

O Brasil Real e a mediocridade evitável

Por que o Brasil ainda não cruzou a fronteira da renda alta — e o que fazer¹

Edmar Bacha

1. A fábula continuada

Em 1974, escrevi uma fábula sobre o reino de Belíndia, mistura de Bélgica com Índia, onde o crescimento econômico beneficiava apenas os mais ricos. Era uma alegoria sobre o Brasil da ditadura militar. Desde então, o país acumulou outros apelidos: Banglabânia (pobreza de Bangladesh com estatismo da Albânia), de Mario Henrique Simonsen; Ingana (impostos da Inglaterra com serviços públicos de Gana), de Delfim Netto; Rumala (corrupção da Rússia com criminalidade da Guatemala), que me ocorreu nas manifestações de 2013; e Brasa, que evoquei durante as queimadas na Amazônia no governo Bolsonaro.

Cinquenta anos depois de Belíndia, a pergunta permanece: por que o Brasil ainda não cruzou a fronteira da renda alta? A resposta não está na cultura nem na geografia. Está em escolhas de política econômica que foram feitas — e que podem ser desfeitas.

Este texto organiza a agenda necessária para esse desfazimento em três pilares. Começa pelo nó fiscal, avança por quatro integrações interrelacionadas (externa, regional, social e ambiental) e conclui com a economia política das reformas.

2. O analista e o marciano revisitados: o nó fiscal

Há dez anos, na fábula "O Analista e o Marciano", imaginei um marciano pousando em Brasília e ficando pasmo diante dos paradoxos da economia brasileira. O marciano concluiu — parafraseando Tom Jobim sem o saber — que o Brasil não era para extraterrestres.

Se o marciano pousasse em Brasília em 2026, sua confusão não seria menor. Encontraria um país que superou a hiperinflação há trinta anos, com inflação baixa ainda que não na meta e reservas internacionais confortáveis. E se depararia com taxas de juros reais de 7,4% ao ano para títulos do governo de dez anos — uma das mais altas do mundo.

Contatado pelo marciano, um analista local lhe explicaria que os juros no Brasil permanecem elevados porque o mercado desconfia da trajetória fiscal: ao crescimento da dívida mobiliária já elevada para o nível de renda do país somam-se a postergação recorrente de precatórios e a memória de episódios passados de ruptura contratual e inflacionária, que fragilizam a credibilidade do compromisso do Estado com o pagamento de suas dívidas. O marciano perguntaria por que a dívida cresce mesmo quando o governo aumenta impostos e contém despesas discricionárias. A resposta estaria no coração do problema: as despesas obrigatórias crescem automaticamente por força de vinculações

¹ Preparado para o Projeto Brasil do Instituto Ética e Democracia, em colaboração com o Movimento Roda Democrática e o Ateliê de Humanidades. Sem implica-los nos resultados, agradeço os comentários de João Rego, Jorge Jatobá, Paulo Roberto de Almeida e Sérgio C. Buarque.

constitucionais, da indexação dos benefícios previdenciários ao salário mínimo e da proliferação de gastos tributários — independentemente da receita, da conjuntura e da vontade de qualquer governo. O resultado é um equilíbrio de juros altos, dívida crescente e baixa capacidade de investimento, que se autoalimenta na ausência de reformas estruturais de gasto.

O marciano entenderia então que o Brasil montou uma máquina de gasto automático que nenhum orçamentista consegue deter apenas com boa vontade. Sem desmontar essa máquina — sem desindexar, desvincular e desconstitucionalizar despesas —, o ajuste fiscal é uma tarefa de Sísifo, que nunca se cumpre. E enquanto o mercado entender assim, os juros permanecerão altos, alimentando o déficit que se quer combater. A carga tributária brasileira já se situa em torno de 32% do PIB — comparável à de nações europeias que oferecem serviços públicos de qualidade muito superior. Não há espaço para aumentar impostos, embora ainda haja para substituir impostos indiretos gravosos por impostos diretos progressivos. O caminho é rever a composição da despesa: desvincular receitas, desconstitucionalizar gastos e reduzir benefícios tributários, subordinando o crescimento das despesas ao crescimento da receita. A boa notícia é que — como já ocorreu em resposta ao teto de gastos no governo Temer — um ajuste fiscal crível e substantivo pelo lado dos gastos deverá derrubar a taxa real de juros para níveis civilizados.

