

O Brasil Real e a mediocridade evitável¹

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, termo que evoquei durante as queimadas na Amazônia no governo Bolsonaro.

Mais de 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 inter-relacionadas (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 mais de trinta anos, com inflação baixa e reservas internacionais confortáveis. E se depararia com taxas de juros reais de 8% 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 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 do analista estaria no coração do problema: as despesas obrigatórias crescem automaticamente por força de vinculações constitucionais, da indexação dos benefícios previdenciários ao salário mínimo e da proliferação de benefícios fiscais — independentemente da receita, da conjuntura e da vontade de qualquer governo.

¹ Versão revista e ampliada de texto em *Revista Será – Projeto Brasil*, abril 2026. A ser publicado em Miguel M. Falcão (org.), *Capital Lusófono – Edição Especial Ouro – O Papel do Estado na Economia*. Lisboa: CFA Society Portugal.

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 governante 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. 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 a estabilidade macroeconômica não basta: é preciso que o Estado entregue o que dele se espera. O que hoje o trava está quase todo na legislação infraconstitucional — as centenas de carreiras sem racionalidade funcional, as progressões por tempo de serviço e não por mérito, a impossibilidade de mover servidores entre órgãos com excesso e órgãos com falta de pessoal.

Por que, então, não se reforma? Em parte, porque se aposta no instrumento errado. Tentativas foram feitas por emenda constitucional — a de 1998, que criou a demissão por baixo desempenho e nunca foi regulamentada; a de 2020, capturada por demandas corporativas até inverter seu propósito declarado —, e nenhuma produziu as flexibilizações prometidas. É o que Carlos Ari Sundfeld chama de encantamento constitucional. A Constituição de 1988 nasceu detalhista em matéria administrativa e já foi emendada cerca de 140 vezes. Constitucionalizar engessa: reformas públicas são experimentais, precisam de calibragem, e o quórum de três quintos inviabiliza o ajuste que uma lei comporta.

Há ainda um segundo travamento: a sobrecarga dos controles. Judiciário, ministérios públicos e tribunais de contas são independentes e tecnicamente preparados, e cumpriram papel relevante na construção democrática. Mas o volume não tem paralelo — a litigância contra o poder público é cerca de sete vezes a média europeia, e o Supremo tomou 118 mil decisões em 2025, contra pouco mais de duzentas no tribunal constitucional italiano. Exposto a esse ambiente, o gestor da ponta escolhe racionalmente não decidir. Também aqui a correção cabe em legislação ordinária — de restrições regimentais no STF à revisão dos critérios da gratuidade da justiça, passando pela exigência de aval colegiado para o ministério público propor ação.

Essa via já foi testada e funciona: a reforma da Lei de Improbidade, em 2021, reduziu em 42% as ações propostas, ao dirigir a responsabilização para os casos de fraude e retirar do alcance da lei as desconformidades praticadas sem má-fé. Uma lei complementar federal do regime funcional civil, com condicionalidades para estados e municípios nos auxílios da União, bastaria para começar. O objetivo não é cortar salários nem acabar com a estabilidade — é fazer o Estado entregar serviços de qualidade para quem mais precisa deles.

Sem reforma da estrutura do gasto e das regras que travam o Estado, 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.

A reforma do aparato governamental é condição necessária mas não suficiente para gerar um novo ciclo de crescimento. À semelhança das Quatro Modernizações de Deng Xiaoping, que transformaram a China a partir do fim dos anos 1970, 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 por que em países grandes e desiguais como o Brasil não basta a integração externa para gerar crescimento. 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 entre as regiões do país. O resultado é que o México, apesar de aberto ao comércio, não superou a armadilha da renda média.

A lição que fica é serem 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 sociais; e ambiental, entre o desenvolvimento econômico e a preservação do capital natural.

3.1. Integração externa

Os países que, desde a Segunda Guerra, escaparam da armadilha da renda média e alcançaram renda per capita comparável à dos países ricos o fizeram com forte integração ao comércio internacional e distribuição de renda relativamente igualitária. A maioria é pequena: Coreia do Sul, Taiwan, Irlanda, Portugal. 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 quase três 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. Prevalecem elevadas restrições às importações, que 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 encarece as importações em moeda nacional), não a uma abertura real.

Esse fechamento é 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. O contraste entre a abertura do agro com ganhos substanciais de produtividade e o fechamento da indústria e dos serviços com estagnação

produtiva ilustra a proposição. O resultado é produtividade do trabalho crescendo apenas 0,8% ao ano entre 1995 e 2024. Com essa taxa, o país não conseguirá superar a armadilha da renda média.

