

PUBLICAÇÃO EXPRESSA

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3013

ANÁLISE DA AGENDA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO 2024

Autor: **Antonio Lassance**
Técnico de Planejamento e Pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea e pesquisador sênior do Centro Internacional de Políticas para o Desenvolvimento Inclusivo (*International Policy Centre for Inclusive Development - IPCid*).

Cidade: Brasília/DF
Editora: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano: 2024
Edição: 1ª
JEL: H11; Z18; D72; H83.
DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td3013-port>

O Ipea informa que este texto é uma publicação expressa e, portanto, não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais

FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e
Comunicação Social**

GISELE AMARAL

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

Lassance, Antonio

Análise da agenda político-institucional do estado brasileiro 2024 (Publicação Expressa) / Antonio Lassance. – Brasília, DF: Ipea, 2024.

45 p. – (Texto para Discussão ; n. 3013).

Inclui Bibliografia.

1. Formação de Agenda. 2. Mapeamento de Atores. 3. Análise de Políticas Públicas. 4. Web Mining. 5. Information Scanning. 6. 2024. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Título.

CDD 320

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

LASSANCE, Antonio. **Análise da agenda político-institucional do estado brasileiro 2024** (Publicação Expressa). Brasília, DF: Ipea, jun. 2024. 45 p. (Texto para Discussão, n. 3013). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td3013-port>

JEL: H11; Z18; D72; H83.

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ANÁLISE DA AGENDA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO: 2024 ¹

SINOPSE

Este trabalho complementa os Textos para Discussão 3011 e 3012, com o objetivo comum de antecipar a agenda e os eventos do calendário político-institucional do Estado brasileiro para 2024. Este Texto, especificamente, consolida a análise da agenda. Conforme a teoria e a metodologia apresentadas no Texto para Discussão 3011, a análise mapeia os eventos e seus pontos de contato—as convergências ou divergências entre os eventos— que fazem com que algumas agendas sobressaiam em relação a outras. Quando uma agenda se condensa em vários eventos, é possível vislumbrar antecipadamente sua força e seus possíveis desdobramentos.

Palavra-chave: formação de agenda; mapeamento de atores; análise de políticas públicas; *web mining*; *information scanning*; 2024.

JEL: H11; Z18; D72; H83.

¹. Este Texto para Discussão é a versão preliminar de capítulo de livro (no prelo) *Brasil 2024: que agenda tem o Estado para o País*. Agradeço a Fábio de Sá e Silva, professor associado de estudos internacionais e professor Wick Cary de Estudos Brasileiros na Universidade de Oklahoma (EUA), pelas críticas e sugestões à versão original. Todas as informações, análises e opiniões são de exclusiva responsabilidade do autor.

ANALYSIS OF THE POLITICAL-INSTITUTIONAL AGENDA OF THE BRAZILIAN STATE: 2024

ABSTRACT

This work complements Discussion Texts 3011 and 3012, with the common objective of anticipating the agenda and events on the political-institutional calendar of the Brazilian State for 2024. This Text, specifically, consolidates the analysis of the agenda. According to the theory and methodology presented in Discussion Text 3011, the analysis maps the events and their points of contact—the convergences or divergences between the events—that make some agendas prevail. When an agenda is condensed into several events, it is possible to glimpse its strength and possible consequences in advance.

Keywords: Agenda-setting; actor mapping; policy analysis; *web mining*; *information scanning*; 2024.

JEL: H11; Z18; D72; H83.

1 APRESENTAÇÃO

Este trabalho complementa os Textos para Discussão 3011 e 3012, com o objetivo comum de antecipar a agenda e os eventos do calendário político-institucional do Estado brasileiro para 2024. Este Texto, especificamente, consolida a análise da agenda. Conforme a teoria e a metodologia apresentadas no Texto para Discussão 3011, a análise mapeia os eventos e seus pontos de contato—as convergências ou divergências entre os eventos— que fazem com que algumas agendas sobressaiam em relação a outras. Quando uma agenda se condensa em vários eventos, é possível vislumbrar antecipadamente sua força e seus possíveis desdobramentos.

A análise organiza a visão para entender quais são as prioridades de agenda do Estado brasileiro, além de indicar que questões centrais de política pública gravitam em suas entrelinhas. Sem essa análise, tais motivações ficariam ocultas. Os critérios de análise (fundamentados no Texto para Discussão 3011) priorizam eventos de maior relevância, criticidade, intensidade e magnitude.

Assim como explicado no Texto para Discussão 3011, questões que não haviam sido prospectadas ainda em 2023 e ocorreram somente em 2024, e que extrapolaram o rastreamento realizado até dezembro do ano passado, estão assinaladas em *itálico* no calendário. Dentre todas, o caso mais importante é o da agenda de mudanças climáticas, que passou a incluir, na análise, comentários que levam em conta as enchentes de maio, no Rio Grande do Sul. A sinalização (em *itálico*) demonstra o quanto a maior parte das questões já havia sido levantada prospectivamente. Portanto, as agendas prioritárias do Estado brasileiro são relativamente previsíveis e passíveis de serem prospectadas, com grande antecipação.

A resiliência da agenda de desregulamentação da legislação e fiscalização ambiental, mesmo após a tragédia gaúcha, confirma a tese de que até mesmo eventos de grande dimensão, imprevistos e dramáticos, por si só, são incapazes de vencer resistência e promover mudanças significativas de política pública. O amplo controle do poder de agenda por grupos da coalizão que minimiza essa questão mantém a resiliência de sua agenda anterior à tragédia.

2 SÍNTESE DAS AGENDAS E ANÁLISE DE SEUS DESDOBRAMENTOS

5.1. Agenda político-institucional

A contenção ou expansão do extremismo:

O ano de 2024 tem eleições municipais que irão marcar uma nova configuração do quadro político da federação, mantendo ou renovando a representação política de prefeituras e câmaras de vereadores. Para além disso, os dois maiores partidos (o Partido dos Trabalhadores e o Partido Liberal) disputam bases locais de seu protagonismo político nacional, enquanto os partidos reunidos no bloco do Centrão se aliam ou rivalizam com esses dois contendores.

Para PT e PL, as eleições municipais atualizam o cálculo de suas expectativas para as eleições presidenciais e para governos estaduais de 2026, enquanto, para os partidos do Centrão, as bases municipais são um reforço às suas pretensões de manter-se à frente das duas Casas do Congresso Nacional.

No entanto, tão importante quanto verificar a proporção de eleitos de cada partido ou bloco e as repercussões para suas pretensões de liderança das organizações centrais do sistema político é aferir o tamanho e a evolução do extremismo. Essas eleições dirão em que medida o extremismo é uma força em ascensão ou em processo de isolamento e esvaziamento na política nacional, e quanto sua agenda reacionária pode influir nacionalmente.

A questão do extremismo é um dos grandes dilemas da agenda político-institucional de qualquer país democrático (Pierson e Schickler, 2020; Levitsky e Ziblatt, 2019). A cristalização do extremismo como uma alternativa política organizada, fartamente financiada empresarialmente, bem posicionada institucionalmente e superexposta nas mídias foi o que levou o Brasil ao risco de ter suas instituições democráticas abaladas por um golpe de Estado.

Esses riscos renovam-se periodicamente com uma profusão de agendas que impõem ameaças de ataques ao Estado democrático de Direito e a conquistas constitucionais importantes, garantidas em políticas públicas de direitos humanos, equidade de gênero e raça, laicidade do Estado (Rennó, 2022), segurança pública e defesa nacional. Nesses dois últimos casos, o envolvimento de policiais e militares de alta patente das forças armadas e das polícias

militares com articulações golpistas é objeto de julgamento no Supremo Tribunal Federal que pode tornar esse episódio punido exemplarmente, pela primeira vez na história do país.

No entanto, as eleições municipais podem dar nova sobrevida ao extremismo, sobretudo se algumas candidaturas de partidos de centro-direita forem capturadas por referências mais próximas do extremismo e de suas pautas. Como se sabe, tais pautas envolvem questões como, entre outras, a criminalização de condutas sociais e desrespeito sistemático aos direitos humanos — o direito à vida, à presunção de inocência, à igualdade de gênero e raça; defesa da família com dominação patriarcal como único modelo válido de família; estímulo à precarização do trabalho (sob o argumento de flexibilização e redução do pagamento de impostos ao Estado); a vilanização da atuação do Estado nas políticas sociais redistributivas; a transferência de recursos públicos, diretamente ou por meio de gastos tributários, para organizações religiosas; a guerra cultural nas escolas e na prestação de serviços públicos; a pregação antivacina; o recrudescimento da violência sem qualquer princípio de proporcionalidade, em contradição à atuação humanizada e ao papel civilizatório do Estado.

Essas pautas têm contado com coalizões de defesa (*advocacy coalitions*) e demonstrado capacidade de acionar uma correia de transmissão de iniciativas municipais que buscam nacionalizar-se enquanto políticas públicas.

Combate às fake news:

Grande parte do extremismo é alimentado pela chamada indústria das fake news, o que significa dizer que essa é também uma agenda institucional importante, não apenas em âmbito nacional, mas internacional (Miranda, Malini e Di Fatima, 2022; Da Empoli, 2019; Johnson, 2018; Solano, 2018).

Todavia, ao que tudo indica, pelo menos em 2024, essa tornou-se uma agenda solitária do Poder Judiciário, diante das dificuldades da presidência da República dar prioridade a propostas que enfrentam dificuldades para a formação de maioria sólida no Congresso, e diante de forças bastante arreadas a uma proposta de regulação. A projeção midiática sustentada pela instrumentalização do ódio, do racismo e da misoginia como plataforma, é parte de um projeto de poder que abrange não apenas partidos e a dimensão das disputas eleitorais como também é parte de um modelo de atuação e de negócio que se tornou bastante promisso entre algumas denominações religiosas, que adotaram a teologia do domínio, a busca pela afirmação de governos declaradamente teocráticos (Pereira, 2023).

Partindo da mesma estratégia, importada da política dos Estados Unidos, que aliou parcelas religiosas à extrema direita política antes minoritária, o domininismo tem como insígnia a pregação do ideólogo canadense de extrema direita, George Grant:

"É domínio o que buscamos. Não apenas uma voz. É domínio que buscamos. Não apenas influência. É domínio que buscamos. Não apenas igualdade de tempo [de atenção]. É domínio que buscamos. Conquista mundial" (Grant, Dominion Press, 1987, p.50)²

Toda a lógica do domínio orienta-se à escolha de inimigos que passam a ser estigmatizados como vilões a serem não apenas derrotados, mas massacrados em sua existência. A maneira necessária para ganhar engajamento a tal pregação, propagando na política um espírito sectário, é explicado por Da Empoli como uma engenharia social arquitetada por teorias da conspiração que são alimentadas diariamente pela fabricação de *fake news* em escala monumental, a partir dos algoritmos das redes sociais, que dão preferência a esse tipo de conteúdo (Da Empoli, 2019). Por isso, o avanço da agenda de combate às *fake news* tornou-se uma condição para a sobrevivência da democracia em qualquer país do mundo onde a dieta de informações via redes sociais tenha suplantado o padrão anterior, em que uma imprensa profissional, rigorosa e especializada tinha prevalência nessa dieta e a alimentava uma curadoria de informações de maneira a apurar e expor o que era fato, o que era versão e o que era invenção — ainda que houvesse problemas de viés.

A agenda de combate às *fake news* parecia bastante promissora até o primeiro semestre de 2023, quando por pouco não se aprovou, com apoio do Centrão e das esquerdas, a proposta de uma Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet (Projeto de Lei 2630³, que ganhou o apelido de *Lei das Fake News*). Aprovado pelo Senado Federal, ele chegou a ser posto em pauta para votação no plenário da Câmara.

A oposição ferrenha das grandes empresas de tecnologia (*big-techs* como Google e Meta, proprietária do Facebook) mostrou a existência de um ecossistema de produção de *fake news* intimamente associado ao modelo de negócio dessas empresas. Isso reverteu politicamente as possibilidades de avanço de uma agenda regulatória por parte do Poder Legislativo.

