintetizada no termo *upzoning*, muito usado para o caso neozelandês. O gráfico 5 mostra a resposta da construção nas áreas da cidade afetadas pela reforma, em relação às não afetadas.

7 Inclui aluguel, condomínio, mudança, reparos, artigos de limpeza, entre outros.

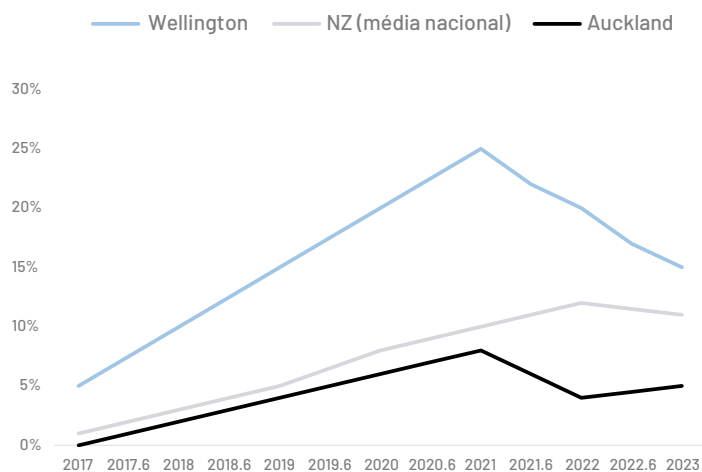
Gráfico 5 – Novas obras aprovadas em Auckland



Fonte: adaptado de Greenaway-McGrevy (2023).

O gráfico 6, por sua vez, mostra a evolução dos aluguéis, a partir da vigência da reforma em Auckland, em Wellington (segunda maior cidade do país) e no conjunto da Nova Zelândia – sugerindo variação bem intensa do custo de vida na cidade que inicia o *upzoning* em 2017.⁸

Gráfico 6 – Variação dos aluguéis – Nova Zelândia



Fonte: adaptado de Clark (2023).

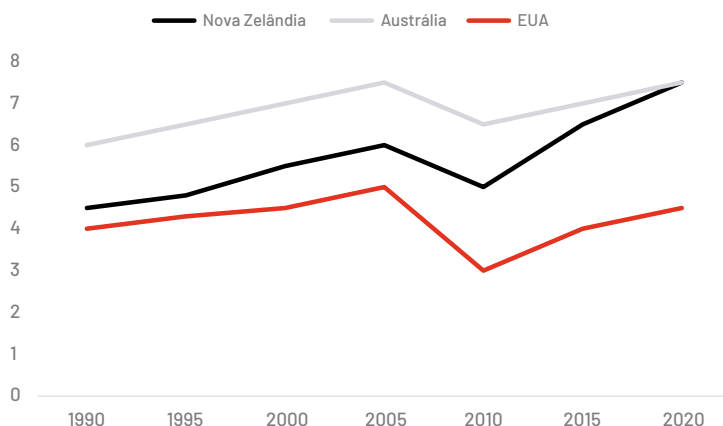
8 Essa relação de causalidade para Auckland e a Nova Zelândia é discutida de forma aprofundada em Greenaway-McGrevy *et al.* (2021), Greenaway-McGrevy (2023), Greenaway-McGrevy e Phillips (2023) e West (2024).

Após o sucesso inicial em Auckland, o governo central da Nova Zelândia expandiu as reformas para outras grandes cidades a partir de 2021. Isso permitiu a construção de até três andares ou de três casas em quase todos os terrenos residenciais existentes (por isso se fala em densidades médias, nem tão pequenas quanto a de casas únicas nem tão elevadas como a de prédios com muitos andares).

Nos termos da então ministra da habitação do governo trabalhista, “regras de planejamento urbano excessivamente restritivas estão atrapalhando e dificultando a construção de moradias apropriadas de que precisamos nos lugares apropriados” (West e Garlick, 2023, [n.p.], tradução nossa). A oposição passou a ser mais crítica das medidas num segundo momento, por entender que os entes locais deveriam ter maior discricionariedade sobre a gestão do seu território – desde que permitissem certa quantidade de novas moradias no total.

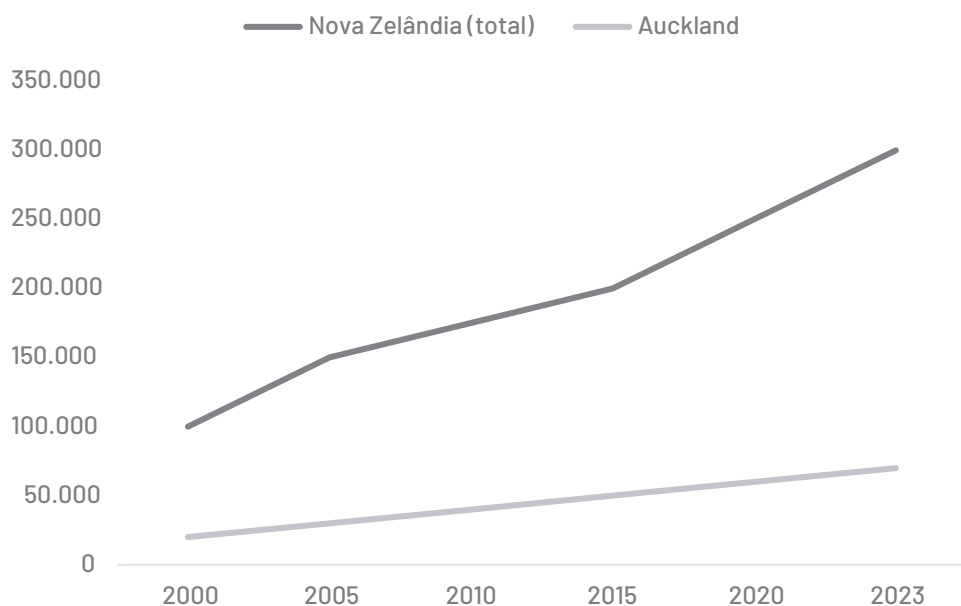
Não surpreende, assim, que o investimento residencial como percentagem do PIB tenha subido significativamente na Nova Zelândia. O gráfico 7 compara a trajetória daquele país com as de Austrália e Estados Unidos. O gráfico 8, por sua vez, evidencia a evolução do emprego no setor de construção, resultado também intuitivo devido ao setor ser intensivo em mão de obra. De fato, “criar milhões de empregos na construção civil é muito mais realista do que criar milhões de empregos na indústria” pontua o economista americano Bryan Caplan (2023, [n.p.], tradução nossa), destacando a dificuldade de políticas industriais criarem grandes quantidades de emprego no atual contexto tecnológico.

Gráfico 7 – Investimento residencial (em % do PIB) – Nova Zelândia e países selecionados



Fonte: adaptado de Politano (2024).

Gráfico 8 – Ocupação na construção civil – Nova Zelândia



Fonte: adaptado de Politano (2024).

Dessa forma, a experiência da Nova Zelândia sugere que os efeitos positivos econômicos também incluiriam os de caráter mais macro (inflação, PIB, desemprego), além daqueles mais afetos à redução da desigualdade via capital humano, capital social e acesso a oportunidades. É interessante observar ainda que um estímulo para essa reforma foi dado pela Comissão de Produtividade, órgão independente que faz recomendações ao governo em áreas regulatórias, visando efetivamente ao crescimento da economia.

Nesse caso, essa comissão concluiu que o problema de moradia decorria do alto custo da terra urbana: “deve haver uma liberação imediata de novos terrenos para construção residencial em áreas de alta demanda” (New Zealand, 2012, p. 10, tradução nossa), atribuindo-se ainda a causa a uma abordagem restritiva do planejamento urbano. Esse movimento tem influenciado discussões na vizinha Austrália. Pesquisa do Banco Central australiano estimou que 40% do preço dos imóveis nas maiores cidades da Austrália seria decorrente do zoneamento (Kendall e Tulip, 2018). Contudo, nenhuma mudança em nível nacional ocorreu até 2024.

4. Pela Política Nacional de Apartamentos

Há evidências, também para o caso brasileiro, de mudanças empreendidas em nível local. Entre algumas publicações conhecidas no debate especializado estão: Anagol *et al.* (2021), que detectaram aumento da oferta de imóveis e redução dos aluguéis em São Paulo a partir de flexibilizações permitidas pelo Plano Diretor; Dantas (2016), que identifica valorização do patrimônio dos proprietários com restrições estabelecidas pela legislação local;⁹ Lima e Silveira Neto (2019), que estimam aluguéis artificialmente elevados em cidades brasileiras por restrições criadas pelo zoneamento; e Lima e Monasterio (2024), que demonstram que restrições de zoneamento levaram a maior espraiamento das cidades e aumento do custo de transporte. Já Biderman (2008) e Cavalcanti *et al.* (2019) mostram como a regulação ruim estimula a informalidade e o aumento das favelas. Ávila (2015) relaciona especificamente a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979) e obrigações como a do lote mínimo de 125m² ao crescimento do mercado informal.

Chama a atenção que no Brasil é baixa a parcela da população que mora em apartamentos, mesmo em grandes cidades, evidência do potencial que existe para o adensamento. Elevar o percentual de brasileiros que moram em prédios pode ser um objetivo simples a ser compreendido e comunicado por gestores e sociedade em geral.

Criar apartamentos em áreas centrais é uma forma de viabilizar vários dos efeitos desejados indicados pela literatura, como os ligados à redução das desigualdades: (i) aumento do capital social via amizades e contatos entre pobres e ricos; (ii) aumento do capital humano pela absorção de referências e comportamentos; (iii) acesso a oportunidades pela redução de distância para empregos e instituições de ensino; (iv) diminuição do custo de vida pela moderação dos preços de aluguéis e tarifas de transporte.

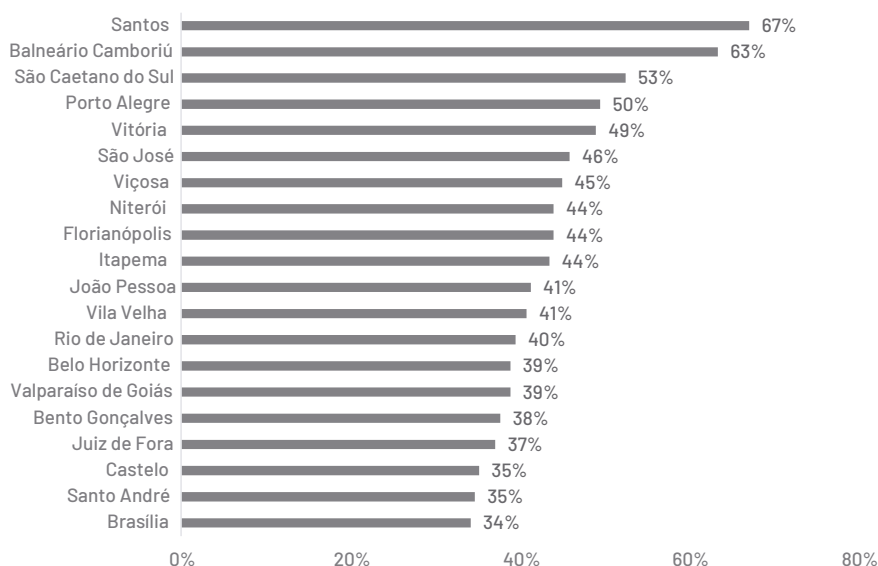
A construção de apartamentos é uma forma de adensamento que também serve a outros possíveis objetivos de curto prazo, como o aquecimento do emprego e da economia, e outros de prazo mais longo, como a viabilização de transporte de massa e a redução de emissões pelas distâncias menores no deslocamento urbano, decorrentes do adensamento.

9 Ver também Dantas *et al.* (2018).

A maior metrópole brasileira, segundo os dados do Censo, sequer chega a ser uma das vinte cidades brasileiras com maior proporção de moradores em apartamentos – indicativo de seu espraiamento. São Paulo tem menos de um terço da população em apartamentos, e dois terços ainda morando em casas. Entre as capitais brasileiras, os melhores índices são os de Porto Alegre (50%), Vitória (49%) e Florianópolis (44%).

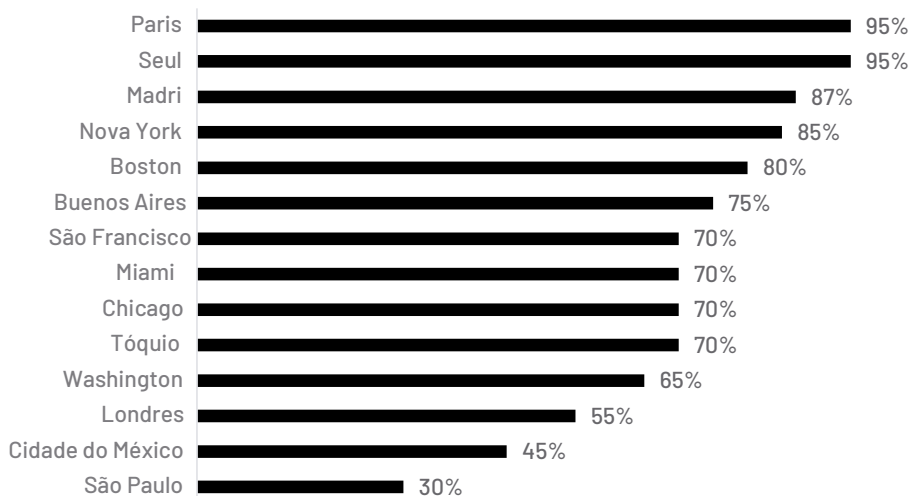
Os dados brasileiros divergem daqueles das principais cidades de países desenvolvidos e emergentes, que lideram suas economias nacionais, concentrando população em áreas de maior produtividade. Embora a comparação possa ser frustrante, revela um enorme potencial para a redução das desigualdades e o crescimento da economia brasileira, ante a possível ociosidade disponível. Para uma cidade como São Paulo chegar ao padrão de outras cidades latino-americanas, como Cidade do México ou Buenos Aires, milhares de prédios teriam que ser construídos ou adaptados. Considerando-se um conjunto mais amplo das cidades brasileiras de maior produtividade, seria um objetivo meritório permitir a construção de pelo menos um milhão de apartamentos, se fosse nossa intenção aproximá-las do padrão de metrópoles internacionais.

Gráfico 9 – População que mora em apartamentos (%) – Brasil – 20 maiores índices



Fonte: elaboração de Fernando Barbalho, a partir do Censo de 2022.

Gráfico 10 – População que mora em apartamentos (%) – Cidades selecionadas



Fonte: elaboração própria.¹⁰

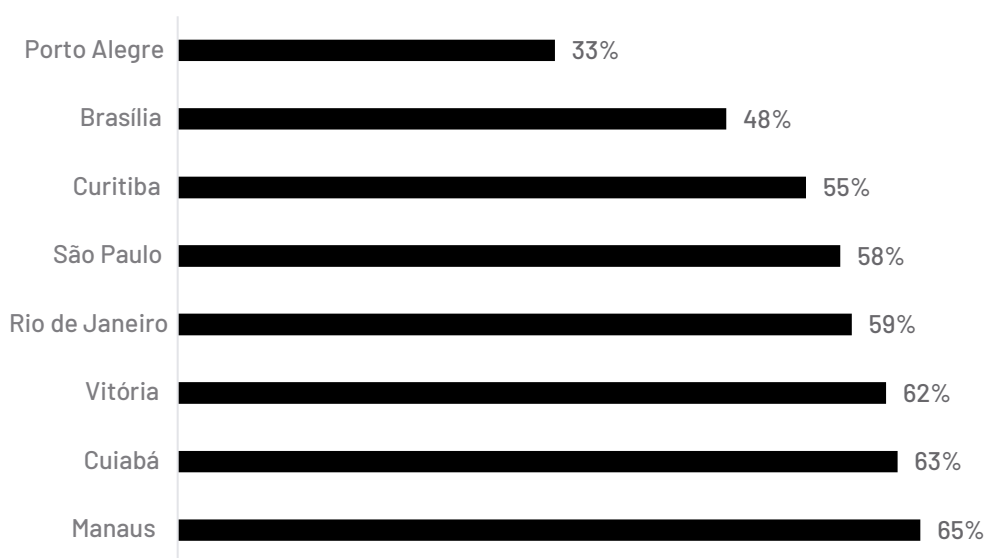
Analogamente, a densidade em nossas cidades, mesmo nas capitais, está distante daquela encontrada em metrópoles de outros países. Mesmo sem considerar as grandes cidades dos países que lideraram o PIB mundial nos últimos anos na Ásia, algumas comparações chamam a atenção. Na América Latina, há os exemplos de Buenos Aires (15 mil habitantes por km²) e Bogotá (26 mil). Na Europa, há Barcelona (16 mil) e Paris (20 mil). E até nos Estados Unidos encontram-se densidades como as de São Francisco (7 mil) e Nova York (11 mil).

Já nas capitais brasileiras de maior produtividade, temos as densidades de 500 em Brasília, 3,5 mil em Vitória, 7,5 mil em São Paulo, 2,5 mil em Porto Alegre, 5,5 mil no Rio de Janeiro, 4 mil em Curitiba, 150 em Cuiabá e 180 em Manaus. Essa exploração sugere haver espaço para acolher mais trabalhadores nessas cidades, tanto pelos respectivos PIBs mais altos quanto pela grande diferença em relação à densidade que se mostrou viável em outras cidades relevantes de variados continentes.

10 Esse tipo de dado não está facilmente acessível e deriva de diferentes fontes, razão pela qual a comparação exige alguma cautela. Aqui optamos por apresentar o dado arredondado, do último ano disponível, a partir das seguintes: Construction Coverage (para Estados Unidos), Institut national de la statistique et des études économiques (França), Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadística (Espanha), Seul Research Data Service, Statista (Japão) e Ziccardi e Figueroa (2021, México).

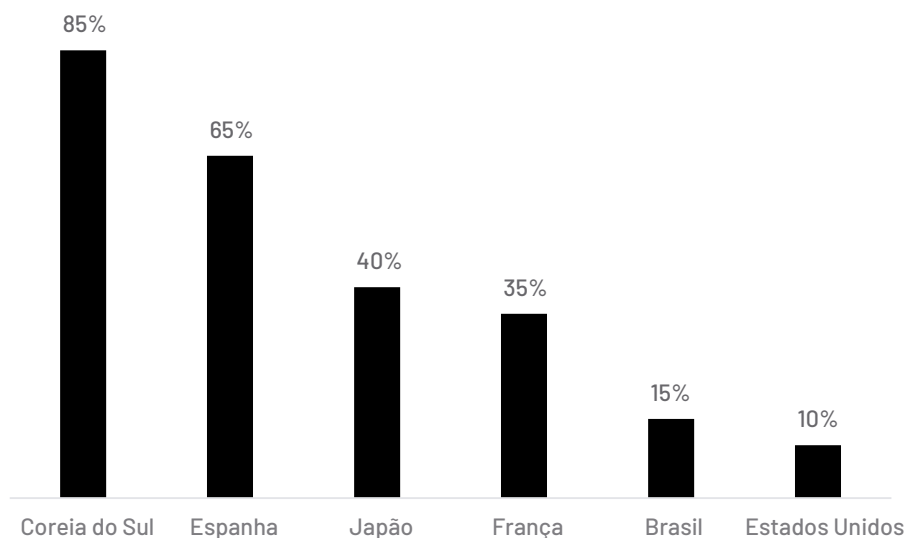
Nesse sentido, é interessante analisar o indicador de acesso habitacional, construído pelo Instituto Cidades Responsivas (2024, *online*), que apresenta o comprometimento da “renda mensal para financiar um imóvel com o preço mediano da cidade”. Mantendo a comparação no grupo das capitais brasileiras de maior produtividade, vemos que ele vai de 33% a 65%.

Gráfico 11 – Comprometimento da renda para financiar imóvel – 2024



Fonte: Cidades Responsivas (2024).

Trazendo a comparação do percentual da população que mora em apartamentos para o âmbito nacional, as constatações feitas até agora são reforçadas. Muito mais brasileiros moram em casas do que identificamos em países desenvolvidos da Europa e da Ásia (cuja cidade foram mencionadas anteriormente). O Brasil rivaliza nesse sentido com os Estados Unidos, conhecidos por consagrar o modelo de subúrbios e o uso disseminado de automóveis individuais, conforme evidencia o gráfico 12.

Gráfico 12 – População que mora em apartamentos (%) – Países selecionados

Fonte: elaboração própria com dados de Korean Statistical Information Service, Eurostat, Statistics Bureau of Japan, Multifamily Dive e We Are Apartments.

E que opções de reforma da legislação poderiam ser tentadas para alcançar o propósito do adensamento por apartamentos no Brasil? Victor Carvalho Pinto (2023, *online*), comentando o trabalho de Gray (2022, tradução nossa), elenca algumas possibilidades:

A reforma poderia ser iniciada por medidas simples, como o fim da exigência de vagas de garagem, de áreas mínimas de lotes e de recuos. O uso residencial unifamiliar poderia ser universalmente convertido em multifamiliar. Garagens, cômodos e edículas em bairros unifamiliares poderiam ser liberadas para locação independente.

O governo norte-americano, em orientação a entes subnacionais, também lista medidas que vêm sendo tomadas com êxito e que permitem mais moradias em áreas centrais, especialmente apartamentos (United States, 2023):

- 1) Ampliação do uso multifamiliar dos terrenos: em várias regiões dos Estados Unidos, a construção de edículas (ADU, na sigla em inglês para *accessory dwelling units*) ou pequenos prédios para poucas famílias (ex.: duplex, triplex) passou a ser permitida em terrenos em que anteriormente se permitia a construção de apenas uma casa. Exemplos incluem as cidades de Minneapolis e Portland e os estados

da Califórnia, Maine e Oregon. Em Nova York, a política de ADU tem o simpático nome de *Plus One* e vai ao encontro da visão de Gray (2022), para quem o poder público precisa “descriminalizar” tipos de moradia que são eminentemente acessíveis (como as típicas de repúblicas estudantis ou pensões no Brasil).

- 2) “Licenciamento automático” para construções de média densidade: nesses casos, ficam dispensados requisitos como audiências públicas ou estudos ambientais, e o dono do terreno tem permissão de construir sem necessidade de concessão de licença pelo poder público. São exemplos os estados de Connecticut e Califórnia (aqui para a construção multifamiliar em áreas antes destinadas a estacionamentos, escritórios ou varejo). O caso de Washington é interessante pela regra escalonada de acordo com o tamanho da cidade: nas maiores, os parâmetros são mais flexíveis, excetuando-se explicitamente áreas de caráter ambiental ou que não tenham infraestrutura para receber mais moradores (Bertolet, 2023).
- 3) Facilitação de conversões: com o intuito de combater tanto a falta de moradia como a ociosidade dos escritórios no pós-pandemia e diante de tendências de teletrabalho, as conversões poderiam ser permitidas e desburocratizadas – com mudanças nos zoneamentos e padrões de construção. Los Angeles teria agido nesse sentido e observado alta relevante em novos imóveis residenciais.
- 4) Fim da quantidade mínima de vagas de estacionamento: sem essas exigências, aumenta-se o espaço disponível para uso residencial (“segundo uma estimativa, as vagas de garagem aumentam os aluguéis em aproximadamente 17%”). As cidades de Búfalo, Hartford e Seattle seriam referências de abolição da quantidade mínima de vagas em determinadas áreas demandadas da cidade. Decidiram em sentido parecido os estados da Califórnia, Oregon e Washington, e o de Connecticut promoveu a abolição de forma mais irrestrita.
- 5) Redução dos tamanhos mínimos dos terrenos. Na visão do governo, essas regras “exigem que cada família ocupe mais terra do que seria necessário”. A mudança seria especialmente benéfica para famílias mais jovens, que têm menos recursos e morariam em espaços meno-

res. Houve redução no tamanho mínimo, sua abolição ou substituição por um mínimo de largura nas cidades de Houston, Helena e Billings. Em âmbito estadual, propostas de redução ou subdivisão de lotes foram apresentadas nos legislativos da Califórnia, New Hampshire e Vermont. Gray (2022) defende a redução não só dos tamanhos mínimos dos terrenos, mas também dos mínimos para áreas construídas.

Por fim, os últimos dois tipos de medida sugeridos pelo governo norte-americano são o desenvolvimento orientado para o trânsito (DOT), com maiores possibilidades de adensamento em corredores de transporte (Chicago) e licenciamento mais veloz, inclusive com prazos máximos para as análises (Flórida).

É uma notável evolução em um país que exportou o modelo de zoneamento usado em outros países e em que apartamentos já foram chamados de “parasitas” pela Suprema Corte – considerando ideal o uso unifamiliar dos terrenos.¹¹ Durante o governo Biden foi apresentado o objetivo de construir 2 milhões de novas moradias, basicamente apartamentos, com o anúncio de transferências de recursos às cidades que permitissem em seus territórios um zoneamento mais inclusivo.

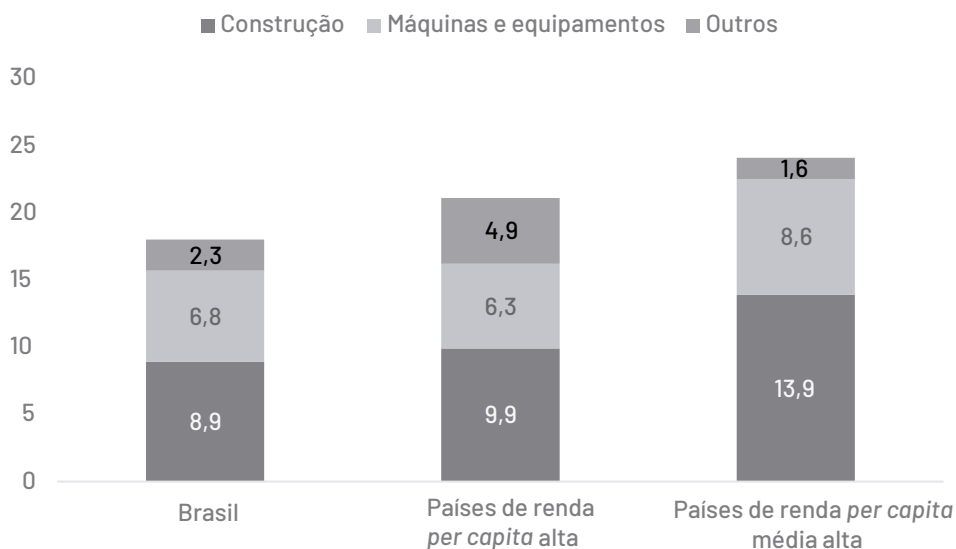
Ademais, passou-se a destinar recursos para ajudar os entes a identificar os obstáculos existentes em suas legislações, por meio do *Pathways to Removing Obstacles to Housing Program* (Programa Caminhos para a Remoção de Obstáculos à Moradia). A tendência foi acompanhada pelo Canadá, em que o premiê Justin Trudeau lançou o objetivo de construir 1,4 milhão de moradias e um fundo bilionário para “acelerar” a entrega de novos imóveis – dinheiro que também pode ser usado para que entes subnacionais melhorem sua capacidade regulatória. A proposta dos liberais canadenses também inclui multa para terrenos ociosos (*use it or lose it*). De outra parte, no âmbito do Reino Unido, há os que consideram o problema do zoneamento uma causa tão relevante para a estagnação econômica que seria comparável ao próprio *Brexit* (Cowen, 2024).

Outra forma de visualizar o potencial dessas políticas no Brasil é apresentada no gráfico 13, a seguir. Ela mostra uma média da taxa de investimento em proporção do PIB para o Brasil (18% no total), para países desenvolvidos (21,1%) e para países emergentes (24,1%). Revela, ainda, que o investimento em construção civil é comparativamente baixo no Brasil – seja a comparação com um grupo com outro.

11 Durante a discussão da constitucionalidade do próprio zoneamento, em 1926. Ver *Village of Euclid versus Ambler Realty Co.*, 1926 (United States, 1926).

Mais do que isso, sugere que o famoso hiato de investimento do Brasil é em larga medida um hiato do investimento em construção civil. Em que pese a presença de múltiplas causas (como a restrição de crédito), é mais um dado a indicar que construímos pouco.

Gráfico 13 – Taxa de investimento em % do PIB – 2010 a 2021



Fonte: adaptado de Carneiro (2024).

Um mito importante a ser debelado aqui é que não precisaríamos construir mais, mas apenas aproveitar os imóveis vazios – tese sintetizada na sedutora frase “há mais gente sem casa do que casa sem gente”. Muitas das casas que aparecem como desocupadas nos dados não são nas regiões de alta produtividade e onde a população demanda morar, além de não necessariamente estarem habitáveis. Infelizmente não existem imóveis em bom estado de conservação em áreas valorizadas das grandes metrópoles em que simplesmente alguém deixou de morar sem sequer colocá-los para alugar. Nos termos do urbanista Nabil Bonduki (2018, *online*, grifos nossos):¹²

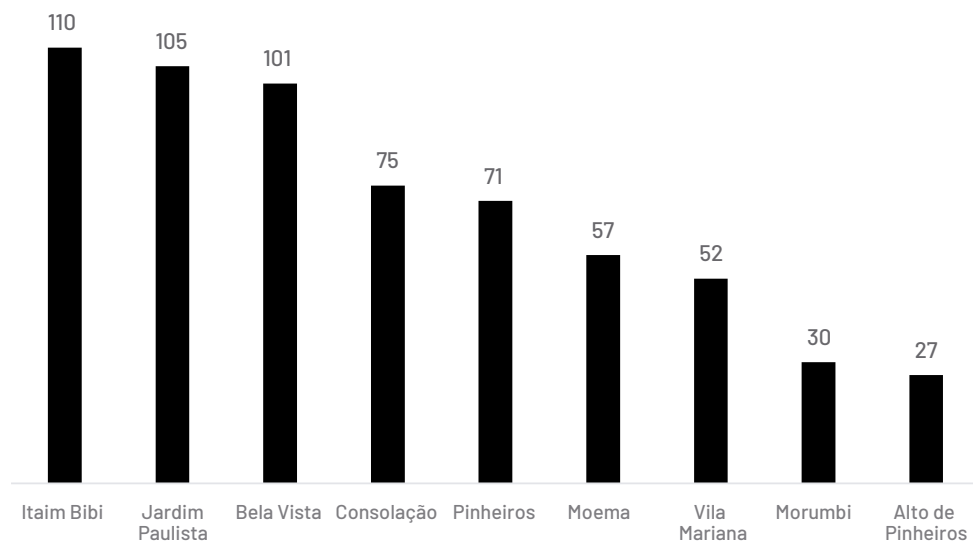
O mito das casas sem gente não resolverá o problema da gente sem casa [...] *Parte significativa dos domicílios vagos se localiza onde não há déficit [...] as mais altas taxas de vacância estão em municípios estagnados do interior, sobretudo, do Nordeste e do norte de Minas.*

12 Ver também Ling (2021) para considerações adicionais sobre fricções no mercado.

Em verdade, as próprias prefeituras perdem com zoneamentos restritivos. Afinal, abrem mão assim de uma arrecadação imediata, do pagamento das outorgas onerosas, decorrentes de construções acima do coeficiente de aproveitamento básico,¹³ e de um fluxo futuro, do pagamento do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) dos novos moradores. Não apenas isso: o zoneamento pode significar um subsídio às casas, pago pelos demais contribuintes, porque seu IPTU é cobrado sobre o valor do imóvel, não sobre o valor potencial do terreno.¹⁴

É fácil perceber que a prefeitura pode arrecadar mais com o IPTU de dezenas de moradores em um prédio do que com o IPTU de uma única casa, para um mesmo tamanho de terreno. Não à toa, a densidade de arrecadação é muito menor em bairros de construções unifamiliares. O gráfico 14 ilustra essa ineficiência para o município de São Paulo. A proibição dos apartamentos em áreas valorizadas da cidade implicaria, assim, em espécie de renúncia fiscal para os mais ricos.

