



BRASIL PODE DAR CERTO!

Propostas de reformas
institucionais



Ranking
dos políticos



BRASIL PODE DAR CERTO!

Propostas de reformas
institucionais



Ranking
dos políticos



Ranking
dos políticos

Desde 2011 o **Ranking dos Políticos** tem como propósito trazer transparência para o desempenho e performance dos representantes no Congresso Nacional, de forma apartidária e independente. Nosso levantamento leva em consideração os pilares eficiência da máquina pública, melhoria do ambiente de negócios e combate à corrupção.

- **MISSÃO:** Avaliar o desempenho dos parlamentares e influenciar decisões do Congresso Nacional para promover a eficiência do Estado brasileiro.
- **VISÃO:** Contribuir para que o Congresso Nacional se torne uma instituição de orgulho para os brasileiros.
- **VALORES:** Integridade / Transparência / Eficiência / Visão de dono / Liberdade / Responsabilidade individual / Defesa do Estado de Direito.

Nossa área de inteligência promove ainda pesquisas e estudos com a finalidade de promover a educação cívica dos brasileiros.

Direção Editorial e Revisão

Luan Sperandio

Diagramação e Ilustração da capa

Tamyres Meyer Machado

Ilustração de Gráficos

Alan Martins

Apoio



ATLAS
NETWORK

CARTA DO DIRETOR-GERAL

O debate público brasileiro muitas vezes oscila entre o imediatismo, a polarização e a dificuldade de construir consensos mínimos em torno de reformas estruturais. Em meio a esse cenário, acreditamos que discutir o futuro do país exige responsabilidade institucional, compromisso com evidências e disposição para enfrentar problemas históricos com seriedade. É nesse contexto que apresentamos a Agenda O Brasil pode dar certo!

Desde 2011, o **Ranking dos Políticos** atua para aproximar a sociedade do Congresso Nacional, ampliar a transparência sobre o desempenho parlamentar e fortalecer a cultura de accountability na vida pública brasileira. Exercemos nosso papel de educação cívica ao divulgar o que de principal ocorre na política nacional, tanto em nosso site quanto aos milhões de seguidores que nos acompanham diariamente nas redes sociais. Estamos nos corredores do Congresso Nacional e no centro da política em Brasília acompanhando in loco o que os atores políticos e formuladores de política estão produzindo. Também produzimos pesquisas, estudos e análises a respeito das instituições brasileiras publicadas mensalmente nos principais veículos do país.

E ao longo desses 15 anos de trajetória, consolidamos uma convicção: democracias funcionam melhor quando cidadãos têm acesso à informação de qualidade, quando instituições são cobradas com critérios objetivos e quando o debate público é guiado por ideias e propostas concretas. É com muito orgulho que, com o apoio da Atlas Network, apresentamos uma Agenda que representa mais um passo nessa direção!

Afinal, o Brasil possui condições extraordinárias para crescer, inovar e oferecer mais oportunidades à sua população. É nossa responsabilidade contribuir para superarmos esses obstáculos. exige reformas institucionais capazes de fortalecer a responsabilidade fiscal, melhorar o ambiente de negócios, ampliar a segurança jurídica e tornar o Estado mais eficiente e mais orientado ao cidadão.

Não se trata de um programa de governo, nem de um documento partidário. Trata-se de uma contribuição ao debate público, construída a partir da crença de que boas ideias precisam circular de forma acessível, responsável e conectada aos desafios reais do país.

O **Ranking dos Políticos** acredita que instituições melhores produzem políticas melhores, e que políticas melhores ampliam oportunidades, fortalecem a democracia e aproximam o Brasil de seu potencial.

O Brasil pode dar certo. E acreditamos que construir esse caminho passa, necessariamente, por um debate público mais maduro, transparente e comprometido com reformas estruturais. É esse propósito que nos move. E é com esse espírito que apresentamos tudo que entregamos.

Juan Carlos Arruda

Diretor-Geral do Ranking dos Políticos

Brasília/DF, Maio de 2026

SUMÁRIO

Introdução 10

I. ECONOMIA, ESTADO E RESPONSABILIDADE FISCAL

Produtividade no Brasil: Diagnóstico Estrutural, Falhas
Alocativas e a Transição para a Inovação 12

Daniel Galvêas

Privatizações para crescer: o custo da ineficiência estatal ..21

Roberto Castelo Branco

Distorções institucionais no setor público:
enfrentando os Supersalários26

Nilson Teixeira

Responsabilidade Fiscal para todos: como corrigir a
assimetria orçamentária entre os poderes31

Maurício Bento

O governo que come o futuro: antecipação de receita tributária
e o vício fiscal brasileiro36

Maria Carolina Gontijo

Tributação do mercado de capitais: riscos para o
financiamento da economia real e caminhos para
um desenho mais eficiente.....41

Gustavo Sung

II. INSTITUIÇÕES, JUSTIÇA E QUALIDADE DEMOCRÁTICA

Reestruturação do poder judiciário: propostas para eficiência,
previsibilidade e legitimidade institucional.....47

André Marsiglia e Fábio Baraldo

O futuro após o Supremo: incentivos, porta giratória e
quarentenas institucionais53
David Sobreira

Pesquisa acadêmica e governança partidária no Brasil.....61
João Vitor Gomes Corrêa

A disfuncionalidade do modelo brasileiro de
emendas parlamentares.....65
Bruno Bondarovsky

Foro privilegiado e distorções institucionais no Brasil71
Luan Sperandio

O voto distrital misto e a crise de representação no Brasil ..79
Murilo Medeiros

Um marco regulatório para a “Ficha Limpa Partidária”84
João Vitor Gomes Corrêa

Candidaturas independentes no Brasil: restrição institucional,
distorções democráticas e caminhos de reequilíbrio90
Rodrigo Mezzomo

O fim da reeleição e a reconstrução dos incentivos
institucionais.....95
Gabriel Jubran

Financiamento partidário e incentivos à qualidade
democrática 101
João Vitor Gomes Corrêa

III. AGRONEGÓCIO E SEGURANÇA ALIMENTAR

Regularização fundiária e segurança jurídica no
campo brasileiro 106
Patrícia Arantes de Paiva Medeiros

Marco temporal, segurança jurídica e direito
de propriedade 110
Antonio Cabrera

Geopolítica, fertilizantes e segurança alimentar no Brasil.. 118
Patrícia Arantes de Paiva Medeiros

IV. INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO

Marco logístico nacional: uma transição estrutural para o
Brasil multimodal e a extinção da cacofonia regulatória 128
Adriano Paranaíba

Diagnóstico e propostas para a Universalização do
saneamento básico com eficiência, responsabilidade
fiscal e transparência 134
Yves Besse

Infraestrutura de transportes e logística no Brasil:
gargalos estruturais e caminhos para um novo ciclo
de desenvolvimento..... 145
Mario Povia

Hidrovias, segurança jurídica e o custo Brasil..... 151
Patrícia Arantes de Paiva Medeiros

Territórios de aceleração econômica: um novo paradigma
institucional para o Brasil 155
Rodrigo Quercia

V. POLÍTICAS PÚBLICAS, CAPITAL HUMANO E INOVAÇÃO

A economia do crime no Brasil: incentivos, racionalidade
e propostas de combate às fragilidades institucionais 167
Pery Shikida

Avaliações internacionais e educação: o Brasil precisa parar de medir pouco para errar menos 175
Juan Carlos Arruda

Parcerias educacionais e voucher escolar no Brasil 183
Amábile Pacios

Reformas para ampliar o acesso à inovação na saúde 188
Davi Lyra Leite

Diretrizes para políticas públicas digitais no Brasil para inteligência artificial e mercados digitais 194
Juliana Natrieli

VI. RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DEFESA

O Brasil precisa ingressar na OCDE para maior inserção global 201
Paulo Roberto de Almeida

O futuro da inserção do Brasil no cenário internacional..... 206
Marcos Troyjo

Reformas necessárias no Mercosul 211
Paulo Roberto de Almeida

Defesa como política de Estado: caminhos para o Brasil até o fim da década..... 216
Paulo Alvarenga

INTRODUÇÃO

A presente Agenda nasce como um esforço de organização, diagnóstico e proposição sobre alguns dos principais desafios institucionais, econômicos e sociais do Brasil contemporâneo. Este documento busca reunir diferentes contribuições em torno de uma reflexão comum: quais distorções impedem o país de explorar plenamente seu potencial de desenvolvimento?

O ponto de partida é simples: o Brasil possui enormes oportunidades, mas convive com entraves institucionais que reduzem sua capacidade de crescer, inovar, prestar serviços públicos de qualidade, garantir segurança jurídica e transformar recursos em prosperidade. Precisamos transformar incentivos perversos em virtuosos, aprimorar a transparência e passar a ter previsibilidade regulatória.

A coletânea está organizada em seis eixos temáticos: Economia, Estado e Responsabilidade Fiscal; Instituições, Justiça e Qualidade Democrática; Agro-negócio e Segurança Alimentar; Infraestrutura e Desenvolvimento; Políticas Públicas, Capital Humano e Inovação; e Relações Internacionais e Defesa. Em cada um deles, os autores combinam diagnóstico, evidências, experiências comparadas e propostas voltadas à modernização institucional do país.

Importante: não pretendemos oferecer respostas definitivas para problemas complexos, tampouco substituir o papel do debate político, acadêmico ou institucional. O foco é contribuir para uma discussão pública mais qualificada, orientada por evidências, racionalidade econômica, responsabilidade institucional e inspirar a realização de reformas capazes de ampliar a liberdade, a eficiência e as oportunidades no Brasil.

Os países que conseguiram combinar crescimento econômico, estabilidade institucional e desenvolvimento social sustentável não o fizeram por acaso. Construíram ambientes mais previsíveis, transparentes e favoráveis à inovação, ao investimento e à responsabilização do poder público. É sob essa perspectiva que esta Agenda procura oferecer uma contribuição ao debate nacional.

Boa leitura!

Luan Sperandio

Diretor de Operações do Ranking dos Políticos e organizador da Agenda 'O Brasil pode dar certo!'

I

**ECONOMIA, ESTADO E
RESPONSABILIDADE FISCAL**

Produtividade no Brasil: Diagnóstico Estrutural, Falhas Alocativas e a Transição para a Inovação

por Daniel Galvêas

*Mestre e Doutorando em Finanças pela Fucape Business School.
É Analista de Políticas Públicas do Ranking dos Políticos,
Professor na Fucape Business School e Consultor de Análise de
Dados Públicos.*

O Brasil encontra-se em uma encruzilhada histórica: após décadas de expansão impulsionada por aspectos demográficos favoráveis e superciclos de commodities, o país esgotou seu modelo de crescimento extensivo. Para superar as desigualdades socioeconômicas e alcançar o status de economia avançada, é inegociável a transição para um modelo de desenvolvimento alicerçado no crescimento contínuo da Produtividade Total dos Fatores (PTF).

A conjuntura macroeconômica recente expõe as preocupantes limitações do nosso ecossistema produtivo. Observamos a coexistência paradoxal de um mercado de trabalho superaquecido e uma estagnação crônica da produtividade do trabalho. Este descompasso impõe um teto ao crescimento potencial do país e gera pressões inflacionárias estruturais. A superação desse cenário exige que os formuladores de políticas redirecionem o foco para as profundas distorções microeconômicas que asfixiam a alocação eficiente de recursos. Tais barreiras vão desde os incentivos tributários que punem a escala corporativa até as falhas no direcionamento de crédito e na nossa estratégia de inserção global.

O descompasso: mercado de trabalho aquecido e estagnação produtiva

O mercado de trabalho brasileiro opera atualmente em níveis de pleno emprego prático. No final de 2025, a taxa de desemprego atingiu a mínima histórica de 5,2%, acompanhada por um avanço interanual de 5,4% nos rendimentos reais dos trabalhadores no acumulado de fevereiro de 2026, segundo dados do Relatório de Política Monetária do Banco Central. Esse vigor na renda sustenta o consumo, mas torna-se um grave vetor de risco macroeconômico quando somado à paralisia da capacidade de geração de valor da economia.

Em um cenário onde a produtividade do trabalho está estagnada, todo ganho salarial que excede a eficiência converte-se em um aumento do Custo Unitário do Trabalho (CUT). As empresas, operando no limite de sua capacidade e sem ganhos de inovação de processos, repassam essas pressões para os preços finais. Um dos principais sintomas desse desequilíbrio é a inflação de serviços, medida pelo IPCA, que ficou consistentemente acima dos 5,0% de 2022 em diante. Sem a contrapartida da eficiência, a autoridade monetária é forçada a manter uma taxa de juros real neutra em patamares elevados para conter a inflação, o que, por sua vez, encarece o investimento produtivo e retroalimenta a estagnação a longo prazo.

O abismo de eficiência brasileiro é bastante preocupante na comparação internacional. Segundo o Banco Mundial, um trabalhador médio no Brasil é apenas 17% mais produtivo do que era há mais de vinte anos, contra um avanço de 34% observado nos países de alta renda. Frequentemente, argumenta-se que isso se deve à concentração do país em setores primários. Contudo, os dados refutam essa tese: se o Brasil adotasse exatamente a mesma composição setorial dos Estados Unidos, nossa produtividade cresceria apenas 68%. Em contraste, se mantivéssemos nossa matriz atual, mas fizéssemos com que as indústrias brasileiras operassem com a mesma eficiência que suas contrapartes norte-americanas, a produtividade daria um salto colossal, aumentando em mais de quatro vezes. O problema, portanto, não é o que produzimos, mas a ineficiência generalizada e a má alocação de capital e talento dentro de cada setor.

As distorções do Simples Nacional e o nanismo corporativo

O verdadeiro entrave ao crescimento da produtividade nacional reside nas profundas distorções criadas por regimes tributários diferenciados que desincentivam a consolidação e a escala empresarial. O epicentro desse problema é o desenho atual do Simples Nacional. Criado para reduzir a burocracia e fomentar a formalização, o programa transmutou-se em um obstáculo ao ganho de eficiência, consumindo mais de 1,1% do PIB em renúncias fiscais, entre 2017 e 2021, sem apresentar resultados robustos de aumento de desempenho das firmas ou inovação.

O design do Simples Nacional, baseado em faixas de faturamento bruto, cria um abismo tributário. Quando uma pequena empresa atinge o limite máximo de receita permitido, o salto na carga de impostos é tão abrupto que os empreendedores tomam a decisão racional de interromper seu crescimento. Instala-se na economia uma síndrome de “nanismo corporativo”: as empresas recusam-se a expandir, evitam inovações que alavancariam vendas e, frequentemente, fragmentam-se de forma artificial em múltiplos CNPJs menores apenas para reter os benefícios tributários.

Esse modelo bloqueia o mecanismo vital da economia de mercado: a destruição criativa. O regime atua como um subsídio de sobrevivência para firmas ineficientes que, de outra forma, seriam eliminadas, e pune as firmas dinâmicas que buscariam a escala em um cenário mais propício. Ao manter essas empresas operando de maneira artificial, o Estado aprisiona os trabalhadores e o capital que poderiam ser utilizados de forma otimizada pelas firmas inovadoras. Para destravar a produtividade, a política pública deve substituir esses privilégios permanentes baseados em tamanho por mecanismos que garantam a igualdade de condições concorrenciais, premiando o crescimento orgânico e a eficiência.

O redesenho do crédito direcionado: foco e condicionalidades

O histórico brasileiro de distribuição de crédito público subsidiado provou-se altamente ineficiente. A farta provisão de recursos beneficiou primordialmente conglomerados já estabelecidos, fortalecendo monopólios, elevando as barreiras à entrada de novas empresas e aprofundando as distorções competitivas.

A reconfiguração dessa matriz de fomento exige que o acesso ao capital estruturado pelo Estado esteja inegociavelmente atrelado a condicionais estritas. A principal delas deve ser a disciplina de exportação. Os recursos públicos não devem servir para monopolizar um mercado interno protegido; as empresas beneficiadas precisam comprovar metas anuais de exportação. A capacidade de competir globalmente é a métrica definitiva de que a empresa está operando com eficiência e incorporando inovações.

Adicionalmente, a liberação de recursos deve estar vinculada a metas de desempenho produtivo e de inovação (comprovações de gastos em pesquisa e desenvolvimento nacional). É imprescindível também a aplicação de cláusulas de caducidade rigorosas: se, após um prazo pré-estabelecido, a empresa não alcançar a maturidade necessária para se financiar no mercado privado de capitais, o apoio governamental deve ser encerrado. Essa disciplina evita a criação de “empresas zumbis” dependentes do financiamento estatal subsidiado.

Internalização tecnológica via poder de compra do Estado

Para introduzir um modelo de aumento de produtividade pelo canal tecnológico de fronteira devemos promover a, já dotada de marco legal vigente, reorientação estratégica do poder de compra do Estado, incentivando a adoção pelos caminhos aqui expostos. As contratações públicas brasileiras, quando somadas as três esferas federativas e as estatais, representam entre 9% e 16% do PIB nacional. Esse volume é suficiente para induzir cadeias produtivas inteiras, replicando os mecanismos que sustentaram o salto tecnológico da Coreia do Sul, Israel e dos próprios Estados Unidos.

Encomendas tecnológicas: o instrumento subutilizado

A Encomenda Tecnológica (ETEC), prevista no art. 20 da Lei nº 10.973/2004 e regulamentada pelo Decreto nº 9.283/2018, permite à Administração Pública contratar o desenvolvimento de soluções inéditas, assumindo o risco tecnológico em troca da titularidade ou licenciamento preferencial dos resultados de propriedade intelectual.

A experiência brasileira demonstra resultados expressivos quando o instrumento é utilizado: a consolidação da Embraer originou-se de política sistemática de encomendas pela Força Aérea Brasileira, com a aeronave KC-

390 (2009) como caso paradigmático; a Petrobras construiu sua liderança em exploração offshore via encomendas estruturadas a fornecedores nacionais; a Fiocruz utilizou o instrumento no desenvolvimento da vacina contra a Covid-19. Apesar disso, o uso permanece marginal; apenas cerca de 51 contratos entre 2010 e 2015, em razão da insegurança jurídica de gestores, da baixa capacitação técnica das estruturas administrativas e da fragmentação da governança das compras públicas.

Diretrizes de implementação

A operacionalização efetiva do poder de compra estatal exige quatro frentes integradas:

Primeiro, fixação de meta vinculante de que no mínimo 5% das compras tecnológicas dos ministérios setoriais (Saúde, Defesa, Comunicações, Transportes, Minas e Energia) e das principais estatais sejam estruturadas sob o regime de ETEC até 2030, com indicador público de monitoramento anual e governança interministerial centralizada.

Segundo, edição de orientação normativa conjunta entre TCU, CGU e AGU estabelecendo parâmetros objetivos que diferenciem insucesso tecnológico legítimo (risco intrínseco à ETEC pelo art. 20, §1º, da Lei nº 10.973/2004) de irregularidade administrativa, mitigando a principal trava à expansão do instrumento.

Terceiro, aplicação obrigatória da margem de preferência prevista na Lei nº 14.133/2021 (até 20% para produtos manufaturados nacionais e adicional de até 10% para bens resultantes de P&D nacional) em compras estratégicas, definidas em listas setoriais publicadas pelo MDIC com revisão biennial.

Quarto, transparência ex post: divulgação pública dos resultados de toda ETEC, com indicadores de propriedade intelectual gerada, conteúdo nacional na cadeia, exportações decorrentes e empregos qualificados criados. A transparência é o que distingue política industrial bem-sucedida da captura por interesses específicos.

Compatibilidade institucional

Todos os instrumentos jurídicos necessários já existem na legislação brasileira. Não há demanda por lei complementar, emenda constitucional ou negociação internacional, isto é, a pauta é executável por decreto,

instrução normativa interministerial e revisão de orientação dos órgãos de controle. A proposta é endossável tanto por correntes liberais, pois opera dentro do mercado, via contratação remunerada, sem coerção, quanto por correntes desenvolvimentistas, pois ativa o Estado como indutor de cadeias. Essa convergência amplia sua viabilidade política e seu potencial de sobrevivência a alternâncias de governo.

A armadilha da renda média e a destruição criativa

Conforme evidenciado na literatura econômica recente e, em particular, nos trabalhos de Philippe Aghion e coautores, países emergentes frequentemente crescem rápido através da imitação de tecnologias maduras estrangeiras e do acúmulo intensivo de capital. Esse crescimento, no entanto, fica estagnado antes que esses países alcancem o padrão de vida das economias avançadas. Para romper essa barreira, a nação precisa transitar para uma economia movida pela inovação de fronteira.

A principal dificuldade dessa transição é de natureza política. As empresas já consolidadas na fase de imitação acumulam grande poder financeiro e utilizam de forte influência para capturar o Estado. O objetivo dessas corporações é barrar a concorrência e evitar a destruição criativa, mantendo regulações e subsídios que protegem seus lucros e impedem a entrada de novas empresas inovadoras.

Para que o Brasil supere essa armadilha, o Estado deve atuar ativamente para desarticular esse bloqueio institucional, adotando as seguintes frentes:

Abertura e concorrência: Submeter as corporações nacionais à pressão externa através da abertura comercial gradual e de políticas antitruste robustas, forçando-as a inovar incessantemente para escapar da concorrência.

Redirecionamento educacional: Priorizar investimentos maciços em ensino superior de excelência e pesquisa científica de ponta, integrando a academia ao setor privado para gerar patentes globais.

Segurança social ativa: A destruição criativa gera obsolescência e perda de postos de trabalho. O progresso só é sustentável se acompanhado por arranjos sociais que foquem não na proteção de vagas obsoletas, mas na segurança de renda e na rápida requalificação dos trabalhadores para a nova economia.

Considerações finais

A estagnação produtiva brasileira exige soluções que ultrapassem o mero ajuste macroeconômico e ataquem as raízes da ineficiência alocativa. O vigor da demanda e do mercado de trabalho só se traduzirá em crescimento contínuo da renda quando removermos as amarras que limitam a oferta agregada e inibem a inovação.

É imperativo desarticular ou reformular regimes tributários que desincentivam o crescimento corporativo e bloqueiam a realocação de capital e talento, como o Simples Nacional. O crédito público, por sua vez, deve deixar de ser um privilégio de incumbentes e passar a condicionar-se ao cumprimento de metas rigorosas de exportação e inovação. No plano da política industrial, o poder de compra do Estado deve ser reorientado como vetor estratégico de internalização tecnológica, via expansão do uso de Encomendas Tecnológicas e aplicação efetiva das margens de preferência para inovação nacional.

Para escapar em definitivo da armadilha da renda média, o Brasil precisa enfrentar a resistência dos grupos de interesse que se beneficiam do atual cenário protegido. Assim, com o Estado atuando como promotor da concorrência e garantidor da segurança social, requalificação dos trabalhadores, o país poderá fomentar o ambiente necessário para retomar o crescimento sustentável. Além disso, o país passa a integrar-se definitivamente à vanguarda da economia global em mais áreas e setores do que já é.

REFERÊNCIAS

AGHION, Philippe; HOWITT, Peter. **The creative destruction approach to growth economics**. *European Review*, v. 31, n. 4, p. 312–325, 2023.

AGHION, Philippe; ANTONIN, Céline; BUNEL, Simon. **The Power of Creative Destruction: Economic Upheaval and the Wealth of Nations**. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Relatório de Política Monetária**, v. 2, n. 1, mar. 2026. Brasília: BCB, 2026.

BARBOSA, Caio Márcio Melo; RAUEN, André Tortato. **Encomendas tecnológicas no Brasil: guia geral de boas práticas**. Brasília: Ipea, 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2004.

BRASIL. **Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 10.973/2004. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2018.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2021.

CHERIF, Reda; HASANOV, Fuad. **The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy**. IMF Working Paper WP/19/74. Washington, DC: IMF, 2019.

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP). **Relatório de Avaliação: Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições (Simples Nacional)**. Brasília: IPEA/CGU, 2020.

DE NEGRI, Fernanda; CAVALCANTE, Luiz Ricardo (org.). **Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes**. Brasília: ABDI; Ipea, 2014.

DUTZ, Mark A. **Jobs and Growth: Brazil's Productivity Agenda**. Washington, DC: World Bank, 2018.

FERNANDES, Ana Margarida; REED, Tristan. **Industrial Policy for Development: Approaches in the 21st Century**. Washington, DC: World Bank, 2026. (Policy Research Report Series).

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). **O futuro do BNDES e do mercado de capitais no Brasil**. São Paulo: IEDI, 24 ago. 2018. (Carta IEDI, n. 873). Disponível em: https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_873.html.

MAZZUCATO, Mariana; RODRIK, Dani. **Industrial policy with conditionalities: a taxonomy and sample cases**. Industrial and Corporate Change, 2023.

RAUEN, André Tortato (Org.). **Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais**. Brasília: Ipea, 2022.

SILVA FILHO, Edison Benedito da; OLIVEIRA, João Maria de; ARAÚJO, Bruno Cesar Pino Oliveira de (org.). **Eficiência produtiva: análise e proposições para aumentar a produtividade no Brasil**. Brasília: Ipea; Cepal, 2023.

Privatizações para crescer: o custo da ineficiência estatal

por Roberto Castelo Branco

PhD em Economia pela University of Chicago, ex-presidente da Petrobras e ex-diretor do Banco Central do Brasil. Ao longo de sua trajetória, integrou conselhos de administração de grandes companhias, como a Petrobras e a Vale. Atualmente, também atua como conselheiro do Ranking dos Políticos.

A presença do Estado na economia brasileira passou a se dar de forma mais visível por meio de empresas estatais criadas no governo Getúlio Vargas durante a segunda guerra mundial compreendendo grandes empreendimentos como Vale, CSN e Chesf.

Tal processo foi retomado no segundo governo Vargas com a fundação da Petrobras, surgia o Estado-empresário.

Posteriormente, a criação de estatais sofreu aceleração no período do regime militar, particularmente durante o governo Geisel.

Nos governos Fernando Collor, Fernando Henrique Cardoso, Michel Temer e Jair Bolsonaro o sinal foi invertido, com a realização de número significativo de privatizações. No entanto, não foram suficientes para eliminar a ingerência direta do Estado nas decisões empresariais.

Concessões de ativos públicos, como portos, aeroportos e rodovias, têm sido realizadas quase que ininterruptamente, pelos governos de direita e esquerda neste século.

Os governos de esquerda, como o Lula 3, paralisaram as privatizações e até ameaçou a reestatização de empresas antes privatizadas.

Os estados instituíram suas próprias estatais, como bancos, distribuidoras de energia elétrica e de gás natural, empresas nas áreas de saneamento, abastecimento, administração portuária e outras.

A maior parte dos bancos estaduais, distribuidoras de energia elétrica e de gás natural foi privatizada. No contexto do novo marco institucional do saneamento básico, serviços de saneamento têm sido concedidos para a iniciativa privada em várias regiões do país. Porém, o desafio ainda é grande e se mantém.

Qual é o problema com as estatais?

O problema principal causado pelas companhias estatais é a má alocação de recursos da sociedade, o que resulta em desperdícios sob a forma de redução da produtividade, elemento fundamental na promoção do desenvolvimento econômico.

A literatura econômica dos últimos 30 anos revela que na grande maioria das vezes as diferenças no crescimento da produtividade explicam em média 70% das diferenças de produto per capita entre países.

O investimento pelo Estado não se concretiza de acordo com critérios de eficiência econômica buscando a maximização de valor para os acionistas. Seu objetivo é maximizar poder e não valor.

Geralmente, as razões apresentadas para o investimento estatal em empresas são um vago e indefinido interesse “estratégico” ou equivocadas como “diminuir a dependência externa”, “baixar preços de produtos”, etc.

A diferença de incentivos atua como fator crítico por trás da má alocação de recursos pelo Estado empresário.

Enquanto as empresas privadas buscam se engajar em atividades geradoras de valor para seus acionistas, as estatais procuram atender a objetivos políticos do governo, o que acaba distorcendo o desempenho de seus gestores e funcionários em prejuízo do controlador, o Estado.

As consequências dos incentivos equivocados são evidenciadas de várias formas. Falta de foco na satisfação de clientes e na gestão dos custos administrativos, operacionais e de capital, ausência de senso de urgência, lentidão na tomada de decisões - um exemplo é o caso da usina nuclear Angra 3 que paira como um zumbi há anos - e projetos de investimento com

retornos baixos ou até negativos.

Empresas privadas também cometem erros, porém seus acionistas são punidos pela perda de valor de seus investimentos ou no limite pela falência, o que não acontece com estatais. Não há histórico de estatal que tenha pedido recuperação judicial e/ou falência porque o Estado sempre atua em seu socorro por meio do Tesouro Nacional.

Outra consequência provável é a corrupção. Decisões guiadas por critérios indefinidos acabam gerando oportunidades para “rent seeking”. Agentes tentam obter retornos acima dos oferecidos pelo mercado, o que envolve contratos sem licitação, informação privilegiada, barreiras à competição, incentivos fiscais e creditícios etc. em troca de benefícios para agentes públicos com poder de decisão.

A corrupção possui uma série de implicações negativas que conduzem à perda de produtividade, ao desestímulo ao investimento privado e à debilitação das finanças públicas que comprometem o desenvolvimento econômico.

Como e o que privatizar

Não basta privatizar, é muito relevante fazê-lo de forma a contribuir para o crescimento econômico no longo prazo.

O governo Fernando Henrique Cardoso possui méritos por ter vendido o controle de um grande número de estatais, porém cometeu vários erros que não devem ser repetidos.

Opção por venda de controle para consórcios empresariais sem a transparência desejada, participação acionária de BNDES e fundos de pensão estatais, participação estatal remanescente em empresas privatizadas, se constituíram em fatores responsáveis pela preservação de cultura estatal em grandes empresas com repercussões negativas ao longo do tempo.

Nossa recomendação é clara: a privatização deve ser conduzida de forma integral, com a alienação de 100% do capital, preferencialmente por meio de ofertas públicas de ações, assegurando transparência, pulverização acionária e governança alinhada ao mercado. A venda direta por licitação deve ser reservada apenas aos casos em que não haja viabilidade de acesso ao mercado de capitais.

Mais do que uma agenda pontual, trata-se de uma condição necessária para destravar o crescimento econômico, elevar a produtividade e reorien-

tar o Estado brasileiro para suas funções essenciais. Não se trata de uma lista exaustiva, tampouco de um exercício teórico, mas de um rol mínimo — e inadiável — de ativos cuja permanência sob controle estatal representa um custo crescente para a sociedade.

Nesse espírito, destacam-se, entre outras, as seguintes empresas e ativos passíveis de privatização ou desestatização:

- Petrobras
- Transpetro
- TBG
- Araucária Nitrogenados
- Pré-sal Petróleo S.A. (PPSA)
- Eletrobras (ações remanescentes)
- Correios
- Casa da Moeda
- CBTU
- Trensurb
- Autoridade Portuária de Santos
- CEAGESP
- CEASA Minas
- Serpro
- Dataprev
- Banco Patagonia
- Banco BV (ações remanescentes)
- Brasilprev
- BrasilCap
- Brasil Dental
- BB Corretora
- Caixa Seguridade
- EBC (encerramento)
- Valec (encerramento)
- Ceitec (encerramento)
- Banco Regional de Brasília (federalização e posterior privatização)
- Hospital das Clínicas de Porto Alegre
- Hospital Conceição
- Companhia Docas do Rio de Janeiro

A superação definitiva do modelo de Estado empresário é imperativa. Cada ativo mantido sob controle estatal sem justificativa econômica clara representa menos investimento produtivo, menos inovação e menos prosperidade. Avançar nessa agenda é, portanto, optar por um país mais eficiente, mais competitivo e, sobretudo, mais alinhado aos interesses de sua população.

Distorções institucionais no setor público: enfrentando os Supersalários

por Nilson Teixeira

Ph.D. em Economia pela Universidade da Pensilvânia e mestre em Economia pela PUC-RJ. Foi economista-chefe do Credit Suisse e atualmente é Conselheiro do Ranking dos Políticos.

O teto remuneratório do serviço público brasileiro foi concebido na Constituição de 1988 com o espírito de ser um dos principais mecanismos de controle do gasto público e de promoção da equidade na administração estatal. Ao estabelecer um limite máximo vinculado ao subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal, os constituintes buscaram garantir racionalidade, transparência e respeito ao princípio da igualdade.

Na prática, porém, esse limite vem sendo sistematicamente contornado há décadas. A proliferação de verbas classificadas como indenizatórias, muitas vezes dissociadas de sua finalidade original, permitiu a consolidação de um arranjo que viabiliza remunerações acima do teto constitucional para uma parcela restrita do funcionalismo.

Esse fenômeno deixou de ser pontual e passou a representar uma distorção estrutural do modelo remuneratório do Estado brasileiro, com impactos fiscais, distributivos e institucionais relevantes.

O papel do teto remuneratório e o desvio do modelo atual

O teto constitucional cumpre funções centrais além de apenas ser um limite financeiro, são eles:

- garantir a isonomia dentro do serviço público;
- conter o crescimento desordenado da folha;
- preservar a legitimidade do Estado perante a sociedade.

Contudo, o modelo evoluiu para um sistema no qual o teto formal convive com múltiplos mecanismos de flexibilização. Na prática, parcelas relevantes da remuneração passaram a ser deslocadas para fora do limite constitucional por meio de centenas de classificações jurídicas que não refletem necessariamente sua natureza econômica.

Esse descolamento entre regra formal e prática efetiva compromete o funcionamento do próprio teto como instrumento de política pública, e aqui se propõe sua revisão.

Distorções do modelo de supersalários

A manutenção desse arranjo produz um conjunto de distorções:

1. Burla sistemática ao teto constitucional: A utilização recorrente de verbas indenizatórias permite elevar a remuneração total acima do limite previsto, esvaziando a efetividade da regra constitucional.

2. Regressividade e concentração de renda: Embora atinjam uma minoria, menos de 1% dos servidores em alguns casos, os supersalários concentram parcela significativa dos recursos públicos destinados à folha.

3. Assimetria entre carreiras: O fenômeno se concentra especialmente nas carreiras mais organizadas e com maior capacidade de influência institucional, ampliando desigualdades internas no setor público.

4. Baixa transparência e controle: A fragmentação das verbas e a diversidade de classificações dificultam o acompanhamento e o controle social sobre a remuneração efetiva.

5. Erosão da legitimidade do Estado: A percepção de privilégios concentrados em uma minoria, em um país com elevada desigualdade e restrições fiscais, compromete a confiança nas instituições públicas.

Evidências e impactos fiscais

Diversos dados disponíveis indicam a magnitude do problema:

- 53,5 mil servidores ativos e inativos recebem acima do teto constitucional remuneratório, de R\$ 46.366,19, entre 2024 e 2025;
- O custo anual ultrapassou R\$ 20 bilhões;
- Cerca de 70% desse montante se concentrou em carreiras do Judiciário e do Ministério Público;
- Em algumas dessas carreiras, mais de 90% dos membros receberam acima do teto constitucional;
- O Brasil lidera o ranking de supersalários no funcionalismo em um universo de 11 países, com gastos com pagamentos acima do teto 21 vezes maior que na Argentina, o segundo país da lista.

Além disso, estudos apontam dezenas de tipos de benefícios classificados como indenizatórios, com impacto bilionário acumulado, inclusive em nível estadual. Esse volume de recursos evidencia que não se trata de casos isolados, mas de um padrão institucional consolidado.

O problema jurídico central dos Supersalários no Brasil

A principal fragilidade do modelo atual está no desalinhamento entre a regra constitucional e os incentivos institucionais. Enquanto o teto busca impor um limite claro e uniforme, o sistema permite múltiplas classificações de natureza jurídica, descentraliza a criação de benefícios, reduz o controle legislativo efetivo e transfere a definição prática da remuneração para interpretações administrativas.

O resultado é um modelo fragmentado, no qual o limite constitucional deixa de ser um parâmetro real e passa a ser apenas uma referência formal.

Diretrizes para eliminação estrutural dos supersalários

A despeito de recentes avanços na temática dos Supersalários por intermédio da Reclamação (RCL) 88319, relatada pelo Ministro Flávio Dino, entende-se que o Congresso Nacional deveria avançar no enfrentamento

desta distorção. É necessário um redesenho institucional que restabeleça a coerência do sistema remuneratório.

1. Redefinição ampla do conceito de remuneração: Toda parcela com caráter recorrente ou previsível deve ser considerada remuneração para fins de teto, independentemente da nomenclatura jurídica.

2. Restrição objetiva das verbas indenizatórias: Indenizações devem ser limitadas a despesas efetivamente comprovadas, eventuais e vinculadas ao exercício da função.

3. Aplicação do teto sobre a remuneração total: O limite deve incidir sobre o somatório de todos os rendimentos, eliminando brechas como o “teto por vínculo” e outras formas de segmentação.

4. Padronização nacional das regras remuneratórias: Estabelecer critérios uniformes para todos os Poderes e entes federativos, reduzindo assimetrias e interpretações divergentes.

5. Transparência integral e padronizada: Publicação obrigatória, em formato acessível, de todas as parcelas remuneratórias e indenizatórias, permitindo controle social efetivo.

6. Centralização da criação de exceções no Legislativo: Qualquer nova exceção ao teto deve ser definida em lei, com debate público e avaliação de impacto fiscal.

7. Vedação de pagamentos retroativos abusivos: Limitar a possibilidade temporal de reconhecimento administrativo de vantagens com efeito retroativo, frequentemente utilizado para elevar remunerações.

Considerações finais

A existência de Supersalários no setor público brasileiro é resultado de um arranjo institucional que se tornou progressivamente disfuncional. Em um país marcado por desigualdade, restrições fiscais e demandas crescentes por serviços públicos de qualidade, a manutenção desse modelo é incompatível com os princípios constitucionais de igualdade, moralidade e eficiência.

A correção desse problema exige o fortalecimento institucional do setor público a partir de um sistema remuneratório transparente, previsível e equitativo. Tratam-se de condições necessárias para a legitimidade do Estado e para a sustentabilidade das contas públicas.

Avançar nessa agenda significa reduzir distorções e reafirmar o princí-

pio fundamental de que o Estado deve servir ao interesse público, e não acomodar privilégios que dele se afastam.

REFERÊNCIAS

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Análises e contribuições para o fim dos supersalários – Nota Técnica.** Dezembro de 2024. Disponível em: <https://l1nq.com/cunTg>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Dados sobre remuneração de magistrados e membros do Ministério Público (2023).**

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Levantamento sobre benefícios indenizatórios no Judiciário estadual (2023–2024).**

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Estimativas fiscais sobre supersalários: custo anual superior a R\$ 11 bilhões e comparação com programas sociais.**

MARTINS, Elói. **Evolução das mutações legislativas e jurisprudenciais sobre o teto constitucional de retribuição pecuniária dos servidores públicos.** 2025.

O GLOBO. **Brasil lidera ranking de supersalários no funcionalismo e gasto chega a R\$ 20 bilhões em um ano, mostra estudo.** Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2025/11/26/brasil-lidera-ranking-de-supersalarios-no-funcionalismo-e-gasto-chega-r-20-bilhoes-em-um-ano-mostra-estudo.ghtml>

Responsabilidade Fiscal para todos: como corrigir a assimetria orçamentária entre os poderes

por Maurício F. Bento

Mestre em economia, possui ampla experiência nos setores público, privado e terceiro setor, no Brasil e no exterior. É professor de economia internacional e conselheiro do Instituto de Formação de Líderes de Brasília.

O Brasil vive um paradoxo orçamentário que, de tão rotineiro, parece ter sido normalizado. De um lado, a sociedade convive com a escassez crônica em áreas vitais: faltam leitos nos hospitais públicos, a infraestrutura escolar padece com o sucateamento, e as Forças Armadas lidam com frota e equipamentos defasados. Essa penúria militar não é acaso: segundo o Banco Mundial e o Instituto de Pesquisa de Estocolmo (SIPRI), o Brasil investe hoje pouco mais de 1% de seu PIB em Defesa. Do outro lado da Praça dos Três Poderes, contudo, a realidade é de absoluta abundância. De acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Tesouro Nacional, o Poder Judiciário custa aos pagadores de impostos cerca de 1,6% do PIB, o mais caro do mundo ocidental. Sobram recursos para financiar benefícios indenizatórios cada vez mais criativos, penduricalhos e salários que ultrapassam o teto constitucional, escancarando a disparidade entre quem julga e quem defende a nação, conforme ilustra o Gráfico 1.

Evolução dos Gastos: Judiciário vs. Defesa Nacional (% do PIB)

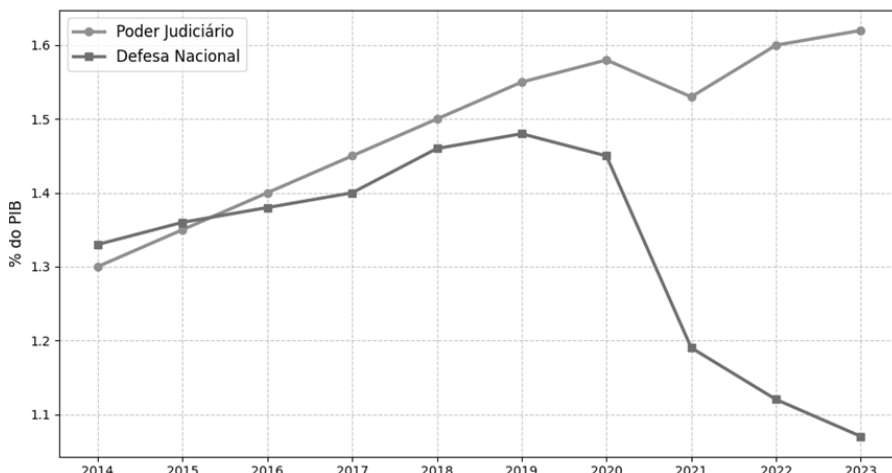


Gráfico 1: Evolução comparativa dos gastos com o Poder Judiciário e com a Defesa Nacional em proporção ao PIB na última década. **Fontes:** SIPRI, Tesouro Nacional e CNJ.

Essa assimetria revela uma falha estrutural no desenho orçamentário brasileiro: o ajuste fiscal nunca é um sacrifício compartilhado. Quando as contas públicas não fecham, ações organizadas por grupos de interesses, o denominado *rent-seeking*, entram em campo e a consequência é que o peso da austeridade recai quase exclusivamente sobre o cidadão comum e sobre os serviços prestados pelo Poder Executivo: educação, saúde, segurança e defesa nacional.

Nas últimas décadas, o Brasil deu passos importantes rumo à maturidade institucional no trato do dinheiro público. A criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e as discussões mais recentes sobre novos arcabouços fiscais trouxeram a expectativa de um Estado sustentável, onde o gasto público estaria atrelado à realidade da arrecadação. A essência dessas medidas era a solidariedade institucional: o Estado é um só, sustentado pelos mesmos pagadores de impostos, e, portanto, a responsabilidade de manter as contas em ordem deveria ser de todos os seus órgãos e entes.

No entanto, essa premissa foi sendo corroída por decisões daqueles que deveriam protegê-la.

O pecado cometido contra a Lei de Responsabilidade Fiscal

O texto original da Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu Artigo 9º, § 3º, possuía um mecanismo de defesa republicano e claro para momentos de crise financeira: caso os poderes independentes, como o Judiciário e o Ministério Público, não promovessem cortes em seus próprios gastos diante de frustrações de receita, o Poder Executivo estava autorizado a limitar os repasses financeiros a esses órgãos. Era uma trava lógica, que impedia que os poderes não eleitos abusassem de sua autonomia e continuassem gastando sem limites enquanto a crise assola o país.

Essa trava, contudo, foi judicializada por meio da ADI 2238. O Supremo Tribunal Federal primeiro suspendeu a eficácia da regra, em 2002, e anos depois, em meio à urgência sanitária da pandemia, derrubou a medida em definitivo — em um julgamento cujos efeitos práticos beneficiaram diretamente as instituições representadas na Corte. Ironicamente, o portal do Supremo Tribunal Federal hoje associa o julgamento dessa ADI ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) número 10 da ONU, que prega a “Redução das Desigualdades”, sugerindo que mitigar a responsabilidade fiscal em plena emergência global seria uma forma de combater a desigualdade social.