As empresas iniciaram uma campanha intimidatória contra parlamentares favoráveis ao projeto e investiram fortemente em ataques diretos impulsionados nas próprias redes

² "It is dominion we are after. Not just a voice. It is dominion we are after. Not just influence. It is dominion we are after. Not just equal time. It is dominion we are after. World conquest. That's what Christ has commissioned us to accomplish."

³ <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2256735>

sociais. O Judiciário acolheu denúncia feita pelo presidente da Câmara dos Deputados e apresentada pela Procuradoria-Geral da República contra a Google e Telegram (Inquérito nº 4.933⁴). Em seguida, a estratégia das empresas migrou para o *lobby* congressional, com a contratação do ex-presidente da República, Michel Temer. A partir de junho de 2023, o próprio presidente da Câmara, deputado Arthur Lira (PP-AL), que havia dito que a atuação dessas empresas "ultrapassou os limites do contraditório democrático"⁵, passou a considerar o projeto de regulação das redes como não prioritário na pauta daquela Casa.

Alternativamente, o Tribunal Superior Eleitoral lançou o Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia, que pode se tornar uma referência também para a atuação governamental. Na medida em que o discurso de ódio, a pregação golpista e a manipulação de imagens e falas pelo uso de inteligência artificial para destruir reputações são crimes que independem de regulação das *fake news*, o TSE inova ao criar um mecanismo de detecção de mensagens com a possibilidade de rastreamento da origem e imputação de responsabilidades penais aos envolvidos. A criação de centros de análise de *big data* com capacidade de combinar ferramentas de mineração de dados e inteligência artificial pode dar escala a essa responsabilização e reverter a contaminação da opinião pública por discursos não apenas notoriamente falsos como de caráter criminoso.

Esse possível efeito-demonstração pode suscitar iniciativas governamentais para que isso seja feito por um conjunto maior de órgãos públicos, a partir da montagem de centros de detecção da propagação de *fake news* em áreas críticas, como as comandadas por ministérios como os da Saúde, Educação, Direitos Humanos e Cidadania, Justiça e Segurança Pública, Mulheres, Igualdade Racial, Povos Indígenas, entre outros. Um trabalho sistemático e articulado às organizações policiais, à procuradorias e Advocacia-Geral da União e ao Ministério Público pode ter uma efetividade um pouco maior do que a tentativa de obrigar as *big techs* a agirem por conta própria.

O trabalho de identificar responsáveis e denunciar condutas que deveriam ser objeto de criminalização, embora pudesse ser feito com a ajuda das próprias redes sociais, é na verdade uma obrigação do Estado. O auxílio a ser prestado pelas grandes empresas de tecnologia é o de facilitar a identificação e localização de autores e propagadores de mensagens criminosas à Justiça, cujos perfis não podem acobertar o anonimato para a prática de condutas ilícitas, conforme já é vedado constitucionalmente.

⁴ <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DecisoInquerito4933.pdf>

⁵ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-06/para-lira-acao-das-big-techs-barrou-votacao-do-pl-das-fake-news>

As organizações do Estado, porém, se acostumaram a considerar, equivocadamente, que o antídoto para se combater *fake news*, mesmo as que podem ser tipificadas como crime, é disseminar informação correta na forma de notícias na imprensa, em portais oficiais e com ações de publicidade. Essas providências são necessárias, mas absolutamente insuficientes.

O padrão de dieta de informações da maioria das pessoas é hoje alimentado por algoritmos em redes sociais cujas conexões pessoais se dão em bolhas, ou seja, as pessoas escolhem que tipo de informação querem receber e ajudar a disseminar. Não se trata mais da lógica da informação, mas do engajamento e do impulsionamento. Com isso, as pessoas se tornam blindadas a informações divergentes e ávidas por consumir e repassar informações falsas e mensagens de ódio. Conforme Berry e Sobieraj destacam, as democracias estão sendo minadas pela indústria do ultraje e pela produção em massa de comportamentos incivilizados e destrutivos da coesão social (Berry e Sobieraj, 2013).

Essa agenda do Estado, portanto, envolve um tripé: regulação, identificação das subredes que propagam informações falsas e discurso de ódio, e a criminalização de seus mentores intelectuais. A regulação, nos termos do Projeto de Lei 2630, tem o grande desafio da responsabilização solidária das empresas de tecnologia que deliberadamente calibram seus algoritmos para difundir notícias falsas, inclusive de caráter criminoso, e não procedem a bloqueios de mensagens e cancelamento de contas tempestivamente.

A identificação e desbaratamento das redes de ódio e desinformação significa tratar essa dinâmica como a de redes criminosas. Esta segunda e a terceira frentes de atuação para o estrangulamento das redes de ódio e prática de crimes com uso da internet têm como principal iniciativa o Inquérito nº 4.781/2019, aberto no Supremo Tribunal Federal e sob a relatoria do ministro Alexandre de Moraes⁶.

Embora a iniciativa a princípio pareça pontual, pois trata-se de ataques perpetrados contra a Suprema Corte, com ameaças diretas à integridade física de seus ministros e familiares, o inquérito já produziu precedentes em termos de instar as grandes empresas a tomarem providências quanto a esse tipo de situação.

O inquérito avançou no sentido de o Judiciário pode tipificar crimes com base no repertório legal já existente, independentemente de que o meio pelo qual tais crimes foram praticados sejam as redes sociais, desde que haja elementos comprobatórios evidentes. Por fim, o inquérito já recolheu indícios suficientes para qualificar a "existência de uma verdadeira organização criminosa – *milícias digitais* –, de forte atuação digital e com núcleos

⁶ <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Decisa771oTelegramAssinada1.pdf>

de produção, publicação, financiamento e político" (Brasil, 2019). Ou seja, não se trata mais apenas de ações para determinar o apagamento de mensagens e a retratação ou multa dos que praticaram tais atos, mas a tipificação penal em maior graduação. Os resultados concretos e os precedentes abertos pela criação do Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia, pelo TSE, e o inquérito das *fake news* colocam duas pedras fundamentais para a afirmação do Brasil no campo do chamado *constitucionalismo digital*, ou seja, a resposta constitucionalista às ameaças de erosão do Estado democrático de direito por práticas predatórias impulsionadas pelas ferramentas digitais (De Gregorio, 2021).

Como se vê, o interesse dos Poderes nessa agenda tem sido assimétrico, tendo o Judiciário atuado em sua vanguarda. O Executivo tem sido tímido mesmo em criar mecanismos básicos de detecção e responsabilização de notícias falsas e discursos de ódio, apostando em um padrão tradicional de comunicação como antídoto para algo que obedece a uma outra lógica. O próprio espaço da imprensa tradicional encontra-se canibalizado pelas redes sociais, em ritmo acelerado. Há poucas chances, porém, de o Legislativo pautar neste ano a proposta de regulamentação das redes sociais.

Esse atraso se dá quando o Brasil já deveria estar em uma próxima etapa, a da regulação da produção de inteligência artificial, não apenas em redes sociais. Conforme Kubota, apesar de a inteligência artificial já ser usada em grande escala na própria prestação de serviços públicos no Brasil (caso da plataforma GovBr), em estágio mais avançado do que em muitos outros países, as propostas regulatórias em discussão no Congresso são ainda bastante genéricas e com perspectivas de tramitação incerta (Kubota e Rosa, 2024; Kubota, 2023).

A Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (Brasil, 2021), por sua vez, tem sentido mais normativo do que regulatório. A regulação é tarefa que cabe ao Congresso Nacional e também ao Judiciário, para coibir abusos que envolvem a privacidade e questões de natureza ética, como os riscos à reputação de organizações e pessoas. Kubota lembra também que há um hiato em uma discussão que deve ser travada distintamente a cada campo de política pública (Kubota e Rosa, 2024; Kubota, 2023), dada a natureza diversa dos problemas de cada uma delas e dos usos específicos da inteligência artificial em cada área⁷.

⁷ É o caso, por exemplo, do Projeto de Lei 266/2024, <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/162045>

A transição da agenda governamental de 2023 para a agenda de 2024:

O governo teve sua agenda do ano de 2023 dedicada ao trabalho de reconstrução de áreas que haviam sido submetidas a processos de desmonte de políticas⁸, ou seja, a desestruturação profunda em termos de estreitamento da governança regulatória do Estado, redução das atividades de fiscalização, com sucateamento de equipamentos, diminuição do quadro de servidores, assédio institucional e cortes orçamentários.

Essa é uma agenda ainda incompleta e que deve persistir pelo menos até o ano de 2025. Só a partir da conclusão de todas as fases do Concurso Público Nacional Unificado e da posse das novas turmas de pessoas concursadas se espera dar início à recomposição de muitos órgãos.

Este é também o ano das conferências nacionais de políticas públicas, destinadas a rever e reformular as políticas públicas. São sete ao todo, nas áreas sociais: educação; cultura; criança e adolescente; ciência, tecnologia e inovação; igualdade racial; economia popular e solidária; migrações, refúgio e apatridia.

A recomposição orçamentária das políticas federais ainda patina. De um lado, diante das contingências de um quadro de restrição fiscal (a agenda de déficit primário zero, inscrita na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024). De outro, pela captura de parte significativa do orçamento pela alocação discricionária feita por emendas parlamentares.

A grande novidade no cenário político atual é que o presidente da República eleito em 2022 e empossado em 2023 atua para reassumir parte significativa do protagonismo perdido pelo Executivo na definição da agenda do país, desde a crise política de 2015 e 2016 e, de modo mais agudo, de 2019 a 2022.

Para 2024, as prioridades de agenda do Executivo são a complementação da reforma tributária, que depende de tramitação congressual. Em termos de sua agenda discricionária, garantidas nas metas prioritárias por meio da alocação orçamentária proposta na Lei Orçamentária Anual de 2024, a agenda prioritária é, nesta ordem: o combate à fome e miséria (R\$ 298,74 bilhões), a atenção primária e especializada à saúde (R\$ 166,5 bilhões), a "neointustrialização", trabalho, emprego e renda (R\$ 91,35 bilhões), a educação básica (69,33 bilhões), o Novo Programa de Aceleração do Crescimento (R\$ 61,72 bilhões) e o combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática (R\$ 13,53 bilhões).

⁸ Vide a respeito o painel bastante detalhado apresentado por Gomide, Morais de Sá e Silva e Leopoldi, 2023.

No que se refere à Nova política industrial (*Nova Indústria Brasil*), a principal vertente de implementação se dá pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e pela Financiadora de Estudos e Projetos. A agenda, nesse sentido, já está em curso em torno do Plano *Mais Produção* (R\$300 bilhões, ao longo de quatro anos) e do *Finep Mais Inovação* (R\$41 bilhões, no quadriênio⁹). O BNDES prevê alocar aproximadamente R\$ 250 bilhões no Plano *Mais Produção*, até 2026.

O grande desafio colocado, porém, continua ainda como uma agenda a ser desatada: traduzir a estratégia e as seis missões do plano de ação proposto (Brasil, 2024a) em metas que sejam viáveis, em apenas quatro anos de implementação da política, e em uma lista de critérios indutores de escolhas acertadas sobre projetos a serem financiados que atendam a essas missões. Conforme dito no plano apresentado, "as metas aspiracionais contidas neste documento são sugestões, que serão avaliadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial no prazo de até 90 dias".

Uma agenda prioritária é a das obras do Novo Programa de Aceleração do Crescimento, cujo ritmo depende da parceria na execução com Estados, Municípios e DF.

A política de valorização do salário mínimo, o programa Pé-de-Meia, a manutenção do pagamento de benefícios do Bolsa Família, o pagamento dos precatórios em volume bastante significativo, além do aumento da taxa de emprego e da renda média, são parte da agenda de expansão do consumo das famílias, com efeitos (externalidades positivas) usuais para incentivar o crescimento da economia.