Gráfico 14 – IPTU arrecadado por km² em São Paulo
(R\$ milhões) – distritos selecionados



Fonte: elaboração própria.

13 Felin *et al.* (2022) explicam didaticamente a importância desse instrumento, previsto no Estatuto das Cidades.

14 O leitor pode se interessar na literatura sobre *land tax*. Ver Pinto (2020).

A subarrecadação também prejudica a própria construção de novas moradias: em São Paulo, os recursos arrecadados com novas construções devem ser usados prioritariamente para habitação social promovida pelo poder público. Não parece racional que o Estado decida limitar suas próprias receitas. Um conceito como “moradia potencial” para evidenciar a ineficiência do uso do solo e da arrecadação estatal poderia qualificar esse debate. No Senado, o Projeto de Lei Complementar nº 134/2021 estabelece que pelo menos o impacto arrecadatário da subocupação de imóveis públicos seja calculado pelos municípios – um avanço interessante, embora não contemple ainda a subocupação decorrente de normas de zoneamento.

Note-se ainda que as regras criadas pelo poder público favorecem ainda os mais ricos ao liberá-los de ter que concorrer no mercado com prédios. “A densidade é a forma com que os moradores menos ricos vencem os ricos na disputa por terra”, resume Gray (2002, tradução nossa). Sem apartamentos, não há disputa. É interessante perceber também que permitir a construção de torres não obriga que elas sejam erguidas: o proprietário de uma casa, com preferência por não ter torres na sua vizinhança, poderia simplesmente comprar os terrenos vizinhos – impedindo as construções (alugando-os apenas com casas, por exemplo). Tal proprietário consegue isso “de graça” com o zoneamento, sem ter que desembolsar o valor de mercado dos edifícios para isso (o que também ilustra o potencial prejuízo que é invisivelmente arcado pelo restante da coletividade).

Ademais, a densidade dos apartamentos tornaria mais viável o próprio investimento em mobilidade urbana. Como argumenta Gray (2022, tradução nossa), a “proibição” da densidade gerada pelo zoneamento atrapalha o abandono do automóvel:

Há um consenso razoável entre os gestores de transporte de que uma cidade precisa de densidades de pelo menos 17 moradias por hectare para suportar a base absoluta do transporte: um ônibus a cada trinta minutos. Para obter um serviço mais confiável, como o BRT ou o VLT, uma cidade precisa de pouco mais do que o dobro, ou aproximadamente 37 moradias por hectare. [...] O padrão de construções unifamiliares isoladas [...] suporta uma densidade *máxima* de aproximadamente 12 unidades habitacionais por hectare.

É intuitivo, dessa forma, que apartamentos também sejam mais interessantes para o combate à mudança climática do que casas espalhadas: “a distribuição espacial da população também é um determinante importante da produção de gases de efeito estufa”, aponta pesquisa de professores de Harvard e da Universidade da

Califórnia em Los Angeles (Glaeser e Kahn, 2010, tradução nossa). Já que “o uso de gasolina diminui com a densidade e aumenta com a distância do centro da cidade”, os autores concluem que “há uma forte e negativa associação entre emissões [de gases] e a regulação do uso do solo”.

Como pontua Gray (2022, tradução nossa), “uma cidade densa pode não parecer verde para o olho destreinado, mas considere que cada apartamento, escritório ou loja esconde um pedaço de natureza que não precisará ser desmatado na periferia”. Com frequência, a regulação apenas empurra impactos das áreas ricas para as áreas mais pobres: Gray lembra ainda os argumentos quanto a barulho ou trânsito. A gestão dessas externalidades acabaria sendo “discriminatória, resolvendo o problema ao transferir o ônus para os pobres e politicamente fracos”.

Para o Brasil, Lima e Monasterio (2024) mostram que as restrições à verticalização estão de fato associadas a uma ocupação maior do espaço natural – com base em dados das 325 maiores cidades do país. Mais uma vez, é perspicaz a síntese de Gray (2022, tradução nossa): “O zoneamento torna efetivamente ilegais as formas de crescimento urbano mais amigáveis ao meio ambiente”. Ao proibir a cidade “de construir para cima”, o zoneamento a forçaria “a construir para os lados”.

5. Estatuto das Oportunidades: por um novo Estatuto das Cidades

Uma alternativa que se coloca para o legislador federal é atualizar o Estatuto das Cidades, para transformá-lo em um verdadeiro “Estatuto das Oportunidades”. O emprego deve ser aqui o balizador – o que também é válido para normas locais como o plano diretor. Uma inspiração interessante vem da Califórnia, que discutiu o projeto da Lei Mais Moradias, que liberaria, nas cidades do Estado, mais densidade ao redor de “bairros de alta oportunidade”. Assim, o foco está em áreas associadas com “resultados educacionais e econômicos positivos”, com o objetivo expresso de diminuir distâncias e tempo de deslocamento de famílias pobres (Wiener, 2020, tradução nossa).

Dessa forma, assim como nos últimos anos se popularizou a ideia do desenvolvimento orientado para transporte (DOT),¹⁵ podemos pensar no desenvolvimento

15 “Que visa permitir o aumento de construções (‘desenvolvimento’) ao longo de redes de “transporte sustentável”, ou seja, transporte público de massa como ônibus ou metrô” (Ling, 2016, online).

orientado para emprego (DOE). Em grandes cidades, poderíamos ter a designação de “áreas de oportunidades” ou “áreas de alta produtividade”, em que as restrições a empreendimentos residenciais deveriam ser mínimas, prestigiando direitos constitucionais antigos, como o direito ao trabalho, ou recentes, como o direito à moradia.

No Estatuto das Cidades, parece haver dispositivos incompatíveis com essas áreas, tendentes ao obstrucionismo e ao segregacionismo. Há os que chegam a obrigar o uso de instrumentos, na prática, contra empreendimentos residenciais bem localizados. “Participação popular”, “impacto de vizinhança”, “impacto ambiental”, “usos incompatíveis e inconvenientes”, “polos geradores de tráfego” são alguns dos termos bem-intencionados que hoje podem ser facilmente capturados por elites locais, em prejuízo de cidades antidesigualdade.

Precisamos, assim, reformar trechos que confirmem a visão de Gray (2022, tradução nossa), para quem o zoneamento é “o mecanismo de segregação mais bem-sucedido já inventado”. Ou ainda, que constitui “um tipo de *apartheid* tecnocrático, reservando as melhores áreas de moradia para os mais ricos”, confinando os mais pobres em partes negligenciadas das cidades.

De fato, a análise de Pretto *et al.* (2023, *online*) para São Paulo indica que é nas regiões mais ricas que o adensamento é bloqueado. Os “territórios imunes à verticalização” estariam em bairros como Itaim Bibi, Morumbi e Jardins. Muito embora nenhuma legislação especifique expressamente que seus instrumentos devem beneficiar as elites, é na prática esse o caráter que eles adquirem. Se é comum que se argumente que não há capacidade para adensamento em um determinado bairro central, o fato é que frequentemente são essas as regiões mais bem providas de infraestrutura – de transporte a serviços como educação e saúde. Não as adensar implica que o poder público tenha que levar a novos bairros redes de energia, água, saneamento, vias públicas, transporte coletivo, serviços, etc.

Faltam métricas nessa discussão: é preciso tratar a política urbana com o mesmo rigor usado na política econômica ou, em menor grau, na política social. Do déficit primário usado como bússola para a arrecadação ou o gasto público, passando pela inflação que guia a política monetária ou a taxa de pobreza que motiva a assistência social, é corriqueiro que a política pública se oriente por números sobre a realidade do país. Isso é ainda incipiente na discussão das cidades.

O percentual da população que passa mais de trinta minutos em cada deslocamento ou a relação entre o preço mediano dos imóveis e a renda mediana são

alguns dos indicadores a serem incorporados pelos gestores públicos, na sugestão de Alain Bertaud (2022), ex-urbanista do Banco Mundial. Uma atualização do Estatuto das Cidades poderia caminhar nesse sentido, estabelecendo gatilhos para liberar a oferta de moradia em áreas centrais de nossas metrópoles.

Em 2023, o programa Minha Casa, Minha Vida entregou 93 mil unidades, e outras 25 mil unidades de médio e alto padrão entraram no mercado, totalizando quase 120 mil novos imóveis residenciais. Este número está próximo do ano com melhor resultado da última década: 140 mil em 2021.¹⁶ Para perceber como caminhamos lentamente nesse processo, basta lembrar que o déficit habitacional no país era de 6 milhões de imóveis em 2022.

Nem mesmo a perspectiva de redução do crescimento da população brasileira pode ser considerada um alento, já que a migração para as grandes cidades não necessariamente se exauriu, e também porque ocorre uma mudança significativa no tamanho das famílias com a transição demográfica: se há menos pessoas por domicílio, mais imóveis serão demandados para um mesmo tamanho de população. No Censo de 1991, a densidade demográfica era de 4,2 moradores por domicílio, foi reduzida para 3,8 em 2000, para 3,3 em 2010 e chegou a 2,8 no Censo de 2022 – e tal processo parece longe de se exaurir. Estima-se que apenas na cidade de São Paulo seriam necessárias 700 mil novas moradias até o fim desta década para equacionar o déficit habitacional (Brissac, 2022).

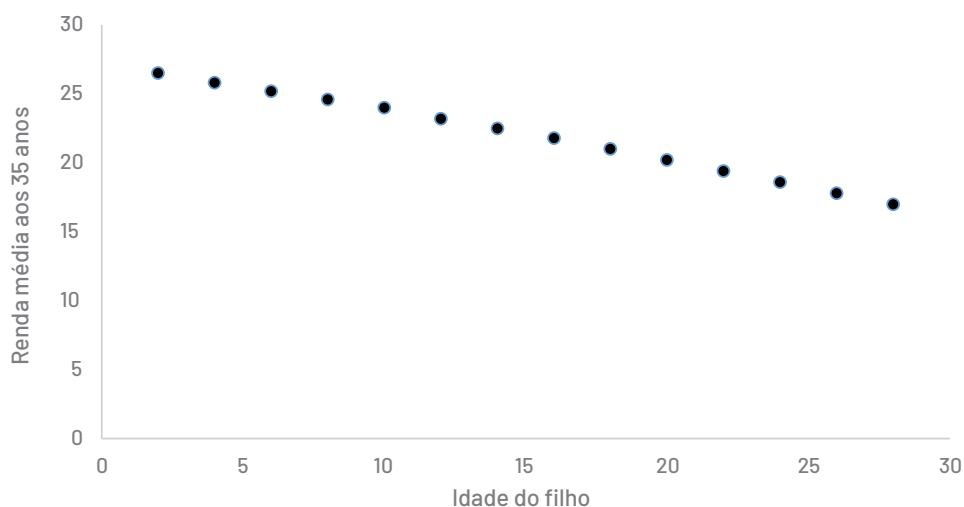
Campos (2023, *online*), investigando especificamente a cidade de São Paulo, estima que somente um a cada dez trabalhadores poderia adquirir uma residência no distrito em que trabalha. O economista sumariza outros desafios da suboferta de residências bem localizadas: “Não faltam estudos na literatura científica de Economia Urbana apontando para o efeito que o desgaste de deslocamento gera sobre a produtividade do trabalhador e o aprendizado das crianças, inclusive”.

É preciso ressaltar que o interesse na migração para as grandes metrópoles não se exauriu. Ainda na cidade de São Paulo, em que pese um crescimento baixo do número de habitantes entre o penúltimo e o último censos no município (200 mil habitantes), o fato é que na região metropolitana o aumento na quantidade de moradores foi muito maior (superior a 1 milhão).

16 Dados do mercado formal compilados pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc) e pelo Bradesco que, contudo, não chegam a abranger a totalidade do universo do mercado.

A ampliação de oferta de moradias precisaria ser rápida também para maximizar os efeitos de longo prazo do acesso a oportunidades: a literatura apresentada no início deste capítulo indica que o impacto sobre a renda dos mais pobres (decorrente da exposição a uma vizinhança melhor) é maior quanto mais cedo ela acontece, conforme o gráfico 15, a seguir.

Gráfico 15 – Ganho de renda com mudança para bairro mais rico (US\$ milhares)



Fonte: adaptado de Chetty e Hendren (2022).

Além disso, é emblemática a conclusão de Bell *et al.* (2019, p. 647, tradução nossa), que detectam que há maior chance de uma criança se tornar inventora se tiver tido contato com inventores na área em que moravam durante os seus primeiros anos de vida. Os autores aludem às consequências negativas para a coletividade dos “Einsteins perdidos”: “pessoas que teriam tido invenções de grande impacto se tivessem sido expostas à inovação na infância.”

E destravar a oferta de imóveis residenciais seria, afinal, uma pauta de esquerda ou de direita? O consenso que tem sido conseguido em outros países aponta que é possível superar essa dicotomia, particularmente as experiências locais em governos subnacionais nos Estados Unidos, sociedade que experimenta conhecida polarização política (Dougherty, 2024). Enquanto fatores como menor custo de vida, maior crescimento econômico e melhor acesso a oportunidades

são comuns a variados pontos do espectro ideológico, há outros mais caros a cada um dos polos. À esquerda, podem ser mais aderentes os argumentos quanto à segregação racial, e à direita aqueles afetos ao exercício do direito de propriedade e intervenção estatal.

O verdadeiro adversário a ser vencido pode ser identificado na provocação de Alain Bertaud, parafraseando Albert Hirschman (1973), pensador alemão do século XX. Seria a tirania dos negligentes: “a opressão dos fracos pelos incompetentes”.

Referências

ANAGOL, Santosh; FERREIRA, Fernando V.; REXER, Jonah M. Estimating the economic value of zoning reform. **NBER Working Papers**, Cambridge, n. 29440, p. 1-49, out. 2021.

ÁVILA, Paulo Coelho. Land subdivision legislation in Brazil—guilty of promoting insecure housing tenure?. **Economic Analysis of Law Review**, v. 6, n. 2, p. 304-321, jun./dez. 2015.

BALLAND, Pierre-Alexandre; JARA-FIGUEROA, Cristian; PETRALIA, Sergio G.; STEIJN, Mathieu P. A.; RIGBY, David L.; HIDALGO, César A. Complex economic activities concentrate in large cities. **Nature Human Behaviour**, v. 4, p. 248-254, 2020.

BELL, Alex; CHETTY, Raj; JARAVEL, Xavier; PETKOVA, Neviana; VAN REENEN, John. Who becomes an inventor in America? The importance of exposure to innovation. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 134, n. 2, p. 647-671, maio 2019.

BERTAUD, Alain. **Ordem sem design**: como os mercados moldam as cidades. Porto Alegre: Bookman, 2022.

BERTOLET, Dan. Washington’s 2023 middle housing bill, explained. **Sightline Institute**, 3 jan. 2023.

BIDERMAN, Ciro. **Regulation and informal settlements in Brazil**: a quasi-experiment approach. [S.l.]: FGV, 2008.

BONDUKI, Nabil. O mito das casas sem gente não resolverá o problema da gente sem casa. **Minha Cidade**, São Paulo: Vitruvius, ano 18, n. 214.04, maio 2018.

BRISSAC, Chantal. SP terá de construir 698 mil moradias para suprir a demanda até 2030, aponta estudo. **Folha de S.Paulo**, 5 jun. 2022.

BURN-MURDOCH, John. Repeat after me: building any new homes reduces housing costs for all. **Financial Times**, 14 set. 2023.

CAMPOS, Rodger. As cidades continuam replicando a desigualdade econômica. **Folha de S.Paulo**, 26 set. 2023.

CAPLAN, Bryan. Revive construction, not the rust belt. **Bet On It**, 3 jan. 2023a.

CAPLAN, Bryan. Hsieh replies to Greaney. **Bet On It**, 16 nov. 2023b.

CARNEIRO, Lucianne. Taxa de investimento no Brasil é menor que média internacional em 6 recortes. **Valor Econômico**, 10 abr. 2024.

CARVALHO, Igor. Valor do aluguel em Maceió dispara após notícia do despejo de 17 mil pessoas. **Brasil de Fato**, São Paulo, 15 jan. 2020.

CAVALCANTI, Tiago; MATA, Daniel da; SANTOS, Marcelo. On the determinants of slum formation. **The Economic Journal**, Londres, v. 129, n. 621, p. 1971-1991, jul. 2019.

CHETTY, Raj; HENDREN, Nathaniel. Ensuring the American dream. **Finance & Development Magazine**, Washington, DC: International Monetary Fund, p. 38-41, jun. 2022.

CHETTY, Raj *et al.* Social capital I: measurement and associations with economic mobility. **Nature**, v. 608, p. 108-121, 2022a.

CHETTY, Raj *et al.* Social capital II: determinants of economic connectedness. **Nature**, v. 608, p. 122-134, 2022b.

CIDADES RESPONSIVAS. O indicador de acesso habitacional e as variações do mercado imobiliário no último trimestre. **Caos Planejado**, 23 jul. 2024.

CLARK, Emily. New Zealand's housing density experiment saw approvals for new builds in Auckland 'skyrocket' while house prices kept climbing. **ABC News Australia**, 24 set. 2023.

COWEN, Tyler. Apportioning the causes of the UK growth shortfall. **Marginal Revolution**, 28 abr. 2024.

DANTAS, Raissa Numeriano Dubourcq. **The effects of land-use regulation on local real estate market: empirical evidence from Brazil**. 2016. 43 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

DANTAS, Raissa Numeriano Dubourcq *et al.* Height restrictions and housing prices: a difference-in-discontinuity approach. **Economics Letters**, Amsterdam, v. 164, p. 58-61, mar. 2018.

DOUGHERTY, Conor. The surprising left-right alliance that wants more apartments in suburbs. **The New York Times**, New York, 9 mar. 2024.

DURANTON, Gilles; PUGA, Diego. The economics of urban density. **Journal of Economic Perspectives**, v. 34, n. 3, p. 3-26, 2020.

FELIN, Bruno; AZEREDO, Laura; BETTI, Luana; PACHECO, Priscila. O que é a outorga onerosa do direito de construir? **Caos Planejado**, 2 nov. 2022.

FOX 5 DIGITAL TEAM; MARTINEZ, Felicia. Gubernatorial candidate Gavin Newsom talks housing crisis in SD. **Fox 5 San Diego**, 2 maio 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2022**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022.

FURMAN, Jason. **Barriers to shared growth: the case of land use regulation and economic rents**. Washington, DC: Council of Economic Advisers; The Urban Institute, 2015.

GASPARI, Elio. A Lei de Jatene: o problema do pobre é ter amigo pobre. **Folha de S.Paulo**, 18 abr. 1999.

GLAESER, Edward L.; KAHN, Matthew E. The greenness of cities: carbon dioxide emissions and urban development. **Journal of Urban Economics**, v. 67, n. 3, p. 404-418, maio 2010.

GREANEY, Brian. **Housing constraints and spatial misallocation**. [S.l.]: [S.n.], 2023. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1iNdQ2YBfUCbc2uH4p9wdnuoVGhJZLSqe/view?pli=1>. Acesso em: 13 nov. 2024.

GREENAWAY-MCGREY, Ryan. Can zoning reform reduce housing costs? Evidence from rents in Auckland. **Economic Policy Centre**, n. 16, p. 1-30, jun. 2023.

GREENAWAY-MCGREY, Ryan; PACHECO, Gail; SORENSEN, Kade. The effect of upzoning on house prices and redevelopment premiums in Auckland, New Zealand. **Urban Studies**, v. 58, n. 5, p. 959-976, 2021.

GREENAWAY-MCGREY, Ryan; PHILLIPS, Peter C. B. The impact of upzoning on housing construction in Auckland. **Journal of Urban Economics**, v. 136, p. 103555, jul. 2023.

GRAY, M. Nolan. **Arbitrary lines**. Washington, DC: Island Press, 2022.

GYOURKO, Joseph; MOLLOY, Raven. Regulation and housing supply. In: DURANTON, Gilles; HENDERSON, J. Vernon; STRANGE, William C. (eds.). **Handbook of regional and urban economics**, v. 5, p. 1289-1337, 2015.

HIRSCHMAN, Albert O. **Saída, voz e lealdade**: reações ao declínio de firmas, organizações e estados. São Paulo: Perspectiva, 1973. 168 p.

HSIEH, Chang-Tai; MORETTI, Enrico. Housing constraints and spatial misallocation. **American Economic Journal: Macroeconomics**, Nashville, v. 11, n. 2, p. 1-39, abr. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Brasília: IBGE, 2021.

- JACOBS, Jane. **The death and life of great American cities**. New York: Random House, 1961.
- JATENE, Adib D. O problema do pobre. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 3 dez. 2007.
- KENDALL, Ross; TULIP, Peter. **The effect of zoning on housing prices**. Sydney: Reserve Bank of Australia, 2018. (Research Discussion Paper RDP 2018-03.)
- LEONHARDT, David. Friending Bias. **The New York Times**, New York, 1º ago. 2022.
- LIMA, Ricardo Carvalho de Andrade; MONASTERIO, Leonardo. FAR regulations and the spatial size of Brazilian cities. **Regional Studies**, p. 1-18, 2024.
- LIMA, Ricardo Carvalho de Andrade; SILVEIRA NETO, Raul da Mota. Zoning ordinances and the housing market in developing countries: evidence from Brazilian municipalities. **Journal of Housing Economics**, v. 46, issue C, p.1-15, dez. 2019.
- LING, Anthony. Adensamento ao longo de eixos de transporte não é adensamento suficiente. **Caos Planejado**, 24 mar. 2016.
- LING, Anthony. Há mais casas sem gente do que gente sem casa? **Caos Planejado**, 31 mai. 2021.
- MILLER, Claire Cain; KATZ, Josh; PARIS, Francesca; BHATIA, Aatish. Vast new study shows a key to reducing poverty: more friendships between rich and poor. **The New York Times**, 1º ago. 2022.
- NERY, Pedro Fernando. O erro de Raquel. **Caos Planejado**, 24 mar. 2023.
- NEW ZEALAND. Ministry for the Environment. **Medium Density Residential Standards**. Wellington: Ministry for the Environment, 2022.
- NEW ZEALAND. New Zealand Productivity Commission. **Housing affordability inquiry: Key Points**. Wellington: New Zealand Productivity Commission, mar. 2012.
- PINTO, Victor Carvalho. É preciso substituir o IPTU por um imposto sobre o valor da terra. **Caos Planejado**, 29 jun. 2020.

PINTO, Victor Carvalho. Zoneamento: uma denúncia necessária. **Caos Planejado**, 5 jan. 2023.

POLITANO, Joseph. New Zealand's building boom: and what the world must learn from it. **Apricitas Economics**, 21 mar. 2024.

PRETTO, Nicholas; MARIANI, Daniel; CASTELANI, Clayton. Bairros ricos concentram blindagem contra verticalização em eixos de transporte em SP. **Folha de S.Paulo**, 25 jul. 2023.

RODRIGUES, Mariane. Caso Braskem causou efeito dominó nos preços de aluguel. **Gazeta de Alagoas**, 14 jan. 2023.

SPENCE, Michael; ANNEZ, Patricia Clarke; BUCKLEY, Robert M. (eds.). **Urbanization and growth**. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2009.

TANKERSLEY, Jim; DOUGHERTY, Conor. Biden suggests a bigger federal role to reduce housing costs. **The New York Times**, 21 mar. 2024.

UNITED STATES. Department of Housing and Urban Development. Office of Policy Development and Research. **Policy and practice**: innovative solutions to help local policymakers and practitioners address today's housing and community development challenges. Washington, DC: Office of Policy Development and Research, 2023.

UNITED STATES. U.S. Supreme Court. **Village of Euclid v. Ambler Realty Co.**, 272 U.S. 365 (1926). Washington, DC: Supreme Court, 1926. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/272/365/#annotation>. Acesso em: 14 nov. 2024.

WIENER, Scott. **California Senate Bill 50**. Sacramento: California Legislative Information, 2020.

WEST, Eleanor. Up-zoning New Zealand: the localisation of a globally mobile policy idea. **Policy Paper**, n. 3, p. 1-33, jun. 2024.

WEST, Eleanor; GARLICK, Marko. Upzoning New Zealand. **Works in Progress**, issue 13, 15 nov. 2023.

ZICCARDI, Alicia; FIGUEROA, Diana. Ciudad de México: condiciones habitacionales y distanciamiento social impuesto, Covid-19. **Revista Mexicana de Sociología**, 2021, v. 83, n. esp., p. 31-60, 18 jun. 2021.



POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA

Ludimila Penna Lamounier¹

Lívia de Souza Viana²

- 1 Arquiteta e urbanista, consultora legislativa da Câmara dos Deputados na Área XIII - Desenvolvimento Urbano, Trânsito e Transportes.
- 2 Engenheira civil e consultora legislativa da Câmara dos Deputados na Área XI - Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Regional. Mestre em Poder Legislativo pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados.

1. Introdução

O último censo brasileiro, realizado em 2022 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apresentou resultados que confirmaram alguns processos e tendências já conhecidos, mas também trouxe certas novidades. Entre estas, Fernandes (2023, *online*, grifos do autor) pontua que:

em termos demográficos, o *Brasil cresceu menos* do que o esperado na última década, com uma taxa de crescimento anual de apenas 0,52%, tendo uma população de 203.062.512 pessoas – ao invés de 213 milhões, como tinha sido amplamente antecipado. Houve um aumento de 6,5% em relação ao Censo demográfico anterior, realizado em 2010, o que representa um acréscimo de 12,3 milhões de pessoas no período. Trata-se da menor taxa de crescimento anual da população desde o primeiro censo, em 1872.

Constata-se, assim, que o Brasil está envelhecendo significativamente. Hoje há “cerca de 33 milhões de pessoas idosas e a projeção é de que um terço da população brasileira terá mais de sessenta anos em 2060, indicando assim uma série de dificuldades para a economia nacional” (Fernandes, 2023, *online*) e a necessidade de atitudes para enfrentar o fenômeno.

Outra novidade do último censo

é o fato de que a redução no crescimento populacional brasileiro também refletiu no tamanho das famílias: o número médio de moradores por residência caiu de 3,31, em 2010, para 2,79, em 2022 – uma queda de 18,7%. A redução é ainda mais acentuada do que a registrada entre 2000 e 2010 e certamente suscita diversas questões, inclusive algumas de ordem urbanística, como qual deve ser o tamanho dos imóveis. (Fernandes, 2023, *online*)

Além disso, houve mudanças significativas na distribuição da população no território: a região Sudeste concentra 41,8% da população do país; e a região Centro-Oeste é a menos populosa, com 8,02% da população brasileira. Nesse quadro, “a densidade populacional continua fortemente desigual entre as regiões. Ficou claro que se trata de um país populoso, porém pouco povoado, com uma distribuição que é da ordem de 23,86 hab./km²” (Fernandes, 2023, *online*).

No Brasil, houve uma velocidade de urbanização acelerada, como aponta Brito (2006, p. 223):

A grande novidade, quando se analisa o caso brasileiro, foi a velocidade do processo de urbanização, muito superior à dos países capitalistas mais avançados. Apenas na segunda metade do século XX, a população urbana passou de 19 milhões para 138 milhões, multiplicando-se 7,3 vezes, com uma taxa média anual de crescimento de 4,1%. Ou seja, a cada ano, em média, mais de 2,3 milhões de habitantes foram acrescidos à população urbana.

Com efeito, de acordo com o censo de 2022,

85% da população brasileira vivem em áreas urbanas – sendo que mais de 80% da população habita em 0,63% do território nacional, provocando assim uma concentração gigantesca de pessoas e atividades econômicas em uma parte ínfima do território. Em 2022, as concentrações urbanas – áreas com mais de 100.000 habitantes – abrigavam 61% da população total, cerca de 124,1 milhões de pessoas [...]. Cerca de 44,8% dos municípios brasileiros – de um total de 5570 – tinham até 10 mil habitantes, mas apenas 12,8 milhões de pessoas, ou 6,3% da população do país, viviam em cidades desse porte. As capitais abrigavam 23% da população, com 23 de cada 100 brasileiros morando nelas ou em regiões metropolitanas. No entanto, muitas capitais têm perdido população. São Paulo, a maior delas, com 11,5 milhões de habitantes, contempla 5,6% de toda a população brasileira. Os dados do Censo indicaram que 9 capitais viram sua população diminuir no período de 2010 a 2022. Salvador (BA) foi a capital com a maior perda de habitantes, com uma baixa de 258 mil em 12 anos. Em seguida, com as maiores quedas percentuais estão Natal (RN), Belém (PA) e Porto Alegre (RS), que apresentaram variação negativa de 7%, 6% e 5%, respectivamente. Em números absolutos, com queda de 109 mil habitantes, o Rio de Janeiro foi a segunda cidade com maior perda populacional entre as capitais [...]. Parte do êxodo populacional se deu dentro da mesma região metropolitana, de modo geral tem havido no país um movimento em direção às cidades médias em detrimento das grandes, ou então para áreas onde a economia mais forte atrai a população. (Fernandes, 2023, *online*)

Por outro lado, os maiores crescimentos percentuais, de 45% e 33%, foram registrados, respectivamente, em Boa Vista (RR) e Palmas (TO).

É preciso computar, nos processos de urbanização, aqueles de produção informal do espaço Urbano, os quais o IBGE (2022, *online*) nomeia como aglomerados subnormais, ou seja, “ocupações irregulares de terrenos para habitação em áreas urbanas, geralmente com padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos básicos e localização em áreas restritas à ocupação” – no termo popular, as favelas. O recente censo mostrou que o país tem mais de 12,4 milhões de

peças nesses assentamentos, contra 11 milhões em 2020. Segundo Fernandes (2023), ao citar estimativa do instituto, em 2019, havia 5.127.747 milhões de domicílios ocupados em 13.151 mil desses aglomerados. Estes estavam localizados em 734 municípios, em todos os estados, mais o Distrito Federal. Já em 2010, existiam 3.224.529 domicílios em 6.329 aglomerados subnormais, em 323 municípios. O último censo foi o primeiro com entrevistas nesses assentamentos e demonstrou o maior crescimento da região Centro-Oeste, onde está a agora maior favela brasileira, Sol Nascente, no Distrito Federal, com 87.184 habitantes em 2022, a qual superou a Rocinha, no Rio de Janeiro, aumento de 29,7% em relação aos 56.483 registrados no censo de 2010.

A presença massiva de aglomerados subnormais é uma das consequências do rápido processo de urbanização que sofreu o Brasil, porque não se fez acompanhar de adequado planejamento e tratamento das questões urbanas, tais como oferta de moradia, infraestrutura, serviços públicos essenciais e equipamentos urbanos estruturantes, sem contar os problemas relacionados a desemprego, saúde e segurança. Entre os efeitos mais perversos desse processo está a carência de moradia. Como expressão mínima do direito à vida, o direito à moradia integra o conceito de dignidade da pessoa humana e é reconhecido na Constituição de 1988 como direito social. Desse modo, o déficit habitacional revela a presença de problemas sociais e territoriais agudos, que reclamam intervenção estatal para serem sanados.