O resultado dessa decisão foi a consolidação de uma verdadeira imunidade orçamentária para as cúpulas não eleitas. Ao blindarem seus próprios orçamentos por meio de decisões judiciais e entendimentos administrativos, os togados garantiram que qualquer crise econômica passasse bem longe de seus gabinetes. O reflexo mais concreto dessa assimetria ocorreu quando o Judiciário pavimentou a extensão indiscriminada do auxílio-moradia para magistrados que sequer atendiam aos critérios legais originais, inaugurando a nova geração de penduricalhos. Concomitantemente a essa criação de artifícios para contornar o teto remuneratório, a conta do aperto fiscal foi transferida ao Executivo, que se viu obrigado, por exemplo, em 2015 a cortar bilhões da educação, dizimando bolsas de mestrado e doutorado, paralisando as respectivas pesquisas.

Uma proposta de correção

Para a próxima legislatura, o Congresso Nacional tem o dever moral e institucional de corrigir essa distorção. A solução passa por restabelecer a paridade de sacrifícios por meio de uma Emenda Constitucional, criando as bases para uma nova e fortalecida responsabilidade fiscal.

O objetivo deve ser devolver à legislação a autorização para que os repasses financeiros aos demais Poderes e ao Ministério Público sejam contingenciados caso estes não façam o dever de casa em momentos de aperto fiscal.

É fundamental, no entanto, que esse mecanismo seja desenhado com inteligência e sobriedade. A limitação de recursos não pode depender da mera vontade política do chefe do Executivo, para que o contingenciamento não seja desvirtuado em instrumento de pressão ou retaliação contra o Judiciário e o MP. Ele deve ser balizado estritamente pelos critérios técnicos e objetivos previamente fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O que se propõe não é o enfraquecimento das instituições, mas o seu alinhamento à realidade do país que as financia. Uma nova legislação fiscal deve submeter todos os agentes públicos, sem exceção, aos mesmos limites e responsabilidades, eliminando de vez a ideia de que existem órgãos superiores e imunes à escassez. Somente com regras orçamentárias funcionais será possível garantir que servir e proteger o cidadão volte a ser a verdadeira prioridade do Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Military expenditure (% of GDP) - Brazil**. Washington, DC: World Bank Group, 2024. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=BR>. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Tesouro Transparente: Gastos Públicos**. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2024. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/>. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF: STF, 24 de junho de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1830635>. Acesso em: 29 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2023: ano-base 2022**. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 29 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: 10 - Redução das Desigualdades**. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/10>. Acesso em: 29 abr. 2026.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **SIPRI Military Expenditure Database**. Estocolmo: SIPRI, 2024. Disponível em: <https://www.sipri.org/databases/milex>. Acesso em: 29 abr. 2026.

O governo que come o futuro: antecipação de receita tributária e o vício fiscal brasileiro

por Maria Carolina Gontijo

Advogada e analista política, especialista em Direito Tributário e mercado financeiro. É professora convidada no Insper, host do podcast Podtax e colunista da revista Exame. É conselheira do Ranking dos Políticos.

O roteiro já é conhecido. O governo oferece um desconto de 4% para atualizar o valor do imóvel na declaração de imposto de renda. Na hora de vender, a alíquota de ganho de capital pode chegar a 22,5%. Parece ótimo. Só que esse “desconto” não sai de graça. O preço é cobrado no futuro.

O Brasil desenvolveu, ao longo das últimas duas décadas, uma política fiscal que funciona mais ou menos assim: o governo precisa fechar o orçamento, então cria um programa que permite ao contribuinte pagar menos agora em troca de antecipar um tributo que só seria cobrado depois. A receita entra no caixa, a meta fiscal sobrevive mais um ano, e o buraco fica para o exercício seguinte. Os nomes mudam. RERCT, REFIS, REARP, autorregularização incentivada, come-cotas antecipado de offshores. A lógica é sempre a mesma: vender “desconto” hoje para não ter que esperar, ou brigar, por esse dinheiro amanhã.

Os números mostram a escala do fenômeno. O primeiro RERCT, em 2016, arrecadou R\$ 45,8 bilhões de uma vez com a regularização de R\$ 169,9 bilhões em ativos no exterior. A segunda rodada, em 2017, rendeu uma fração disso. A terceira, em 2024, ampliou o escopo para bens no

Brasil, mas o padrão se repetiu: cada edição captura menos que a anterior. Quem ia aderir já aderiu.

O REARP, instituído pela Lei 15.265/2025, é a versão mais recente dessa engenharia. Pessoas físicas atualizam imóveis e veículos pagando 4% sobre a diferença. Pessoas jurídicas pagam 8% combinados de IRPJ e CSLL, contra até 34% no regime normal. O próprio relator do projeto na Câmara à época foi direto: o objetivo é “antecipar uma arrecadação que talvez nunca ocorresse”. Ao menos a motivação está declarada.

Mas o cardápio de antecipação vai além. A Lei 14.754/2023 trouxe a tributação de offshores e fundos exclusivos, e com ela veio uma jogada de antecipação brutal: quem atualizasse o valor dos ativos no exterior até dezembro de 2023 pagava apenas 8% de IR sobre um estoque que ficaria parado lá fora indefinidamente. A autorregularização incentivada (Lei 14.740/2023) fez coisa parecida: 50% da dívida à vista, o restante em 48 vezes, com perdão total das multas de mora e de ofício. Uma anistia light para quem estava segurando o pagamento à espera da fiscalização.

Na mesma lógica, os programas de parcelamento especial, os REFIS, destroem a cidadania fiscal ao criar no contribuinte a expectativa racional de que sempre haverá uma nova rodada de desconto. Entre 2000 e 2024, foram pelo menos sete edições de REFIS no âmbito federal, além de três do RERCT. Estudo publicado na revista Estudos Econômicos demonstrou que o hiato tributário, a diferença entre o que deveria ser arrecadado e o que efetivamente é, aumenta em até quatro pontos percentuais quando há oferta de parcelamento especial. E que cerca de 90% do estoque parcelado acaba não sendo pago.

E não é só antecipação tributária. O governo também infla o orçamento com receitas que dependem de premissas pouco realistas. Em 2024, a reintrodução do voto de qualidade no CARF levou à inclusão de R\$ 54,7 bilhões no projeto de lei orçamentária. Resultado real: R\$ 307,8 milhões, ou 0,5% do projetado. O TCU classificou a estimativa como desprovida de base técnica e apontou que a frustração de R\$ 54,4 bilhões converteu o superávit projetado em déficit. Em 2025, o governo foi obrigado a zerar a projeção de receitas do CARF nas peças orçamentárias.

O resultado fiscal de 2025 confirma o padrão. O Governo Central fechou o ano com déficit primário de R\$ 61,7 bilhões (0,48% do PIB), aumento real de 32,3% sobre 2024. A dívida bruta atingiu R\$ 10 trilhões,

78,7% do PIB, e o Tesouro projeta 83,6% em 2026. A IFI do Senado estima, no cenário base, que a dívida pode alcançar 117,7% do PIB até 2035. Para estabilizá-la, seria necessário um superávit primário de 2,1% do PIB. O país entrega déficit há uma década.

O Orçamento de 2026, por exemplo, já nasce dependente de receitas extras que o Congresso ainda não aprovou. Em dezembro de 2025, o Ministério da Fazenda apresentou um “mapa de possibilidades” incluindo o projeto do devedor contumaz, IOF sobre criptoativos e transações especiais para cobrir entre R\$ 20 bilhões e R\$ 28 bilhões necessários à meta. A MP do IOF caducou. É a antecipação elevada a método: montar o orçamento com a receita que você espera convencer o Congresso a aprovar, e depois correr atrás quando ela não aparece.

No plano internacional, a OCDE estima que programas de voluntary disclosure geraram EUR 92 bilhões em receitas adicionais desde 2009, em 47 países. O grosso da arrecadação veio antes de 2017, na corrida que antecedeu a troca automática de informações. Depois disso, rendeu menos. A primeira rodada funciona. As seguintes, cada vez menos.

O que fazer pra sair do ciclo

1. Resultado primário estrutural: separar o que é receita de verdade

Hoje, a meta de resultado primário pode ser cumprida com receita extraordinária. Um RERCT de R\$ 45 bilhões ou um come-cotas antecipado de R\$ 10 bilhões entram na conta e ajudam a fechar o ano. No exercício seguinte, esse dinheiro não existe mais, mas a meta já foi batida. O governo cumpre a regra, o mercado aplaude o número, e ninguém pergunta quanto daquilo se repete.

A proposta é criar, por lei complementar, um indicador de resultado primário estrutural que exclua receitas classificadas como não recorrentes. A Receita Federal já faz essa separação nos relatórios de arrecadação, quando Claudemir Malaquias distingue “fatores atípicos” (R\$ 17 bilhões em 2024, R\$ 3 bilhões em 2025). O que falta é transformar essa informação técnica em instrumento de controle. O resultado primário estrutural não substituiria o resultado oficial para fins de arcabouço fiscal, mas seria publicado em paralelo, auditado pelo TCU, e usado como referência nas projeções de dívida da

IFI e do Tesouro. A ideia é simples: se o governo quiser usar receita extraordinária para fechar a meta, pode. Mas vai ter que mostrar, em relatório público, qual seria o resultado sem ela.

2. Cláusula de impacto futuro em leis de antecipação

Toda lei que crie regime de antecipação de receita deveria conter estimativa oficial do impacto negativo nos anos seguintes, auditável pelo TCU. A antecipação consome receita futura — e deveria ter a mesma transparência que renúncia fiscal.

3. Correção monetária permanente dos custos de aquisição

A ausência de correção monetária no IR gera tributação sobre ganho fictício. Programas como o REARP apenas monetizam essa distorção. A solução seria corrigir anualmente os custos pelo IPCA, eliminando a necessidade de programas recorrentes.

4. Consolidar a transação tributária e fechar a porta dos REFIS

A transação tributária (Lei 13.988/2020) tem mostrado crescimento consistente e resultados relevantes. Em contraste, REFIS recorrentes incentivam a inadimplência e reduzem a arrecadação futura. A proposta é vedar novos REFIS enquanto houver instrumento permanente.

5. Vincular programas de antecipação a reformas estruturais

Programas de antecipação só deveriam existir como ponte para reformas estruturais — nunca como solução de caixa. O critério: sem correção da distorção, não deveria haver aprovação.

Considerações finais

O Brasil terminou 2025 com déficit primário de R\$ 61,7 bilhões, dívida bruta de R\$ 10 trilhões e projeção de 83,6% do PIB para 2026. Nesse cenário, cada programa que antecipa receita tributária apenas transfere o problema.

As cinco propostas aqui apontam caminhos concretos:

- medir o resultado fiscal sem maquiagem;

- declarar o custo futuro da antecipação;
- corrigir distorções estruturais;
- consolidar a transação tributária;
- vincular antecipações a reformas.

Nenhuma exige aumento de carga tributária. Todas exigem mudança de lógica: tratar arrecadação como política de longo prazo, e não como problema imediato de caixa.

Tributação do mercado de capitais: riscos para o financiamento da economia real e caminhos para um desenho mais eficiente

por Gustavo Sung

Mestre em Economia pela FEA-RP/USP, formado em Economia pela FEA/USP e Economista-Chefe na Suno Research.

O debate sobre a tributação do mercado de capitais no Brasil ganhou centralidade em um contexto de reconfiguração da política econômica. A agenda recente do governo federal tem sido marcada por iniciativas voltadas ao aumento de arrecadação, com expansão de bases tributárias e revisão de benefícios fiscais¹. Nesse cenário, o mercado de capitais passou a figurar como um dos potenciais alvos de tributação.

Em um país marcado por juros estruturalmente elevados e recorrentes restrições fiscais, o financiamento de longo prazo depende cada vez mais de mecanismos privados. Essa discussão, no entanto, exige cautela. Afinal, nesse contexto, instrumentos como LCI, LCA, CRI, CRA, fundos imobiliários, Fiagros e debêntures de infraestrutura deixaram de ser alternativas marginais e passaram a ocupar papel central na alocação de recursos para setores estratégicos, como o imobiliário e o agronegócio.

Por conseguinte, diferentemente de outros setores, a tributação sobre instrumentos financeiros não afeta apenas investidores, mas impacta

¹ Desde janeiro de 2023, o governo federal adotou ao menos 37 medidas de aumento de impostos. Estimativas alternativas apontam entre 25 e 27 iniciativas, a depender da metodologia empregada. Detalhes em: <<https://ranking.org.br/artigos/aumento-de-impostos-o-que-o-governo-lula-criou-e-elevou-desde-2023>>

diretamente o custo e a disponibilidade de crédito para a economia real. Alterações nesse arranjo podem gerar efeitos relevantes sobre investimento, produção e crescimento econômico, especialmente em um país que já enfrenta restrições estruturais de financiamento.

Essa discussão vai além da tributação em si e envolve, sobretudo, a capacidade de mobilizar capital privado para fechar o chamado *financing gap*, a diferença entre os recursos disponíveis e aqueles necessários para sustentar o crescimento de longo prazo. Trata-se de como financiar a economia real de forma eficiente, sustentável e alinhada aos objetivos de desenvolvimento do país.

Diante disso, o debate não deve se limitar à arrecadação de curto prazo, mas considerar o papel estratégico do mercado de capitais no financiamento de longo prazo da economia brasileira.

O custo do capital e o estrangulamento do crédito

No caso brasileiro, esse desafio é agravado pelo elevado custo do capital. O país convive historicamente com uma taxa de juros real entre as mais altas do mundo. No início de 2026, a Selic em patamar elevado implica um juro real *ex ante* acima de 9% ao ano, o que encarece e restringe o crédito de longo prazo, justamente aquele necessário para investimentos produtivos, infraestrutura, habitação e produção agrícola.

O resultado é um estrangulamento estrutural do crédito. No setor rural, por exemplo, o Plano Safra cobre apenas parte da demanda por financiamento, o que torna necessária a busca por fontes alternativas. Para se ter uma ideia, o programa somou cerca de R\$ 508 bilhões na safra 2024/25 e R\$ 516 bilhões em 2025/26. São volumes expressivos, mas ainda insuficientes frente às necessidades do setor. Segundo a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), o volume total de *funding* do agronegócio já supera R\$ 1 trilhão por safra, evidenciando a limitação estrutural das fontes tradicionais de crédito.

A transformação do financiamento no mercado imobiliário

No mercado imobiliário, a dinâmica é semelhante. O déficit habitacional permanece elevado, enquanto a principal fonte de financiamento, a

poupança, vem perdendo relevância, com episódios recorrentes de captação líquida negativa.

Em 2025, o volume total de recursos destinados ao setor alcançou aproximadamente R\$ 2,6 trilhões, com mudanças relevantes em sua composição: o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo respondeu por cerca de 29% do total, enquanto instrumentos de mercado, como CRIs e LCIs, passaram a representar parcelas próximas de 23% e 19%, respectivamente. Trata-se de uma mudança estrutural, na qual incorporadoras e instituições financeiras vêm recorrendo cada vez mais ao mercado de capitais para sustentar suas operações.

A dimensão do mercado de capitais no financiamento da economia real

Esse movimento também pode ser observado na evolução dos instrumentos financeiros. Dados consolidados da B3 indicam que, em 2025, o estoque de LCIs atingiu aproximadamente R\$ 510 bilhões, enquanto os CRIs somaram cerca de R\$ 257 bilhões, totalizando quase R\$ 770 bilhões direcionados ao setor de construção civil.

No agronegócio, o estoque de LCAs alcançou cerca de R\$ 600 bilhões e os CRAs, aproximadamente R\$ 178 bilhões, resultando em mais de R\$ 770 bilhões destinados ao financiamento do setor.

No agregado, esses instrumentos representam mais de R\$ 1,5 trilhão em funding direcionado à economia real. Em outras palavras, trata-se de um volume de financiamento que dificilmente seria substituído pelo setor público sem aumento relevante de gasto fiscal ou elevação do custo do crédito.

Fundamentos econômicos e papel das isenções

A literatura econômica oferece base sólida para esse diagnóstico. Levine e Zervos (1998) mostram que tanto a liquidez dos mercados acionários quanto o desenvolvimento do sistema bancário estão positivamente associados ao crescimento econômico e aos ganhos de produtividade. Demirgüç-Kunt e Levine (2001) destacam que bancos e mercados de capitais contribuem para o desenvolvimento ao oferecerem serviços financeiros complementares que reduzem custos de informação e transação.

Do ponto de vista teórico, o ideal seria que o sistema tributário fosse neutro, evitando distorções na alocação de capital. Trabalhos clássicos, como Harberger (1962) e Miller (1977), mostram que diferenças de tributação entre ativos podem levar a decisões subótimas. Nesse sentido, investidores passam a privilegiar retornos líquidos de impostos, ainda que isso implique uma alocação menos eficiente do capital.

Na prática, contudo, o mundo real impõe limitações a esse ideal. Há situações em que desvios da neutralidade tributária são justificáveis, especialmente quando há falhas de mercado, externalidades positivas ou objetivos de política pública. Esse é o caso de setores como habitação e produção de alimentos, que possuem relevância econômica e social evidente.

Nesse contexto, os instrumentos isentos do mercado de capitais cumprem uma função específica: viabilizar o financiamento de segmentos que não encontram, no sistema tradicional, crédito suficiente em volume e custo adequados. A isenção, portanto, é um mecanismo indireto de redução do custo de capital para a economia real.

Tributação e seus efeitos sobre o crédito

No caso dos instrumentos comentados anteriormente, a tributação tende a elevar o custo de captação, sendo esse aumento, em grande medida, repassado ao tomador final do crédito. Em outras palavras, a tributação pode resultar em financiamento mais caro para habitação e produção agrícola, além de impactar negativamente a geração de emprego.

Isso não significa que o modelo atual seja isento de problemas. A existência de incentivos tributários pode gerar distorções, arbitragem fiscal e concentração de renda. No entanto, a solução não está em eliminar esses instrumentos de forma abrupta, mas em aprimorar o seu funcionamento dentro de uma agenda mais ampla de desenvolvimento do mercado de capitais.

Considerações finais

Além disso, é fundamental avaliar o custo fiscal das isenções em comparação com alternativas disponíveis. Estimativas do Ministério da Fazenda indicam que a tributação de instrumentos como LCI e LCA poderia gerar arrecadação da ordem de R\$ 20 bilhões ao ano. Contudo, essa análise pre-

cisa considerar os efeitos indiretos.

Caso a tributação reduza o fluxo de crédito privado, o governo tende a ser pressionado a compensar essa retração por meio de crédito subsidiado. Nesse cenário, o custo fiscal pode apenas mudar de forma. Em vez de renúncia tributária, haveria aumento de gasto público com subsídios.

Assim, a renúncia associada a esses instrumentos pode, em muitos casos, representar uma alternativa mais eficiente, ao mobilizar capital privado e reduzir a necessidade de intervenção direta do Estado.

No fundo, a discussão sobre a tributação do mercado de capitais é uma discussão sobre desenvolvimento. Em um país que ainda enfrenta restrições estruturais de financiamento, preservar e aprimorar os canais de alocação de recursos para a economia real é condição necessária para sustentar o crescimento de longo prazo.

REFERÊNCIAS

LEVINE, Ross; ZERVOS, Sara. **Stock Markets, Banks, and Economic Growth**. *The American Economic Review*, v. 88, n.3, 1998, p. 537–58.

DEMIRGÜÇ-KUNT, Asli; LEVINE, Ross. **Financial Structure and Economic Growth: A Cross-Country Comparison of Banks, Markets, and Development**. Cambridge: MIT Press, 2001.

HARBERGER, Arnold C. **The Incidence of the Corporation Income Tax**. *Journal of Political Economy*, v. 70, n.3, p. 215–225, 1962.

MILLER, Merton H. **Debt and Taxes**. *Journal of Finance*, v. 32, n. 2, p. 261–275, 1977.

II

**INSTITUIÇÕES, JUSTIÇA E
QUALIDADE DEMOCRÁTICA**

Reestruturação do poder judiciário: propostas para eficiência, previsibilidade e legitimidade institucional

por André Marsiglia

Advogado constitucionalista especializado em liberdades de expressão e de imprensa. Membro da Comissão de Liberdade de Imprensa da OAB-SP.

e por Fabio Baraldo

Advogado com formação acadêmica e período de experiência profissional no Exterior (Reino Unido, Holanda, EUA, Itália), com atuação consultiva e contenciosa externa para a resolução de disputas cíveis de alta complexidade.

O debate sobre o funcionamento do Poder Judiciário brasileiro atingiu, no decorrer dos últimos anos, inequívoco ponto de inflexão. Dada a progressiva judicialização da luta política, com a consequente expansão do agir e da visibilidade das Cortes Superiores – conjuntura de especial hipertrofia do Supremo Tribunal Federal –, uma percepção cada vez mais crescente de imprevisibilidade decisória e instabilidade institucional evidencia a necessidade de ajustes na sua arquitetura.

Não se trata de um problema conjuntural, tampouco se resume à atuação de agentes específicos: ao contrário, trata-se de questão estrutural. Com efeito, a atual configuração do sistema de justiça (em particular, do STF) concentra competências heterogêneas, gera incentivos disfuncionais e compromete a especialização, a eficiência e a legitimidade das instâncias de cúpula.

No caso do Supremo Tribunal Federal, essa dinâmica se manifesta de forma especialmente evidente. A Corte reúne, simultaneamente, funções de tribunal constitucional, de instância recursal ampla e de foro de julgamento penal originário de autoridades. Cada uma dessas atribuições exige critérios, tempos e racionalidades decisórias próprias; e a sua coexistência, em um único órgão, tende a produzir sobrecarga, dispersão de foco e redução da qualidade da prestação jurisdicional.

Esse arranjo contribui, ainda, para a diluição da função central do Tribunal, qual seja, a de guarda da Constituição, nos termos do que o próprio texto constitucional preconiza, ao mesmo tempo em que amplia sua exposição a controvérsias de natureza político-institucional (mais do que estritamente jurídicas). Com isso, ao fim e ao cabo, reforçando a percepção de protagonismo excessivo e dando ensejo a tensões e indagações em torno da sua legitimidade perante a sociedade brasileira e perante os demais Poderes.

Inobstante, somam-se a esse quadro outros fatores relevantes, a exemplo da forma de composição dos Tribunais Superiores. Embora formalmente compatível com o modelo constitucional vigente, mostra-se insuficiente para assegurar, de maneira consistente, critérios objetivos de seleção, de diversidade institucional equilibrada e de percepção pública de imparcialidade. Do mesmo modo, a amplitude do foro por prerrogativa de função contribui para a sobrecarga das instâncias superiores e para a manutenção de assimetrias no tratamento jurisdicional de agentes públicos – o que compromete a percepção da sociedade civil sobre a probidade do sistema de justiça.

Em conjunto, esses elementos revelam um problema de desenho institucional: a concentração de competências, a sobreposição de funções e a insuficiência de mecanismos de filtragem e especialização produzem um sistema que, ao fim e ao cabo, se mostra menos previsível, mais suscetível a tensões político-institucionais e, claro, menos eficiente do ponto de vista da prestação jurisdicional, propriamente dita.

Propostas de reestruturação institucional

Diante desse cenário, impõe-se a adoção de medidas estruturais voltadas à racionalização das competências, ao aperfeiçoamento dos critérios de composição e à correção de distorções que afetam a funcionalidade e a legitimidade do Poder Judiciário, com especial atenção às Cortes Superiores.

Redefinição do papel do Supremo Tribunal Federal

Primeiramente, propõe-se a reconformação e enxugamento do rol de competências do Supremo Tribunal Federal, em suma, com o objetivo de reforçar sua atuação como Corte Constitucional em sentido estrito.

Isso implica, por um lado, a redução de competências recursais, originárias, a vedação à atuação da Corte em matéria criminal, e a concentração da atuação do Tribunal em matérias de efetiva relevância constitucional, tendo como eixo central da sua atividade jurisdicional o controle de constitucionalidade das leis e dos atos da Administração Pública.

Uma proposta inicial que teria alcance simbólico, mas não menos relevo, seria a alteração do nome do Supremo Tribunal Federal para Corte Constitucional e os ministros passariam a ser chamados de juízes constitucionais. Por outro lado, o aperfeiçoamento dos mecanismos de filtragem dos recursos que chegam à Corte, especialmente por meio do refinamento dos critérios objetivos de reconhecimento da repercussão geral, de modo a assegurar que apenas controvérsias com efetivo impacto institucional, e residuais às discussões encampadas em âmbito legislativo, sejam submetidas à apreciação do Tribunal.

Essas medidas tendem a reduzir a sobrecarga decisória, aumentar a coerência jurisprudencial e permitir que o Tribunal concentre sua atuação na guarda da Constituição, elevando a qualidade e a previsibilidade de suas decisões.

Despolitização institucional das Cortes Superiores

Não menos, considera-se imperativo o aperfeiçoamento dos critérios de escolha e permanência dos integrantes dos Tribunais Superiores, com o objetivo de reduzir a percepção de politização e reforçar a legitimidade institucional.

Entre as medidas possíveis, destacam-se alternativas tais como a adoção de idade mínima e máxima (50 anos- mínima, 70 anos- máxima) e permanência, não renovável de, no máximo, 15 anos, bem como a redefinição de critérios técnicos mais objetivos para indicação e avaliação dos candidatos e o aprimoramento dos processos de sabatina, com maior transparência, fundamentação e participação institucional qualificada.

Uma ideia a ser defendida é a lista tríplice, com nomes indicados por cada um dos poderes, havendo, em seguida, a sabatina pública conjunta dos três indicados no Senado. Para a sabatina, a ser feita no plenário, seria chamada a participar, a convite dos senadores, jornalistas, advogados, associações, em suma, a sociedade civil. Imediatamente após a sabatina, o presidente da República escolheria dentre os três um nome e o Senado, no plenário, por maioria, veta ou aprova. O objetivo seria constranger indicações políticas, tornando comparativamente evidente quem é ou não capaz de exercer o cargo.

O objetivo – veja-se bem – não consiste em eliminar a dimensão política inerente à nomeação de membros de instâncias de cúpula do Poder Judiciário, mas, simplesmente, estabelecer salvaguardas que reduzam a personalização das escolhas e reforcem a confiança pública na imparcialidade das decisões judiciais.

Aperfeiçoamento dos critérios de composição dos Tribunais Superiores

Ainda, propõe-se a revisão dos critérios de composição das Cortes Superiores, com vistas a assegurar maior coerência institucional, maior diversidade técnica e, por consequência, maior previsibilidade na atividade jurisdicional emanada destes órgãos.

Nesse sentido, recomenda-se a adoção de critérios unificados de investidura, baseados em mérito comprovado, produção jurídica relevante e reputação profissional. Adicional e condizentemente, recomenda-se a vedação à sobreposição de funções entre diferentes tribunais (p. ex., cumulação temporária de assentos no TSE e no STF por mesmo magistrado), e a promoção de diversidade institucional equilibrada, com participação de diferentes trajetórias profissionais.

Tais medidas contribuem para fortalecer a especialização das Cortes, melhorar a governança interna e reduzir a percepção de funcionamento corporativo ou político das instâncias superiores do sistema judiciário brasileiro.

Restrição drástica da prerrogativa de foro

Não menos, propõe-se a revisão do regime de prerrogativa de foro – o chamado foro privilegiado –, com redução substancial da sua abrangência e delimitação mais clara de sua finalidade, se protetiva do mandato em si ou, na verdade, da não persecução penal dos mandatários.

A medida envolve, de um lado, a restrição do rol de autoridades submetidas ao foro especial, limitando-o a um número reduzido de cargos de alta relevância institucional (p. ex., Presidente da República e Vice-Presidente). De outro lado, a fixação de limites temporais, de modo que a prerrogativa esteja estritamente vinculada ao exercício da função, com retorno automático à jurisdição ordinária após o término do mandato. Caso contrário, isto é, caso mantida a prerrogativa de foro mesmo após o término do mandato, o instituto deixa de proteger o múnus público que é o exercício de cargo eletivo e passa, em última análise, a consubstanciar verdadeira garantia de impunidade ao (anteriormente) titular do cargo – assim, tutelando não a coisa pública, mas a perspectiva de não responsabilização criminal do outrora mandatário. A não limitação temporal do foro, em outros termos, afronta o Estado de Direito, por lesar a cidadania e a igualdade ante a lei.

Adicionalmente, reestruturação nesses moldes tenderia a reduzir a sobrecarga das Cortes Superiores – que, ao contrário das instâncias judiciais locais, não são estruturalmente vocacionadas para a instrução probatória em processos penais (um dos gargalos centrais da ineficiência do foro em tribunais superiores) –, o que promoveria maior isonomia no tratamento jurisdicional e maior igualdade perante a lei.

Considerações finais

O aperfeiçoamento do Poder Judiciário brasileiro exige intervenções de natureza estrutural, as quais se orientem por critérios de (I) racionalidade institucional, (II) especialização funcional e (III) previsibilidade decisória. As medidas propostas – como visto, voltadas para a redefinição das competências do Supremo Tribunal Federal, para o aprimoramento dos critérios de composição das Cortes Superiores e para a correção de distorções como a amplitude do foro por prerrogativa de função – não almejam reduzir a autoridade do Poder Judiciário: pretendem tão somente fortalecer a sua

capacidade de cumprir, de forma técnica e imparcial, o papel que lhe é atribuído pela Constituição e, condizentemente, não menos, fortalecer a sua legitimidade como poder constituído do Estado brasileiro, ante a percepção da sociedade civil.

A implementação dessas medidas demanda coordenação política e maturidade institucional, mas representa passo necessário para que se possa consolidar um sistema de justiça mais previsível, mais impessoal e mais compatível com as exigências de um Estado Constitucional de Direito efetivamente funcional e estável.

O futuro após o Supremo: incentivos, porta giratória e quarentenas institucionais

por David Sobreira

Master of Laws (LL.M.), Harvard Law School e Professor de Direito Constitucional da Universidade Christus (Unichristus). É ainda apresentador do Onze Supremos Podcast e editor do UlyssesBlog

Há, no Congresso Nacional, neste momento, diversas propostas de emendas constitucionais que buscam reformar de alguma forma o Supremo Tribunal Federal. Muitas delas, entretanto, pecam no diagnóstico ou no remédio proposto. Na esperança de lidar com problemas aparentes, legisladores por vezes agem por impulso e, sem o devido cuidado, propõem reformas que poderiam piorar o já problemático desenho institucional do Supremo.

Um exemplo desse tipo pode ser visto nas discussões sobre a ampliação do número de cadeiras no Tribunal¹. Na esperança de enfrentar o problema do exercício quase arbitrário de poder de alguns ministros – conforme a percepção de alguns parlamentares –, chegou-se à conclusão de que a melhor alternativa seria abrir novas vagas. Essa ideia, contudo, apenas reproduz o modus operandi adotado por muitos autocratas pelo mundo que buscaram sufocar a independência judicial.²

1 BORGES, Laryssa. **Criar mandatos e ampliar vagas é demagógico e inconstitucional, diz ex-presidente do STF.** Veja, 15 fev. 2026. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/criar-mandatos-e-ampliar-vagas-e-demagogico-e-inconstitucional-diz-ex-presidente-do-stf/>.

2 SOBREIRA, David. **How Courts Die.** Vermont Law Review, v. 50, n. 1, 2025.

Olhando para outro problema, alguns buscam limitar o efeito da ideologia nas decisões judiciais. É o que pretende, por exemplo, a PEC 39/2025, que propõe aumentar para dois terços o quórum para a aprovação de ministros do STF. Essa ideia, importada do modelo alemão, ainda que intuitiva, não lida com problemas substantivos que afetam nosso Tribunal.

No Brasil, o que vemos, em geral, são questões mais conectadas ao patrimonialismo e corporativismo. Esses problemas se manifestam de diferentes maneiras, a mais famosa delas talvez seja a quantidade de processos em que parentes de ministros advogam perante o Tribunal.

Por fim, mas sem esgotar a lista de propostas problemáticas, temos a questão dos mandatos. Tem ganhado tração, no debate público e no Congresso, a ideia de diminuir o tempo que cada ministro permanecerá na Corte. A depender do prazo escolhido, a proposta pode reduzir alguns problemas e agravar outros.

Conforme a lição de Conrado Hübner Mendes³, o desenho de mandatos requer um difícil equilíbrio entre dois problemas centrais: i) o primeiro é a fossilização da jurisprudência, que pode decorrer de mandatos excessivamente longos ou vitalícios; ii) o segundo, por sua vez, recai sobre a construção de colegialidade, que pode ser dificultada em mandatos curtos demais.

Soma-se a esse trade-off um terceiro vetor, raramente explorado pelas propostas em tramitação: o horizonte pós-mandato dos ministros. Mesmo sob a vitaliciedade hoje vigente – e a despeito de a Constituição garantir aposentadoria compulsória aos 75 anos –, a jurisprudência do Supremo já apresenta um grau de instabilidade que tem chamado a atenção da literatura especializada⁴. As viradas de entendimento se sucedem em prazos cada vez menores⁵, frequentemente em matérias politicamente sensíveis, demandando inclusive recurso constante a técnicas de modulação para preservar mínimos de segurança jurídica.

3 MENDES, Conrado Hübner. **Constitutional Courts and Deliberative Democracy**. Oxford University Press, 2015.

4 BERNARDES, Juliano Taveira. “**Viradas**” de jurisprudência do STF e suas repercussões em casos similares. Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania, n. 7, p. 1236-1258, out. 2019. Sobre o esforço – também doutrinário – de conter os efeitos dessa instabilidade, cf. CABRAL, Antonio do Passo. A técnica de julgamento-alerta na mudança de jurisprudência consolidada. Revista de Processo, São Paulo: RT, 2013.

5 Ver, por exemplo, a jurisprudência relacionada ao foro por prerrogativa de função e a questão da prisão após condenação em segunda instância.

Se a vitaliciedade não tem sido suficiente para conter esse fenômeno, há razões para crer que mandatos curtos o agravariam. A literatura empírica sobre cortes constitucionais com mandatos limitados oferece alguns alertas. Estudos sobre a Corte Constitucional italiana – cujos juízes servem por nove anos não renováveis – sugerem que os incentivos de carreira moldam o comportamento dos magistrados de modo estatisticamente perceptível: quanto mais próximo do término do mandato, maior a tendência de o juiz orientar suas decisões à reputação que pretende construir frente às audiências relevantes para sua próxima posição profissional⁶. Essa observação dialoga diretamente com a labor-market theory of judicial behavior desenvolvida por Lee Epstein, William Landes e Richard Posner, segundo a qual a ação do magistrado responde, ao lado de fatores ideológicos e jurisprudenciais, aos incentivos institucionais que estruturam sua trajetória profissional⁷.

Reduzir o tempo de permanência no Supremo, portanto, pode não apenas não resolver o problema da volatilidade jurisprudencial como deslocaria o foco de atenção do ministro da função institucional para a próxima etapa da própria carreira. A pergunta – o que farei quando deixar o Tribunal? – passaria a ocupar, mais cedo e com mais força, o cotidiano decisório.

Daí a importância de pensar o desenho institucional do Supremo a partir, também, da saída de seus integrantes. A questão não é nova na literatura comparada: Mathias Möschel tem se debruçado sobre o que chama de cooling-off periods nas cortes de cúpula, concebidos como mecanismos para mitigar conflitos de interesse decorrentes da permeabilidade entre o cargo e o mercado⁸. No Brasil, contudo, o problema permanece à margem do debate institucional sério.

6 MELCARNE, Alessandro. **Careerism and judicial behavior**. European Journal of Law and Economics, v. 44, n. 2, p. 241-264, 2017.

7 EPSTEIN, Lee; LANDES, William M.; POSNER, Richard A. **The Behavior of Federal Judges: A Theoretical and Empirical Study of Rational Choice**. Cambridge: Harvard University Press, 2013.

8 MÖSCHEL, Mathias. **Ex-Ministers as Constitutional Judges**. Oxford: Oxford University Press, 2025. Ver também, do mesmo autor, o ciclo de seminários “**Cooling Things Off at Apex Courts: The Law and Politics of Revolving Doors Into and Out of Supreme and Constitutional Courts**”, apresentado em diferentes universidades europeias entre 2023 e 2024.

Quarentenas de saída para os ministros do STF

A proposta aqui apresentada – instituir quarentenas de saída para ministros do Supremo Tribunal Federal – tem vocação modesta. Reconhece-se, desde logo, que, tomada isoladamente, ela não tem o condão de promover uma transformação substantiva no funcionamento da Corte. Não enfrenta o solismo, não disciplina o ativismo monocrático, não recompõe a colegialidade hoje fragmentada nos onze gabinetes⁹. Sua contribuição é mais discreta – e, talvez por isso mesmo, mais factível.

Nesse sentido, duas vantagens recomendam que ela ocupe lugar na pauta de reforma.

A primeira é o baixo custo político. Comparada às demais propostas que circulam – como a limitação de decisões monocráticas, a criação de hipóteses de superação legislativa de decisões da Corte (uma espécie de cláusula notwithstanding à brasileira) e o aumento de hipóteses de crime de responsabilidade, todas integrantes do chamado “pacote anti-STF” aprovado na CCJ da Câmara em outubro de 2024¹⁰ –, a quarentena de saída não toca diretamente no núcleo decisório do Tribunal. A proposta também não retira competências, não abre brecha para revisão política de julgados e tampouco cria instrumentos de constrangimento dos ministros em exercício. Disciplina apenas o que vem depois do mandato. Por isso, tem maior potencial de aprovação parlamentar sem inflamar a já tensa relação entre Poderes.

A segunda vantagem é seu caráter incremental. A quarentena de saída pode funcionar como primeiro passo de uma agenda mais ampla de aprimoramento institucional, criando precedente e cultura para reformas posteriores. Na esteira da racionalidade gradualista que orienta boa parte da literatura sobre desenho institucional, intervenções pontuais e bem dimensionadas tendem a produzir efeitos cumulativos mais robustos do que reformas abrangentes que, frustradas no plano legislativo, deixam o status quo intocado.

⁹ Sobre o tema, ver ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Ministrocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro**. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32, jan./abr. 2018.

¹⁰ O pacote, aprovado pela CCJ da Câmara em 9 de outubro de 2024, é composto por duas propostas de emenda à Constituição (PEC 8/21 e PEC 28/24) e dois projetos de lei (PL 4.754/2016 e PL 658/2022). Para uma leitura crítica do significado institucional da pauta – e da forma como ela se conecta ao chamado “solismo” do STF –, ver MENDES, Conrado Hübner. **O Discreto Charme da Magistocracia: vícios e disfarces do Judiciário brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

Diagnóstico: por que a regra atual é insuficiente

O ordenamento brasileiro já contempla uma quarentena para magistrados aposentados. O art. 95, parágrafo único, inciso V, da Constituição veda que juízes “exercçam a advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastaram, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração”. Trata-se, contudo, de regra de alcance estreitíssimo: limita-se à atuação em juízo perante o tribunal de origem. Não impede consultoria jurídica, não impede lobby perante outros órgãos, não impede ocupação de cargos em conselhos de administração de empresas reguladas e, na interpretação consolidada pelo Judiciário, não se estende nem sequer aos demais sócios do escritório que receba o ex-magistrado¹¹.

O resultado prático dessa configuração foi exposto no caso do ex-ministro Ricardo Lewandowski. Aposentado do STF em 11 de abril de 2023, teve seu registro reativado pela OAB no dia seguinte, em cerimônia oficial conduzida pelo presidente da entidade¹². Pouco depois, o escritório do qual passou a ser sócio firmou contrato de consultoria jurídica com o Banco Master, no valor mensal de R\$ 250 mil, totalizando ao menos R\$ 6,1 milhões pagos entre novembro de 2023 e agosto de 2025 – período que abarca, inclusive, sua passagem pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública¹³. A formalidade da regra constitucional foi observada, dado que Lewandowski deixou o escritório antes de assumir a pasta e suspendeu sua inscrição na OAB. O mesmo, contudo, não pode ser dito de sua finalidade, que parece ter sido esvaziada.

O caso ilustra algo que a literatura comparada vem destacando: a porta giratória das cortes de cúpula opera, em regra, não pela via formal da advocacia perante o próprio tribunal, mas por meios laterais – consultoria, lobby, conselhos consultivos, palestras remuneradas, posições em fundos e empresas reguladas. A Índia oferece outro recorte do problema: as no-

11 Ver ADPF 310, ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra) e pela Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe) perante o STF, e a discussão judicial subsequente em torno da Ementa 18/2013 do Conselho Federal da OAB.

12 AGÊNCIA BRASIL. **Um dia após deixar STF, Lewandowski recebe carteira da OAB.** Brasília, 12 abr. 2023.

13 MATAIS, Andreza; SHALDERS, André. **Master pagou R\$ 5 milhões a escritório de Lewandowski já como ministro.** Metrópoles, 26 jan. 2026.

meações de ex-ministros da Suprema Corte (Justices Sathasivam, Gogoi e Abdul Nazeer) para cargos políticos e diplomáticos poucos meses após a aposentadoria deflagraram debate público intenso, tendo a Bombay Lawyers Association recorrido à própria Corte para tentar instituir um *cooling-off* obrigatório de dois anos – pedido eventualmente rejeitado, mas que evidencia a existência do problema e sua relevância para o público especializado¹⁴. Em fóruns ibero-americanos, o tema vem sendo tratado como exigência ética estrutural da magistratura¹⁵.

A esses casos somam-se, no Brasil contemporâneo, suspeitas que recaem sobre ministros em exercício – como as relações expostas no caso *Master* entre o ministro Dias Toffoli e advogados de investigados¹⁶ –, sinalizando que a permeabilidade entre o Tribunal e o mercado não se manifesta apenas após a aposentadoria. A quarentena de saída atua, contudo, precisamente no ponto em que essa permeabilidade é mais difícil de monitorar e mais facilmente racionalizada como exercício legítimo de uma profissão.

Três desenhos possíveis de quarentena para Ministros dos Tribunais Superiores

Apresentam-se, em ordem crescente de ambição, três alternativas para a regulação da saída dos ministros do Supremo. Não são mutuamente excludentes em relação ao desenho final que possa vir a ser adotado – antes funcionam como um cardápio de severidade progressiva, permitindo ao legislador calibrar a resposta conforme a leitura que faça do problema e da janela política disponível.

Opção 1 – Quarentena de um ano, com vedação ampla de atividade profissional. Vedaria, durante doze meses contados da aposentadoria, qualquer atividade profissional remunerada relacionada à advocacia, à consultoria jurídica (formal ou informal), ao lobby, à participação em conselhos

14 BOMBAY LAWYERS ASSOCIATION v. Union of India, Writ Petition (Civil), Supreme Court of India, 2023, ação inadmitida em outubro de 2023.

15 COMITÉ IBERO-AMERICANO DE ÉTICA JUDICIAL. Décimo Quarto Parecer, de 12 de março de 2021 – Sobre as relações inadequadas entre a magistratura e a política e entre estas e o exercício independente da advocacia: propostas éticas frente às portas giratórias.

16 Para uma análise da dinâmica institucional em torno do caso, ver, entre outros, BENVINDO, Juliano Zaiden; GODOY, Miguel Gualano. **When Courts Turn Into Justices: Judicial Governance and Institutional Crisis in Brazil!**. Verfassungsblog, abr. 2026.

de administração, fiscal ou consultivo de empresas privadas e à ocupação de cargos em entidades cuja atividade preponderante tenha sido objeto de julgamento pelo ex-ministro nos cinco anos anteriores à aposentadoria. Atividades acadêmicas, conferências não remuneradas e produção intelectual permaneceriam livres. A vantagem é a moderação: um ano é tempo suficiente para que processos sensíveis em trâmite à época da aposentadoria avancem, dissipando-se o valor de mercado imediato do prestígio recém-acumulado, sem inviabilizar a recolocação profissional do ex-ministro.

Opção 2 – Quarentena de dois anos, com vedação ampla de atividade profissional. Mantém a estrutura da opção anterior, dilatada para vinte e quatro meses. Aproxima-se do parâmetro defendido pela Bombay Lawyers Association perante o Supremo da Índia¹⁷ e do que se tem discutido em recomendações de boas práticas para a magistratura em fóruns ibero-americanos. A duração mais larga reforça o efeito dissuasório sobre arranjos pré-aposentadoria – aquela tessitura informal de relações que costuma se solidificar nos últimos meses de mandato, quando a perspectiva de retorno ao mercado se concretiza. O custo, em contrapartida, é uma resistência política previsivelmente maior, na medida em que se aproxima de uma efetiva reconfiguração do horizonte profissional do magistrado.