Este é um governo caracterizado por uma pretensão ambiciosa em termos da projeção do Brasil no cenário internacional. As prioridades desse protagonismo direcionam-se normalmente a três eixos: a América do Sul, o bloco dos BRICS e o G20. Neste ano, a presidência rotativa do Brasil no G20 dá a essa frente de atuação uma clara prioridade e indica um esforço para construir agendas transnacionais que tenham domesticamente algum avanço que sirva de efeito-demonstração. Particularmente as questões ambientais, de combate à fome e à pobreza e à justiça tributária global (equalização da taxa de grandes fortunas).

Agenda congressual:

Em um ano apertado pelo calendário das eleições municipais, o Congresso deve avançar na reforma tributária, com a apreciação das leis complementares necessárias à sua

⁹ <http://www.finep.gov.br/noticias/todas-noticias/6730-com-a-presenca-de-lula-sao-lancadas-11-chamadas-de-subvencao-economica-do-finep-mais-inovacao-com-valor-total-de-r-2-18-bilhoes>

implementação. A reforma do ensino médio também está em fase avançada, podendo ser levada à discussão e decisão em plenário, na Câmara, ainda no primeiro semestre.

Uma agenda permanente é a da expansão do poder próprio de agenda do Congresso vis-a-vis os demais Poderes. Apesar dos esforços do Executivo, essa agenda interessa ao bloco do Centrão e também à oposição (PL), que havia sido governo quando se estabeleceu o pacto em torno de uma agenda prioritária minimalista, de primarização e desregulamentação da economia, imposição do teto de gastos como regra permanente da política macroeconômica e esvaziamento da política social, tendo como contrapartida um crescimento extraordinário da alocação orçamentária via emendas parlamentares.

A estratégia, promovida pelas presidências das duas Casas, de expandir o poder de agenda do Congresso permanece em curso. Resumida no bordão "mais Brasil e menos Brasília" (que pode ser traduzida, de forma mais realista, como menos orçamento nas mãos do Governo Federal e mais emendas parlamentares), a estratégia foi de tal forma institucionalizada que qualquer continuidade em 2024 não constitui surpresa, mas, ao contrário, tendência. A agenda da vez está na tentativa (vetada pelo presidente da República, mas que pode ser reinstituída) de impor um calendário de execução das emendas parlamentares.

O presidente do Senado tem pessoalmente trilhado uma agenda direcionada a impor restrições ao poder de decisão dos ministros do STF de atuarem monocraticamente. Da mesma forma, tem atuado pessoalmente para demonstrar a capacidade do Senado de reverter rapidamente decisões do Supremo, mesmo as que envolvem controle de constitucionalidade, caso afetem o poder de decisão dos congressistas ou sejam alvo de polêmicas que mais ataquem o engajamento da opinião pública. É o caso da Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2023¹⁰, que altera o art. 5º da Constituição Federal, que prevê a criminalização da posse e do porte de qualquer quantidade de entorpecentes e drogas afins "sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar". A matéria partiu de uma iniciativa do próprio presidente do Senado Federal, em clara reação ao julgamento do Supremo, que busca estabelecer parâmetros que distinguem consumo pessoal e tráfico, exclusivamente no que se refere à maconha¹¹. Ainda mais recentemente, o presidente do Senado também levantou como

¹⁰ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/160011>

¹¹ Recurso Extraordinário 635659/2011: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4034145> O julgamento do Supremo se arrasta portanto há onze anos, assim como a ausência do Congresso em deliberar a respeito do tema.

questão as resoluções do TSE sobre uso de inteligência artificial nas eleições de 2024¹². Sem prejuízo de que qualquer atualização legislativa sobre qualquer matéria supere decisões anteriores do Supremo, esses casos na verdade indicam uma postura sistemática de transformar o Senado em uma espécie de Casa revisora das decisões do Supremo, de forma meramente casuística.

Na linha de priorizar temas que polarizam a opinião pública, o Congresso acelerou a deliberação para acabar com o regime de saídas temporárias (conhecidas como *saidinhas* ou *saidões*). O projeto seguiu para a análise da Câmara dos Deputados e, apesar do pouquíssimo impacto no aumento ou redução das taxas de criminalidade, tornou-se uma questão emblemática de uma agenda que polariza a opinião pública em termos mais passionais que racionais. Essa questão demonstra o quanto questões de política pública têm sido animadas mais por seus requisitos simbólicos do que propriamente por seus atributos para gerar impactos na reversão de um problema.

O caso demonstra também, mais uma vez, o quanto a lógica do debate e setores supostamente moderados da política, como os de centro direita, sentem-se atraídos por flertar com o extremismo ao pautar iniciativas que emulem uma clivagem entre "mocinhos x bandidos" na sociedade e "heróis x vilões".

Na narrativa de política pública (*policy narrative*), tal escolha consolida um modo de fazer política que incentiva não a busca por soluções baseadas em evidências, mas embates inflamados por discursos de ódio e de caracterização de adversários como inimigos a serem banidos — da sociedade e da política. Há inclusive abordagens de políticas públicas, como a *Narrative Policy Framework* (Peterson e Jones, 2016; McBeth, Jones e Shanahan, 2014), que defendem que se trata de uma tendência dominante (*mainstream*) do debate público para a afirmação majoritária de políticas públicas, o que significa dizer que o polo democrático e progressista também deveria embalar suas agendas conforme esse mesmo enquadramento.

A primeira questão quanto a isso é: até que ponto é realisticamente possível fugir desse enquadramento sem perder o debate na sociedade para quem faz uso dessa forma simplificada e estigmatizada de expor divergências. Segundo, em que medida isso não retroalimenta a espiral da intolerância, estimulando os setores democráticos a jogarem o jogo no campo em que a extrema direita atua, até o momento, com mais desenvoltura. A resposta passa necessariamente pelo tipo de postura adotado pelo centro do espectro político, sobre até

¹² <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2024/03/01/congresso-vai-analisar-resolucoes-da-justica-eleitoral-sobre-uso-da-inteligencia-artificial>

que ponto o centro já não adotou a opção de enveredar na narrativa de heróis e vilões pelo viés mais conservador — portanto, emparedando os setores democráticos de modo a que não tenham outra opção a não ser responder com a mesma abordagem.

Esse quadro cria dificuldades para o encaminhamento da pauta de projetos prioritários definida pelo governo para 2024. A agenda está definida em sete eixos:

- Reequilíbrio das contas públicas e aprimoramento da estrutura tributária
- Ampliação de acesso ao crédito e melhoria do ambiente de negócios
- Nova política industrial e financiamento do desenvolvimento
- Transformação ecológica
- Desenvolvimento Social e Cidadania
- Plataformas Digitais
- Estado, Justiça e Gestão Pública¹³.

A agenda de reforma do Código Eleitoral, em discussão no Senado, é uma das reformas mais relevantes e de maior magnitude nas regras eleitorais do país. Principalmente se for além de simplesmente tratar da questão da reeleição e propuser unificar o calendário eleitoral, o que tende a tornar os pleitos municipais mais atraídos por pautas nacionais e referenciados pelas candidaturas à presidência. A simbiose entre os palanques nacionais e municipais tende a ser maior e as coligações serem mais enxutas, o que pode tanto diminuir quanto, bem ao contrário, ampliar o número de candidaturas presidenciais para que haja palanques eleitorais completos em todas as capitais e maiores cidades.

Os beneficiários diretos dessa reforma são os próprios parlamentares, que não têm qualquer restrição às suas próprias reeleições e ganham um ano a mais de mandato caso esse dispositivo seja aprovado. Há uma grande expectativa de que uma regulação das candidaturas de procuradores do Ministério Público, magistrados, militares das forças armadas, policiais civis e militares e guardas municipais evitem a contaminação eleitoral desses agentes públicos e o uso de operações de investigação de estruturas do Estado para favorecer a exposição pública desses agentes interessados em perseguir carreiras político-partidárias.

¹³ <https://www.gov.br/sri/pt-br/uniao-e-reconstrucao-proposta-de-agenda-legislativa-do-governo-busca-consolidar-os-avancos-registrados-em-2023>

Agenda do Judiciário:

Neste tópico, são analisadas as agendas do Supremo Tribunal Federal que atendem aos critérios de relevância, criticidade, intensidade e magnitude e que são as mais prováveis de serem analisadas, conforme exposto na metodologia, por dizerem respeito a:

- i) questões de constitucionalidade que envolvem a proteção ao Estado democrático e à garantia de direitos — com maior criticidade quando envolvem situações que se supõem de natureza moral e política, pois ganham grande repercussão no debate público e incentivam a pressão sobre o colegiado de ministros(as);
- ii) casos atinentes às prerrogativas de cada Poder ou a conflitos federativos;
- iii) questões de natureza fiscal, com grande impacto financeiro para a União.

No primeiro tópico, sobressai a agenda de combate ao extremismo, seja pelos inquéritos relativos ao 8 de janeiro de 2023, seja no âmbito do inquérito das *fake news* criadas, seja na atuação das milícias digitais que funcionem como braço de candidaturas de extrema direita contra adversários preferenciais nas eleições deste ano.

O segundo tópico se refere a questões que incidem sobre as prerrogativas do próprio Supremo e que, embora sejam agendas patrocinadas pelos presidentes da Câmara e do Senado, podem gerar uma agenda reativa do Supremo para declarar a inconstitucionalidade de eventuais decisões legislativas. É o caso dos projetos que têm a intenção de estabelecer mandato para ministros do Supremo; reduzir seu poder de impor decisões em caráter liminar; restringir o poder de determinar prisões e perda de mandato; além da sistemática de reverter casuisticamente decisões da Suprema Corte em questões de grande apelo eleitoral entre o eleitorado mais conservador — criminalização do porte maconha em qualquer quantidade; demarcação de terras indígenas; regulação dos casos em que a legislação já permite o aborto; entre outras.

Nas agendas de grande impacto fiscal, uma das questões de maior impacto fiscal foi vencida em março de 2024 e diz respeito à regra de transição do fator previdenciário, julgada de aplicação obrigatória (Ações Diretas de Inconstitucionalidade n° 2111¹⁴ e n° 2110¹⁵). A chamada revisão da vida toda foi negada pelo colegiado (em 21 de março)¹⁶.

¹⁴ <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1795149>

¹⁵ <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1795150>

¹⁶ <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=530062&ori=1>

No entanto, há uma leva de questões na agenda fiscal do Poder Judiciário que são desdobramentos de um entendimento firmado no passado em torno do chamado tema 69¹⁷. O Supremo decidiu que o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços não integra a base de cálculo da contribuição para tributos federais. A tese repercute em outros questionamentos sobre a fórmula de cálculo de alíquotas do imposto estadual sobre outros tributos federais similares ou sobre o que varia nesse cálculo quando governos estaduais decidem conceder isenções a setores econômicos que atuam em suas jurisdições.

Em pelo menos 15 processos no âmbito do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, uma revisão de cálculo dos tributos com base na tese prevalecente no tema 69 pode ocasionar um impacto de R\$ 694,4 bilhões. Em apenas sete processos que podem ser julgados ao longo de 2024, a perda estimada é de R\$ 164,2 bilhões, ao longo de cinco anos (Bonfanti e Branco, 2024).

5.2. Agenda da política econômica

Equilíbrio fiscal e déficit zero:

A agenda macroeconômica tem como questão prioritária, em 2024, o equilíbrio das contas públicas, cujo indicador de referência seria aproximar-se ou alcançar o déficit primário zero. A proposta é parte essencial da estratégia lançada pelo Ministério da Fazenda não apenas por estar inscrita na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024, mas por ser o principal argumento em favor da diminuição do chamado gasto tributário, calculado pela renúncia de receita que se abdica a partir da concessão de benefícios de isenções fiscais parciais ou totais.