As políticas habitacionais brasileiras até então executadas representaram investidas no enfrentamento desses problemas, objetivando reduzir o déficit habitacional e concretizar o direito social à moradia digna e à cidade sustentável, especialmente para a população de baixa renda, que não possui meios de efetivar esses direitos de maneira autônoma. Em que pesem determinados avanços, alguns desafios parecem ser recorrentes. O objetivo deste texto é lançar luz sobre os principais problemas que se perpetuam nas políticas habitacionais brasileiras e impedem sua efetividade e o acesso a habitação de qualidade pela população em geral. Intenta-se, com isso, contribuir para que se entenda melhor o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), em virtude de sua contemporaneidade, relevância e perspectiva de continuidade.

Este artigo busca, assim, apresentar um histórico das políticas habitacionais no Brasil, suas semelhanças e diferenças. Se é verdade que o Brasil tem buscado

equacionar esses problemas de moradia, é preciso não perder de vista os aspectos negativos e positivos relacionados ao passado, que podem ajudar a compreender quão difícil e complicada é essa batalha.

Seguindo-se a esta introdução, a seção 2 apresenta um histórico das políticas habitacionais no Brasil. A seção 3 debruça-se sobre a recente volta do programa Minha Casa, Minha Vida, em 2023. A seção 4 pondera certos fatos e aspectos do assunto, com a finalidade de fazer um balanço e relatar algumas consequências. Por fim, encerra-se com uma pequena conclusão.

2. Síntese histórica

Esta breve revisão do histórico das políticas habitacionais no Brasil, desde 1930 até a edição da Lei nº 14.620/2023, que repaginou o programa Minha Casa, Minha Vida, permite perceber que avanços foram, de fato, conquistados e concretizados. O marco regulatório ficou mais robusto, o crédito imobiliário e a disponibilidade de recursos tiveram significativa expansão, em que pese a crise financeira, e as instituições avançaram em estruturação e organização.

Entretanto, observam-se problemas e gargalos que estiveram presentes em todas as iniciativas governamentais. São recorrentes os desafios ao longo de todo o histórico de combate ao déficit habitacional, ou seja, questões que ainda se mostram permanentes, não obstante a contínua necessidade de solução para alcançar eficácia, efetividade e economicidade nas políticas habitacionais.

2.1. Síntese das políticas habitacionais (1930-1986)

As primeiras iniciativas do governo federal no tratamento da questão habitacional surgiram na década de 1930, por meio da criação das cooperativas de casa, com o intuito de canalizar recursos para o financiamento da construção de imóveis residenciais. Essa realização foi limitada, além de não ter atingido resultados consideráveis em termos de unidades construídas.

Em 1946, constituiu-se o primeiro órgão federal para o equacionamento da questão habitacional, a Fundação Casa Popular. Contudo, as políticas que empreendeu também não tiveram sucesso, pois havia várias dificuldades para operacionalizar os financiamentos previstos. Dessa forma, o período foi caracterizado pelo

crescimento da especulação imobiliária, do déficit imobiliário e de parcelamentos irregulares, concebidos, em geral, em locais desprovidos de infraestrutura, inseguros ou que deveriam se prestar apenas à proteção ambiental.

Na década de 1960, já em realidade de regime militar, a Fundação Casa Popular foi expressamente extinta com o advento da Lei nº 4.380/1964, a Lei do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que criou o chamado Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Essa lei criou igualmente o Banco Nacional da Habitação (BNH), assim como a correção monetária para os contratos de financiamento de interesse social.

De acordo com Fernandes e Silveira (2010), no período de 1964 a 1986, foram produzidos cerca de 4,5 milhões de unidades habitacionais, ou seja, uma média de 204 mil unidades por ano. O BNH foi responsável por 27% do incremento total de estoque ocorrido entre 1960 e 1985. Entretanto, sua atuação ainda esteve aquém das necessidades, apesar de, em termos absolutos, a produção ter sido expressiva.

Avaliando a efetividade das concretizações do SFH, Morais e Santos (2011), ao citarem Folz (2003), fazem a seguinte avaliação:

A necessidade de venda das unidades construídas combinada à alta de demanda tiveram consequências negativas em relação à qualidade das novas moradas. Folz descreve essa situação da seguinte forma: Buscando-se a redução do preço das habitações, as unidades habitacionais tiveram seu tamanho reduzido e os conjuntos passaram a não ter tanta preocupação com espaços coletivos, apresentando baixa qualidade de projeto assim como materiais empregados.

Outro aspecto negativo da produção imobiliária do período está relacionado ao baixo percentual de moradias destinadas ao setor popular, como se pode extrair de relato de Fernandes e Silveira (2010, p. 5-6):

A despeito deste avanço, do total das unidades construídas via BNH, apenas 33,5% das unidades foram destinadas ao setor popular, sendo os impactos do Banco inexpressivos para as camadas mais pobres da população. Percebe-se que a intervenção estatal através do BNH privilegiou interesses econômicos em detrimento aos sociais.

[...]

As ações políticas ao longo da história não deixam margem de dúvida quanto ao desvirtuamento dos objetivos da política e o não cumprimento de suas metas, o que é referendado pelo elevado déficit habitacional e sua concentração na faixa de renda de até três salários-mínimos.

Para resumir as concretizações do período, as referidas autoras, citando a obra *Habitação popular: inventário da ação governamental*, registraram que:

[...] no período de 1830-1983, mesmo com sucessivas iniciativas dos governos, “em momento algum foi possível registrar resultados quantitativos capazes de, pelo menos, conter o crescimento da população mal alojada. Certamente uma frustrante conclusão para 153 anos de história”. (Fernandes e Silveira, 2010, p. 1)

O alegado insucesso do SFH pode ainda estar ligado à ausência de processos de suporte à produção imobiliária por arranjos e comunidades locais, porque a construção de unidades habitacionais estava a cargo principalmente da iniciativa privada. A concepção desta como ator principal da execução da política habitacional no período é considerada, por muitos, a causa dos fracassos do SFH, como a segregação socioespacial e a falta de priorização em habitação para classes de baixa renda.

Ao tratar do tema, Gabriel Bolaffi (*apud* Clemente, 2011, p. 101) descreve:

Ao transferir para a iniciativa privada todas as decisões sobre a localização e construção das habitações que financia – e esta é uma diretriz que veio de cima, inerente à própria filosofia do plano, como acabamos de lembrar –, o BNH tem gerado, *malgré soi*, uma cadeia de negociatas inescrupulosas. Como as nossas pesquisas confirmaram, e como os jornais publicam semanalmente, a burla se inicia com a utilização de terrenos inadequados e mal localizados, prossegue na construção de edificações imprestáveis e se conclui com a venda da casa a quem não pode pagá-la, por preços frequentemente superiores ao valor de mercado.

A permanência de agudo déficit habitacional, qualitativo e quantitativo,³ e a associação entre o BNH e o período de regime militar impulsionaram a insatisfação e os movimentos populares. Assim, na esteira do processo de redemocratização do país, a instituição foi extinta pelo Decreto-Lei nº 2.291/1986. As competências do órgão foram, portanto, reorganizadas entre o então Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil (Bacen) e a Caixa Econômica Federal (CEF).

3 O déficit habitacional é dividido em dois grupos: (i) o déficit qualitativo, medido por aqueles domicílios que precisam de melhorias na edificação ou na infraestrutura urbana para atingir níveis de habitabilidade; e (ii) o déficit quantitativo, referente à falta de moradias em quantidade suficiente para atender a demanda da população.

2.2. Síntese das políticas habitacionais (1986-2003)

O intervalo entre o fim do BNH, em 1986, e a instituição do Ministério das Cidades, em 2003, foi marcado pela descontinuidade de programas e pela ausência de estratégias para equacionar as questões habitacionais do país. Os programas habitacionais do período foram prejudicados, em grande parte, pelo rombo do SFH, estimado em 20 bilhões de dólares (Ribeiro, 1996).

Clemente (2011) explica que o interregno entre a extinção do BNH e a criação do Ministério das Cidades foi também assinalado pelo surgimento de diversas iniciativas regionais e locais de programas habitacionais, com recursos advindos de fontes alternativas (normalmente alocações de receitas dos próprios estados e municípios), que promoviam a transferência fática das competências para os demais entes federativos. Em que pese o avanço social que tais iniciativas locais representaram, em virtude da ausência de coordenação federal, foram pouco articuladas e representativas.

O governo federal, até 1994, ano em que ocorreu a transição entre os governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (FHC), teve atuação por meio dos financiamentos da CEF, caracterizada pela elitização dos beneficiários dos programas habitacionais e pelo clientelismo na distribuição de verbas, como considerou Boschi (1999).

Em 1994, após a reforma econômica e a implantação do Plano Real, houve retomada dos financiamentos de habitação com base nos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Em 1996, divulgou-se a Política Nacional de Habitação, com novos programas, que abarcavam objetivos diversos, não apenas o financiamento da produção de novas unidades habitacionais. Dentre tais programas, citam-se:

- **Programa Carta de Crédito:** voltado ao beneficiário final, de forma individual ou associativa. Foi o programa mais utilizado no governo FHC, pois consumiu 85% dos recursos da União com habitação, especialmente para compra de materiais de construção e imóveis usados;
- **Programa Pró-Moradia:** voltado ao poder público, com foco na urbanização de áreas precárias;
- **Programa Apoio à Produção:** voltado ao setor privado, com resultados pouco significativos; e

- **Programa Morar Melhor:** tinha por objetivo contribuir para a melhoria das condições de habitabilidade das famílias de baixa renda, assim consideradas aquelas com renda mensal de até três salários-mínimos; e atender, preferencialmente, populações que residiam em áreas de risco, insalubres ou de degradação ambiental.

Clemente (2011, p. 106), ao discorrer sobre o desempenho dos financiamentos mencionados, faz a seguinte observação:

Contudo, em que pese esses financiamentos, de uma forma ou de outra, terem contribuído para a redução do “déficit” habitacional, eles são passíveis de muitas críticas, pois, ora eles não contribuem para o aquecimento da moradia (tendo em vista a opção pela compra de imóveis usados), ora instigam a produção informal de moradias, aumentando o déficit na modalidade de inadequação, mas principalmente, não reduzem a escassez de moradia para as camadas mais desfavorecidas da população.

Já o financiamento para aquisição de material de construção, embora alcance famílias de baixa renda, possibilitando a autoconstrução da casa própria, tem como consequência indesejada, na maioria dos casos, o estímulo da produção informal de moradia, agravando, ainda mais, os problemas urbanos.

Os programas habitacionais do governo FHC foram criticados ainda por terem mantido a mesma lógica das iniciativas de governos antecedentes, ou seja, privilegiaram as classes de renda média em detrimento daquela que realmente representa o déficit habitacional no Brasil. Nabil Bonduki (*apud* Clemente, 2011, p. 113) registra que

entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a cinco salários-mínimos. Apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até três salários-mínimos), onde se concentram 83,2% do déficit quantitativo.

Quanto a esse aspecto, vale citar o resultado de auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2003 (Tomada de Contas nº 012.278/2003-1), por meio da qual foram avaliadas a eficácia e a efetividade das ações do programa Morar Melhor sobre a melhoria das condições de habitabilidade e da qualidade de vida dos beneficiários, bem como aspectos de equidade e inclusão. O TCU verificou em que medida a implementação dos projetos de aprimoramentos habitacionais

vinham selecionando e atendendo famílias mais vulneráveis, segundo critérios de renda total familiar e *per capita*, idade, gênero, raça/etnia e ocorrência de necessidades especiais. Foi também analisada a satisfação dos beneficiários com a nova moradia, as atividades executadas no âmbito do trabalho social e os principais problemas operacionais que afetavam o programa. A seguir, faz-se breve sumário das constatações do tribunal:

- o programa enfrentou muitos problemas em virtude da falta de fundos orçamentários próprios para a área de habitação, o que gerava concorrência com recursos de outras áreas do governo, e foi vítima de impactos de contingenciamentos anuais sobre o Orçamento Geral da União (OGU);
- o programa pouco contribuiu para resolver o déficit habitacional do país nas camadas de menor renda da população. Os recursos orçamentários encontravam-se pulverizados e as intervenções eram feitas de forma esparsa, o que gerava baixa efetividade na transformação da realidade urbana;
- em que pese tenha havido pouca contribuição no saneamento do déficit habitacional, o programa contribuiu para a superação da inadequação domiciliar, tendo sido observada maior eficácia na diminuição da quantidade de domicílios rústicos e desprovidos de unidade sanitária;
- a maior parte das moradias produzidas estava inserida em áreas periféricas, distantes das regiões com maior disponibilidade de infraestrutura e serviços essenciais, como transporte e equipamentos educacionais e de saúde;
- houve evasão de beneficiários em todos os empreendimentos estudados, em virtude de sua precária situação econômica;
- o programa teve pouca influência na regularização jurídica da propriedade, pois parte significativa dos beneficiários não dispunha de instrumento jurídico eficaz que lhes assegurasse a posse do imóvel;
- os dados relativos à renda familiar indicaram que a seleção dos beneficiários pelos agentes executores locais não estava plenamente focada no atendimento do público-alvo, na medida em que foram constatadas diversas famílias com renda superior a três salários-mínimos;

- segundo a auditoria, ficou retido um montante de R\$ 121,25 milhões em contas de contratos com obras atrasadas, paralisadas ou não iniciadas, o que representa 26,5% do valor total da execução financeira do programa de janeiro a novembro de 2003. Tal situação tinha como causas a dificuldade do agente executor em resolver pendências técnicas e documentais (comprovação da titularidade ou regularização da área, licença ambiental, adequação da proposta de trabalho social, dentre outras), a intermitência do fluxo financeiro de liberação dos repasses federais e o contingenciamento do OGU;
- o programa atuou como mero repassador de recursos, sem promover ações voltadas ao desenvolvimento institucional dos agentes executores de políticas locais de habitação; e
- a execução do trabalho social com os beneficiários restringia-se, em regra, à etapa de produção do empreendimento, pois não havia continuidade após a entrega da moradia, que é de fundamental importância para a correta apropriação e uso dos bens e investimentos.

Destacam-se, ainda, algumas das recomendações expedidas pelo TCU, por meio do Acórdão nº 423/2004-TCU-Plenário, com vistas a promover melhorias no programa Morar Melhor:

- que se priorizassem intervenções em áreas delimitadas ou delimitáveis em detrimento de construções esparsas, de modo a facilitar a integração com outros programas de infraestrutura;
- que se integrassem os programas de construção de moradias para a faixa de renda de até três salários-mínimos com o Programa de Regularização de Terra Urbana;
- que fossem observados os critérios de renda para a seleção dos beneficiários;
- que fossem implementados mecanismos de expansão do controle social local no planejamento, no acompanhamento e na fiscalização dos projetos; e
- que fossem implementadas ou ampliadas ações voltadas ao desenvolvimento institucional dos agentes executores das políticas habitacionais municipais de habitação.

2.3. Síntese das políticas habitacionais (2003-2023)

Com o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, novos mecanismos, programas e estruturas foram implementados. Entre eles, a criação do Ministério das Cidades representou um marco político-institucional para a habitação.

Tal órgão passou a ser responsável pela formulação, gestão e coordenação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, e foi destinada à habitação a estrutura de toda uma secretaria, a Secretaria Nacional de Habitação. Para Clemente (2011), esse ministério foi criado com o escopo de integrar as políticas públicas que se diversificaram no país afora, dentro de uma perspectiva ampla e inclusiva, com vistas à participação da sociedade civil organizada.

Outro importante marco para a habitação no governo Lula foi a edição da Lei nº 11.124/2005 e da Lei nº 11.977/2009, esta decorrente da Medida Provisória (MP) nº 459/2009. A primeira instituiu o Sistema Nacional de Habitação por Interesse Social (SNHIS) e a segunda foi responsável pela normatização do programa Minha Casa, Minha Vida, originado do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O MCMV pode ser considerado uma das iniciativas mais ousadas para o combate ao déficit habitacional qualitativo e quantitativo do Brasil até então.

Apesar de ter metas bastante similares às do SFH, com mecanismos para a produção de novas unidades habitacionais e requalificação de unidades existentes, a iniciativa foi concebida com estrutura aparentemente mais organizada e mais bem aparelhada de recursos financeiros. O MCMV apresentou mecanismos para tratar a questão habitacional urbana e rural e foi composto por diferenciadas estratégias de financiamento habitacional, aplicadas a depender da faixa de renda bruta familiar mensal, da seguinte forma:

- **Recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR):** o objetivo do programa com recursos do FAR foi a aquisição e a requalificação de imóveis por instituições financeiras oficiais federais, para posterior alienação para famílias com renda bruta familiar mensal de até R\$ 1,6 mil;
- **Recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS):** tais recursos destinavam-se ao financiamento de projetos de investimento de interesse social nas áreas de habitação popular;

- **Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR):** objetivava subsidiar a produção ou reforma de imóveis, por meio de aquisição de materiais de construção, a agricultores familiares e trabalhadores rurais cuja renda familiar anual não ultrapasse R\$ 60 mil;
- **Oferta pública de recursos para operações em municípios com até 50 mil habitantes:** objetivava apoiar estados e municípios no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que facilitassem o acesso à moradia digna, voltadas ao atendimento de beneficiários com renda familiar de até R\$ 1,6 mil;
- **Subvenção econômica por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES):** linha de crédito corporativo para financiamento de infraestrutura interna ou externa para a produção de empreendimentos residenciais financiados pela CEF, em projetos de habitação popular no programa, com financiamento direto às empresas do ramo da construção civil, com recursos do BNDES;
- **Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU):** composto por três mecanismos de financiamento, quais sejam, a Carta de Crédito FGTS-MCMV (direcionado a pessoas físicas com renda familiar mensal de até R\$ 5 mil); o Imóvel na Planta (vinculada ao Programa de Carta de Crédito Associativo, com financiamento direto às pessoas físicas com renda mensal de até R\$ 5 mil, representadas por sindicatos, cooperativas, associações e empresas voltadas à produção habitacional); e o Financiamento à Produção (linha de crédito direta às construtoras ou incorporadoras ou sociedades de propósitos específicos para a comercialização das unidades habitacionais); e
- **Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab):** objetivava garantir o pagamento, aos agentes financeiros, da prestação mensal de financiamento habitacional, devida pelo mutuário, em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento, e o fundo também poderia assumir o saldo devedor do financiamento imobiliário, em caso de morte e invalidez permanente, bem como despesas de recuperação relativas a danos físicos ao imóvel.

Na época da implantação do MCMV, diante do quadro de déficit habitacional existente no país, que atingia com maior intensidade famílias com renda de até três salários-mínimos (89,6%),⁴ foi dada especial atenção à linha de operação concretizada por meio do FAR.

Estudo realizado em 2015 pelo Observatório das Metrôpoles, ao avaliar o MCMV em seis estados brasileiros, constatou, entre outros pontos, o efeito de exclusão e segregação que o programa havia provocado sobre a parcela de beneficiários mais carentes, porque eram privilegiadas construções de conjuntos habitacionais monofuncionais em áreas periféricas da cidade. Além da exclusão social, esse modelo teve consequências negativas também sobre o desenvolvimento urbano e regional (Amore *et al.*, 2015).

Esse estudo também apontou a falta de qualidade de muitas unidades habitacionais entregues, bem como deficiências na execução do trabalho social junto aos beneficiários. Concluiu-se, assim, que o programa não garantia, de forma adequada, o direito à cidade, na medida em que os arranjos habitacionais providos, além de periféricos, não asseguravam a acessibilidade às redes de infraestrutura e aos serviços urbanos. Transcreve-se aqui trecho de relato constante no estudo:

Mediante construção de indicador sintético de qualidade do entorno, com base em dados censitários do IBGE obtidos pela descrição do pesquisador referente ao logradouro público, constatou-se que 84% de todos os empreendimentos da Faixa 1 foram construídos em áreas em que redes de infraestrutura de saneamento, pavimentação, arborização, qualidade das calçadas e iluminação pública foram classificadas como ruim ou muito ruim. (Pequeno e Rosa, 2015, p. 148)

Anos mais tarde, dessa vez sem êxito, o Cartão Reforma, instituído pela Lei nº 13.439/2017, também decorrente de medida provisória, surgiu como forma de subsídio para que famílias de baixa renda comprassem materiais de construção destinados para reforma, ampliação, promoção da acessibilidade ou conclusão de imóveis. Tinham direito ao Cartão Reforma as famílias com renda mensal de até

4 A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) referente a 2008 aponta que, naquele ano, o déficit habitacional estimado correspondia a 5,546 milhões de domicílios, dos quais 4,629 milhões (83,5%) localizavam-se em áreas urbanas (IBGE, 2008). Consoante dados do Ministério das Cidades (Brasil, 2011), esse déficit atinge, com maior intensidade, famílias com renda de até três salários-mínimos (89,6%), e é mais acentuado no Nordeste, com 95,6%, e ligeiramente menor no Sul e Sudeste, com 83,4% e 87,5%, respectivamente.

R\$ 2,8 mil, com base em critérios elaborados em regulamentação do Ministério das Cidades, distribuição operacionalizada pela CEF e recebimento do valor na forma de crédito para usar na compra dos produtos.

Por sua vez, o governo Bolsonaro criou o programa Casa Verde e Amarela (CVA), instituído por meio da Lei nº 14.118/2021, originada da Medida Provisória nº 996/2020. Esse programa tinha como objetivo central promover avanços institucionais e ajustes programáticos na concepção e na condução dos programas de habitação com foco nas famílias de baixa renda, moradoras no meio rural ou, em sua grande maioria, em espaços urbanos. A finalidade dessa política pública, disposta na referida lei, era promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7 mil e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84 mil, o desenvolvimento econômico, a geração de trabalho e de renda e a elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural.

O CVA assentou-se em quatro grandes eixos ou dimensões programáticas. O primeiro eixo está relacionado à sua concepção e ao seu enfoque mais amplo na comparação com os programas habitacionais que lhe antecederam, ou seja, não mais restrito à mera construção física, com vistas ao simples incremento quantitativo de unidades habitacionais, mas com ampliação do seu alcance, amparada em um conceito bem mais moderno e humanizado de construção de moradias. Esse novo conceito procura envolver todos os aspectos indissociáveis da habitação digna: regularização fundiária prévia, infraestrutura adequada (água, esgotos, energia elétrica, coleta de lixo), sociabilidade com a urbanização dos espaços abertos, como praças e jardins, e oferta de equipamentos e serviços públicos no entorno dos conjuntos habitacionais nas áreas de educação, saúde, assistência social, lazer, segurança pública e mobilidade urbana.

O segundo eixo está associado à própria essência de todo programa habitacional voltado para a população de baixa renda: dimensionar corretamente a oferta de moradias e contribuir para a redução do ainda elevado déficit habitacional acumulado ao longo de décadas em todas as regiões do país. A oferta, no entanto, procurava levar em conta soluções factíveis para o tratamento do elevado estoque ainda existente de unidades habitacionais e das diferentes realidades, tanto regionais quanto de perfil socioeconômico do público-alvo e de sua capacidade de honrar os compromissos assumidos com a aquisição da moradia. Dessa forma, foi trazida

nova modelagem para evitar o que se viu no passado recente: elevados índices de inadimplência; quantidade muito expressiva de unidades habitacionais construídas e ociosas pela inexistência de demanda, sujeitas a todo tipo de mazelas, como ocupações irregulares; estímulos à marginalização social; deterioração dos imóveis a ponto de não mais se prestarem à moradia, entre tantos outros problemas que, por fim, provocavam um evidente e expressivo desperdício de recursos públicos reconhecidamente escassos.

O terceiro eixo do CVA remete à conveniência de se estabelecer um compromisso institucional do poder público, baseado numa parceria indispensável entre União, estados e municípios, imposto pela premente necessidade de otimizar recursos muitas vezes exíguos, fruto de uma realidade na qual ainda predominam fortes restrições orçamentárias.

Nesse passo, buscando corrigir erros recorrentes do passado, o governo Bolsonaro teve como foco o aprimoramento técnico dos programas habitacionais e a diversificação do catálogo de opções de oferta, tendo em vista as realidades sobre as quais a política habitacional deveria incidir, em todo o território nacional. Nesse escopo, o programa pretendia se constituir em um estímulo ao aperfeiçoamento tecnológico do processo da construção civil para a elevação da qualidade dos produtos e a economia de escala. Nesse sentido, o CVA alinha-se ao Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H), cujas premissas incluíam essencialmente a melhoria da qualidade do *habitat* e a modernização produtiva, elementos que certamente influenciam na redução dos custos de produção das unidades habitacionais, contribuindo para equilibrar ainda mais a oferta de moradias nos programas habitacionais ao perfil socioeconômico de seu público-alvo.

O quarto, e não menos importante, eixo está relacionado à capacidade do CVA de fomentar e incrementar a atividade econômica em todas as dimensões de sua atuação. Diante da indiscutível capilaridade do programa em todo o território nacional, sobretudo nas regiões de menor desenvolvimento, sua implementação poderia elevar a oferta de emprego e as oportunidades de trabalho na construção das unidades habitacionais, ampliando os espaços para a abertura de novos negócios na construção civil e em seu entorno, com possibilidades concretas de ampliação de mercados para novos empreendedores e investidores, também nos segmentos de serviços, depois de consolidadas as novas unidades habitacionais. Esse setor é, reconhecidamente, o que mais emprega no país.

Para suprir o déficit de unidades habitacionais, a condução da política habitacional no Brasil concentrou-se, historicamente, na construção de novas habitações de forma desarticulada com outros importantes eixos do direito de moradia, como inserção na malha urbana e implementação de infraestrutura adequada. A produção de unidades foi, de fato, importante para que muitas famílias tivessem condições de adquirir imóvel próprio; entretanto, não foi suficiente para promover moradia com dignidade.

Com essa visão, o CVA procurou ampliar o foco da política habitacional por meio da reunião de vários instrumentos para possibilitar ao cidadão acesso a moradia adequada, seja pela aquisição subsidiada, seja pelo financiamento de reforma ou até mesmo pela possibilidade de locação de imóveis para moradia. Assim, pretendeu-se dar continuidade à redução do déficit habitacional quantitativo ao mesmo tempo que se permitia a redução daquele qualitativo, com ações que contemplam a melhoria das moradias das famílias.

O CVA, portanto, não se tratou de mera substituição do programa anterior, mas da incorporação dos instrumentos exitosos deste e dos demais programas já executados ou estudados pelo governo federal no âmbito das políticas habitacionais. A reunião dos instrumentos em um só programa visou melhorar a execução das ações e dos recursos, uma vez que os esforços seriam integrados e direcionados conforme a necessidade tanto nacional quanto regional, além de promover economicidade, efetividade e eficiência da aplicação dos recursos públicos.

A união das diversas ações de política habitacional em um só programa conferia ao CVA um caráter de transversalidade e teria o condão de permitir que se adaptasse às necessidades regionais e ao contexto econômico. Ademais, foi prevista a utilização dos mais variados recursos de origem pública, privada ou de organismos multilaterais na execução das políticas habitacionais, bem como o uso de imóveis da União para o desenvolvimento de ações do programa.

Outra questão importante foi a inclusão da possibilidade de que projetos de infraestrutura, de equipamentos públicos, de mobilidade e de saneamento também pudessem compor investimentos das operações do CVA, de modo a conferir adequabilidade aos empreendimentos habitacionais. Além disso, previu-se que os projetos, obras e serviços contratados observassem condições de sustentabilidade social, econômica e ambiental da solução implantada, o que inclui, obviamente, construções que incorporam fontes renováveis de energia e que contribuem para a redução do consumo de recursos naturais.

Por fim, destaca-se o dispositivo que previa que o poder público local, após avaliação das condições existentes na região de implantação dos empreendimentos habitacionais do CVA, indicasse, em termo de compromisso, os equipamentos públicos a serem implantados às suas custas, quando fosse o caso. A inclusão objetivava dar protagonismo ao município, o qual tem maior conhecimento sobre as necessidades e capacidades locais e pode, com maior propriedade, apontar as obras e as intervenções necessárias em cada caso.

Em 2022, foi criado, por meio da Lei nº 14.312/2022, também com origem em medida provisória, o Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública, também chamado de “Habite Seguro”. O programa permitia o uso de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) para subsidiar a compra de casa própria para esses profissionais. Foram destinados para financiamento imóveis urbanos novos, usados, do FAR, ou terrenos para construção.

De acordo com a norma, o benefício era destinado aos agentes de segurança com renda bruta mensal de até R\$ 7 mil, contemplando policiais civis, militares, federais, rodoviários e penais, bombeiros, agentes penitenciários, peritos e guardas municipais. Além disso, agentes socioeducativos, agentes de trânsito e policiais legislativos ganharam condições especiais de financiamento, mas sem recebimento de subsídio.

Foram incluídos no programa profissionais da ativa, da reserva, reformados e aposentados, com algumas prioridades de atendimento. A CEF foi escolhida como agente operador e poderia atuar também como agente financeiro. Houve, claro, o estabelecimento de certos requisitos, como tempo de exercício efetivo no cargo público e atendimento a condições estabelecidas pelo agente financeiro para a contratação de financiamento habitacional, de acordo com a origem dos recursos orçamentários, a modalidade do financiamento pretendida e a regulamentação.

3. Programa Minha Casa, Minha Vida (2023)

O programa Minha Casa, Minha Vida tem sido o mais importante programa habitacional do país, pois acumulou, entre 2009 e 2019, quase seis milhões de unidades habitacionais contratadas, as quais mudaram a vida de milhões de famílias,

especialmente as de baixa renda. Desde sua primeira fase, em 2009, sofreu modificações e aperfeiçoamentos e, entre 25 de agosto de 2020 e 14 de fevereiro de 2023, foi substituído pelo programa Casa Verde e Amarela. Sua retomada veio com a Medida Provisória nº 1.162/2023 como meio de dar continuidade ao enfrentamento dos grandes desafios do Brasil na universalização da moradia digna.

O retorno do MCMV foi reconhecido como um passo, por si só, meritório, haja vista ser um programa maduro, que agrega mais de uma década de experiências e soluções desenvolvidas para sua implementação. É um programa que já passou pelo crivo de diversas fiscalizações, auditorias e teve de se renovar diversas vezes para se ajustar às lacunas e deficiências encontradas.

3.1. Medida Provisória nº 1.162/2023

A Medida Provisória nº 1.162/2023 foi a norma responsável por trazer de volta o MCMV, cuja finalidade consistiu em promover o direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas e rurais, associado ao desenvolvimento urbano e econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população.

Em breve síntese, esse documento estabeleceu regras e critérios gerais para a execução do programa habitacional, definindo suas diretrizes, seus objetivos, as fontes de recursos a serem utilizadas, bem como os agentes envolvidos. O programa foi delineado para beneficiar famílias residentes em áreas urbanas com renda bruta familiar mensal de até R\$ 8 mil e famílias residentes em áreas rurais com renda bruta familiar anual de até R\$ 96 mil. O atendimento da população, tanto em áreas urbanas quanto em áreas rurais, foi segmentado por faixas de renda, a partir das quais foram definidos valores de subsídios e juros para operações de financiamento. Além das condições financeiras da população, foram consideradas a realidade local e a diversidade regional, urbana e rural, ambiental e climática, social, cultural e econômica do país.