Opção 3 – Vedação permanente de novo exercício profissional, acompanhada de complementação remuneratória da aposentadoria. A alternativa mais ousada combina dois elementos. De um lado, a impossibilidade definitiva de o ex-ministro exercer qualquer nova atividade profissional remunerada – o que inclui, naturalmente, advocacia, consultoria, lobby, conselhos e cargos em entidades privadas, mas também – e aqui está o ponto sensível – quaisquer nomeações para cargos de natureza política em quaisquer dos três Poderes. De outro, um acréscimo aos proventos da aposentadoria em montante calibrado para preservar padrão de vida compatível com a função exercida, não simbólico nem exorbitante. A lógica é direta: paga-se, com transparência institucional, aquilo que hoje é remunerado opacamente pelo mercado, eliminando o incentivo material à porta giratória. O modelo encontra ressonância em proposições mais antigas do constitucionalismo indiano, em que o exemplo histórico de Mohammad Hidayatullah – que recusou qualquer nomeação política nos nove anos seguintes à sua aposentadoria como Chief Justice – tornou-se referência

¹⁷ Ver nota 14.

normativa. É também a alternativa que melhor responde ao argumento de Epstein, Landes e Posner: ao retirar do horizonte do ministro a expectativa de uma “próxima carreira”, desativa-se a fonte estrutural do pensamento pró-futuro que distorce o exercício da jurisdição constitucional.

A escolha entre as três opções dependerá, em última análise, de uma avaliação política sobre a profundidade do problema e a tolerância do sistema a uma intervenção mais incisiva. Nenhuma delas, isoladamente, reformará o Supremo. Todas elas, contudo, tocam um nervo institucional hoje exposto e raramente tratado pelas propostas em circulação – e fazem-no sem afrontar a independência judicial nem reabrir as feridas do confronto entre Poderes que têm dominado a agenda recente.

Pesquisa acadêmica e governança partidária no Brasil

por João Vitor Gomes Corrêa

Advogado com atuação em Direito Criminal e Eleitoral, Consultor Jurídico, Assessor Especial de Gestão, Pós-Graduando em Direito Penal e Criminologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS.

Em democracias maduras, partidos políticos não atuam apenas como estruturas eleitorais voltadas à disputa de poder, mas também como centros permanentes de formulação programática, produção de conhecimento e elaboração de políticas públicas. No Brasil, porém, a distância entre o debate acadêmico e a construção prática de programas de governo ainda permanece, frequentemente substituída por improvisação, baixa densidade técnica e discussões de curto prazo.

Paradoxalmente, a própria legislação brasileira já prevê instrumentos capazes de aproximar política e produção científica. A Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) determina, em caráter compulsório, que os partidos apliquem no mínimo 20% dos recursos do Fundo Partidário na criação e manutenção de institutos ou fundações de pesquisa e educação política. O desafio atual, portanto, não é criar uma nova obrigação legal, mas desenhar mecanismos institucionais que retirem essa previsão do papel de forma qualitativa, evitando que essas estruturas atuem apenas como “institutos de fachada” e garantindo que os recursos públicos efetivamente alcancem universidades, pesquisadores e centros de produção de evidências científicas.

Propostas de implementação

Para que essa mudança de paradigma ocorra, propõe-se a adoção das seguintes frentes de ação (caminhos):

Caminho 1: Fomento direto à academia via editais públicos partidários

A legislação eleitoral prevê que os institutos ou fundações mantidas pelos partidos possuem autonomia administrativa e financeira, sendo-lhes expressamente facultado “contratar com instituições públicas e privadas, prestar serviços e manter estabelecimentos de acordo com suas finalidades”.

A iniciativa deve orientar os partidos a não tentarem produzir ciência exclusivamente “dentro de casa”. As fundações partidárias devem lançar Editais de Fomento à Pesquisa, firmando convênios diretamente com Universidades Públicas, Privadas e Centros de Pesquisa.

Os pesquisadores e acadêmicos submeteriam projetos sobre redução da maioria penal, mobilidade, etc., e seriam financiados pelos 20% do Fundo Partidário. Isso garante o rigor metodológico e a isenção científica das evidências produzidas.

Caminho 2: Atuação integrada de “duplo controle” entre TSE e Ministério Público

Atualmente, o controle muitas vezes se restringe à verificação de notas fiscais. É preciso um controle material do conhecimento produzido. As fundações partidárias estão sujeitas a uma dupla fiscalização: prestam contas dos recursos públicos à Justiça Eleitoral e, por serem fundações de direito privado, também se submetem à fiscalização do Ministério Público Estadual (art. 66 do Código Civil).

Propõe-se a celebração de um Termo de Cooperação Técnica entre o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e os Ministérios Públicos Estaduais. A finalidade é que a fiscalização deixe de ser apenas formal (contábil) e passe a avaliar a efetividade e a materialidade das pesquisas.

A Justiça Eleitoral, ao auditar as contas, deve exigir a apresentação do produto final da pesquisa (artigos publicados, relatórios técnicos, dados abertos) para atestar que as despesas refletem a real destinação do dinheiro.

Caminho 3: Regulamentação infralegal pelo TSE para transparência ativa

A Constituição e a lei exigem a transparência na origem e destino dos recursos partidários. O TSE detém poder regulamentar para disciplinar a prestação de contas.

Sugere-se uma provocação institucional (via partidos aliados ou OAB) para que o TSE edite ou altere a Resolução de Prestação de Contas Partidárias, criando a obrigatoriedade de um Repositório Digital Unificado. Neste sistema, os institutos partidários seriam obrigados a disponibilizar o conteúdo integral de todos os estudos acadêmicos e pesquisas de políticas públicas financiadas com o Fundo Partidário.

Isso permitiria o controle social, onde a própria comunidade acadêmica, a imprensa e a sociedade civil poderiam aferir a qualidade técnica e o uso dos recursos públicos nas pesquisas.

Caminho 4: Vinculação das evidências aos planos de governo e à atividade partidária

A lei autoriza o uso do Fundo Partidário para “propaganda doutrinária e política”. Além disso, faculta a realização de encontros, seminários e congressos (a expensas do partido) para a “discussão de políticas públicas, planos de governo ou alianças partidárias”.

A iniciativa deve atrelar formalmente os estudos acadêmicos financiados às atividades fim do partido. Os pesquisadores financiados pelos Editais (Caminho 1) deverão apresentar os resultados empíricos nos Congressos Partidários. Essas evidências científicas formarão a espinha dorsal dos Planos de Governo registrados na Justiça Eleitoral pelos candidatos do partido, garantindo que o ciclo se feche: *Financiamento Público > Pesquisa Acadêmica Independente > Plano de Governo baseado em Evidências*.

Considerações finais

A implementação de uma política partidária baseada em evidências é juridicamente viável e não demanda emendas constitucionais ou novas leis primárias, pois o piso de 20% do Fundo Partidário destinado a institutos de pesquisa já é compulsório. O esforço de sua iniciativa deve se concentrar em mecanismos de governança e accountability: regulamentar editais de

fomento junto às universidades, exigir a publicidade material dos estudos no portal do TSE e articular a fiscalização finalística pelo Ministério Público e Justiça Eleitoral, transformando o gasto partidário em verdadeiro patrimônio científico nacional.

REFERÊNCIAS

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2024. (Utilizado para embasar a natureza jurídica compulsória dos 20% do Fundo Partidário para pesquisa, autonomia administrativa dos institutos para firmar convênios com entidades públicas/privadas, e mecanismos de duplo controle pelo TSE e Ministério Público).

VASCONCELOS, Clever. **Direito Eleitoral**. 2ª Edição. (Utilizado para fundamentar as obrigações de transparência, prestação de contas à Justiça Eleitoral, controle social, e autorização para realização de congressos e seminários sobre políticas públicas).

CASTRO, Edson de Resende. **Direito Eleitoral**. 2018. (Utilizado para fundamentar a destinação dos recursos públicos para o debate de planos de governo, propaganda doutrinária e a importância do acompanhamento pelo Ministério Público Eleitoral).

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. 2018. (Utilizado para embasar a finalidade democrática dos partidos políticos e a necessidade de controle das contas partidárias para evitar abusos).

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995** (Lei dos Partidos Políticos). Especialmente os arts. 32, 34, 44, inciso IV, e art. 53.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)**. Especialmente o art. 66 (papel do Ministério Público na fiscalização de fundações).

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições)**. Especialmente o art. 36-A, inciso II (realização de seminários para planos de governo).

A disfuncionalidade do modelo brasileiro de emendas parlamentares

por Bruno Bondarovsky

Gestor da Central das Emendas e pesquisador associado da PUC-Rio.

As emendas parlamentares deixaram de ser um tema periférico para ocupar posição central no debate político e orçamentário brasileiro. Seu peso crescente no funcionamento do Congresso e na distribuição de recursos da União passou a mobilizar o Supremo Tribunal Federal, os órgãos de controle, as organizações da sociedade civil e a imprensa nacional.

Assistimos a um movimento que ampliou o controle direto do Legislativo sobre o orçamento discricionário e consolidou um arranjo corrosivo, associado ao aumento dos riscos de corrupção, ao reforço das assimetrias eleitorais, ao agravamento das distorções federativas e à redução da capacidade do Estado de organizar políticas públicas estruturantes.

Diante desse quadro, é fundamental reorientar o papel do Poder Legislativo no processo orçamentário e corrigir distorções acumuladas.

O cenário atual das emendas parlamentares

As emendas parlamentares orçamentárias são instrumentos que permitem ao Congresso alterar o projeto de orçamento elaborado pelo Executivo. O mecanismo tem fundamento legítimo: deputados e senadores são os representantes eleitos da população e dos estados e devem ter a capacidade de influenciar as prioridades do gasto público.

O problema surge do desenho institucional e da escala que esse mecanismo alcançou. Ao definir suas emendas, cada parlamentar pode dividir sua cota em quantas alocações desejar e, em cada uma delas, definir o valor financeiro, as ações a serem desempenhadas e os beneficiários a receber as verbas, que podem ser entes públicos ou organizações do terceiro setor.

Esse formato incentiva a escolha de ações com foco de curto prazo e maior retorno eleitoral, o que prejudica o planejamento e a coordenação de soluções para problemas complexos. A verba pública acaba pulverizada em dezenas de milhares de destinações, prejudicando a transparência e dificultando o controle, que tem sido parcial ou por amostragem.

Quanto ao volume, em 2026, cada deputado federal dispõe de R\$ 40,2 milhões em emendas individuais e cada senador, de R\$ 74 milhões. As bancadas estaduais desses mesmos deputados e senadores, por sua vez, dispõem de R\$ 416 milhões cada. Esses valores somam cerca de R\$ 38 bilhões, o que equivale a aproximadamente 15% do orçamento discricionário da União deste ano.

Trata-se de uma fatia muito elevada que contrasta com o observado em países da OCDE, onde instrumentos equivalentes a emendas costumam ficar abaixo de 1% do orçamento discricionário, com poucas exceções. Nesses países, alterações parlamentares tendem a ser em moldura colegiada e a seguir critérios técnicos previamente definidos; além disso, exigem a retirada de recursos de outras ações. No Brasil, ocorre o oposto: o montante das emendas está previsto na Constituição como percentual da receita corrente líquida, com reserva prévia de recursos, eximindo o parlamentar do custo político de cancelar ações já programadas.

Impositividade e desassociação entre poder e responsabilidade

Justamente por conta dessas distorções, chamam a atenção às alterações normativas ocorridas a partir de 2015, que constitucionalizaram essas emendas como impositivas, ou seja, de execução obrigatória. No entanto, os parlamentares que as indicam não têm responsabilidade direta pelos resultados da destinação, uma vez que os custos políticos e administrativos recaem sobre os chefes do Poder Executivo: prefeitos, governadores e o presidente.

Essa desassociação entre poder e responsabilidade constitui o núcleo desse problema de governança pública. A manutenção desse arranjo corro-

sivo de expansão do poder orçamentário parlamentar favoreceu iniciativas como o chamado “orçamento secreto” e as “emendas PIX”, que acarretaram graves problemas de transparência e controle.

Todo esse quadro não é de fácil percepção popular. O produto dessas emendas costuma aparecer como benefícios locais, o que camufla os prejuízos sistêmicos descritos a seguir:

1- Reforço da assimetria eleitoral: Ao direcionar grandes volumes de recursos durante o mandato, os parlamentares reforçam sua vantagem em relação a novos candidatos.

2- Deslocamento do foco parlamentar: A atribuição de alocar dezenas de milhões de reais por ano desloca energia política para a gestão de emendas, em detrimento do debate legislativo e do controle.

3- Prejuízo de políticas públicas estruturantes: A pulverização dos recursos, o foco de curto prazo e o aumento do volume financeiro do orçamento sob controle do Parlamento reduzem a capacidade do Governo de formar coalizões para aprovar sua agenda e de planejar e coordenar ações para enfrentar desafios nacionais complexos.

4- Desequilíbrio federativo: Dentro de cada grupo de autores de emendas impositivas — deputados, senadores e bancadas estaduais —, os valores são iguais, o que produz uma forte distorção na distribuição de recursos per capita entre as unidades da federação. Assim, estados menos populosos passam a controlar, proporcionalmente, parcelas muito superiores do orçamento federal, o que compromete a equidade da representação política.

5- Opacidade e margem para a corrupção: Ao dificultar o controle de parte relevante dos recursos da União, o atual arranjo ampliou o espaço para mecanismos de intermediação indevida, incluindo práticas descritas publicamente como aluguel e comercialização de emendas.

Esses prejuízos são amplificadas pelo fato de 23 das 27 unidades federativas já replicarem esse modelo, reproduzindo suas distorções em nível estadual.

Propostas de reequilíbrio

Para corrigir essas distorções, não basta reduzir valores isoladamente. É necessário redesenhar os incentivos e os mecanismos institucionais, con-

forme proposto a seguir:

1. Estabelecimento de critérios prévios à destinação: As alocações devem respeitar a demografia e as condições de cada local, com níveis de prioridade por temática e por território. Esses critérios devem resultar do debate entre o governo e o Congresso e ser definidos em lei. Além disso, as alocações só devem ocorrer após projetos ou atividades serem registrados e validados tecnicamente.

2. Rastreabilidade de ponta a ponta e responsabilização pelo uso da verba pública: Os gastos devem ser rastreáveis até o beneficiário final, e as informações sobre todos os projetos e seus resultados devem ficar disponíveis de forma acessível e compreensível, com identificação dos parlamentares autores das indicações. Em caso de investigação por dano ao erário, esses autores devem ser vinculados à investigação e chamados a prestar esclarecimentos acerca das escolhas e do acompanhamento da execução.

3. Redução do espaço das emendas individuais, fortalecendo a função legislativa e fiscalizadora do Congresso: Para atender a demandas locais legítimas e manter o vínculo representativo entre o parlamentar e a base eleitoral, pode-se preservar uma pequena margem de emendas individuais, equivalente a cerca de 1% do orçamento discricionário. Fora desse espaço restrito, como recomenda a OCDE, as decisões do Legislativo devem ser tomadas em colegiado e o parlamento deve manter um papel explícito de fiscalização do Executivo.

Considerações finais

O avanço do Poder Legislativo na definição impositiva, individualizada e detalhada do orçamento acarretou prejuízos à governança pública brasileira. Ao mesmo tempo, expôs a urgência de aprimorar os critérios de alocação, ampliar a transparência e a responsabilização pelo uso das verbas públicas e fortalecer os papéis próprios dos Poderes da República. Corrigir esse rumo é necessário não apenas para conter distorções já evidentes, mas também para reconstruir um modelo orçamentário mais racional, transparente e plenamente orientado ao interesse público.

REFERÊNCIAS

Brasil. Câmara dos Deputados. **Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**. (2025). Impositividade local: a aplicação de emendas impositivas nos estados e municípios. Estudo Técnico nº 24/2025. Brasília.

Brasil. Congresso Nacional. CONOF; CONORF. (2025). **Nota Técnica Conjunta nº 5/2025: subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2026** (PLOA 2026), PL nº 15/2025-CN. Brasília.

Brasil. Controladoria-Geral da União. (2025). **Emendas de bancada, de comissões e individuais**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/relatorio-de-emendas/emendas-de-bancada-de-comissoes-e-individuais>. Acesso em: 20 abr. 2026.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. (2024-2025). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854/DF**. Brasília.

Central das Emendas. (2026, fevereiro). **Panorama das Emendas Parlamentares ao Orçamento Federal 2026**. Disponível em: <https://www.centrodasemendas.info/conteudo-exclusivo>. Acesso em: 20 abr. 2026.

Faria, R. O. de. (2023). **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo da coalizão**. Universidade de São Paulo. <https://doi.org/10.11606/T.2.2023.tde-05092023-155622>

Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (2005). **Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo**. Dados, 48(4), 737–776. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000400002>

Fleury, S., Lanzara, A., Burlandy, L., Senna, M. de C. M., Pernasetti, F., Darrieux, R. S. P., et al. (2025). **O sequestro da política: implicações das emendas parlamentares sobre a democracia, o pacto federativo e a saúde pública no Brasil**. Saúde em Debate, 49(147).

Gonçalves, R. D., Grin, E., Fernandes, A. S., & Teixeira, M. A. C. (2026). **A relação entre emendas impositivas e governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro.** *Administração Pública e Gestão Social*, 18(1). <https://doi.org/10.21118/apgs.v18i1.21825>

Mendes, M., & Tollini, H. (2024). **É assim em todo lugar? Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE.** *Inspet.*

OECD. (2023). **OECD Best Practices for Parliaments in Budgeting.** *OECD Journal on Budgeting*, 2023(1). <https://doi.org/10.1787/33109e-15-en>

Foro privilegiado e distorções institucionais no Brasil

por Luan Sperandio

graduado em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), MBA pela Fucape Business School. Analista político, possui experiência em redação jornalística, instituto de pesquisa, mercado financeiro e atuação junto à frente parlamentar. É Diretor de Operações do Ranking dos Políticos e associado alumni do Instituto Líderes do Amanhã.

O foro por prerrogativa de função foi concebido como um instrumento de proteção institucional, destinado a garantir o livre exercício de cargos públicos relevantes a fim de não prejudicar a continuidade do exercício de funções públicas¹. Todavia, ao longo da história brasileira, esse instituto passou a operar como um mecanismo de diferenciação jurídica, com efeitos diretos sobre a eficiência do sistema de justiça.

O Brasil possui uma das estruturas mais amplas de foro privilegiado do mundo. Em 2017 o país tinha 54.990 autoridades com direito ao foro privilegiado, segundo estudo da Consultoria Legislativa do Senado². Este abrange desde o presidente da República até cargos muito específicos previstos em

1 DELGADO, José Augusto. “**Foro por prerrogativa de função. Conceito. Evolução histórica. Direito comparado.** Súmula 349 do STF. Cancelamento. Enunciados”. In Estudos em Homenagem a Carlos Alberto Menezes Direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 329-30.

2 CAVALCANTE FILHO, João Trindade; LIMA, Frederico Retes. **Foro, prerrogativa e privilégio (Parte 1): quais e quantas autoridades têm foro no Brasil?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2017 (Texto para Discussão nº 233). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td233>

constituições estaduais. Em alguns levantamentos, cerca de 80% desses beneficiários pertencem ao Judiciário e ao Ministério Público³, o que evidencia a extensão do instituto para além da esfera política.

Ao longo do tempo, esse modelo consolidou um sistema que, na prática, dificulta investigações, favorece a prescrição e reforça a percepção de impunidade⁴, bem como o mantra de que “alguns são mais iguais do que os outros”⁵.

Do mesmo modo, a amplitude do foro por prerrogativa de função contribui para a sobrecarga das instâncias superiores e para a manutenção de assimetrias no tratamento jurisdicional de agentes públicos, comprometendo a percepção da sociedade sobre a imparcialidade e a eficiência do sistema de justiça. A discussão sobre seus limites, portanto, insere-se no próprio debate sobre igualdade republicana, racionalidade institucional e credibilidade das instituições democráticas.

O papel do foro e o desvio do modelo brasileiro

Há justificativa teórica razoável na existência do foro, que é evitar perseguições judiciais contra autoridades e proteger o funcionamento das instituições. Entretanto, no Brasil, essa lógica foi distorcida por três fatores principais:

- ampliação excessiva do número de beneficiários;
- aplicação do foro a crimes sem relação com o exercício do cargo;
- deslocamento de processos para tribunais superiores sem estrutura para instrução penal.

Esse desenho gerou um sistema no qual autoridades não são julgadas por juízes de primeira instância, justamente onde há maior capacidade investigativa. Nesse sentido, passaram a ser julgados por cortes superiores voltadas predominantemente à interpretação constitucional.

3 Ibidem.

4 FILHO, Newton Tavares. **Foro privilegiado: pontos positivos e negativos**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, jul. 2016. Estudo Técnico.

5 Referência à obra *A Revolução dos Bichos* (*Animal Farm*), de George Orwell, em que a máxima “todos os animais são iguais, mas alguns são mais iguais do que os outros” é utilizada como crítica à distorção do princípio da igualdade em sistemas políticos.

Distorções do modelo atual

1. Ineficiência e baixa taxa de condenação

Há dados históricos contundentes que reforçam a necessidade de mudanças no modelo brasileiro de foro privilegiado.

Para efeito de comparação, no Supremo Tribunal Federal (STF), de 404 ações penais concluídas entre 2011 e março de 2016, 276 (68%) prescreveram ou foram repassadas para instâncias inferiores porque a autoridade deixou o cargo. A condenação ocorreu em apenas 0,74% dos casos⁶. No caso dos inquéritos concluídos no mesmo período, o índice de prescrição ou repasse para instâncias inferiores foi de 38,4% (379 casos). Em apenas 5,8% dos 987 inquéritos houve decisão desfavorável ao investigado com abertura de processo penal⁷.

O problema torna-se ainda mais evidente quando se observa a natureza das ações submetidas ao foro privilegiado. Um grande número de temáticas julgadas não estão relacionadas aos mandatos das autoridades. Entre as 404 ações mencionadas, 136 tratavam de crimes contra o meio ambiente⁸, por exemplo. Isso significa que um mecanismo originalmente concebido para proteger o exercício da função pública passou a operar como proteção ao CPF de quem ocupa o cargo.

2. Fragmentação e morosidade processual

A dinâmica da carreira política brasileira, com alternância entre cargos municipais, estaduais e federais, fazia com que processos mudem constantemente de instância. Um político pode deslocar seu processo do primeiro grau para o Tribunal de Justiça, depois para o STJ e, em seguida, para o STF. O problema do movimento é que ele fragmentava investigações, eventualmente reiniciava etapas processuais e aumentava o risco de prescrição.

Além disso, por muito tempo o modelo permitiu estratégias de engenharia jurídica para obtenção do foro ou mudança do juiz natural. Isso

6 ROXO, Sérgio. "Estudo mostra que 68% de ações penais de quem tem foro privilegiado prescrevem ou caem para instância inferior". O Globo, 16 fev. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/estudo-mostra-que-68-de-aco-es-penais-de-quem-tem-foro-privilegiado-prescrevem-ou-caem-para-instancia-inferior-20933954>

7 Ibidem.

8 Ibidem.

ocorria por intermédio de candidaturas ou posse de cargos públicos com o objetivo de alterar o foro⁹, renúncias para modificar a instância de julgamento¹⁰ e decisões eleitorais estratégicas para influenciar o andamento de processos.

A despeito de o Supremo Tribunal Federal ter alterado parcialmente sua jurisprudência sobre o tema, especialmente no julgamento que restringiu o alcance do foro por prerrogativa de função aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e em razão dele¹¹, o modelo continua produzindo relevantes distorções institucionais. Mais recentemente, a própria Corte passou a admitir, em determinadas hipóteses, a manutenção do foro mesmo após a saída da autoridade do cargo, justamente para evitar manobras processuais voltadas à alteração artificial da competência jurisdicional.

Embora a mudança busque reduzir estratégias de renúncia destinadas à prescrição ou à remessa processual entre instâncias, surgem críticas no sentido de que a constante redefinição jurisprudencial sobre o alcance do foro privilegiado amplia percepções de insegurança jurídica e casuísmo institucional.

Em um contexto marcado pela crescente judicialização da política e pela centralidade assumida pelo Supremo Tribunal Federal no sistema político brasileiro, parte da doutrina passou a questionar se a ampliação interpretativa do foro não reforça excessivamente a concentração de competências penais na própria Corte.

Nesse cenário, argumenta-se que eventuais reformas sobre o foro por prerrogativa de função deveriam ocorrer prioritariamente por meio do

9 CONJUR. "Nomeação de Lula é válida, mas ato tem desvio de finalidade, diz Janot". Consultor Jurídico, 28 mar. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mar-28/dilma-nomear-lula-ato-desvio-finalidade-janot/>

10 Caso emblemático ocorreu com o ex-deputado federal Ronaldo Cunha Lima (PSDB-PB), acusado de tentativa de homicídio contra o ex-governador da Paraíba Tarcísio Burity. Em 2007, poucos dias antes do julgamento no Supremo Tribunal Federal, o parlamentar renunciou ao mandato, provocando a remessa do processo à primeira instância em razão da perda do foro por prerrogativa de função. À época, ministros do STF apontaram que a mudança poderia atrasar o julgamento por vários anos e favorecer a prescrição do caso. Cf. RECONDO, Felipe. "Cunha Lima será julgado na Paraíba". O Estado de S. Paulo, 6 dez. 2007, p. A13.

11 Em 2025, o Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que o foro por prerrogativa de função pode ser mantido mesmo após a saída da autoridade do cargo, desde que os fatos investigados tenham sido cometidos durante o exercício da função e em razão dela. A decisão buscou evitar manobras processuais voltadas à alteração artificial de competência jurisdicional mediante renúncia ou perda do cargo. Cf. HIGÍDIO, José. "STF conclui julgamento e decide que foro especial se mantém após saída do cargo". Consultor Jurídico, 12 mar. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-mar-12/stf-conclui-julgamento-e-define-que-foro-especial-se-mantem-apos-saida-do-cargo/>

Congresso Nacional, mediante alteração constitucional clara e estável, reduzindo oscilações interpretativas e conferindo maior legitimidade democrática ao redesenho institucional do sistema de competências jurisdicionais.

3. Assimetria perante a Lei

Outro problema relevante do modelo brasileiro de foro por prerrogativa de função reside na assimetria jurídica criada entre agentes públicos e cidadãos comuns. Enquanto a maior parte da população é submetida ao julgamento por magistrados de primeira instância, determinadas autoridades passam a usufruir de um regime processual excepcional, o que tensiona diretamente o princípio republicano da igualdade perante a lei.

Além disso, uma eventual reestruturação do modelo contribuiria para reduzir a sobrecarga das Cortes Superiores, que não possuem vocação estrutural para condução de instrução probatória em processos penais — um dos principais gargalos associados à baixa eficiência do foro privilegiado. A racionalização desse sistema tenderia a promover maior eficiência jurisdicional e maior isonomia no tratamento judicial entre agentes públicos e cidadãos comuns.

O foro privilegiado no direito comparado

A análise comparada do foro por prerrogativa de função em outras democracias evidencia o caráter excepcionalmente amplo do modelo brasileiro. Estudo de direito comparado elaborado pelo consultor legislativo Newton Tavares Filho¹² mostra que, embora existam mecanismos de proteção institucional em diversos países, nenhum deles apresenta quantidade tão elevada de autoridades abrangidas nem hipóteses tão extensas de competência originária quanto as previstas no Brasil¹³.

Em diversos países, nem sequer existe foro privilegiado para autoridades políticas:

- **Estados Unidos:** presidentes, parlamentares e ministros respondem perante a jurisdição comum, inexistindo foro especial por prerrogativa de função.

¹² Já referenciado.

¹³ SPERANDIO, Luan. “Como é o foro privilegiado em outros países?”. Instituto Liberal, 2018. Disponível em: <https://www.institutoliberal.org.br/blog/como-e-o-foro-privilegiado-em-outros-paises/>

- **Inglaterra:** não há sistema de foro privilegiado para autoridades políticas.
- **Cabo Verde:** também não adota foro especial para agentes públicos.

Outros países concentram a prerrogativa em número bastante reduzido de autoridades:

- **Alemanha:** apenas o presidente da República possui foro perante a Corte Constitucional durante o exercício do mandato.
- **Suécia:** o rei possui imunidade absoluta, mas nenhuma outra autoridade dispõe de foro especial.
- **Noruega:** além do rei, possuem prerrogativas específicas membros do Conselho de Estado, ministros da Suprema Corte e parlamentares.

Há países em que o foro existe, mas limitado estritamente a crimes funcionais:

- **Portugal:** o presidente da República, o primeiro-ministro e o presidente da Assembleia Nacional possuem foro perante o Supremo Tribunal de Justiça apenas para crimes praticados no exercício das funções. Parlamentares portugueses não possuem foro privilegiado.
- **França:** o presidente da República possui imunidade temporária durante o mandato, mas responde posteriormente perante a jurisdição comum após deixar o cargo.
- **Itália:** o presidente responde perante a Corte Constitucional, enquanto ministros podem ser submetidos à jurisdição ordinária, mediante autorização parlamentar em determinadas hipóteses.

Alguns países adotam mecanismos específicos de proteção institucional sem criar estruturas amplas de foro:

- **Dinamarca:** existe a chamada Alta Corte do Reino, competente para julgar ministros de Estado em casos relacionados à má administração ou crimes contra o Estado.
- **Moçambique:** parlamentares possuem determinadas imunidades processuais, como necessidade de autorização legislativa para prisão em flagrante.

Em regimes mais centralizados ou de forte concentração institucional, o número de autoridades protegidas tende a ser maior:

- **China:** aproximadamente 3 mil integrantes do Congresso Nacional Popular possuem prerrogativas específicas e necessitam de autorização parlamentar para julgamento.
- **Colômbia:** talvez seja o modelo que mais se aproxima do brasileiro, abrangendo parlamentares, ministros, magistrados, procurador-geral, governadores e integrantes das forças armadas.

Ainda assim, mesmo nos modelos mais amplos identificados no direito comparado, a abrangência institucional permanece extremamente inferior à brasileira. O contraste evidencia que o foro por prerrogativa de função, no Brasil, deixou de operar como instrumento excepcional de proteção institucional para se transformar em característica estrutural do sistema jurisdicional.

Proposta de reforma institucional

Diante das distorções produzidas pelo atual modelo brasileiro de foro por prerrogativa de função, torna-se recomendável avançar em uma reforma constitucional que racionalize o instituto e o reconduza ao seu caráter verdadeiramente excepcional.

Uma alternativa institucionalmente mais equilibrada seria a aprovação de uma Proposta de Emenda à Constituição que concentrasse a prerrogativa de foro em número bastante reduzido de autoridades, restringindo-a apenas à linha sucessória da Presidência da República: presidente da República, vice-presidente da República, presidente da Câmara dos Deputados, presidente do Senado Federal e presidente do Supremo Tribunal Federal.

Além disso, a prerrogativa deveria incidir exclusivamente sobre crimes praticados no exercício das funções e diretamente relacionados ao cargo ocupado, afastando sua utilização como mecanismo de proteção pessoal para fatos desvinculados da atividade institucional.

Modelos semelhantes podem ser observados em democracias consolidadas. Em Portugal, por exemplo, o foro especial alcança apenas um grupo bastante restrito de autoridades centrais do Estado e limita-se a crimes relacionados ao exercício das funções. Na Alemanha, apenas o presidente da

República possui prerrogativa específica perante a Corte Constitucional. Já nos Estados Unidos e na Inglaterra sequer existe foro privilegiado para autoridades políticas, prevalecendo a submissão à jurisdição comum.

Um redesenho institucional dessa natureza preservaria a proteção funcional necessária aos cargos centrais da estabilidade republicana, ao mesmo tempo em que reduziria significativamente as assimetrias processuais hoje existentes, a sobrecarga das Cortes Superiores e os incentivos à morosidade e à prescrição.

Mais do que eliminar garantias institucionais legítimas, a proposta busca restabelecer o equilíbrio entre proteção funcional, eficiência jurisdicional e igualdade perante a lei, princípios indispensáveis à credibilidade do sistema de justiça e ao fortalecimento republicano.

Considerações finais

O debate sobre o foro por prerrogativa de função tornou-se um tema central de racionalidade institucional, igualdade republicana e legitimidade democrática. Embora mecanismos pontuais de proteção funcional encontram justificativa em determinadas democracias constitucionais, a experiência brasileira demonstra que a excessiva ampliação do foro privilegiado produziu distorções relevantes, contribuindo para morosidade processual, insegurança jurídica, sobrecarga das Cortes Superiores e percepção social de desigualdade perante a lei. A racionalização do instituto por meio de reforma constitucional que o restrinja a um número bastante reduzido de autoridades, preferencialmente apenas à Presidência da República e sua linha sucessória, e exclusivamente a crimes praticados no exercício das funções representaria importante avanço institucional.

Como advertia Raymundo Faoro em *Os Donos do Poder*, a confusão entre função pública e privilégio pessoal constitui uma das marcas históricas do patrimonialismo brasileiro. É justamente por essa razão que o fortalecimento republicano depende da redução das excepcionalidades que afastam o Estado do princípio da igualdade perante a lei e comprometem a funcionalidade das próprias instituições.

O voto distrital misto e a crise de representação no Brasil

por Murilo Medeiros

Cientista político da Universidade de Brasília (UnB), é consultor político-eleitoral e analista em Poder Legislativo.

Os limites do atual sistema eleitoral

O divórcio entre a sociedade civil e o poder público, combinado com a crescente depreciação da atividade política, tem provocado efeitos profundos sobre a democracia brasileira. A desconfiança nas instituições desvirtua o exercício do poder, dificulta a construção de consensos e enfraquece os canais institucionais de representação. Aproximar governantes e governados tornou-se, portanto, um dos maiores desafios do Brasil contemporâneo.

Nos últimos anos, consolidou-se entre os brasileiros a sensação de que a política está distante da vida real das pessoas. Grande parte da população não se sente representada pelos partidos nem pelos parlamentares. Parcela significativa da sociedade sequer se recorda em quem votou para o Legislativo, enquanto poucos acompanham a atuação parlamentar de seus eleitos. Esse afastamento ajuda a explicar o crescimento da descrença nas instituições e da insatisfação com o funcionamento do sistema político.

Parte desse problema está relacionada ao modelo eleitoral adotado no país. O Brasil utiliza, desde 1945, o sistema proporcional de lista aberta para eleger deputados e vereadores. Nesse formato, o eleitor vota diretamente em um candidato ou na legenda partidária, e as cadeiras são distribuídas conforme o desempenho eleitoral dos partidos. Embora o modelo

tenha virtudes importantes, como garantir pluralidade política e representação de diferentes correntes ideológicas, ele também produziu distorções relevantes ao longo do tempo, tais como:

- i) alto custo das campanhas eleitorais;
- ii) hiperfragmentação partidária;
- iii) enfraquecimento dos partidos políticos;
- iv) personalismo eleitoral em excesso, com campanhas centradas na figura pessoal do candidato, e não em projetos programáticos.

Chefes de corporações, celebridades, lideranças religiosas, influenciadores digitais e figuras com forte capacidade financeira ou midiática são os maiores beneficiados com as regras em vigor. O cidadão comum, mesmo qualificado e vocacionado para a vida pública, parte em desvantagem competitiva (Nicolau, 2012).

Diante desse cenário, o voto distrital misto emerge como alternativa capaz de melhorar a representação política, aproximar a população dos mandatos parlamentares e fortalecer o funcionamento da democracia brasileira.

A engenhosidade do voto distrital misto

O voto distrital misto é um sistema híbrido que combina elementos do voto distrital com o modelo proporcional, unindo duas qualidades importantes: aproximar o representante do eleitor e, ao mesmo tempo, preservar a pluralidade política e ideológica.

Na prática, o eleitor possui dois votos. O primeiro é destinado ao candidato do distrito em que vive. O território do estado ou município é dividido em distritos eleitorais definidos com base em critérios populacionais e geográficos. Em cada distrito, os partidos lançam apenas um candidato, sendo eleito o mais votado. O segundo voto é dado ao partido político. Nesse caso, o eleitor escolhe uma legenda partidária organizada em lista previamente divulgada. As cadeiras proporcionais são distribuídas conforme o desempenho eleitoral dos partidos.

Assim, metade das vagas parlamentares é preenchida pelos vencedores dos distritos e a outra metade pelos candidatos indicados nas listas partidárias. O sistema procura equilibrar representação territorial e representação ideológica (Nicolau, 2017).

O modelo mais conhecido é o da Alemanha. A experiência alemã tornou-se uma das mais bem-sucedidas do mundo justamente por equilibrar governabilidade, fortalecimento partidário e pluralismo político. Países como Nova Zelândia, Japão e Escócia também adotam sistemas semelhantes, ainda que com características próprias (Sartori, 1996).

Sistemas mistos tendem a fortalecer os partidos sem eliminar os vínculos locais de representação (Avelar e Cintra, 2015). O parlamentar eleito pelo distrito possui identificação territorial clara, enquanto a lista partidária garante espaço para projetos políticos nacionais e minorias ideológicas.

No Brasil, existem mais de mil propostas legislativas em tramitação no campo da reforma político-eleitoral, muitas delas relacionadas ao voto distrital misto. O Projeto de Lei nº 9.212/2017, relatado pelo deputado Domingos Neto (PSD-CE), é o mais avançado na atual legislatura.

Vantagens e desafios para implementar o modelo no Brasil

Uma das principais vantagens do voto distrital misto é a aproximação entre representantes e representados. Como cada distrito possui um parlamentar diretamente vinculado àquela região, o eleitor consegue identificar com mais clareza quem deve defender os interesses locais. Essa proximidade fortalece a fiscalização do mandato e facilita a cobrança política. O parlamentar deixa de ter uma base eleitoral dispersa por todo o estado e passa a possuir um vínculo territorial mais definido com a população.

Outro benefício importante é a redução dos custos de campanha. Atualmente, candidatos precisam disputar votos em áreas enormes, favorecendo disputas eleitorais milionárias. No sistema distrital, as campanhas se concentram em regiões específicas. Estudo do Centro de Liderança Pública (CLP) indica que campanhas eleitorais poderiam se tornar entre 25% e 50% mais baratas no modelo distrital misto. Além disso, haveria uma oportunidade maior para renovação de quadros na Câmara dos Deputados.

O sistema também tende a reduzir a fragmentação partidária e fortalecer os partidos políticos. Como cada legenda precisaria escolher apenas um candidato por distrito, haveria menos disputas internas e maior valorização de quadros mais preparados politicamente. Ao mesmo tempo, o voto na lista partidária preservaria os chamados “votos de opinião”. Isso garante espaço para correntes ideológicas, minorias políticas e grupos sociais que

não estão concentrados territorialmente.

Outro aspecto positivo é a valorização de lideranças regionais mais conectadas com a realidade local. Experiências internacionais mostram que eleições distritais costumam favorecer candidatos com histórico administrativo, atuação comunitária e maior presença regional (Mainwaring, 2001).

Entretanto, a implementação do modelo de voto distrital misto também apresenta desafios relevantes. O principal deles é a delimitação dos distritos eleitorais. Em São Paulo, por exemplo, que possui 70 deputados federais, seria necessário criar aproximadamente 35 distritos com populações semelhantes. Como o estado possui cerca de 46 milhões de habitantes, cada distrito teria, em média, aproximadamente 1,3 milhão de pessoas. A divisão territorial precisa seguir critérios técnicos e transparentes para evitar manipulações políticas. Em vários países existe preocupação com o chamado gerrymandering, prática que consiste em desenhar distritos para favorecer determinados grupos políticos ou partidos.

Outro desafio envolve a democracia interna dos partidos. Como parte das cadeiras seria preenchida por listas partidárias, é fundamental garantir transparência na escolha dos nomes e ampliar mecanismos de participação interna dos filiados. Também seria necessário assegurar maior presença de mulheres, jovens e grupos historicamente sub-representados nas listas partidárias.

Há uma máxima na Ciência Política segundo a qual não existe sistema de voto perfeito (Power, 2019). Toda reforma eleitoral envolve vantagens, limites e efeitos colaterais. Ainda assim, o voto distrital misto surge como uma alternativa relevante para enfrentar parte dos problemas estruturais da democracia brasileira.

Mais do que uma simples mudança técnica, trata-se de uma discussão sobre a qualidade da representação política e sobre a necessidade de reconstruir os vínculos entre sociedade e instituições. Em um país marcado pela desconfiança política e por partidos políticos com baixo enraizamento junto à sociedade, aproximar eleitores e representantes é uma reforma indispensável para fortalecer a democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

OCTÁVIO, Antônio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2015.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA (CLP). **Como o voto Distrital Misto pode mudar as eleições no Brasil**. Em: <https://clp.org.br/como-o-voto-distrital-misto-pode-mudar-as-eleicoes-no-brasil/>

MAINWARING, Scott. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de Quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

POWER, Timothy J. **O presidencialismo de coalizão e a governabilidade no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2019.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional: como mudam as constituições**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

Um marco regulatório para a “Ficha Limpa Partidária”

por João Vitor Gomes Corrêa

Advogado com atuação em Direito Criminal e Eleitoral, Consultor Jurídico, Assessor Especial de Gestão, Pós-Graduando em Direito Penal e Criminologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS.

A crise de confiança que atravessa a representação política brasileira não decorre apenas de desvios individuais, mas também da tolerância estrutural que, em muitos casos, permite que práticas ilícitas sobrevivam no interior das agremiações partidárias. É nesse contexto que se insere a proposta de criação da “Lei da Ficha Limpa para Partidos Políticos”, concebida como instrumento de aperfeiçoamento do sistema representativo e de fortalecimento efetivo das instituições democráticas.

Mais do que ampliar o campo sancionatório, a proposta pretende corrigir uma distorção histórica: a de responsabilizar apenas o candidato, como se o partido que o abriga, financia e avaliza pudesse permanecer imune aos efeitos do ilícito que ajudou a viabilizar ou do qual se beneficiou.

EIXO 1: a reafirmação da moralidade e os limites da autonomia partidária

A legitimidade democrática exige que o processo eleitoral se pautela pela probidade (Art. 14, § 9º, CF), tornando a conduta ética indissociável do mandato. A autonomia partidária (Art. 17, § 1º, CF) não é absoluta e não

pode servir de escudo à impunidade ou ao descumprimento de normas eleitorais. Assim, a “Ficha Limpa Partidária” estabelece que legendas que operam como balcões de negócios ou toleram a corrupção comprometem a isonomia do pleito, sujeitando a própria instituição a sanções severas.

EIXO 2: sanções estruturais contra fraudes sistêmicas e abuso de poder

A legislação proposta estabelece sanções institucionais rigorosas a partidos beneficiados por infrações graves, com foco no combate à corrupção partidária. A doutrina jurídica eleitoral há muito destaca que partidos políticos são responsáveis pelas condutas de seus filiados que causem dano ao pleito, assim, não faz sentido manter agremiação e candidatos como entes separados quando do cometimento de infrações eleitorais:

“Como é sabido, os partidos políticos são responsáveis pelos atos praticados por seus filiados, conforme preceitua o artigo 241 do Código Eleitoral (BRASIL, 1965) e de incontestável aplicabilidade prática, como se depreende de diversos julgados. O artigo 15-A da Lei dos Partidos Políticos (BRASIL, 1995) prevê a responsabilidade inclusive civil e trabalhista do órgão partidário por quaisquer incumprimento de obrigação e violação de direito, causando dano ou ato ilícito, sendo que, ao excluir a responsabilidade solidária, conferiu tal restrição somente ao partilhamento da responsabilidade com outros órgãos distintos dos causadores do dano. (...) Assim sendo, os atos eventualmente ilícitos perpetrados por seus filiados serão de responsabilidade solidária dos partidos políticos. A responsabilidade referida, por ser de natureza civil, abrange a culpa in eligendo, respondendo a agremiação pelos atos ilícitos perpetrados e danos ocasionados por seus prepostos e agentes por tê-los escolhido mal.” (Conforme FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.), Direito Penal e Processo Penal Eleitoral, Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 269.)

Da mesma forma, a conivência partidária com a compra de votos ou “caixa dois” sujeitará a agremiação a restrições diretas na capacidade de

lançar futuras candidaturas. Tais medidas protegem a soberania popular e a isonomia eleitoral, responsabilizando a instituição por sua culpa in eligendo.