Mas o ajuste fiscal, por si só, não transforma o Estado. O que o Brasil precisa, em paralelo, é de uma reforma de produtividade do setor público, centrada no RH da máquina pública. Essa reforma não exige emenda constitucional. A Constituição de 1988 já prevê a demissão por baixo desempenho — o dispositivo foi introduzido em 1998 e nunca foi regulamentado. Grande parte das distorções está na legislação infraconstitucional: as centenas de carreiras sem racionalidade funcional, as progressões automáticas por tempo de serviço e não por mérito, a impossibilidade de mover servidores entre órgãos com excesso e órgãos com falta de pessoal. Uma lei complementar federal, com condicionalidades para estados e municípios nos auxílios da União, já seria suficiente para iniciar esse processo. O objetivo não é cortar salários nem acabar com a estabilidade — é fazer o Estado entregar o que dele se espera: serviços de qualidade para quem mais precisa deles.

Sem reforma da estrutura do gasto e sem reforma do RH, a perspectiva é de paralisia governamental progressiva. A partir de 2027, ficará evidente que o orçamento público brasileiro não consegue mais financiar simultaneamente a previdência, o funcionalismo, os juros da dívida e qualquer investimento ou política social nova. A analogia pertinente é com o período que antecedeu a hiperinflação dos anos 1980; não que a hiperinflação vá estar de volta, mas que a paralisia governamental, sem reformas, deixa de ser risco para virar destino.

O ajuste fiscal cria o espaço macroeconômico indispensável para um novo ciclo de crescimento. Mas não o determina. Para que o crescimento seja robusto, sustentado e socialmente incluyente, o Brasil precisa ir além e enfrentar as quatro integrações que ainda lhe faltam.

3. As quatro integrações

A experiência do México serve de advertência de porque são quatro e não somente uma – a externa – as integrações necessárias. O México fez a abertura comercial — o NAFTA, a partir de 1994 — mas não fez a integração interna. O Norte do país se integrou à economia americana; o Sul permaneceu para trás. O setor formal se dissociou do informal. As grandes empresas se separaram das pequenas e médias. A distribuição de renda se deteriorou nas dimensões regional e social. O resultado é que o México, apesar de aberto ao comércio, não superou a armadilha da renda média.

A lição que fica é que, em países grandes e desiguais como o Brasil e o México, a abertura ao comércio exterior, por si só, não basta. São necessárias simultaneamente quatro integrações: externa, entre o país e a economia mundial; regional, entre as diferentes partes do território nacional; social, entre os brasileiros de diferentes condições de renda, educação e acesso a serviços; e ambiental, entre o desenvolvimento econômico e a preservação do capital natural.

3.1. Integração externa

Desde a Segunda Guerra, cerca de doze países escaparam da armadilha da renda média e alcançaram níveis de renda per capita comparáveis aos dos ricos: Coreia do Sul, Hong Kong, Israel, Singapura, Taiwan (via indústria); Espanha, Grécia, Irlanda, Portugal (via serviços); Austrália, Nova Zelândia, Noruega (via recursos naturais). Todos têm forte integração ao comércio internacional e são relativamente igualitários. A maioria é pequena.

O Brasil é o oposto: grande, profundamente desigual e fechado. O contraste com a Coreia do Sul é brutal: em 1960, a renda per capita brasileira era superior à coreana; hoje, a Coreia tem renda 2,85 vezes maior. O ponto de inflexão foram os anos 1970: enquanto o Brasil aprofundava a substituição de importações, a Coreia voltava sua indústria para a exportação e integrava suas empresas às cadeias globais.

O Brasil é uma das economias mais fechadas do mundo. As importações representam apenas 17% do PIB — ante 44% na Coreia do Sul e 40% na Alemanha. Parte do recente aumento do coeficiente importador deve-se à depreciação do real desde 2020 (que reduz o PIB em dólares), não a uma abertura real.

Esse fechamento é o sintoma central da doença brasileira. Sem exposição ao exterior, as empresas nacionais não acessam tecnologias de ponta, não ganham escala, não se especializam e não são forçadas a inovar. Resultado: produtividade do trabalho crescendo apenas 0,8% ao ano entre 1995 e 2024. Com essa taxa, jamais se alcançará a renda dos países ricos.

A proposta é a integração competitiva ao comércio internacional, em três movimentos. O primeiro é usar o acordo Mercosul–União Europeia como catalisador — implementá-lo com seriedade seria o gesto de maior credibilidade que o governo brasileiro poderia fazer para sinalizar a ruptura com o isolamento histórico. O segundo é a redução progressiva, mas substantiva e pré-anunciada, especialmente das tarifas de importação sobre insumos e bens de capital. O terceiro movimento é implementar a reforma tributária, reduzindo o "custo Brasil" que onera a indústria em relação aos demais setores.

3.2. Integração regional

A lição mexicana é aqui ainda mais direta. O NAFTA integrou o Norte do México ao mercado norte-americano, mas o Sul foi deixado à míngua — sem infraestrutura adequada, sem acesso a capital e sem conexão com as cadeias produtivas que floresceram na fronteira com os EUA. O Brasil, com dimensões continentais e disparidades regionais ainda mais acentuadas, corre risco semelhante se a abertura externa não for acompanhada de uma política deliberada de integração do território nacional.