Para o cumprimento dos objetivos do programa, foram previstas cinco linhas de atendimento: provisão subsidiada de unidades habitacionais novas, provisão financiada de unidades habitacionais novas ou usadas, locação social de imóveis em áreas urbanas, provisão de lotes urbanizados e melhoria habitacional em áreas urbanas e rurais. A execução dessas linhas de atendimento teria o amparo de outras ações e instrumentos acessórios, previstos na MP nº 1.162/2023 como

passíveis de compor o valor do investimento e o custeio da operação. Entre essas ações, destacam-se a regularização fundiária urbana, a requalificação de imóveis, a prestação de assistência técnica e serviços técnicos profissionais, as ações destinadas ao trabalho social, e a execução de obras de implantação de equipamentos públicos, de mobilidade, de saneamento e de infraestrutura.

Importantes disposições atinentes ao registro de imóveis fizeram parte da MP nº 1.162/2023. Entre outras, destaca-se a que reproduziu regra tradicional, constante da Lei nº 11.977/2009, que estabelece o registro preferencial em nome da mulher, também na hipótese de separação, divórcio ou dissolução de união estável, independentemente do regime de bens adotado. De outra parte, se a guarda dos filhos for atribuída exclusivamente ao homem, o registro é feito em seu nome ou a titularidade do imóvel é a ele transferida. Sendo a mulher chefe de família, a contratação independe da vênua conjugal, e dispensam-se os dados do cônjuge ou companheiro no ato do registro.

Depreende-se desse breve relato que a medida possuía conjunto amplo de iniciativas com o intuito de equacionar o déficit habitacional quantitativo e qualitativo, dentro dos princípios de moradia digna e do direito fundamental à cidade. Ao mesmo tempo, a proposição pretendia impulsionar o setor da construção civil, fomentar a criação de novos postos de trabalho e a geração de renda, alavancando a economia do país.

Por último, a MP nº 1.162/2023 trouxe poucas modificações legislativas. Foram alteradas pontualmente, por exemplo, a Lei nº 11.977/2009, ou seja, o MCMV em suas primeiras versões, além das leis que tratam dos fundos financiadores (Lei nº 8.677/1993, e Lei nº 10.188/2001). A MP nº 1.162/2023, por fim, revogou a Lei nº 14.118/2021, que instituiu o CVA, o qual vigorou até a publicação daquela.

3.2. Tramitação

No Congresso Nacional, a MP nº 1.162/2023 passou pelos trâmites pertinentes, uma vez que toda medida provisória é norma com força de lei editada pelo presidente da República em situações de relevância e urgência. Apesar de produzirem efeitos jurídicos imediatos, precisam da posterior apreciação pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal para se converterem definitivamente em lei ordinária. A MP nº 1.162/2023 foi aprovada na forma de projeto de lei de conversão, o qual gerou a Lei nº 14.620/2023.

Essa fase de retomada foi uma grande oportunidade de trazer aperfeiçoamentos à norma, a fim de tentar garantir que deficiências superadas do passado não se repetissem e que lacunas importantes ainda existentes fossem sanadas. Assim, eis os principais problemas verificados ao longo dos anos de execução do programa MCVM, até a edição da MP nº 1.162/2023, com base em relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União e da Controladoria Geral da União:

- falta de articulação e integração com políticas públicas setoriais essenciais à efetividade do programa, culminando na entrega de unidades habitacionais em locais desprovidos de serviços e de infraestrutura básica;
- localização de empreendimentos em locais muito distantes dos centros urbanos, levando à segregação social e a dificuldades na mobilidade urbana, além de causar, também, a dificuldade de acesso a infraestrutura e a serviços básicos;
- priorização da redução do déficit quantitativo de unidades habitacionais, com poucas ações voltadas à redução do déficit qualitativo, que envolve componentes relacionados à inadequação fundiária, adensamento excessivo, precariedade estrutural das habitações, entre outros;
- qualidade baixa dos projetos, que não traziam elementos de paisagismo, arborização, conforto térmico, acústico e de iluminação, nem eram adaptados às especificidades regionais;
- empreendimentos e unidades habitacionais entregues com defeitos construtivos, como vazamentos, infiltrações, trincas e fissuras;
- aumento do custo de vida das famílias beneficiadas, que, após adquirir a casa própria, passam a ter de arcar com contas de água, energia elétrica, condomínio e outras despesas;
- problemas de execução da modalidade “oferta pública”, em virtude de inadequação da normatização, além da deficiência de acompanhamento e supervisão por parte do governo federal; e
- atrasos e paralizações de obras em virtude de atrasos de pagamentos por parte do governo federal, de falhas de fiscalização e de dificuldades de gerenciamento e acompanhamento da execução das obras pelas construtoras.

O governo federal mostrou estar ciente desse contexto, porquanto a MP nº 1.162/2023 trouxe modificações em relação à Lei nº 11.977/2009 com vistas a atacar os problemas mencionados, além de ter aumentado a quantidade de leis existentes que sofreram alterações.

O Congresso Nacional também se mostrou atento à questão, haja vista que, ao longo da tramitação na Comissão Mista que a analisou, a MP recebeu quase trezentas emendas, com o objetivo de aprimorar e fortalecer o MCMV.

Como parte do esforço de relatoria da matéria, foram promovidas audiências públicas, em que foram ouvidos representantes de diversos setores interessados na questão de moradia no Brasil, incluindo o governo federal, instituições financeiras, empreendedores, organizações da sociedade civil, além dos cidadãos brasileiros, que puderam participar, por meio dos recursos de audiência interativa disponibilizados. Essas reuniões, além de fornecer legitimidade ao processo legislativo, foram fonte de importantes subsídios que, somados às emendas de comissão e demais contribuições enviadas, permitiram a construção do projeto de lei de conversão que aperfeiçoou e fortaleceu o MCMV.

3.3. Lei nº 14.620/2023: disposições importantes

O novo MCMV retomou algumas disposições daquela primeira edição de 2009, incorporou determinadas questões já usuais e trouxe certas inovações. Esta subseção relata, assim, pontos considerados importantes em relação ao que se discute neste texto.

Das diretrizes do programa, previstas no art. 3º da Lei nº 14.620/2023, Balbim (2023, p. 5) destaca aquelas que

tratam de adensamento urbano, integração com sistema de transporte, assistência técnica, autogestão, redução de desigualdades regionais, conectividade, pluralidade de agentes promotores e financeiros, trabalho técnico social e priorização dos municípios que promovam a função social da propriedade. Quanto a este último ponto, vale destacar que as disposições sobre a função social da propriedade devem constar nos planos diretores municipais.

Ou seja, pretende-se articulação com a política urbana de modo amplo. Além disso, salienta-se a inclusão do tema da requalificação de imóveis, chamada de *retrofit*.

O programa deu significativa ênfase ao estabelecimento de critérios específicos para dar prioridade a grupos sociais mais vulneráveis, nas linhas de atendimento operadas com recursos do OGU, do FNHIS, do FAR ou do FDS, e assegurou que aqueles em maior necessidade fossem os primeiros a ter acesso à moradia. Esses grupos incluem mulheres chefes de família, pessoas com deficiência, pessoas idosas, mulheres vítimas de violência doméstica, pessoas com câncer ou doença rara crônica e degenerativa, famílias residentes em áreas de risco e integrantes de povos tradicionais e quilombolas.

Outro ponto a se considerar, ainda segundo Balbim (2023, p. 5-6), foi o “reconhecimento de setores até então pouco valorizados na composição programática e na execução das políticas habitacionais, notadamente as entidades sem fins lucrativos”, com autorização para que estas recebam bens imóveis públicos da União. Além disso, ainda há a possibilidade de que os “imóveis públicos possam compor os recursos do programa, viabilizando novas modelagens e formas mais expeditas de destinação”.

Igualmente, de acordo com Balbim (2023, p. 5), em relação a tais setores pouco valorizados, como as assessorias técnicas, as cooperativas habitacionais e outras ligadas a autogestão, destaca-se especialmente o estabelecimento detalhado e criterioso de “papéis e mecanismos viabilizadores dessa economia na política habitacional, reforçando as possibilidades da produção social da moradia”.

Antes de prosseguir, é necessário fazer menção à Lei nº 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano), que define os requisitos urbanísticos mínimos para os projetos de parcelamento, os quais contribuem para o controle da ocupação do solo e da degradação do ambiente. Entre esses critérios, a lei exige que as áreas destinadas a sistemas de circulação, à implantação de equipamento urbano e comunitário bem como a espaços livres de uso público sejam proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal.

A Lei nº 6.766/1979 também aponta os locais onde é vedado o parcelamento, devido a restrições ambientais. São ainda definidos os procedimentos gerais para a aprovação dos projetos de loteamento e de desmembramento do solo, uma vez que cabe à prefeitura municipal definir as diretrizes de uso do solo na área a ser parcelada, disciplinando então a ocupação da área.

A referida lei foi alterada pela Lei nº 14.620/2023, a fim de possibilitar a instituição de regime de afetação sobre os loteamentos. Dessa maneira, a critério do

loteador, o terreno e a infraestrutura, bem como os demais bens e direitos que lhes são vinculados, poderão manter-se apartados do patrimônio do loteador e constituir patrimônio de afetação, destinado à consecução do loteamento correspondente e à entrega dos lotes urbanizados aos respectivos adquirentes. A alteração trouxe para os loteamentos instrumento já utilizado nos empreendimentos de incorporação imobiliária, o qual objetiva proteger o patrimônio destinado à conclusão do empreendimento e, conseqüentemente, dar maior segurança aos compradores e investidores.

Nesse sentido, de forma semelhante ao instituído para as incorporações imobiliárias, o patrimônio de afetação do loteamento não se comunica com os demais bens, direitos e obrigações do patrimônio geral do loteador ou de outros patrimônios de afetação por este constituídos e só responde por dívidas e obrigações vinculadas ao loteamento respectivo e à entrega dos lotes urbanizados aos respectivos adquirentes. Ademais, o loteador responde pelos prejuízos que causar ao patrimônio de afetação.

Em seguida, comentam-se as normas relativas ao MCMV e à regularização urbana e sua interface com a conservação ambiental. Os beneficiários do programa devem obedecer a critérios de enquadramento e priorização, para então participar efetivamente dos procedimentos de seleção. A renda é um dos principais critérios de enquadramento, mas se destacam, igualmente, os casos de famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas.

Na mais recente normatização, o MCMV incorporou diversas preocupações e critérios de cunho ambiental, além de ter ampliado seu escopo de atuação. Quanto a esse último aspecto, as primeiras versões do programa atuavam, basicamente, por meio da produção de novas unidades habitacionais. Por sua vez, o programa em vigor pretende atender famílias, também, por meio de reformas de unidades habitacionais usadas, locação social, provisão de lotes urbanizados e dotados de infraestrutura e regularização fundiária.

No que respeita à incorporação de questões relacionadas à conservação ambiental, o novo MCMV traz como requisito técnico aplicável ao desenvolvimento dos projetos, das obras e dos serviços a sustentabilidade social, econômica, ambiental e climática da solução implantada, dando preferência a soluções para acesso a fontes de energias renováveis, como as solares e eólicas, equipamentos de maior eficiência energética, reuso de água, aproveitamento de águas pluviais, utilização

de materiais de construção de baixo carbono, incluídos aqueles oriundos de reciclagem. Nesse ponto, chama-se a atenção para a determinação de que a pertinente regulamentação deve prever alternativas que possibilitem a diferenciação dos projetos de acordo com as particularidades climáticas, culturais e sociais locais, em consonância com o objetivo regional do programa. O MCMV também pretende capacitar lideranças locais para a operação e a manutenção dos sistemas fotovoltaicos, locais ou remotos, ou de outras fontes renováveis.

Entre os subsídios que a União poderá instituir para compor o valor de investimento e o custeio de operação complementar do programa, está o Subsídio Verde, definido na Lei nº 14.620/2023 como aporte complementar para projetos com uso de tecnologias sustentáveis e ambientais. Além disso, foi permitida à União a instituição do Subsídio Localização, ou seja, aporte complementar para empreendimentos com proximidade de equipamentos públicos e privados urbanos e de polos de oferta de emprego e integrados plenamente à malha de transporte público, e do Subsídio Qualificação, que permite aporte complementar para empreendimentos que incluam a construção de áreas comerciais e equipamentos públicos. Trata-se de mais uma maneira de estimular o uso comercial e misto nos empreendimentos habitacionais, próximo a postos de trabalho, com urbanidade e materiais sustentáveis, uma vez que foram feitas modificações em leis vinculadas, notadamente de fundos, que permitem que essa intenção seja executada. Ainda, a lei estimula estudos de exploração comercial dos ativos ambientais gerados pelo programa, ligando pautas ambientais com a viabilização de modelagens econômicas baseadas em uso misto. Entretanto, “a efetividade do uso de subsídios não deve prescindir de rigorosa e criteriosa regulamentação, como já ficou claro com o uso pouco eficiente dos subsídios de localização no antigo MCMV”, como pontuou Balbim (2023, p. 9).

A Lei nº 11.977/2009, instituidora da primeira versão do MCMV, foi responsável por tratar, também, da regularização fundiária de assentamentos urbanos. Seus dispositivos relacionados à matéria foram, no entanto, revogados com o advento da Lei nº 13.465/2017, que instituiu as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb). A Reurb abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Esta última lei originou-se da Medida Provisória nº 759/2016. O Poder Executivo, por ocasião do envio ao Congresso Nacional, elaborou Cartilha de Esclarecimentos, na qual explicou que o grande objetivo da medida era simplificar e desburocratizar procedimentos que se mostravam ineficientes e insuficientes para atender às demandas de regularização fundiária urbana. Adicionalmente, afirmou que a MP objetivava trazer também inovações, por meio do estabelecimento de novos institutos jurídicos e novos mecanismos, a fim de dar resposta rápida e segura às necessidades existentes no meio urbano informal. Assim, em relação às normas anteriormente dispostas na Lei nº 11.977/2009 sobre regularização fundiária urbana, a Lei nº 13.465/2017 trouxe algumas modificações conceituais, alteração de alguns mecanismos e instrumentos e no processo de regularização fundiária.

Os conceitos relacionados a núcleo urbano informal, por exemplo, foram ampliados e flexibilizados, incorporando situações que antes não eram abrangidas pelas regras de regularização fundiária. O conceito de “ocupação consolidada” também foi ampliado e passou a ser definido de forma mais subjetiva, com menos parâmetros técnicos. Consoante as regras vigentes, pode ser considerado núcleo urbano informal consolidado aquele de difícil reversão, de acordo com as circunstâncias e critérios avaliados pelo município.

Ainda no que se refere à modificação de conceitos, a Lei nº 13.465/2017 definiu duas modalidades de regularização fundiária: a Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) e a Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E). Aquela é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, enquanto esta é aplicada nos demais casos. A Reurb-S se diferencia da Reurb-E, essencialmente, pela sua gratuidade. Nesta, os interessados deverão arcar com as custas e os emolumentos da regularização.

A nova norma ampliou o rol de legitimados para requerer a regularização e criou a legitimação fundiária. Esse instrumento constitui forma originária de aquisição de direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Ademais, foram ampliadas as possibilidades de regularização fundiária urbana em Área de Preservação Permanente (APP). Anteriormente à Lei nº 13.465/2017, era exigido, para a regularização fundiária de interesse social, que a ocupação tivesse sido implantada até 31 de dezembro de 2007. Já para a regularização fundiária de interesse específico, nenhum marco temporal era fixado como critério. Com a nova lei, houve possibilidade de regularização fundiária de interesse social e de interesse específico para núcleos urbanos informais inseridos em APP implantados até 22 de dezembro de 2016, data de publicação da MP nº 759/2016.

Assim, a Lei nº 12.651/2012 (Lei Florestal) também foi modificada pela Lei nº 13.465/2017. A Reurb-S e a Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam APP dependem de aprovação de projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica. O projeto deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior. O § 2º do art. 64 e o § 1º do art. 65 da Lei Florestal trazem, respectivamente, os elementos mínimos que deverão compor o estudo técnico do projeto da Reurb-S e da Reurb-E. A Lei nº 12.651/2012 apenas admite a Reurb-E para aqueles núcleos urbanos informais localizados em áreas de preservação permanente que não sejam identificadas como áreas de risco. Essa restrição não foi fixada para a Reurb-S. Foi exigido, no entanto, que o respectivo estudo técnico contenha proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações.

A Lei nº 13.465/2017 manteve vigentes as normas que impõem articulação entre a regularização fundiária e as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana. No caso de população de baixa renda, deve-se priorizar sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental.

O projeto de regularização fundiária deve ter elementos mínimos, entre os quais: estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica urbanística e ambiental; proposta de soluções para questões ambientais; estudo técnico para situação de risco e estudo técnico ambiental para os fins previstos em lei. A aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à aprovação ambiental, se o município tiver órgão ambiental capacitado. A concessão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da Reurb e deverá ser acompanhado do projeto aprovado.

Normas regulamentares aplicáveis à Reurb foram instituídas pelo Decreto nº 9.310/2018, que detalha procedimentos de demarcação urbanística, de legitimação fundiária e de legitimação da posse e da Reurb. Também dispõe sobre direito real de laje, condomínios de lotes, conjuntos habitacionais, condomínio urbano simples, arrecadação de imóveis abandonados, loteamento e desmembramento.

Finalmente, a Lei nº 13.465/2017 trouxe novas flexibilizações às regras de regularização fundiária, tornando possíveis a legitimação e a permanência de situações que deveriam ter sido evitadas pelo poder público ou, após sua instalação, saneadas, por meio da reversão da área ao *status quo ante*. O que se verifica, no entanto, é a persistência da lógica segundo a qual a inércia do poder público permite a ocorrência e a permanência de ocupações irregulares, prejudiciais ao planejamento urbano e ao meio ambiente, que terminam por se tornar de difícil reversão, levando o poder público a adotar soluções mais simples e populares, tal como a regularização.

Por evidente, não se pode deixar de reconhecer que a regularização envolve diversas questões complexas, como o déficit habitacional e a baixa renda, que atingem parcela significativa da população e a impede de adquirir, de forma regular, sua moradia. No entanto, a simples flexibilização de regras e a regularização de situações irregulares devem ser vistas com a máxima cautela. Essas medidas tendem a sinalizar à sociedade que é vantajoso ocupar de forma irregular o espaço urbano, haja vista a grande chance de regularização no futuro, e podem, portanto, incentivar o crescimento desordenado das cidades, a poluição, a deterioração do meio ambiente e a ocupação de áreas de risco.

O caminho mais seguro é o efetivo enfrentamento dos desafios, com medidas urgentes de fortalecimento dos órgãos municipais com competências ambientais e urbanísticas. Além disso, é preciso integrar as políticas urbanística e habitacional à gestão ambiental. O planejamento e a gestão do solo urbano devem levar em consideração a gestão da bacia hidrográfica, o controle do desmatamento e as políticas de saneamento básico.

Por fim, a população precisa ser capacitada para bem utilizar os mecanismos de participação social no processo de planejamento previsto nas leis. Cidades são ambientes altamente complexos e estão sujeitas a múltiplos interesses conflitantes. O debate democrático, preconizado no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) para o planejamento urbano, continua sendo o melhor caminho para a negociação em torno desses conflitos.

4. Balanço e consequências

4.1. Aspectos gerais

A finalidade precípua do MCMV é promover o direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas e rurais, associado ao desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural, à sustentabilidade, à redução de vulnerabilidades e à prevenção de riscos de desastres, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade, de segurança socioambiental e de qualidade de vida da população.

Desde o CVA, busca-se maior envolvimento e comprometimento dos municípios com a provisão de infraestrutura associada aos projetos habitacionais. Esse pensamento reflete a compreensão mais profunda de que a construção de habitações isoladas não é suficiente para garantir uma boa qualidade de vida; é necessário que os moradores tenham acesso a infraestrutura adequada, incluindo a de transporte e a serviços essenciais. O novo MCMV trouxe dispositivos que objetivam um maior comprometimento dos municípios, pois eles são incentivados a colaborar com o governo e o setor privado, para garantir que a infraestrutura necessária seja desenvolvida em paralelo com as novas moradias. O governo federal oferece financiamento e subsídios específicos para a construção de infraestrutura em áreas atendidas pelo programa. O investimento e o custeio da operação para a execução de obras de infraestrutura vinculadas aos empreendimentos habitacionais poderão ser subsidiados ou financiados pelos recursos do programa.

O MCMV objetiva fortalecer o acesso a infraestrutura e a equipamentos públicos urbanos, inclusive os educacionais e os culturais, nas proximidades das novas unidades habitacionais. Almeja, ainda, estimular e facilitar a implantação de infraestrutura de conectividade e dos serviços de telecomunicações e internet para reduzir as lacunas digitais, culturais e informacionais.

Foi delimitada uma preocupação com a integração do planejamento com as políticas de desenvolvimento urbano, de habitação, de infraestrutura, de saneamento, de mobilidade, de acessibilidade e de gestão do território e instalação de infraestrutura em empreendimentos de interesse social. Além disso, o terreno deve estar na malha urbana, com acesso a infraestrutura, próximo a escolas, postos de saúde e transporte público, entre outros equipamentos.

Outro ponto que merece destaque é a previsão de que os objetivos do programa sejam alcançados por meio de linhas de atendimento que considerem necessidades habitacionais, como: provisão subsidiada de unidades habitacionais novas, requalificadas ou retrofitadas, em áreas urbanas ou rurais e de unidades habitacionais derivadas da requalificação ou *retrofit* de prédios degradados, não utilizados e subutilizados, priorizando-se os localizados em áreas centrais e históricas e os de pequeno porte; fomento à criação de mercados de locação social de imóveis em áreas urbanas; e provisão de lotes urbanizados, dotados da adequada infraestrutura.

São elementos passíveis de compor o valor de investimento e o custeio da operação do programa: elaboração de estudos, planos e projetos técnicos sociais de infraestrutura, de equipamentos públicos, de mobilidade, de saneamento, urbanísticos e habitacionais; execução de obras de implantação de equipamentos públicos, inclusive educacionais e culturais, de mobilidade, de saneamento e de infraestrutura, prestação de assistência técnica ou de serviços técnicos profissionais, elaboração e execução de plano de arborização e paisagismo; aquisição e instalação de infraestrutura de tecnologia da informação e comunicação; implementação de infraestrutura e demais ações para prevenção, mitigação, preparação e resposta contra desastres naturais; obras para provisão de lotes urbanizados, incluídos os serviços de pavimentação, terraplenagem e drenagem; e aquisição e instalação de infraestrutura de tecnologia da informação e comunicação.

Por fim, foi definida, em áreas urbanas, como critério de prioridade para atendimento, a doação pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa.

Em suma, o MCMV traz novas formas de atendimento destinadas a ampliar a oferta de moradias, mediante: produção de novas unidades ou da requalificação de imóveis para utilização como moradia; financiamento da aquisição de unidades usadas; tratamento do estoque existente por intermédio de linhas de atendimento voltadas a promover a melhoria habitacional e o fomento à criação de mercados de locação social, a provisão de lotes urbanizados e a melhoria habitacional, notadamente por meio de entidades sem fins lucrativos, incluída a assistência técnica entre seus itens financiáveis.

Destacam-se ainda três dispositivos inovadores da lei que recriou o programa. O primeiro diminui de 5% para 1% a cobrança simplificada de impostos relativa à

receita mensal dos incorporadores para as obras da Faixa 1. O segundo determina que os contratos de execução de unidades habitacionais devem prever cláusula de reajuste pela variação do Índice Nacional da Construção Civil (INCC), tendo como termo inicial a apresentação da proposta e como termo final a efetiva assinatura dos contratos. No terceiro dispositivo, definiu-se o INCC como correção automática das medições pagas com atraso superior a sessenta dias. Os dois últimos respondem à demanda antiga, associada a perdas significativas dos executores e a paralização de obras, observadas na primeira edição do MCMV.

Ainda, menciona-se a previsão de novas incumbências ao Poder Executivo, como periodicidade para a atualização de subvenções, metas e benefícios, remuneração devida aos agentes operadores e financeiros, limites de renda e instrumentos e medidas de mitigação da inadimplência. Balbim (2023, p. 9) entende que esses dispositivos de algum modo revelam a intenção de que o novo programa “venha a se tornar uma política continuada de Estado, com previsibilidade de instrumentos, formas de atualização de valores etc.”.

Não se pode deixar de pontuar a

definição de critérios, diretrizes e prioridades para atendimento a municípios que revelem esforços para o cumprimento da função social da propriedade urbana”, uma vez que esse “instituto reconhecido na legislação brasileira” é “item que deveria nortear os planos diretores municipais”. Entretanto, historicamente se revela mais como uma bandeira de lutas do que uma realidade da produção do espaço. Além disso, aponta-se que essa previsão jamais foi instituída nos programas de desenvolvimento urbano do governo federal, contrariando, assim, a própria legislação (Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001) e os programas dos governos que instituíram o MCMV em 2009 e agora em 2023. (Balbim, 2023, p. 12)

Não obstante, Balbim (2023) pontuou que não houve previsão do principal instrumento do Estatuto das Cidades que “asseguraria o acesso à terra aos mais pobres e contribuiria para a consecução da função social da propriedade” (Balbim, 2023, p. 12), a Zona Especial de Interesse Social (Zeis).

Em última instância, entende-se que o novo MCMV não se constitui apenas como um programa de habitação, uma vez que supera os marcos anteriores do primeiro MCMV e do CVA, que, “dadas as dimensões, excediam o âmbito de programas e conformavam efetivas políticas setoriais de habitação. Neste caso, superadas as dificuldades de execução em função de sua complexidade”, espera-se que a Lei

nº 14.620/2023 “possa tornar-se o orientador de parte substantiva das políticas de desenvolvimento urbano no país” (Balbim, 2023, p. 13).

4.2. Faixas de renda

Uma das principais críticas ao antigo MCMV é a priorização que se dava a terrenos baratos. Isso resultou em muitas moradias construídas em áreas afastadas dos centros urbanos, sem infraestrutura suficiente e adequada, o que dificulta o acesso a serviços essenciais como saúde, educação e transporte; além de, como pondera Belchior (2023), prejuízo no acesso a bons empregos. Muitos dos chamados “conjuntos habitacionais” não previam áreas para comércio, o que também ocasiona várias dificuldades para os moradores. Assim, a versão de 2023 busca avançar em termos da melhor localização dos empreendimentos habitacionais, garantindo a proximidade ao comércio, a equipamentos públicos e acesso ao transporte público.

O atual programa trouxe uma revisão das faixas de renda, o que reflete certa adaptação às mudanças econômicas, sociais e inflacionárias do Brasil. As novas faixas de renda são mais inclusivas e pretendem atender a um montante maior de beneficiários, também por meio do aumento do teto dos imóveis passíveis de serem financiados. Essa revisão é crucial para garantir que o MCMV continue a ser relevante e eficaz na prestação de assistência habitacional às famílias de baixa e média renda.

Desde 2009, a inflação e o aumento do custo de vida no Brasil exigiram uma revisão dos limites de renda para que o programa continuasse a ser acessível às famílias de baixa e média renda. A revisão visa aumentar a quantidade de beneficiários, especialmente em contextos urbanos em que o custo de vida é mais alto. Além disso, com o tempo, as necessidades e demandas habitacionais mudaram, exigindo um ajuste das políticas para atender melhor às novas realidades.

A revisão das faixas de renda do programa refletiu um esforço para manter a eficácia e a relevância do programa diante das mudanças econômicas e sociais do Brasil. Com isso, pretende-se alcançar alguns impactos positivos, como mais famílias elegíveis para receber subsídios, financiamentos e apoio habitacional, melhor adequação às realidades econômicas em constante mudança e promoção de maior inclusão social, ajudando a reduzir desigualdades habitacionais.

Nesse quadro, o MCMV foi direcionado para famílias residentes em áreas urbanas com renda bruta familiar mensal de até R\$ 8 mil e renda bruta familiar anual

de até R\$ 96 mil para as que vivem em áreas rurais. O programa é dividido em três faixas de renda (áreas urbanas e áreas rurais) que determinam o nível de subsídio e as condições de financiamento. As novas regras também incluem atualização do teto dos valores dos imóveis a serem financiados. De forma geral, definiu-se para a área urbana, Faixa 1 (imóvel com subsídio), teto de R\$ 170 mil, Faixas 1 e 2 (imóvel financiado), R\$ 264 mil, e Faixa 3 (financiado), R\$ 350 mil.

As novas disposições também trazem alteração no tamanho dos imóveis contemplados. Assim, as unidades passam a ter o tamanho mínimo de 40m² para casas e de 41,5m² para apartamentos. As unidades também incluem terraço, além de infraestrutura para a instalação de ar-condicionado em algumas regiões do país, e os conjuntos devem ser equipados com sala de biblioteca e equipamentos para a prática de esportes.

4.3. Déficit habitacional

O MCMV continua a ser peça central da política habitacional no Brasil, evoluindo e se adaptando para melhor atender às necessidades da população e enfrentar os desafios existentes. Entretanto, mesmo com os esforços contínuos do governo, o país ainda enfrenta um déficit habitacional significativo. Esse problema é caracterizado pela falta de moradias adequadas e acessíveis para uma parcela considerável da população.

O déficit habitacional tem um sentido amplo e pode ser entendido para além de uma simples falta de acesso a moradia, por causa de custos elevados de aluguel ou compra de imóveis, principalmente nas áreas urbanas. Há, por exemplo, as inadequações das moradias, as quais não atendem aos padrões mínimos de segurança, salubridade e conforto. Isso inclui problemas como falta de saneamento básico, precariedade estrutural e superlotação. Ainda mais grave é a parcela da população brasileira que vive em assentamentos informais, onde as condições de vida são extremamente precárias e os serviços públicos, limitados ou inexistentes.

Fernandes (2023, *online*, grifos do autor), ao citar pesquisa da Fundação João Pinheiro, demonstra que

o déficit habitacional no Brasil cresceu em 2019, depois de uma baixa em 2018. Esse déficit inclui o número de famílias sem moradia ou que vivem em condições de moradia precárias em uma região; além disso, também entram nesse cálculo os *domicílios em coabitação e com elevado custo de aluguel*. O Brasil tinha um déficit habitacional de 5,876 milhões de moradias em 2019, [...] [que] repre-

sentam 8% dos domicílios do país e o alto valor do aluguel responde por mais da metade do déficit habitacional, um total de 3.035.739 de moradias. Nessa conta, *entram as moradias cujo custo de aluguel responde por mais de 30% da renda familiar*. Essa categoria do déficit responde por 52% do total do indicador e muitas dessas habitações são alugadas de forma informal.

De forma geral, pode-se dizer que foram recorrentes ao longo de todo histórico de combate ao déficit habitacional, e permanecem nos dias atuais, os seguintes desafios:

- transferir à iniciativa privada as decisões atinentes à localização e construção das habitações sem originar distorções que beneficiam interesses essencialmente privados, com promoção de segregação socioespacial, construção de unidades com qualidade inferior ao mínimo aceitável e diminuição da qualidade de vida da população beneficiada;
- descentralizar as ações das políticas, ainda muito concentradas no poder público federal, de forma a promover o desenvolvimento das capacidades locais;
- elevar a participação popular em qualquer decisão relativa a projetos e desenvolvimento de programas habitacionais;
- desconstruir a característica tradicional das políticas habitacionais do Brasil, ou seja, de atendimento privilegiado a camadas de renda média-alta, em detrimento das camadas com renda de até três salários-mínimos, que são as mais atingidas pelo déficit habitacional; e
- desconstruir a visão restrita da provisão de habitação pelas políticas públicas, que enfatizam a unidade de moradia, a casa, mas não promovem a integração dessa unidade com outras políticas, tais como mobilidade urbana, acesso a empregos, meio ambiente e saneamento básico.