EIXO 3: a suspensão temporária do direito de lançar candidaturas

Para assegurar eficácia dissuasória, a “Ficha Limpa Partidária” transcende sanções financeiras e atinge a atividade-fim da agremiação: a disputa eleitoral. A proposta institui a suspensão temporária do direito de registrar candidatos na circunscrição do ilícito, estendendo o já existente mecanismo de suspensão de registro, previsto no art. 2º, §§ 1º e 1º-A, da Resolução 23.609/2019, consolidado para contas não prestadas, aos casos de corrupção sistêmica:

“Art. 2º Poderão participar das eleições: (...) § 1º Transitada em julgado a decisão que, em processo regular no qual assegurada ampla defesa, suspender a anotação do órgão partidário em decorrência do julgamento de contas anuais ou eleitorais como não prestadas, o partido político ficará impedido de participar das eleições na circunscrição respectiva, salvo se regularizada a situação até a data da convenção; § 1º-A Se a suspensão a que se refere o § 1º deste artigo recair sobre órgão partidário de qualquer dos partidos que integre uma federação, esta ficará impedida de participar das eleições na circunscrição respectiva. (Redação dada pela Resolução nº 23.754/2026)”

Em estrita observância ao devido processo legal e à jurisprudência do STF (ADI 6032), a penalidade não será automática, exigindo trânsito em julgado e garantindo o contraditório para evitar suspensões sumárias no período eleitoral. Adicionalmente, pelo princípio da intranscendência, a proibição de lançar candidaturas restringir-se-á à esfera partidária responsável pela irregularidade, impedindo que ilícitos locais penalizem a legenda em âmbito nacional.

EIXO 4: o bloqueio proporcional dos fundos públicos

Dada a natureza pública do financiamento partidário, a proposta estabelece o bloqueio econômico como ferramenta central contra a corrupção

sistêmica, aproveitando o preexistente meio de controle das contas partidária e expandindo o alcance do art. 25 da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições):

“Art 25. O partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta Lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiados por abuso do poder econômico. Parágrafo único. A sanção de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário, por desaprovação total ou parcial da prestação de contas do candidato, deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de 1 (um) mês a 12 (doze) meses, ou por meio do desconto, do valor a ser repassado, na importância apontada como irregular, não podendo ser aplicada a sanção de suspensão, caso a prestação de contas não seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, após 5 (cinco) anos de sua apresentação.”

Pautada pela proporcionalidade, a sanção de suspensão de repasses observará a responsabilidade territorial, recaindo exclusivamente sobre o diretório responsável pelo ilícito. As penalidades financeiras preveem a suspensão de cotas por períodos de 1 a 12 meses, com teto de 50% do repasse mensal, garantindo o caráter punitivo sem inviabilizar a existência formal da legenda ou ferir o pluripartidarismo.

Trata-se de mais um exemplo de como aproveitar ferramentas de controle que foram inseridas anteriormente nas normas eleitorais e por conta deste fato, dispensam maiores debates a respeito de sua legalidade ou constitucionalidade, uma vez que já se encontram recepcionadas pelo ordenamento jurídico.

EIXO 5: a imposição da cultura de compliance partidário

A inovação central da plataforma reside na prevenção da corrupção mediante a imposição obrigatória de programas de conformidade (compliance partidário), internalizando princípios de transparência e accountability trazendo normas de boas práticas do meio empresarial para os partidos políticos:

“A compreensão do cidadão de que não vale a pena alienar seu

voto em razão das consequências que irá sofrer ao longo do mandato do político eleito será de demasiada importância. Entretanto, é sabido que, em razão da miserabilidade da população brasileira, não raro o sujeito cede seu voto a fim de receber vantagem mínima, como cestas básicas, vale-combustível ou mesmo a promessa de um emprego. Por tal razão, é imprescindível que os partidos políticos adotem políticas de compliance, orientando seus filiados a atuarem em conformidade, respeitando a ética, as leis e normas gerais. As medidas preventivas, de conscientização, ganham destaque, para que haja, enfim, a mudança cultural, por mais difícil que pareça a um primeiro momento. O esforço, entretanto, deve ocorrer. Ao compreender que a Lei Anticorrupção é aplicada aos partidos políticos, as medidas de conformidade recaem ainda na esfera repressiva, devendo as agremiações criar canais de denúncia e comissões para apurarem eventuais infrações perpetradas pelos candidatos. A repressão tem início internamente, expandindo-se para o universo externo, pois caberá ao partido informar ao Ministério Público ou à autoridade policial a prática de quaisquer atos de corrupção que porventura tenham sido apurados, notadamente a captação ilícita de sufrágio, para que se passe a compreender que o Estado brasileiro não mais tolerará tais práticas, desestimulando os demais filiados a perpetrar as mesmas condutas. Exige-se, por conseguinte, que os partidos apreçoem e disseminem a cultura da compliance.” (Conforme FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.), Direito Penal e Processo Penal Eleitoral, Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 272.)

A proposta estende o rigor da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) às legendas, alterando a Lei dos Partidos Políticos para exigir a implementação de códigos de ética, treinamentos obrigatórios e canais de denúncia sigilosos geridos por comissões independentes. A adoção comprovada dessas medidas de governança servirá como atenuante na dosimetria de sanções financeiras, alinhando-se a precedentes legislativos como o PLS 60/2017 para garantir que a autorregulação partidária seja efetiva e voltada à primazia do interesse público.

Considerações finais

A “Ficha Limpa Partidária” é uma proposta normativa que representa uma tomada de posição sobre o tipo de democracia que se pretende consolidar no Brasil. Seu mérito está em deslocar o debate da superfície moralizante para o plano estrutural da responsabilidade institucional.

Ao afirmar que partidos também devem responder, financeiramente e politicamente, por fraudes graves cometidas em seu benefício ou sob sua tolerância, a proposta enfrenta o problema no ponto em que ele muitas vezes nasce: nas engrenagens organizacionais que financiam, protegem e reproduzem o poder.

Seu valor, portanto, está em combinar rigor com segurança jurídica. A medida se ancora na legislação vigente, no desenvolvimento doutrinário do Direito Eleitoral e no respeito ao devido processo legal. Ao mesmo tempo, propõe uma mudança de paradigma: a ética pública deixa de ser um discurso periférico e passa a integrar a própria arquitetura de funcionamento dos partidos.

Em uma sociedade cansada da impunidade e desconfiada das legendas como meros instrumentos negociais, a adoção desse projeto representa a possibilidade concreta de inaugurar um novo ciclo de transparência, moralidade e efetiva soberania popular no sistema político brasileiro.

Candidaturas independentes no Brasil: restrição institucional, distorções democráticas e caminhos de reequilíbrio

por Rodrigo Mezzomo

Advogado e professor universitário. Ele é o autor do recurso que discute no STF as candidaturas independentes no Brasil.

O Brasil mantém uma das regras mais restritivas do mundo em matéria de elegibilidade eleitoral: a obrigatoriedade de filiação partidária para qualquer cidadão que deseje disputar eleições. Trata-se de um dispositivo herdado de um decreto da década de 1940 que atravessou diferentes regimes políticos e permanece vigente até hoje, mesmo diante de questionamentos no Supremo Tribunal Federal e no sistema interamericano de direitos humanos.

Esse modelo, embora fundado na lógica de organização partidária da democracia representativa, passou a produzir distorções relevantes no funcionamento do sistema político, limitando o acesso à vida pública, concentrando poder e reduzindo a capacidade de renovação institucional.

Diante desse quadro, torna-se necessário reavaliar o papel da filiação partidária como condição de elegibilidade e discutir mecanismos que ampliem a participação política sem fragilizar o sistema democrático.

O papel dos partidos e o desenho atual da elegibilidade

Os partidos políticos desempenham função central nas democracias modernas: estruturam o debate público, organizam agendas programáti-

cas e viabilizam a governabilidade. A exigência de filiação partidária, nesse contexto, buscou historicamente fortalecer essas instituições e evitar fragmentação excessiva.

No entanto, o modelo brasileiro evoluiu para um sistema de monopólio de acesso às eleições, no qual a participação política formal depende exclusivamente da mediação partidária. Na prática, isso significa que o cidadão não pode exercer plenamente seu direito de ser votado sem aderir a uma estrutura privada com regras internas, hierarquias e interesses próprios.

Distorções do modelo vigente

A exigência de filiação obrigatória, associada ao monopólio partidário, gera um conjunto de distorções institucionais que afetam o funcionamento da democracia:

1. Restrição ao direito político de participação

A obrigatoriedade de filiação cria uma barreira de entrada artificial, condicionando o exercício de um direito político fundamental à adesão a uma entidade privada, o que tensiona princípios constitucionais como liberdade de associação.

2. Concentração de poder nas cúpulas partidárias

O controle exclusivo sobre candidaturas fortalece estruturas internas pouco transparentes, reduzindo a competição e limitando a emergência de novas lideranças.

3. Baixa renovação política

O modelo atual favorece a permanência de grupos já estabelecidos, dificultando a entrada de candidatos fora das estruturas tradicionais e contribuindo para baixos níveis de renovação eleitoral.

4. Desalinhamento entre representação e sociedade

Lideranças locais, ativistas e representantes de minorias frequentemente precisam se vincular a partidos com os quais não possuem afinidade programática, distorcendo o vínculo entre eleitor e eleito.

5. Incentivos fracos para melhoria partidária

Na ausência de competição por candidaturas, os partidos enfrentam menos pressão para aprimorar seus processos internos, sua transparência e sua capacidade de representação.

Evidência comparada e contexto internacional

O Brasil constitui uma exceção relevante no cenário internacional. Cerca de 90% das democracias permitem candidaturas independentes em algum nível, incluindo países com sistemas políticos diversos como França, Estados Unidos, México e Islândia.

Nesses contextos, a candidatura independente:

- não substitui os partidos, mas coexiste com eles
- introduz competição adicional por lideranças políticas
- fortalece a responsividade do sistema político

A experiência internacional indica que a abertura não leva à desorganização institucional, mas sim a ajustes de incentivos que tendem a qualificar o sistema político.

O núcleo do problema: monopólio e desalinhamento de incentivos

A principal distorção do modelo brasileiro não está na existência dos partidos, mas no seu caráter exclusivo como porta de entrada para a política institucional.

Esse monopólio:

- reduz a concorrência por candidaturas
- enfraquece a democracia interna partidária
- limita a diversidade de representação
- transfere às estruturas partidárias um poder desproporcional sobre o processo eleitoral

Além disso, a exigência atual convive com uma tensão constitucional relevante: a liberdade de associação garantida pela Constituição contrasta com a obrigatoriedade de filiação para o exercício de direitos políticos.

Propostas de reequilíbrio institucional

A correção dessas distorções não exige o enfraquecimento dos partidos, mas sim a revisão dos incentivos e a ampliação das possibilidades de participação política. Nesse sentido, destacam-se algumas diretrizes:

1. Permissão regulada de candidaturas independentes

Autorizar candidaturas avulsas mediante requisitos objetivos — como coleta mínima de assinaturas ou critérios de desempenho eleitoral — garantindo seriedade e viabilidade das candidaturas.

2. Isonomia regulatória

Submeter candidatos independentes às mesmas regras aplicáveis aos partidos e seus filiados, incluindo prestação de contas, limites de gastos e transparência.

3. Fortalecimento do papel programático dos partidos

Com a abertura do sistema, partidos passam a competir por quadros qualificados, incentivando maior coerência ideológica, transparência interna e qualidade na seleção de candidatos.

4. Ampliação da representação política

Reduzir barreiras de entrada para lideranças locais, movimentos cívicos e grupos sub-representados, fortalecendo o pluralismo político.

5. Harmonização com compromissos internacionais

Adequar o ordenamento jurídico brasileiro a padrões internacionais de direitos políticos, especialmente no que diz respeito ao direito de ser votado sem restrições desproporcionais.

Considerações finais

A exigência de filiação partidária como condição absoluta para disputar eleições representa uma restrição institucional que se tornou disfuncional diante da evolução das democracias contemporâneas.

Mais do que um debate jurídico, trata-se de uma discussão sobre aces-

so à vida pública, qualidade da representação e funcionamento do sistema político.

A eventual abertura para candidaturas independentes não implica ruptura com o modelo democrático vigente, mas sim seu aperfeiçoamento. Ao introduzir novos incentivos, ampliar a concorrência e reduzir barreiras de entrada, o país pode avançar na construção de um sistema mais plural, responsivo e alinhado ao interesse público.

Reequilibrar esse modelo é um passo necessário para fortalecer a democracia brasileira, não substituindo os partidos, mas tornando-os melhores e mais conectados com a sociedade.

O fim da reeleição e a reconstrução dos incentivos institucionais

por Gabriel Jubran

Diretor de Relações Governamentais do Ranking dos Políticos. É cientista político formado pela Universidade de Brasília e pós-graduado em Direito Legislativo pelo IDP. É sócio-diretor da Civitas Relações Governamentais.

A discussão sobre o fim da reeleição para cargos do Poder Executivo voltou ao centro do debate político brasileiro diante das crescentes críticas aos incentivos produzidos pelo atual modelo institucional. Trata-se de um debate sobre planejamento estatal, equilíbrio republicano, concentração de poder político e capacidade de implementação de políticas públicas de longo prazo.

Desde Fernando Henrique Cardoso, o Brasil retomou a autorização para reeleição aos cargos dos Poderes Executivos nos três níveis da Federação. Passadas quase três décadas, a discussão sobre o seu fim voltou a ocupar espaço relevante no debate público, após aprovação de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal em 2025 (PEC 12/2022). A experiência acumulada desde a aprovação da Emenda Constitucional nº 16, de 1997, já permite análise significativa sobre os impactos produzidos pela recondução consecutiva de presidentes da República, governadores e prefeitos.

Passadas 14 eleições gerais e de prefeituras desde então, e rumo à 15ª neste ano de 2026, já é possível (com larga margem de segurança) avaliar não apenas seus efeitos eleitorais, mas sobretudo suas consequências admi-

nistrativas, fiscais e institucionais para a República. Até 1997, o ordenamento constitucional brasileiro vedava a reeleição imediata para os chefes do Poder Executivo. A tradição republicana nacional, inclusive durante períodos autoritários, preservou o princípio da irreelegibilidade consecutiva como instrumento de contenção da concentração de poder político através da personificação. A alteração promovida durante o governo do presidente FHC (PSDB) rompeu com esse modelo.

À época, os defensores da medida argumentavam que a mudança garantiria maior estabilidade administrativa, continuidade de políticas públicas e preservação de projetos de governo em andamento, especialmente diante do contexto de consolidação do Plano Real. A eleição após 4 anos, numa sequência possível de 8 anos totais, serviria como uma espécie de “recall” tupiniquim, para avaliação popular de merecimento de continuidade dos trabalhos do presidente eleito. Afinal, com exceção de Jair Bolsonaro (PL) em 2022 e as particularidades daquela eleição, todos os demais presidentes foram reeleitos.

A lógica da campanha permanente

Na prática, dá-se um mandato de 8 anos ao presidente, com “recall” no meio do caminho. Entretanto, é justamente neste instrumento eleitoral para a reeleição que a experiência prática demonstrou a produção de alterações profundas no comportamento institucional do sistema político brasileiro. O principal efeito da mudança foi a transformação do calendário administrativo em calendário eleitoral permanente. A partir da possibilidade de recondução, o governante deixou de exercer apenas a função de chefe de governo e passou também a atuar simultaneamente (e permanentemente) como candidato potencial à eleição subsequente. Na prática, isso reduziu o horizonte temporal das decisões públicas e ampliou os incentivos para políticas de curto prazo, pois os incentivos ao governante deixaram de operar na lógica de um prazo fixo de mandato sem preocupação eleitoreira e passaram a ser guiados pela busca incessante de votos.

A lógica da reeleição tende a estimular governos a priorizar medidas de retorno político imediato, sobretudo na segunda metade do primeiro mandato. Em vez de concentrarem esforços exclusivamente em reformas estruturais e políticas de longo prazo, as administrações passam frequente-

mente a direcionar energia política e fiscal para ações com maior potencial de impacto eleitoral. Expansões de gasto público, ampliação de programas temporários, aceleração de obras, aumento de subsídios e uma enorme resistência a medidas fiscalmente impopulares (e frequentemente são essas as mais importantes de serem adotadas) tornam-se mais frequentes em ciclos pré-eleitorais.

O problema central não reside necessariamente na conduta individual de determinado governante ou partido político, mas nos incentivos institucionais criados pelo próprio modelo. Sabemos que políticos respondem a incentivos. E o voto é o principal deles. Durante o governo do presidente Michel Temer (MDB), marcado à época por elevadíssimos índices de impopularidade, uma anedota passou a circular nos bastidores de Brasília como síntese destes fenômenos que buscamos trazer neste texto. Em reunião com o presidente, um conhecido empresário teria afirmado que, diante da impossibilidade política de uma candidatura competitiva à reeleição, Temer possuía uma rara oportunidade de concentrar os esforços em reformas estruturantes, ainda que impopulares, mas consideradas necessárias para a recuperação econômica do país após a profunda crise fiscal e recessiva vivida no segundo governo Dilma Rousseff (PT). E foi a decisão tomada.

O episódio ajuda a ilustrar um dos argumentos centrais do debate sobre a reeleição, pois governos menos submetidos à pressão eleitoral imediata tendem a possuir maior espaço político para implementar medidas de longo prazo, frequentemente evitadas em contextos marcados pela permanente preocupação com popularidade. Nesse ambiente, propostas como a agenda “Ponte para o Futuro” dificilmente avançariam com a mesma intensidade sob uma lógica de disputa contínua pela recondução ao poder.

Assimetria institucional e concentração de poder

A reeleição também contribui para o fortalecimento da assimetria entre o ocupante do cargo e seus demais adversários eleitorais. Ainda que existam mecanismos legais de controle eleitoral, o chefe do Poder Executivo naturalmente dispõe de vantagens estruturais relevantes e que dão favorecimento evidente. A visibilidade institucional permanente, o controle da agenda pública, a capacidade de mobilização administrativa e o acesso

cotidiano aos instrumentos de comunicação governamental produzem um desequilíbrio competitivo inerente ao modelo.

A máquina pública, mesmo sob limites legais, converte-se em ativo político de grande relevância para quem busca a recondução. O jurista Benedito Calheiros Bomfim certa vez escreveu que a reeleição produz não apenas efeitos eleitorais, mas também consequências profundas sobre as próprias práticas administrativas, os costumes políticos e o próprio equilíbrio institucional da República.

Em sua análise, a possibilidade de recondução imediata leva governantes a concentrarem esforços crescentes na preservação de capital político e eleitoral, sobretudo após os primeiros anos de mandato, transformando progressivamente a administração pública em ambiente subordinado à lógica da disputa eleitoral.

Para Bomfim, a reeleição amplia estruturalmente o poder do ocupante do cargo, não apenas pela força política inerente à função, mas pela capacidade permanente de mobilização da máquina estatal em benefício dessa manutenção do poder. A visibilidade institucional cotidiana, a influência sobre a agenda pública, o controle orçamentário e a própria autoridade simbólica (e na política, o simbólico importa muito) do cargo criam condições de competição desigual entre o incumbente e seus adversários. Segundo o jurista, mesmo quando inexitem abusos explicitamente ilegais, a simples permanência do governante no exercício da função já produz uma concentração de poder político capaz de comprometer a isonomia eleitoral.

O autor também alertava para os efeitos da reeleição sobre o comportamento administrativo dos governos. Em vez de orientar integralmente a atuação estatal para objetivos de longo prazo, a lógica da recondução tende a estimular decisões voltadas à preservação de popularidade e à maximização de ganhos eleitorais imediatos. E, com isso, as políticas públicas passam a ser frequentemente avaliadas não apenas por sua eficiência administrativa ou impacto estrutural, mas também por seu potencial de retorno político no curto prazo. Cria-se, assim, um ambiente de campanha permanente no interior do próprio Estado.

Trago também um outro aspecto relevante a este debate, que é a dificuldade de implementação de reformas estruturais num ambiente político incentivado à permanente corrida eleitoral. Medidas de ajuste fiscal, reformas administrativas ou alterações capazes de produzir custos políticos

imediatos tendem a ser adiadas diante da preocupação com o impacto eleitoral de curto prazo. A consequência é a ampliação de ciclos de expansão fiscal pré-eleitoral seguidos de ajustes posteriores, fenômeno recorrente em democracias presidencialistas que autorizam a recondução consecutiva.

O país passa, assim, a operar frequentemente sob incentivos orientados mais pela próxima eleição do que pela próxima geração. Isso não significa afirmar que a reeleição seja, isoladamente, responsável pelas distorções da política brasileira. Problemas como populismo fiscal, clientelismo e baixa eficiência administrativa sempre ocorreram. Ainda assim, a experiência brasileira indica que a possibilidade de recondução ampliou incentivos de curto prazo e intensificou a lógica de campanha permanente.

Considerações finais

O debate, portanto, não deve ser conduzido sob a ótica moral ou personalista, mas institucional. Trata-se de discutir quais incentivos produzem melhores condições para planejamento estatal, estabilidade administrativa e equilíbrio republicano. A alternância de poder constitui elemento importante das democracias constitucionais contemporâneas. Mais do que permitir a substituição de lideranças, ela reduz riscos de concentração excessiva de poder político e favorece a renovação periódica.

Uma alternativa equilibrada seria a adoção de mandato único de cinco anos para os cargos do Poder Executivo, sem possibilidade de reeleição consecutiva. Esse modelo preservaria tempo suficiente para implementação de políticas públicas estruturantes, ao mesmo tempo em que reduziria os incentivos eleitorais permanentes hoje incorporados à dinâmica governamental. A medida também ampliaria o horizonte decisório da administração pública, permitindo maior foco em políticas de médio e longo prazo, fundamentais para o Brasil que desejamos.

O fim da reeleição não deve ser interpretado como limitação da soberania popular, mas como mecanismo institucional voltado ao aperfeiçoamento do sistema republicano. Democracias sólidas dependem menos da permanência individual de lideranças e mais da força de suas instituições, com o distanciamento necessário e o devido respeito à coisa pública.

A experiência brasileira das últimas décadas sugere que a recondução

consecutiva no Executivo produziu efeitos que ultrapassam a esfera eleitoral, influenciando o comportamento fiscal do Estado, a dinâmica política nacional e o próprio funcionamento da administração pública. Reavaliar esse modelo, portanto, é uma oportunidade de reconstrução institucional orientada por horizontes mais longos, maior equilíbrio republicano e planejamento estatal menos subordinado às urgências do calendário eleitoral.

Referências

BONFIM, Benedito Calheiros. **Extinção da Reeleição**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 24, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997**.

SCORTECCI, Catarina. **No Conselho, Temer ouve que tem de “aproveitar a impopularidade” para aprovar reformas**. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/no-conselhao-temer-ouve-que-tem-de-aproveitar-a-impopularidade-para-aprovar-reformas-95y4m6e3k1rywt7g1jdm4hql/>

Financiamento partidário e incentivos à qualidade democrática

por João Vitor Gomes Corrêa

Advogado com atuação em Direito Criminal e Eleitoral, Consultor Jurídico, Assessor Especial de Gestão, Pós-Graduando em Direito Penal e Criminologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS.

O debate sobre financiamento público de partidos políticos no Brasil costuma concentrar-se quase exclusivamente no volume de recursos destinados às agremiações e nas regras de distribuição eleitoral. Pouco se discute, porém, sobre os incentivos produzidos pelo próprio modelo atualmente adotado. Na prática, o sistema brasileiro financia predominantemente desempenho quantitativo nas urnas, sem estimular de forma relevante critérios relacionados à democracia interna, formação política, transparência, integridade institucional ou produção programática baseada em evidências.

Nesse contexto, torna-se legítima a discussão sobre mecanismos capazes de alinhar o financiamento partidário à melhoria da qualidade democrática e ao fortalecimento institucional das agremiações. A proposta aqui apresentada sugere a reestruturação dos critérios de distribuição dos fundos públicos de financiamento político, o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

O cenário atual do financiamento público

Atualmente, o financiamento dos partidos e das campanhas no Brasil

depende umbilicalmente de recursos públicos, notadamente o Fundo Partidário e o FEFC. A distribuição desses recursos obedece a uma lógica quase estritamente quantitativa, voltada ao desempenho nas urnas.

O Fundo Partidário destina 5% do seu montante de forma igualitária a todos os partidos registrados que superam a cláusula de desempenho, enquanto os 95% restantes são distribuídos na exata proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. O FEFC possui lógica semelhante, pulverizando a maior parte de seus recursos com base na proporção de votos e no número de representantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

A legislação atual possui tímidos mecanismos de fomento qualitativo, atuando mais como obrigações de gasto do que como critérios de distribuição. O partido é obrigado, por exemplo, a destinar no mínimo 20% do Fundo Partidário para institutos de pesquisa e educação política e 5% para a promoção da participação política feminina.

A única exceção recente que atua no cômputo da distribuição da receita é a Emenda Constitucional nº 111/2021, que determina que os votos dados a candidatas mulheres ou negros para a Câmara dos Deputados sejam contados em dobro para o cálculo dos fundos.

A viabilidade dos novos critérios propostos

A proposta sugere a reorganização dos critérios de distribuição dos fundos públicos de financiamento político a partir de quatro eixos complementares de incentivo institucional, combinando representatividade eleitoral, fortalecimento democrático interno, transparência e produção programática.

A divisão proposta ocorreria da seguinte forma:

- **60%** — representatividade eleitoral: manutenção da maior parcela vinculada ao desempenho eleitoral, preservando a natureza representativa e proporcional do sistema político brasileiro, refletindo a pluralidade de correntes políticas presentes na sociedade e no Parlamento;
- **20%** — democracia interna e formação política: criação de incentivos voltados ao fortalecimento institucional dos partidos, enfrentando problemas históricos como personalismo, concentração decisória e oligarquização das estruturas partidárias. O objetivo é

estimular educação política, transparência na seleção de candidatos e funcionamento democrático das agremiações;

- **10%** — transparência, integridade e compliance: estabelecimento de critérios relacionados à regularidade contábil, prestação de contas e boas práticas de governança partidária. Em vez de atuar apenas sob lógica sancionatória posterior, o modelo busca incentivar mecanismos preventivos de integridade institucional;
- **10%** — produção programática e indicadores sociais: vinculação de parte dos recursos à elaboração de propostas programáticas e à aferição de resultados relacionados à gestão pública. Trata-se do eixo mais inovador da proposta, ao aproximar financiamento partidário, formulação de políticas públicas e capacidade administrativa.

A preservação da neutralidade da Justiça Eleitoral e a auditoria externa

O maior desafio da proposta é a aferição de critérios como “melhoria de saneamento e educação” ou “qualidade da escola de formação”. A Justiça Eleitoral tem sua cognição limitada a aspectos formais, contábeis e de legalidade estrita. A Súmula nº 41 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é clara ao estabelecer que não cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros órgãos.

A Justiça Eleitoral não possui competência constitucional nem aparelhamento técnico para julgar o mérito administrativo, o sucesso de políticas públicas ou a qualidade ideológica de uma agremiação.

Quando a Justiça Eleitoral aplica sanções gravíssimas — como a inelegibilidade por rejeição de contas —, ela o faz vinculada a decisões e auditorias de órgãos técnicos de controle externo, como os Tribunais de Contas.

Portanto, para que o modelo seja viável, o TSE não pode ser o avaliador substantivo dos indicadores sociais ou programáticos. A legislação precisará definir que a certificação desses critérios relativos ao desempenho público seja feita por instituições técnicas, independentes e auditáveis, como IBGE, IPEA ou Tribunais de Contas.

Ao TSE caberia apenas a recepção desses laudos e certidões para, objetivamente, aplicar a fórmula matemática de distribuição de recursos, isolando o Tribunal de juízos de valor político.

Considerações finais

A reestruturação proposta mostra-se tecnicamente viável e institucionalmente recomendável sob a perspectiva do aprimoramento democrático e do fortalecimento do sistema partidário brasileiro. Ao substituir um modelo de financiamento baseado quase exclusivamente em critérios quantitativos por uma lógica de incentivos voltada à governança, à transparência, à democracia interna e à produção programática, busca-se aproximar o financiamento público da efetiva qualidade institucional das agremiações políticas.

Para sua implementação, seriam necessárias alterações na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) e na Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97). O desenho normativo, contudo, deve preservar a neutralidade institucional da Justiça Eleitoral, delegando a aferição dos indicadores sociais e qualitativos a órgãos técnicos independentes e auditáveis. Caberia ao TSE apenas a consolidação objetiva, matemática e procedimental dos critérios de distribuição, evitando a politização de juízos relacionados ao mérito administrativo ou programático dos partidos.

REFERÊNCIAS

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 20ª ed. rev., atual. e ampliada. São Paulo: Atlas, 2024. (Utilizado para embasar a distribuição atual do Fundo Partidário e FEFC, obrigações de gastos com fundações, personalismo e oligarquização partidária, Emenda Constitucional 111/2021, prestação de contas, e os limites de cognição da Justiça Eleitoral em face de órgãos técnicos).

VASCONCELOS, Clever. **Direito Eleitoral**. 2ª Edição. (Utilizado para complementar a fundamentação sobre as sanções na prestação de contas, composição dos fundos e divisão matemática atual do financiamento).

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. 2018. (Utilizado para fundamentar a divisão de 5% e 95% do Fundo Partidário e as proibições/sanções contábeis).

FUX, Luiz (Coord.). **Tratado de Direito Eleitoral - Vol. 3. 2018**. (Utilizado para ratificar a Súmula 41 do TSE e o papel restrito da Justiça Eleitoral diante de decisões de outros órgãos técnicos/Tribunais de Contas).

III

AGRONEGÓCIO E SEGURANÇA ALIMENTAR

Regularização fundiária e segurança jurídica no campo brasileiro

por Patrícia Arantes de Paiva Medeiros

*Diretora-Executiva da Sociedade Rural Brasileira (SRB), advogada especializada em agronegócio e mestre em Direito, Justiça e Impactos na Economia pelo CEDES, com pesquisa voltada à competitividade no agronegócio. É autora do livro *Análise Econômica do Agronegócio: competitividade no mercado agropecuário global*, possui formação em *Análise Econômica do Direito* pela Universidade de Lisboa e *LLM em Direito Empresarial* pela FGV. Também integra o Conselho do *Ranking dos Políticos*.*

A segurança jurídica é condição indispensável para o crescimento sustentável do agronegócio brasileiro, pois representa a garantia de que leis, contratos e decisões judiciais serão respeitados e aplicados de maneira estável, transparente e previsível. Para o setor agropecuário, esse conceito está diretamente relacionado:

- à viabilidade de investimentos e ao acesso ao crédito;
- ao planejamento de longo prazo e à sustentabilidade;
- à redução de litígios e ao fortalecimento da competitividade internacional;
- ao estímulo à inovação e à adoção de novas tecnologias;
- e ao fortalecimento das políticas públicas e da governança.

Mudanças abruptas nas regras ou interpretações judiciais imprevisíveis

afetam a confiança do produtor rural, desestimulam investimentos em novas tecnologias sustentáveis e podem gerar desperdícios, insegurança econômica e prejuízos produtivos.

Regularização fundiária, pacificação social e direito de propriedade

Muitos produtores rurais convivem há décadas com indefinições cartoriais, ausência de regras claras e ineficiência administrativa, fatores que dificultam o acesso ao crédito, bloqueiam investimentos e estimulam disputas judiciais.

A regularização fundiária protege a posse legítima, a sucessão familiar e a viabilidade econômica no campo, além de contribuir para a preservação da integridade territorial, aspecto relevante para a defesa nacional e para a implementação de políticas públicas em regiões de fronteira.

Dos 8,5 milhões de quilômetros quadrados do território brasileiro, aproximadamente 36,1% correspondem a terras públicas, 44,2% a terras privadas e cerca de 16,6% permanecem sem registro definido ou com posse desconhecida.

O principal problema reside justamente na sobreposição de categorias fundiárias, gerando insegurança jurídica e conflitos sociais. Atualmente, o Brasil não possui uma autoridade única responsável pela definição definitiva da titularidade territorial, enquanto diferentes órgãos exercem algum grau de interferência nos processos de regularização, como o Incra, Funai, Ibama e a Fundação Palmares.

Estudos elaborados a partir de bases de dados do IBGE, FUNAI, Exército Brasileiro, INCRA, IBAMA e Cadastro Ambiental Rural (CAR) indicam que aproximadamente 50% do território registrado, ou cerca de 41% do território nacional total, pode estar enquadrado em mais de uma categoria fundiária simultaneamente.

Entre essas categorias estão:

- territórios quilombolas;
- reservas indígenas homologadas e não homologadas;
- áreas militares;
- propriedades privadas registradas no SIGEF ou no CAR;
- assentamentos rurais;
- unidades de conservação integralmente protegidas;

- unidades de conservação de uso sustentável;
- florestas públicas não destinadas;
- territórios comunitários.

Essa insegurança produz efeitos diretos sobre a economia brasileira, sobre os produtores rurais e sobre o ambiente de investimentos, gerando problemas e distorções, como a fragilização da defesa territorial em áreas sensíveis de fronteira. Além disso, com a insegurança jurídica, há aumento da insegurança patrimonial e econômica, gerando maior dificuldade de acesso ao crédito rural e ao financiamento privado. Por custo de oportunidade e risco, potencialmente há fuga de investimentos nacionais e estrangeiros. O conjunto da obra é a maior dificuldade para expansão produtiva e geração de renda.

Em outras palavras, quando a propriedade privada não é plenamente reconhecida, protegida e regularizada, torna-se mais difícil alcançar estabilidade econômica, segurança jurídica e pacificação social no campo.

Considerações finais

A proteção da propriedade privada constitui um dos pilares do desenvolvimento econômico e do fortalecimento do setor produtivo. No caso brasileiro, alguns estados já apresentam exemplos relevantes de redução da criminalidade rural e fortalecimento da segurança no campo, como ocorre em Goiás.

Entretanto, o cenário nacional ainda exige políticas públicas mais estruturadas e permanentes voltadas à segurança rural, especialmente em regiões de maior vulnerabilidade territorial e logística.

Entre algumas medidas estratégicas que poderiam ser fortalecidas, destacam-se:

- implementação de programas específicos de prevenção e combate à criminalidade em áreas rurais, considerando as peculiaridades regionais;
- incentivo à criação e fortalecimento de unidades especializadas das polícias civis e militares voltadas à segurança rural;
- definição de indicadores objetivos de desempenho das políticas de segurança pública no campo;

- estabelecimento de metas específicas de redução da violência rural e proteção patrimonial.

O fortalecimento da regularização fundiária e da segurança rural é uma condição essencial para ampliar investimentos, elevar a competitividade do agronegócio brasileiro e garantir maior estabilidade institucional no campo. Uma agenda que o Brasil ainda pode avançar muito.

Marco temporal, segurança jurídica e direito de propriedade

por Antonio Cabrera

Médico-veterinário com pós-graduação em produção animal e presidente do Grupo Cabrera, grupo familiar com atuação há três gerações no agronegócio em diversos estados brasileiros. Foi Ministro da Agricultura e Reforma Agrária e, posteriormente, Secretário da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. Empresário do setor agropecuário, foi diversas vezes eleito Líder Empresarial Nacional pela Revista Balanço Anual e pelo jornal Gazeta Mercantil, além de atuar como Cônsul Honorário da Espanha. Também integra o Conselho do Ranking dos Políticos.

Escrevo esta contribuição para o **Ranking dos Políticos** nos Estados Unidos, enquanto leio uma recente publicação do Departamento de Agricultura americano (USDA). Segundo a pesquisa de 2024 intitulada Posse, Propriedade e Transição de Terras Agrícolas, divulgada pelo Serviço Nacional de Estatísticas Agrícolas, 79% dos hectares produtivos dos EUA pertencem a proprietários não agrícolas. Em outras palavras: a grande maioria dos mais de dois milhões de proprietários que arrendaram 347,8 milhões de acres de terras agrícolas em 2024 não eram agricultores, mas detinham plenamente a segurança jurídica sobre seus ativos rurais.

Enquanto lia esses dados, lembrei-me da expressão “terra para quem nela produz”, lema historicamente associado ao Movimento Sem Terra (MST) no Brasil. A comparação é útil porque revela duas formas radical-

mente distintas de compreender a propriedade rural. Nos Estados Unidos, prevalece uma visão patrimonial e institucional da terra, baseada em estabilidade jurídica, liberdade contratual e segurança ao investimento. No Brasil, por outro lado, ainda persiste uma concepção fortemente ideológica da questão fundiária, frequentemente marcada pela relativização do direito de propriedade e pela permanente instabilidade regulatória.

O resultado dessa lógica é um ambiente de insegurança fundiária que produz efeitos econômicos, sociais e institucionais profundos. Mais de 90 milhões de hectares já foram destinados à reforma agrária no Brasil, sendo que grande parte dos assentados ainda não possui titulação definitiva. Ao mesmo tempo, a agricultura brasileira — sem considerar a pecuária — utiliza cerca de 70 milhões de hectares, volume inferior ao já destinado à reforma agrária e também significativamente menor do que os aproximadamente 118 milhões de hectares atualmente demarcados como terras indígenas.

Atualmente, as reservas indígenas brasileiras já superam a soma territorial de países como França, Espanha, Suíça, Portugal e Áustria. Caso o marco temporal seja definitivamente derrubado, estima-se que essas áreas possam aproximar-se de 30% do território nacional. Segundo estimativas do Observatório Jurídico do Agro (OJA), o impacto econômico potencial dessa ampliação poderia alcançar R\$ 365 bilhões em produção agrícola não realizada, além de redução estimada de US\$ 42,7 bilhões nas exportações do setor. Com menor disponibilidade de áreas produtivas e aumento da insegurança jurídica, a tendência seria de elevação dos custos de produção e pressão adicional sobre os preços dos alimentos.

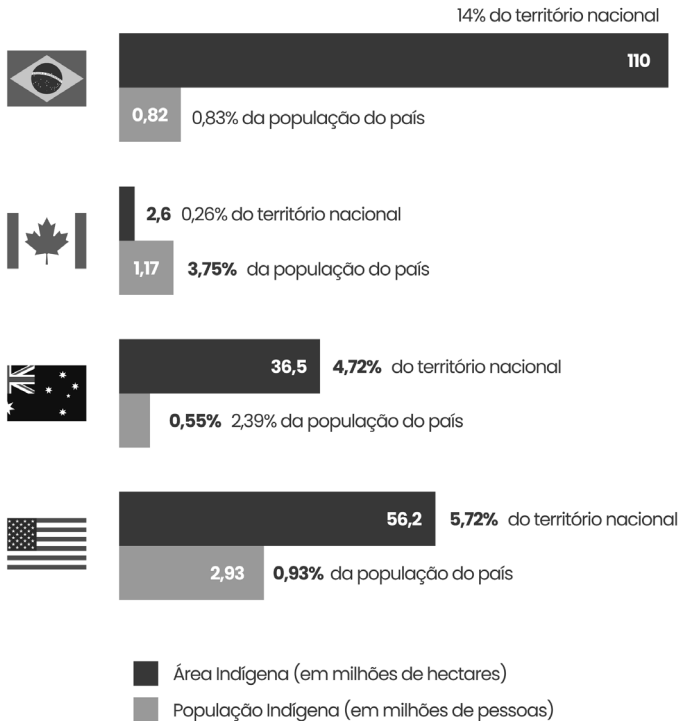
É justamente nesse contexto que o debate sobre o marco temporal precisa ser compreendido. Mais do que uma controvérsia jurídica envolvendo demarcações indígenas, trata-se de uma discussão sobre segurança jurídica, direito de propriedade, previsibilidade institucional e capacidade de o Brasil construir um ambiente minimamente estável para investimento, inovação e desenvolvimento econômico de longo prazo.

A questão indígena em perspectiva internacional

Para realçar essa linha de raciocínio, vale observar comparações internacionais entre áreas indígenas e população indígena em diferentes países.

Area Indígena/População Indígena

Países



FONTE: UF Department Of The Interior Indian Affairs (Estados Unidos); The Nature Conservancy Australia (Austrália); Aboriginal Affairs and Northern Development Canada (Canadá); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Brasil).

Interessante notar que, até 2023, o percentual de indígenas no Brasil era de aproximadamente 0,4% da população. Esse percentual dobrou principalmente em razão do questionário aplicado pelo IBGE, que perguntava: “você se considera indígena?”. Ora, quem não se sentiria tentado a responder positivamente diante de incentivos associados a cotas ou eventuais be-

nefícios fundiários?

Além disso, nem mesmo a Fundação Nacional do Índio (Funai) conhece plenamente as razões pelas quais 63,27% dos indígenas vivem fora de suas terras, conforme constatado pelo IBGE. Ou seja, mesmo possuindo um percentual de áreas indígenas muito superior ao observado internacionalmente, o Brasil registra uma situação em que mais da metade da população indígena não vive dentro das reservas.

Dessa forma, antes mesmo de ingressar na discussão jurídica, cabe questionar: por que ainda se insiste em ampliar tais áreas indígenas, criando enorme insegurança jurídica para o agro brasileiro?

Propriedade, desenvolvimento e segurança jurídica

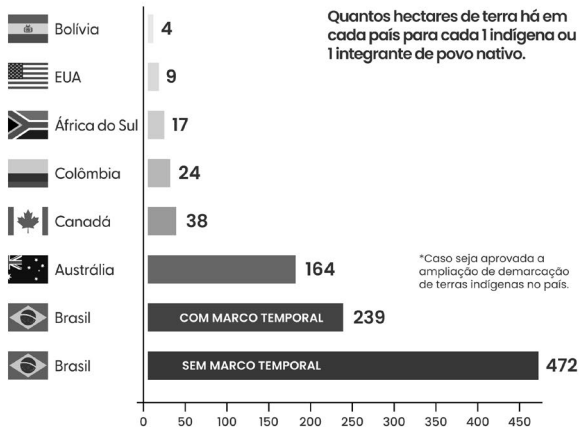
Ainda dentro do contexto internacional, a Suécia oferece um exemplo particularmente ilustrativo. No norte do país localiza-se a Lapônia, região habitada pelos Lapões ou Sámis, povos indígenas nativos que vivem da pesca costeira, captura de peles, criação de renas e pastoreio de ovelhas.

Mas enquanto no Brasil frequentemente se inviabilizam projetos de infraestrutura - como hidrelétricas ou a Ferrogrão - em razão de reservas indígenas, na Suécia o governo autorizou a construção do maior parque eólico terrestre do mundo em Piteå. Fica localizado na região do Ártico, área tradicionalmente utilizada pelos Sámis para pastagem de inverno de renas, com mais de mil turbinas eólicas instaladas.

Além disso, os Sámis não possuem reservas indígenas demarcadas nos moldes brasileiros. Apenas a reserva Yanomami, para efeito de comparação, possui cerca de 9 milhões de hectares, área comparável ao território de Portugal.

Vale lembrar ainda que, embora o Brasil seja signatário da Convenção 169 da OIT, a Suécia optou por não ratificá-la. Da mesma forma, em outubro de 2023, a Austrália rejeitou, por meio de referendo, a proposta de consagrar constitucionalmente a chamada “voz indígena”.

POVOS NATIVOS NO MUNDO



A principal razão pela qual grande parte das propriedades rurais brasileiras ainda não utiliza plenamente tecnologias modernas é justamente a ausência de regularização fundiária, deixando amplos setores produtivos à margem da segurança patrimonial necessária ao investimento de longo prazo.

Dessa forma, pior do que a instabilidade gerada por uma guerra é a insegurança quanto ao fato de saber se sua propriedade rural continuará sendo sua no futuro.

Esse é precisamente o problema do marco temporal: sem um critério minimamente estável, desaparece a previsibilidade sobre a titularidade da propriedade.

O direito de propriedade é a mãe de toda a inovação, sendo apontado por autores como Niall Ferguson como um dos pilares centrais da prosperidade econômica. Outros autores renomados, como Wayne Grudem, Erik Asmus e David Landes, também destacam a importância do ordenamento jurídico e da garantia da propriedade privada para o desenvolvimento econômico.

A razão é simples: a segurança de que direitos serão respeitados cria ambiente propício ao investimento, à inovação, à produção e ao crescimento econômico.

Raposa Serra do Sol e a insegurança normativa

Em 2009, o Supremo Tribunal Federal (STF) precisou solucionar o conflito envolvendo indígenas e produtores de arroz na Terra Indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima. Na ocasião, a decisão da Corte foi favorável aos povos indígenas, sob a justificativa de que eles já ocupavam o território quando da promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988.

Foi justamente nesse julgamento que o Supremo aplicou a chamada teoria do “marco temporal”, segundo a qual se exige a presença dos indígenas na área reivindicada na data da promulgação da Constituição para reconhecimento de seus direitos originários.