A integração externa não se limita à circulação de bens e serviços. Na economia contemporânea, ela envolve também a circulação de conhecimento, tecnologia e talento. A revolução da inteligência artificial, da computação em nuvem, da biotecnologia e da automação avançada está ampliando a distância entre os países que participam das redes globais de inovação e aqueles que permanecem à margem delas. O Brasil forma pesquisadores de qualidade e possui universidades e centros de pesquisa capazes de contribuir para essa nova economia, mas continua pouco integrado aos fluxos internacionais de tecnologia. Num mundo em que o conhecimento se tornou o principal fator de produção, integrar-se à economia mundial significa também integrar-se às redes mundiais de inovação.

A proposta é a integração competitiva ao comércio internacional, em três movimentos simultâneos. O primeiro é usar o acordo Mercosul–União Europeia como catalisador de acordos similares com parceiros comerciais mundo afora, sinalizando 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 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 a 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. Em grande medida, esses instrumentos viraram um conjunto de distribuição de benesses e geração de empregos públicos. O desafio é uma reavaliação desse conjunto, orientando-o para propostas com maior impacto econômico regional e submetidas a avaliação sistemática.

O ponto central é a adoção do conceito proposto por Albert Hirschman 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 não exigem. A Zona Franca de Manaus ilustra o oposto: nasceu para abastecer o mercado nacional sob proteção tarifária, nunca precisou competir globalmente e não 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 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, na periferia do país, a substituição de importações que se produziu no Sudeste.

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 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.

O IEPE/Casa das Garças prepara um livro sobre a reforma das políticas sociais no Brasil — *Chega de Improviso* —, coordenado por Armínio Fraga, Simon Schwartzman e por mim, com cerca de vinte autores e dez capítulos, das transferências de renda à previdência, passando por saúde, educação, segurança pública e políticas urbanas. O fio que amarra o conjunto é a reduzida potência do gasto social — a incapacidade de transformar recursos públicos em resultados efetivos. O paradoxo que a expressão descreve é revelador: a taxa de pobreza está no piso histórico, mas o gasto com transferências de renda cresceu muito mais do que a pobreza caiu.

O mesmo padrão se repete setor a setor. Na saúde, o modelo de gestão por Organizações Sociais produz ganhos expressivos — 40% mais internações, custo por admissão 12% menor —, mas depois de duas décadas cobre apenas 9% dos hospitais públicos: a solução testada não foi ampliada. Na educação básica, o Brasil já universalizou o acesso, mas não a aprendizagem — o desempenho no PISA estagnou apesar do gasto crescente; o problema deixou de ser a exclusão da escola e passou a ser a exclusão dentro dela. Na segurança pública, metade dos homicídios se concentra em menos de 1,3% das ruas, e é a integração de dados entre as polícias, não o aumento do efetivo policial, que tem mostrado capacidade de reduzir a violência onde foi tentada. Em nenhum dos casos — transferência de renda, saúde, educação, segurança pública — falta recursos ou evidência: falta transformar o que já se sabe funcionar em política de escala nacional.

Essa incapacidade tem uma explicação que também estará no livro: o Brasil sabe fazer boas políticas públicas — o Bolsa Família, o Programa Saúde da Família, a experiência

educacional de Sobral, o “Meu Celular de Volta” do Piauí, são exemplos reconhecidos internacionalmente —, mas esses sucessos não se generalizam, porque os atores que decidem sobre políticas públicas respondem a incentivos que os afastam sistematicamente da eficiência. É um equilíbrio político de baixa eficiência, não uma limitação técnica ou orçamentária. Como a reforma do Estado, a integração social é menos uma questão de quanto gastar do que de como reorganizar os incentivos que premiam o gasto ruim.

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 Amazônia Legal 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 é, mais do que um crime ambiental, 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 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 que importa reter 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 maior que o 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 integradoras não acontecem, se são conhecidas e necessárias? A resposta está na economia política. As reformas de 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 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 reforma do gasto público 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, o país fez a transição pacífica da ditadura, superou a hiperinflação e construiu políticas sociais relevantes. O desafio agora é fortalecer suas engrenagens — políticas e institucionais — para que seja capaz de sustentar um projeto de longo prazo: uma economia aberta, socialmente integrada, fiscalmente equilibrada e ambientalmente responsável. As ideias estão disponíveis; o que falta é o empreendedorismo político que as organize e as execute. A mediocridade não é destino: é resultado de escolhas e, por isso mesmo, evitável. Foi assim no Plano Real, e pode ser assim de novo.

Edmar Bacha é sócio fundador e diretor do Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças. Membro das Academias Brasileiras de Ciências e de Letras, foi um dos arquitetos do Plano Real, presidente do BNDES e do IBGE, e professor em universidades brasileiras e americanas. Ph.D. em economia pela Universidade de Yale.