4.4. Outras consequências

Sob a perspectiva da análise normativa do direito, a fim de se compreender a justiça a partir de conceitos de eficiência econômica, maximização da riqueza e maximização de bem-estar, verificou-se que, com o MCMV, houve mudança no comportamento de famílias de menor renda, pelo aumento na demanda de crédito. Dessa forma, o programa impactou o mercado imobiliário de forma relevante.

Entretanto, sob a ótica da análise econômica do direito – a qual estuda os incentivos que influenciam a tomada de decisão dos indivíduos, além de servir como instrumento para avaliação de proposições legislativas e políticas públicas –, Santos *et al.* (2017), ponderaram que as consequências do programa não foram mensuradas pelo governo, confirmando que as políticas públicas ainda eram (e são) baseadas na tradição e na intuição dos formuladores de políticas públicas. Outro efeito constatado do programa foi o aumento no valor dos imóveis, o que forçou a ida das famílias de renda mais baixa para os bairros periféricos. Por fim, Santos *et al.* (2017, p. 268) concluíram que:

A aquisição de imóveis de maior valor e mais afastados dos centros urbanos podem ser considerados vieses de julgamento, com resultados que violam a lógica econômica, no caso estudado, o endividamento familiar para aquisição de imóvel supervalorizado, distante das sedes urbanas. Isto posto, sob a ótica da [análise econômica do direito] AED a política pública é deficitária, pois os benefícios alcançados foram menores que os custos sociais observados e o objetivo de reduzir o déficit habitacional não foi alcançado.

5. Conclusão

A discussão em torno das questões que perpassam a política habitacional brasileira ganha corpo quando se faz por meio de análises do MCMV a partir de seu surgimento até o presente.

Retomando-se as questões sobre o censo do IBGE de 2022, a novidade mais surpreendente foi

a revelação sobre a explosão do número de domicílios vazios no país. O número total de domicílios saltou 34% nos últimos doze anos, e chegou a 90,7 milhões. Desses, 72,4 milhões estavam habitados no período da pesquisa. Segundo o IBGE, o aumento na quantidade de lares está diretamente ligado ao crescimento significativo de habitações vagas e às de uso ocasional, como casas de veraneio ou de fim de semana. Domicílios vazios atingiram 11,4 milhões, um salto de 87%, e os de uso ocasional chegaram a 6,7 milhões, crescimento de 70% em doze anos. (Fernandes, 2023, *online*)

A cidade de São Paulo tem a maior quantidade de domicílios particulares, 4,9 milhões, crescimento de 27% em relação aos dados do censo de 2010. No entanto, essa capital tem quase 590 mil imóveis vazios, dezoito vezes a população de rua.

Esses números ficam ainda mais chocantes se consideradas as construções e terras de propriedade do poder público que são mantidas vazias ou subutilizadas, assim como os lotes privados com serviços e infraestrutura que são conservados vazios nas cidades. (Fernandes, 2023, *online*)

Em suma, o IBGE (2022) demonstrou que o Brasil possui população com menor ritmo de crescimento, em processo rápido de envelhecimento, vivendo em famílias cada vez menores, e bastante concentrada nas áreas urbanas de uma parte mínima do território nacional. Nesse sentido, apesar do aumento expressivo da quantidade de domicílios, parcela crescente da população vive em condições habitacionais precárias, enquanto há cada vez mais construções mantidas vazias.

É nessa perspectiva que precisam ser pensadas e inseridas as ações da política habitacional, uma vez que o censo de 2022 confirmou que o problema das cidades brasileiras, além da falta de planejamento, envolve o tipo de planejamento territorial que tem sido orquestrado, principalmente nas áreas urbanas. Com efeito, a grande incógnita continua sendo a garantia da inclusão socioterritorial das famílias mais desfavorecidas nas áreas centrais, providas de serviços e infraestrutura, dado que a maior parte das novas construções formais são reservadas para aqueles de categoria socioeconômica mais privilegiada.

No atual cenário brasileiro, cada vez mais é preciso reconhecer a centralidade da questão urbana e habitacional para o futuro do país e a relevância da sua articulação com outras políticas públicas, como a fundiária, ambiental, de transporte e mobilidade e orçamentária, entre outras. As políticas de planejamento urbano e gestão das cidades têm um impacto profundo na desigualdade de renda, nas oportunidades de emprego e na qualidade de vida. É dever de todos cumprir as normas do Estatuto da Cidade, bem como garantir o princípio constitucional das funções sociais da propriedade e das cidades.

Diante de todas as constatações, os erros e acertos que o passado mostra e as dúvidas que o futuro traz, resta acompanhar a condução do presente no entendimento de que o recente MCMV supere os marcos de sua primeira versão e do Programa CVA. Assim, pode-se ir além destes, que já não se constituíam em meros programas, mas em políticas setoriais de habitação, conformando-se, segundo Balbim (2023, p. 13) em “orientador de parte substantiva das políticas de desenvolvimento urbano no país”.

Referências

AMORE, Caio Santo *et al.* (orgs.). **Minha Casa... e a cidade?:** Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em: https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf. Acesso em: 24 jul. 2024.

BALBIM, Renato. **O Minha Casa Minha Vida voltou, ou trata-se do marco de uma política nacional de urbanização?:** Análise do relatório da comissão mista que trata da MP nº 1.162/2023. Brasília: Ipea, ago. 2023. (Dirur: Nota Técnica nº 39).

BELCHIOR, Carlos; GONZAGA, Gustavo; ULYSSEA, Gabriel. **Unpacking neighborhood effects:** experimental evidence from a large-scale housing program in Brazil. Bonn: IZA, 2023. (IZA Discussion Paper nº 16.113.) Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4440250>. Acesso em: 31 ago. 2024.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: problema e o falso problema. In: MARICATO, Erminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** 2. ed. São Paulo: AlfaOmega, 1982.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/k5s64mnJsDckHSfTkFvF7Xx/?lang=pt>. Acesso em: 31 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1964. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4380-21-agosto-1964-377666-norma-pl.html>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1979. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6766-19-dezembro-1979-366130-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 24: jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-norma-pl.html>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: Presidência da República, 2005. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=656147&filename=LegislacaoCitada%20PL%205207/2009. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-11977-7-julho-2009-589206-publicacaooriginal-114190-pl.html>. Acesso em: 24: jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13465-11-julho-2017-785192-norma-pl.html>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021.** Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nºs 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2021/lei-14118-12-janeiro-2021-790986-norma-actualizada-pl.doc>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.312, de 14 de março de 2022.** Institui o Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública (Programa Habite Seguro); e altera as Leis nºs 8.677, de 13 de julho de 1993, 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 11.124, de 16 de junho de 2005, e 11.977, de 7 de julho de 2009. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2022/lei-14312-14-marco-2022-792370-norma-pl.html>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (Lei do FGTS), a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, e revoga dispositivos da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2023/lei-14620-13-julho-2023-794436-veto-168462-pl.html>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil.** Brasília: Ministério das Cidades, 2011. 140 p.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Sobre o Minha Casa, Minha Vida.** Brasília: Ministério das Cidades, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/sobre-o-minha-casa-minha-vida-1>. Acesso em: 31 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Relatório de Avaliação Programa Minha Casa, Minha Vida: Ciclo 2020.** Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio_avaliacao-cmas-2020-pmcmv.pdf. Acesso em: 31 ago. 2024.

BRITO, Fausto. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 221-236, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n57/a17v2057.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2024.

CLEMENTE, Alexandre Shimizu. **Políticas públicas habitacionais e os desafios da concretização do direito à moradia urbana na nova ordem constitucional brasileira**. 2011. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, 2011.

FERNANDES, Cássia do Carmo Pires; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos da. Ações e contexto da política nacional de habitação: da Fundação Casa Popular ao programa Minha Casa, Minha Vida. In: ENCONTRO MINEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ECONOMIA SOLIDÁRIA E GESTÃO PÚBLICA, 2., 2009. **Anais [...]**. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa. Disponível em: <https://silo.tips/download/aoes-e-contexto-da-politica-nacional-de-habitacao-da-fundacao-casa-popular-ao-prog>. Acesso em: 30 jul. 2024.

FERNANDES, Edésio. O modelo perverso da urbanização brasileira. **Consultor Jurídico**, 16 jul. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jul-16/edesio-fernandes-modelo-perverso-urbanizacao-brasileira/>. Acesso em: 30 jul. 2024.

FOLZ, Rosana Rita. **Mobiliário na habitação popular**: discussões de alternativas para melhoria da habitabilidade. São Carlos: Rima, 2003.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 24 jul. 2024.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**, v. 29, Rio de Janeiro, p. 1-129, 2008.

MORAIS, Vinícius Miranda de; SANTOS, Marinês Ribeiro. Habitação popular: normatizações, apropriações e transformações. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE: Ciência e Tecnologia Construindo a Igualdade na Diversidade, 4., 2011, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2011.

PEQUENO, Renato; ROSA, Sara Vieira. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: AMORE, Caio Santo *et al.* (orgs.). **Minha Casa... e a cidade?:** Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em: https://observatoriodasmegropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf. Acesso em: 24 jul. 2024.

RIBEIRO, Luiz César Queiroz de; AZEVEDO, Sérgio de. **A crise de moradia nas grandes cidades:** da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

SANTOS, Gilcélia de Paula *et al.* O programa Minha Casa Minha Vida sob a ótica da análise econômica do direito. **Direito e Desenvolvimento**, v. 8, n. 1, p. 255-272, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/423/348>. Acesso em: 30 jul. 2024.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Auditoria no programa Minha Casa Minha Vida em municípios com população até 50 mil habitantes.** Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-no-programa-minha-casa-minha-vida-em-municipios-com-populacao-ate-50-mil-habitantes.htm>. Acesso em: 31 ago. 2024.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Programa Minha Casa Minha Vida:** auditoria operacional. Acórdão 2456/2016. TC 016.801/2015-6. Brasília: TCU, 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/programa-minha-casa-minha-vida-8A81881E747486F3017474A3C101743A.htm>. Acesso em: 31 ago. 2024.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Programa Minha Casa Minha Vida:** auditoria operacional. Acórdão 979/2017. TC 038.295/2012-1. Brasília, TCU, 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A979%2520ANOACORDAO%253A2017%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 31 ago. 2024.



O FUNDEB COMO POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL REDISTRIBUTIVA

Paulo Sena¹

- 1 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados na Área XV - Educação, Cultura e Desporto. Bacharel e mestre em direito pela Universidade de São Paulo (USP), doutor em educação pela Universidade de Brasília (UnB).

“A sociedade justa não pode aceitar que a educação na economia moderna esteja basicamente a serviço da economia; ela tem um papel político e social maior, uma justificação ainda mais profunda em si mesma.”

John Kenneth Galbraith, em *A sociedade justa*

1. Introdução

Este texto pretende destacar os aspectos redistributivos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Ao relacionarmos políticas públicas redistributivas e educação, são necessários alguns esclarecimentos preliminares.

Em primeiro lugar, uma política redistributiva – cujo objetivo é reduzir as desigualdades, aumentar a isonomia – não se refere, necessariamente, apenas à redistribuição de renda ou patrimônio, nem mesmo somente à dimensão econômica – é preciso definir o que se almeja redistribuir. Amartya Sen (1999), por exemplo, preocupa-se com “direitos, liberdades e oportunidades reais”. O acesso a sua fruição seria algo redistribuível. O autor observa que:

A desigualdade de riqueza pode dizer-nos algo sobre a geração e a persistência de desigualdades de outros tipos, mesmo se a nossa preocupação última disser respeito a desigualdades de padrões e de qualidade de vida. [...]

Mas reconhecer isso não reduz a importância de levar em conta indicadores de qualidade de vida para a avaliação de desigualdades entre classes em termos de bem-estar e liberdade. (Sen, 1993, p. 10)

Ao comentar que a educação pode ser um fator de melhoria da produtividade, na perspectiva da teoria do capital humano, com eventual aumento de renda da pessoa escolarizada, sem (1998, p. 70) assinala que esta se beneficia da educação “pela possibilidade de ler, argumentar, comunicar, eleger com mais informação, ser levada em conta mais seriamente pelos outros, e assim sucessivamente”. Essa abordagem, a partir da “capacidade humana”, busca que a pessoa possa dirigir melhor sua vida, com mais liberdade e dignidade.

A educação tem esse potencial redistributivo de “direitos, liberdades e oportunidades reais, capacidades humanas” (Sen, 1999).

Como já indicava o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado por lei (2001-2010), embora a educação tenha outras dimensões relevantes, inclusive a econômica, o fundamento da obrigação do poder público de financiá-la é o fato de se constituir um direito. Como principal instrumento de financiamento da educação básica, o Fundeb, por meio da redistribuição de recursos, tem o objetivo de alcançar maior equidade, nas dimensões indicadas por Amartya Sen.

Mas, quando se cruzam esses eixos – educação e redistribuição – há a tentação de discorrer acerca da educação como instrumento de ascensão social, medida como acréscimo de mais renda para o indivíduo e sua família, ou de investigar a contribuição da educação para o crescimento econômico, o que indiretamente permitiria que o Estado arrecadasse mais recursos, e assim, promovesse políticas de redistribuição.

Em relação a essa última questão, por exemplo, estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) analisa a “causalidade econômica” gerada pelas políticas sociais e conclui:

Realizando as simulações detalhadas por tipos de gastos dentro da área social, observa-se que no que tange ao multiplicador do PIB, o gasto social em educação tem o maior multiplicador dentre os agregados que se investigou [...]. Tudo mais constante, ao gastar R\$ 1,00 em educação pública, o PIB aumentará em R\$ 1,85, pelo simples processo de multiplicação da renda que esta atividade propicia. (Ipea, 2011, p. 10)

Na mesma direção, estudo mais recente, de Sanches *et al.* (2024) conclui:

Os resultados indicam que o impacto imediato sobre o PIB é positivo para um aumento dos gastos, sobretudo investimento público e benefícios sociais, e negativo para o aumento da receita via elevação de impostos. A um prazo mais longo, contudo, o efeito negativo do aumento da receita se torna não significativo, enquanto os efeitos positivos do investimento público e dos benefícios sociais persistem: para cada real gasto com investimento e benefício social, o PIB tende a aumentar R\$ 2,6 e R\$ 2,15, respectivamente, após 25 meses. (Sanches *et al.*, 2024, [n.p.])

Já no que concerne à educação como ferramenta para escapar da pobreza, o recentemente lançado livro *Os ricos e os pobres*, de Marcelo Medeiros e Thiago Lacaz, reaqueceu o debate. A educação, argumentam, teria baixa capacidade de reduzir a pobreza e a desigualdade. Em resenha a esse trabalho, Samuel Pessoa (2024)

registra que o ceticismo dos autores acerca do impacto da educação na pobreza é baseado na documentação acerca dos ganhos expressivos de salários que ocorrem apenas em profissões prestigiosas do ensino superior. Em seguida, destaca que na literatura internacional há pesquisas que sugerem que a educação tem impacto significativo. Cita especificamente Amory Gethin (*apud* Pessoa, 2024, [n.p.]), para quem “a melhora educacional responde por 50% do crescimento econômico da economia mundial e por 40% da redução da pobreza extrema no mundo entre 1980 e 2022”.

Embora sejam interessantes os estudos que têm como objeto a relação de educação e distribuição de renda, esse ainda é um recorte mais limitado. Dowbor (2021) recorda que a desigualdade não se expressa apenas na desigualdade de renda (ganhos anuais) mas também na desigualdade de patrimônio familiar (estoque acumulado) e na articulação entre ambas.

A educação, como lembrou Pessoa, é um investimento de longo prazo. Nessa perspectiva, Layard (1979) argumenta que a educação parece mais poderosa em relação à redistribuição de dinheiro, quando vista no contexto de vida, não a partir de uma renda anual.

Finalmente, a relação educação *versus* pobreza tem algo de circular ou de mútuo impacto: seria a educação que libertaria da pobreza ou o combate à pobreza que elevaria o acesso, a qualidade e o nível educacional?

A economista da educação, Helen Ladd, critica as iniciativas de políticas que negam ou desconsideram as evidências de que os estudantes provenientes de famílias socioeconomicamente desfavorecidas, em média, têm desempenho escolar pior do que aqueles de famílias mais favorecidas, e propõe:

Uma resposta política lógica às correlações que venho descrevendo seria buscar políticas para reduzir a incidência de pobreza ou outros fatores que contribuem para o baixo SES [status socioeconômico]. Isso pode ser feito, por exemplo, por meio de políticas macroeconômicas projetadas para reduzir o desemprego, programas de assistência em dinheiro para famílias pobres, créditos fiscais para trabalhadores de baixa renda ou um ataque total de “guerra contra a pobreza” como perseguido por Lyndon Johnson na década de 1960. (Ladd, 2012, p. 212)

Há um amplo campo para pesquisas acerca da relação educação e redistribuição de renda, ou renda e patrimônio – que é natural como abordagem dos economistas.

Não é disso que este texto tratará, mas do Fundeb como política redistributiva, em seu sentido mais amplo.

2. Políticas públicas redistributivas

As políticas públicas surgiram nas primeiras décadas do século XX, quando o Estado se tornou, do ponto de vista econômico, intervencionista, e, do ponto de vista jurídico, passou de um Estado de polícia para um Estado de serviço (Dallari, 1982; Martins, 2010).

A partir de reflexões próprias acerca de definições de algumas autoras, por políticas públicas entendemos: as políticas de Estado formuladas e implementadas por seus governos – que podem ser de mais de uma esfera, no caso dos estados federativos –, expressas em ações e programas voltadas “para setores específicos da sociedade” (Höfling, 2001, p. 31), de forma a produzir “resultados ou mudanças no mundo real” (Souza, 2006, p. 25). A formulação e a implementação buscam, apoiando-se em políticas de Estado existentes ou criando novas, “construir soluções governamentais em escala ampla para problemas sociais complexos” (Souza e Bucci, 2022, p. 3).

Num Estado democrático de direito, como o Brasil, as demandas sociais levam à formulação de políticas públicas, sobretudo as políticas públicas sociais, que, ao serem institucionalizadas, passam a ser instrumentos de garantia e concretização de direitos de segunda geração – direitos à prestação, concebidos para se atenuar a desigualdade de fato. A Constituição Federal (CF) de 1988 deu ao Brasil uma moldura jurídica de Estado social que adota a forma de uma federação cooperativa, o que implica o exercício da solidariedade federativa entre todos os entes e o papel de coordenação da União. Para Bonavides, o Estado social brasileiro é de terceira geração: não apenas concede direitos sociais básicos, mas os garante. Promove a igualdade fática ao prover meios para concretização dos comandos normativos de isonomia (Bonavides, 2002).

A tradução do federalismo cooperativo para o setor educacional é expressa pelo chamado “regime de colaboração” (art. 211, CF), que está na base da construção dos mecanismos de financiamento como o Fundeb.

2.1. As políticas redistributivas miram na atenuação das desigualdades

É preciso definir o que se pretende redistribuir, o que é “redistribuível”. Entendo que a redistribuição não se limita à renda ou ao patrimônio. Abrange, também, acesso a direitos, liberdades e oportunidades reais.

Se o foco for a renda, políticas de transferência, como aposentadoria, pensões, seguro-desemprego, bolsa-família (ou devolução, como o *cashback* da reforma tributária), têm impacto direto. Mas as políticas públicas sociais têm impacto indireto na medida em que aliviam o orçamento das famílias mais vulneráveis. É o que concluem Fagnani *et al.* (2018):

[...] a oferta pública universal e gratuita de serviços sociais amplia a renda disponível das famílias, pois reduz os gastos comprometidos com a compra desses serviços no mercado, operando como poderoso instrumento redistributivo. (Fagnani *et al.*, 2018, p. 175)

Os autores destacam que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) concluiu:

Em média, dois terços da redução do coeficiente de Gini da renda do mercado provêm de *transferências públicas em espécie* (gasto público em educação e saúde); 21% provêm das transferências de dinheiro (incluídas as pensões públicas) e os 13% restantes correspondem ao efeito do imposto sobre a renda e do pagamento das contribuições para a segurança social. Esse resultado, em que as despesas sociais públicas têm maior papel redistributivo que os impostos diretos, é consistente com os resultados de outros estudos regionais na América Latina, bem como nos países da OCDE. (Cepal, 2015, *apud* Fagnani *et al.*, 2018, p. 178, grifos nossos)

Nesse sentido, gastos sociais mais progressivos, se expandidos, podem contribuir substancialmente para a desconcentração de renda no Brasil (Castro, 2018).

É nesse espaço que atua o Fundeb. Mas não só. Podem ser beneficiários não somente as pessoas ou os grupos sociais – mas também, e nos casos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e Fundeb, sobretudo, as esferas subnacionais mais pobres do Estado Federativo, responsáveis por territórios afetados pelas desigualdades regionais. E essas esferas são formuladoras e executoras de políticas públicas (que beneficiarão as pessoas), que têm como uma de suas finalidades mais importantes dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República da República Federativa do Brasil, entre os quais figuram: erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 5º, III, CF).

2.2. Política de fundos no financiamento da educação básica pública

Embora tenha sido objeto de preocupação, ainda na época do império, de intelectuais como Tavares Bastos, Antonio de Almeida Oliveira, João Alfredo e Rui Barbosa, a questão do financiamento ingressou de forma organizada na agenda das políticas públicas pela ação da Escola Nova nos anos 1930.

No texto da Carta de 1934, pela primeira vez, sob influência dos escolanovistas, houve a previsão da vinculação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento dos sistemas educativos. A vinculação, contudo, não estava articulada com os fundos ou com mecanismos redistributivos. Entretanto, a proposta original do anteprojeto da Associação Brasileira de Educação (ABE), que reunia os educadores da Escola Nova, fortemente influenciada por Anísio Teixeira, nas propostas referentes ao financiamento da educação, que foi apresentado aos constituintes de 1933-1934, era em defesa da constituição dos fundos de educação nacional e estaduais, que se organizam por meio de impostos especiais e percentagens sobre as rendas da União, dos estados e dos municípios (ABE, 1934; Martins e Pinto, 2013).

A adoção de fundos como forma de organização dos recursos vinculados somente seria retomada com o Fundef e, posteriormente, com o Fundeb 2007-2020 e com o Fundeb permanente.

O Fundeb permanente, aprovado pela Emenda Constitucional (EC) nº 108/2020 corresponde à terceira geração da política de fundos, institucionalizada em 1996 pelo antigo Fundef, que era um mecanismo de redistribuição dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, no âmbito de cada estado. Na expressão de um de seus arquitetos, Barjas Negri, representou uma “minirreforma tributária”. A partir da quantidade de matrículas (do ensino fundamental), os recursos de uma cesta de impostos e transferências eram redistribuídos, em cada estado entre a esfera estadual e seus municípios, e os entes que possuíam mais recursos da cesta transferiam aos que tinham menos. Era previsto um valor mínimo nacional que, se não fosse atingido nessa primeira redistribuição, seria alcançado por meio de complementação da União.

A educação é uma atividade intensiva em mão de obra. O contexto de implementação do Fundef era o dos compromissos firmados, ainda no governo Itamar Franco, sob a coordenação do ministro Murílio Hingel, de valorização da carreira

dos professores. Na época, ainda era significativa a presença de professores leigos e, em algumas localidades, os profissionais sequer recebiam o salário-mínimo.

Eram características do Fundef:

- redistribuição dos recursos conforme a quantidade de matrículas (do ensino fundamental) apuradas no censo escolar do ano anterior;
- aplicação exclusiva no ensino fundamental público, excluída a contagem de matrículas em educação de jovens e adultos para efeito de captação de recursos do fundo;
- natureza contábil;
- âmbito de cada estado, com redistribuição apenas entre estados e respectivos municípios;
- contas únicas e específicas com automaticidade de repasses;
- diferenciação de custos segundo os níveis de ensino (1ª a 4ª séries e 5ª a 8ª séries) e tipos de estabelecimento (escolas rurais e educação especial);
- controle social e acompanhamento exercido por conselhos em todas as esferas federativas;
- complementação da União para atingir a valor mínimo, definido em lei como a média nacional, mas fixado por decretos que desconsideraram o critério legal;
- destinação à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) do ensino fundamental público e valorização de seu magistério, a partir da subvinculação de 60% dos recursos à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental.

Houve a inserção, pela EC nº 14/1996, a mesma que instituiu o Fundef, do direcionamento das funções redistributiva e supletiva da União, para a garantia da equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante a assistência técnica e financeira.

A experiência do Fundef 2007-2020 trouxe alguns elementos positivos, incorporados no seu sucedâneo, o Fundeb (natureza contábil do fundo, controle social, contas únicas, aplicação de ponderações, subvinculação de recursos para o magistério, complementação da União) e um aprendizado, do ponto de vista de política

social, que permitiu buscar uma trajetória mais consistente para o desenvolvimento da política no longo prazo (Sena, 2008). Foram observadas as lacunas e insuficiências e chegou-se a uma proposta do Fundeb. Este surgiu, em primeiro lugar, para munir as demais etapas da educação básica e todas suas modalidades (incluindo a educação de jovens e adultos, que não ingressara no Fundef) desse instrumento de financiamento. Essa nova referência mais ampla – educação básica (educação infantil ensino fundamental e ensino médio) passou a ser adotada para outras políticas que se limitavam ao ensino fundamental, como os programas financiados pelo salário-educação, que passaram a cobrir toda a educação básica.

Outros aspectos representaram aperfeiçoamentos introduzidos pelo Fundeb 2007-2020, em relação ao Fundef:

- a regra da complementação da União, antes definida em legislação ordinária, e nunca respeitada pelos governos federais do período (tanto assim que gerou posteriormente decisões judiciais que trouxeram os “precatórios do Fundef”), foi constitucionalizada (no mínimo 10% do total dos recursos aportados pelos entes subnacionais aos fundos);
- a vedação do uso da fonte do salário-educação para a complementação da União;
- previsão de fixação em lei de piso salarial profissional nacional para o magistério e de prazo para elaboração ou adequação dos planos de carreira;
- cômputo das matrículas, para recebimento dos recursos do fundo, tendo como critério obrigatório o atendimento ao âmbito de atuação prioritária, isto é, à função própria (educação infantil e ensino fundamental, para os municípios, e ensino médio e ensino fundamental, para os estados), nos termos dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;
- preocupação com o aperfeiçoamento do desenho institucional dos conselhos de acompanhamento e controle social (criação de impedimentos para proibir que parentes de autoridades integrem os conselhos, explicitação de sua autonomia, vedação de exercício da presidência por representante do órgão controlado e permissão para que, na esfera

municipal, o conselho constitua câmara do conselho municipal de educação, assegurado o caráter terminativo, não sujeito a homologação, de suas decisões, previsão expressa da indicação pelos sindicatos e a eleição pelos pares, possibilidade de litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos estaduais e o federal, previsão de que também os registros contábeis e demonstrativos referentes às despesas realizadas estejam permanentemente à disposição dos conselhos de acompanhamento e controle social e dos órgãos de controle interno e externo);

- criação de uma instância de negociação federativa, com representação do governo federal e de gestores educacionais estaduais e municipais de todas as cinco regiões político-administrativas: a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Este pode ser um espaço importante para a construção do regime de colaboração.

3. Fundeb: política redistributiva

A partir da associação das matrículas de todas as etapas e modalidades da educação básica à destinação de recursos de uma cesta de impostos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, o Fundeb operou uma transferência mais abrangente que o antigo Fundef, que se limitava ao ensino fundamental.

Em comparação com o Fundef, houve inclusão, na cesta de impostos do Fundeb (doravante cesta-Fundeb) – sobretudo estaduais: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD). A partir do Imposto Territorial Rural (ITR) houve parte de receita municipal incluída (o ITR, apesar de ser um imposto da União, tem receita compartilhada com os municípios). Os impostos próprios municipais – Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Imposto sobre Serviços (ISS) – não foram incorporados à cesta-Fundeb.

Como veremos, os entes subnacionais mais pobres foram os grandes beneficiários.

Tabela 1 – Impostos, transferências e compensações que integravam a cesta-Fundeb 2007-2020 (e respectivas dívidas ativas, juros e multas), no patamar de 20%

Esfera	Impostos	Transferências
Estados/DF	IPVA ITCM ICMS	FPE IPI Exp. Compensação – desoneração – Lei Kandir
Municípios		Da União FPM ITR (50%)
		Do estado IPVA (50%) ICMS (25%) IPI-Exp.

Fonte: elaboração do autor.

A audiência pública da Comissão Especial, ocorrida em 13 de junho de 2017, que debatia a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 15/2015 (que se transformaria na EC nº 108/2020 e instituiria o novo Fundeb permanente), teve como tema “Fundeb – Efeito Redistributivo e Fontes: análise da PEC nº 15/2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto”. O evento reuniu, como expositores, os economistas Barjas Negri, então prefeito de Piracicaba (SP); Jorge Abrahão de Castro, pesquisador nas áreas de economia, finanças públicas, temas sociais e financiamento público; e José Roberto Rodrigues Afonso, professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

A intervenção de Jorge Abrahão de Castro representou um balanço sintético da redistribuição decorrente do Fundeb 2007-2020. Como mencionado, os beneficiários da redistribuição podem ser cidadãos/grupos sociais ou entes federativos subnacionais. Castro discorreu inicialmente sobre o primeiro público. Ao recordar que cerca de 60% do Fundeb é financiado pelo ICMS, destacou que esse imposto “é muito pesado para os mais pobres e pesa muito pouco para os mais ricos” e, portanto, “a questão redistributiva do Fundeb vai ser sempre um problema pelo lado da receita”. Concluiu que “os mais pobres financiam o Fundeb muito mais do que os mais ricos. Tanto o ICMS quanto o IPI são impostos indiretos e extremamente regressivos” (Brasil, 2017b, [n.p.]).

No que atine às relações federativas, o autor lembrou que o esforço macroeconômico do Fundeb se mantinha em torno de 2,3% do produto interno bruto (PIB). A complementação da União, no período, era de cerca de 0,2% do PIB. O Fundeb era financiado basicamente pelos entes subnacionais.

A redistribuição de recursos da cesta-Fundeb sempre se dava no âmbito de cada estado, isto é, numa relação entre estado e seus municípios. Castro lembrou que nas regiões mais pobres – Norte e Nordeste – normalmente os municípios pobres “ganhavam” recursos e os estados e os municípios mais ricos “perdiam”. Na região Sul, principalmente, e também no Sudeste, os municípios “perdiam”. O autor ressaltou que o Fundeb 2007-2020 se baseava em regra homogeneizadora, gerando eventualmente efeitos negativos que o Fundeb permanente procurou corrigir.

De qualquer maneira, estudo de pesquisadores do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) publicado em 2015, com dados de 2011, mencionado por Castro, indicava:

Considerando o número de matrículas das redes [...], observa-se que 84,8% das matrículas das redes municipais de educação estão em municípios que tiveram acréscimo de recursos com o Fundeb no período analisado. Por outro lado, apenas 8,4% das matrículas estão em municípios que sofreram decréscimos e 6,8% das matrículas estão em municípios com variação de recursos nula ou moderada. (Peres *et al.*, 2015, p. 27)

Os autores verificaram, ainda, que, consideradas as variáveis educacionais referentes ao acesso, rendimento e aprendizado, os recursos estavam sendo dirigidos às redes mais vulneráveis.