Entretanto, onze anos depois, o STF voltou a discutir o tema a partir de decisão monocrática do ministro Edson Fachin, suspendendo entendimento anteriormente consolidado pela própria Corte e reabrindo a controvérsia jurídica, o que ampliou significativamente a insegurança fundiária no país.

Apenas para ilustrar os impactos econômicos dessa instabilidade, vale destacar que a região da Raposa Serra do Sol possuía potencial superior a 100 mil hectares para produção de arroz, sendo que grande parte já era produtiva e fazia de Roraima um dos maiores produtores do país.

Considerando produtividade média e consumo nacional do cereal, estima-se que apenas essa região poderia alimentar aproximadamente 13 milhões de brasileiros.

A pergunta inevitável é: por que áreas altamente produtivas permanecem abandonadas?

O conflito entre STF e Congresso Nacional

Importa lembrar que o marco temporal não impede novas demarcações; ele apenas estabelece um critério objetivo para sua realização.

Visando enfrentar a insegurança jurídica crescente, o Congresso Nacional promulgou, em outubro de 2023, a Lei 14.701, restabelecendo a tese do marco temporal e outros dispositivos correlatos. Posteriormente, os artigos foram vetados pelo Presidente Lula, mas os vetos acabaram derubados pelo Congresso em dezembro do mesmo ano.

Criou-se, assim, situação singular de insegurança normativa: uma lei aprovada pelo Legislativo passou a confrontar entendimento vinculante previamente estabelecido pelo STF. Na prática, o agro brasileiro passou a conviver com interpretações distintas provenientes de dois Poderes da República.

Para tentar solucionar esse impasse, avançou no Congresso a PEC 48, conhecida como “PEC do Marco Temporal”, que busca inserir diretamente na Constituição o critério cronológico de ocupação indígena em 5 de outubro de 1988. A proposta já foi aprovada em dois turnos no Senado e aguarda apreciação pela Câmara dos Deputados.

O problema é que ministros do STF já se manifestaram contrariamente à proposta. O ministro Flávio Dino, por exemplo, afirmou que emendas constitucionais voltadas à introdução do marco temporal seriam “materialmente inconstitucionais”, por supostamente atingirem o núcleo essencial dos direitos fundamentais.

Cria-se, assim, situação paradoxal: antes mesmo da aprovação de eventual alteração constitucional, parte da Suprema Corte já antecipa juízo de inconstitucionalidade sobre matéria ainda em debate legislativo.

Liberdade econômica e desenvolvimento nas terras indígenas

Em meio a todo esse impasse, uma proposta permanece relativamente consensual: a indenização prévia aos proprietários eventualmente afetados por futuras demarcações.

Essa solução poderia ao menos funcionar como freio à expansão desordenada de novas reservas indígenas sem critérios claros de necessidade econômica ou social.

Surge então uma questão inevitável: qual a razão para ampliar continu-

amente áreas indígenas se existem severas limitações ao uso econômico das áreas já existentes?

A ausência de liberdade econômica dentro das próprias reservas indígenas revela contradições relevantes. Alguns exemplos:

os Paresis foram multados em R\$ 120 milhões por plantar soja;

- os Kayabis enfrentam restrições ao turismo no baixo Teles Pires;
- os Kaingang foram proibidos de plantar arroz;
- os Potiguaras enfrentam dificuldades para criação de camarões;
- os Suruíis encontram obstáculos à produção de café em Rondônia;
- os Cinta-Larga possuem dificuldades para comercializar castanhas.

Considerações finais

Como capítulo mais recente dessa controvérsia, o STF instituiu uma Comissão de Conciliação para buscar consenso sobre o tema. Mas surge uma questão inevitável: seria função do julgador atuar simultaneamente como mediador?

Afinal, como alguém pode julgar imparcialmente matéria na qual anteriormente atuou como conciliador?

A bem da verdade, a discussão sobre demarcação de terras indígenas está sendo decidida no lugar errado, pelos agentes errados e frequentemente a partir de premissas equivocadas. Seu espaço legítimo de deliberação é o Congresso Nacional. Caso contrário, afinal, para que serve o Congresso Nacional?

Geopolítica, fertilizantes e segurança alimentar no Brasil

por Patrícia Arantes de Paiva Medeiros

Diretora-Executiva da Sociedade Rural Brasileira (SRB), advogada especializada em agronegócio e mestre em Direito, Justiça e Impactos na Economia pelo CEDES, com pesquisa voltada à competitividade no agronegócio. É autora do livro Análise Econômica do Agronegócio: competitividade no mercado agropecuário global, possui formação em Análise Econômica do Direito pela Universidade de Lisboa e LLM em Direito Empresarial pela FGV. Também integra o Conselho do Ranking dos Políticos.

O agronegócio brasileiro consolidou-se como um dos principais pilares da economia nacional e como um dos maiores fornecedores de alimentos do mundo. Entretanto, em um cenário internacional marcado por guerras, disputas comerciais e crescente fragmentação geopolítica, temas como segurança alimentar, acesso a fertilizantes e estabilidade das cadeias globais de suprimento passaram a ocupar posição estratégica para países exportadores de commodities agrícolas como o Brasil.

Nesse contexto, o debate sobre abertura de mercados, diversificação comercial e redução da dependência externa de insumos agrícolas precisa ser compreendido não apenas como uma pauta setorial, mas como parte de uma estratégia nacional de competitividade, segurança econômica e resiliência produtiva de longo prazo.

Abertura de Mercado e Fortalecimento de relações bilaterais

Em relação à abertura de mercado: o Brasil precisa ter maior foco em acordos comerciais agregadores ao setor para diversificação de produtos.

A União Europeia é o segundo maior destino das exportações do agro brasileiro, atrás apenas da China. A assinatura do Acordo Mercosul – União Europeia abre a possibilidade para diversificação para um mercado de 722 milhões de consumidores e um PIB combinado de aproximadamente US\$ 22 trilhões.

O que precisa ser desenvolvido:

1. Ganhos reais em competitividade, eliminando barreiras brasileiras para acesso aos mercados:

- Carnes: “Cota Hilton” (carne bovina de alta qualidade) teria sua tarifa de 20% zerada. Novas cotas de 99 mil toneladas anuais seriam abertas com tarifa reduzida (7,5%);
- Frutas: tarifas de até 14% para limões, melões e uvas seriam eliminadas imediatamente ou em prazos curtos, beneficiando diretamente o polo de fruticultura do Vale do São Francisco;
- Etanol e açúcar: abertura de cotas significativas (650 mil toneladas de etanol) com tarifa zero ou reduzida;
- Máquinas agrícolas: equipamentos de agricultura de precisão da Alemanha e Itália teriam custos reduzidos em até 7 anos. Para o produtor, isso significa modernização tecnológica com menor custo de capital;
- Defensivos e fertilizantes: o acesso a insumos europeus mais modernos pode aumentar a produtividade e ajudar o Brasil a cumprir as metas ambientais exigidas pela própria UE;
- Compras públicas: o acordo abre o mercado de licitações governamentais da UE para empresas brasileiras. Isso significa que empresas de biotecnologia agrícola ou agroindústrias de processamento de alimentos brasileiras poderiam disputar contratos públicos em países europeus.

2. Melhoria da demonstração de conformidade ambiental: um dos grandes entraves é o endurecimento das cláusulas de sustentabilidade. O Parlamento Europeu aprovou recentemente regras que permitem sus-

pende o acordo caso sejam detectadas falhas no cumprimento do Acordo de Paris ou desmatamento.

Para o produtor brasileiro, isso significa maior custo de conformidade e risco de barreiras “disfarçadas” de proteção ambiental, o que pode ser mitigado com documentação clara e objetiva para comprovação, como é o caso do Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Em caso de não desenvolvimento do mercado europeu, o foco do Brasil deve se voltar imediatamente para o Sudeste Asiático e para a ampliação de laços com o BRICS+, mercados que crescem a taxas superiores às da zona do euro e possuem barreiras regulatórias menos ideológicas, mas existem riscos estratégicos:

- Isolamento comercial: enquanto concorrentes como Chile, México e Vietnã já possuem acordos com a UE, o Brasil continua pagando tarifas cheias, perdendo market share.
- Dependência da China: sem a Europa como contrapeso forte, o agro brasileiro fica excessivamente exposto às flutuações da demanda chinesa e a possíveis retaliações geopolíticas.
- Perda de investimentos: o acordo prevê segurança jurídica e abertura no setor de serviços e compras públicas, o que atrairia capital europeu para infraestrutura e tecnologia no campo.

O que precisamos construir de proteção ao setor produtivo exportador:

1. criação de incentivos regulatórios à diversificação de destinos de exportação para commodities estratégicas: não se trata de impor mercados nem de intervir nos fluxos privados, mas de sinalizar, via crédito diferenciado ou benefícios de equalização de juros, que tradings e cooperativas que mantêm carteiras diversificadas de compradores recebem condições melhores. O risco de concentração, quando é sistêmico, justifica indução regulatória — como se faz em outros setores com risco de contraparte excessivo.

2. incorporação de linhas de contingência geopolítica dentro da arquitetura do Plano Safra: linhas com ativação quando um destino que responde por parcela relevante das exportações de uma commodity se fecha por razões externas, permitindo renegociação de prazos e carências sem penalidades contratuais. A proposta de indexação do crédito ao dólar, que

o setor já debate para o próximo ciclo, caminha nessa direção ao reconhecer que o exportador brasileiro opera em uma realidade cambial que o crédito em real não reflete adequadamente.

3. fortalecimento estrutural do PSR como instrumento de gestão de risco de mercado, não apenas climático. O seguro rural ainda é tímido para um país do porte e da exposição comercial do Brasil. Ampliar sua cobertura para incluir quebra de receita por interrupção de fluxo comercial decorrente de eventos geopolíticos é tecnicamente viável e encontra precedentes em economias agroexportadoras como Austrália e Canadá.

O Brasil exportou, em 2025, US\$ 2,9 bilhões apenas para o Irã em produtos agrícolas, segundo o levantamento do MDIC, sendo que o volume transitou sem nenhuma rede de proteção estruturada do lado da diversificação de mercados.

Em um cenário global que segue se fragmentando, e que produzirá outros episódios como este, com atores diferentes, tratar essa exposição como normal é uma aposta que o produtor brasileiro carrega, mas não fez.

Portanto, gestão de riscos de destino de exportação faz parte da política agrícola e deve ser visto como estratégia comercial.

Diminuição de custos para importação de insumos, principalmente fertilizantes

No contexto brasileiro, aproximadamente 85% dos fertilizantes são importados, qualquer instabilidade na oferta global representa um risco significativo para a segurança alimentar e a competitividade do setor.

O Irã, 3º maior exportador mundial de ureia com 4,8 milhões de toneladas anuais, é responsável por 17% a 20% da demanda brasileira deste fertilizante.

Com as tensões geopolíticas intensificando-se e a entrada oficial dos Estados Unidos no conflito nos últimos dias, o mercado global de fertilizantes experimenta volatilidade, impactando diretamente os custos de produção agrícola no Brasil.

O Brasil ocupa a posição de 4º maior consumidor mundial de fertilizantes, atrás apenas de China, Índia e Estados Unidos, mas detém o título

de maior importador global destes insumos.

Esta aparente contradição revela uma vulnerabilidade estrutural: enquanto outros grandes consumidores conseguem atender parte significativa de sua demanda com produção interna, o Brasil depende massivamente do mercado externo.

Em 2024, as importações de fertilizantes intermediários atingiram um recorde de 41,35 milhões de toneladas, representando um aumento de 4,8% em relação ao ano anterior. A dependência varia de acordo com o tipo de fertilizante: 96% para potássicos, 80% para nitrogenados e 60% para fosfatados.

No caso específico da ureia, que representa 35% do volume total de fertilizantes nitrogenados importados, a dependência externa coloca o país em situação de preocupante vulnerabilidade.



FONTE: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Os principais fornecedores de fertilizantes para o Brasil incluem: Estados Unidos (29%), China (21%) e Rússia (8%).

O Estreito de Ormuz, passagem marítima estratégica entre Omã e Irã, emerge como ponto crítico neste cenário. Por esta via trafegam aproximadamente 20% de todo o petróleo mundial e uma parcela significativa dos fertilizantes nitrogenados utilizados globalmente, que representa um risco sistêmico para as cadeias de suprimento globais.

A escassez de oferta, agravada pela ausência de fornecimento da China - maior produtor global - e pela crescente demanda de países como Índia, torna o cenário ainda mais incerto, gerando fragilidade ao setor produtivo brasileiro.

Impactos na cadeia produtiva

O aumento dos custos de fertilizantes impacta diretamente o poder de compra dos produtores rurais. Segundo análise da Mosaic Fertilizantes, o índice que mede a capacidade dos agricultores de adquirirem insumos atingiu o nível mais baixo dos últimos 30 meses.

Em março de 2025, produtores precisavam vender 28 sacas de soja para comprar uma tonelada de fertilizante MAP; em junho, essa relação subiu para 31 sacas.

Para a cultura do milho, principal beneficiária da ureia, os impactos são particularmente severos. A produção brasileira de milho, que depende deste fertilizante para garantir qualidade e rendimento, deve enfrentar custos mais elevados, pressionando ainda mais as margens dos produtores já sob pressão desde a safra 2022/2023.

Custos de produção e margens dos produtores

O aumento dos custos de fertilizantes coincide com um cenário desafiador para o agronegócio brasileiro. Projeções da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) para a safra 2025/26 indicam que a margem bruta do produtor de soja pode cair mais de 35% em algumas regiões. O Custo Operacional Efetivo (COE) pode superar R\$ 5.670 por hectare em Rio Verde (GO) e R\$ 5.550 em Sorriso (MT).

Para o milho safrinha 2025/26, embora a margem bruta possa permanecer positiva, será inferior à obtida em 2024/25, com o COE registrando alta de 7% devido à valorização dos insumos. Esta pressão sobre os custos ocorre no momento em que os preços das commodities agrícolas enfrentam tendência de baixa no mercado internacional.

Perspectivas e cenários futuros

A proximidade da safra 2025/26, que inicia em julho, intensifica as preocupações do setor, no momento em que os fertilizantes para este período ainda não foram adquiridos, o que significa que sofrerão todo o impacto da alta de preços e restrição de fornecedores importantes.

O Plano Safra 2025/2026, com lançamento previsto para o dia 30 de ju-

no, pode atingir R\$599 bilhões, um aumento de 25,7% em relação à safra atual. No entanto, o governo federal confirmou um bloqueio temporário de R\$445 milhões no Seguro Rural para cumprir metas fiscais, sinalizando as pressões orçamentárias que podem limitar o suporte aos produtores.

Políticas públicas e estratégias de longo prazo

A situação evidencia a necessidade urgente de ampliar a produção nacional de fertilizantes. O Brasil possui reservas significativas de fosfato e potássio, mas fatores como a oposição de ONGs ambientalistas e questões regulatórias têm impedido a exploração adequada dessas reservas.

O Plano Nacional de Fertilizantes (PNF), aprovado em 2023, estabelece metas ambiciosas para reduzir a dependência externa. O objetivo é aumentar a produção nacional em 50% até 2050, chegando a atender entre 45% e 50% da demanda interna. O plano prevê investimentos capazes de gerar 50 mil postos de trabalho diretos e 500 mil indiretos.

As principais ações incluem reativação de fábricas estratégicas, especialmente de nitrogenados e fosfatados, incentivos a novas plantas industriais e investimentos em nutrição sustentável.

A Petrobras anunciou a retomada das fábricas de nitrogenados de Araucária (PR) e Três Lagoas (MS), além do aumento de encomendas para unidades da Unigel.

O Brasil conta com seis projetos para reduzir a dependência externa de fertilizantes. Destaca-se o projeto da Potássio do Brasil em Autazes (AM), com capacidade para suprir 20% a 25% do consumo nacional de fertilizantes potássicos. Para os fosfóricos, o projeto da Galvani em Santa Quitéria (CE) representa iniciativa significativa, envolvendo consórcio entre empresa privada e Indústrias Nucleares do Brasil.

Impactos à segurança alimentar e à competitividade

A crise de abastecimento de ureia transcende questões econômicas, configurando ameaça à segurança alimentar nacional. Com o Brasil respondendo por 8% do consumo global de fertilizantes e sendo o segundo maior exportador mundial de grãos, qualquer redução na produtividade agrícola pode afetar não apenas o mercado doméstico, mas também o abas-

tecimento global de alimentos.

A dependência de fertilizantes importados torna o país vulnerável a choques externos, como demonstrado pela atual crise geopolítica. Esta vulnerabilidade é particularmente preocupante considerando que culturas como soja, milho e cana-de-açúcar respondem por mais de 73% do consumo de fertilizantes no país.

A elevação dos custos de produção também pode comprometer a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional. Com margens já pressionadas e custos crescentes, produtores podem ser forçados a reduzir áreas plantadas ou investimentos em tecnologia, impactando a produtividade e a qualidade dos produtos.

A situação é agravada pela expectativa de crescimento de 20% na demanda por fertilizantes até 2030, indicando que a pressão sobre o setor tende a intensificar-se nos próximos anos, caso não sejam adotadas medidas efetivas para aumentar a produção nacional.

Recomendações estratégicas

Necessidade de ação coordenada

A crise atual evidencia a urgência de implementar políticas coordenadas para reduzir a vulnerabilidade do agronegócio brasileiro. É fundamental acelerar a execução do Plano Nacional de Fertilizantes, removendo obstáculos regulatórios e burocráticos que impedem o desenvolvimento da produção nacional.

Recomenda-se:

- diversificação imediata de fornecedores para reduzir dependência do Oriente Médio;
- aceleração de projetos de produção nacional de fertilizantes;
- criação de estoques estratégicos para períodos de crise;
- desenvolvimento de tecnologias alternativas de nutrição vegetal, seguindo os bioinsumos, por exemplo.

Oportunidades de transformação

Paradoxalmente, a crise pode representar oportunidade de transformação estrutural do setor. O desenvolvimento da indústria nacional de fertilizantes pode gerar empregos, reduzir a dependência externa e fortalecer a

segurança alimentar do país.

Investimentos em pesquisa e desenvolvimento podem posicionar o Brasil como referência global em tecnologias de nutrição vegetal sustentável.

A cooperação público-privada surge como elemento fundamental para superar os desafios. O envolvimento de empresas estatais como Petrobras, combinado com investimentos privados e apoio governamental, pode acelerar a transição para maior autossuficiência em fertilizantes.

Considerações finais

Embora os impactos imediatos da crise sejam preocupantes, a implementação efetiva das estratégias propostas pode transformar o Brasil em líder global em produção sustentável de fertilizantes. O país possui recursos naturais, tecnologia e expertise necessários para essa transformação.

O sucesso desta empreitada dependerá da coordenação entre setor público e privado, do apoio da sociedade civil e da manutenção de políticas consistentes ao longo do tempo. A crise atual, embora desafiadora, pode catalisar mudanças estruturais necessárias para garantir a sustentabilidade e competitividade do agronegócio brasileiro nas próximas décadas.

O agronegócio brasileiro encontra-se em uma encruzilhada: se impactar com as pressões externas ou transformar-se em um setor mais resiliente e autossuficiente. A escolha feita hoje determinará o futuro da segurança alimentar nacional e a posição do país no cenário agrícola global.

IV

INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO

Marco logístico nacional: uma transição estrutural para o Brasil multimodal e a extinção da cacofonia regulatória

por Adriano Paranaíba

Doutor em transportes pela UnB e Mestre em Agribusiness (UFG). Atua como professor de Economia, Empreendedorismo e Transportes Turísticos no Instituto Federal de Goiás. Editor-Chefe do Periódico Acadêmico MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics. É também membro do Conselho de Administração do Instituto Livre Mercado.

O diagnóstico: as falhas de governo e a cacofonia regulatória

É comum associar a ideia de que existe um consenso na literatura econômica de que que assimetrias de informação geram falhas de mercado, justificando a regulação. Contudo, existe uma diversidade de estudos conceituais^{1 2 3} e empíricos^{4 5} que apontam que a intervenção governamental, em busca de corrigir as falhas de mercado, tem o potencial de gerar falhas de governo.

No Brasil, o próprio processo regulatório sucumbiu aos seus gargalos, resultando em severas “falhas de governo” que inibem a expansão econômica. O excesso de regras e sua sobreposição constante fazem o país retroceder.

1 Stigler & Friedland (1962)

2 Posner (1974)

3 Buchanan and Tullock (1965)

4 Djankov et al. (2002)

5 Bailey and Thomas (2017)

O sintoma mais grave desse cenário é a “cacofonia regulatória” no setor de transportes. A divisão da regulação em silos estanques e independentes — materializada pela atuação isolada da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) — fragmenta a jornada da carga. Essa estrutura sujeita o investidor a decisões colegiadas divergentes, elevando o custo de transação, gerando insegurança jurídica e mantendo o Brasil nas últimas posições em índices globais como o Product Market Regulation (PMR) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁶. O capital privado recua frente à incerteza, algo que ocorre pelo menos por duas razões: pelo desvio de recursos que poderiam ser mais eficazmente alocados pelos agentes privados (crowding out) e o consequente desincentivo ao investimento privado e, por outro lado, a cautela excessiva na redação das regulações que acaba por dar maior possibilidade de abusos regulatórios^{7 8}.

A solução institucional: unificação e visão sistêmica

Para destravar o desenvolvimento nacional, o Marco Logístico Nacional propõe uma ruptura paradigmática, substituindo a visão unimodal por uma matriz multimodal integrada.

- Ministério da Logística e Infraestrutura de Transportes: A primeira etapa é a consolidação governamental, absorvendo os Ministérios dos Transportes e de Portos e Aeroportos. Para otimizar a máquina pública, determina-se a extinção do Ministério das Cidades. Inova-se ao criar a Secretaria Nacional de Hidrovias e Navegação, separando-a dos Portos para garantir a devida atenção às hidrovias, em especial do Arco Norte, e às populações ribeirinhas, corrigindo erros históricos de gestão⁹.
- Agência Nacional de Transportes Multimodais (ANTM): A

6 Disponível em: <https://www.oecd.org/en/topics/product-market-regulation.html>

7 Morrall and Broughel (2014)

8 Paranaíba et al. (2025)

9 Entre 2019 e 2022 a experiência de um Ministério de Infraestrutura foi implementada, mas ainda mantendo a cacofonia regulatória e a falta de conexão com a infraestrutura das cidades, por exemplo.

reforma centraliza o poder regulatório ao extinguir a ANTT, a ANTAQ e a ANAC . A nova autarquia sob regime especial focará exclusivamente na eliminação de barreiras à entrada e na redução do “Custo Brasil”. Com uma diretoria única, o Estado harmoniza a regulação desde a origem até o porto, mitigando conflitos e garantindo eficiência alocativa.

Governança regulatória e desburocratização

Para garantir que a ANTM não reproduza os vícios das agências extintas, cria-se uma arquitetura de governança superior:

- **Autoridade Multimodal Consultiva (AMC):** Composta por governo, mercado e academia, a AMC gerenciará o Observatório Federal da Desregulação. Ela emitirá os “Pareceres de Desoneração Logística”, que terão caráter de recomendação vinculante . Caso a ANTM não revogue ou adeque uma norma impeditiva em 60 dias, a eficácia da regra poderá ser suspensa por ato executivo, garantindo a prevalência da liberdade econômica.
- **Observatório Federal dos Transportes (OFT):** Atuando como o cérebro de dados do sistema, o OFT usará ferramentas multicritério, como Escalonamento Multidimensional (MDS), para priorizar revisões normativas. As ações deverão convergir em cinco eixos transversais de desregulação: simplificação de normas, eliminação de restrições, padronização de especificações, redução de obrigações e agilidade em licenciamentos.
- **Transparência Radical (Open Data):** Institui-se o Painel Aberto do Custo Logístico (Reduzômetro). Este painel bilíngue exibirá, em tempo real, o tempo médio de liberação de cargas em terminais e fronteiras, reduzindo o risco para fundos internacionais e atraindo investimentos (FDI).

Diretrizes de Investimentos e Segurança Jurídica (Funding)

O Marco veda o planejamento estatal descentralizado e a aprovação de projetos logísticos de grande vulto isolados.

- **Portfólios e Sinergia:** Todo Estudo de Viabilidade Técnica, Econô-

mica e Ambiental (EVTEA) deverá comprovar a interface de conexão física e tarifária com modais complementares. Os projetos englobarão atividades correlatas essenciais, como armazenagem de grãos na origem (para diluir o escoamento fora dos picos de safra) e integração energética (dutos e eclusas).

- **Blindagem de Recursos:** Para atrair capital com total segurança jurídica, os recursos de contribuições de intervenção econômica (CIDE) sobre combustíveis, quando destinados à infraestrutura, serão impenhoráveis e formarão fundos garantidores de Parcerias Público-Privadas (PPPs). Fica terminantemente proibido o contingenciamento desses valores para maquiar o déficit primário do governo.

Um caso de sucesso no mundo

O Governo Australiano possui um Departamento de Infraestrutura, Desenvolvimento Regional e de Cidades que desenvolve programas de infraestrutura de transportes. O que fica claro é que trata-se de instituição com foco em estratégias, seja de o que está planejado para as próximas décadas (o Transporte Australiano já possui planejamento para 2030 com projeções para 2040), seja as estratégias e regras de parcerias de colo alcançar aquelas metas¹⁰.

Existe uma lógica de pensar infraestrutura como ‘portfólios’¹¹: combinação de projetos que possuem resultados melhores do que pensados sozinhos. Outra coisa é que todos os projetos são elaborados com ‘Planning and Delivery’, ou seja: planejamento não é só algo macro, mas até a forma de como essa obra vai ser entregue deve ser planejada.

Todo o Governo Australiano utiliza o manual Investment Management Standard Guide (IMS Guide) desde 2004, desenvolvido pelo Departamento de Tesouro e Finanças, sendo aplicado para selecionar os projetos de investimentos que ofereçam o máximo de benefícios para a comunidade, utilizando um método de fácil aplicação da tomada de decisão dos investimentos que se pretende avaliar. Na Austrália existe a Infrastructure Partnerships Australia (IPA) que é um think tank e uma

¹⁰ Paranaíba & Bulhões (2018)

¹¹ Panayiotou & Medda (2014)

rede executiva independente de políticas públicas, focada na excelência em infraestrutura social e econômica. Na IPA são reunidas as principais organizações públicas e privadas de infra-estrutura da Austrália, para moldar a política de infraestrutura do governo com os melhores resultados econômicos e sociais possíveis.

Considerações finais

O Marco Logístico Nacional é a transição de um Estado criador de barreiras para um orquestrador de soluções. Ao destruir a cacofonia regulatória, o projeto converte o labirinto normativo brasileiro em uma esteira ágil de competitividade, beneficiando toda a cadeia produtiva e, em última instância, reduzindo o custo de vida da população.

REFERÊNCIAS

Bailey, J. B., & Thomas, D. W. (2017). **Regulating away competition: The effect of regulation on entrepreneurship and employment.** *Journal of Regulatory Economics*, 52(3), 237–254. <https://doi.org/10.1007/s11149-017-9343-9>

Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1965). **The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy (Vol. 100).** University of Michigan Press.

Department of Treasury and Finance. (2012). **Investment management standard: A guide for Victorian government departments and agencies.** Melbourne, AU: The Secretary Department of Treasury and Finance.

Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2002). **The regulation of entry.** *The Quarterly Journal of Economics*, 117(1), 1–37. <https://doi.org/10.1162/003355302753399436>

Morrall, J., & Broughel, J. (2014). **The role of regulatory impact analysis in federal rulemaking** (Working Paper No. 2501096). SSRN. <https://ssrn.com/abstract=2501096>

Panayiotou, A., & Medda, F. (2014). **Attracting private sector participation in infrastructure investment: The UK case. Public Money & Management**, 34(6), 425–431. <https://doi.org/10.1080/09540962.2014.962369>

Paranaíba, A. C., & Bulhões, E. (2019). **Transportar é preciso! Uma proposta liberal** (1ª ed., Vol. 1). LVM Editora.

Paranaíba, A. C., Meirelles, D. S., & D'Andrea, F. M. C. (2025). **Empreendedores e regulação: Uma abordagem para além de 'seguir' ou 'não seguir'** [Trabalho apresentado]. XLIX Encontro da ANPAD - EnANPAD 2025, Aracaju, SE, Brasil.

Posner, R. A. (1974). **Theories of economic regulation** (Working Paper No. 41). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w0041>

Stigler, G. J., & Friedland, C. (1962). **What can regulators regulate? The case of electricity.** *The Journal of Law and Economics*, 5, 1–16.

Diagnóstico e propostas para a Universalização do saneamento básico com eficiência, responsabilidade fiscal e transparência

por Yves Besse

Sócio Dirigente da Cristalina Saneamento

O saneamento básico permanece como um dos maiores paradoxos do desenvolvimento brasileiro. Apesar de o país dispor de marco legal moderno, fontes estáveis de financiamento e amplo conhecimento técnico acumulado, milhões de brasileiros ainda vivem sem acesso adequado à água potável e à coleta e tratamento de esgoto. Esse atraso não decorre da ausência de soluções, mas de escolhas políticas, institucionais e de governança que historicamente trataram o saneamento como instrumento de disputa eleitoral, e não como política de Estado orientada ao longo prazo.

Uma agenda de Saneamento mirando 2030 parte do princípio de que o saneamento deve ser conduzido com visão de estadista, focada nas próximas gerações, e não subordinada aos ciclos eleitorais. Universalizar os serviços é um imperativo social, ambiental, econômico e sanitário, que exige responsabilidade fiscal, eficiência na gestão pública, transparência e respeito às regras estabelecidas pelo marco regulatório.

Diagnóstico estrutural do saneamento brasileiro

O Brasil convive com um paradoxo estrutural: grande disponibilidade hídrica e arcabouço regulatório moderno, mas graves déficits persistentes de acesso.

Cerca de 100 milhões de pessoas não têm coleta de esgoto e dezenas de milhões ainda não recebem água potável de forma regular. Grande parte do esgoto gerado é lançada in natura no meio ambiente, contaminando rios, mananciais e zonas costeiras, com impactos diretos sobre a saúde pública, a produtividade econômica e a sustentabilidade ambiental e a qualidade de vida das pessoas.

Esse cenário não é resultado da falta de dinheiro. O país dispõe de recursos oriundos do FGTS, do FAT, de organismos multilaterais e do mercado de capitais. O problema central está na forma como os projetos são estruturados, contratados e governados. Persistem modelos institucionais ultrapassados, herdeiros do PLANASA dos anos 1970, baseados em forte centralização estadual, baixa transparência, ingerência política e fraca responsabilização por resultados.

Além disso, observa-se uma distorção recorrente na utilização dos instrumentos contratuais.

A concessão comum é natural quando a tarifa sustenta o serviço; a PPP patrocinada, quando é preciso subsídio explícito; e a PPP administrativa, quando não há tarifas.

As concessões são estruturadas com outorgas excessivas que pressionam tarifas e com deficiência diagnóstica, o que exige revisões contratuais precoces.

A PPP patrocinada é pouco utilizada, embora seja o modelo ideal para injetar mais recursos no setor, em vez de retirá-los por meio de outorgas.

PPPs administrativas são utilizadas para terceirizar o “coração” do operador público, perpetuando ineficiências e onerando duplamente a população, com duplicação de estruturas e bitributação.

O resultado é um sistema que penaliza justamente os municípios menores e mais pobres, onde o déficit de esgotamento sanitário é maior, enquanto preserva estruturas ineficientes nos grandes centros.

Diretrizes estratégicas e princípios orientadores

1. Titularidade municipal com cooperação federativa

Embora a titularidade seja municipal, a prática histórica brasileira favoreceu arranjos concentradores, com predomínio estadual e baixa responsabilização por metas, o que gerou conflitos federativos, judicialização e atrasos na implementação.

O Município precisa do apoio federal e estadual para reforçar sua capacidade técnica e sua governança. Só assim ele poderá decidir, fiscalizar e cobrar o desempenho dos seus serviços de saneamento, evitando que sejam capturados pelas esferas estaduais e federais.

A Agenda defende o respeito à Constituição e à titularidade municipal, com apoio, e não captura, federal e estadual, para que se implementem soluções sustentáveis para o saneamento.

2. Regionalização: instrumento necessário, conceito equivocado

A regionalização é condição indispensável para a universalização do saneamento, mas precisa ser corretamente compreendida e aplicada. A experiência internacional e a própria história brasileira demonstram que a regionalização eficaz é aquela construída a partir da cooperação entre municípios vizinhos, que compartilham desafios territoriais, ambientais e socioeconômicos semelhantes.

A título de exemplo, um grau de regionalização que poderia fazer sentido é o das bacias hidrográficas como foram definidas no Brasil, pois os municípios de uma mesma bacia claramente compartilham desafios e impactos relativos ao saneamento. O desafio é conseguir estruturar a governança desta entidade regional para que a agenda de saneamento avance de forma satisfatória e duradoura, independente das estratégias eleitoreiras.

O modelo de regionalização imposto de forma centralizada pelos estados, por meio de leis complementares, representa um retrocesso institucional. Ao afastar os municípios da linha de frente da decisão, esse arranjo gera conflitos federativos, insegurança jurídica e atrasos na implementação dos projetos. O saneamento é um serviço essencialmente local: a população cobra do prefeito, não do governador, quando a água falta ou o esgoto corre a céu aberto.

A regionalização, quando usada como preservação de estruturas e não como ganho de escala eficiente, torna-se parte do problema.

A Agenda defende o fortalecimento da regionalização municipal voluntária, com governança compartilhada, planejamento integrado e regulação independente. Esse modelo respeita a Constituição, reduz conflitos políticos e cria escala suficiente para viabilizar investimentos com eficiência e equilíbrio tarifário.

3. Estabilidade regulatória e respeito ao marco

A universalização requer previsibilidade: regras que mudam por impulso político elevam risco e custo, paralisam investimentos e punem o usuário.

A Agenda defende o respeito e o cumprimento do marco regulatório de 2020 e a não promoção de mudanças constantes em suas regras por ingerências ou interesses políticos e eleitores.

4. Governança, regulação e cultura institucional

Nenhuma reforma será sustentável sem fortalecer a governança. Planejamento, regulação independente, fiscalização técnica e transparência são pilares inegociáveis. O regulador deve atuar como elemento de equilíbrio entre poder concedente, operador e usuário, garantindo que direitos e obrigações sejam respeitados.

É igualmente essencial promover uma mudança cultural: saneamento não é obra, é serviço contínuo; não é política de curto prazo, é investimento intergeracional; não é custo, é economia em saúde, educação e produtividade.

A Agenda defende a necessidade de aplicação das diretrizes de governança, regulação e cultura institucional do marco regulatório de 2020.

5. Controle sem execução: regulação frágil, judicialização e atrasos

O Brasil desenvolveu capacidade de controle e contestação, mas frequentemente falha na execução: projetos param na estruturação, em licenças, em contestações e em insegurança jurídica. Isso encarece o capital, reduz a competição e posterga benefícios à população.

A Agenda defende a implementação, em nível nacional, de formações

específicas sobre o saneamento e o marco regulatório, tanto para os órgãos de controle, como Tribunais de Contas, Ministério Público, órgãos de controle social e ambiental e o Judiciário, quanto para os órgãos de gestão e execução dos municípios, estados e governo federal, promovendo uma relação harmônica, positiva e equilibrada de cooperação entre controle e execução.

6. Sustentabilidade ambiental e soluções baseadas na natureza

A recuperação de mananciais, a redução da poluição na origem, a separação de águas cinzas e negras, o reuso local e o tratamento regional com baixo impacto ambiental associado a um planejamento urbano integrado são estratégias mais resilientes, eficientes e alinhadas à adaptação climática. Prevenir é mais eficaz e menos custoso do que remediar.

Universalizar o saneamento não significa apenas construir mais estações e redes, mas repensar o modelo de gestão da água, do esgoto e da ocupação do território e, sim, incorporar de forma central as soluções baseadas na natureza.

A Agenda defende uma visão sistêmica do problema, considerando o desenvolvimento territorial, com suas características urbanas, rurais, sociais, ambientais e regionais, como fundamentais para a sustentabilidade das soluções de água e esgoto.

7. Tarifas, subsídios e transparência

A tarifa é o principal instrumento de financiamento do saneamento. Para cumprir seu papel, deve ser justa, adequada, transparente e tecnicamente fundamentada. Tarifas artificialmente baixas, usadas como discurso político, inviabilizam investimentos e perpetuam a exclusão. Por outro lado, tarifas infladas por outorgas excessivas penalizam os mais vulneráveis.

O cofaturamento de outros serviços, como os de resíduos, por exemplo, deve ocorrer com plena transparência, evitando a cobrança indireta ou dupla da população.

O uso histórico de subsídio cruzado e arranjos pouco transparentes pode ocultar custos reais, perpetuar ineficiências e dificultar concorrência e comparação de desempenho. Subsídios precisam ser explícitos, focalizados e auditáveis, para proteger os vulneráveis sem mascarar problemas de produtividade.

A Agenda defende tarifas justas e adequadas à condição socioeconômica da população, com subsídios explícitos, direcionados às famílias que realmente necessitam e financiados por políticas públicas claras, e não embutidos de forma opaca na estrutura tarifária.

8. Prestar conta e comunicar: um direito e um dever

Indicadores, custos, investimentos e qualidade do serviço precisam ser auditáveis e comparáveis (benchmarking), com incentivos e sanções contratuais claros.

Comunicar a todas as partes interessadas, de forma sistemática e transparente, sobre a prestação dos serviços não é apenas uma obrigação; é um dever perante a sociedade.

A Agenda defende a comunicação sistemática e transparente como um direito da sociedade e um dever dos responsáveis pelos serviços: o município titular, o ente regulador e o operador.

9. Modelagem contratual: escolher o instrumento certo

A escolha inadequada entre concessão, PPP patrocinada e PPP administrativa tem produzido ineficiências relevantes. A concessão comum é o modelo natural do saneamento, pois o setor dispõe de tarifa e demanda previsível. A PPP patrocinada deve ser utilizada quando a tarifa, isoladamente, não é suficiente para garantir modicidade e inclusão social, permitindo subsídios explícitos e direcionados.

Já a PPP administrativa deve ser restrita a projetos específicos de ativos, como estações de tratamento, no formato BOT (Build-Operate-Transfer), e não utilizada para terceirizar a atividade-fim do operador. Quando isso ocorre, cria-se uma duplicação de estruturas, aumento de custos operacionais e perda de accountability.

A Agenda defende uma revisão crítica dessas práticas, com foco em modelos simples, transparentes e alinhados à capacidade de pagamento da população, evitando soluções financeiramente sofisticadas, porém socialmente regressivas.

10. Ineficiência operacional e de investimentos

Investir primeiro em operação para investir depois em expansão.

O país ainda desperdiça parcela relevante da água tratada nas redes

(perdas em torno de 39% são citadas como referência), elevando custos e pressionando tarifas. Ao mesmo tempo, o esgoto não tratado contamina mananciais e retroalimenta o custo do abastecimento: água e esgoto são tecnicamente e ambientalmente indissociáveis.

Planejar e executar investimentos em eficiência operacional e redução de perdas devem ser prioritários, pois reduzem futuros investimentos de expansão.

Planejar e executar os investimentos em expansão buscando as melhores soluções e não as melhores obras, sempre com planos consistentes, com metas, cronogramas e fonte de financiamento, são condições básicas de eficiência.

Monitorar e auditar os indicadores e os custos da operação e dos investimentos, assim como a qualidade dos serviços e a satisfação dos usuários, retroalimenta e otimiza a eficiência.

A Agenda defende a eficiência operacional e de investimentos como base para a qualidade da prestação dos serviços à população.

Conclusão

um pacto pelo saneamento: menos retórica, mais execução

Universalizar o saneamento não é apenas cumprir metas legais: é reduzir doenças e mortes evitáveis, proteger mananciais e evitar estresse hídrico, romper desigualdades históricas e levar qualidade de vida à população.

O país já dispõe dos instrumentos legais, financeiros e técnicos necessários. O desafio está em utilizá-los com coerência, coragem política e foco no interesse público.

O Brasil já mostrou que, quando há regra clara com segurança e previsibilidade legal e institucional, investimentos se materializam e a confiança volta (com volumes relevantes contratados em anos recentes). O desafio 2026–2030 é transformar contratação em entrega, com responsabilidade fiscal, eficiência estatal¹ e transparência.

¹ Eficiência estatal é o princípio constitucional que exige que a Administração Pública atue com qualidade, presteza, perfeição e economicidade, buscando os melhores resultados para a sociedade com o mínimo de recursos e desperdício, focando na entrega de serviços públicos de qualidade e na gestão por metas, o que envolve modernização, controle e melhoria contínua.

Universalizar o saneamento é possível. O que falta não é dinheiro, tecnologia ou conhecimento. Falta consciência, governança e decisão de tratar o saneamento como aquilo que ele é: um direito fundamental e um dos pilares do desenvolvimento sustentável do Brasil.

A Agenda Brasil Saneamento 2026–2030 propõe um pacto sistêmico, colaborativo e harmonioso para: tratar o saneamento como política de Estado; fortalecer o município, com escala via regionalização em consórcios municipais; promover estabilidade regulatória e compliance ²com o marco e a legislação; buscar sustentabilidade social, econômica e ambiental; prestar conta e comunicar com transparência junto à sociedade; e aplicar modelos adequados à prestação dos serviços, com eficiência contínua, monitorada e retroalimentada.

O tempo do debate já foi longo. O tempo da ação precisa ser agora.

² Compliance é o conjunto de práticas e controles para garantir que uma organização siga leis, normas e padrões éticos, atuando como um sistema de governança para prevenir, detectar e responder a irregularidades, protegendo a empresa de riscos legais, financeiros e de reputação, promovendo integridade e sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 11. 445, de 5 de janeiro de 2007. **Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.**

BRASIL. Lei nº 14. 026, de 15 de julho de 2020. **Atualiza o marco legal do saneamento básico.** SINISA – Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico, 2024

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Resolução A/RES/64/292 – Direito Humano à Água e ao Saneamento**, 2010.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Diagnósticos e indicadores do saneamento básico no Brasil.**

INSTITUTO TRATA BRASIL (ITB). **Ranking do Saneamento Básico – Edição 2023.**

INSTITUTO TRATA BRASIL (ITB). **Estudos sobre saneamento, saúde pública e desigualdade**

INSTITUTO TRATA BRASIL (ITB) **Estudos e indicadores nacionais de saneamento.**

ABCON – Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto. **Panorama da Participação privada no saneamento.**

ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Relatórios técnicos e normativos.**

BANCO MUNDIAL. **Water Supply and Sanitation – Global Frameworks and Economic Impacts.**

BESSE, Yves. **Subsídio cruzado prejudica a universalização do saneamento.** (março 2022)

BESSE, Yves. **Dois anos do Marco Regulatório do Saneamento.** (julho 2022)

BESSE, Yves. **O que falta para universalizar o saneamento.** (agosto 2022)

BESSE, Yves. **Água e esgoto: problemas indissociáveis.** (setembro 2022)

BESSE, Yves. **A riqueza escondida do saneamento.** (outubro 2022)

BESSE, Yves. **Saneamento para todos.** (outubro 2022)

BESSE, Yves. **Sustentabilidade para além do discurso.** (dezembro 2022)

BESSE, Yves. **O belo versus o feio: saneamento e meio ambiente.** (dezembro 2022)

BESSE, Yves. **Lições aprendidas do saneamento.** (janeiro 2023).

BESSE, Yves. **Lições ensinadas pela história do saneamento.** (janeiro 2023).

BESSE, Yves. **Yanomami e saneamento.** (janeiro 2023).

BESSE, Yves. **Tragédias evitáveis.** (fevereiro 2023).

BESSE, Yves. **Conscientização da água.** (fevereiro 2023).

BESSE, Yves. **Saneamento com ou sem outorga.** (fevereiro 2023).

BESSE, Yves. **Saneamento: uma volta ao passado?** (março 2023).

BESSE, Yves. **O novo saneamento ou o velho saneamento.** (março 2023).

BESSE, Yves. **Saneamento: ou mudamos, ou nada mudará.** (março 2023).

BESSE, Yves. **Clima, tragédia e desigualdade das águas.** (março 2023).

BESSE, Yves. **Discórdia no saneamento.** (abril 2023).

BESSE, Yves. **Marco do saneamento desfigurado – um retrocesso para o Brasil.** (abril 2023).