O gasto tributário em 2024 se aproxima de R\$524 bilhões, cerca de 4,5% do Produto Interno Bruto — conforme estimativa da Receita Federal¹⁸, o que significa uma tendência de que o volume de gastos tributários torne-se maior que o despendido para o pagamento de juros da dívida pública, além do orçamento destinado à saúde, educação, assistência social e segurança pública. A renúncia à cobrança de impostos é um fator decisivo para alimentar

17

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2585258&numeroProcesso=574706&classeProcesso=RE&numeroTema=69>

18 <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-ploa>

tanto uma trajetória ascendente da dívida quanto para o estrangulamento da atuação do Estado no cumprimento de suas funções sociais e de investimento em infraestrutura.

Esses gastos, até 2004, não eram sequer devidamente identificados e monitorados. Em que pese haver avanço em termos das avaliações realizadas pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios para o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas¹⁹, ainda há muito menor atenção a eles do que às despesas orçamentárias (Couto e Rodrigues, 2023, p.24) e mecanismos de governança, regulação e transparência muito mais frágeis que os instrumentos orçamentários (Silverwood-Cope e Ling, 2022; Calmon, 2004).

A ideia de equilíbrio fiscal tendo como alvo a proposta de déficit zero passou a equilibrar a ênfase do debate fiscal nos dois lados da equação: não apenas do gasto, mas também da receita — e, neste último caso, não da criação ou majoração de impostos, mas de restrição das isenções tributárias por criar um desequilíbrio das contas e também entre diferentes setores econômicos.

As reações a essa agenda expõem um patrimonialismo fiscal (Pinto, 2020) em que parte significativa dos gastos tributários têm sido direcionados a setores econômicos mais de acordo com sua influência no Congresso do que pela eficiência produtiva que tais incentivos deveriam induzir para o crescimento econômico com geração de empregos e elevação da renda. Caso, por exemplo, do gasto tributário com a desoneração das contribuições previdenciárias sobre a folha salarial, instituído em 2011, estendido mais uma vez em 2021 e, agora, prorrogada até o final do ano de 2027. Os 17 setores beneficiados, comparados a outros 87 setores econômicos (entre 2012-2022), não são exatamente os que mais empregam e, em alguns casos, são os que mais desempregam (Hecksher, 2023).

Por tal razão, uma das questões centrais nessa agenda continua sendo a da negociação entre o Ministério da Fazenda e os presidentes do Senado e da Câmara em busca de uma alternativa em relação, pelo menos, à redução de alíquotas da contribuição previdenciária paga pelos municípios e da isenção ao setor de eventos²⁰.

A transferência da meta de déficit zero para o ano de 2025 obrigou o governo a rediscutir a meta no Congresso, abriu brechas para a ampliação do gasto tributário e também a

¹⁹ <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2022/avaliacoes-conduzidas-pelo-cmas>

²⁰ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/03/07/lideres-debatem-alternativas-para-manter-perse-e-governo-deve-enviar-projeto>

pressão pela execução completa das emendas parlamentares, com o veto presidencial imposto tendo sido derrubado.

A estratégia do governo com a manutenção do déficit zero força era sobretudo a de estabelecer um parâmetro para as desonerações e para as pretensões parlamentares. A ideia era que a readequação do orçamento pudesse garantir o pagamento das emendas, mas tivesse como contrapartida, se não uma reversão, ao menos uma contenção da tendência de crescimento do gasto tributário.

Essa estratégia tem sido sistematicamente barrada pelo Congresso e forçado o governo a arcar solitariamente com a "conta" da elevação do gasto com emendas parlamentares e com isenções a setores econômicos de maior influência no *lobby* congressional. Isso força a que a agenda governamental seja empurrada, principalmente para a proposta de orçamento de 2025, para a revisão de gastos e a limitação ou reversão de benefícios sociais e garantias de direitos.

Apesar de o governo já contar com um conjunto de avaliações sobre a eficiência do gasto orçamentário e extraorçamentário (gasto tributário) feitas pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, muitas dessas avaliações já tiveram desdobramentos em termos da revisão de gastos. O Grupo de Trabalho de Revisão de Gastos Federais foi criado em setembro de 2023²¹, com previsão de 12 meses para a conclusão dos trabalhos, contados da data da primeira reunião²² — portanto, prazo final em 27 de outubro deste ano —, o que significa dizer que os resultados desse processo, a depender do ritmo de conclusão das revisões, podem incidir de alguma maneira no orçamento de 2025.

A revisão sistemática e tempestiva de gastos pode ajudar a estabelecer critérios de eficiência alocativa e também prioridades orçamentárias — de gasto e de contingenciamento ou corte — com base em missões do Estado para a indução ao desenvolvimento. Avaliações de eficiência, combinadas com a verificação da efetividade e aderência a objetivos estratégicos, evita também a solução tradicional de estabelecer contingenciamentos lineares e, eventualmente (a depender da arrecadação), cortes que penalizam justamente as políticas e programas mais eficientes e exitosos, além de diminuir as chances de se elevar o orçamento de investimento.

²¹ <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/mpo-n-253-de-12-de-setembro-de-2023-509421037>

²² A primeira reunião foi realizada em 27 de outubro de 2024: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2023/outubro/o-grupo-de-trabalho-de-revisao-de-gastos-federais-realizou-nessa-sexta-27-10-sua-1a-reuniao-ordinaria>

Por fim, a grande contribuição da revisão de gastos é desfazer a ilusão de que a melhoria da situação fiscal do Estado brasileiro possa ser feita meramente com uma maior eficiência alocativa e maior eficácia dos programas, e não com uma reforma tributária que incida sobre a renda e a propriedade para criar um regime menos regressivo que o atual.

Reforma tributária:

A agenda da reforma tributária (Emenda Constitucional nº 132/2023), em 2024, prioriza o detalhamento de sua implementação, na forma de leis complementares previstas de serem enviadas ao Congresso Nacional, no prazo de 90 e 180 dias.

A Emenda aprovada prevê que, em até 90 dias após a promulgação de sua (portanto, 19 de março de 2024), seja enviado o projeto de reforma da tributação da renda e a proposta de reforma sobre a tributação da folha de salários. Em até 180 dias (17 de junho de 2024), o Congresso deve receber os projetos de lei complementar sobre a Contribuição sobre Bens e Serviços, de competência federal; sobre o Imposto sobre Bens e Serviços, de estados, municípios e Distrito Federal; sobre o Fundo de Desenvolvimento Regional e quanto ao Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Estado do Amazonas, além da previsão dos setores a serem beneficiados com isenções tributárias.

São essas leis que definirão o real escopo da reforma: a maneira como alguns impostos serão arrecadados e partilhados entre estados, municípios e Distrito Federal; a lista de produtos que comporão a Cesta Básica Nacional de Alimentos, com alíquota zero; e a definição de outros produtos para além da cesta que poderão ser objeto de isenção parcial ou total de impostos. O ministro da Fazenda e sua equipe econômica anunciaram que o envio dessas propostas será postergado, mas entregue ainda este ano. A estratégia é preservar prioridade à discussão das leis complementares dos impostos sobre o consumo e evitar que a discussão dos impostos sobre a renda se sobreponha, de forma antecipada. A coalizão anti-impostos busca nessas duas reformas (do consumo e da renda) abrir brechas para isenções tributárias em favor dos mesmos grupos de interesse influentes no Congresso e poderia usar a tramitação simultânea das duas propostas como tática de barganha.

Em paralelo, pela presidência do Brasil no G20, sobressai a agenda de justiça tributária global, com a taxação de fundos exclusivos sobre fortunas bilionárias. Além da taxação sobre fundos exclusivos, já aprovada e em vigor neste ano, o Brasil deve encampar no G20 a proposta taxação global de 2% sobre fortunas bilionárias, conforme proposta do Observatório Fiscal Europeu (Alstadsæter, Godar, Nicolaidis e Zucman, 2023).

Dívida dos Estados

A questão da dívida dos Estados é uma das agendas de maior peso e complexidade para o Estado em 2024. Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Goiás, Maranhão, Pernambuco, Piauí e Espírito Santo estão em regime de recuperação fiscal²³. Porém, a situação é ainda mais crítica para Minas Gerais.

A partir de abril, caso não haja acordo, o Estado de Minas volta a ter que pagar sua dívida com a União, que hoje é de aproximadamente R\$ 156,57 bilhões. A dívida de Minas é um problema que se arrasta desde a década de 1990, quando o governo federal assumiu as dívidas estaduais em troca de programas de privatização e planos de saneamento financeiro. Em 2018, o estado obteve uma liminar do STF que suspendeu o pagamento da dívida, com prazo final estabelecido até 20 de dezembro de 2023. A decisão do ministro ministro Nunes Marques estendeu esse prazo que, se esgotado, coloca o Estado em situação de inadimplência. De acordo com o artigo 40 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a concessão de garantia está sujeita à apresentação de contragarantia, cujo valor deve ser igual ou superior ao da garantia a ser concedida. Dessa forma, se houver inadimplência por parte do ente em relação ao pagamento de parcelas provenientes de contratos garantidos pela União, surge a obrigação de a União quitar as parcelas não pagas e acionar as contragarantias oferecidas pelo ente federativo, conforme estipulado nesse contrato de contragarantia assinado entre Minas e a União. Sobre as obrigações em atraso, incidem juros, mora e outros custos operacionais relativos ao período entre o vencimento da dívida e o efetivo pagamento dos valores pela União.

Embora o governador de Minas tenha maioria na Assembleia Legislativa estadual, seu plano de recuperação fiscal nunca foi aprovado pelo parlamento mineiro. As alternativas para começar o pagamento da dívida com a União, interrompidas há nove anos, permanecem incertas.

5.3. Agenda da política social

²³ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-12/uniao-paga-r-107-bilhao-de-dividas-de-estados-em-novembro>

Recomposição orçamentária:

O governo promoveu uma recomposição do orçamento das áreas sociais, com elevação da ordem de 30%, na Ciência e Tecnologia; 18% a mais para a saúde; 11% de incremento na Educação e 1,7% na Assistência Social²⁴. Apesar do pequeno crescimento do orçamento da Assistência, a manutenção de seu orçamento nos anos de 2023 e 2024 é responsável pela garantia do valor médio de pagamento de benefícios do Bolsa Família da ordem de R\$ 686,10 por família, tendo atingido a marca de 21 milhões em fevereiro beneficiadas²⁵.

Há uma elevação também dos aportes de recursos para as regiões Norte e Nordeste. O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) passou de R\$ 9,6 bilhões, em 2022, para R\$ 14,88 bilhões em 2024²⁶. O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), que financia as ações da Sudene e tem o Banco do Nordeste como seu agente financeiro, passou de um total de R\$ 32,2 bilhões, em 2022²⁷, para R\$ 37,8 bilhões, em 2024²⁸.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) deve repassar cerca de R\$ 19 bilhões em recursos da cota do Salário-Educação para estados, Distrito Federal e municípios em 2024²⁹. O valor não apenas supera os R\$ 16,37 bi de 2022³⁰ e os R\$18,47 de 2023³¹. Uma nova regra, definida com base na decisão do Supremo Tribunal Federal (Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 188), considera agora não apenas a arrecadação e as matrículas em cada Estado, mas a proporção de matrículas de cada UF em relação ao total de matrículas de toda educação básica pública nacional³². Com isso, Estados e Municípios mais pobres e com proporção mais elevada de matrículas passam a receber mais recursos, o que reforça o caráter redistributivo do salário-educação.