Sobre as expressões “perde” e “ganha”, Barjas Negri esclareceu:

Eu queria apenas fazer um comentário. Eu também, erroneamente, às vezes falo de perdas e ganhos, e digo que o Estado perdeu, essa coisa toda. Na verdade, ninguém perdeu, porque alguém ganhou aluno. Se o ente federativo ganha aluno, evidentemente ele ganha receita. Nós falamos que *os Estados perderam 30 bilhões. Isto é verdade, mas não vamos nos esquecer de que os Municípios ganharam milhões de alunos, tiveram que contratar professores e vão ficar pelo resto da vida com a questão previdenciária desses profissionais*. Houve descentralização e houve municipalização. Boa parte dos Estados perde recursos, porque financia os novos alunos que estão na rede municipal, mas os Municípios ficam com um enorme encargo, pois têm que pagar merenda, transporte, material didático, professor, Previdência, etc. (Brasil, 2017a, [n.p.], grifos nossos)

A partir dessas consequências para os “beneficiários-entes subnacionais”, Castro verifica impactos para os “beneficiários-cidadãos pobres”:

[...] o Fundo está indo para Municípios com menor IDH, está indo para Municípios onde a pobreza é maior, está indo para Municípios onde as condições de moradia são piores. Todos estes coeficientes negativos demonstram isso.

Apesar de a correlação não ser muito alta, cabe dizer que, de alguma forma, o Fundo está conseguindo – os padrões distributivos poderiam ser muito mais fortes – atingir Municípios mais pobres, Municípios com a pior situação. Certamente isso vai ter consequências distributivas, como vou mostrar mais à frente. Nós vamos verificar que o Fundo vai melhorar a distributividade da educação. Haverá um movimento positivo, no sentido de atingir os mais pobres. (Brasil, 2017b, [n.p.])

Castro afirmou, também, que:

ao usar o padrão federativo, impondo os gastos em educação usando a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o resultado entre 2003 e 2008 mostrou que se saiu de uma relação quase igualitária para outra em que os mais pobres têm mais recursos do que os mais ricos. (Brasil, 2017b, [n.p.])

E conclui:

O gasto em educação e em saúde tem um papel redistributivo importante, pois repõe aquilo que a estrutura tributária [tira]... Em termos redistributivos, podemos dizer que, até certo ponto, vamos bem no gasto e vamos muito mal na estrutura tributária. Nós não corrigimos isso, e fica difícil falar em redistribuição. Para se ter um processo redistributivo, é preciso ter tanto uma estrutura de gasto que funciona de forma distributiva como uma estrutura de arrecadação que funciona nesse mesmo sentido.

Enquanto o nosso sistema tributário estiver na contramão da estrutura distributiva, fica muito difícil, só com gasto, tentar corrigir essa mazela brasileira da má distribuição da renda no país. (Brasil, 2017b, [n.p.])

Nessa direção, Silveira *et al.* (2022) apontam, em estudo mais recente, que se reconstruiu, a partir das três últimas edições da POF, referentes aos períodos 2002-2003, 2007-2008 e 2017-2018, e do investimento por aluno, calculado pelo Inep, a renda familiar antes e depois das transferências via educação pública e seus impactos redistributivos sobre o índice de Gini. Os autores concluíram que:

Os resultados indicam, de forma patente, a elevada progressividade dos gastos com educação pública no Brasil, em comparação à distribuição de renda monetária. Enquanto os 50% mais pobres da população se apropriam de apenas 9,31% da renda monetária, esse mesmo grupo recebe entre 62,0% e 65,5% do gasto total em educação pública, tendo o ensino fundamental maior peso. Por seu turno, para os 10% mais ricos, que concentram 45,2% da renda, o montante de gastos educacionais recebidos está entre 5,8% e 6,7%, dos quais o destino é predominantemente o ensino superior. (Silveira *et al.*, 2022, p. 36)

Assim, o Fundeb beneficiou cidadãos e famílias mais pobres mediante redistribuição de recursos para investimento em educação básica, especialmente se considerarmos que a parte apropriada dos gastos com educação se concentra no ensino superior, ou seja, fora do Fundeb.

Do ponto de vista federativo, o mecanismo redistributivo da cesta-Fundeb 2007-2020 visava, e contribuiu para tanto, diminuir as desigualdades entre os entes no âmbito de cada estado. O instrumento para diminuir as desigualdades entre os estados era a complementação da União. Castro apontou que, não fosse esse mecanismo, as relações seriam muito ruins, exemplificando que, no Maranhão o valor aluno/ano seria de 38% do de São Paulo, sem complementação, passando a 75% do de São Paulo, com complementação. Lembrou, ainda, que na estrutura tributária o ICMS era recolhido na origem, o que aumentava as distâncias – nesse aspecto enfrentada pela recente Reforma Tributária, que prevê uma transição para que o novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) seja recolhido à localidade de destino.²

Ainda assim, o efeito era limitado. Como lembrou a relatora da PEC nº 15/2015, a então deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, naquela mesma audiência, a contribuição da União não conseguia superar a de dez estados.

Mantendo-se a trajetória da política de fundos, ao final do prazo previsto para o Fundeb 2007-2020 o governo procurou aperfeiçoar o modelo e, dessa vez, torná-lo permanente, com o objetivo de resolver ou minorar algumas das insuficiências e lacunas verificadas no período.

Outra audiência pública da Comissão Especial da PEC nº 15/2015 que revelou essas falhas ocorreu em 7 de março de 2017, com a presença dos expositores

2 Para analisar aspectos redistributivos da recente reforma tributária, veja-se nesta *Agenda Brasileira* artigo do consultor José Evande Carvalho Araujo, que menciona a manutenção, com o rearranjo da carga tributária, de forma a torná-la menos regressiva e a mudança, completada após longa transição, da destinação das receitas arrecadadas, que passarão a pertencer integralmente ao local em que se der o consumo dos bens e serviços.

José Marcelino de Rezende Pinto, professor da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo de Ribeirão Preto (USP/RP), e Luiz Araújo, professor da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB). Na ocasião, Araújo tocou num tema importante. Quando se pensa em redistribuição é necessária a definição de critérios e de uma base de recursos a serem redistribuídos. Os recursos da cesta-Fundeb 2007-2020 não contêm impostos municipais – nesse âmbito, a desigualdade é grande entre capitais e municípios de alta arrecadação e municípios dos interiores, isto é, o Fundeb 2007-2020 minimizava algumas desigualdades, que permaneciam ocultas, fora da cesta-Fundeb. Assim, notava Araújo:

O FUNDEB conseguiu diminuir essa distância dentro dos recursos que estão no fundo. Mas essa distância real é maior quando pegamos todos os recursos. Dentro dos 20% que são retirados para criar o fundo, ele foi eficiente. Ele é muito mais justo do que o FUNDEF. Mas digamos que isso é uma parte do olhar. Uma outra forma de se verificar melhor é utilizar o Coeficiente de Gini para averiguar se os Municípios brasileiros, todos eles, independentemente de serem paulistas ou maranhenses, se tornaram menos desiguais. O FUNDEB melhorou, mas não melhorou tanto. No Coeficiente de Gini, nós saímos de 0,24 para 0,21. Houve uma melhora, mas, como os recursos próprios fazem a diferença, acontecem picos de desigualdade que continuam influenciando, como é o fato de três ou quatro Estados brasileiros terem uma arrecadação muito grande. Com isso, os seus Municípios sobem, mantendo a desigualdade. (Brasil, 2017b, [n.p.], grifos nossos)

Diante dessa situação, o consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados Cláudio Tanno, ao constatar que as receitas da cesta-Fundeb correspondiam a cerca de 62% do total das receitas vinculadas à educação, propôs o modelo, base do novo Fundeb. Ao lado do critério do valor anual por aluno (Vaaf), que considera somente as receitas da cesta-Fundeb, a serem complementadas para atingir o mínimo, adota-se, simultaneamente, o valor anual total por aluno (Vaaf), com a utilização de todas as receitas vinculadas à educação, ainda que não as integrando na composição da cesta-Fundeb, mas como parâmetro para a distribuição de recursos de uma nova complementação (Vaaf), de modo a resultar em melhor equalização nacional (Tanno, 2017). Esclarece o autor:

Assim, a perspectiva alocativa direciona-se para as redes de maior vulnerabilidade, independentemente da unidade federativa onde se encontram. Evita-se,

assim, uma das principais falhas na avaliação de políticas de financiamento educacional, que se volta para recursos totais alocados e suas médias de aplicação por aluno, nacional ou estadual, e desconsideram os mínimos disponíveis para cada rede de ensino, o que em alguma medida ocorre com a ótica restrita de equalização procedida no FUNDEB com base no VAA[F] FUNDEB. (Tanno, 2017, p. 71)

Numa federação cooperativa, o papel da União é minimizar as disparidades regionais e coordenar as políticas nacionais, respeitando a autonomia dos entes subnacionais e integrando-os em ações que se dão a partir da solidariedade federativa. Nesse sentido, o debate do novo Fundeb reconheceu a necessidade de maior esforço da União em sua função supletiva, por meio de maior participação financeira no financiamento do fundo, que passou a ser correspondente a um percentual dos recursos totais, definido pela EC nº 108/2020, no patamar mínimo de 23%, a ser atingido em 2026.³

A complementação da União VAAF (já existente no Fundeb 2007-2020) é o instrumento utilizado para a redução das desigualdades entre os âmbitos estaduais e, dentro destes, entre as redes municipais, na medida em que em cada âmbito há um valor mínimo para cada categoria de matrículas, que é alcançado pela redistribuição. Se em determinado âmbito estadual o valor mínimo Vaaf não for atingido, a União complementa - esse o primeiro sentido mantido com denominado modelo híbrido, em que convivem as antigas regras do Vaaf e as novas do Vaat, do novo Fundeb. O passo além, foi olhar para as desigualdades de forma a captar, também, as disparidades entre os municípios, para além dos âmbitos estaduais e para além da cesta-Fundeb. Com a adoção do Vaat são considerados todos os recursos vinculados à educação, para efeito de definição dos beneficiários da complementação Vaat, o que atua para minimizar as disparidades intermunicipais e atinge municípios vulneráveis, mesmo que se localizem em estados considerados mais ricos.

As complementações Vaaf e Vaat constituem os elementos centrais do pacto federativo na educação: são os mecanismos que expressam o compromisso do poder central e a solidariedade entre todos os entes.

Estabeleceu-se, ainda, a complementação Vaar para redes públicas que, uma vez cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancem

3 No exercício de 2024, a complementação da União equivale a 19% dos recursos aportados pelos entes subnacionais, dos quais 10% são da complementação Vaaf, 7,5% da complementação Vaat e 1,5% da complementação por valor anual por resultado de aluno (Vaar).

evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb). De uma discussão inicial mais limitada, a partir dos resultados de debates no Congresso Nacional, essa complementação incorporou novas dimensões – o acesso (atendimento) e a redução das desigualdades – o que se refletiu no desenho da Lei nº 14.113/2020, que dispõe sobre o Fundeb no que respeita às alterações efetuadas pela EC nº 108/2020.

O novo Fundeb tem por objetivo buscar a equidade nas dimensões apontadas por Amartya Sen – direitos, liberdades e oportunidades reais. A melhor distribuição dos recursos entre os entes é positiva, contribui para o equilíbrio federativo, mas não resolve, necessariamente as desigualdades entre as escolas e entre os educandos.

A política de fundos, no financiamento da educação, sempre procurou induzir a melhoria do acesso. Houve avanços, no período do Fundeb 2007-2020, o que pode ser exemplificado com o acesso à creche e o percentual da população de dezesseis anos com, pelo menos, o ensino fundamental concluído.

Tabela 2 – Percentual da população de zero a três anos de idade que frequenta escola ou creche, por localização, raça/cor e quintis de renda – Brasil – 2013-2019/2022

Ano	Localização		Raça/cor		Quintis de renda	
	Urbana	Rural	Brancos	Negros	20% mais ricos	20% mais pobres
2013	30,8%	13,0%	30,7%	25,3%	47,9%	18,0%
2014	32,2%	16,0%	33,2%	26,4%	50,9%	19,9%
2015	33,3%	14,8%	34,0%	27,1%	51,6%	20,0%
2016	34,5%	17,7%	35,4%	28,5%	44,5%	22,5%
2017	36,8%	20,2%	37,4%	31,4%	54,7%	24,8%
2018	38,3%	20,9%	38,9%	32,8%	50,9%	26,5%
2019	40,0%	20,5%	40,6%	34,0%	54,1%	26,8%
2022	40,3 %	20,7%	39,6%	35,3%	53,6%	28,2%

Fonte: elaboração do autor a partir dos dados do Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE), do Inep e do Ministério da Educação (MEC). Os anos 2020 e 2021 não foram considerados pelo Inep, uma vez que a pandemia de Covid-19 prejudicou a coleta de dados.

No intervalo de dez anos, nesses recortes que marcam as desigualdades houve avanço em torno de dez pontos percentuais, em relação ao acesso, embora tenha se mantido a desigualdade entre os polos. Houve pequena diminuição no caso dos quintis de renda, em que a diferença era de 30 pontos percentuais em 2013 e caiu para cerca de 25 pontos percentuais em 2022.

De qualquer forma, o aumento do acesso nos grupos mais vulneráveis representa um avanço significativo e um resultado concreto da política de fundos.

Tabela 3 – Percentual da população de dezesseis anos com, pelo menos, o ensino fundamental concluído, por localização, raça/cor e quintis de renda – Brasil – 2012-2019/2022-2023

Ano	Localização		Raça/cor		Quintis de renda	
	Urbana	Rural	brancos	negros	20% mais ricos	20% mais pobres
2012	71,7%	52,6%	78,3%	61,4%	-	-
2013	74,3%	57,7%	81,5%	64,5%	-	-
2014	75,8%	59,4%	82,2%	66,9%	-	-
2015	77,3%	60,7%	83,3%	68,7%	-	-
2016	77,1%	62,6%	82,7%	69,6%	94,3%	63,1%
2017	77,7%	65,0%	83,4%	70,8%	92,6%	63,0%
2018	77,5%	65,8%	82,2%	71,5%	95,1%	62,9%
2019	80,4%	67,2%	86,3%	73,7%	94,4%	66,5%
2022	84,4%	74,5%	87,2%	80,4%	95,5%	74,4%
2023	85,8%	75,8%	89,5%	81,3%	-	-

Fonte: elaboração do autor a partir dos dados e quadros do Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE), do Inep/MEC. Os anos de 2020 e 2021 não foram considerados pelo Inep, uma vez que a pandemia de Covid-19 prejudicou a coleta de dados.

Como persistem desigualdades, a partir dos debates nas audiências da Comissão Especial da PEC nº 15/2015, o novo Fundeb atacou esse problema, em várias dimensões, como mostra a tabela 4.

Tabela 4 – Novo Fundeb e equidade

Dimensões da equidade	Dados apontados nas audiências públicas – PEC nº 15/2015	Resposta da EC nº 108/2020 e da Lei nº 14.113/2020
Entes federados	<ul style="list-style-type: none"> ▶ A complementação da União era redistributiva, mas ainda insuficiente no aspecto da equidade. ▶ A cesta-Fundeb não considerava, para efeito de equalização, todas as receitas vinculadas à MDE. ▶ Simulações com índice de Gini. ▶ Municípios pobres de estados ricos não recebiam complementação. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Aumento do patamar da complementação da União para 23% em seis anos (2026) – art. 60, VI, ADCT. ▶ Distribuição de nova modalidade de complementação, pelo Vaat (art. 212-A, IV, b, CF). ▶ Ponderação de disponibilidade financeira (art. 212-A, § 2º, CF).
Escolas	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Poucas escolas de nível socioeconômico muito baixo contam com infraestrutura adequada, eventualmente sequer têm acesso a água potável. ▶ Piores condições materiais na rede municipal e nas mais baixas faixas de renda. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ação redistributiva dos entes em relação a suas escolas (art. 211, § 6º, CF).
Alunos	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Desigualdade de acesso e permanência, considerados os recortes urbano/rural, brancos/negros, quintil mais rico/quintil mais pobre. ▶ A desigualdade de proficiência de alunos nos níveis adequado e avançado está aumentando entre os quintis extremos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ponderação do valor Fundeb que considere o nível socioeconômico (art. 212-A, § 2º, CF). ▶ As condicionalidades para recebimento da complementação Vaar considerarão a redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais (art. 14, § 1º, III, da Lei 14.113/2020). ▶ Medida de equidade de aprendizagem considerará as desigualdades de resultados nos diferentes grupos de nível socioeconômico e de raça e dos estudantes com deficiência em cada rede pública (art. 14, § 3º, II, b, da Lei nº 14.113/2020).

Fonte: elaboração própria.

A atual política de fundos, que chega à versão mais sofisticada com o novo Fundeb permanente, tem como principais beneficiários os entes subnacionais mais vulneráveis, propiciando que alcancem um patamar mínimo para financiar sua educação básica, pressuposto do exercício de sua autonomia: não há autonomia quando faltam recursos. Em relação ao Fundeb 2007-2020, a política atual aumentou a capilaridade da redistribuição dos recursos, atingindo municípios de estados com mais recursos, o que não se dava no modelo anterior.

O conjunto de normas aprovadas pela EC nº 108/2020 induz uma ação do Estado que mira, também, a redistribuição de direitos, liberdades e oportunidades reais em prol das escolas e, sobretudo, dos educandos.

A lei definirá ponderações referentes ao nível socioeconômico dos educandos (art. 212-A, § 2º, CF).⁴ Na complementação VAAR, as desigualdades socioeconômicas e étnico-raciais são tratadas tanto nas condicionalidades como nos indicadores (art. 14 da Lei nº 14.113/2020). Há, ainda, desafios.

Um tema que requer atenção foi destacado por Nascimento e Pinto (2024): a lógica redistributiva do Fundeb pode criar dificuldades aos municípios de pequeno porte, devendo ser pensada a questão da escala, neste próximo ciclo de implementação.

A EC nº 108/2020 dispôs que os critérios de distribuição da complementação da União e dos fundos serão revistos no sexto ano de vigência (2026) e, a partir dessa primeira revisão, periodicamente, a cada dez anos.

Assim como os fundos precedentes, o Fundeb permanente merece uma constante avaliação e aperfeiçoamento. A partir da experiência corrigem-se as lacunas, efeitos não desejados e insuficiências. A cada dois anos o Inep realizará a avaliação dos efeitos redistributivos, da melhoria dos indicadores educacionais e da ampliação do atendimento (art. 40 da Lei nº 14.113/2020).

Mas a redistribuição de recursos e o acesso a direitos, liberdades e oportunidades reais não podem perder de vista os desafios e objetivos mais amplos da política educacional, como a universalização da educação obrigatória, o aumento da quantidade de matrículas na educação infantil e a oferta de jornada escolar em tempo integral, assim como a valorização dos professores e demais profissionais da educação e a atratividade da carreira docente.

4 A lei prevê essa competência para a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF) que definiu os critérios na Resolução CIF nº 4/2023.

Referências

ABE – Associação Brasileira de Educação. **O problema educacional e a nova Constituição**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1934.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

BRASIL. **Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE)**. Brasília: Inep/MEC, 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial – PEC nº 15/2015, que torna permanente o Fundeb/Educação. **Audiência pública nº 54/17**: sessão de 7/3/2017. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017a. (Notas Taquigráficas.)

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial – PEC nº 15/2015, que torna permanente o Fundeb/Educação. **Audiência pública nº 718/17**: sessão de 13/6/2017. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017b. (Notas Taquigráficas.)

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social no Brasil: distribuição de renda e crescimento econômico. In: FAGNANI, Eduardo (org.). **A reforma tributária necessária**: diagnóstico e premissas. Brasília: Anfip; Fenafisco; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p.

CEPAL – Comisión Económica para la América Latina y el Caribe. **Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015**: dilemas y espacios de políticas. Santiago de Chile: Cepal, 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1982.

DOWBOR, Ladislau. Desigualdade. **Outras Palavras**, 19 out. 2021. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/ldowbor-desigualdade/>. Acesso em: 11 nov. 2024.

FAGNANI, Eduardo *et al.* Reforma tributária e financiamento da política social. In: FAGNANI, Eduardo (org.). **A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília: Anfip; Fenafisco; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 173-211.

GALBRAITH, John Kenneth. **A sociedade justa**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

GETHIN, Amory. **Distributional Growth Accounting: Education and the Reduction of Global Poverty**. [S.l.]: HAL, 2023. (Working Paper n° 2023/25.)

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes: Políticas Públicas e Educação**, n. 55, v. 22, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda**. Brasília: Ipea, 2011. (Comunicado n° 75.)

LADD, Helen. Presidential Address: Education and Poverty: Confronting the Evidence. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 31, n. 2, p. 203-227, 2012.

LAYARD, Richard. Education versus cash redistribution: the lifetime context. **Journal of Public Economics**, v. 2, n. 3, p. 377-385, 1979.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **RBPAAE**, v. 26, n. 3, p. 497-514, set./dez. 2010.

MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011. 352 p.

MARTINS, Paulo de Sena. A legislação do Fundeb. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008.

MARTINS, Paulo de Sena. **Novo Fundeb Permanente**: comentários à Lei nº 14.133/2020 (com as alterações promovidas pelas Leis nº 14.276/2021 e nº 14.325/2022). Belo Horizonte: Fórum, 2023. 401 p.

MARTINS, Paulo de Sena; PINTO, José Marcelino de Rezende. Como seria o financiamento de um Sistema Nacional de Educação na perspectiva do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 14, p. 3-16, jul./dez. 2013.

MEDEIROS, Marcelo; LACAZ, Thiago. **Os ricos e os pobres**: o Brasil e a desigualdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

NASCIMENTO, Rafael Troca; PINTO, José Marcelino de Rezende. Estará o Fundeb penalizando os municípios de pequeno porte? Um olhar sobre o estado de São Paulo. **Fineduca**: Revista de financiamento da educação, v. 14, n. 10, p. 1-19, 2024.

PERES, Alexandre José de Souza *et al.* **Efeito redistributivo intraestadual do Fundeb**: uma análise a partir de variáveis financeiras, socioeconômicas e educacionais dos municípios. Brasília: Inep/MEC, 2015. (Textos para Discussão nº 39.)

PESSOA, Samuel. “Os ricos e os pobres”, de Marcelo Medeiros: uma resenha. **FGV IBRE**, 16 fev. 2024. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/os-ricos-e-os-pobres-de-marcelo-medeiros-uma-resenha>. Acesso em: 16 fev. 2024.

SANCHES, Marina, RODRIGUES, Hiaman; KLEIN, Guilherme. **Ajuste via receita ou via gasto?**: cenários de ajuste fiscal considerando estimativas de efeitos multiplicadores. São Paulo: Made/USP, 2024. (Nota de Política Econômica nº 55.)

SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão de capacidades: Estado, reformas e desenvolvimento. **Lua Nova**, n. 28-29, abr. 1993, Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100016>. Acesso em: 11 nov. 2024.

SEN, Amartya. Capital humano y capacidad humana. **Cuadernos de Economía**, Bogotá, v. 17, n. 29, p. 67-72, 1998.

SEN, Amartya. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVEIRA, Fernando Gaiger *et al.* **Impactos distributivos da educação pública no Brasil ao longo do século XXI**. Brasília: Ipea, 2022.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. A abordagem direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 43, n. 90, p. 1-28, 2022.

TANNO, Claudio Riyudi. **Universalização, qualidade e equidade na alocação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação**: proposta de aprimoramento para a implantação do custo aluno qualidade (CAQ). Colaboração: Júlia Alves Marinho Rodrigues e Fernando José de Medeiros. Brasília: Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2017. (Estudo Técnico nº 24/2017.)



ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO BASEADO EM DADOS: ANÁLISE DA MULHER NO MERCADO DE TRABALHO

Túlio Cambraia¹

- 1 Consultor de orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados. Engenheiro elétrico pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG), bacharel em direito pela Universidade de Brasília (UnB) e MPA em controle externo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

1. Introdução

A constante evolução tecnológica e a necessidade de decisões políticas baseadas em dados sólidos têm impulsionado diversas iniciativas no âmbito governamental. Nesse contexto, a Câmara dos Deputados inseriu o projeto estratégico Assessoramento Legislativo Baseado em Dados, entre aqueles selecionados para o ciclo 2023/2024. Essa iniciativa visa internalizar grandes bases de dados de diversas instituições, criando um repositório abrangente e acessível que servirá de alicerce para a tomada de decisões mais assertivas e a elaboração de políticas públicas mais eficazes.

Os trabalhos iniciais focaram na elaboração de um protótipo que utiliza os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral (PNADC/T), possibilitando a construção de indicadores detalhados representados em gráficos temporais. Esses painéis são dinâmicos e permitem filtragens variadas, como por região, gênero e cor/raça, enfatizando a capacidade de análise específica e aprofundada de diferentes aspectos sociodemográficos. O tema escolhido para desenvolvimento do protótipo foi “trabalho, renda e desigualdade” e refere-se diretamente a questões que afetam o cotidiano e o desenvolvimento do país.

Para testar a efetividade do projeto, um estudo de caso sobre a participação da mulher no mercado de trabalho brasileiro foi escolhido para análise. Essa seção é especialmente pertinente, dadas as recentes mudanças legislativas e decisões judiciais que impactam diretamente a questão de gênero no ambiente laboral. Entre as mudanças legislativas, podemos mencionar a publicação da Lei nº 14.611/2023, que dispõe sobre igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre homens e mulheres. Alinhado a esse diploma legal, o objetivo estratégico de reforçar políticas públicas de proteção e atenção às mulheres foi incluído no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, buscando a equidade de direitos, a autonomia financeira, a isonomia salarial e a redução da violência. Um dos indicadores-chave para o monitoramento desse objetivo é a razão entre o rendimento médio do trabalho de homens e o rendimento médio do trabalho de mulheres, que representa um dos aspectos mais marcantes da diferença de gêneros no mercado de trabalho.

Quanto às decisões judiciais, citamos a que foi proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 14 de dezembro de 2023, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 20. Segundo a decisão, ficou reconhecida a

omissão legislativa sobre a regulamentação da licença-paternidade e fixado o prazo de dezoito meses para que o Congresso Nacional edite a respectiva lei. Em caso de persistência da omissão, caberá à Suprema Corte definir o período da licença.

O estudo de caso explorará diversos aspectos críticos, como o nível de instrução de homens e mulheres, a participação feminina na força de trabalho, as taxas de desemprego e de subutilização da força de trabalho ampliada, diferenças salariais, e o balanço entre horas dedicadas ao trabalho remunerado e aos afazeres domésticos. Esse estudo será realizado mediante a extração e manipulação dos microdados da PNADC/T, cujos resultados serão confrontados com aqueles gerados pelos painéis do protótipo.

A análise focará em identificar as capacidades dos painéis do protótipo para cobrir uma variedade de situações e questões relevantes, bem como detectar quaisquer lacunas ou ausências significativas nos dados ou nas funcionalidades oferecidas. Desse modo, o estudo de caso não somente testará o protótipo sob condições reais de uso, mas também fornecerá *feedback* para o desenvolvimento contínuo do projeto.

Em outras palavras, ao situar o projeto em um contexto de aplicação prática e relevância social, espera-se não apenas validar sua efetividade, mas também estimular um diálogo construtivo sobre como a tecnologia pode ser utilizada para aprimorar a governança e a formulação de políticas no Brasil. Esse é um passo importante para garantir que os avanços tecnológicos sejam aproveitados de maneira efetiva e responsável no planejamento e na implementação de políticas públicas.

A aspiração futura para o projeto estratégico é expandir o leque de temas abordados, incorporando outras áreas de interesse e bases de dados adicionais, ampliando assim o escopo e a precisão do assessoramento oferecido aos parlamentares. Além da internalização de grandes bases de dados, o projeto servirá de modelo para a geração de painéis temáticos que contenham informações sobre áreas de interesse específico. Esses painéis deverão ser dinâmicos, com atualizações periódicas e tempestivas para que possam servir de inspiração para a apresentação de proposições legislativas e a elaboração de estudos, entre outras utilidades.

Portanto, o projeto estratégico Assessoramento Legislativo Baseado em Dados oferece a oportunidade de potencializar a ação legislativa através de dados concretos e análises profundas. Com planos de expansão para abordar mais temas e incorporar outras bases de dados, o projeto visa transformar a maneira pela qual as

políticas públicas são formuladas, discutidas e implementadas no Brasil, garantindo que sejam mais responsivas às necessidades reais da população.

Em um mundo cada vez mais interconectado e dinâmico, a necessidade de um processo legislativo ágil, transparente e baseado em dados concretos se torna cada vez mais evidente. A Câmara dos Deputados, ao abraçar a era da informação e investir em um modelo inovador de assessoramento, demonstra seu compromisso com a modernização, a eficiência e a construção de um futuro mais justo e próspero para o Brasil.

2. Assessoramento Legislativo Baseado em Dados

O projeto estratégico Assessoramento Legislativo Baseado em Dados, da Câmara dos Deputados, integra o portfólio de projetos do ciclo 2023-2024 e tem como objetivo principal desenvolver e implantar capacidades que possibilitem a utilização eficaz de dados, tanto de fontes externas quanto internas. Essa iniciativa visa apoiar os diferentes setores da Casa, como consultorias, lideranças, gabinetes e outras unidades legislativas e administrativas, fornecendo um suporte baseado em evidências e informações precisas. Essencial em um contexto de crescente complexidade e interdisciplinaridade nas pautas do Congresso Nacional, o projeto busca responder com agilidade às necessidades do processo legislativo.

Através do aprimoramento da coleta, estruturação e análise de dados, o projeto visa equipar as equipes multidisciplinares da Câmara dos Deputados com recursos que permitam um debate aprofundado sobre questões de impacto legislativo e melhor avaliação de políticas públicas. Essa abordagem baseada em evidências é fundamental para o desenvolvimento e o bem-estar da população, além de contribuir para um debate público mais qualificado.

A iniciativa se alinha ao foco estratégico da Câmara dos Deputados, reforçando a atuação institucional através de um assessoramento legislativo fundamentado em dados. Isso é alcançado mediante a capacitação de colaboradores, a criação e implementação de novos processos de trabalho, e o uso contínuo de ferramentas avançadas de análise de dados.

O projeto engloba quatro componentes fundamentais da estratégia institucional, integrando pessoas, informação, processos de trabalho e tecnologia. No âmbito

das pessoas, o projeto “Alfabetização Digital em Dados” seleciona cuidadosamente perfis para formar equipes que não apenas preencham as lacunas existentes, mas também adquiram habilidades para a análise de dados. A informação é alicerçada na ciência de dados, essencial para a geração e utilização de dados confiáveis e em tempo real. Quanto aos processos de trabalho, o projeto desenvolve a modelagem e a implementação necessárias para a ciência de dados, estabelecendo claramente papéis e responsabilidades e, quando necessário, definindo uma governança específica. A tecnologia, utilizada de forma universal nos ambientes organizacionais que lidam intensamente com informações, como é o caso da Câmara dos Deputados, desempenha um papel fundamental para o sucesso do projeto. Esses quatro componentes trabalham em sinergia para impulsionar a estratégia institucional e promover uma abordagem baseada em dados em toda a organização.

Uma entrega relevante desse projeto é um protótipo de painéis de dados. Esses painéis são criados através da manipulação de extensas bases de dados para oferecer uma visão detalhada sobre temas específicos. O tema escolhido para o protótipo deste projeto estratégico foi “trabalho, renda e desigualdade”, utilizando os microdados da PNADC/T. O período selecionado para a análise vai desde o primeiro trimestre de 2012, início da série histórica da PNADC/T, até o quarto trimestre de 2022, conforme estabelecido pelo projeto-piloto em andamento. Posteriormente, o período de análise do protótipo foi estendido até o quarto trimestre de 2023.