Há um enorme conjunto de instrumentos de desenvolvimento regional no país: fundos constitucionais, incentivos fiscais, agências de desenvolvimento, programas de infraestrutura. Nada disso parece funcionar a contento — viraram instrumentos de distribuição de benesses e geração de empregos públicos. O desafio é uma reavaliação completa desse conjunto, orientando-o para propostas com maior impacto econômico regional e submetidas a avaliação sistemática.

O ponto central é a adoção do conceito hirschmaniano de "exportabilidade" — desenvolver vocações regionais com potencial para gerar produção não só para o mercado interno mas também para a exportação.

A lógica do conceito merece ser explicitada. Produzir para mercados externos — seja o mercado internacional, seja o mercado de outras regiões do país — impõe padrões de qualidade, especialização e aprendizado que mercados cativos e protegidos simplesmente não exigem. A Zona Franca de Manaus ilustra o oposto: nasceu para abastecer o mercado nacional sob proteção tarifária, nunca precisou competir globalmente e nunca gerou os encadeamentos produtivos que se esperavam na própria Amazônia. Exportabilidade não é apenas uma meta — é um critério de seleção de projetos. Atividades que só sobrevivem com proteção permanente revelam, por isso mesmo, que alocam recursos de forma ineficiente. Adotar esse critério operacionalmente implica reformular a lógica dos próprios instrumentos existentes: os fundos constitucionais passariam a exigir, como condicionalidade, evidência de mercado externo à região; os incentivos fiscais seriam avaliados pela capacidade de gerar receitas de outras regiões ou do exterior. O Brasil já tem precedentes bem-sucedidos que raramente entram no debate de política regional: a fruticultura irrigada do Vale do São Francisco, exportadora de manga e uva para a Europa; o complexo coureiro-calçadista do Vale dos Sinos nas décadas de 1970 e 1980; e, mais recentemente, o agronegócio do Matopiba e o Porto Digital do Recife. O que falta é tornar esses casos a regra, e não a exceção — fazendo da exportabilidade o princípio orientador da política regional, em lugar do velho reflexo de replicar, à periferia do país, a substituição de importações que um dia se produziu no Sudeste.

O protecionismo tarifário que beneficia a indústria concentrada em São Paulo funciona, para as demais regiões, como um imposto implícito. A abertura comercial pode ter, portanto, uma dimensão redistributiva interna.

O Rio Grande do Sul tem integração natural com a bacia do Prata e pode aprofundá-la em cadeias agroalimentares, vitivinicultura e tecnologia. O Nordeste, com sua posição geográfica privilegiada de proximidade à Europa e à África, tem em portos como Pecém e Suape plataformas logísticas de primeira ordem, além de vocação clara para energias renováveis, turismo, economia criativa e tecnologia digital. A bioeconomia amazônica completa esse quadro de vocações regionais a desenvolver.

3.3. Integração social

A integração social não depende de mais gasto, mas de melhor desenho institucional das políticas públicas. O Brasil construiu, desde a redemocratização, um amplo sistema de proteção social — com avanços reais na redução da pobreza extrema. Mas esse sistema opera com baixa eficiência: o volume de recursos cresceu significativamente, sem que os resultados tenham avançado na mesma proporção.

Com coordenação de Arminio Fraga, Simon Schwartzman e minha, desenvolvemos no IEPE/Casa das Garças um projeto de livro para a reforma das políticas sociais no Brasil — *Chega de Improviso* —, com cerca de vinte autores e capítulos sobre transferências sociais, previdência, educação, violência, saúde, políticas urbanas e mercado de trabalho. O livro deverá ser publicado até o final do ano.

O elemento comum a essas dimensões é a baixa potência do gasto social: a distância entre o volume dos recursos mobilizados e os resultados efetivamente entregues. Na educação básica, o Brasil já universalizou o acesso, mas não a aprendizagem — o problema central deixou de ser a exclusão da escola e passou a ser a exclusão dentro da escola. Na saúde, há sinais de estagnação recente em indicadores básicos e de baixa capacidade de responder a desafios crescentes. Na segurança pública, o custo econômico da violência — estimado pelo IPEA em mais de 5% do PIB — funciona como um imposto regressivo que recai desproporcionalmente sobre os mais pobres. Nas políticas urbanas, o conceito estruturante é a acessibilidade — acesso a empregos, serviços e oportunidades, não apenas à capacidade de deslocamento.