Há uma perspectiva de reforço na execução orçamentária das chamadas agendas transversais: Crianças e Adolescentes (R\$ 23,3 bilhões), Ambiental (R\$ 22,3 bi), Mulheres (R\$ 14,1 bi),

24

[https://www1.sioop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecuca](https://www1.sioop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecuca%20Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true?lang=en-US&opendocqs=)
[o Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true?lang=en-US&opendocqs=](https://www1.sioop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecuca%20Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true?lang=en-US&opendocqs=)

25 <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/02/com-valor-medio-de-r-686-10-bolsa-familia-chega-a-21-milhoes-em-fevereiro>

26 <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/fundo-constitucional-de-financiamento-do-norte-contara-com-r-14-88-bilhoes-em-2024>

27 https://www.bnb.gov.br/s482-dspace/bitstream/123456789/1779/1/2023_RGFNE_2022.pdf

28 <https://www.gov.br/sudene/pt-br/assuntos/noticias/fne-tera-r-37-8-bilhoes-em-2024>

29 <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/repasses-do-salario-educacao-devem-chegar-a-r-19-bilhoes-em-2024>

30 <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/salario-educacao/media-salario-educacao/consultas/2022/STLReldaDistUFRegioMuneEstDez2022.pdf>

31 <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/salario-educacao/media-salario-educacao/consultas/2023/ArrecadaoLquidaporUF2023.pdf>

32 <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-109-de-8-de-fevereiro-de-2024-542776390>

Povos Indígenas (R\$ 2,7 bi) e Igualdade Racial (R\$ 1,1 bi). Além da dotação, a execução conta agora com um painel de acompanhamento específico no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - Siop (Painel de Agendas Transversais e Multissetoriais)³³.

Reversão da curva da epidemia de dengue:

A dengue é o principal problema de saúde deste ano. O Ministério da Saúde estima que o Brasil pode alcançar 5 milhões de casos de dengue em 2024, com o risco de superar o recorde de mortes pela doença. A região mais afetada é a Centro-Oeste, que vive situação de epidemia. No Sudeste, a situação também é crítica em Minas Gerais e Espírito Santo, assim como, na região Sul, o Paraná tem apresentado um quadro bastante intenso de infecção entre sua população³⁴.

A principal iniciativa federal para controlar e erradicar definitivamente a doença é o desenvolvimento de vacinas próprias do Brasil, pelo Instituto Butantan, tanto para a dengue quanto para chikungunya³⁵ e zika³⁶. A vacinação hoje é restrita em função da baixa quantidade de doses possíveis de serem produzidas pelo fornecedor da vacina habilitada. São apenas 5,2 milhões de doses previstas até o final do ano³⁷.

A vacinação em maior escala contra a dengue depende da conclusão da análise de testes pré-clínicos e do registro definitivo de cada uma junto à Anvisa. A vacina em estágio mais avançado é contra a chikungunya. O Butantan concluiu as fases de testes e solicitou o registro do imunizante em dezembro do ano passado. A da dengue tem previsão de que isso ocorra no segundo semestre de 2024³⁸. A vacina da zika tem previsão de início testes pré-clínicos prevista para agosto deste ano.

Assim, há o risco de que se estabeleça ainda um novo ciclo de contaminação no período considerado crítico dessas doenças, que vai de novembro a março do ano seguinte. Em 2021, com a pandemia da Covid-19, o Instituto instalou a capacidade de produção de um

33

[https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecuca](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecuca%20Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true?lang=en-US&opendocqs=)
[o Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true?lang=en-US&opendocqs=](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecuca%20Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true?lang=en-US&opendocqs=)

34 <https://www.bio.fiocruz.br/index.php/br/noticias/3332-brasil-pode-ter-ate-5-milhoes-de-casos-de-dengue-em-2024>

35 <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2023/chikungunya-anvisa-e-agencia-europeia-avaliam-vacina-do-instituto-butantan>

36 <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2023-12/butantan-anuncia-teste-pre-clinico-de-vacina-contr-zika-em-2024>

37 <https://bvsm.s.saude.gov.br/ministerio-da-saude-anuncia-estrategia-de-vacinacao-contr-a-dengue/>

38 <https://butantan.gov.br/noticias/apos-registro-da-anvisa-vacina-da-dengue-do-butantan-podera-ser-oferecida-gratuitamente-pelo-sus>

milhão de doses diárias da vacina contra esse vírus³⁹ e 100 milhões por ano⁴⁰. Como a vacina em teste contra a dengue tem maior eficiência, por necessitar de uma única dose, a partir de meados de 2025, a entrada em cena da vacinação com as doses fornecidas pelo Instituto aproxima o Brasil do feito inédito de erradicar a dengue, zika e chikungunya simultaneamente.

Retomada dos investimentos em infraestrutura das políticas sociais:

A definição e início das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC Seleções), deve produzir um calendário de inaugurações de obras em ritmo relativamente acelerado, tendo em vista que muitas das obras priorizadas são aquelas paralisadas pela interrupção do fluxo de transferência de recursos para estados, municípios e Distrito Federal.

Esses projetos se concentram na área social, principalmente as de saúde, educação e infraestrutura social e inclusiva, com R\$ 23 bilhões previstos em investimentos em 3.270 cidades, com a construção de 6.778 equipamentos públicos. A saúde é a pasta contemplada com o maior volume de recursos (R\$ 11,6 bilhões), seguida da educação (R\$ 10,6 bilhões)⁴¹. Na Saúde, se espera expandir a rede de hospitais com acesso a serviços de média e alta complexidade (Brasil, 2024c, p. 81).

Na educação, a construção dos 100 novos campi de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia terá seu desenlace apenas no ano de 2025. Outras modalidades de grande vulto — habitação, mobilidade e saneamento — estão sob supervisão do Ministério das Cidades, mas só serão definidas em próxima fase⁴². Em suma, 2025, e ainda não 2024, tende a ser o grande ano de entregas das agendas de infraestrutura social iniciadas em 2024.

Novo ensino médio:

A grande agenda da educação é a reforma do ensino médio. Não apenas pelas questões intrínsecas envolvidas na educação e que envolvem modelos pedagógicos, o sistema de financiamento e a governança federativa dessa área, mas também pela guerra ideológica que o extremismo tem produzido nesse campo.

³⁹ <https://butantan.gov.br/noticias/sp-inicia-producao-brasileira-de-vacina-do-butantan>

⁴⁰ <https://butantan.gov.br/noticias/reinventamos-o-butantan-e-a-nova-fabrica-de-vacinas-faz-parte-desse-processo-diz-dimas-covas>

⁴¹ <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/mapas-de-obras-por-estados>

⁴² <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-03/lula-anuncia-obras-do-pac-selecoes-com-r-23-bilhoes-em-investimentos>

O projeto votado, em acordo, envolve uma base nacional comum curricular com carga horária mínima de 2.400 horas, sendo 1.800 horas de formação geral básica; até 1.200 horas para cursos técnicos e um mínimo de 600 horas para os chamados itinerários formativos. Os itinerários formativos, principal alvo de polêmicas por, além de reduzir a carga das disciplinas mais tradicionais, trazia opções consideradas bastante díspares e de fundamento pedagógico duvidoso (Silva, Krawczyk e Calçada, 2023), foi reduzido em relação à proposta apresentada em 2017. Isso permitiu, por exemplo, a reinclusão das disciplinas de história e geografia ao ensino médio, que haviam sido abolidas pela proposta anterior (Brasil, 2017).

Combate às desigualdades:

As agendas de combate às desigualdades envolvem principalmente os ministérios ligados à assistência social, aos direitos humanos, à igualdade racial, de gênero e à proteção e promoção de pessoas com deficiência e povos indígenas. No entanto, essas são agendas transversais, pois envolvem praticamente todos os demais ministérios. Mais que isso, os grandes programas que afetam esses públicos em especial são implementados por ministérios como o da Previdência Social; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; da Saúde; da Educação; do Trabalho e Emprego, entre outros, de maior estrutura e orçamento.

A Política Nacional de Cuidados, por exemplo, a ser lançada em maio deste ano, que é de responsabilidade da Secretaria Nacional da Política de Cuidados e Família do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, mas seu público-alvo envolve principalmente mulheres pretas de baixa renda que exercem funções de cuidadoras, na maioria das vezes, de forma precarizada.

As iniciativas mais específicas dos ministérios de agendas transversais são, em geral, muito focalizadas em públicos específicos, o que redundava em programas muitas vezes dispersos e de baixa escala de implementação — o que não reduz sua importância. Eles são feitos justamente para tratar a diversidade em suas especificidades e singularidades.

Tome-se o caso da nova lei de cotas que passa a ser implementada no Sistema de Seleção Unificada (Sisu 2024) e incorpora, em suas regras, diretrizes da política de inclusão social. Entre as novidades da nova lei está a inclusão de estudantes quilombolas como beneficiárias específicas das cotas, assim como já acontece com pessoas negras (pretas e pardas que não necessariamente quilombolas), indígenas e pessoas com deficiência. Além disso, foi estabelecida prioridade para cotistas no acesso ao auxílio estudantil. As cotas também passam a valer para a pós-graduação. Um novo teto de renda familiar vai dar

prioridade a estudantes de famílias de menor renda. Trata-se, portanto, de uma política de igualdade racial, institucionalizada em uma regra (a cota racial), operacionalizada em um sistema de seleção da área de educação, parametrizada por um critério de renda advindo da política de combate às desigualdades.

No âmbito desses ministérios, a agenda transversal que deve resultar numa política de maior escala diz respeito ao resgate da população de rua. Denominada de *Ruas Visíveis* (Brasil, 2023), essa política prioriza o apoio aos centros de referência municipais para a população em situação de rua, em termos da transferência de recursos.

Outra agenda em curso está organizada em torno do Observatório de Direitos Humanos, para o monitoramento e pesquisa com base em indicadores relativos à situação de "crianças e adolescentes; pessoas idosas; pessoas com deficiência; pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queer, Intersexo, Assexual e outras (LGBTQIA+); pessoas em situação de rua; pessoas privadas de liberdade e outros grupos sociais vulnerabilizados"⁴³. O observatório se vale, para a escolha dos indicadores considerados mais significativos, da Rede Nacional de Evidências em Direitos Humanos⁴⁴.

Esse tipo de iniciativa, já consolidado em ministérios mais antigos que contam com institutos próprios de pesquisa (caso do Inep, do MEC, e a Fiocruz, na Saúde), observatórios e redes que agregam a comunidade epistêmica para a discussão e seleção de indicadores que sustentem evidências para o monitoramento e avaliação de políticas. Em ministérios de pautas transversais e que não têm governança direta sobre a implementação de políticas de maior escala, essa agenda tem se tornado uma das mais promissoras e importantes.

A condição desses ministérios que cuidam de agendas transversais os torna talhados para uma atuação mais dedicada: i) à formulação de políticas, responsabilizando-se por fundamentar as concepções (teoria da mudança e teoria do programa) e as evidências que justificam as opções preferenciais a serem institucionalizadas (em regras com a lei de cotas) e adotadas por programas que não necessariamente são implementados diretamente por esses ministérios; ii) à articulação de agendas transversais com outros ministérios, que são os responsáveis pela transposição da política com vistas à sua operacionalização em programas e projetos que são implementados em parceria com estados, municípios e pelo DF; iii) à montagem de unidades de monitoramento e avaliação capazes de identificar avanços e gargalos na implementação ou na produção de resultados e impactos.

⁴³ <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-571-de-11-de-setembro-de-2023-510381280>

⁴⁴ <https://experience.arcgis.com/experience/6a0303b2817f482ab550dd024019f6f5/>

Enquanto as pastas de áreas específicas (saúde, educação, previdência, cultura) são *ministérios verticais*, que se aprofundam em temas e questões de uma única área, dirigentes responsáveis pelas políticas de direitos humanos, igualdade racial e mulheres comandam *ministérios horizontais*. Suas políticas perpassam e dependem não só da boa vontade como, sobretudo, do alinhamento com ministérios de políticas verticais. Tal característica torna a essência da atuação de cada titular dos ministérios horizontais muito similar aos chamados *ministros(as) sem pasta* — vários desses cargos, aliás, já foram secretarias da presidência em que cada titular tinha status de ministro(a), mas não um ministério.