Esses painéis² apresentam indicadores como contagem da população, taxas de ocupação e desocupação, níveis de informalidade, rendimentos médios habituais do trabalho, concentração de renda do trabalho, entre outros, permitindo uma análise aprofundada por meio de filtros variados como ano, trimestre, região, unidade da federação, raça/cor, gênero, escolaridade e tipo de vínculo empregatício. Tais filtros oferecem flexibilidade na visualização e compreensão dos dados e possibilitam a geração de gráficos específicos e detalhados sobre o cenário brasileiro em relação a trabalho e desigualdade.

Existe um otimismo quanto ao sucesso da implementação desse projeto estratégico, com a possibilidade de futura expansão para incluir novas temáticas. Isso pode ser feito por meio da utilização de diferentes bases de dados ou pela exploração de variáveis adicionais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Para verificar a eficácia e identificar eventuais possibilidades de aperfei-

2 Disponível em: <https://cd.leg.br/trabalhorendadesigualdade>. Acesso em: 11 nov. 2024.

çoamentos, será realizado um estudo de caso. O estudo descrito a seguir utilizará os microdados da PNADC/T e comparará os resultados obtidos com as informações atualmente disponíveis nos painéis do protótipo a fim de oferecer subsídios para seu aperfeiçoamento.

3. Estudo de caso: a mulher no mercado de trabalho

A participação feminina no mercado de trabalho brasileiro tem sido objeto de intensa análise e debate ao longo da última década. O estudo dos padrões de emprego e das condições de trabalho para mulheres no Brasil revela não apenas os progressos alcançados, mas também os desafios persistentes em termos de igualdade de gênero e empoderamento econômico. Com os dados fornecidos pela PNADC/T, é possível traçar um panorama detalhado da situação feminina no mercado de trabalho, embora limitado pelo foco apenas no trabalho remunerado, desconsiderando outras formas de trabalho não remunerado, como o cuidado com a casa e a família, que tradicionalmente ocupam uma parcela significativa do tempo das mulheres.

Na última década, observou-se variação importante nas taxas de participação das mulheres na força de trabalho, assim como nas taxas de desemprego e na subutilização da força de trabalho ampliada. Essas métricas refletem não apenas as condições econômicas do país, mas também mudanças sociais e culturais que afetam diretamente a vida e as escolhas laborais das mulheres.

Um dos pontos críticos que emergem dos dados é a diferença de renda entre homens e mulheres, que permanece apesar de avanços em políticas de igualdade de gênero. As mulheres ainda ganham menos que os homens, mesmo em cargos e funções similares, e essa disparidade salarial é um reflexo de preconceitos e práticas discriminatórias que ainda precisam ser superadas.

Além da desigualdade de renda, é crucial considerar como o tempo é distribuído entre trabalho remunerado e não remunerado. Estatísticas mostram que as mulheres dedicam mais horas aos afazeres domésticos e aos cuidados com a família em comparação aos homens, uma sobrecarga que impacta diretamente sua capacidade de participar plenamente do mercado de trabalho e de buscar oportunidades de desenvolvimento profissional.

Outro aspecto importante é o nível de instrução, que tem tido evolução positiva entre as mulheres brasileiras. As taxas de escolaridade feminina têm

aumentado, resultando em uma força de trabalho mais qualificada e preparada. Contudo, mesmo com maior instrução, as barreiras no mercado de trabalho ainda são realidade.

Ao longo deste estudo de caso, exploraremos essas questões. Nosso objetivo é apresentar um retrato abrangente e reflexivo da posição da mulher no mercado de trabalho brasileiro, destacando tanto os avanços obtidos quanto os desafios que ainda precisam ser enfrentados.

3.1. Participação na força de trabalho

A participação da mulher no mercado brasileiro é um tema de grande relevância, que reflete não apenas as dinâmicas econômicas, mas também as sociais e culturais que permeiam o país. A análise dessa participação sob a perspectiva de gênero, especialmente ao considerarmos as taxas de participação na força de trabalho, de desemprego e de subutilização da força de trabalho ampliada conforme conceito do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revela nuances importantes sobre os desafios enfrentados pelas mulheres na economia atual.

O conceito de força de trabalho ampliada pelo IBGE é particularmente útil para entender a realidade laboral das mulheres, pois leva em conta não apenas aquelas que estão desempregadas, mas também as subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas³ e aquelas que fazem parte da força de trabalho potencial.⁴ Esse conceito oferece uma visão mais abrangente do subaproveitamento laboral, pois engloba as pessoas que gostariam de trabalhar mais horas; as que procuram trabalho, mas não estão imediatamente disponíveis para trabalhar; e as que desejam trabalhar, mas não procuram emprego devido a diversos obstáculos.

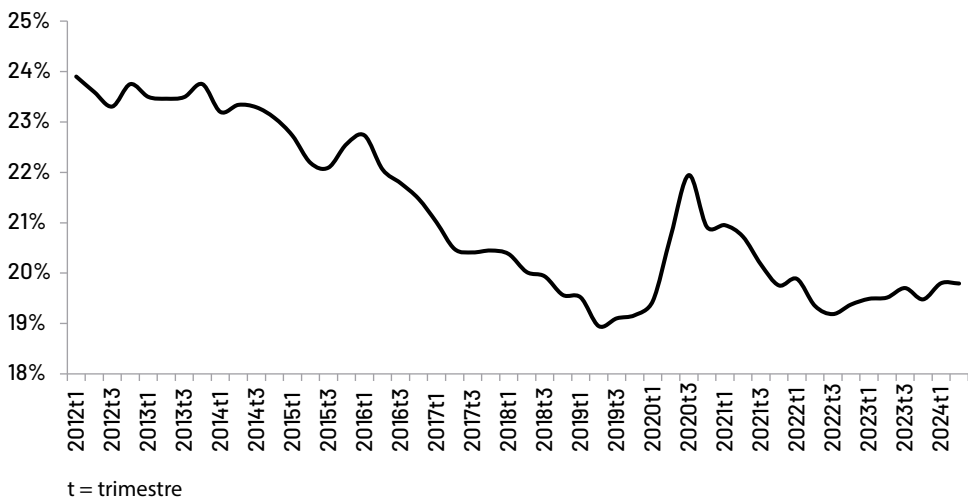
- 3 De acordo com o conceito do IBGE, pessoas subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas são aquelas que atendem as seguintes condições: (i) estão em idade de trabalhar; (ii) trabalham habitualmente menos de 40 horas no conjunto de todos os seus trabalhos; (iii) gostariam de trabalhar mais horas que as habitualmente trabalhadas; e (iv) estavam disponíveis para trabalhar mais horas no período de 30 dias, contados a partir do primeiro dia da semana de referência (IBGE, 2024a).
- 4 Segundo o conceito do IBGE, as pessoas na força de trabalho potencial são aquelas com idade de trabalhar que não estavam ocupadas nem desocupadas na semana de referência, mas possuíam um potencial de se transformarem em força de trabalho. Esse conceito abrange dois grupos: (i) pessoas que realizaram busca efetiva por trabalho, mas não se encontravam disponíveis para trabalhar na semana de referência; (ii) pessoas que não realizaram busca efetiva por trabalho, mas gostariam de ter um trabalho e estavam disponíveis para trabalhar na semana de referência. Este último grupo inclui as pessoas desalentadas (IBGE, 2024a).

3.1.1. Taxa de participação na força de trabalho

A taxa de participação feminina na força de trabalho refere-se ao percentual de mulheres na faixa etária economicamente ativa (entre 16 e 64 anos) que estão empregadas ou em busca de emprego. Historicamente, essa taxa tem aumentado em consequência de mudanças culturais, sociais e econômicas que incentivaram a inserção e a permanência das mulheres no mercado de trabalho. Contudo, apesar dos avanços, essa taxa ainda é inferior à masculina, evidenciando barreiras que limitam a plena participação feminina, como a desigualdade de gênero no acesso a oportunidades de trabalho e a conciliação entre as responsabilidades profissionais e familiares.

Na última década, o crescimento da taxa de participação feminina na força de trabalho foi interrompido pela pandemia da Covid-19. De acordo com o gráfico 1, a diferença entre as taxas de participação na força de trabalho masculina e feminina reduziu-se desde o início da série da PNADC/T, iniciada no primeiro trimestre de 2012, até o segundo trimestre de 2019, às vésperas do período pandêmico. Atualmente, a diferença retornou aos índices anteriores à pandemia.

Gráfico 1 – Diferença da taxa de participação na força de trabalho entre homens e mulheres

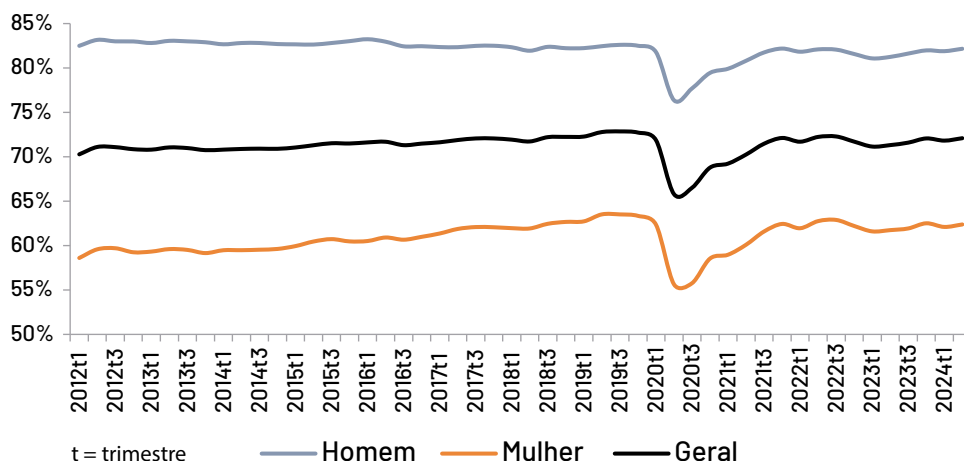


Fonte: elaboração do autor a partir de dados da Pnad Contínua/IBGE.

Conforme ilustrado no gráfico 2, a redução da diferença das taxas de participação na força de trabalho feminina e masculina entre o primeiro trimestre de

2012 e o segundo trimestre de 2019 pode ser explicada, preponderantemente, pelo crescimento da participação da mulher na força de trabalho, que passou de 58,6% para 63,5%. No mesmo período, a taxa de participação do homem permaneceu em torno de 82,5%.

Gráfico 2 – Taxa de participação na força de trabalho



Fonte: elaboração do autor a partir de dados da Pnad Contínua/IBGE..

Após a pandemia da Covid-19, a taxa de participação masculina voltou ao comportamento observado no período pré-pandemia. Por seu turno, a taxa de participação feminina alcançou níveis semelhantes ao período anterior, porém, com tendência à estabilização.

As mudanças na economia e no mercado de trabalho brasileiro desde o início da pandemia, incluindo alterações nas demandas por habilidades dos trabalhadores, podem trazer novidades na taxa de participação na força de trabalho por gênero.

No segundo trimestre de 2024, a taxa de participação feminina no mercado de trabalho foi de 62,4%, idêntica à observada no primeiro trimestre de 2020 (período pré-pandemia). Isso significa que, em ambos os períodos, a cada dez mulheres, seis estão participando do mercado de trabalho (empregadas ou procurando emprego). No caso dos homens, a taxa de participação na força de trabalho no segundo trimestre de 2024 foi de 82,2%, o que indica que oito em cada dez homens integram a força de trabalho.

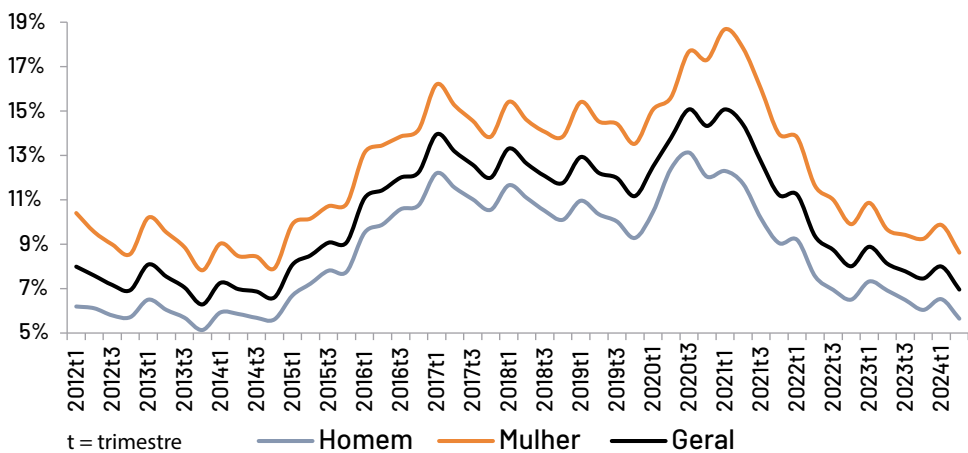
3.1.2. Taxa de desemprego

De acordo com os dados da PNADC/T, a taxa de desemprego, obtida pela relação entre as pessoas à procura de emprego e a força de trabalho, apresentou elevação desde o final de 2014 até o início de 2017.

De acordo com o gráfico 3, o aumento da taxa de desemprego refletiu a crise econômica brasileira observada no período. Antes que a economia pudesse se recuperar, surgiu a pandemia da Covid-19. A taxa de desemprego elevou-se ainda mais e atingiu o índice de 15,1% no terceiro trimestre de 2020. A taxa de desemprego começou a cair após o primeiro trimestre de 2021. No primeiro trimestre de 2024, a taxa de desemprego foi de 7%, que representa 1,1 ponto percentual abaixo do índice verificado no mesmo trimestre do ano anterior.

Quando se observa a taxa de desemprego sob a perspectiva de gênero, notam-se disparidades significativas. As mulheres, frequentemente, apresentam taxas de desemprego mais elevadas do que as dos homens. Esse fenômeno pode ser atribuído a diversos fatores, incluindo discriminação de gênero no processo de contratação, maior vulnerabilidade a cortes de empregos em setores predominantemente femininos e desafios na reintegração ao mercado de trabalho após períodos de afastamentos por maternidade ou cuidados familiares.

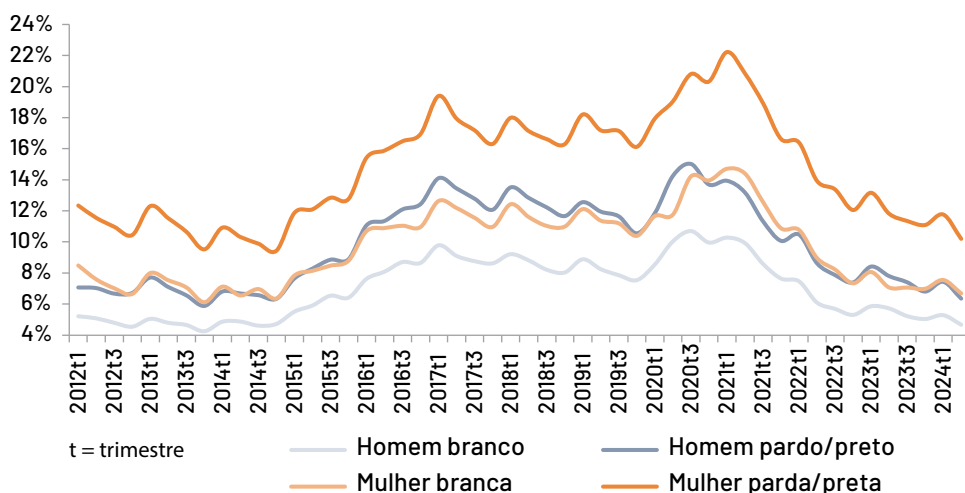
Gráfico 3 – Taxa de desocupação



Fonte: elaboração do autor a partir de dados da Pnad Contínua/IBGE.

As taxas de desemprego, particularmente mais elevadas entre as mulheres, são ainda mais acentuadas entre as mulheres pardas e negras. Segundo dados da PNADC/T, as mulheres pardas e negras frequentemente registram as maiores taxas de desemprego no Brasil. Esse fenômeno é explicado não apenas por preconceitos de gêneros, mas também por racismo institucionalizado, que limita as oportunidades de emprego decente para esse segmento da população.

Gráfico 4 – Taxa de desocupação por gênero e cor/raça



Fonte: elaboração do autor a partir de dados da Pnad Contínua/IBGE.

Segundo o gráfico 4, as taxas de desemprego mais altas correspondem às das mulheres pardas e negras, enquanto as mais baixas são observadas entre os homens brancos. No terceiro trimestre de 2020, em meio à pandemia da Covid-19, a taxa de desemprego para mulheres pardas e negras atingiu 20,8%, em contraste com a taxa de 10,7% registrada para homens brancos. Já no segundo trimestre de 2024, essas taxas ajustaram-se para 10,2% para mulheres pardas e negras e 4,7% para homens brancos. Além disso, as taxas de desemprego para mulheres pardas e negras continuam sendo superiores quando comparadas às dos homens pardos e negros e também às das mulheres brancas.

A taxa de desemprego sob a perspectiva de gênero e de raça/cor não reflete somente condições econômicas, mas também normas sociais e culturais que influenciam a dinâmica do mercado de trabalho.

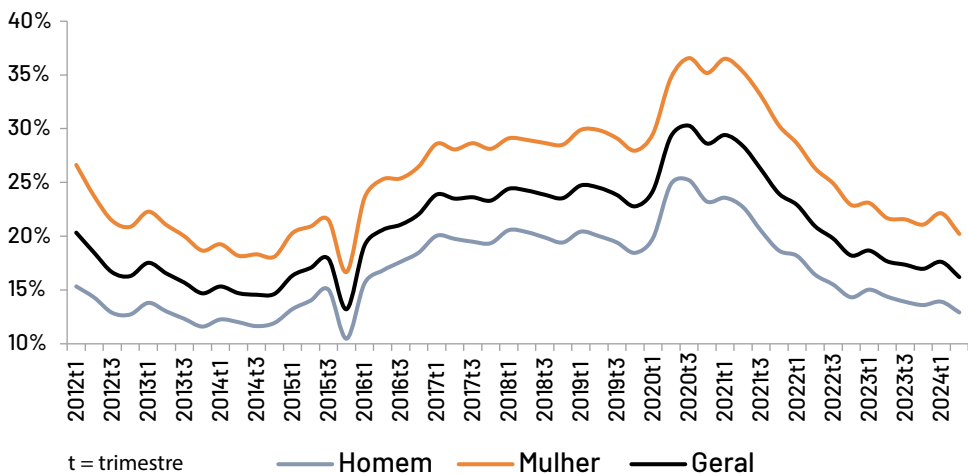
3.1.3. Taxa de subutilização da força de trabalho ampliada

A subutilização ampliada da força de trabalho, conforme definida pelo IBGE, inclui não somente os desempregados, mas também os subocupados por não trabalharem horas suficientes e os integrantes da força de trabalho potencial. Nesse contexto, as mulheres são desproporcionalmente impactadas por essa subutilização devido a uma variedade de fatores estruturais como discriminação de gênero, desafios na conciliação entre trabalho e responsabilidades familiares, e segregação ocupacional que restringe suas oportunidades de emprego pleno e produtivo.

Muitas mulheres estão empregadas em posições que não aproveitam totalmente suas habilidades ou formação, ou se encontram trabalhando menos horas do que desejariam e poderiam. Essa subutilização representa não apenas desperdício de potencial econômico, mas também fonte de desigualdade de gênero que compromete a independência financeira das mulheres e perpetua estereótipos de gênero sobre papéis de trabalho e familiares.

Desde a segunda década do século XXI, a economia brasileira tem enfrentado desafios consideráveis, alternando entre períodos de crescimento modesto, recessões e recuperação lenta. Nesse panorama, a subutilização ampliada da força de trabalho, especialmente sob a ótica de gênero, e a reforma trabalhista de 2017 são elementos que nos ajudam a entender as mudanças no mercado de trabalho e seus impactos socioeconômicos.

Gráfico 5 – Taxa de subutilização da força de trabalho ampliada



Fonte: elaboração do autor a partir de dados da Pnad Contínua/IBGE.

A recessão de 2014 a 2016, por exemplo, resultou em um aumento significativo do desemprego e da subutilização da força de trabalho. As mulheres foram particularmente afetadas, enfrentando altas taxas de desemprego e uma maior incidência de subutilização, o que exacerbou as desigualdades de gênero já existentes no mercado de trabalho. Conforme demonstrado no gráfico 5, a taxa de subutilização da força de trabalho ampliada reflete esse cenário, que foi ainda mais agravado pela pandemia da Covid-19.

Em meio a esse contexto, a reforma trabalhista de 2017 foi promulgada com os objetivos de modernizar as relações de trabalho, aumentar a flexibilidade do mercado e incentivar o emprego. Entre as principais mudanças, destacam-se a facilitação das contratações temporárias e parciais, a priorização do negociado sobre o legislado em certas condições de trabalho, e as novas regras para a terceirização.

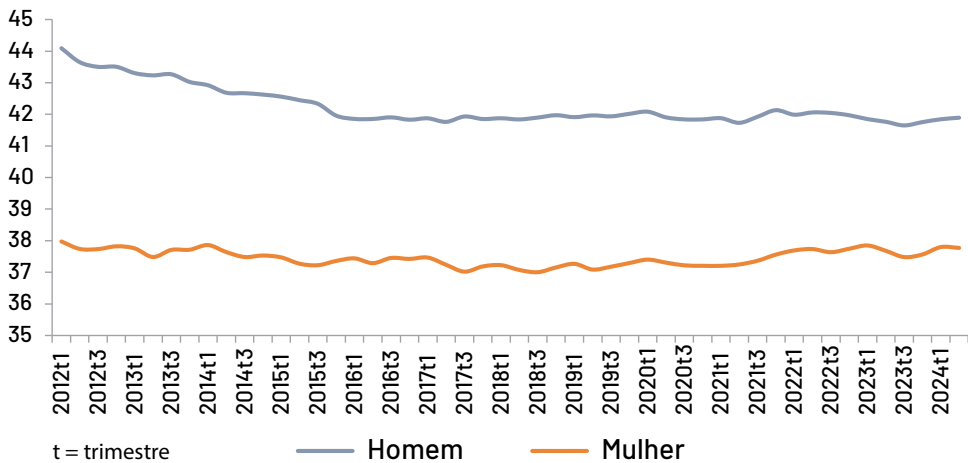
Essas mudanças têm implicações importantes para a subutilização da força de trabalho ampliada, especialmente para as mulheres. Por um lado, a maior flexibilidade pode proporcionar oportunidades para mulheres que tentam equilibrar trabalho e obrigações domésticas, por meio de arranjos de trabalho mais flexíveis, como o emprego parcial. Por outro lado, há preocupações de que a reforma possa resultar em uma precarização do trabalho, impactando desproporcionalmente as mulheres, que já ocupam uma posição vulnerável no mercado de trabalho. Isso inclui riscos de maior subocupação por insuficiência de horas trabalhadas, contratos menos estáveis e a erosão de direitos trabalhistas e sociais.

3.2. Horas trabalhadas e horas dedicadas aos afazeres domésticos

A diferenciação nas horas dedicadas ao trabalho remunerado e não remunerado entre homens e mulheres no Brasil revela uma disparidade significativa que impacta diretamente a participação e as oportunidades das mulheres no mercado de trabalho. Segundo a PNADC/T (gráfico 6), enquanto os homens trabalham em média cerca de 41,9 horas semanais em empregos remunerados, as mulheres dedicam em torno de 37,4 horas semanais a tais atividades.⁵ Embora o gráfico 6 revele um aumento da carga horária remunerada da mulher e uma redução da diferença para a dos homens nos últimos anos, esse comportamento é muito lento.

5 Média de horas observada a partir do quarto trimestre de 2015.

Gráfico 6 – Horas habitualmente trabalhadas



Fonte: elaboração do autor a partir de dados da Pnad Contínua/IBGE.

Além disso, as mulheres ocupadas com idade entre 16 e 64 anos gastam consideravelmente mais tempo em trabalho doméstico não remunerado, em média 17,8 horas semanais, comparadas às 11,0 horas dedicadas pelos homens a tais tarefas, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADC/A) referente a 2022. Esse desequilíbrio revela e conserva desigualdades estruturais que necessitam de análise e ação.

A menor carga horária de trabalho remunerado das mulheres pode ser parcialmente explicada pela necessidade de conciliar o emprego com as responsabilidades domésticas e de cuidado, que ainda são majoritariamente assumidas por elas. Essa distribuição desigual do trabalho não remunerado é um reflexo de normas sociais e culturais arraigadas que atribuem à mulher o papel principal nos cuidados da casa e da família.

O impacto dessa divisão é vasto e abrange diversas áreas da vida profissional e pessoal das mulheres. Reduzindo a disponibilidade das mulheres para empregos em tempo integral, essa desigualdade limita também suas oportunidades de carreira e afeta negativamente a acumulação de experiência e habilidades. Isso, conseqüentemente, prejudica sua remuneração e progressão profissional. Além disso, a carga dupla de trabalho remunerado e não remunerado pode levar as mulheres ao esgotamento físico e mental, diminuindo sua qualidade de vida e afetando negativamente sua saúde.

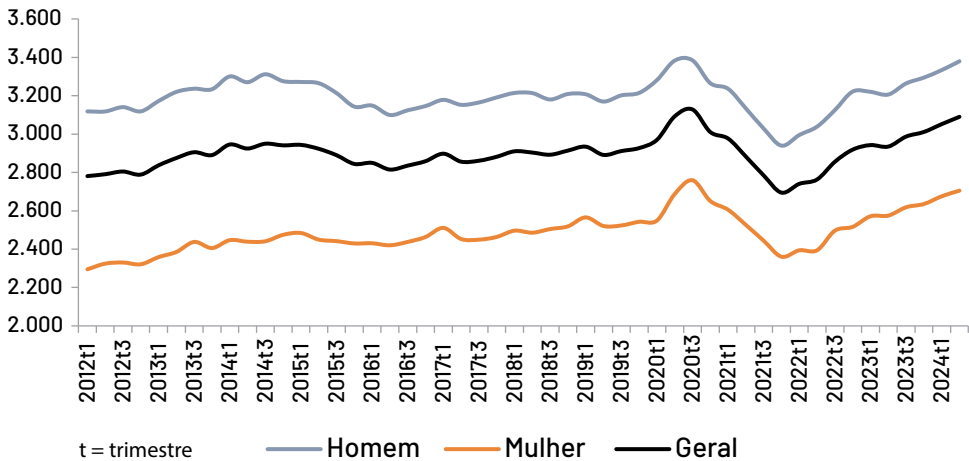
As razões do cenário atual de desigualdade entre homens e mulheres no trabalho e nas responsabilidades domésticas no Brasil são múltiplas e complexas. Culturalmente, a divisão tradicional de gênero ainda prevalece, e as mulheres são vistas principalmente como cuidadoras, responsáveis pelos afazeres domésticos e pela criação dos filhos, enquanto os homens são considerados os provedores financeiros. Essa visão persiste apesar da crescente quantidade de mulheres no mercado de trabalho. Economicamente, muitas famílias ainda acreditam que o trabalho remunerado dos homens deve ser priorizado, sustentando a ideia, muitas vezes infundada, de que são os homens os principais provedores. Como resultado, mesmo que as mulheres trabalhem menos horas em empregos remunerados, enfrentam uma “segunda jornada” ao chegar em casa. Além disso, estruturalmente, o mercado de trabalho frequentemente não oferece a flexibilidade necessária para que as mulheres possam conciliar efetivamente suas responsabilidades profissionais e familiares. A ausência de políticas corporativas e governamentais de apoio à parentalidade, como horários flexíveis, trabalho remoto, licenças parentais adequadas e acesso a creches, impõe um fardo adicional sobre as mulheres.

3.3. Diferença de renda do trabalho

O Brasil tem suas raízes culturais em uma estrutura patriarcal, na qual tradicionalmente o homem era considerado o principal provedor, enquanto a mulher era encarregada do cuidado do lar e dos filhos. Essa configuração histórica refletiu-se diretamente nas oportunidades educacionais e profissionais disponíveis para as mulheres, estabelecendo um cenário de disparidades que se estende até hoje. Embora na última década tenham ocorrido avanços significativos, dos quais decorre que mais mulheres estão alcançando níveis mais altos de educação e participando ativamente do mercado de trabalho, as disparidades salariais de gênero continuam revelando a complexidade e a persistência da desigualdade de renda.

A desigualdade de renda por gênero no Brasil é um fenômeno duradouro e multifacetado, refletindo uma série de disparidades sociais, econômicas e culturais que afetam principalmente as mulheres no mercado de trabalho. A análise dessa desigualdade revela como fatores históricos, estruturais e comportamentais contribuem para a perpetuação do problema, impactando não apenas as condições econômicas das mulheres, mas também o desenvolvimento social e econômico do país como um todo. De acordo com dados da PNADC/T (gráfico 7), é evidente que os homens ainda recebem salários superiores aos das mulheres.

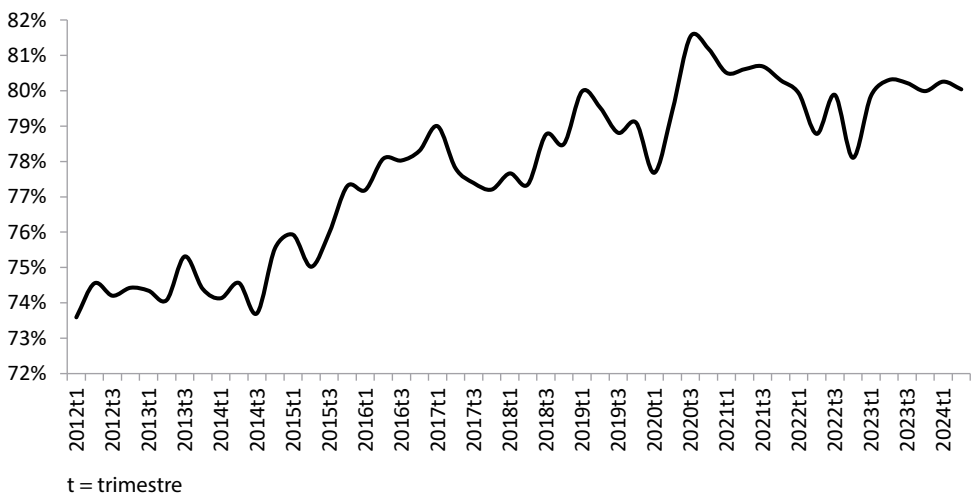
Gráfico 7 – Renda média do trabalho principal



Fonte: elaboração do autor a partir de dados da Pnad Contínua/IBGE.

No período considerado, as mulheres ganharam em média 20% a 30% menos do que os homens. No gráfico 8, observamos que, ao longo do tempo, vinha ocorrendo redução da diferença salarial entre os gêneros, que foi interrompida com a pandemia da Covid-19.