BESSE, Yves. **Transição democrática no saneamento.** (março 2024).

BESSE, Yves. **Soluções Baseadas na Natureza aplicadas ao saneamento.** (abril 2024)

BESSE, Yves. **Saneamento básico precisa de mais estadistas.** (maio 2024)

BESSE, Yves; PINHO, Daniela. **A água que salva e a água que mata.** (junho 2024)

BESSE, Yves. **Regionalização no saneamento: desafios e equívocos.** (fevereiro 2025).

BESSE, Yves. **Análise da evolução das concessões de saneamento no Brasil.** (agosto 2025)

BESSE, Yves. **PPPs administrativas: evitando armadilhas e buscando eficiência** (agosto 2025)

BESSE, Yves. **Saneamento consciente.** (dezembro 2025)

BESSE, Yves. **As dez principais recomendações para o saneamento.** (dezembro 2025)

BESSE, Yves. **Cinco anos do Marco Regulatório do Saneamento: e a população?** (agosto 2025)

BESSE, Yves. **Cofaturamento: transparência necessária no saneamento.** (agosto 2025)

Infraestrutura de transportes e logística no Brasil: gargalos estruturais e caminhos para um novo ciclo de desenvolvimento

por Mario Povia

graduado em tecnologia operacional elétrica pela Universidade Mackenzie e bacharel em Direito pela Universidade Paulista, com pós-graduações em administração, direito processual e do trabalho, e regulação de serviços públicos pela Fundação Getúlio Vargas. Foi diretor-geral da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, presidente do CAP do Porto de São Sebastião, secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários e diretor da Companhia Docas do Rio de Janeiro. É conselheiro do Ranking dos Políticos.

Países com as características do Brasil sempre serão desafiados quando o assunto se tratar de infraestrutura de transportes e logística. Dimensões continentais, relevantes disparidades regionais, diversidade produtiva e, sobretudo, a insuficiência histórica de recursos financeiros alocados ao setor dão a exata medida das dificuldades enfrentadas.

Nas últimas décadas, o país conviveu com baixos níveis de investimento em infraestrutura, o que produziu gargalos logísticos relevantes e perdas econômicas de várias naturezas. Some-se a isso a excessiva burocracia, a elevada taxa de juros, a insegurança jurídica e as dificuldades associadas ao licenciamento ambiental, fatores que postergam investimentos essenciais para a sociedade brasileira.

O resultado é um ambiente de negócios frequentemente incapaz de

despertar o apetite de novos grupos econômicos para empreender no país. Recorre-se constantemente ao Poder Judiciário para resolução de conflitos que perduram por anos, alteram-se leis e regulamentos com frequência e, não raro, surgem decisões desalinhadas das políticas públicas e dos marcos regulatórios vigentes. Em um setor intensivo em capital e dependente de horizontes longos de maturação, previsibilidade é condição indispensável.

Dessa forma, o principal gargalo da infraestrutura brasileira deixou de ser apenas financeiro ou tecnológico e passou a ser também institucional. O país já dispõe de capacidade técnica, demanda e interesse privado em investir. O desafio central está na criação de um ambiente estável, previsível e coordenado que permita transformar projetos em execução efetiva.

Gargalos logísticos e perdas econômicas no Brasil

A resultante desse cenário pode ser resumida em um contexto de ineficiências logísticas que elevam custos, reduzem competitividade e comprometem a capacidade de crescimento da economia brasileira.

O Observatório de Dados de Transporte, desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Infraestrutura (IBI), braço técnico da Frente Parlamentar Mista de Portos e Aeroportos (FPPA), vem produzindo dados que revelam o tamanho das perdas experimentadas pelo setor e o conseqüente paradoxo existente: uma pequena parcela dos prejuízos econômicos decorrentes dos gargalos logísticos já seria suficiente para viabilizar projetos e obras capazes de mitigá-los.

Importa destacar que o problema brasileiro não decorre da ausência de soluções tecnológicas complexas. Em muitos casos, os gargalos poderiam ser reduzidos mediante:

- duplicação e recapeamento de rodovias;
- conexões ferroviárias;
- dragagem de portos e hidrovias;
- modernização de terminais intermodais;
- ampliação de acessos portuários.

Ou seja, trata-se menos da criação de novas tecnologias e mais da incapacidade de expandir, integrar e manter adequadamente as infraestruturas já existentes.

A nova demanda logística do século XXI no Brasil

O enfrentamento desses obstáculos torna-se ainda mais urgente diante da expansão de setores estratégicos da economia brasileira.

O agronegócio e a mineração seguem crescendo de forma consistente, enquanto as perspectivas para o setor de óleo e gás indicam que o Brasil poderá atingir, já na próxima década, níveis de produção equivalentes aos de países integrantes da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Além disso, o país encontra-se particularmente bem posicionado para assumir protagonismo global na produção de energia sustentável e combustíveis de baixa emissão de carbono. Essa condição impõe novos desafios à infraestrutura de transportes e logística.

Os portos brasileiros, por exemplo, passarão a ser demandados também para:

- apoio à cadeia de óleo e gás;
- geração de energia eólica e térmica;
- produção e exportação de hidrogênio verde;
- operações logísticas associadas à transição energética

Esse novo contexto exige uma infraestrutura multimodal mais integrada, eficiente e compatível com as transformações da economia global.

Infraestrutura no Brasil exige maior segurança institucional

O desafio da infraestrutura brasileira exige condições institucionais que transcendam governos e ciclos eleitorais. A continuidade de programas e projetos estruturantes depende da construção de políticas públicas de Estado, e não apenas de iniciativas de governo sujeitas à alternância política. Sem planejamento de longo prazo, qualquer tentativa de expansão consistente da infraestrutura tende a ser comprometida.

Da mesma forma, o ambiente regulatório brasileiro ainda produz elevado grau de insegurança para investimentos de longo prazo. A excessiva litigiosidade, a fragmentação institucional e a instabilidade normativa ampliam a percepção de risco sistêmico e elevam o custo do capital.

Esse problema é particularmente grave em setores intensivos em investimento, nos quais a previsibilidade regulatória é determinante para viabilização financeira dos projetos.

Capital privado, concessões e PPPs

Diante das restrições fiscais do Estado brasileiro, o capital privado passou a ocupar papel central na expansão da infraestrutura nacional.

Nesse contexto, mecanismos como concessões, arrendamentos, autorizações e Parcerias Público-Privadas (PPPs) tornaram-se instrumentos fundamentais para viabilizar investimentos.

Há que se reconhecer, por outro lado, que já avançamos em alguns setores de forma significativa: a concessão dos principais aeroportos, de uma parcela de rodovias e, mais recentemente, a renovação antecipada das principais concessões ferroviárias. São ações que seguramente nos trarão maior eficiência, mas este ciclo requer ajustes complementares.

Há, ainda, muito o que licitar em termos de rodovias federais, a gestão de aeroportos regionais deve ser redirecionada e muitos trechos ferroviários devolvidos urgem por providências de endereçamento, até porque possuem recursos de indenização associados às devoluções.

Esses movimentos já vêm produzindo ganhos de eficiência relevantes. Ainda assim, o ciclo permanece incompleto. Há rodovias federais ainda não concedidas, aeroportos regionais demandando redirecionamento de gestão, trechos ferroviários devolvidos aguardando solução, hidrovias sem programa consistente de concessão e gargalos portuários persistentes.

Particularmente no setor hidroviário, o Brasil ainda não conseguiu estruturar adequadamente um programa nacional de concessões, apesar do enorme potencial associado à utilização de rios navegáveis como alternativa logística de menor custo e menor emissão de carbono.

Regulação, licenciamento e ambiente de negócios

A melhoria do ambiente de negócios exige modernização institucional e regulatória. Nesse sentido, o país precisa avançar em resolução alternativa de conflitos (mediação e arbitragem), maior coordenação regulatória, racionalização do licenciamento ambiental e redução da insegurança jurídica.

O licenciamento ambiental, em particular, demanda maior objetividade e previsibilidade, sem afastar a proteção ambiental. A participação coordenada de órgãos como FUNAI, IPHAN e Ministério Público pode redu-

zir conflitos posteriores e conferir maior eficiência aos processos decisórios.

Além disso, todos os órgãos com competência normativa deveriam atuar sob parâmetros semelhantes aos das agências reguladoras, realizando:

- análise de impacto regulatório (AIR);
- divulgação prévia de agendas regulatórias;
- consultas e audiências públicas antes de alterações normativas.

Em um ambiente de investimentos intensivos e contratos de longo prazo, a estabilidade regulatória é elemento central para redução do custo de capital.

Comércio exterior e modernização logística

O crescimento das exportações brasileiras e a possível recuperação da atividade industrial tendem a ampliar significativamente as demandas sobre a infraestrutura logística nacional.

Nesse cenário, merece destaque a incorporação tecnológica promovida por empresas privadas no setor portuário, o que vem permitindo sucessivos recordes de movimentação, mesmo diante da persistência de gargalos operacionais.

Também devem ser reconhecidos os avanços da Receita Federal do Brasil na modernização dos processos aduaneiros e na utilização de tecnologias para liberação de cargas conforme perfil de risco dos operadores. O desafio agora é expandir esse grau de eficiência para outros órgãos anuentes, como Vigiagro e Anvisa, reduzindo entraves operacionais ao comércio exterior.

Diretrizes para um novo ciclo de infraestrutura

Diante desse contexto, algumas diretrizes tornam-se fundamentais para a construção de uma política nacional de infraestrutura compatível com os desafios do século XXI:

1. Transformar infraestrutura em política de Estado: Garantir continuidade institucional de projetos estratégicos independentemente de governos.

2. Fortalecer planejamento de longo prazo: Alinhar políticas logísticas, industriais, energéticas e comerciais em horizontes pluridecenais.

3. Melhorar o ambiente regulatório: Ampliar previsibilidade jurídica, estabilidade normativa e segurança institucional.

4. Expandir participação privada: Viabilizar concessões, PPPs e mecanismos de funding compatíveis com a magnitude dos investimentos necessários.

5. Priorizar multimodalidade e integração logística: Expandir conexões entre rodovias, ferrovias, portos, hidrovias e aeroportos.

6. Modernizar processos regulatórios e ambientais: Reduzir burocracia, racionalizar licenciamentos e ampliar coordenação institucional.

7. Integrar infraestrutura à agenda de transição energética: Preparar o Brasil para novas demandas associadas ao hidrogênio verde, descarbonização e energia sustentável.

Considerações finais

A infraestrutura de transportes e logística representa um dos principais vetores de produtividade, competitividade e integração nacional de um país. O Brasil possui vantagens naturais relevantes, como dimensão de mercado, base produtiva robusta, posição estratégica no comércio global, potencial energético e capacidade de atração de capital privado. Todavia, transformar esse potencial em crescimento sustentável depende da superação de gargalos institucionais históricos.

Não se trata de apenas ampliar investimentos. O Brasil precisa construir um ambiente capaz de conferir previsibilidade, continuidade e segurança aos projetos de longo prazo. Nesse contexto, a infraestrutura precisa ser tratada como um eixo fundamental para pavimentar o caminho do desenvolvimento da economia brasileira.

Hidroviias, segurança jurídica e o custo Brasil

por Patrícia Arantes de Paiva Medeiros

*Diretora-Executiva da Sociedade Rural Brasileira (SRB), advogada especializada em agronegócio e mestre em Direito, Justiça e Impactos na Economia pelo CEDES, com pesquisa voltada à competitividade no agronegócio. É autora do livro *Análise Econômica do Agronegócio: competitividade no mercado agropecuário global*, possui formação em *Análise Econômica do Direito* pela Universidade de Lisboa e *LLM em Direito Empresarial* pela FGV. Também integra o Conselho do *Ranking dos Políticos*.*

O debate sobre hidroviias, infraestrutura logística e segurança jurídica tornou-se central para a competitividade do agronegócio brasileiro. Em um país onde os custos logísticos permanecem muito acima dos padrões internacionais, a previsibilidade regulatória passou a ser fator decisivo para viabilizar investimentos de longo prazo em corredores estratégicos de escoamento da produção.

Os dados ajudam a dimensionar o que está em jogo. Segundo o Plano Geral de Outorgas Hidroviárias da ANTAQ, publicado em 2023, somente a Hidrovia do Tapajós poderia movimentar 66,5 milhões de toneladas em 2035, um salto expressivo frente às 11,9 milhões de toneladas registradas em 2022.

Esses volumes estão diretamente ligados ao crescimento da produção no Centro-Oeste. De acordo com projeções do Instituto Mato-grossense de Economia Agropecuária (IMEA), o estado poderá produzir 144 mi-

lhões de toneladas de grãos em 2035. Parte substancial dessa carga depende dos corredores logísticos do Arco Norte e, portanto, de hidrovias operando com capacidade ampliada.

Hoje, os custos logísticos no Brasil alcançam 15,5% do PIB, segundo levantamento do ILOS referente a 2025. Nos Estados Unidos, esse percentual gira em torno de 8%. O modal rodoviário responde por aproximadamente 62% do transporte de cargas no país, enquanto o hidroviário, reconhecidamente mais eficiente para commodities de grande volume, representa apenas 15%.

Para trazer o impacto ao transporte e ao custo: segundo levantamento da Confederação Nacional do Transporte (CNT), o frete hidroviário custa cerca de 40% do frete rodoviário para o mesmo percurso. Cada avanço na infraestrutura hidroviária tem impacto direto na margem do produtor e na competitividade do grão brasileiro no mercado internacional. Trata-se de um debate sobre previsibilidade institucional, capacidade de atração de investimentos e redução estrutural do chamado “Custo Brasil”.

Previsibilidade regulatória: o elo mais frágil

A questão central aqui não é se comunidades afetadas devem ser ouvidas. Isso já acontece e deve continuar, existindo mecanismos na legislação brasileira para isso. O ponto é como e quando essa escuta acontece dentro do ciclo de planejamento de um projeto de infraestrutura.

Quando o governo inclui empreendimentos no PND, há elaboração de estudos de viabilidade, contratação de modelagens com o BNDES e aprovação de resoluções no PPI, criando uma estrutura inicial com expectativas e ações legítimas junto a investidores, operadores logísticos e produtores. A revogação desse compromisso sob pressão, fragiliza a previsibilidade regulatória do país.

As preocupações indígenas merecem ser endereçadas com seriedade e antecedência. O instrumento adequado para incorporá-las, porém, é o processo de consulta prévia e os estudos de impacto realizados nas fases iniciais do planejamento. Diálogo antes do decreto gera legitimidade. Revogação depois do decreto gera insegurança. A ordem desses fatores altera profundamente o resultado.

O precedente preocupa porque se projeta para além das hidrovias. A

Ferrogrão, a concessão da Hidrovia do Paraguai (cujo edital estava previsto para o primeiro semestre de 2026) e outros projetos estruturantes no Arco Norte enfrentam contextos regulatórios e sociais semelhantes. Se o sinal emitido é de que compromissos podem ser revertidos a qualquer momento, o custo de capital desses projetos sobe, e quem absorve essa conta, no final, é o produtor e o consumidor. E nossos competidores saem na frente com melhores condições de logística e de atração de investimento, além de poderem oferecer menores custos.

O argumento ambiental que reforça as hidrovias

Há um aspecto frequentemente subestimado nesse debate: o benefício ambiental da navegação interior. O transporte hidroviário emite significativamente menos CO₂ por tonelada-quilômetro do que o rodoviário. Estimativas do setor indicam que cada comboio de 25 barcas equivale a aproximadamente 500 caminhões a menos nas estradas, com redução proporcional de emissões, acidentes e desgaste da malha viária.

Num momento em que o Brasil busca consolidar seu protagonismo em sustentabilidade, com compromissos climáticos assumidos internacionalmente e a realização da COP 30 em Belém, investir em hidrovias é coerente tanto do ponto de vista econômico quanto ambiental.

Isso, naturalmente, não significa que as concessões devam avançar sem salvaguardas. Significa que essas salvaguardas precisam ser incorporadas ao desenho do projeto desde o início, e não utilizadas como fundamento para paralisar iniciativas em estágios avançados de maturação.

Caminhos possíveis: consulta prévia e planejamento de longo prazo

O Brasil possui instrumentos jurídicos para compatibilizar o desenvolvimento logístico com a proteção de direitos territoriais indígenas. A Convenção 169 da OIT, ratificada pelo país, estabelece o direito à consulta prévia, livre e informada. O desafio está na implementação efetiva desses mecanismos, de forma que a manifestação ocorra nas fases iniciais do planejamento, e não como instrumento de pressão em projetos já aprovados.

Algumas medidas concretas poderiam ser consideradas, principalmen-

te quanto ao fortalecimento dos marcos regulatórios para que compromissos assumidos pelo Estado tenham maior estabilidade institucional, com menor exposição a oscilações políticas de curto prazo.

O agronegócio brasileiro compete globalmente com países que oferecem aos seus produtores infraestrutura integrada, segurança e previsibilidade regulatória e custos logísticos muito inferiores. A Farm Bill norte-americana contempla investimentos sistemáticos em corredores de escoamento como parte de uma política pública de longo prazo. O Brasil precisa construir um equivalente à altura do seu potencial produtivo.

O termo “Custo Brasil” é um velho conhecido de quem empreende, investe ou trabalha no setor produtivo nacional. Ele representa o conjunto de entraves burocráticos, tributários, logísticos e regulatórios que elevam o custo de fazer negócios no país, reduzindo a competitividade das empresas brasileiras frente a concorrentes internacionais. Em 2025, estimativas do Movimento Brasil Competitivo (MBC) apontam que o Custo Brasil chega a R\$ 1,7 trilhão ao ano, corroendo margens, travando investimentos e dificultando o crescimento sustentável da economia.

Portanto, o objetivo deve ser neutralizar os principais fatores que encarecem a produção brasileira e a prejudicam frente aos concorrentes internacionais.

Territórios de aceleração econômica: um novo paradigma institucional para o Brasil

por Rodrigo Quercia

*CEO, Grupo SolPanamby e Ekata · Cofundador de Próspera
(Honduras)*

Em 1980, o Brasil era a 8ª economia do mundo, com PIB de aproximadamente US\$ 235 bilhões, maior que o da China (~US\$ 191 bilhões). Quatro décadas depois, a economia chinesa é mais de 10 vezes o tamanho da brasileira. Apenas a cidade de Shenzhen, vila de pescadores quando ali se criou a primeira Zona Econômica Especial em 1980, exporta sozinha mais do que o Brasil inteiro. A Índia, mais pobre que o Brasil até os anos 1990, já ultrapassou o PIB total. A Coreia do Sul, então pobre e sob ditadura militar, tornou-se polo global de tecnologia e capital.

O mundo se reorganizou; o Brasil ficou parado. As grandes transformações econômicas, geopolíticas e tecnológicas do século XXI estão sendo escritas em outros lugares: a revolução da inteligência artificial, a corrida entre potências por talento e capital, a construção de novos polos de inovação institucional no Golfo Pérsico, no Sudeste Asiático e na América do Norte, tudo isso avança sem participação brasileira relevante. O Brasil é hoje nota de rodapé das grandes transformações em curso.

A diferença entre os países que avançaram e o Brasil que estagnou não está em recursos naturais, dimensão territorial ou tamanho de mercado interno (variáveis nas quais o Brasil é objetivamente privilegiado). Está naquilo que economistas institucionalistas chamam de “regras do jogo” (NORTH, 1990; ACEMOGLU; ROBINSON, 2012): o conjunto de leis, códigos e processos que funciona como sistema operacional do território,

definindo a velocidade, previsibilidade e custo de transformar capital em produção e emprego. É o software da jurisdição.

O sistema institucional brasileiro converte investimento em exercício de paciência. Múltiplos órgãos e decisões sequenciais transformam licenciamentos rotineiros em jornadas de meses ou anos; cada etapa funciona como ponto de veto. A insegurança jurídica multiplica esse custo: regras mudam, interpretações variam entre instâncias, decisões da cúpula do Judiciário modulam ou desfazem reformas legislativas inteiras anos depois de aprovadas, e disputas se arrastam. O contencioso trabalhista é exemplo emblemático: todo ano, é ajuizada no Brasil uma nova ação trabalhista para cada 13 trabalhadores formais; nos EUA, contando todas as vias formais equivalentes, a proporção é de 1 para cada 800. O Brasil produz 60 vezes mais litígio trabalhista por trabalhador formal do que os EUA. A judicialização deixou de ser exceção e virou estratégia de negócio.

Esses problemas são bem diagnosticados há décadas. O que torna sua resolução politicamente difícil não é falta de consenso técnico, mas o fato de que cada distorção regulatória sustenta grupos de interesse organizados que defendem o status quo. Reformas horizontais (tributária, administrativa, trabalhista, previdenciária) passaram pelo Congresso brasileiro nas últimas quatro décadas, todas com retórica transformacional, todas diluídas no caminho, e várias ainda foram revertidas pelo governo seguinte, anulando o capital político empenhado na sua aprovação. O motivo é mecânico, não conjuntural: reformar o sistema inteiro de uma vez mexe com tantos grupos de interesse simultaneamente que cria coalizão de oposição capaz de travar ou desfigurar qualquer projeto.

Existe alternativa: uma reforma profunda em perímetros pequenos, operando em paralelo, com aprendizado iterado entre eles. A vantagem dessa via é política. Quando Deng escolheu Shenzhen, escolheu um pequeno vilarejo de pescadores precisamente porque ali não havia estruturas de poder econômico consolidadas para defender o status quo.

Onde não há nada a perder, não há coalizão para se organizar contra. Reforma profunda torna-se possível. Essa segunda via, que este texto propõe, costuma encontrar uma objeção previsível. Demasiado ousada, dirão. Vale, então, explicitar o preço lógico dessa rejeição. Se reformar uma área pequena é ousado demais, então reformar o Brasil inteiro é, por construção, impossível. Quem rejeita a reforma localizada como audaciosa está

admitindo, implicitamente, que o Brasil é irreformável. A proposta deste texto parte da premissa oposta: o Brasil é reformável, e o caminho viável é incremental, controlado e baseado em evidência empírica produzida em ambiente delimitado.

Um laboratório institucional

Em qualquer sistema complexo de larga escala, atualizações são introduzidas progressivamente. Empresas de tecnologia com bases de centenas de milhões de usuários nunca lançam mudanças simultaneamente para todos: testam em amostras delimitadas (alpha-test), expandem para grupos controlados (beta-test), liberam em escala pequena (canary), monitoram, ajustam, e expandem progressivamente.

Reverter uma falha localizada é trivial; reverter uma falha em escala é catastrófico. O Brasil tenta atualizar suas instituições, sistema infinitamente mais complexo que qualquer software comercial, pelo método oposto: tudo de uma vez, em escala nacional, sem ambiente de teste, sem mecanismo de rollback.

Os países que destravaram o desenvolvimento adotaram a abordagem oposta. Em 1980, Deng Xiaoping autorizou em Shenzhen a primeira Zona Econômica Especial chinesa: laboratório com regras próprias, mandato explícito de experiência e autonomia para atrair capital estrangeiro.

O experimento contrariava a ortodoxia do regime e foi liberado em escala deliberadamente pequena, justamente porque era controverso. Funcionou. Em quatro anos, o resultado (captação de capital estrangeiro, geração de empregos, expansão industrial e fiscal) era inequívoco. Pequim respondeu autorizando, em 1984, catorze novas cidades costeiras sob regime análogo. Em 1988, a onda alcançou o interior; em 1992, depois do discurso de Deng em sua viagem ao sul reafirmando a estratégia, a autorização expandiu-se em escala nacional. Cada nova onda foi liberada apenas depois que a anterior demonstrou resultado positivo verificável. O que começou como exceção experimental converteu-se, em pouco mais de duas décadas, em arquitetura predominante da economia chinesa. A figura a seguir mostra esse processo.

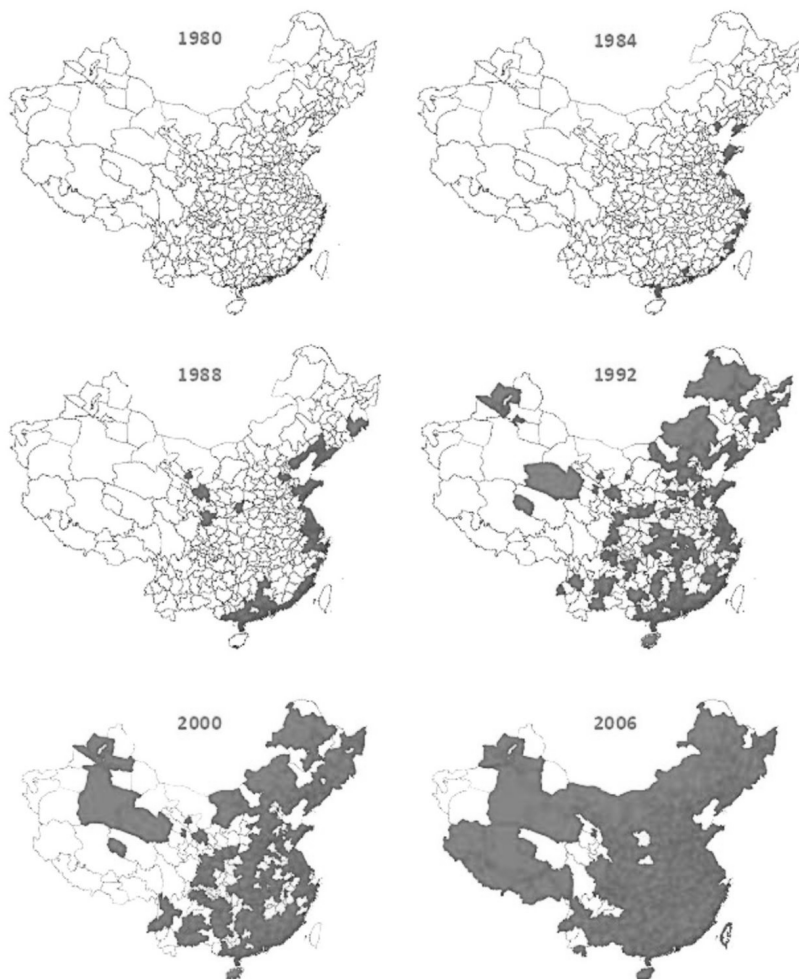


Figura 1. Expansão geográfica das Zonas Econômicas Especiais na China, 1980-2006. Nota: as áreas em vermelho representam municípios chineses que, em cada data, (i) tiveram todo o seu território declarado "área econômica aberta" ou (ii) abrigaram dentro de seus limites uma zona econômica especial autorizada pelo governo central ou provincial. Em ambos os casos, o município passou a operar sob políticas preferenciais incluindo proteção de direitos de propriedade, isenções tributárias e regimes especiais de uso do solo para atrair investimento direto estrangeiro. Fonte: Wang (2013, p. 137)

Cada município sob regime preferencial produziu métricas verificáveis, comparáveis a seus pares sem o regime; o que prosperou foi replicado, o que falhou foi contido. Em pouco mais de uma geração, esse processo ge-

rou o milagre econômico chinês, que retirou da pobreza extrema cerca de 800 milhões de pessoas e multiplicou por oito a participação chinesa no PIB global. O milagre chinês foi descoberta institucionalmente por experimentação descentralizada, validada por resultado mensurado, expandida por replicação. A forma de governo é uma variável; o mecanismo de aprendizado, outra. O Brasil pode adotar o segundo sem importar o primeiro.

A lição se repete em outros contextos. Singapura é, ela própria, uma zona econômica especial em escala nacional. O DIFC (Dubai International Financial Centre) opera Common Law inglesa, com tribunais próprios, dentro de uma jurisdição de direito civil islâmico, abrigando hoje mais de seis mil empresas e centenas de bilhões de dólares em ativos sob gestão. Em escalas e culturas distintas, a evidência converge para uma só conclusão: o que separa economias que florescem de economias que estagnam não é o hardware (recursos, território, demografia), é o software institucional.

A literatura sobre zonas especiais converge em duas conclusões.

Primeiro, zonas bem-sucedidas combinam cinco elementos: proteção robusta da propriedade privada, previsibilidade jurídica, eficiência regulatória, infraestrutura adequada e governança autônoma (WORLD BANK, 2017; MOBERG, 2017).

Incentivos fiscais sozinhos não bastam: zonas baseadas apenas em redução fiscal podem gerar atividade econômica relevante em escala local, como demonstra a Zona Franca de Manaus, mas não produzem o salto transformador observado em Shenzhen, Singapura ou Dubai. A diferença está na profundidade da reforma.

As fontes mais relevantes de fricção sobre o investimento privado não estão na alíquota: estão em licenciamento, código de obras, governança trabalhista, regime de propriedade, mecanismos de execução contratual, segurança jurídica e arquiteturas registrais (cartórios, no caso brasileiro, são exemplo paradigmático de captura regulatória, modelo obsoleto que países desenvolvidos substituíram por arquiteturas registrais com custo de transação uma fração do que vigora aqui). Segundo, a operação em paralelo de múltiplas zonas tem importância epistêmica: gera variância experimental que permite identificar quais combinações institucionais funcionam para diferentes vocações econômicas (ROMER, 2010; ANG, 2016).

O Brasil tem um precedente próprio respeitado e politicamente consolidado. A Zona Franca de Manaus, ancorada no Art. 40 do Ato das Dis-

posições Constitucionais Transitórias (ADCT) e prorrogada pela Emenda Constitucional 83/2014, demonstra que o ordenamento brasileiro acomoda regimes diferenciados em territórios delimitados quando há objetivos claros de política pública e arquitetura jurídica consistente. A proposta deste texto não inventa categoria nova: aprofunda e atualiza um modelo cuja base constitucional já existe, levando-o do desenho industrial concebido nos anos 1960 para a fronteira contemporânea da inovação institucional, onde Shenzhen, Singapura e Dubai operam hoje.

A proposta: Territórios de Aceleração Econômica

A tese central da proposta não é predefinir qual é o melhor modelo institucional para o Brasil. É construir o sistema que produz os melhores modelos institucionais. Diferentes territórios testam, em paralelo, diferentes combinações de regras: regime tributário, estrutura regulatória, governança contratual, mecanismos de resolução de conflitos.

Sem variância, não há comparação; sem comparação, não há como ordenar empiricamente quais arranjos funcionam melhor, e portanto não há base para decidir o que vale escalar para o resto do país.

Nesse aspecto, a dimensão continental do Brasil é ativo estratégico que praticamente nenhum outro país possui na mesma escala. Em Singapura cabe um experimento. No Brasil cabem dezenas, com vocações regionais e infraestrutura logística suficiente para sustentar variância experimental que países menores simplesmente não podem replicar.

Os Territórios de Aceleração Econômica (TAE) são zonas geográficas delimitadas com regimes regulatórios, tributários, de concessões e administrativos próprios, desenhados para destravar produtividade, atrair capital privado e gerar emprego em ritmo que o ordenamento atual não permite. A proposta tem cinco eixos:

1. Localização em terras não habitadas e sem atividade econômica significativa, sejam elas de domínio federal ou privadas: Áreas remotas e improdutivas (pasto degradado, glebas sem ocupação, vazios, etc.) tornam politicamente neutra a criação do regime, eliminam a imposição involuntária de novo sistema sobre populações preexistentes (exatamente o que as atuais reformas nacionais fazem) e permitem desenho institucional desde o ponto zero. Quem vier para o território vem porque escolheu, não porque foi obrigado.

2. Capital privado, sem necessidade de aporte público: O operador-âncora privado financia o desenvolvimento sob contrato federal de longo prazo. Acesso a instrumentos ordinários de financiamento (BNDES, fundos constitucionais, mercado de capitais) permanece disponível em condições de mercado, como em qualquer concessão de infraestrutura.

3. Piloto inicial com ao menos cinco territórios em paralelo, com regimes regulatórios distintos, e mecanismo automático de criação de novos territórios: Cada território testa arranjo próprio, com liberdade para definir em seu regulamento operacional o regime tributário, regulatório, trabalhista e administrativo aplicável, conforme decisão do operador-âncora em coerência com a vocação econômica do território. Os que florescem viram modelo; os que falham produzem evidência negativa que aprimora os seguintes.

4. Encapsulamento jurídico via Território Federal, com repartição automática de receita: O TAE é instituído como Território Federal sob o Art. 18, § 2º da Constituição, categoria pré-existente que confere competência federal direta sobre a área. Os entes cuja jurisdição atual cobre o território (município e estado) são compensados via repartição automática: passam a receber percentual fixo, por fórmula estatutária, da arrecadação gerada pelo TAE, modelo análogo aos royalties de Itaipu e do petróleo. A fórmula inclui vinculações específicas (educação básica, bolsas universitárias em ciência e tecnologia, pesquisa científica, fundos regionais de desenvolvimento, infraestrutura urbana e logística do entorno), transformando o regime em política pública com beneficiários sociais visíveis em todas as regiões do país. Como os territórios são instituídos em áreas hoje sem atividade econômica relevante, a operação produz fluxo líquido positivo para os entes afetados desde o primeiro real arrecadado, transformando-os de opositores potenciais em defensores estruturais. Sobre essa base, o regime opera em três camadas normativas integradas: Emenda Constitucional ancorada no ADCT, que blinda contra revogação por lei ordinária e estabelece prazo de 50 anos; Lei Complementar regulamentadora, que detalha governança, concessão e repartição de receitas; e contrato de concessão executivo entre União e operador-âncora, que define responsabilidades operacionais e direitos contratualmente protegidos.

5. Atratividade institucional para capital estrangeiro: A escala de investimento privado necessária ao TAE (dezenas a centenas de bilhões de

dólares por território, comparável a Shenzhen, DIFC e Jebel Ali) só é viável com fluxos significativos de capital estrangeiro de longo prazo. Hoje, o investidor internacional precifica risco político e jurídico brasileiro elevado: reformas legislativas podem ser desfeitas retroativamente anos depois por decisão da cúpula do Judiciário, e disputas com o Estado tramitam exclusivamente em foros domésticos sujeitos ao mesmo risco. Disputas comerciais entre privados já contam com mecanismos internacionais consolidados (CCI, SIAC, LCIA, sob a Convenção de Nova York), mas disputas envolvendo o Estado brasileiro como parte não têm equivalente, e é justamente nessas que reside o risco precificado pelo mercado. A arquitetura do TAE combina dois mecanismos estruturais e um elemento complementar, detalhados abaixo.

O primeiro mecanismo é a adesão do Brasil ao Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimento (ICSID), foro especializado em disputas investidor-Estado. O Brasil é hoje uma das poucas economias relevantes do mundo que ainda não aderiu; a companhia inclui Cuba, Irã, Líbia, Coreia do Norte, e países que se retiraram após disputas com investidores, como Bolívia, Equador e Venezuela. A adesão não depende do Judiciário: requer apenas assinatura presidencial e ratificação do Congresso Nacional. Combinada à cláusula de estabilidade regulatória ampla no contrato de concessão, cobrindo conduta de qualquer órgão da União, ela cria mecanismo de cura financeira automática: violação substantiva do regime ativo arbitragem internacional, com compensação executável em mais de 150 países sob a Convenção de Washington de 1965, sem depender de tribunal brasileiro.

O segundo mecanismo é a presença de investidor estrangeiro na estrutura societária do operador-âncora, em jurisdição com tratado bilateral de investimento robusto com o Brasil. Sem esse elemento, o ICSID não tem competência aplicável e o mecanismo de cura fica inoperante. É a estrutura societária internacional do operador que confere *standing* direto para arbitragem, modelo análogo ao caso Próspera, em Honduras, em que a presença de investidor americano sob o tratado CAFTA-DR foi o que manteve o regime vivo após interferência política contra o projeto. O contrato de concessão entre União e operador-âncora estipulará, como cláusula obrigatória, mecanismo de retenção em conta vinculada internacional (*escrow*) dos repasses de receita para a União em caso de acionamento da arbitra-

gem, com restituição retroativa caso o Estado vença.

Como elemento complementar, os territórios do piloto inicial deverão adotar regime baseado em Common Law inglesa, padrão consolidado em centros financeiros globais como DIFC, Singapura e Hong Kong. A escolha reduz a transaction cost para investidores estrangeiros ao reaproveitar séculos de precedente jurídico, doutrina consolidada e profissionais qualificados em escala global. A viabilidade efetiva da Common Law dentro do território depende dos dois mecanismos estruturais anteriores: sem ICSID e sem standing arbitral via estrutura societária internacional, eventual decisão da cúpula do Judiciário declarando inconstitucional a aplicação de Common Law no território não teria contraponto, esvaziando a proposta na prática.

Operacionalmente, o território é gerido por entidade privada, o operador-âncora, selecionada em processo competitivo. O modelo é o de uma concessão de infraestrutura urbana integrada de longo prazo, comparável às concessões brasileiras de aeroportos, rodovias e portos quanto à arquitetura contratual, e ao DIFC e Jebel Ali quanto ao escopo funcional.

O operador concentra na mesma entidade as funções de provisão de infraestrutura, serviços operacionais e administração local do território, sob indicadores de desempenho auditáveis. A proteção contratual conferida ao operador-âncora estende-se, por desenho, ao regime regulatório aplicável a todas as empresas e pessoas estabelecidas no território, em arquitetura detalhada em Lei Complementar regulamentadora.

Vale explicitar um aspecto frequentemente subestimado deste desenho: seu caráter voluntário. As regras do TAE não são impostas sobre população alguma. Cada pessoa, cada empresa que se estabelece no território está ativamente anuindo ao regime ali vigente, exatamente como quem se muda da China continental para Hong Kong adere ao ordenamento de Hong Kong. Quem prefere o sistema brasileiro tradicional, fica onde está; nada muda. O Brasil de fora do TAE permanece intacto. O TAE adiciona uma alternativa, não substitui o sistema vigente. Por isso, a crítica de que se trata de uma “transformação radical imposta ao país” se desfaz: nenhuma transformação está sendo imposta a ninguém. Quem rejeita o modelo simplesmente não vai. Quem se entusiasma, tem para onde ir.

Considerações finais

O Brasil possui condições únicas para impulsionar o desenvolvimento de regiões periféricas por meio de ambientes institucionais mais eficientes, previsíveis e competitivos. Experiências internacionais como Shenzhen, Singapura e Dubai demonstram que reformas localizadas, aliadas à segurança jurídica e à abertura ao capital privado, podem acelerar investimentos, gerar empregos e promover crescimento econômico de longo prazo. A proposta dos Territórios de Aceleração Econômica busca adaptar essa lógica à realidade brasileira por meio de espaços delimitados de experimentação institucional, capazes de testar modelos regulatórios e administrativos mais modernos e eficientes.

Trata-se de um método incremental de transformação institucional: testar, medir resultados, corrigir falhas e expandir progressivamente aquilo que funciona. O Brasil já possui os recursos, a base constitucional e a capacidade econômica necessários para esse avanço. O que falta é decisão política e disposição para construir instituições compatíveis com o potencial do país.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty.** New York: Crown Publishers, 2012.

ANG, Y. Y. **How China Escaped the Poverty Trap.** Ithaca: Cornell University Press, 2016.

MOBERG, L. **The Political Economy of Special Economic Zones: Concentrating Economic Development.** London: Routledge, 2017.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

ROMER, P. **Technologies, Rules, and Progress: The Case for Charter Cities.** Washington: Center for Global Development, 2010.

TST. **Relatório Geral da Justiça do Trabalho 2024.** Brasília: Tribunal Superior do Trabalho, 2024.

WANG, J. **The economic impact of Special Economic Zones: evidence from Chinese municipalities.** Journal of Development Economics, v. 101, p. 133-147, 2013.

WORLD BANK. **Special Economic Zones: An Operational Review of Their Impacts.** Washington: World Bank, 2017.

ZENG, D. Z. **China's Special Economic Zones and Industrial Clusters: The Engines for Growth.** Journal of International Commerce, Economics and Policy, v. 3, n. 03, 2012.

V

**POLÍTICAS PÚBLICAS, CAPITAL
HUMANO E INOVAÇÃO**

A economia do crime no Brasil: incentivos, racionalidade e propostas de combate às fragilidades institucionais

por Pery Shikida

Economista pela UFMG, mestre em Economia Agrária e doutor em Economia Aplicada pela ESALQ/USP. Pós-doutor em Economia pela FGV/SP. Foi professor visitante na Alemanha, Espanha, Estados Unidos, Itália, Paraguai, Portugal e Romênia. Foi membro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC), sendo relator do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023). É membro do Conselho Superior de Segurança da FIESP. Professor do Curso de Economia e Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Unioeste/PR. É conselheiro do Ranking dos Políticos.

O avanço da criminalidade no Brasil tem se configurado como um dos principais entraves ao desenvolvimento socioeconômico, à estabilidade institucional e à própria qualidade de vida da população. Para além de seus efeitos imediatos sobre a segurança pública, o crime gera impactos econômicos expressivos, reduz investimentos, afeta negativamente o ambiente de negócios e amplia a percepção de insegurança social.

Estimativas citadas em estudos sobre economia do crime indicam “que a criminalidade organizada impõe ao Brasil um custo anual equivalente a cerca de 4,2% do PIB apenas em impactos sobre o setor privado” (Rodrigues, 2026). Com efeito, a expansão das ações ilícitas compromete setores

inteiros da economia (agronegócio, indústria, turismo etc.), aumenta custos empresariais e desvia recursos produtivos para atividades de autoproteção em detrimento da produção.

Apesar disso, o debate público frequentemente trata o crime exclusivamente sob perspectivas morais, policiais ou sociológicas, relegando a segundo plano uma dimensão fundamental do problema: os incentivos econômicos associados à conduta criminosa.

A chamada Teoria Econômica do Crime (TEC), desenvolvida especialmente a partir dos trabalhos de Becker (1968), parte justamente da premissa de que indivíduos respondem a incentivos e a elementos dissuasórios. Nessa abordagem, o criminoso não é visto como um agente irracional ou impulsivo, mas como alguém que avalia custos, riscos e benefícios inerentes às oportunidades legais e ilegais disponíveis.

Sob essa ótica, o crime lucrativo (como o tráfico de drogas, roubo, furto, estelionato, receptação, extorsão, contrabando etc.) passa a ser compreendido como uma atividade econômica específica, na qual a pessoa busca maximizar ganhos e minimizar riscos, de maneira semelhante ao comportamento observado em setores lícitos da economia. Isso não significa ignorar fatores sociais, familiares ou culturais, mas reconhecer que a percepção de impunidade e a expectativa de retorno econômico exercem papel central na expansão da criminalidade.

Crime econômico e racionalidade da escolha criminosa

Do ponto de vista da TEC, os delitos podem ser classificados em dois grandes grupos:

- econômico ou lucrativo (ação delituosa que tem como objetivo o ganho financeiro ou material);
- não econômico (ação que não objetiva ganho financeiro ou material, como homicídio, estupro e tortura).

A principal contribuição da TEC foi mostrar que a análise do criminoso, da esfera exclusivamente moral, pode ser expandida para a lógica da escolha racional. Conforme sintetizado por Becker (1968), a pessoa propensa ao ato delitivo realiza uma escolha ocupacional entre o setor legal e ilegal da economia, sopesando ganhos esperados, riscos e custos envolvi-

dos na prática ilícita. Nesse contexto, essa pessoa pode ser compreendida como uma espécie de “empresário” da atividade ilegal. Afinal, ela organiza recursos, assume riscos, calcula probabilidades de sucesso e busca maximizar retornos.

Logo, a atividade criminosa passa a ser condicionada pela relação entre:

- expectativa de lucro;
- probabilidade de não ser preso;
- severidade da pena;
- custo de execução e planejamento da ação delituosa;
- custo de oportunidade;
- custos morais associados ao crime.

A relação delito-punição e a percepção de impunidade

A TEC enfatiza a relação entre atividade delituosa e punição. A decisão de ingressar, permanecer ou sair da atividade criminosa depende, em grande medida, da avaliação dos custos e benefícios associados ao crime e da percepção de risco. Destarte, quanto maiores forem essa percepção e os custos, menor tende a ser o incentivo à prática criminosa.

Em outras palavras, a atratividade econômica do crime tende a aumentar quando:

- a expectativa de lucro é maior (resultante do sopesamento entre os custos de execução e planejamento do delito e o custo de oportunidade);
- a probabilidade de prisão é menor;
- a efetividade da justiça é menor;
- o custo moral associado ao crime é menor.