Apesar de hoje terem "pasta", a estrutura dos ministérios horizontais é menor e seu orçamento é bastante diminuto em comparação aos ministérios verticais. O mais importante, porém, é o fato de não terem a devida governança para desenvolverem programas em larga escala sem que invadam a competência de outros ministérios e sem que isso acarrete sobreposição de ações e ineficiência na implementação. Isso responde por boa parte dos entraves e, não raro, dos atritos desses ministérios com outras pastas.

Ao mesmo tempo, os ministérios de políticas transversais lidam com temas de relevância crescente no debate público, justamente por serem alvo preferencial de ataques do extremismo. Para enfrentar o equilíbrio instável de serem titulares de órgãos que são como pequenos barcos em meio a constantes maremotos, as(os) dirigentes desses ministérios "quase sem pasta" precisam compreender que sua principal atuação diz respeito não aos programas que coordenam, mas às agendas que encampam.

Recai sobre seus ombros a obrigação de terem desenvoltura suficiente para pautar o debate público, para usar intensamente as redes sociais para travar o embate com coalizões contrárias a esses direitos, e a capacidade de mergulhar no debate e na articulação legislativa (em comissões e nas frentes parlamentares), e na participação em iniciativas de ministérios, prefeituras, governos estaduais e do Distrito Federal.

Esses são ministérios que, em 2024, precisam estar mais orientados justamente a criar agendas e a instigar debates e embates (escolhendo problemas e alvos prioritários a serem expostos) do que a responder reativamente a provocações. O que se percebe, até o momento, é que essa agenda tem sido protagonizada em sentido contrário, justamente por uma coalizão no Congresso que estigmatiza direitos de grupos marginalizados, criminaliza condutas sociais e tem imposto derrotas sistemáticas a direitos conquistados na Constituição e garantidos judicialmente ou por políticas e programas, ao longo de décadas.

Agenda da política ambiental

A política ambiental tem duas agenda prioritárias, desde 2023: a proteção aos biomas, seja no combate ao desmatamento, seja em iniciativas para a recuperação de áreas degradadas; e a transição ecológica para um modelo de produção, consumo e mobilidade urbana de baixa emissão de carbono, como forma de mitigação e adaptação aos efeitos cada vez mais drásticos das mudanças climáticas.

Ocorre que territórios cada vez maiores e de forma reiterada são atingidos por episódios climáticos extremos de seca prolongada ou chuvas muito mais intensas do que o normal. Os impactos sazonais dos fenômenos El Niño e La Niña, turbinados pelos efeitos globais das mudanças climáticas, não têm sido devidamente mitigados pelo Poder Público. Pior, têm sido agravados pela ação predatória de parte do setor privado, muitas vezes com o beneplácito ou patrocínio de prefeituras, governos estaduais e, no período de 2019 a 2022, do Ministério do Meio Ambiente do Governo Federal.

Em consequência, tem-se obrigado a que as principais providências de mitigação de riscos sejam assumidas por parte das próprias pessoas, na medida em que elas passam a aprender a se preparar por conta própria para tais eventos dramáticos.

Por exemplo, em situações de estiagem prolongada e ondas de calor, a orientação antecipada das unidades de defesa civil dos estados tem sido a de que as pessoas passem a estocar água, alimentos e medicamentos. Essa possibilidade é relativamente fácil para famílias de renda média e alta, mas muito menos viável para famílias de baixa renda.

A ideia de que ações de mitigação serão capazes de conter a força da natureza, duramente afetada pela ação humana destruidora das bases do equilíbrio climático, esconde o interesse de que as mudanças climáticas sejam vistas não como uma megatendência que implica em reverter a desregulamentação e deliberada leniência com a fiscalização ambiental dos estados, além de planos diretores urbanos que priorizaram a expansão urbana em detrimento da proteção ambiental.

As medidas de mitigação no máximo permitem elevar a proteção e prevenção aos biomas e às famílias enquanto as ações de reversão dos efeitos das mudanças climáticas deveriam ser implementadas, com urgência.

O Brasil, diante do aquecimento global, é mais um país que passa a ter uma agenda regular contabilizar as consequências de desastres climáticos em cada vez maior dimensão e gravidade. Desde chuvas em intensidade muito acima da média, em curtos intervalos, seguidas de estiagens prolongadas e ondas de calor intenso. Sem infraestrutura adequada tanto para conter, armazenar e canalizar um grande volume de água, as populações afetadas tendem

a ficar a mercê de eventos extremos recorrentes. A tendência é que haja contingentes populacionais permanentemente desabrigados, desmobilizados (sem acesso a seus locais de trabalho, de estudo, de lazer), sem garantia até mesmo do abastecimento regular de gêneros de primeira necessidade, a começar da própria água.

É provável que programas de convivência com a seca, como os de construção de açudes e cisternas, tenham pela primeira vez que ser implementados em maior escala em regiões que nunca passaram por estiagens tão longas, como algumas partes da Amazônica, da região Sul e no Pantanal.

Com um aporte de recursos 26 vezes maior para o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima—comparando-se com os valores de 2022, de apenas R\$400 milhões—, o orçamento desse fundo para 2024 é da ordem de R\$10,4 bilhões, em empréstimos reembolsáveis⁴⁵. O recurso é significativo, mas, ainda assim, muito aquém do necessário para o enfrentamento às mudanças climáticas. Estima-se que o Brasil deveria destinar mais que o dobro de recursos que atualmente utiliza para adaptar-se minimamente aos efeitos dessas mudanças⁴⁶. A perspectiva de que isso ocorra é bastante baixa considerando não só o cenário de restrição fiscal como o peso das bancadas que defendem a expansão desenfreada da fronteira agrícola e a ocupação desordenada do solo urbano (*mais recentemente, até mesmo das áreas de marinha*), pautadas pelo discurso do negacionismo climático. Diante desse quadro, mesmo o Ministério do Meio Ambiente tem apostado mais em alavancar recursos provenientes de fundos internacionais e usar os principais fundos nacionais já existentes.

O desastre decorrente dos alagamentos no Rio Grande do Sul projetou a agenda da emergência climática, mas apenas quanto à criação de um programa de reconstrução daquele estado. Nenhuma agenda legislativa importante ganhou corpo para reverter a desregulamentação da questão ambiental e o afrouxamento da fiscalização. Ao contrário, nem mesmo o Governo do Estado do Rio Grande do Sul esboçou qualquer iniciativa no sentido de rever esses processos.

A preocupação maior sinalizada pelo Governo do Estado e pela maioria das prefeituras, até o momento, segue o padrão adotado em outras situações e por outros governos, com raras exceções: reconstruir a infraestrutura destruída, realizar obras de contenção e drenagem, implantar sistemas de alerta de riscos sensíveis a alagamentos e

⁴⁵ <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/mudanca-do-clima/fundo>

⁴⁶ <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/governo-aposta-em-fundos-internacionais-para-financiar-infraestruturas-adaptadas-as-mudancas-climaticas/>

deslizamentos, realizar treinamentos de evacuação em pronta resposta a esses alertas e prover auxílio material e financeiro emergencial às famílias desabrigadas.

O custo de apenas reconstruir e no máximo mitigar os efeitos das mudanças climáticas é altíssimo e tem sido pago principalmente pelo setor público e principalmente pelos mais pobres, que em geral são as pessoas que habitam as áreas de risco (Costa, 2024, p.19) e que perdem seus bens e patrimônio nesses desastres. Ao se atacar as consequências, e não as causas centrais do problema—o desmatamento e a ocupação urbana desordenada—, o número de desastres e de vítimas tende a crescer ano a ano, como se o país se tornasse uma espécie de grande parque temático de desastres climáticos. Isso vai exigir praticamente um outro orçamento de custeio e investimento para dar conta de refazer o que foi destruído no verão (ou outono) passado.

É bastante representativo dessa situação o fato de que a criação de um pacote bilionário de ajuda ao Rio Grande do Sul não significou de forma alguma qualquer revisão, por parte do Congresso, do perfil alocativo das emendas parlamentares, salvo na revisão feita por parlamentares da própria região Sul, que revisaram a alocação de seus recursos para atender a essa emergência.

O STF tem assumido protagonismo também nessa agenda, com o julgamento, diretamente no Plenário, de ação de inconstitucionalidade contra a desregulamentação das normas ambientais promovida pelo governo do Estado. O ministro do Supremo Tribunal Federal vai analisar ação de inconstitucionalidade contra a Lei 16.111/2024, que flexibilizou ainda mais as regras do Código Ambiental do Estado, que já havia sido bastante alterado em 2020, pela Lei 11.520⁴⁷.

A agenda ambiental regular do Governo Federal, em grande medida herdada de situações emergenciais de 2022, continua desdobrando-se em 2024 com ações de fiscalização para conter a expansão dos garimpos ilegais, extração de madeira, queimadas para a transformação de áreas de floresta em pasto e em áreas de monocultura de *commodities*.

A criação do sistema nacional de dados de saneamento ambiental, com o levantamento sobre os lixões do país e estimar para o planejamento de sua erradicação, é a agenda ecológica urbana mais importante até o momento.

Embora pontual, a investigação sobre o afundamento do solo em Maceió-AL é uma questão de grande relevância, criticidade e intensidade (visto que será objeto de uma CPI e de

⁴⁷ <https://www.sema.rs.gov.br/upload/arquivos/201611/28093051-codigo-estadual-do-meio-ambiente.pdf>

investigações em curso) e magnitude, pela destruição de bairros inteiros daquela capital e por ser um dos maiores desastres ambientais da história do país.

Parte importante da atuação brasileira nas questões ambientais será projetada enquanto agenda mundial a partir das discussões do Grupo de Trabalho de Sustentabilidade Climática e Ambiental do G20. A agenda também prioriza questões da preservação ambiental e transição ecológica e inclui: i) retomar os termos do Acordo de Kunming-Montreal, de 2022, referente à proteção de pelo menos 30% da superfície do planeta e restauração de outros 30% de áreas degradadas até 2030; o pagamento pelos chamados serviços ecossistêmicos, em uma visão ampliada de financiar as populações cujos modos de vida contribuem para a proteção e recuperação dos ecossistemas; ii) a implementação do Tratado para Biodiversidade Além da Jurisdição Nacional, que protege os oceanos; iii) o incentivo à economia circular e de produção reciclável⁴⁸.

Além da presidência do G20, o Brasil tem expectativas de fazer avançar acordos internacionais a serem discutidos na 29ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-29) (dias 11 a 22 de novembro, no Azerbaijão). Eles objetivam principalmente reverter a tendência de elevação das emissões de gases de efeito estufa, antes de 2030. O principal mecanismo é o investimento próprio dos países em energias renováveis e, em paralelo, o financiamento a projetos em países que ainda preservam seu patrimônio natural e têm biomas que reúnem parte significativa da biodiversidade global.

5.4. Agenda da política externa:

Agendas do G20:

A presidência do G20 é o ponto alto das agendas da política externa brasileira em 2024, com 22 encontros de caráter ministerial ou de chefes de Estado, ao longo do ano. A agenda está conformada em três temas prioritários estabelecidos desde a Cúpula de Nova Delhi (setembro de 2023)⁴⁹:

⁴⁸ <https://www.gov.br/mma/pt-br/qt-de-sustentabilidade-ambiental-e-climatica-do-g20-tem-primeira-reuniao-sob-presidencia-brasileira>

⁴⁹ <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-no-encerramento-da-cupula-do-g20>

- A inclusão social e o combate à fome. Nesse tema, o Brasil propôs uma Aliança Global contra a Fome⁵⁰;
- A transição energética e o desenvolvimento sustentável em três vertentes (social, econômica e ambiental) e
- A reforma das instituições de governança global (Brasil 2023a; 2023b).