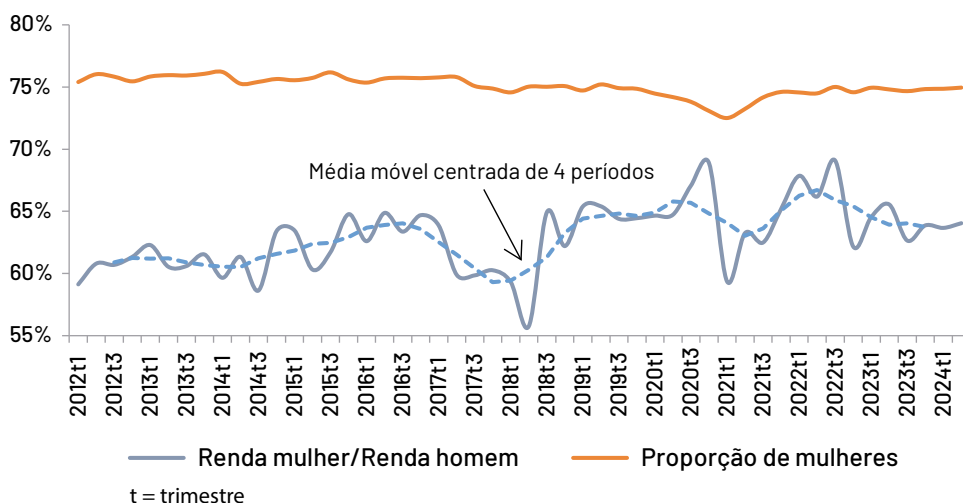
Gráfico 8 – Renda média do trabalho principal da mulher em relação à do homem



Fonte: elaboração do autor a partir de dados da Pnad Contínua/IBGE.

Mesmo em setores em que as mulheres, tradicionalmente, representam a maioria dos trabalhadores, a remuneração média é inferior à dos homens. É o caso, por exemplo, do setor de educação, saúde humana e serviços sociais. Esse segmento emprega, atualmente, cerca de 22,1% das mulheres trabalhadoras, que constituem quase 75% do total de profissionais atuantes no setor.

Gráfico 9 – Educação, saúde humana e serviços sociais – Proporção de mulheres empregadas e relação entre a renda de mulheres e homens



Fonte: elaboração do autor a partir de dados da Pnad Contínua/IBGE.

Conforme demonstrado no gráfico 9, mesmo nesse setor predominantemente feminino, os salários médios das trabalhadoras continuam inferiores à média salarial dos homens. Embora tenha sido observada uma gradual melhoria na relação salarial entre mulheres e homens ao longo do tempo, essa progressão é notavelmente lenta. Esse comportamento é mais bem observado por meio da linha pontilhada, que corresponde à linha de tendência construída pela média móvel centrada de quatro períodos. No período subsequente à pandemia da Covid-19, a renda média das mulheres corresponde a cerca de 65% daquela dos homens, representando uma disparidade de 35 pontos percentuais.

Ainda, ao compararmos posições equivalentes ocupadas por homens e mulheres nesse setor, constatamos que a remuneração masculina é superior nas ocupações mais bem remuneradas, como diretores e gerentes (tabela 1).

Tabela 1 – Remuneração do setor de educação, saúde humana e serviços sociais por grupamentos ocupacionais e gênero

Grupamentos ocupacionais	Homens (a)	Mulheres (b)	(c) = (b)/(a)
Diretores e gerentes	12.182,97	7.229,16	59,3%
Profissionais das ciências e intelectuais	7.846,35	4.721,56	60,2%
Técnicos e profissionais de nível médio	3.241,20	2.639,26	81,4%
Trabalhadores de apoio administrativo	2.404,38	2.063,57	85,8%
Trabalhadores dos serviços, vendedores dos comércios e mercados	2.100,55	1.757,09	83,6%
Trabalhadores qualificados	2.704,90	2.933,80	108,5%
Operadores de instalações e máquinas e montadores	2.656,41	2.237,71	84,2%
Ocupações elementares	1.854,07	1.599,39	86,3%
Membros das forças armadas, policiais e bombeiros militares	7.364,86	8.157,49	110,8%

Fonte: Pnad Contínua/IBGE – 2º trimestre de 2024.

Esse cenário também se observa no setor de construção (tabela 2), que é predominantemente masculino, mas no qual a renda média do trabalho das mulheres ao longo dos anos é superior à dos homens.

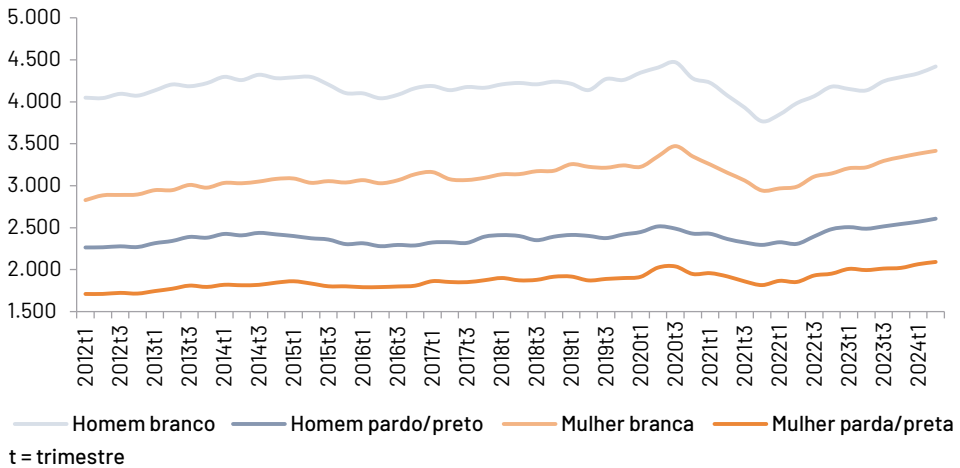
Tabela 2 – Remuneração do setor de construção por grupamentos ocupacionais e gênero

Grupamentos ocupacionais	Homens (a)	Mulheres (b)	(c) = (b)/(a)
Diretores e gerentes	11.945,41	8.074,71	67,6%
Profissionais das ciências e intelectuais	7.802,71	5.280,22	67,7%
Técnicos e profissionais de nível médio	3.264,08	2.903,58	89,0%
Trabalhadores de apoio administrativo	2.380,97	2.363,92	99,3%
Trabalhadores dos serviços, vendedores dos comércios e mercados	2.348,25	1.866,17	79,5%
Trabalhadores qualificados	2.303,17	2.154,89	93,6%
Operadores de instalações e máquinas e montadores	2.743,37	2.045,19	74,6%
Ocupações elementares	1.344,21	1.449,03	107,8%

Fonte: Pnad Contínua/IBGE – 2º trimestre de 2024.

Além das disparidades de gênero, quando se analisam os dados com foco nas diferenças de raça/cor, observa-se uma camada adicional de desigualdade. Mulheres pardas e negras frequentemente enfrentam condições ainda mais desfavoráveis no mercado de trabalho, recebendo salários inferiores não apenas em comparação aos seus colegas masculinos, mas também às mulheres brancas. Essa situação fica evidente no gráfico 10, que mostra as discrepâncias salariais entre gênero e cor/raça.

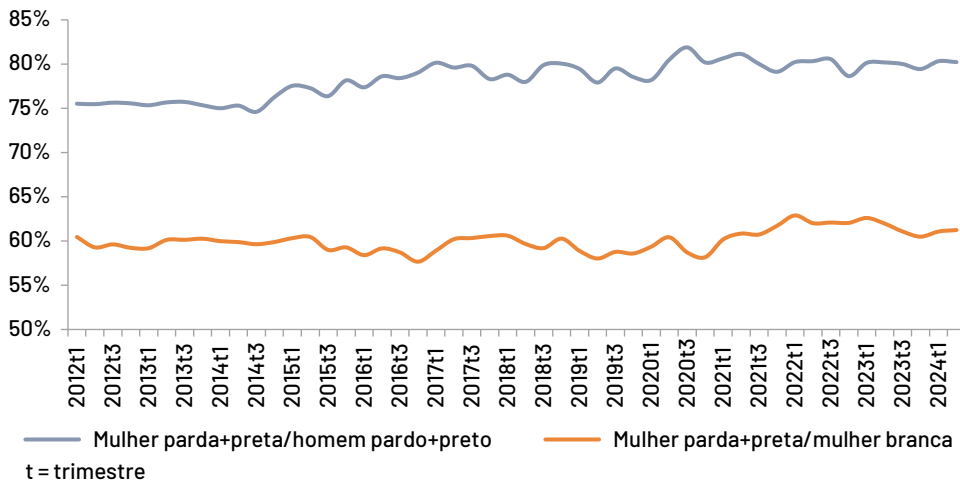
Gráfico 10 – Renda do trabalho principal por gênero e cor/raça



Fonte: elaboração do autor a partir de dados da Pnad Contínua/IBGE.

No período analisado, as mulheres pardas e negras, receberam, em média, 21,6% menos que os homens pardos e negros e 40% menos que as mulheres brancas (gráfico 11).

Gráfico 11 – Relação da renda do trabalho principal por gênero e cor/raça



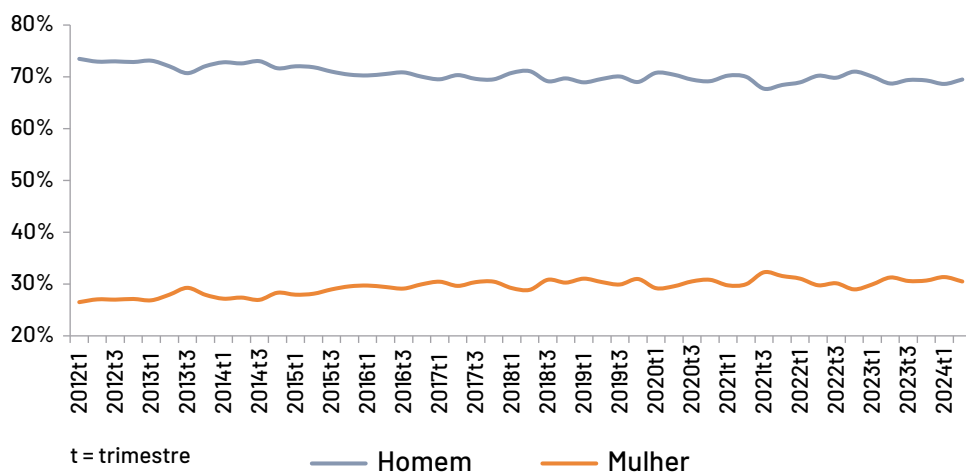
Fonte: elaboração do autor a partir de dados da Pnad Contínua/IBGE.

Esse fenômeno destaca a interseção de gênero e raça/cor, intensificando as adversidades enfrentadas por mulheres pardas e negras no mercado de trabalho.

Essas discrepâncias salariais ressaltam a necessidade urgente de políticas públicas que abordem tanto a igualdade de gênero quanto a igualdade racial.

No contexto dessa desigualdade estrutural, chama atenção o fato de que as mulheres representam apenas cerca de 30% dos trabalhadores que se encontram no topo da escala salarial. Esse dado revela uma profunda disparidade de gênero nos níveis mais altos de remuneração e posicionamento profissional, evidenciando barreiras significativas que as mulheres enfrentam em sua ascensão profissional.

Gráfico 12 – Proporção de homens e mulheres entre os 10% mais bem remunerados



Fonte: elaboração do autor a partir de dados da Pnad Contínua/IBGE.

Essa sub-representação das mulheres nas camadas mais altas de remuneração pode ser atribuída a uma série de fatores estruturais e culturais que limitam suas oportunidades de avanço. Um dos principais obstáculos é o chamado “teto de vidro”,⁶ uma barreira invisível que impede muitas mulheres de alcançar posições de liderança e cargos executivos. Essa barreira não é apenas uma questão de acesso a tais posições, mas também se relaciona à maneira como as competências das mulheres são percebidas e valorizadas em comparação com as dos homens.

6 De acordo com Carvalho Neto, Tanure, e Andrade (2010, *apud* De Moraes Beltramini, Martines Cepellos, e Pereira, 2022, p. 3), o “termo teto de vidro (*glass ceiling*) foi cunhado por Marilyn Loden, em 1978, durante um discurso nos Estados Unidos, para indicar simbolicamente uma barreira sutil e transparente, mas forte o suficiente para evitar a passagem das mulheres aos níveis hierárquicos mais elevados nas organizações onde trabalham”.

Além disso, as mulheres, muitas vezes, enfrentam desafios únicos relacionados à conciliação entre a vida profissional e as responsabilidades familiares e domésticas. Apesar de avanços na divisão de tarefas domésticas, as mulheres ainda são as principais cuidadoras em muitos lares, o que pode limitar suas oportunidades de trabalhar longas horas ou aceitar certas posições que exigem grande disponibilidade, afetando assim suas chances de ascender a posições mais altas e mais bem remuneradas.

Os estereótipos de gênero também desempenham um papel significativo, em que qualidades tradicionalmente valorizadas em líderes, como assertividade e agressividade, são frequentemente vistas como negativas quando exibidas por mulheres. Isso pode levar a avaliações de desempenho enviesadas e oportunidades de promoção limitadas.

Para abordar efetivamente essas disparidades, é necessária a implementação de políticas que não apenas promovam a igualdade salarial, mas também apoiem as mulheres em seu desenvolvimento profissional. Isso inclui a criação de ambientes de trabalho mais flexíveis, programas de mentoria e apoio para mulheres em cargos de liderança e a revisão de critérios de avaliação para promoções e remunerações, garantindo que sejam tais critérios justos e imparciais.

Tais iniciativas são essenciais para garantir que mais mulheres possam alcançar e prosperar em posições de alta remuneração, contribuindo para uma representatividade mais equitativa nos níveis superiores do mercado de trabalho e para o fortalecimento geral da economia.

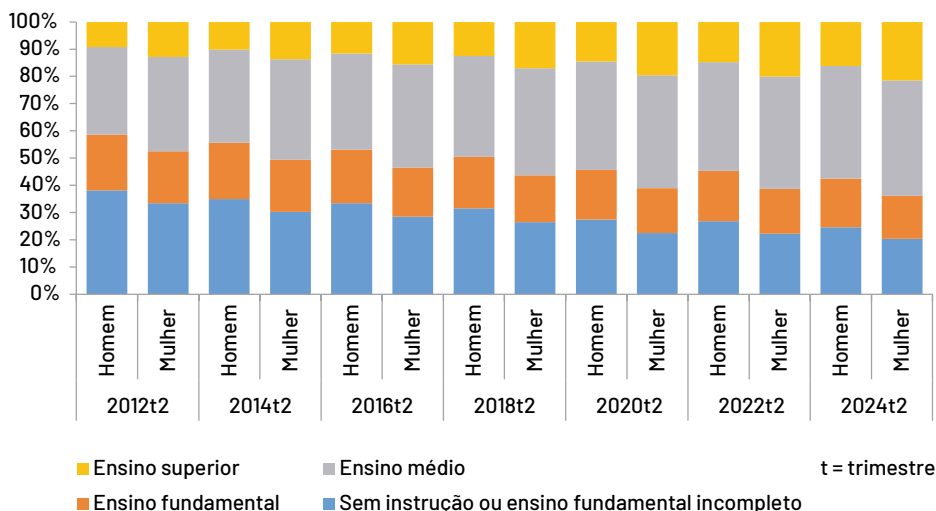
3.4 Desafios

A participação feminina no mercado de trabalho brasileiro vem crescendo ao longo das décadas, acompanhada por uma tendência marcante em relação ao nível de instrução. As mulheres têm, consistentemente, alcançado patamares educacionais superiores aos dos homens. Dados de instituições como o IBGE e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) mostram que as mulheres não só concluem o ensino médio em maior proporção, mas também são maioria nas universidades brasileiras (Brasil, 2022).

Dados da Pnad Contínua referentes aos primeiros trimestres de cada ano corroboram essa informação para os diversos estratos da população voltados para o mercado de trabalho. Considerando-se pessoas em idade ativa (entre 16 e 64 anos,

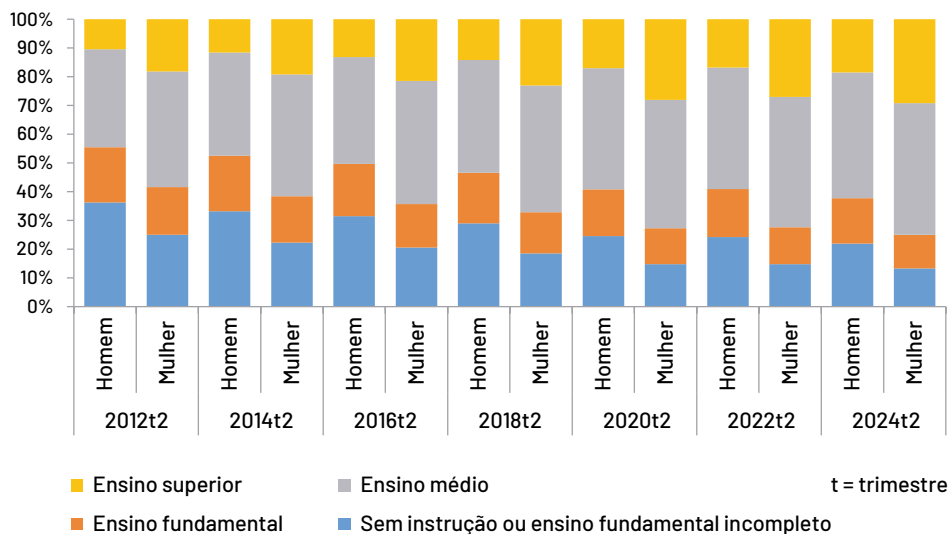
nesse estudo), as mulheres, além de serem maioria, apresentam níveis de instrução mais elevados, como mostra o gráfico 13.

Gráfico 13 – Proporção de pessoas em idade ativa por nível de instrução e gênero



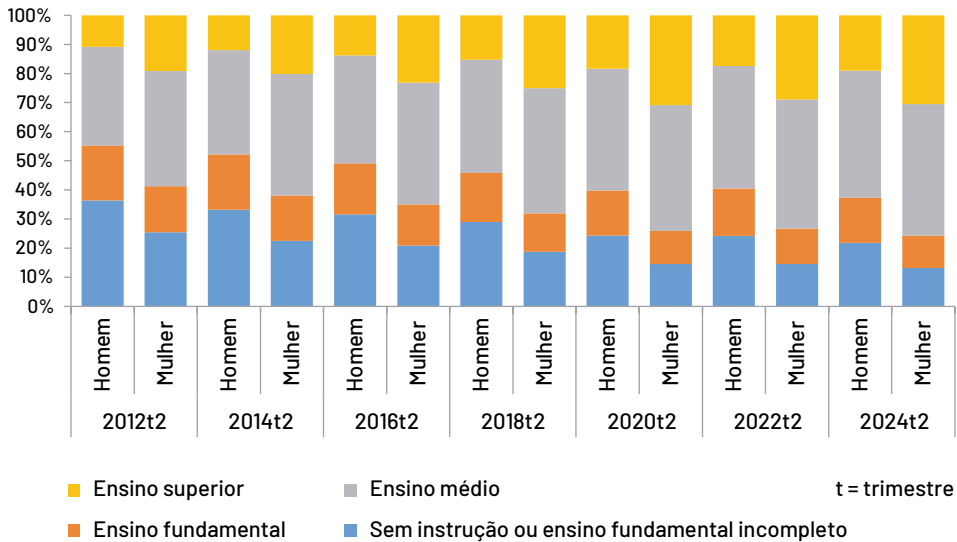
Fonte: elaboração do autor a partir de dados da Pnad Contínua/IBGE.

Gráfico 14 – Proporção de pessoas na força de trabalho por nível de instrução e gênero



Fonte: elaboração do autor a partir de dados da Pnad Contínua/IBGE.

Gráfico 15 – Proporção de pessoas ocupadas por nível de instrução e gênero



Fonte: elaboração do autor a partir de dados da Pnad Contínua/IBGE.

Essa situação é curiosa em virtude da persistência de disparidades salariais significativas entre homens e mulheres. Em média, as mulheres ganham menos do que os homens, mesmo quando possuem qualificações equivalentes ou superiores. Esse fenômeno pode ser parcialmente atribuído a fatores como a segregação ocupacional, em que mulheres são mais frequentes em setores de trabalho menos remunerados e, muitas vezes, com menor reconhecimento social e econômico.

Além disso, os estereótipos de gênero continuam a desempenhar papel relevante na dinâmica do mercado de trabalho. Muitas vezes, presume-se que mulheres serão as principais responsáveis pelo cuidado doméstico e pela educação dos filhos, o que leva a percepções de que elas são menos disponíveis ou menos comprometidas com suas carreiras. Essas percepções são refletidas nas práticas de contratação e promoção dentro das empresas, em que mulheres, especialmente as que são mães, enfrentam maiores dificuldades para ascender a cargos de liderança ou posições de maior responsabilidade.

Outro aspecto importante é a questão da maternidade e como esta afeta a trajetória profissional das mulheres. A falta de suporte adequado, como creches acessíveis e licença-paternidade que incentivem uma divisão mais equitativa das responsabilidades familiares, coloca um fardo desproporcional sobre as mulheres, muitas vezes forçando-as a escolher entre carreira e família. Isso não apenas

limita suas oportunidades de emprego e crescimento profissional, mas também contribui para a manutenção de normas de gênero obsoletas no ambiente de trabalho.

Adicionalmente, mesmo em áreas em que as mulheres são bem qualificadas e representadas, como no setor de educação, saúde humana e serviços sociais, ainda há barreiras significativas em termos de reconhecimento e progressão na carreira. Isso é evidenciado pela predominância masculina em posições de alta gestão e decisão, mesmo em setores dominados por mulheres.

Portanto, a situação das mulheres no mercado de trabalho brasileiro reflete uma complexa interação de fatores educacionais, culturais e econômicos. Enquanto as mulheres brasileiras continuarem a enfrentar esses obstáculos estruturais, será difícil alcançar uma verdadeira igualdade no mercado de trabalho. Para mudar esse cenário, é essencial não apenas promover políticas de igualdade de gênero mais robustas, mas também transformar culturalmente a percepção sobre o papel das mulheres na sociedade e no trabalho.

4. Considerações finais

O estudo de caso sobre a desigualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro revela uma realidade preocupante: apesar de as mulheres apresentarem um nível de instrução mais elevado que o dos homens ao longo do período analisado, elas continuam enfrentando significativos obstáculos para alcançar a igualdade no ambiente profissional. Historicamente, as mulheres têm experimentado taxas de desemprego mais altas que os homens, menor participação na força de trabalho e remuneração inferior, mesmo quando ocupam cargos equivalentes. Notadamente, mesmo antes da pandemia da Covid-19, que acentuou as diferenças e interrompeu os avanços até então alcançados rumo à igualdade de gênero, as mulheres já se encontravam em desvantagem, principalmente nas posições de liderança e nos empregos de maior prestígio, representando menos de 30% dos trabalhadores entre os 10% mais bem remunerados.

Além disso, o estudo destaca a disparidade no tempo dedicado a atividades domésticas, em que as mulheres ainda dedicam significativamente mais horas aos cuidados do lar e de familiares em comparação aos homens, comprometendo o tempo disponível para engajamento e progresso no trabalho remunerado.

A reforma trabalhista de 2017, que flexibilizou as relações de trabalho, inclusive nos modos de contratação, apresenta-se como um ponto de inflexão que

pode tanto oferecer novas oportunidades quanto potencializar a precarização do emprego. A flexibilidade pode facilitar a conciliação entre trabalho e responsabilidades familiares, mas também pode levar a uma maior instabilidade empregatícia para as mulheres, que já são mais vulneráveis a condições de trabalho desfavoráveis.

Diante desse contexto, é urgente a implementação de políticas eficazes para enfrentamento dessas disparidades. Propostas devem incluir a promoção de igualdade salarial, com fiscalização rigorosa para garantir que mulheres recebam o mesmo salário que os homens por trabalho equivalente, assim como oferta de creches acessíveis, em regime integral, para que as mulheres, caso queiram, possam se eximir, nos horários comerciais, das funções de cuidado das crianças, culturalmente assumidas pela figura feminina. Programas de mentoria e capacitação, focados em preparar mulheres para cargos de liderança, podem ajudar a aumentar a representatividade feminina nos escalões superiores das organizações. Além disso, a adoção de políticas de trabalho flexíveis que contemple necessidades específicas das mulheres, como horários flexíveis e possibilidade de trabalho remoto, pode ser importante para permitir que mais mulheres equilibrem suas carreiras com a vida pessoal.

É imperativo também incentivar culturalmente a redistribuição das responsabilidades domésticas, promovendo uma mudança nas normas sociais que ainda designam à mulher a maior parte do trabalho de cuidado. Essas medidas, combinadas com a conscientização e a educação continuada sobre igualdade de gênero, são essenciais para construir um mercado de trabalho mais justo e equitativo, em que as habilidades e contribuições das mulheres sejam verdadeiramente valorizadas e recompensadas.

5. Conclusão do projeto Assessoramento Legislativo Baseado em Dados

O projeto estratégico Assessoramento Legislativo Baseado em Dados, que integra o portfólio de projetos do ciclo 2023/2024 da Câmara dos Deputados, representa um avanço significativo na forma como o assessoramento baseado em dados pode ser conduzido e aplicado no processo legislativo. Este artigo teve como objetivo

principal avaliar a efetividade do projeto por intermédio de um estudo de caso que utilizou dados da PNADC/T para avaliar sua utilidade e funcionalidade.

No decorrer deste estudo, foi possível observar que os painéis proporcionam uma maneira mais eficiente e amigável de acessar e manipular grandes volumes de dados, permitindo aos usuários concentrarem-se na análise e interpretação dos dados, sem a necessidade de dedicar um tempo considerável à preparação e à extração dos mesmos. Isso se mostra fundamental para otimizar o tempo dos analistas e aumentar a qualidade do assessoramento oferecido aos parlamentares.

Contudo, identificamos algumas limitações durante a fase de teste, como a ausência de informações que não estão previstas no protótipo inicial e o descompasso temporal na disponibilidade dos dados mais recentes do IBGE, que já conta com informações até o segundo trimestre de 2024, enquanto os painéis estão restritos até o quarto trimestre de 2023. Essas limitações, no entanto, não são vistas como empecilhos intransponíveis. Ao contrário, são oportunidades para o aprimoramento contínuo da ferramenta à medida que sua utilização se expanda e as demandas dos usuários se tornem mais evidentes.

As análises realizadas demonstraram que, para as variáveis de taxa de participação na força de trabalho e desemprego segundo gênero, raça/cor e escolaridade, os painéis respondem bem às necessidades do estudo. No entanto, a adaptação do conceito de subutilização da força de trabalho para abranger a força de trabalho potencial, e as divergências nos dados de renda devido a atualizações de deflatores pelo IBGE, indicam áreas em que ajustes são necessários.

É importante notar também a inexistência de painéis para examinar as horas dedicadas ao trabalho remunerado, além da impossibilidade de criar correlações diretas entre remuneração, setor econômico e ocupação por intermédio dos painéis do protótipo. Essas lacunas, identificadas durante o processo de testes, sinalizam a necessidade de uma expansão no escopo dos painéis oferecidos para que essas e outras dimensões relevantes possam ser exploradas de forma mais abrangente.

A experiência sugere que, com o aperfeiçoamento contínuo e a inclusão de novos dados e funcionalidades, esse tipo de projeto poderá se tornar um recurso extremamente valioso para os legisladores e assessores na Câmara dos Deputados. A expansão futura para incluir outras bases de dados e aprimorar as capacidades analíticas certamente ampliará seu alcance e eficácia. Esse aspecto sublinha a im-

portância de manter uma equipe técnica qualificada e responsiva, capaz de expandir e ajustar as bases de dados e os painéis conforme novas necessidades e dados se apresentem.

Ao prosseguir com o projeto estratégico, será essencial manter uma abordagem iterativa, utilizando *feedback* constante dos usuários para refinar e expandir suas funcionalidades. Isso não apenas garantirá que as informações decorrentes das bases de dados e dos painéis atendam às necessidades emergentes de análise de dados na Câmara dos Deputados, mas também contribuirá para a criação de políticas mais informadas e efetivas, em linha com as realidades complexas capturadas pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua e outras bases que venham a ser integradas.

A implementação bem-sucedida deste projeto poderá servir como um marco para futuras inovações em análises de dados no setor público, garantindo que os decisores políticos tenham ao seu alcance informações precisas e profundas para fundamentar políticas públicas mais eficazes e equitativas.

Este projeto, portanto, representa um passo promissor rumo à modernização do assessoramento parlamentar no Brasil, com potencial significativo para melhorar a qualidade das políticas públicas em resposta às complexas questões sociais e econômicas do país. Ao continuar desenvolvendo e aprimorando as bases de dados e os painéis, a Câmara dos Deputados se posiciona na vanguarda da governança baseada em evidências, preparando o caminho para decisões mais informadas e, conseqüentemente, mais justas e efetivas.

Referências

BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; COSTA, Joana Simões de Melo. **Oferta de creche e participação das mulheres no mercado de trabalho no Brasil**. Brasília: Ipea. 2017. (Boletim Mercado de Trabalho, nº 62.)

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Mulheres predominam em estudos, pesquisas e exames. **Gov.br**, 31 out. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/institucional/mulheres-predominam-em-estudos-pesquisas-e-exames-educacionais#:~:text=O%20levantamento%20feito%20pelo%20Inep,os%20homens%20correspondem%20a%2041%25>. Acesso em: 20 maio 2024.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos.

Mulheres no mercado de trabalho: desafios e desigualdades constantes. São Paulo: Dieese, 2024. (Boletim Especial 8 de Março de 2024 – Dia Internacional da Mulher.) Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimespecial/2024/mulheres2024.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2024.

FEIJÓ, Janaína. **Diferenças de gênero no mercado de trabalho.** FGV. 2023.

Disponível em: <https://portal.fgv.br/artigos/diferencas-genero-mercado-trabalho>. Acesso em: 17 abr. 2024.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores IBGE:** medidas de subutilização da força de trabalho no Brasil (4º trimestre de 2023). Rio de Janeiro: IBGE, 2024a. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Novos_Indicadores_Sobre_a_Forca_de_Trabalho/pnadc_202304_trimestre_novos_indicadores.pdf. Acesso em: 8 maio 2024.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua:** notas técnicas (versão 1.16). Rio de Janeiro: IBGE, 2024b. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102083_notas_tecnicas.pdf. Acesso em: 8 maio 2024.

KELLY, Isabela Duarte *et al.* Uma breve análise do mercado de trabalho brasileiro à luz da desigualdade de gênero, 2012-2023. **FGV IBRE**, 19 mar. 2024. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/uma-breve-analise-do-mercado-de-trabalho-brasileiro-luz-da-desigualdade-de-genero-2012-2023>. Acesso em: 17 abr. 2024.

MARCOS, Miguel Angel Talamas. Grandmothers and the gender gap in the Mexican labor market. **Journal of Development Economics**, v. 162, p. 103013, 2023.

MORAES BELTRAMINI, L. de; MARTINES CEPELLOS, V.; PEREIRA, J. J. Mulheres jovens, “teto de vidro” e estratégias para o enfrentamento de paredes de cristal. **Revista de Administração de Empresa**, São Paulo, v. 62, n. 6, p. 1-25, nov./dez. 2022. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/88354>. Acesso em: 17 abr. 2024.

NERY, Pedro. **Extremos**: um mapa para entender as desigualdades no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2024.

PINHEIRO, Luana Simões *et al.* **Mulheres e trabalho**: breve análise do período 2004-2014. Brasília: Ipea: 2016. (Nota Técnica nº 24.) Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6524>. Acesso em: 17 abr. 2024.



edições câmara
ESTUDOS E DEBATES



Consultoria
Legislativa