Estudos citados por Shikida (2024) e outros pesquisadores (por exemplo, Schlemper, 2018; Amaral, 2019; Nickel, 2019) apontam que a baixa probabilidade de detenção e punição no Brasil contribui para a redução do custo esperado da atividade criminosa, gerando um ambiente institucional favorável à expansão de práticas ilegais. Essa percepção ajuda a explicar por que determinados delitos de cunho lucrativo continuam a se expandir, mesmo diante de melhorias pontuais na distribuição de renda.

Lado outro, a eficácia do combate ao crime depende menos da severi-

dade abstrata da pena e mais da:

- previsibilidade e certeza da punição;
- capacidade investigativa;
- efetividade policial;
- celeridade processual;
- legitimidade, imparcialidade e justiça na atuação do sistema de justiça criminal.

Quando o sistema institucional falha em assegurar tais condições, cria-se um ambiente de fragilidade institucional e reduzida capacidade dissuasória, no qual atividades ilícitas economicamente orientadas passam a operar sob uma lógica de elevada rentabilidade esperada e baixo risco percebido.

Como sintetizado por Bentham ainda no século XVIII:

“O lucro do crime é a força que impulsiona o homem à delinquência; a dor da punição é a força empregada para contê-lo. Se a primeira dessas forças for maior, o crime será cometido; se a segunda for maior, o crime não será cometido” (tradução nossa).

Evidências empíricas e fatores associados à criminalidade

Pesquisas empíricas conduzidas ao longo de mais de duas décadas em estabelecimentos prisionais paranaenses, gaúchos, acreanos e paulistas (Schaefer, 2001; Borilli, 2005; Brogliatto, 2007; Schlemper, 2018; Amaral, 2019; Shikida, 2024) buscaram investigar as circunstâncias socioeconômicas associadas à criminalidade a partir de entrevistas realizadas com indivíduos condenados por delitos de natureza lucrativa.

Alguns resultados revelam um conjunto de fatores recorrentes:

- baixa escolaridade;
- consumo de drogas e álcool;
- desestruturação familiar;
- percepção de baixa probabilidade de punição.

Entre os principais motivos apontados para a migração à atividade criminosa destacaram-se:

- ideia de ganho fácil;

- cobiça, ambição e ganância;
- indução de outras pessoas;
- manutenção do vício em drogas.

Os estudos também identificaram que a quase totalidade dos indivíduos pesquisados avaliava os riscos envolvidos, ajustando seu comportamento, estratégias e atuação conforme as condições do ambiente institucional. Isso reforça uma das principais hipóteses da TEC: indivíduos respondem a incentivos positivos e negativos.

Crime, fragilidade institucional e desenvolvimento econômico

Conforme exposto, a expansão da criminalidade produz impactos econômicos relevantes. O aumento da violência desestimula investimentos, encarece produtos e serviços, eleva os custos empresariais, reduzindo a produtividade e ampliando os gastos privados com segurança. Além disso, parcela significativa de recursos humanos e financeiros é direcionada para atividades ilícitas que não produzem benefícios sociais líquidos.

Sob a ótica institucional, a criminalidade elevada também deteriora a confiança nas instituições públicas e enfraquece a legitimidade do Estado. Não por acaso, alguns estudos da economia do crime frequentemente associam desigualdade, desemprego, fragilidade educacional, ineficiência policial e baixa efetividade judicial ao crescimento das taxas criminais. Isso não significa reduzir o crime a uma simples consequência da pobreza, mas reconhecer que ambientes institucionais frágeis reduzem o custo de oportunidade da atividade lícita.

Contudo, vale frisar, embora fatores institucionais influenciem os incentivos econômicos associados à criminalidade, as evidências empíricas revelam a relevância de motivações individuais na decisão de migrar para a atividade ilícita. Nesse contexto, a prática criminosa frequentemente decorre de escolhas racionais realizadas a partir da avaliação dos benefícios esperados, riscos envolvidos e oportunidades disponíveis.

O núcleo do problema: quando o crime compensa!

A principal conclusão da extensa literatura da TEC, a partir de pesquisas realizadas com pessoas que praticaram delitos de natureza lucrativa, pode ser sintetizada de forma simples: o crime tende a crescer quando seus benefícios superam seus custos esperados. Ademais, um delinquente envolvido em uma ação delituosa econômica tende a relativizar princípios ou valores quando seu interesse pecuniário prevalece na prática desse ato.

Em ambientes nos quais a punição é improvável, o sistema judicial é moroso, a capacidade investigativa é precária e o retorno econômico da atividade ilícita supera os ganhos obtidos no mercado formal, o crime passa a operar como uma alternativa racional e vantajosa para determinados indivíduos. Sob essa lógica, o combate à criminalidade exige a alteração dos incentivos e mecanismos dissuasórios existentes.

O escopo institucional de uma sociedade funcional deve ser tornar o retorno esperado da atividade criminosa progressivamente menos atrativo. Logo, políticas de Estado que estimulem mais oportunidades, emprego, trabalho e educação são formas apontadas para a diminuição dos delitos. Em termos de punições ou penas capazes de dissuadir o crime, destaca-se a premência de leis críveis.

Diretrizes para políticas públicas mais efetivas

A TEC sugere que políticas de segurança pública eficazes demandem uma abordagem multidimensional.

1. Fortalecimento da capacidade estatal: é preciso aumentar a eficiência policial, a capacidade investigativa e a efetividade judicial.

2. Redução da percepção de impunidade: elevar a previsibilidade, a celeridade e a efetividade da punição significa aumentar um importante custo associado à migração para o mercado ilegal.

3. Ampliação do custo de oportunidade do crime: quem não investe em educação, qualificação profissional e oportunidades econômicas legítimas não percebe o custo de oportunidade associado à atividade ilícita e, quando essa privação se converte em ingresso no crime, esse custo tende a ser alto. Assim, é preciso tornar mais caro para a pessoa escolher o crime em vez de atividades lícitas.

4. Fortalecimento das estruturas familiares e comunitárias: família, escola e religião funcionam como travas de contenção moral e social da criminalidade.

5. Formulação de políticas baseadas em evidências: ampliar pesquisas empíricas sobre criminalidade e integrar dados à formulação de políticas públicas, evitando achismos ou abordagens puramente normativas, pouco eficazes em uma área que demanda precisão e redução de erros decisórios.

Considerações finais

A criminalidade não pode ser compreendida apenas como fenômeno policial ou moral. Trata-se também de um problema econômico e institucional. A economia do crime oferece contribuição relevante ao demonstrar que indivíduos respondem a incentivos e que a atividade ilícita possui racionalidade própria, especialmente no caso dos crimes lucrativos.

O conjunto de estudos empíricos reforça que a percepção de impunidade importa, que o retorno econômico influencia decisões criminosas e que fragilidades institucionais e morais ampliam incentivos à ilicitude. Enfrentar esse problema exige mais do que retórica ou narrativas simplistas.

REFERÊNCIAS

AMARAL, J. A. da S. **Determinantes da entrada das mulheres no tráfico de drogas: um estudo para o Acre.** 2019. 148 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio), Unioeste, Toledo, 2019.

BECKER, G. S. **Crime and punishment: an economic approach.** *Journal of Political Economy*, v. 76, n. 2, p. 169-217, 1968.

BENTHAM, J. **The works of Jeremy Bentham: principles of morals and legislation fragment on government, civil code, penal law.** *Online Library of Liberty*, v. 1, [1843] 2010.

BORILLI, S. P. **Análise das circunstâncias econômicas da prática criminosa no Estado do Paraná: estudo de caso nas penitenciárias Estadual, Central e Feminina de Piraquara.** 2005. 154 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio), Unioeste, Toledo, 2005.

BROGLIATTO, S. R. M. **O trabalho atrás das grades: um estudo de caso na Penitenciária Estadual de Foz do Iguaçu-PR.** 2007. 57 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Economia), Unioeste, Toledo, 2007.

NICKEL, H. **Análise da execução penal envolvendo crimes econômicos no Paraná cuja pena privativa de liberdade foi substituída por prestação de serviços e/ou pecuniária.** 2019. 114 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio), Unioeste, Toledo, 2019.

RODRIGUES, R. **Por que o crime organizado está tornando a vida mais cara sem que a gente perceba.** 2026. Disponível em: <https://theconversation.com/por-que-o-crime-organizado-esta-tornando-a-vida-mais-cara-sem-que-a-gente-perceba-278955>. Acesso em: 10/05/2026.

SCHAEFER, G. J. **Economia do crime: elementos teóricos e evidências empíricas.** 2000. 37 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Economia), Unioeste, Toledo, 2000.

SCHLEMPER, A. L. **Economia do crime: uma análise para jovens criminosos no Paraná e Rio Grande do Sul.** 2018. 164 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio), Unioeste, Toledo, 2018.

SHIKIDA, P. F. A. **Aspectos da economia do crime em unidades prisionais da Região Metropolitana de São Paulo: elementos teóricos e evidências empíricas.** Informe GEPEC, v. 28, n. 2, p. 268-287, 2024.

SHIKIDA, P. F. A. **Considerações sobre a economia do crime no Brasil: um sumário de 10 anos de pesquisa.** Economic Analysis of Law Review, v. 1, n. 2, p. 324-344, jul./dez., 2010.

Avaliações internacionais e educação: o Brasil precisa parar de medir pouco para errar menos

por Juan Carlos Arruda

Graduado em Ciência Política e em Gestão de Políticas Públicas pela UnB, Mestre em Administração Pública pelo IDP. Possui MBA em Gerenciamento de Projetos pela FGV e é formado pelo RenovaBR. É diretor-geral do Ranking dos Políticos.

O Brasil não resolverá sua crise educacional apenas com mais recursos, programas ou discursos. Resolverá quando tiver coragem de olhar para si mesmo com rigor, comparar-se com o mundo e transformar evidência em política pública. Na educação, a regra é simples: aquilo que não se mede com qualidade dificilmente melhora com consistência. E o Brasil ainda mede pouco, participa de poucas avaliações internacionais e usa de forma insuficiente os dados que já produz.

Nos últimos anos, o Brasil avançou na consolidação de avaliações nacionais, especialmente por meio do Saeb, do Enem e de indicadores como o Ideb. Esse patrimônio institucional não deve ser desprezado.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) é uma das poucas estruturas do Estado brasileiro com capacidade técnica acumulada para produzir diagnósticos educacionais em escala nacional. Contudo, em um mundo no qual conhecimento, produtividade e inovação definem o lugar das nações, medir apenas a partir de parâmetros domésticos é insuficiente. O Brasil precisa saber se está se aproximando

ou se afastando dos países que conseguiram transformar a educação em desenvolvimento.

A participação brasileira nas avaliações internacionais

Atualmente, a participação brasileira em avaliações internacionais ainda é limitada. O país participa do Pisa, coordenado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que avalia estudantes de 15 anos em matemática, leitura e ciências. Também passou a participar do PIRLS, voltado à compreensão leitora de estudantes do 4º ano, e aderiu ao TIMSS, que avalia matemática e ciências no 4º e no 8º ano do ensino fundamental.

Além disso, participa do Erce, avaliação regional da Unesco para América Latina e Caribe, e ingressou no ICCS, estudo internacional sobre educação cívica e cidadania. São passos relevantes, mas ainda insuficientes para a dimensão do desafio brasileiro. O Brasil precisa transformar essas participações em política de Estado, com calendário estável, financiamento previsível, divulgação acessível e uso efetivo dos resultados na formulação de políticas públicas.

Os resultados brasileiros e o diagnóstico da aprendizagem

Os números mostram a urgência de mudanças.

No Pisa 2022, o desempenho brasileiro ficou abaixo da média da OCDE em matemática, leitura e ciências. A OCDE aponta que os resultados do Brasil permaneceram praticamente estáveis em relação a 2018 e que, desde 2009, as oscilações foram pequenas e majoritariamente não significativas. Em outras palavras: o país está distante dos sistemas educacionais mais bem-sucedidos e sua progressão está relativamente lenta.

Em matemática, área decisiva para produtividade, tecnologia e inovação, 73% dos estudantes brasileiros ficaram abaixo do nível 2 de proficiência, patamar considerado mínimo para uso funcional do conhecimento em situações da vida real.

O PIRLS 2021 trouxe outro alerta. Na primeira participação brasileira nessa avaliação internacional de leitura no 4º ano, o país alcançou média de 419 pontos, ficando significativamente abaixo do centro da escala in-

ternacional, fixado em 500 pontos. O resultado é especialmente preocupante porque a leitura nos anos iniciais é a infraestrutura invisível de todo o restante da trajetória escolar. Quando uma criança não lê bem, ela não fracassa apenas em língua portuguesa; ela passa a ter dificuldade em matemática, ciências, história, geografia e, posteriormente, na própria inserção produtiva.

O TIMSS 2023, por sua vez, revelou de forma ainda mais objetiva a defasagem brasileira em matemática e ciências. Na primeira participação do país, os estudantes brasileiros registraram médias inferiores à média internacional em todos os recortes avaliados. No 4º ano, o Brasil obteve 400 pontos em matemática, contra 503 da média internacional, e 425 em ciências, contra 494. No 8º ano, alcançou 378 pontos em matemática, contra 478 da média internacional, e 420 em ciências, contra 478. Tamanha distância não é marginal. É como se o Brasil estivesse tentando disputar a economia do século XXI com a aprendizagem do século XX.

As avaliações nacionais confirmam o mesmo diagnóstico. O Saeb 2023 alcançou mais de 7 milhões de estudantes em mais de 75 mil escolas, revelando leve recuperação em alguns indicadores, mas ainda com forte concentração de alunos em níveis baixos de proficiência. No ensino médio, por exemplo, 64,9% dos estudantes da 3ª série ficaram nos quatro primeiros níveis da escala de língua portuguesa. Em matemática, os maiores percentuais de estudantes do ensino médio se concentraram no nível abaixo de 1 e no nível 2. O país tem ilhas de excelência, mas convive com um oceano de baixa aprendizagem.

Avaliação como instrumento de política pública

A ampliação da participação brasileira em avaliações internacionais deve partir da premissa de que a avaliação é uma bússola para medir as ações desenvolvidas no segmento no Brasil. Não se trata de importar modelos estrangeiros de forma acrítica, nem de reduzir a educação a rankings. Trata-se de entender, com humildade técnica, onde estamos, onde os outros chegaram e quais políticas podem ser adaptadas à realidade brasileira. Um país que se recusa a comparar seus resultados com o mundo acaba se acostumando com a mediocridade doméstica.

Nesse sentido, o Brasil deveria assumir uma agenda 2026/2030 com

cinco compromissos centrais.

O **primeiro compromisso** é tornar permanente a participação brasileira no Pisa, no PIRLS e no TIMSS, sem oscilações motivadas por mudanças de governo. A adesão a essas avaliações deve ser tratada como política de Estado, não como decisão administrativa eventual. O próprio Inep informa que a participação brasileira no TIMSS 2027 ainda depende de assinatura de termo de adesão. Isso não deveria ser uma incerteza. Em um país sério, medir a aprendizagem em matemática e ciências a partir de padrões internacionais deveria ser obrigação institucional permanente.

O **segundo compromisso** é ampliar a participação em avaliações internacionais ainda pouco exploradas pelo Brasil. O país deveria considerar a entrada ou retomada sistemática em estudos como o ICILS, que mede letramento computacional e informacional dos estudantes; o TALIS, maior pesquisa internacional sobre professores e diretores escolares; e o PIAAC, que avalia competências de adultos em leitura, matemática e resolução de problemas. A educação brasileira não pode olhar apenas para a criança e o adolescente. Precisa compreender também a formação docente, a transição para o mercado de trabalho, as competências digitais e o capital humano da população adulta.

O ICILS 2023, por exemplo, envolveu 35 sistemas educacionais e avalia a capacidade de estudantes de usar computadores para investigar, criar, participar e se comunicar em um mundo digital. O TALIS, por sua vez, permite comparar condições de trabalho, formação, práticas pedagógicas e bem-estar docente entre países.

O **terceiro compromisso** é fortalecer o Inep como centro nacional de inteligência educacional. O Instituto deve ser preservado de instabilidades políticas, aparelhamento e descontinuidade técnica. O papel do Inep deve ser de produzir interpretação qualificada, integrar bases de dados, orientar gestores e traduzir resultados em instrumentos de ação. O Brasil já possui uma máquina avaliativa robusta. O que falta é transformar a medição em tomadas de decisão. O dado precisa sair do relatório, chegar à secretaria de educação, entrar na formação de professores, orientar material didático, reorganizar currículo e redefinir prioridades orçamentárias.

O **quarto compromisso** é criar uma estratégia nacional de uso pedagógico dos resultados. Avaliações internacionais não podem virar manchete por dois dias e desaparecer em seguida. Cada resultado do Pisa, PIRLS,

TIMSS, Erce ou ICCS deveria gerar planos públicos de resposta, com metas por etapa, área do conhecimento e perfil do estudante. Se o TIMSS mostra fragilidade em matemática no 8º ano, o país deve responder com formação docente específica, revisão de progressões curriculares, materiais estruturados, reforço escolar focalizado e monitoramento anual. Se o PIRLS revela baixa compreensão leitora no 4º ano, a resposta deve começar na alfabetização, mas avançar para fluência, vocabulário, interpretação e leitura de textos complexos. O erro brasileiro não é apenas ir mal nas avaliações. O erro maior é ir mal, saber que foi mal e continuar fazendo quase a mesma coisa.

O **quinto compromisso** é abrir os dados à sociedade. Os resultados devem ser apresentados em linguagem simples, com painéis públicos, recortes por região, rede, nível socioeconômico, raça, localização urbana e rural, formação docente e infraestrutura escolar. O Brasil precisa democratizar o diagnóstico educacional. Parlamentares, prefeitos, governadores, secretários, imprensa, pesquisadores, famílias e organizações da sociedade civil devem conseguir entender com clareza onde estão os gargalos. Transparência educacional não é exposição indevida; é responsabilidade pública. Escola pública não pode ser uma caixa-preta financiada pelo contribuinte e inacessível ao cidadão.

Ambição educacional, federalismo e uso dos dados

A ampliação das avaliações internacionais também pode ajudar o país a enfrentar um problema recorrente: a baixa ambição educacional. Muitas vezes, o debate público brasileiro se contenta com pequenas variações positivas em indicadores internos, mesmo quando o desempenho absoluto segue muito baixo. A comparação internacional quebra essa zona de conforto.

Ela mostra que é possível alfabetizar melhor, ensinar matemática com mais consistência, formar professores com mais rigor, reduzir desigualdades e preparar jovens para uma economia mais sofisticada. O mundo não vai esperar o Brasil resolver suas contradições. Enquanto discutimos diagnósticos básicos, outros países avançam em inteligência artificial, ciência de dados, biotecnologia, transição energética e indústria de alta complexidade.

Há também um componente federativo. O Brasil é um país continen-

tal, desigual e descentralizado. Por isso, a participação em avaliações internacionais precisa dialogar com estados e municípios. O Inep poderia liderar uma agenda de cooperação técnica com redes subnacionais, permitindo que resultados internacionais sejam cruzados com dados do Saeb, censos escolares, indicadores de infraestrutura, formação docente e aprendizagem local. O objetivo não é criar mais burocracia, mas dar precisão à política pública. Diagnósticos genéricos produzem soluções genéricas, o que costuma no contexto da educação brasileira tender ao fracasso antes de chegar à sala de aula.

Outro ponto fundamental é evitar que avaliações internacionais sejam usadas apenas como instrumento de constrangimento público. O mau resultado deve gerar cobrança, mas também aprendizado institucional. Países que melhoraram seus sistemas educacionais não o fizeram escondendo seus problemas. Fizeram ao contrário: mediram, compararam, estudaram experiências bem-sucedidas, corrigiram rumos e sustentaram políticas ao longo do tempo. O Brasil precisa abandonar a cultura da desculpa e adotar a cultura da consequência. A pobreza importa, a desigualdade importa, a pandemia importou, a infraestrutura importa. Mas nenhum desses fatores pode servir como licença permanente para o baixo desempenho.

Propostas de reformas institucionais

Para o curto e médio prazo, recomenda-se que o Brasil adote uma agenda objetiva:

- garantir participação contínua no Pisa, PIRLS, TIMSS, Erce e ICCS, com orçamento protegido e calendário público;
- aderir progressivamente a estudos como ICILS, TALIS e PIAAC, ampliando a análise sobre competências digitais, formação docente e habilidades da população adulta;
- fortalecer o Inep como órgão técnico de Estado, com autonomia operacional, estabilidade institucional e capacidade de análise aplicada;
- criar relatórios nacionais pós-avaliação com planos de resposta, metas mensuráveis e responsáveis definidos;
- integrar resultados internacionais ao Saeb, ao Censo Escolar, ao Ideb e às políticas de formação docente;

- construir painéis públicos de fácil compreensão, permitindo controle social e comparação entre redes;
- usar os dados para orientar políticas de alfabetização, matemática, ciências, formação de professores, tempo integral e recomposição de aprendizagem;
- estimular que estados e municípios participem da leitura e aplicação dos resultados, evitando que as avaliações fiquem restritas ao debate federal;
- estabelecer metas nacionais de aproximação gradual às médias internacionais, especialmente em matemática, leitura e ciências;
- transformar os dados em avaliação em política pública.

Considerações finais

O Brasil precisa medir mais porque precisa aprender mais. Avaliações internacionais não resolvem, sozinhas, os problemas da educação. Mas sem elas o país continuará dirigindo no escuro, celebrando avanços pequenos demais e descobrindo tarde demais que ficou para trás. Uma nação que deseja ser competitiva, democrática e socialmente justa não pode tratar a aprendizagem como assunto secundário. Educação é infraestrutura nacional. É tão estratégica quanto energia, transporte, segurança ou equilíbrio fiscal.

O país precisa de uma política nacional de avaliação educacional internacional. Não para colecionar rankings, mas para produzir responsabilidade. Não para copiar modelos estrangeiros, mas para aprender com quem conseguiu avançar. Não para punir escolas, mas para iluminar caminhos. O Brasil não tem mais o direito de desconhecer a própria distância em relação ao mundo. Medir melhor é o primeiro passo para governar melhor. E governar melhor a educação é decidir, com coragem, que o futuro do país não pode continuar refém da baixa aprendizagem.

REFERÊNCIAS

OCDE. **PISA 2022 Results: Country Note Brazil**. Paris: OECD, 2023.

Inep. **Pisa: Programa Internacional de Avaliação de Estudantes**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Inep. **Brasil no PIRLS 2021: análise dos resultados da compreensão leitora dos estudantes do 4º ano do ensino fundamental**. Brasília: Inep, 2023.

IEA. **PIRLS 2021: Progress in International Reading Literacy Study**. International Association for the Evaluation of Educational Achievement, 2021.

Inep. **Brasil divulga resultados da primeira participação no TIMSS**. Brasília: Inep, 2024.

IEA. **TIMSS 2023: Trends in International Mathematics and Science Study**. International Association for the Evaluation of Educational Achievement, 2024.

Inep. **Saeb 2023: Resultados e relatórios**. Brasília: Inep, 2025.

Unesco. **Estudio Regional Comparativo y Explicativo — ERCE 2019**. Santiago: OREALC/Unesco, 2023.

Inep. **ICCS: Estudo Internacional de Educação Cívica e Cidadania**. Brasília: Inep.

IEA. **ICILS 2023: International Computer and Information Literacy Study**. International Association for the Evaluation of Educational Achievement, 2024.

OCDE. **Teaching and Learning International Survey — TALIS 2024 Conceptual Framework**. Paris: OECD, 2025.

Parcerias educacionais e voucher escolar no Brasil

por Amábilis Pacios

Professora de Matemática e Física, gestora educacional, autora de livros didáticos, empresária e palestrante. Lecionou e coordenou cursos de graduação e pós-graduação na Universidade Católica de Brasília por 27 anos e dirigiu o Colégio Marista de Brasília na década de 1990, período em que idealizou o Programa de Avaliação Seriada (PAS) da Universidade de Brasília (UnB). Presidiu o Sindicato das Escolas Particulares do Distrito Federal e a Federação Nacional das Escolas Particulares. Atualmente, é conselheira do Conselho Nacional de Educação e integra o Conselho do Ranking dos Políticos.

O debate sobre o voucher educacional ganhou relevância diante dos persistentes desafios da educação brasileira, marcados por baixos índices de aprendizagem, desigualdade no acesso e dificuldades estruturais da rede pública de ensino.

O denominado cheque escolar (ou voucher educacional) é um mecanismo de política pública no qual o Estado deixa de atuar exclusivamente como prestador do serviço educacional e passa a atuar como financiador, entregando recursos financeiros diretamente às famílias. Na prática, as famílias recebem vales que podem ser utilizados para cobrir custos de matrícula e mensalidade na escola privada de sua escolha, desde que a instituição seja elegível e credenciada pelo programa.

A ideia foi originalmente formulada em 1955 pelo economista Milton Friedman, sob a premissa de que mecanismos de liberdade de escolha e concorrência poderiam estimular melhorias na qualidade do ensino e maior eficiência na utilização dos recursos públicos. Nesse modelo, o financiamento passa a acompanhar o estudante, e não exclusivamente a estrutura estatal de ensino, criando incentivos para que as escolas busquem continuamente melhores resultados educacionais.

O contexto brasileiro e os desafios estruturais

No Brasil, o debate sobre vouchers educacionais ganhou relevância diante dos gargalos históricos do sistema público de ensino. Os indicadores de aprendizagem permanecem alarmantes: em nenhum estado brasileiro a proporção de estudantes que concluem a educação básica com aprendizado adequado em Língua Portuguesa e Matemática ultrapassa 10%.

Além da dificuldade de garantir qualidade, o país ainda enfrenta severos déficits de acesso. Mais de 329 mil crianças permanecem fora da pré-escola, etapa obrigatória da educação básica, e quase 2,3 milhões aguardam vaga em creches.

Diante dessa realidade, algumas regiões passaram a adotar parcerias emergenciais com a iniciativa privada como forma de ampliar rapidamente a oferta educacional. No Distrito Federal, por exemplo, famílias de crianças sem vaga na rede pública passaram a receber auxílio financeiro para matrícula em instituições privadas de educação infantil. Em 2020, o então Ministro da Economia, Paulo Guedes, chegou a defender a criação de um amplo programa federal de vouchers voltado à primeira infância como instrumento de combate à desigualdade.

O modelo do Programa Universidade para Todos (Prouni) também é frequentemente citado como uma experiência parcial de voucher educacional¹. Contudo, especialistas observam que o programa diverge da concep-

1 Nota do Editor: O Prouni opera por meio de isenção tributária concedida às instituições privadas como contrapartida à oferta de bolsas de estudo. Em 2012, o custo estimado do programa foi de aproximadamente R\$ 1 bilhão, com gasto anual por beneficiário de R\$ 1.770,35, valor significativamente inferior ao custo médio de manutenção de um estudante no ensino superior público federal no mesmo período, estimado em cerca de R\$ 20.690,00. Ver mais em: SPERANDIO, Luan. "10 anos de Prouni: análise dos resultados". Mercado Popular. Disponível em: <https://mercadopopular.org/politicas-publicas/10-anos-de-prouni-analise-dos-resultados/>

ção original formulada por Milton Friedman, uma vez que o Estado passou a adquirir vagas previamente definidas em instituições específicas, limitando a concorrência entre as escolas e a liberdade de escolha dos estudantes.

Lições das experiências internacionais de vouchers educacionais

A implementação dos vouchers no mundo apresenta resultados mistos que trazem grandes reflexões para o desenho de políticas públicas:

- **Chile:** É o caso mais emblemático e o único aplicado em larga escala nacional desde 1981, cobrindo 90% dos estudantes chilenos. Apesar do país apresentar os melhores resultados educacionais da América Latina com investimentos proporcionais semelhantes aos do Brasil, o sistema é criticado por agravar a segregação socioeconômica, criando “escolas para pobres e escolas para ricos”;
- **Suécia:** Implementou o cheque escolar em 1992 acompanhado de uma descentralização para os municípios. O Estado atrelou as verbas à quantidade de alunos matriculados, gerando competição direta entre escolas públicas e privadas. Após um bom desempenho inicial, os índices da Suécia no exame internacional PISA despencaram entre 2000 e 2012, o que fez políticos classificarem a medida como um fracasso por criar um abismo de classes. Entretanto, outras análises argumentam que as notas caíram devido à forte adoção de métodos construtivistas e sistemas de avaliação falhos, e não propriamente por causa dos vouchers;
- **Colômbia e Estados Unidos:** Onde o modelo foi focalizado, os resultados tendem a ser consistentes. Na Colômbia, o programa PACES (voltado à baixa renda) atendeu mais de 125 mil alunos; estudos mostraram que os estudantes beneficiados tiveram índice de reprovação 5% menor e taxas de conclusão 15 a 20 pontos percentuais mais elevadas, além de o custo por aluno ter se provado 25% mais barato que na rede pública. Nos EUA, especialmente na Flórida, programas destinados a minorias e estudantes de baixa renda elevaram em 11% as chances de obtenção de um diploma de ensino superior.

Vantagens e argumentos favoráveis aos vouchers na educação

A principal vantagem defendida é o empoderamento e a liberdade das famílias de baixa renda. Hoje, o sistema público brasileiro é tido como segregador: o aluno rico tem a liberdade de escolher entre as melhores escolas privadas, enquanto o estudante mais pobre fica fadado ao ensino estatal, independentemente da qualidade da instituição em seu bairro. O voucher subverte essa lógica, pois o financiamento passa a seguir o indivíduo, e não a estrutura da escola.

Além disso, os defensores sustentam que a pressão exercida pelos pais (que podem simplesmente transferir o filho se a escola for ruim) inibe ineficiências, facilita o afastamento de maus professores e evita paralisações políticas do ensino. Essa dinâmica tem potencial de reduzir custos totais para os cofres públicos e elevar o desempenho acadêmico sem exigir aumentos irrealistas de orçamento.

Críticas, riscos e desvantagens dos vouchers na educação

A grande preocupação com o modelo de vouchers é o risco do esvaziamento do ensino público e do aumento da desigualdade. Críticos alertam que esse sistema pode desviar recursos essenciais que deveriam focar na melhoria da infraestrutura pública.

Na prática, o valor do cheque escolar raramente é suficiente para cobrir as mensalidades das instituições privadas de alto desempenho. Consequentemente, as famílias de menor renda muitas vezes acabam utilizando os vales para pagar “escolas privadas de menor qualidade” ou “creches em casas adaptadas sem pessoal qualificado”, enquanto as instituições de elite se tornam ainda mais seletivas. Outra barreira significativa no Brasil é a ausência de infraestrutura privada: como mais de 80% das crianças estão no sistema público, transferi-las exigiria uma grande expansão e imediata da rede privada, o que é logisticamente improvável em curto prazo.

Diretrizes para a viabilidade

A evidência mostra que o repasse de vouchers para escolas privadas não funciona sozinho; ele demanda um “Estado forte” para mediar a transição.

Para que essa política pública não se torne apenas um paliativo, alguns pilares são obrigatórios:

1. Regulação e fiscalização rigorosa: É preciso uma autoridade central que estabeleça os currículos mínimos, exija capacitação dos professores e fiscalize de perto a infraestrutura para que creches e escolas particulares improvisadas não atuem apenas para lucrar em cima do repasse governamental.

2. Avaliações e transparência de dados: O sistema depende essencialmente da escolha dos pais. Para que façam boas escolhas e estimulem a concorrência, o Estado precisa aplicar avaliações padronizadas robustas (sem subjetividades) e tornar os resultados de cada escola transparentes e acessíveis à população.

3. Continuidade (Pacto de Estado): Um dos maiores problemas do Brasil é a constante interrupção de projetos educacionais. Para que as escolas privadas se estruturam para absorver a demanda, o sistema de vouchers precisaria ser estruturado como um “pacto de Estado” que resista às mudanças a cada eleição, garantindo que os pagamentos não atrasem (como ocorreu e enfraqueceu o programa na Colômbia, por exemplo).

Considerações finais

A adoção do voucher escolar como política pública em parceria com a escola privada oferece um potencial imenso de inovação ao empoderar as famílias e injetar competitividade na educação. Porém, apenas pode entregar melhores resultados e reduzir a desigualdade se for planejado como uma estratégia ampla, com valores bem ajustados e rígida gestão governamental sobre a qualidade das instituições ofertantes. Trata-se de uma agenda com potencial de, se bem estruturada, contribuir para o Brasil avançar significativamente, especialmente no fortalecimento da primeira infância, etapa decisiva para reduzir desigualdades educacionais e ampliar oportunidades ao longo da vida.

Reformas para ampliar o acesso à inovação na saúde

por Davi Lyra Leite

Doutor em Engenharia Biomédica pela University of Southern California (USC) e pesquisador especializado em células-tronco, engenharia de tecidos e medicina regenerativa. Atua como Principal Investigator na BMEMBio e na Clever Carnivore, desenvolvendo soluções avançadas para pesquisa em biologia celular e tecnologias biomédicas.

Apesar de gastar aproximadamente 5% do PIB com saúde¹, o governo brasileiro ainda enfrenta desafios importantes relacionados a acesso e cobertura. Parte dessas limitações decorrem de entraves burocráticos enfrentados (e às vezes também criados) pelo Sistema Único de Saúde com duplicação de processos regulatórios, incertezas (ou arbitrariedades) de processos de importação, e idiosincrasias da proteção intelectual no Brasil. Melhorar a gestão da saúde para aumentar o número e qualidade de tratamentos disponíveis para pacientes brasileiros passa por alinhar incentivos e remover barreiras para melhor utilizar os recursos já disponíveis e abrir novas oportunidades de investimento. Aqui serão apresentadas linhas gerais de três reformas regulatórias que vão de encontro com esses objetivos.

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/dezembro/brasil-ampliou-gastos-em-saude-habitacao-e-educacao-em-2024-aponta-o-relatorio-cofog>

Facilitar acesso a tratamentos mantendo capacidade regulatória

Criada pela Lei 9.782/1999², a Anvisa tem como uma de suas responsabilidades a avaliação e aprovação de novos medicamentos e produtos médicos que podem ser administrados e comercializados no Brasil. Essa prerrogativa é similar àquela da Food and Drug Administration dos Estados Unidos -- a agência estatal mais antiga a exercer esse papel, tendo suas origens no século XIX --, da European Medicines Agency³ da União Europeia fundada em 1995, entre outros organismos. As semelhanças não terminam nas prerrogativas, passando por características dos processos regulatórios e pela capacidade -- e obrigatoriedade -- de revisão continuada de produtos que já estejam no mercado.

O processo regulatório para a autorização da comercialização de um novo tratamento em geral segue o mesmo rito independente do ente nacional^{4 5}: (a) apresentação de dados pré-clínicos para que estudos em humanos sejam autorizados, (b) aprovação da realização de ensaios clínicos (fases 1 a 3), (c) aprovação para comercialização, e (d) avaliação pós-mercado. Cada etapa apresenta um custo diferente que depende de fatores como tamanho do mercado, número de pacientes, qualidade e quantidade de locais para realização de ensaios clínicos, entre outros elementos. Dessa forma, empresas multinacionais escolhem em quais localidades introduzir novos produtos, e pacientes podem acabar desamparados porque tratamentos disponíveis em outros países (ainda) não passaram pelo processo regulatório no Brasil.

Uma possível solução para esse problema seria a aprovação condicional de medicamentos e produtos médicos que já tenham passado pelo processo regulatório em outros países, permitindo a sua entrada no Brasil mediante

2 Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1999/lei-9782-26-janeiro-1999-344896-publicacaooriginal-1-pl.html>

3 Disponível em: <https://www.ema.europa.eu/en/homepage>

4 Disponível em: https://antigo.anvisa.gov.br/resultado-de-busca?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=5062720&_101_type=content&_101_groupId=219201&_101_urlTitle=registro-de-novos-medicamentos-saiba-o-que-e-preciso&inheritRedirect=true

5 Disponível em: <https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/pesquisa/ensaios-clinicos/fases-de-desenvolvimento-de-um-novo-medicamento#:~:text=Considerando%20as%20etapas%20da%20pesquisa,um%20medicamento%20que%20ser%C3%A1%20comercializado.>

a detalhados estudos pós-mercado. Países como Suíça, Austrália e Israel já o fazem, autorizando em seus mercados produtos que tenham sido aprovados pela FDA⁶. Há propostas nos EUA para que o mesmo aconteça. E implementar algo no Brasil também é possível, mas para isso será necessário codificar etapas e critérios de forma a tornar o processo transparente.

O processo começaria com uma avaliação das políticas regulatórias implementadas por agências ao redor do mundo, analisando: (a) arbitrariedade dos reguladores; (b) qualidade e transparência dos critérios de aprovação; (c) quantidade, qualidade e transparência dos dados exigidos pelos reguladores e fornecidos pelas empresas; (d) capacidade de avaliação pós-mercadológica.

Cada uma dessas métricas pode ser usada para dar uma nota objetiva às agências internacionais. O score combinado dos diferentes critérios seria usado para selecionar um conjunto de agências com processo de aprovação de alta qualidade que pode ser usado para garantir a aprovação condicional para o mercado brasileiro. Dessa forma, evita-se um processo arbitrário em que um conjunto de reguladores poderia escolher sem critérios muito transparentes quais medicamentos e produtos médicos estariam sujeitos a isenção regulatória, mesmo que temporária.

Medicamentos aprovados via análise internacional estariam sujeitos a uma análise pós-mercado mais detalhada, mas também estariam banidos de receber subsídios estatais ou participar de programas de compras governamentais, incluso via judicialização -- caso farmacêuticas queiram receber recursos dos pagadores de impostos, seus produtos devem passar pelo processo regulatório completo. Na fase de análise pós-mercadológica, farmacêuticas e médicos devem reportar indicações, usos, efeitos colaterais, taxas de remissão ou cura. Esse estudo será combinado com dados oriundos de outros mercados⁷, usando acordos de cooperação já estabelecidos pela Anvisa, e subsidiará a aprovação completa -- removendo o título de condicional -- de novos produtos.

6 Disponível em: <https://www.cato.org/blog/american-health-care-consumers-should-have-access-drugs-devices-benefitting-people-other>

7 Por exemplo, a Anvisa já possui um acordo de compartilhamento de dados com a FDA para divulgação interagências de informações pré e pós-mercadológicas disponível em: <https://www.fda.gov/international-programs/cooperative-arrangements/confidentiality-commitments>

Facilitar a pesquisa maximizando o uso de recursos e melhorando a qualidade de investimentos

Além de permitir a entrada de produtos já aprovados em outros mercados no Brasil, é necessário reduzir o custo burocrático brasileiro para a pesquisa e inovação doméstica⁸. O governo investe dezenas de bilhões de reais em pesquisa básica e tecnológica⁹, todavia entraves como dificuldades de transporte e distribuição de recursos e incertezas no tempo de importação devido a arbitrariedades na tramitação alfandegária criam barreiras desnecessárias para o avanço da pesquisa brasileira.

Dessa forma, o “custo Brasil” torna a pesquisa mais cara e demorada, diminuindo o potencial que cada real investido pode gerar. Há produtos, como meio de cultura de células e antígenos, que custam 2 a 3x mais em dólares no Brasil do que custam nos Estados Unidos. Outros que sofrem retenção desnecessária no processo aduaneiro -- o que pode levar à perda completa de alguns reagentes. Com isso, projetos que poderiam ser concluídos em 6 meses acabam levando anos para terminar, além de passar pela mão de mais pesquisadores do que o necessário -- alunos de graduação se formam, mestrandos e doutorandos defendem enquanto esperam um reagente chegar.

Reformas têm sido feitas nessa frente como a criação do CNPq Importa Fácil em 2006¹⁰, e alterações legislativas do Marco da Ciência e Tecnologia¹¹. Todavia, o processo continua burocrático e restrito, em grande parte, a entidades estatais ou privadas sem fins lucrativos -- o que prejudicaria atividades de PD&I realizadas no âmbito da indústria, diminuindo a competitividade da pesquisa brasileira. Além disso, outras propostas como a dispensa de rito aduaneiro tradicional para reagentes bioquímicos estão paradas no Congresso há anos¹².

8 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/il0711201006.htm>

9 Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/acompanhe-a-secom/noticias/2026/01/com-investimento-recorde-ciencia-volta-a-ser-eixo-do-desenvolvimento-nacional>

10 Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/importar-bens-cuja-finalidade-seja-pesquisa-cientifica>

11 Disponível em: <https://www.gov.br/cnpq/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/servicos/importacao-para-pesquisa/ImportaoParaPesquisaCientificaTecnologicaedelNovaocomsenoFiscal.pdf>

12 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2268665&fichaAmigavel=nao>

Para aumentar a competitividade do Brasil, se beneficiar dos recursos já existentes, e possivelmente reduzir a fuga de capital humano de pesquisa, é necessário revisar essa legislação e facilitar as atividades produtivas no país. Também é essencial remover a distinção entre o setor privado “sem fins lucrativos” daquele que busca o lucro, pois PD&I não reconhece essa barreira e não se restringe a academia. Países notoriamente reconhecidos por inovação têm grande parte de sua pesquisa realizada pela indústria e o Brasil apresenta potencial para se juntar a esse grupo, desde que os seus cientistas possam ter acesso a insumos de forma hábil e desburocratizada.

Facilitar mecanismos de proteção de propriedade intelectual para incentivar pesquisas domésticas

A terceira perna de um tripé de reformas regulatórias seria a melhoria do sistema de proteção de propriedade intelectual do Brasil. O país é notório pela burocracia e lentidão na aprovação de novas patentes^{13 14}, com o tempo médio do processo sendo de 7 anos¹⁵. Com isso, a exploração comercial de inovações tem sua janela reduzida a 65% do tempo útil da patente, visto que patentes duram 20 anos. Reduzir essa demora de aprovação, aumentando a janela de comercialização de inovações é essencial para ampliar a competitividade nacional.

Aliada a facilitação do processo de patentes, é necessário garantir que a propriedade intelectual protegida seja respeitada por entes privados, mas, e principalmente, pelo governo. Quebras de patentes por razões arbitrárias -- mesmo que bem intencionadas -- desincentivam a pesquisa nacional e/ou a comercialização de bens e tecnologias desenvolvidas internacionalmente no Brasil. Aqui estamos falando de um balanço de custos e benefícios tanto presentes como futuros.

Se, por um lado, a quebra de patente realizada pelo ente estatal^{16 17}, em

13 Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/pme/pequenas-empresas-grandes-negocios/noticia/2018/04/brasil-e-o-campeao-do-atraso-na-concessao-de-patentes.html>

14 Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/tempo-gasto-para-registro-de-patentes-caira-de-sete-para-dois-anos-diz-secretaria-a-cnn/>

15 Disponível em: <https://pereirabertozzi.com.br/pt/tempo-medio-registro-de-patentes-no-brasil/>

16 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2026/02/06/senado-vai-avaliar-quebra-temporaria-de-patente-do-mounjaro>

17 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ffsp/cotidian/ff2308200101.htm>

especial pelo governo federal¹⁸, pode garantir um preço mais baixo de um fármaco no curto prazo, por outro ela limita a entrada de inovação internacional no Brasil -- até que o prazo de validade da patente esteja quase extinto -- e reduz o investimento em pesquisa pela indústria nacional. Além disso, a quebra de patente por si só não garante que o medicamento consiga ser produzido em território nacional, como no caso dos antirretrovirais utilizados no combate a HIV/AIDS¹⁹.

Mesmo que a quebra de patentes ocorra na segunda metade da vida útil da proteção intelectual dos produtos (por exemplo, o Efavirenz, medicamento anti-AIDS teve sua patente quebrada faltando 5 anos dos 20 para que ela vencesse²⁰), a existência da ameaça é suficiente para reduzir a pesquisa e registro de ideias no Brasil. Dessa forma, há uma linha muito tênue entre os benefícios da redução de custos temporária e os custos de deixar brasileiros reféns de produtos (mais baratos) que estão quase ultrapassados.

Facilitar a aprovação de novas patentes e garantir a sua efetividade (e o seu respeito) são medidas que reduziriam os custos de produtos vendidos no Brasil, por diminuir a burocracia e as incertezas tanto da pesquisa quanto da comercialização, e tenderiam a aumentar o número de itens de última tecnologia disponíveis para tratamentos de saúde no país.

Considerações finais

Em conjunto, as três reformas regulatórias propostas visam aumentar o acesso de brasileiros ao que existe de estado da arte de produtos médicos, reduzindo os custos financeiros e temporais de tratamentos de doenças. Esse tripé de medidas pode ser o começo de uma agenda positiva no setor de saúde do país, visando novos desenvolvimentos, maximizando o uso de recursos já existentes no país, e permitindo inovações nacionais que entendam as idiossincrasias do país, mas que não sejam barradas pela burocracia brasileira.