Nos três eixos, o Brasil tem atrelado essas agendas à necessidade de criação de fundos para financiar programas de desenvolvimento sustentável, por meio da taxação internacional de fluxos financeiros, especificamente sobre fundos de grandes fortunas, combinada ao perdão ou redução da dívida dos países mais pobres e um novo modelo de atuação de organismos como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. A China é hoje a principal credora das dívidas dos países mais pobres (World Bank, 2023), o que retrata tanto a pujança do gigante asiático e o declínio dos Estados Unidos e Europa quanto a perda de importância de organizações como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Integração latinoamericana

Enquanto a política externa brasileira retomou sua projeção no cenário internacional, com destaque para a volta aos fóruns dos BRICS e ao protagonismo no G20, a influência do país na América Latina sofreu um revés relativo com a eleição de presidentes de direita e extrema direita no Uruguai e na Argentina, respectivamente, e pela adoção de uma postura de crítica aberta ao regime venezuelano, pela primeira vez, pela diplomacia presidencial.

Ter projeção como um dos grandes atores do cenário internacional, junto aos Estados Unidos, China, Índia, África do Sul, Rússia e demais países europeus e, ao mesmo tempo, ter menor peso no cenário regional, é uma situação paradoxal caracterizada como de líder sem liderados (Borges, 2024). Por outro lado, o Brasil reativou sua participação na UNASUL, na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) (Lopes, 2024).

O papel e a proeminência do Brasil dependem diretamente de sua estratégia de integração regional. Essa estratégia havia sido abandonada na presidência anterior (2019 a 2022). Significa dizer que a perda de importância do Brasil na integração do Continente era, então, não um problema, mas um projeto. Dessa vez, porém, o abandono dessa agenda é ditado não pelo Brasil, mas pela política externa de países vizinhos.

⁵⁰ <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-sessao-2-uma-familia-da-cupula-do-g20-na-india>

A retomada é lenta e a fragilidade da agenda da integração é patente, salvo pelos avanços no projeto do corredor bioceânico (Franco et al. 2023). Esse quadro, no entanto, reflete menos uma situação conjuntural de desavenças entre presidências e mais alguns fatores e megatendências. Por exemplo, o Brasil reverteu drasticamente sua predisposição de utilizar bancos públicos, como o BNDES, para financiar a integração, o que apenas mais recentemente começou a ser retomado. Algumas das empresas que eram protagonistas desse processo de integração foram duramente atingidas por ações do Ministério Público (Operação Lava Jato). A crise econômica de 2016, seguida pela pandemia de 2020, interrompeu o *boom* econômico que transbordava também para o continente sulamericano. Por fim, a onda protecionista que voltou a ser uma megatendência global também ganhou espaço na política comercial dos países latinoamericanos. Esse quadro se reverte em uma agenda de integração bastante tímida, se comparada a outros momentos.

Possíveis repercussões migratórias das crises haitiana e argentina:

A situação do Haiti alcançou um nível crítico ainda maior que em outras ocasiões. A maior organização criminosa haitiana promove o confronto direto contra o Estado haitiano e deixa a população mais uma vez à beira do caos, exposta a um nível de vulnerabilidade que é o principal estímulo a migrações.

Apesar de o fluxo migratório haitiano orientar-se prioritariamente ao México e, dali, para os Estados Unidos, há sempre a possibilidade de o Brasil receber um novo fluxo migratório, similar ao que ocorreu após o terremoto de 2010. Embora parte desses imigrantes tenha deixado o país com o advento da crise de 2016, já há inclusive uma primeira geração de brasileiras e brasileiros descendentes de haitianos que escolheram viver aqui após o terremoto. Sabe-se que, a cada leva de imigrantes, expandem-se as bases de contato e as chances de acolhimento que estimulam a atração principalmente de outros parentes que tenham permanecido na Ilha e resolvam evadir-se diante da atual situação.

Mais do que os haitianos, é da Argentina que pode afluir um contingente maior de imigrantes. Os desdobramentos da atual crise naquele país tendem a se tornar bastante agudos ao longo deste e do próximo ano. O próprio governo argentino trabalha com o cenário de piora drástica de seus indicadores econômicos e sociais antes de haver qualquer melhora. Nesse contexto, não se descarta a possibilidade de que a emigração para o Brasil sirva de válvula de escape temporária ou mesmo definitiva para grandes levas de argentinos, talvez até mais do que para países vizinhos de língua espanhola.

Nas duas situações, principalmente em relação aos argentinos, no médio prazo, o Brasil pode funcionar como pólo de atração pelo que se conhece como magnetismo do bem estar (*welfare magnets*, conforme definido, originalmente, por Peterson e Rom, 1990, e revisto por Berry, Fording e Hanson, 2003). Além das condições de acolhimento de imigrantes ser muito mais amigável aqui do que em outros países, o fator mais importante é a melhora das ofertas de trabalho, elevação da renda, boas condições de urbanização e serviços públicos gratuitos de educação, saúde e boa rede de proteção social.

5.5. Agenda da organização administrativa do estado

Recomposição da força de trabalho dos órgãos federais:

A grande agenda nessa área é a do início acelerado da recomposição das organizações do Estado com a contratação de pessoal concursado, não apenas por meio do Concurso Público Nacional Unificado, que deve preencher cerca de 6.590 vagas⁵¹. Os cargos a serem preenchidos no Executivo Federal podem chegar a mais de 40 mil vagas em 2024, incluindo universidades, agências reguladoras e outros órgãos que realizarão seus próprios processos seletivos⁵².

Problemas no design de programas:

No segundo ano de governo, já é possível identificar políticas e programas que demonstraram boas chances de deslanchar e outras que revelam inconsistências desde o nascedouro.

O Acórdão do Tribunal de Contas de União nº 132/2024 aponta alguns indícios de problemas desde o design de alguns dentre os mais relevantes programas do PPA 2024-2027 (Brasil, 2024b). O TCU aponta fragilidades sobretudo nos "índices e indicadores que permitam afirmar, com nível aceitável de asseguarção e isenção, que a direção adotada pelos programas de governo, ou mesmo pelo país como um todo, é confiável, adequada e desejável, no avanço e alcance do desenvolvimento nacional sustentável e inclusivo."⁵³

⁵¹ <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/09/concurso-unificado-vai-preencher-6-590-vagas-com-provas-em-um-unico-dia-em-180-municipios>

⁵² Esta previsão é dada pela Lei Orçamentária Anual 2024 (Lei 14.822/24): <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2024/proposta/proposta.pdf>

⁵³ <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=851865>

Embora com foco na definição dos indicadores de monitoramento e de avaliação de resultados, a origem dessas fragilidades se encontra na ausência ou inconsistência da análise *ex ante*, ou seja, nas falhas de formulação de políticas e da organização de programas (Lassance, 2022; Lassance, 2023).

Ao serem concebidos, políticas e programas sem uma clara definição de problema de política pública, público-alvo, teoria da mudança e modelagem dos programas de cada política geram dificuldades na associação dos devidos indicadores que possam mensurar os avanços pretendidos. A análise *ex ante* é um requisito básico para que a construção ou escolha dos indicadores demonstre alguma aderência aos objetivos pretendidos e às opções estratégicas de solução dos problemas de política pública. É também essencial para que se possa apresentar aos órgãos de controle a proposta de ciclos de monitoramento e avaliação que justifiquem a escolha de cada indicador.

REFERÊNCIAS:

- ABRAMOVAY, Ricardo. **Amazônia**: por uma economia do conhecimento da natureza. Editora Elefante, 2020.
- ALSTADSÆTER, Annette, GODAR, Sarah, NICOLAIDES, Panayiotis e ZUCMAN, Gabriel. **Global tax evasion report 2024**. Paris: European Union Tax Observatory, 2023. Disponível em: https://www.taxobservatory.eu/www-site/uploads/2023/10/global_tax_evasion_report_24.pdf
- BÉLAND, Daniel, HOWLETT, Michael, ROCCO, Philip e WADDAN, Alex. Designing policy resilience: lessons from the Affordable Care Act. **Policy Sciences** 53 (2020), p. 269-289.
- BERRY, Jeffrey M. e SOBIERAJ, Sarah. **The outrage industry**: political opinion media and the new incivility. London: Oxford University Press, 2013.
- BRAGA, Julia de Medeiros; ARAUJO, Mônica Mora y; AMITRANO, Claudio Roberto. Visão Geral da Conjuntura. In: IPEA, Carta de Conjuntura n° 60 - Nota de conjuntura 33, 3° trimestre de 2023. Rio de Janeiro: Ipea, setembro de 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/09/231003_cc_60_nota_33_visao_geral.pdf
- BRASIL. **Lei nº 13.415**, de 16 de fevereiro de 2017: altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União-DF, 17 fev. 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13415-16-fevereiro-2017-784336-publicacaooriginal-152003-pl.html>
- BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos, 2015. Disponível em: https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/278_1.pdf
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Decisão sobre o Inquérito nº 4.781/2019** (relator: ministro Alexandre de Moraes). Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Decisa771oTelegramAssinada1.pdf>

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial**. Brasília: MCTI, 2021.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Ruas Visíveis: Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua**. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2023a.

Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/governo-federal-lanca-201cplano-ruas-visiveis-pelo-direito-ao-futuro-da-populacao-em-situacao-de-rua201d-com-investimento-de-cerca-de-r-1-bilhao/copy2_of_V3_plano_acoes_populacao_de_ua1.pdf

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Nova indústria Brasil – forte, transformadora e sustentável: Plano de Ação para a neointustrialização (2024-2026)**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, 2024a.

Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/plano-de-acao/nova-industria-brasil-plano-de-acao.pdf>

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 132/2024**. Brasília: TCU, 2024b.

Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvIVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=851865>

BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano Nacional de Saúde (2024-2027)**. Brasília:

Ministério da Saúde, 2024c. Disponível em:

<https://digisusgmp.saude.gov.br/storage/conteudo/W2jOMcLWqx1wLMZMqx7Y6MMVFCjxGgR1WzGlcOqC.pdf>

BERRY, William D.; FORDING, Richard C.; HANSON, Russell L. Reassessing the "race to the bottom" in state welfare policy. **The Journal of Politics**, v. 65, n. 2, p. 327-349, 2003.

BONFANTI, Cristiane e BRANCO, Mariana. **Grandes casos tributários no STF e STJ**.

São Paulo-SP: Jota, 2024. Disponível em: https://conteudo.jota.info/marketing-lp-ebook-relatorio_tributos_pela frente2024

BURGES, Sean. How to Stay a Leader Without Followers: Brazil's Foreign Policy Under Lula III. **CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, n. 9, p. 38-57, 2024.

- CABATOFF, Kenneth A. Getting on and off the policy agenda: a dualistic theory of program evaluation utilization. **Canadian Journal of Program Evaluation**, v. 11, n. 2, p. 35-60, 1996.
- CALMON, Paulo. **Evaluation of subsidies in Brazil: an overview**. Working paper. Washington: World Bank, 2004.
- CANÊDO-PINHEIRO, M. Bolsa-Família ou Desempenho da Economia? Determinantes da Reeleição de Lula em 2006. **Anais do XXXVII Encontro Nacional de Economia**. p. 1-20, 2009. <https://www.scielo.br/j/ecoa/a/cB8wTgGp6sm3ttyyWfxxFZC/?lang=pt>
- CAPANO, Giliberto. Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem. In: GEVA-MAY, Iris; PETERS, B. Guy e MUHLEISEN, Joselyn. **Theory and Methods in Comparative Policy Analysis Studies**. London: Routledge, 2020. p. 129-153.
- CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo e CALMON, Paulo Carlos du Pin. Advocacy coalition framework: um balanço das pesquisas nacionais. **Administração Pública e Gestão Social** 7, no. 2 (2015): 91-99.
- CARNEIRO, Júlia Dias. Enchentes vão deixar "cicatriz eterna", diz Jorge Furtado. Deutsche Welle. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/enchentes-vão-deixar-cicatriz-eterna-diz-jorge-furtado/a-69095413>
- CODES, Ana Luiza Machado de et al. **Uma leitura do Plano Nacional de Educação (PNE) e uma proposta para seu monitoramento**. Texto para Discussão 2285, Brasília: Ipea, 2017. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7706/1/td_2285.pdf
- COHEN, M. D., MARCH, J.G., e OLSEN, J.P. (1979). People, problems, solutions and the ambiguity of relevance. In: COHEN, M. D. e OLSEN, J.P (Eds.) **Ambiguity and choice in organizations**. Bergen: Universitetsforlaget, 1979.
- COSTA, Marco Aurélio. Pensar a metrópole: trajetórias, transições e controvérsias. p. 9-21. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **50 anos de regiões metropolitanas no Brasil e a política nacional de desenvolvimento urbano: no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital**. Brasília: Ipea, 2024. (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil; v.6). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13179/1/50_Anos_de_regioes_BOOK.PDF DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4>

COUTO, Leandro Freitas e RODRIGUES, Júlia Marinho. Governança orçamentária no Brasil: mudança institucional, atores e estratégias. In: COUTO, Leandro Freitas e RODRIGUES, Júlia Marinho (Organizadores). **Governança orçamentária no Brasil**. Brasília-DF: Ipea, 2022.