3.4. Integração ambiental

A Amazônia é um ativo brasileiro que a análise econômica sistematicamente subestima. Com cerca de 5 milhões de quilômetros quadrados, a floresta amazônica corresponde a 59% do território nacional e abriga a maior biodiversidade do planeta. Num mundo que caminha para a multipolaridade e enfrenta riscos climáticos crescentes, esse ativo não é ornamento geográfico — é um ativo estratégico de escala global.

A economia mundial em transição evoluirá em torno de três escassezes crescentes: carbono, água e biodiversidade. O Brasil detém uma fração significativa das reservas mundiais das três. A Amazônia regula o ciclo hidrológico de toda a América do Sul, incluindo as chuvas que irrigam a agropecuária do Centro-Oeste e abastecem os reservatórios do Sudeste. Destruí-la não é apenas um crime ambiental — é uma decisão econômica suicida.

A boa notícia é que a floresta em pé é crescentemente mais valiosa do que a floresta derrubada. Os mercados de carbono, a bioeconomia, o ecoturismo e os acordos de preservação financiados por países ricos criam fluxos de renda compatíveis com a conservação.

A integração ambiental não é, porém, apenas uma questão amazônica. O Brasil é uma potência agrícola singular: produz em apenas um terço do território e mantém dois terços cobertos por vegetação nativa. O Cerrado, com 24% do território nacional, concentra cerca

de 60% da produção agrícola brasileira — mas nos últimos dois anos o desmatamento no Cerrado ultrapassou pela primeira vez o da Amazônia. Diferentemente da Amazônia — onde o desmatamento ocorre predominantemente em terras públicas e pode ser contido por ações de comando e controle —, no Cerrado ele se concentra em propriedades privadas com direito legal de conversão. Isso exige uma resposta distinta: não apenas regulação, mas incentivos econômicos que tornem a preservação mais rentável do que o desmatamento.

O ponto central é que o Brasil não precisa desmatar para crescer. Existem cerca de 28 milhões de hectares de pastagens degradadas com alto potencial agrícola — uma área equivalente ao estado de São Paulo — que poderiam absorver toda a expansão da produção prevista para as próximas décadas, sem que se abra um hectare de vegetação nativa.

4. Democracia, fragmentação política e a liderança necessária

Por que essas reformas não acontecem, se são conhecidas e necessárias? A resposta está na economia política. As reformas que o Brasil precisa ameaçam interesses organizados e bem posicionados: setores que vivem da proteção tarifária, segmentos do funcionalismo resistentes à avaliação de desempenho, grupos políticos que extraem renda de um orçamento rigidamente vinculado. Esses interesses não são ilegítimos em si — são a expressão normal da democracia. O problema é quando capturam o Estado e bloqueiam a ação coletiva.

A fragmentação partidária extrema, combinada com regras eleitorais que enfraquecem o vínculo entre representantes e eleitores, amplia o poder de minorias organizadas e dificulta a formação de maiorias programáticas estáveis. Reformas que reduzam o número efetivo de partidos, fortaleçam a responsabilidade política dos eleitos e aumentem a previsibilidade das coalizões — como a adoção de um sistema distrital misto e o aprofundamento das cláusulas de desempenho — poderiam melhorar a capacidade do país de processar agendas de interesse geral.

A história brasileira recente oferece, entretanto, um exemplo de que a ruptura com equilíbrios disfuncionais é possível: o Plano Real. Em 1993, as ideias necessárias para a estabilização estavam prontas. O diagnóstico da inércia inflacionária, o instrumental da URV e a estratégia de coordenação de expectativas já haviam sido desenvolvidos. Algo análogo vale para o Brasil de hoje: o diagnóstico da abertura necessária, da reforma do gasto e das quatro integrações não requer mais elaboração — requer execução.

O Plano Real não resultou apenas da maturidade das ideias, mas da capacidade de viabilizá-las politicamente. Construir apoio no Congresso, enfrentar resistências e convencer a sociedade exigiu um tipo específico de empreendedorismo político — raro, mas decisivo.

Sem liderança política, as reformas não avançam. Mas, sem ajustes institucionais que reduzam a fragmentação e reforcem a responsabilidade dos representantes, a própria liderança tende a ser episódica e insuficiente. O risco, nesse caso, é a reprodução de um equilíbrio de baixo crescimento, gasto rígido e reformas adiadas.

A democracia é o maior trunfo do Brasil. Com ela, fizemos a transição pacífica da ditadura, superamos a hiperinflação e construimos políticas sociais relevantes. O desafio agora é fortalecer suas engrenagens — políticas e institucionais — para que sejamos capazes de sustentar um projeto de longo prazo: uma economia aberta, socialmente integrada, fiscalmente equilibrada e ambientalmente responsável. As ideias já estão disponíveis. O que falta é a capacidade de organizá-las politicamente e executá-las. É disso que depende a passagem do Brasil potencial para o Brasil Real.