18 Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2003/09/printable/030904_denizemp

19 Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/462166/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>

20 Disponível em: <https://agencia.fiocruz.br/brasil-decreta-licenciamento-compulsorio-do-anti-retroviral-efavirenz>

Diretrizes para políticas públicas digitais no Brasil para inteligência artificial e mercados digitais

por Juliana Natrieli

Bacharel em Direito pela PUC-SP e Diretora de Políticas Públicas da Buser. Atuou como Secretária de Micro e Pequenas Empresas em nível federal, diretora de desburocratização do Ministério da Economia e subsecretária de Trabalho e Empreendedorismo da Subprefeitura de Pinheiros. É fundadora e presidente do IFL-SP (Instituto de Formação de Líderes) e conselheira do Ranking dos Políticos.

A economia global atravessa uma transformação estrutural impulsionada por tecnologias digitais, com destaque para a inteligência artificial e a consolidação de plataformas como infraestrutura essencial para a atividade econômica. Esses dois vetores estão redefinindo produtividade, inovação e competitividade em escala global. Nesse contexto, a discussão sobre políticas públicas digitais no Brasil não se resume à necessidade de regular, mas à forma como essa regulação será construída.

A pergunta central que se impõe é direta: qual papel o Brasil pretende ocupar na economia digital global?

Um país que desenvolve tecnologia, atrai investimentos e amplia sua competitividade, ou um mercado que, diante de barreiras regulatórias excessivas, se torna dependente de soluções desenvolvidas no exterior?

O debate recente no Brasil indica uma inclinação a abordagens mais intervencionistas, com ampliação de mecanismos de controle sobre mercados

digitais e sobre o desenvolvimento tecnológico. Embora esses movimentos partam de objetivos legítimos, seu desenho pode gerar efeitos econômicos e tecnológicos relevantes.

Experiências internacionais mostram que regulações mais rígidas, especialmente em mercados digitais e inteligência artificial, têm enfrentado desafios relacionados à inovação, à velocidade de adoção tecnológica e à atração de investimentos, o que tem levado à revisão de alguns desses modelos.

Esse cenário reforça a necessidade de que o debate regulatório considere não apenas seus objetivos, mas também seus efeitos práticos, especialmente em um momento decisivo para a inserção do Brasil na economia digital.

Desafios da regulamentação da Inteligência Artificial

A inteligência artificial já impacta setores estratégicos da economia brasileira, com aplicações em saúde, educação, agronegócio, indústria e serviços. Trata-se de uma tecnologia de caráter evolutivo, cujo desenvolvimento ocorre de forma incremental.

Esse modelo impõe um desafio regulatório específico: equilibrar mitigação de riscos com preservação do espaço de experimentação. Exigências regulatórias complexas nas fases iniciais tendem a elevar custos, reduzir a entrada de novos agentes e concentrar a inovação.

Estudos indicam que exigências regulatórias mais restritivas podem gerar custos elevados de adaptação e atrasar o lançamento de novas soluções, com impacto direto sobre produtividade e competitividade.

Esse contexto exige um desenho regulatório que preserve flexibilidade, previsibilidade e proporcionalidade. Quando essas condições não são observadas, a regulação pode gerar efeitos contrários aos pretendidos.

Propostas para regulação de Inteligência Artificial

Diante do avanço acelerado da inteligência artificial e dos desafios relacionados à inovação, competitividade e segurança jurídica, torna-se necessário construir um modelo regulatório equilibrado, capaz de proteger direitos sem inviabilizar o desenvolvimento tecnológico nacional.

- **Foco regulatório nas aplicações da tecnologia:** concentrar obrigações regulatórias nos casos de uso e nos impactos efetivos da tecnologia.

- **Classificação de risco com critérios objetivos:** estabelecer critérios claros e delimitados para classificação de risco.
- **Ambientes regulatórios de experimentação (sandboxes):** criar ambientes de teste supervisionados, com regras proporcionais.
- **Previsibilidade da regulação infralegal:** exigir consulta pública e análise de impacto regulatório.
- **Incentivo ao desenvolvimento tecnológico nacional:** prever mecanismos proporcionais para startups, universidades e iniciativas de inovação em estágio inicial.

Dados, desenvolvimento tecnológico e direitos autorais

O acesso a dados em larga escala é um insumo essencial para o desenvolvimento de sistemas de inteligência artificial. Modelos de IA dependem da identificação de padrões em grandes volumes de informação.

Nesse contexto, é necessário distinguir o uso de conteúdo para reprodução daquele realizado para treinamento de modelos. O treinamento consiste em um processo estatístico de aprendizado, distinto da reprodução direta de obras protegidas.

Experiências internacionais oferecem parâmetros relevantes:

- Japão permite o uso de dados protegidos para treinamento de IA;
- Estados Unidos reconhecem o caráter transformativo desse uso em determinadas hipóteses;
- União Europeia adota modelo com possibilidade de restrição por opt-out.

Modelos baseados em autorização prévia generalizada enfrentam limitações operacionais, dada a escala do uso de dados. Além disso, restrições amplas podem comprometer a qualidade das soluções, especialmente quando limitam o uso de dados representativos do contexto nacional.

Esse cenário pode resultar em menor capacidade de desenvolvimento local e maior dependência de soluções estrangeiras.

Propostas para dados e direitos autorais

A consolidação de um ambiente regulatório moderno para inteligência

artificial também exige equilíbrio entre proteção de direitos autorais, segurança jurídica e viabilidade tecnológica, evitando restrições que comprometam inovação, competitividade e desenvolvimento nacional.

- **Reconhecimento do uso de dados para treinamento de IA:** diferenciar, em lei, o uso para treinamento da exploração econômica direta do conteúdo;
- **Adoção de mecanismos de opt-out:** permitir restrição por meios técnicos padronizados;
- **Acesso a dados representativos nacionais:** evitar restrições que inviabilizem o treinamento com dados relevantes ao contexto brasileiro;
- **Viabilidade operacional das exigências:** evitar modelos regulatórios inviáveis em larga escala;
- **Alinhamento com práticas internacionais:** adotar soluções compatíveis com países líderes em inovação.

Mercados digitais e dinâmica econômica

Plataformas digitais são hoje a principal infraestrutura de acesso ao mercado para empresas, especialmente pequenas e médias. Elas ampliaram o alcance de negócios e reduziram custos de operação.

Propostas regulatórias com forte intervenção estrutural podem alterar o funcionamento dessas plataformas e gerar efeitos econômicos relevantes.

Estudos indicam que os custos de adaptação regulatória podem alcançar entre R\$ 6,8 bilhões e R\$ 11,3 bilhões, com impacto direto sobre preços, inovação e competitividade. Esses efeitos tendem a se propagar ao longo da cadeia econômica.

Propostas para mercados digitais

O avanço das plataformas digitais e da economia baseada em dados exige um modelo regulatório capaz de preservar a concorrência, estimular inovação e evitar intervenções excessivas que possam comprometer a dinâmica tecnológica e o desenvolvimento de novos negócios.

- **Regulação baseada em conduta:** preservar o modelo de regulação ex post atualmente vigente na Lei de Defesa da Concorrência;

- **Preservação da funcionalidade das plataformas:** evitar interferência direta em algoritmos e sistemas internos;
- **Avaliação de impacto regulatório:** exigir análise prévia dos efeitos econômicos das medidas regulatórias;
- **Consideração dos efeitos sobre pequenos negócios:** avaliar impactos distributivos e efeitos sobre empresas de menor porte.
- **Coordenação institucional:** delimitar competências regulatórias entre os diferentes órgãos públicos.

Considerações finais

As decisões regulatórias no ambiente digital têm efeitos diretos tanto sobre o desempenho da economia quanto sobre o cotidiano das pessoas.

No plano macroeconômico, a inteligência artificial é um dos principais vetores de ganho de produtividade. Estudos internacionais indicam que sua adoção pode elevar a produtividade do trabalho entre 0,4 e 0,9 ponto percentual ao ano, podendo alcançar patamares superiores a 1 ponto percentual em cenários de maior difusão tecnológica (OECD; McKinsey Global Institute). Em termos agregados, estimativas apontam que a inteligência artificial pode adicionar entre US\$ 2,6 trilhões e US\$ 4,4 trilhões por ano à economia global.

No contexto brasileiro, ganhos dessa magnitude poderiam representar acréscimos da ordem de R\$ 50 bilhões a R\$ 100 bilhões ao PIB por ano, a depender do ritmo de adoção e da capacidade de difusão da tecnologia na economia.

Por outro lado, restrições que dificultem o desenvolvimento e a adoção da inteligência artificial tendem a reduzir esses ganhos potenciais, com impacto direto sobre crescimento econômico e competitividade.

Nos mercados digitais, custos regulatórios estimados entre R\$ 6,8 bilhões e R\$ 11,3 bilhões, somados a efeitos indiretos sobre inovação e entrada de novos produtos, podem influenciar preços, reduzir a oferta de serviços e limitar a dinâmica competitiva.

Esses impactos também se refletem no cotidiano. Eles podem afetar a capacidade de pequenos negócios alcançarem clientes, elevar o custo de serviços digitais, reduzir o acesso a novas tecnologias e tornar a experiência digital menos eficiente.

Nesse contexto, o desenho da regulação digital passa a ser um fator determinante não apenas para a organização de mercados, mas para o nível de produtividade da economia, o custo de vida e as oportunidades disponíveis. A forma como o Brasil equilibra regulação e inovação será decisiva para sua inserção na economia digital global e para sua capacidade de capturar os ganhos associados a essa transformação.

REFERÊNCIAS

OECD. **Digital Economy Outlook**, 2023.

OECD. **The Impact of Artificial Intelligence on Productivity, Distribution and Growth**, 2024.

McKinsey Global Institute. **The Economic Potential of Generative AI**, 2023.

World Bank. **World Development Report: Digital Development**, 2021.

European Commission. **Impact Assessment Reports – Digital Markets Act and AI Act**.

Government of Japan. **Copyright Act – Text and Data Mining Provisions**.

IMD. **World Talent Ranking**, 2024.

VI

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DEFESA

O Brasil precisa ingressar na OCDE para maior inserção global

por Paulo Roberto de Almeida

Doutor em Ciências Sociais, Mestre em Planejamento Econômico e diplomata de carreira desde 1977. Professor universitário, atuou como Assessor Especial no Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República entre 2003 e 2007 e foi Conselheiro do Ranking dos Políticos durante as 56ª e 57ª Legislaturas do Congresso Nacional.

A discussão sobre o ingresso do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) transcende considerações meramente diplomáticas ou protocolares. Trata-se, na realidade, de uma agenda diretamente vinculada à modernização econômica, institucional e regulatória do país, bem como à ampliação de sua inserção nos grandes fluxos internacionais de comércio, investimentos, tecnologia e governança.

Origem e o desenvolvimento da OCDE

A OCDE tem origem no projeto americano de reconstrução europeia no imediato pós-guerra, representando o núcleo coordenador do Plano Marshall (1947), encarregado da coleta e organização dos dados dos países participantes.” Vale lembrar que ela se restringiu à Europa ocidental, uma vez que Josef Stalin vetou a participação das “democracias populares” da Europa central e oriental sob seu controle, e de distribuição de recursos emergenciais e provimento de assistência técnica.

Funcionou em Paris, nos primeiros doze anos como OECE, Organização Europeia de Cooperação Econômica, passando, em 1960, a integrar, já como Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos, outros países de economia de mercado, como o Canadá, os próprios Estados Unidos, incorporando mais tarde Austrália, Nova Zelândia e Japão. Ela desempenhou um importante papel na liberalização das trocas entre os países membros, na livre circulação de capitais e investimentos, por meio da assinatura de diversos protocolos setoriais cobrindo praticamente todos os setores funcionais de um governo nacional, à exceção dos assuntos de defesa e segurança. Seus pontos de destaque são comércio, moedas, finanças, educação e praticamente todas as demais áreas de políticas setoriais.

Com o final da Guerra Fria e a reincorporação da maior parte dos países da Europa central e oriental ao regime de economia de mercado, a OCDE expandiu-se significativamente, inclusive em direção a países asiáticos, como a Coreia do Sul, e economias em desenvolvimento, como o México. Ademais, estabeleceu projetos de cooperação com diversos outros países, inclusive o Brasil e a China, além de todos aqueles dispostos a ingressar no universo da cooperação técnica nessas áreas-chave da administração pública.

O Brasil e a OCDE

A aproximação do Brasil à OCDE constitui um processo delongado e jamais empreendido de maneira plenamente consistente desde o início do governo Collor, em 1992. Nos anos 1990, o Brasil aderiu formalmente ao Centro de Desenvolvimento, uma espécie de think tank devotado justamente à cooperação com países em desenvolvimento; nos anos seguintes, passou a integrar, como observador, diversos comitês da OCDE — entre eles os de comércio, agricultura e administração pública —, abrindo espaço para a participação de funcionários governamentais brasileiros em seminários e também nos debates técnicos realizados no âmbito desses comitês.

A OCDE, chamada desdenhosamente pelas esquerdas de “clube dos países ricos”, há muito deixou de ser uma entidade formada apenas pelos países desenvolvidos do Atlântico Norte e assimilados, preconizando supostas “políticas liberais” alinhadas com Bretton Woods e o neoliberalismo teórico. Na verdade, ela defende, com muito rigor, a adoção de medidas estatais rigorosamente alinhadas à sólidas políticas macroeconômicas de

equilíbrio orçamentário, responsabilidade fiscal, realismo cambial e boa governança em todas as políticas setoriais voltadas para o emprego qualificado, a boa educação, a alta qualidade na saúde e na gestão dos recursos naturais, ademais de toda a panóplia da “sustentabilidade” ambiental e a proteção dos ecossistemas, ademais da transição energética.

Não existe nada nas prescrições da OCDE – apenas recomendações em sua larga maioria – que se oponha a políticas ativas de desenvolvimento nacional, como já o provaram países em desenvolvimento que a ela aderiram desde os anos 1990 (México, Coreia do Sul e vários outros, inclusive da América do Sul, como Chile e Colômbia).

O Brasil formalizou o seu pedido de acesso durante a gestão Michel Temer, em 2017, e iniciou o processo formal de adesão no governo Bolsonaro. As negociações, contudo, foram interrompidas sob a presidência de Lula 3, que, aliás, já havia paralisado iniciativas semelhantes em seus dois primeiros mandatos. A despeito da resistência historicamente manifestada pelos governos petistas ao processo de adesão, parcela expressiva da tecnocracia do Estado brasileiro sempre se mostrou favorável ao ingresso do país na organização, na medida em que ele representa um significativo aprimoramento institucional e regulatório em praticamente todas as áreas de políticas públicas. Apenas uma visão excessivamente ideológica ou equivocada poderia interpretar a aproximação com a OCDE como renúncia à soberania nacional ou abandono de políticas de desenvolvimento.

Tributação, protecionismo e distorções estruturais

O Brasil possui, talvez, um único paralelismo com a média dos países pertencentes à OCDE, ainda assim concentrado sobretudo na Europa ocidental: a elevada carga fiscal sobre o PIB, ou seja, um nível de tributação que se aproxima daquele observado nesses países — embora economias como Estados Unidos e Japão exibam percentuais mais moderados —, mas com a incongruência de apresentar uma renda per capita cinco ou seis vezes inferior à média da organização. Pelo seu status de país em desenvolvimento, o Brasil deveria ostentar um percentual de tributação significativamente inferior ao atual, agravado ainda pelo fato de possuir uma estrutura impositiva altamente regressiva.

Esse é um dos grandes problemas que poderiam ser objeto de esforços

de cooperação com a OCDE, mesmo antes de qualquer adesão formal à entidade de Paris. Outro ponto altamente prioritário numa agenda de trabalho com a organização diz respeito aos níveis de defesa comercial efetiva do Brasil e da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul, ou seja, não apenas às alíquotas aduaneiras, mas também ao conjunto de normas e medidas para-tarifárias que colocam o Brasil entre os países mais protecionistas do planeta.

Trata-se de uma evidência empírica o fato de que países com elevados coeficientes de abertura comercial tendem também a registrar maiores níveis de renda per capita. Abertura econômica — sobretudo no que se refere a investimentos — e liberalização comercial constituem poderosos indutores de modernização tecnológica, ganhos de produtividade e competitividade e, conseqüentemente, de ampliação do bem-estar geral da população.

Cadeias globais de valor, produtividade e modernização econômica

Um simples mapa mundial das cadeias globais de valor revela quão distantes estão o Brasil e os países do Mercosul dos grandes fluxos internacionais, não apenas de bens finais, mas sobretudo dos intercâmbios de insumos, partes, peças e acessórios que compõem, na realidade, a maior parte do comércio e dos transportes internacionais.

Essa dinâmica, de natureza claramente smithiana e ricardiana, ainda encontra dificuldades de assimilação num país historicamente marcado pelo mercantilismo e pelo protecionismo, cultivados desde o período colonial e posteriormente reforçados ao longo da República. O regime militar levou essa lógica a níveis exacerbados de nacionalização produtiva e de busca de autoabastecimento, em contraste com a ampla interdependência econômica observada entre os países membros da OCDE. Muitas dessas práticas de “políticas públicas nacionais”, frequentemente apoiadas em estatais protegidas e elevado intervencionismo governamental, foram retomadas com relativo vigor ao longo dos governos petistas.

Da mesma forma, o dirigismo e o intervencionismo estatal permanecem muito mais presentes no Brasil do que nos padrões regulatórios predominantes na OCDE. Finalmente, numa das áreas mais dramáticas de subdesempenho nacional, os indicadores educacionais brasileiros constituem talvez um dos exemplos mais eloquentes da necessidade urgente de

elevação dos padrões de ensino e de ampliação da inclusão educacional em todos os níveis etários.

Considerações finais

Estes são apenas alguns dos motivos pelos quais o Brasil, como sociedade, economia e cultura, poderia auferir ganhos significativos de qualidade nas múltiplas áreas de sua governança - como país e como membro de uma união aduaneira - e de sua interação com o mundo que deveria ser o seu: não a geografia duvidosa do chamado Sul Global, mas a dos países de renda média em crescimento dinâmico e em plena modernização tecnológica. Esse é, precisamente, o universo da OCDE, e precisamos caminhar em direção a ele.

O futuro da inserção do Brasil no cenário internacional

por Marcos Troyjo

MIT Wilhelm Fellow 2026, Global Leadership Fellow da Universidade Cornell e Distinguished Fellow do Insead. Foi presidente do Novo Banco de Desenvolvimento e Secretário Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais do Ministério da Economia. Diplomata, economista e cientista político, é conselheiro de empresas multinacionais e autor de livros sobre desenvolvimento econômico, relações internacionais e inovação. É conselheiro do Ranking dos Políticos.

O Brasil chega à terceira década do século XXI diante de uma encruzilhada histórica. O mundo que emergiu após o fim da Guerra Fria - marcado por uma globalização relativamente linear, pela expansão de cadeias de valor e por um certo consenso quanto ao livre comércio - foi substituído por um ambiente de fragmentação, competição estratégica e redefinição de prioridades nacionais. Nesse novo contexto, a inserção internacional do Brasil não pode mais ser pensada apenas em termos de acesso a mercados ou atração de investimentos como nos anos 1990. Trata-se, agora, de posicionamento estratégico em um sistema global em mutação.

A globalização não acabou, mas está sendo reescrita. Esse processo tem menos a ver com desintegração e mais com reconfiguração. Países e empresas passaram a organizar suas decisões com base em critérios que transcendem a eficiência econômica clássica. Segurança nacional, resiliência de cadeias produtivas, soberania tecnológica e alinhamentos geopolíticos

tornaram-se elementos centrais. É nesse ambiente que proponho a ideia de “ESG 2.0”: uma releitura em que Economia, Segurança e Geopolítica passam a estruturar as decisões estratégicas.

A nova lógica da globalização

Para o Brasil, essa mudança abre tanto riscos quanto oportunidades. Entre os riscos, destaca-se a possibilidade de marginalização em um mundo que privilegia alianças estratégicas mais seletivas. Entre as oportunidades, encontra-se a chance de reposicionar o país como um ator indispensável em setores-chave como energia, alimentos, minerais críticos e sustentabilidade.

A inserção internacional do Brasil deve, portanto, ser pensada em dois níveis: o da microgeopolítica e o da macrogeopolítica. No plano microgeopolítico — aquele dos próximos cinco anos —, o país precisa responder com agilidade a choques externos, mudanças regulatórias e rearranjos comerciais. Já no plano macrogeopolítico — com horizonte de duas a três décadas —, é fundamental identificar as grandes tendências estruturais que moldarão o sistema internacional.

Uma dessas tendências é a transformação demográfica global. O crescimento populacional concentrado em países da Ásia e da África implicará um aumento substancial da demanda por alimentos, energia e infraestrutura. O Brasil, com sua base agrícola altamente produtiva e seu potencial energético diversificado, está particularmente bem posicionado para atender a essa demanda. No entanto, para transformar potencial em protagonismo, será necessário investir em logística, tecnologia e inserção comercial.

Outro vetor estrutural é a diversificação energética. Ao contrário do que se imaginava há poucos anos, essa transição não será linear nem homogênea. O mundo caminha para uma matriz energética mais diversificada, na qual fontes renováveis coexistirão com combustíveis fósseis por um período prolongado. Nesse contexto, o Brasil possui vantagens comparativas notáveis: uma das matrizes energéticas mais limpas do mundo, capacidade de produção de biocombustíveis e potencial em energias como solar e eólica. A chave será transformar essas vantagens em ativos geopolíticos.

A revolução tecnológica constitui um terceiro eixo de transformação. A inteligência artificial, a digitalização e a disputa por padrões tecnológicos estão redefinindo as bases da competitividade global. O Brasil corre o risco de

se tornar apenas consumidor de tecnologias desenvolvidas em outros centros, a menos que implemente uma estratégia consistente de inovação. Isso implica não apenas investimento em pesquisa e desenvolvimento, mas também integração com ecossistemas globais de tecnologia.

Comércio, diplomacia e inserção estratégica

No campo do comércio internacional, o Brasil precisa superar uma tradição de relativa introversão. A economia brasileira ainda apresenta baixos níveis de abertura quando comparada a padrões internacionais. Acordos comerciais não são mais apenas instrumentos de redução tarifária; são plataformas de inserção em cadeias de valor, de harmonização regulatória e de cooperação estratégica. Nesse sentido, a consolidação e implementação de acordos como o entre Mercosul e União Europeia têm um significado que vai além do comércio: representam um movimento em direção à “interdependência gerida”.

Essa interdependência gerida reflete uma nova lógica: países buscam diversificar parceiros sem abrir mão de autonomia estratégica. Para o Brasil, isso significa aprofundar relações com múltiplos polos — Estados Unidos, Europa, China e outros emergentes — sem se alinhar de forma exclusiva a nenhum deles. Trata-se de uma diplomacia de pragmatismo sofisticado, que exige clareza de interesses e consistência de ação.

A estratégia de inserção externa brasileira deve, portanto, abandonar dicotomias simplistas e adotar uma abordagem baseada em interesses concretos. O debate sobre “Ocidente versus Sul Global”, por exemplo, muitas vezes obscurece mais do que esclarece. O Brasil não precisa escolher entre identidades geopolíticas; precisa construir uma estratégia que maximize suas vantagens em um mundo multipolar.

Competitividade doméstica e projeção internacional

Outro elemento central para a inserção internacional do Brasil é a qualidade de seu ambiente doméstico. Competitividade externa começa em casa. Reformas estruturais, segurança jurídica, estabilidade macroeconômica e eficiência regulatória são condições indispensáveis para atrair investimentos e ampliar a participação do país no comércio global. Sem esses fundamentos,

qualquer estratégia internacional estará comprometida.

Além disso, o Brasil deve investir na construção de uma imagem internacional coerente com seus ativos estratégicos. Em um mundo de competição por influência, não basta possuir vantagens comparativas; é necessário projetá-las de forma clara e confiável. O país precisa se apresentar como fornecedor seguro de alimentos, parceiro relevante na transição energética e ator comprometido com soluções globais. Essa projeção internacional deve ser sustentada por políticas concretas, previsibilidade institucional e capacidade de execução.

A dimensão empresarial também é crucial. Empresas brasileiras precisam se internacionalizar de maneira mais agressiva, não apenas como exportadoras, mas como investidoras e inovadoras. A presença de multinacionais brasileiras em mercados estratégicos contribui para ampliar a projeção do país e fortalecer sua posição nas negociações internacionais.

A inserção internacional do Brasil dependerá de sua capacidade de antecipar tendências e agir de forma proativa. O país não pode se limitar a reagir aos movimentos das grandes potências; precisa desenvolver uma visão própria de longo prazo. Isso implica fortalecer instituições, investir em inteligência estratégica e cultivar uma cultura de planejamento.

O Brasil possui atributos que poucos países reúnem simultaneamente: escala territorial, abundância de recursos naturais, base industrial relevante e capacidade agrícola de classe mundial. Contudo, esses atributos, por si só, não garantem protagonismo. O que determinará o papel do Brasil no cenário internacional será a capacidade de articular esses ativos em uma estratégia coerente e adaptada às novas realidades globais.

O futuro da inserção internacional do Brasil não está predeterminado. Ele será resultado de escolhas. Em um mundo marcado pela incerteza e pela competição, a clareza estratégica e a consistência de ação serão os diferenciais decisivos. Cabe ao Brasil decidir se será um espectador das transformações em curso ou um de seus protagonistas.

Prioridades estratégicas para o Brasil

Nesse contexto, entre 2027 e 2031, o Brasil deveria perseguir cinco prioridades centrais em sua agenda internacional.

Primeiro, consolidar uma diplomacia de interdependência gerida. O país deve aprofundar sua inserção junto aos principais polos econômicos e tecnológicos do mundo, preservando autonomia estratégica e evitando alinhamentos automáticos. Isso implica avançar em acordos comerciais e de cooperação capazes de ampliar mercados, reduzir vulnerabilidades e diversificar parcerias.

Segundo, transformar vantagens comparativas em ativos geopolíticos permanentes. Energia limpa, segurança alimentar, minerais críticos e sustentabilidade devem ser tratados não apenas como temas econômicos, mas como instrumentos de influência internacional e atração de investimentos estratégicos.

Terceiro, inserir-se nas cadeias globais de valor da nova economia. O Brasil precisará ampliar sua presença em setores ligados à inovação, inteligência artificial, economia digital e manufatura avançada. Sem isso, corre o risco de ocupar apenas posições periféricas em um sistema internacional cada vez mais orientado por tecnologia.

Quarto, reforçar a competitividade doméstica como fundamento da projeção internacional. Infraestrutura, produtividade, segurança jurídica, estabilidade macroeconômica e eficiência regulatória não são apenas objetivos internos: são pré-condições para uma inserção externa robusta e sustentável.

Quinto, ampliar a presença internacional das empresas brasileiras e fortalecer a projeção global do país. Na nova geoeconomia, empresas nacionais internacionalizadas funcionam como extensões da influência econômica e estratégica de seus países de origem. O fortalecimento de multinacionais brasileiras em setores-chave contribuirá para consolidar a posição do Brasil em mercados estratégicos.

Essas prioridades refletem uma visão de inserção internacional baseada menos em retórica e mais em capacidade concreta de articulação estratégica. Em um mundo fragmentado e competitivo, o Brasil precisará combinar pragmatismo, ambição e visão de longo prazo. O desafio não será apenas participar das transformações globais, mas influenciar sua direção de maneira compatível com os interesses nacionais e com o potencial que o país possui.

Reformas necessárias no Mercosul

por Paulo Roberto de Almeida

Doutor em Ciências Sociais, Mestre em Planejamento Econômico e diplomata de carreira desde 1977. Professor universitário, atuou como Assessor Especial no Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República entre 2003 e 2007 e foi Conselheiro do Ranking dos Políticos durante as 56ª e 57ª Legislaturas do Congresso Nacional.

O Mercosul representou, depois das tímidas iniciativas bilaterais de integração com a Argentina, a principal iniciativa estratégica da diplomacia brasileira no terreno da integração regional e da inserção econômica internacional. O Tratado de Assunção, firmado em 1991, estabeleceu objetivos ambiciosos de liberalização comercial, coordenação macroeconômica e construção progressiva de um verdadeiro mercado comum entre os países membros.

Passadas mais de três décadas, contudo, muitos desses objetivos permanecem incompletos. Crises econômicas recorrentes, baixa disposição reformista dos governos nacionais e o persistente viés protecionista das elites econômicas dos principais países do bloco impediram avanços mais consistentes na agenda substantiva da integração regional. Nesse sentido, é necessário algumas reformas no bloco para que ele possa cumprir seus objetivos.

O projeto original do Mercosul

O Mercosul representou, depois das tímidas iniciativas bilaterais de integração com a Argentina, a maior iniciativa de caráter estratégico da diplomacia brasileira, que a ele devotou os melhores esforços para que se avançasse na agenda substantiva do Tratado de Assunção (1991). Infelizmente, a timidez reformista dos governos subsequentes, crises externas ou internas e o zelo protecionista das mesmas associações setoriais nos dois maiores membros do bloco obstaram que se avançasse na consecução das principais “tarefas” do artigo 1º do acordo, como segue:

- A livre circulação de bens serviços e fatores produtivos entre os países... a eliminação dos direitos alfandegários, das restrições não tarifárias à circulação de mercado ou de qualquer outra medida de efeito equivalente; [parcialmente realizado];
- O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; [a TEC não cobre todas as importações dos países, pois existem exceções nacionais];
- A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; [essa coordenação, que está no coração de um mercado comum, jamais foi tentada com seriedade; a falha incumbe inteiramente aos governos dos dois maiores países] e;
- O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. [alguns esforços parciais foram feitos em grupos de trabalho, mas eles foram muito limitados.]

Grande parte desses objetivos foi implementada apenas parcialmente ou simplesmente abandonada ao longo do tempo. A coordenação macroeconômica, por exemplo - elemento central de qualquer mercado comum - jamais foi efetivamente perseguida pelos dois maiores membros do bloco.

Da mesma forma, os esforços de harmonização regulatória e legislativa permaneceram limitados e fragmentados.

O Mercosul e a inserção internacional

Os países membros, em especial Brasil e Argentina, parecem ter esquecido as palavras introdutórias do Tratado de Assunção, que instavam os signatários a levar “em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países”.

A única solução para essas omissões consistiria na adoção de um processo preparatório voltado a uma nova conferência diplomática entre os atuais membros do bloco — os quatro originais acrescidos da Bolívia —, com o objetivo de negociar um novo tratado constitutivo de um verdadeiro mercado comum, caso este continue sendo o objetivo estratégico da integração regional.

Alternativamente, os países poderiam assumir explicitamente uma redução das ambições do bloco, transformando-o em simples acordo de livre comércio, formato que corresponde à vocação predominante da maior parte dos acordos registrados atualmente na Organização Mundial do Comércio (OMC).

Protecionismo, TEC e abertura econômica

Um processo de reforma do Mercosul, tanto no plano institucional quanto operacional, possui forte conexão com a abertura econômica internacional e com a liberalização comercial de seus membros, em especial Brasil e Argentina, que continuam apresentando fortes componentes protecionistas enraizados em importantes segmentos econômicos, tanto industriais quanto agrícolas.

Paraguai e Uruguai, em contraste, possuem economias relativamente mais abertas, especialmente o Paraguai, que vem recebendo volume significativo de investimentos estrangeiros, inclusive provenientes do próprio Brasil.

Antes mesmo de qualquer grande reforma institucional, caberia aos membros do Mercosul constituir um grupo de trabalho voltado à reforma gradual, mas substantiva, da Tarifa Externa Comum (TEC), de maneira a

aproximá-la de padrões mais compatíveis com as exigências contemporâneas do comércio internacional e com a necessidade de ampliação da competitividade externa das economias do bloco.

O acordo Mercosul-União Europeia, pela sua abrangência e complexidade, oferece importante ponto de partida para esse esforço de redução do protecionismo comercial ainda prevalecente nos mecanismos de defesa comercial do Cone Sul.

Coordenação macroeconômica e convergência regulatória

As dificuldades atuais desse processo encontram-se associadas, em parte, às oscilações políticas e estratégicas dos governos nacionais, em especial no caso argentino. Ainda assim, o governo brasileiro — tanto o atual quanto os futuros — deveria buscar entendimento estratégico de alto nível voltado ao fortalecimento do Mercosul como instrumento de inserção econômica internacional mais ampla.

Esse esforço não deveria limitar-se à reforma da TEC, mas também avançar sobre os demais compromissos previstos no artigo 1º do Tratado de Assunção:

- coordenação de políticas macroeconômicas;
- harmonização regulatória;
- convergência tributária;
- redução de incompatibilidades normativas entre os países membros.

Trata-se de tarefa complexa, mas não inédita. Durante o período de transição do Mercosul (1991-1994), diversos grupos técnicos já haviam iniciado trabalhos de comparação e aproximação das legislações nacionais em áreas técnicas, sanitárias, metrológicas e regulatórias.

O ponto provavelmente mais sensível desse processo reside justamente nas estruturas fiscais e tributárias nacionais, marcadas por elevada complexidade e frequentemente concebidas sob lógica de introversão econômica nacional.

OCDE, União Europeia e modernização do Mercosul

Nesse contexto, um processo de consulta e cooperação técnica com as burocracias da União Europeia e da OCDE poderia oferecer importante campo neutro de discussão institucional e aprendizado comparado.

A experiência europeia de construção do mercado único e os padrões regulatórios e econômicos desenvolvidos no âmbito da OCDE poderiam contribuir significativamente para um processo gradual de modernização e fortalecimento do Mercosul.

Brasil e Argentina são, aliás, candidatos à adesão à OCDE, ainda que não pretendam, no horizonte próximo, avançar para um modelo de integração supranacional de caráter europeu. Ainda assim, a aproximação com esses referenciais institucionais poderia contribuir para tornar o Mercosul mais compatível com os desafios contemporâneos da globalização, da produtividade e da integração econômica internacional.

Considerações finais

Como poderia dizer um “Ortega y Gasset mercosuliano”, a circunstância inevitável das relações externas dos países do Mercosul reside justamente na necessidade de aprofundamento gradual da integração entre as nações do Cone Sul — e não apenas no plano econômico.

O Mercosul dificilmente poderá permanecer indefinidamente em sua configuração atual: ambicioso em seus objetivos formais, mas limitado em sua execução prática.

A modernização do bloco exige:

- maior abertura econômica;
- redução do protecionismo;
- coordenação regulatória;
- convergência institucional;
- e compromisso político efetivo com a integração regional.

Sem isso, o Mercosul corre o risco de permanecer distante tanto de um verdadeiro mercado comum quanto das cadeias dinâmicas da economia global do século XXI.

Defesa como política de Estado: caminhos para o Brasil até o fim da década

*por Paulo Alvarenga
CEO da TKMS no Brasil.*

Já não é de hoje que a defesa nacional brasileira vem sendo tratada como uma variável residual do ciclo orçamentário, marcada por descontinuidades, contingenciamentos e baixa previsibilidade. Essa postura contrasta de forma crescente com a dinâmica geopolítica contemporânea, caracterizada pela intensificação de conflitos armados, pela competição estratégica entre grandes potências, pela militarização de novos domínios, como o ciberespaço, e pela rápida reconfiguração das cadeias globais de valor. Nesse contexto, a capacidade de defesa deixa de ser um tema estritamente militar e passa a ocupar posição central na soberania, na autonomia decisória e na própria estratégia de desenvolvimento das nações.

Essa mudança de paradigma é evidenciada pelo crescimento expressivo dos gastos militares globais. Entre 2022 e 2025, os dispêndios em defesa superaram US\$ 2,7 trilhões anuais, segundo o SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), impulsionados sobretudo pela guerra na Ucrânia, pelas tensões no Indo-Pacífico e pela instabilidade persistente no Oriente Médio. Em resposta, países que historicamente adotavam postura fiscal mais contida passaram a implementar planos plurianuais robustos, ancorados em fundos extraordinários e forte articulação entre defesa, inovação e política industrial. A Alemanha, por exemplo, ao criar um fundo especial e elevar seus investimentos para além de 2% do PIB (Produto Interno Bruto), tornou-se um exemplo emblemático dessa inflexão estratégica.

Embora não esteja envolvido em conflitos armados diretos há mais de um século, o Brasil está plenamente inserido nesse ambiente internacional mais volátil. A (antiga e cada vez mais distante) aspiração de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU) ilustra a ambição do país de exercer maior influência global. Apesar dessa ambição já não parecer mais crível atualmente, o País deveria ao menos ser reconhecido como capaz de projetar influência de maneira regional. Para que essa pretensão seja crível, entretanto, o protagonismo diplomático precisa ser acompanhado de um compromisso efetivo com a segurança internacional, o que pressupõe capacidades mínimas de dissuasão, proteção da soberania e resposta a ameaças. Nesse sentido, o nível de investimento em defesa torna-se um elemento-chave de credibilidade estratégica.

Essa necessidade é reforçada pela crescente relevância geopolítica do Atlântico Sul, não apenas como rota comercial, mas como espaço de disputa por recursos energéticos, minerais e infraestrutura crítica, como cabos submarinos. A proteção da Amazônia Azul, do Pré-Sal, das extensas fronteiras terrestres e dos sistemas digitais estratégicos exige capacidades permanentes de vigilância, monitoramento e resposta. Adicionalmente, a instabilidade recorrente no norte da América do Sul e as tensões entre Estados Unidos e Venezuela evidenciam como disputas entre grandes potências e países da região podem gerar efeitos indiretos sobre a segurança brasileira, ampliando a necessidade de capacidades próprias de dissuasão e autonomia estratégica.

Apesar disso tudo, o Brasil, que representa mais de 2% da economia global, responde por menos de 1% dos gastos militares globais. Enquanto a média mundial dos gastos com Defesa é algo em torno de 2,5% do PIB, o Brasil destina cerca apenas 1,1% do PIB à defesa, ou seja, menos da metade da média mundial. Se restringirmos nossa análise apenas à América do Sul, o Brasil tem apenas o 6º maior orçamento relativo dentre os 13 países na região. A assimetria entre peso econômico, extensão territorial, riqueza estratégica e capacidade efetiva de defesa revela uma vulnerabilidade estrutural, resultado menos de uma opção deliberada por uma política externa pacífica e mais de décadas de subinvestimento, fragmentação decisória e ausência de uma política de Estado consistente para o setor.

O desequilíbrio se reflete na composição do orçamento do Ministério da Defesa. Em 2025, ele representou R\$ 130 bilhões, dos quais cerca de

75% foram destinados a despesas de pessoal. Esse fato por si só não deve ser interpretado de forma distorcida, pois as despesas de pessoal foram se tornando proporcionalmente mais relevantes à medida que os investimentos foram sendo sacrificados. A parcela voltada a investimentos está em torno de 8% do orçamento, um patamar absolutamente insuficiente para a manutenção, quanto mais para a modernização de meios, ou a incorporação de novas tecnologias e recomposição de capacidades operacionais. Esse quadro decorre da sistemática supressão dos investimentos ao longo dos sucessivos ciclos de ajuste fiscal.

As consequências desse padrão são evidentes na perda gradual de capacidades em áreas sensíveis. No domínio naval, estimativas indicam que até 70% da frota da Marinha do Brasil poderá ser desmobilizada até 2028 por completa obsolescência, comprometendo a vigilância de nossos territórios marítimos. Nos domínios aéreo e terrestre, apesar de avanços pontuais, persistem lacunas relevantes e estruturais em defesa antiaérea, logística, cibernética e espacial. Essas fragilidades reduzem a capacidade de dissuasão, ampliam a dependência externa e limitam a autonomia do Estado brasileiro em cenários de crise, inclusive não convencionais.

Nesse contexto, a Base Industrial de Defesa (BID) emerge simultaneamente como ativo estratégico e ponto de vulnerabilidade. O Brasil dispõe de competências consolidadas em segmentos como aeronáutica, sistemas navais, veículos blindados e tecnologias de comando e controle. Contudo, a volatilidade da demanda governamental, a ausência de encomendas seriadas e as restrições ao financiamento de longo prazo comprometem a sustentabilidade do setor. Em um ambiente internacional marcado por controles de exportação e politização das cadeias de suprimento, essa dependência externa representa risco direto à soberania.

Experiências internacionais recentes oferecem referências claras para o redesenho da política de defesa. Estados Unidos, Reino Unido, Índia, China e países da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) investem entre 2% e 5% do PIB no setor, combinando planejamento plurianual, governança robusta e integração entre defesa, inovação e política industrial. Observa-se, também, a ampliação de parcerias público-privadas, contratos baseados em desempenho e estratégias de uso dual, nas quais os investimentos em defesa impulsionam capacitações tecnológicas de aplicação civil.

À luz desse diagnóstico, o período 2026–2030 representa uma janela de oportunidade para corrigir distorções históricas, ao mesmo tempo que exige ação emergencial para que essa exposição estratégica não se converta em perda de soberania, de liberdade, ou de riquezas da nação.

O primeiro eixo dessa agenda deve ser a estabilidade e previsibilidade orçamentária, ancorada na elevação progressiva do gasto em defesa para, no mínimo, 2,5% do PIB, que corresponde à média mundial. Esse patamar deveria ser entendido como piso estratégico, capaz de sinalizar credibilidade, responsabilidade fiscal e compromisso de longo prazo. Todavia, é importante que esse aumento seja feito de forma paulatina, de forma que a cadeia produtiva seja capaz de se organizar e atender a demanda previsível de maneira organizada, produtiva e competitiva. Ao mesmo tempo, é igualmente importante assegurar que o aumento de gastos seja direcionado ao investimento, viabilizando a recomposição e ampliação das capacidades operacionais, especialmente no aspecto tecnológico, e não às despesas ordinárias. Por último, deve-se privilegiar a cadeia produtiva local, assegurando a autonomia e soberania estratégicas, e funcionando também como indutor de crescimento, de renda e progresso econômico e social.

Para viabilizar esse objetivo, recomenda-se a criação de um Plano Plurianual de Capacidades de Defesa, com horizonte mínimo de dez anos, integrado ao planejamento federal, mas dotado de governança própria e mecanismos de proteção dos investimentos estratégicos contra contingenciamentos. Nesse sentido, a Lei Complementar nº 221/2025 representa um marco institucional ao estabelecer diretrizes para projetos estratégicos de defesa, articular esses projetos ao PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e viabilizar o uso de fundos públicos sem impacto direto sobre as metas fiscais da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), além de autorizar a exclusão de até R\$ 3 bilhões do teto de gastos em 2025 para essa finalidade.

O fortalecimento da BID constitui outro eixo estruturante. Para tanto, é necessário priorizar encomendas nacionais em programas estratégicos, assegurar cláusulas efetivas de conteúdo local e transferência de tecnologia, ampliar o acesso a financiamento de longo prazo e articular uma diplomacia econômica voltada à promoção de exportações do setor. A indústria deve ser tratada como parceira estratégica do Estado, e não apenas como fornecedora.

Paralelamente, é necessário sustentar esse movimento aprimorando a governança orçamentária e promovendo ganhos de eficiência administrativa, incluindo digitalização de processos e eficiência administrativa. A transparência e a qualidade institucional são condições indispensáveis para a sustentabilidade dessa estratégia. Programas estratégicos devem adotar elevados padrões de prestação de contas, com metas, cronogramas e indicadores de desempenho claros, respeitados os limites do sigilo militar. A previsibilidade e a clareza institucional reduzem riscos, atraem investimentos privados e fortalecem a legitimidade social da política de defesa.

Em síntese, a defesa nacional deve ser compreendida como um projeto de Estado, não de Governo, e um investimento estratégico de longo prazo. O Brasil tem a necessidade e oportunidade de alinhar sua capacidade militar à sua dimensão territorial, à sua relevância econômica e às exigências de um ambiente internacional mais incerto. Com planejamento, responsabilidade fiscal e foco em inovação, é possível construir uma política de defesa moderna, eficiente e compatível com os compromissos democráticos e o desenvolvimento econômico sustentável.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar nº 221, de 2025**. Dispõe sobre projetos estratégicos de defesa nacional.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Orçamento e programas estratégicos**. Brasília: MD, 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Defence innovation and industrial policy reports**. Paris: OCDE.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **Military Expenditure Database**. Estocolmo: SIPRI.



Ranking
dos políticos

www.ranking.org.br