DA EMPOLI, Giuliano. **Os engenheiros do caos: como as fake news, as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar eleições**. São Paulo: Vestígio, 2019.

DE GREGORIO, Giovanni. The rise of digital constitutionalism in the European Union. **International Journal of Constitutional Law** 19, no. 1 (2021): 41-70.

DWECK, Esther; ROSSI, Pedro Pedro Linhares; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. São Paulo-SP: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 29, p. 175-200, 1995.

FRANCO, Ledys de; BORBA, Julia de Souza; ATIENZA, Miguel; BARROS, Pedro Silva. **Redes de atores e o seu papel no desenvolvimento de corredores: diagnóstico e proposta de governança para o Corredor Rodoviário Bioceânico Mato Grosso do Sul-Portos do Norte do Chile**. Texto para Discussão, 2023. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12246/1/TD_2901_web.pdf

GOMIDE, Alexandre de Ávila; MORAIS DE SA E SILVA, Michelle e LEOPOLDI, Maria Antonieta (orgs.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas: 2016-2022**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; INCT/PPED, 2023. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11939/1/Desmonte_e_Reconfiguracao.pdf

GRANT, George. **The Changing of the Guard: Biblical principles for political action**. Tyler: Dominion Press, 1987.

FUNCIA, Francisco. Orçamento Federal x Direito à Saúde. **Pesquisa & Debate**, v. 34, n. 1 (61), p. 123-136, 2022.

GODET, Michel. Integration of scenarios and strategic management: using relevant, consistent and likely scenarios. **Futures**, 22(7), p. 730-739, 1990. Disponível em:

[https://sci-hub.yncjkj.com/10.1016/0016-3287\(90\)90029-h](https://sci-hub.yncjkj.com/10.1016/0016-3287(90)90029-h)

GODET, Michel; DURANCE, Philippe; GERBER, Adam. Strategic foresight la prospective. Cahiers du LIPSOR, v. 143, 2008.

http://innovbfa.viabloga.com/files/LIPSOR_Strategic_Foresight.pdf

HAMILTON, Alexander; MADISON, James e JAY, John H.G. **The federalist**. Harvard: Harvard University Press, 1961.

HECKSHER, Marcos. Os setores que mais (des) empregam no Brasil. 2023. **Radar** n° 73: agosto 2023. p 13-18. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12343/1/Radar_73_Book.pdf

HOWLETT, Michael e RAMESH, Michael e PERL, Anthony. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. Toronto: Oxford university press, 1995.

HARTLEY, Kris e HOWLETT, Michael. Policy assemblages and policy resilience: lessons for non-design from evolutionary governance theory. **Politics and Governance**, 9(2) (2021), p. 451-459. Disponível em: <https://doi.org/10.17645/pag.v9i2.4170>

IBGE. **Segundo prognóstico prevê redução de 3,2% na safra de 2024 frente a 2023**.

Rio de Janeiro: IBGE, 07/12/2023 Disponível em:

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38569-segundo-prognostico-preve-reducao-de-3-2-na-safra-de-2024-frente-a-2023>

IPEA. **Carta de Conjuntura n° 61**. Rio de Janeiro: Ipea, dezembro de 2023. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/12/231220_cc_61_nota_27_visao_geral.pdf

JOHNSON, Jessica. The self-radicalization of white men: *fake news* and the affective networking of paranoia. **Communication Culture & Critique**, v. 11, n. 1, p. 100-115, 2018.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Essex: Pearson, 2013.

KUBOTA, Luis Claudio. The role of the executive branch in the regulation of AI: the experience of Japan, UK, USA, and lessons for Brazil. **Radar** n° 73: agosto 2023. p. 7-12. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12343/5/Radar_73_Art1_The_role_executive_branch.pdf

KUBOTA, Luis Claudio e ROSA, Maurício Benedeti. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO BRASIL: ADOÇÃO, PRODUÇÃO CIENTÍFICA E REGULAMENTAÇÃO.

Digitalização e tecnologias da informação e comunicação. In: KUBOTA, Luis Claudio (org.). **Digitalização e tecnologias da informação e comunicação**: oportunidades e desafios para o Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. Disponível em:

<http://dx.doi.org/10.38116/9786556350660>

LASSANCE, Antonio. O Que é uma Política e o Que é um Programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. **Boletim de Análise Político-Institucional**, nº 27.

Brasília: Ipea, março de 2021. pp. 59-67. Disponível em:

<http://dx.doi.org/10.38116/bapi27art7>

LASSANCE, Antonio. **Temas relevantes da agenda federativa**. Brasília: Ipea, dezembro de 2011. Disponível em:

https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=12933&Itemid=1

LASSANCE, Antonio. **Sistemas e ciclos de monitoramento e avaliação**:

recomendações da análise ex ante de políticas públicas e de programas governamentais. (Texto para Discussão, nº 2858). Rio de Janeiro: Ipea, março de 2023. Disponível em:

<http://dx.doi.org/10.38116/td2858>

LASSANCE, Antonio. **Análise ex ante de políticas públicas**: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, nº 2817). Disponível em:

<http://dx.doi.org/10.38116/td2817>.

LEVITSKY, Steven e ZIBLATT, Daniel. **How democracies die**. New York: Crown, 2019.

LOPES, Dawisson Belém. A política exterior no ano inaugural do governo Lula III. CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs, n. 9, p. 80-102, 2024.

Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/issue/view/11/3>

LOVEJOY, Thomas E.; NOBRE, Carlos. Amazon tipping point. **Science Advances**, v. 4, n. 2, 2018.

MCBETH, Mark K.; JONES, Michael D. e SHANAHAN, Elizabeth A. The narrative policy framework. In: SABATIER, Paul e WEIBLE, Christopher M. (eds.). **Theories of the Policy Process**. 3rd ed. Chicago, IL: Westview Press, p. 225–66.

MARCIAL, Elaine Coutinho e GRUMBACH, Raul José Dos Santos. **Cenários prospectivos: como construir um futuro melhor**. Rio de Janeiro-RJ: FGV Editora, 2002.

MARCIAL, Elaine Coutinho et al. **Megatendências mundiais 2030**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em:
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/151013_megatendencias_mundiais_2030.pdf

MARQUES, Rosa Maria, LEITE, M. G., Mendes, A. e Ferreira, M. R. J. Discutindo o papel do Programa Bolsa Família na decisão das eleições presidenciais brasileiras de 2006. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 29, p. 114-132, 2009.
<https://www.scielo.br/j/rep/a/jcXrSDw6cycqrhrG7Wb6csQ/?lang=pt>

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias: Anexo de Metas Fiscais**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2023. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/Anexo/LEI14791-Anexos.pdf

MIRANDA, Sandra, MALINI, Fábio e DI FATIMA, B. **I love to hate!** The racist hate speech in social media. 9th European Conference on Social Media, 2022.

NOBRE, Victor. Monitoramento do Orçamento da Saúde-Emendas Parlamentares. **Boletim IEPS n. 2/2023**. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos para Políticas de Saúde, 2023. Disponível em: <https://ieps.org.br/wp-content/uploads/2023/01/boletim-2-monitoramento-orcamento-saude-ieps.pdf>

PEREIRA, Eliseu. Teologia do Domínio: Uma chave de interpretação da relação política evangélico-bolsonarista. **Projeto História: Revista do Programa de estudos pós-graduados de História**, 76, 2023, p. 147–173. Disponível em:
<https://doi.org/10.23925/2176-2767.2023v76p147-173>

PETERSON, Paul E.; ROM, Mark C. **Welfare magnets: a new case for a national standard**. Washington: Brookings, 1990.

PETERSON, Holly L. e JONES, Michael D. Making sense of complexity: the narrative policy framework and agenda setting." In: ZAHARIADIS, Nikolaos (Ed.). **Handbook of**

public policy agenda setting. Cheltenham-UK: Edward Elgar Publishing, 2016, p. 106-131.

PIERSON, Paul e SCHICKLER, Eric. Madison's constitution under stress: a developmental analysis of political polarization. **Annual Review of Political Science** 23 (2020): 37-58.

PINTO, Élide Graziane. Processo legislativo orçamentário sob histórico e recorrente risco de arbitrariedade. In: MOREIRA, Bernardo Motta e BERNARDES JÚNIOR, José Alcione (Coord.). **Elaboração legislativa em perspectiva crítica**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2020.

RENNÓ, Lucio. Bolsonarismo e as eleições de 2022. São Paulo: **Estudos Avançados**, v. 36, p. 147-163, 2022.

SABATIER, Paul A. e JENKINS-SMITH, Hank. The advocacy coalition framework: assessment, revisions and implications for scholars and practitioners. In SABATIER, Paul A. e JENKINS-SMITH, Hank (eds). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder, CO: Westview Press, p. 211–35.

SABATIER, Paul A. e WEIBLE, Christopher M. (ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2014.

SANTOS, Luiz Alberto dos. MPs, jabutis e gambiarras: uma análise do processo legislativo e o papel das instituições. Brasília: **Congresso em Foco**, 2015. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/mps-jabutis-e-gambiarras-uma-analise-do-processo-legislativo-e-o-papel-das-instituicoes/>

SCHWARTZ, Peter. **Inevitable surprises**. London: Penguin, 2004.

SILVA, Monica Ribeiro da; KRAWCZYK, Nora Rut e CALÇADA, Guilherme Eduardo Camilo. Juventudes, novo ensino médio e itinerários formativos: o que propõem os currículos das redes estaduais. **Educação e Pesquisa** 49 (2023): e271803. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202349271803por>

SILVERWOOD-COPE, Karen e LING, Marcelo. Fugindo do jogo para ganhar: o peso dos gastos tributários. In: COUTO, Leandro Freitas e RODRIGUES, Júlia Marinho (Organizadores). **Governança orçamentária no Brasil**. Brasília-DF: Ipea, 2022.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2012.

SOARES, Gabriella. **Com eleição, congressistas veem regulamentação da tributária ficar para 2025**. Brasília: Congresso em Foco, 2024. Disponível em:

<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/com-eleicao-congressistas-veem-regulamentacao-da-tributaria-ficar-para-2025/>

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 1-37

SOLANO, Esther (ed.). **O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2018.

THERBORN, Göran. The rule of capital and the rise of democracy. **New Left Review**, n. 103, 1977, p. 3-41.

TROCCOLI, Alberto. Seasonal climate forecasting. **Meteorological Applications**, v. 17, n. 3, p. 251-268, 2010.

WEISS, Carol H. Knowledge creep and decision accretion. **Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization**, 1(3), 1980, p. 381-404.

WOLLENBERG, Eva; EDMUNDS, David; BUCK, Louise. Using scenarios to make decisions about the future: anticipatory learning for the adaptive co-management of community forests. **Landscape and urban planning**, v. 47, n. 1-2, p. 65-77, 2000.

WORLD BANK. **International debt report 2023**. Washington, DC: World Bank, 2023. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/40670>

ZAHARIADIS, Nikolaos. **Ambiguity and choice in public policy: political decision making in modern democracies**. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2003.