

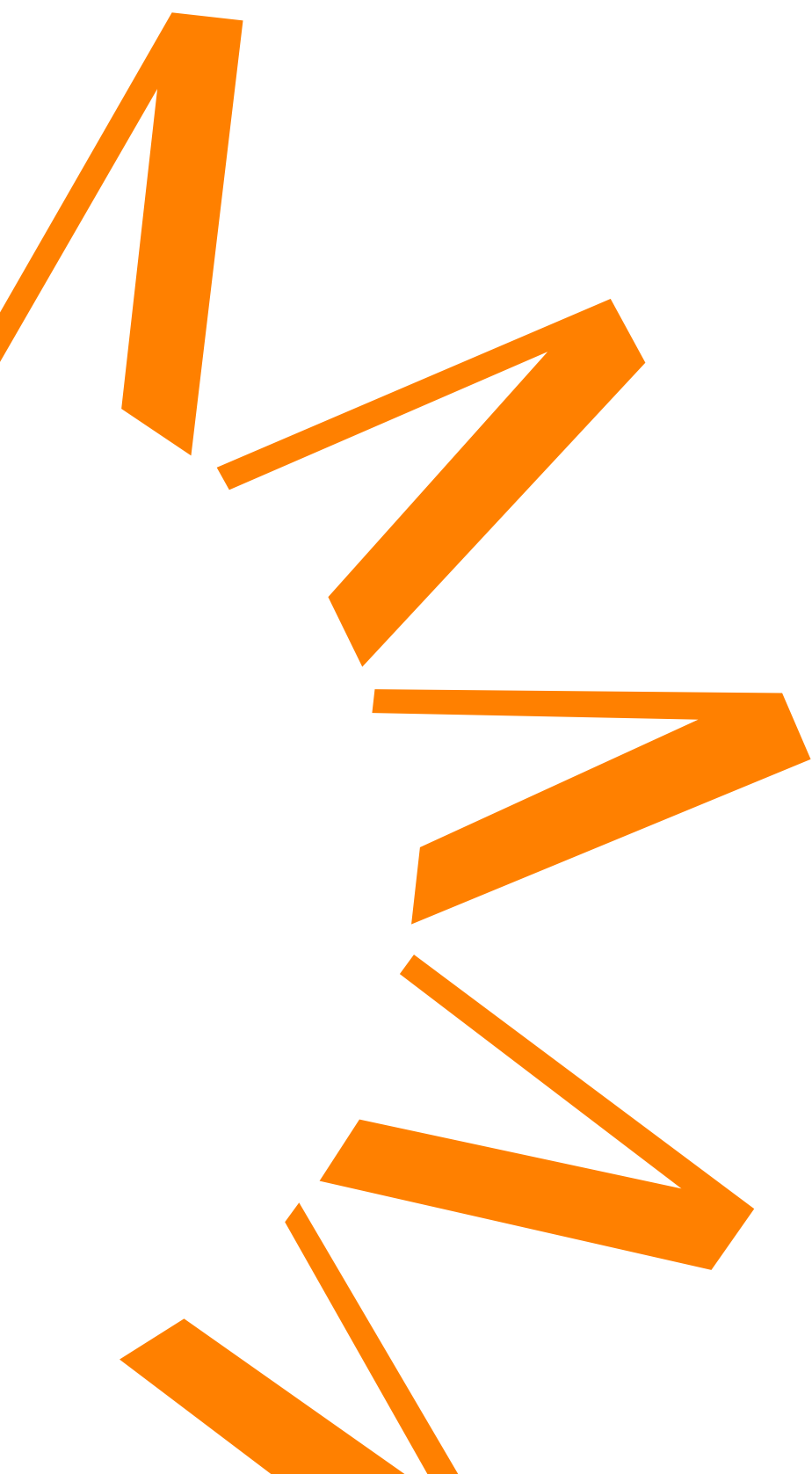
CAMINHOS DA PROSPERIDADE:

14 PROPOSTAS PARA O BRASIL AVANÇAR



**DIRETRIZES PARA UM PAÍS MAIS LIVRE, SEGURO,
COMPETITIVO E INTEGRADO AO MUNDO**





Aos que pretendem governar o Brasil

O Brasil chega a mais um ciclo eleitoral diante de um desafio que já não é novo, mas que se tornou mais urgente: transformar diagnósticos conhecidos em decisões de governo. Sabe-se, há décadas, quais são os principais entraves ao crescimento, à segurança da população e à qualidade da educação pública brasileira. O que falta, na maior parte das vezes, não é identificar o problema, mas construir a ponte entre o diagnóstico técnico e a ação política — entre o que a evidência recomenda e o que um governo, sob restrição orçamentária, prazo eleitoral e complexidade institucional, é capaz de executar.

Eleições concentram atenção, mas também distorcem o debate. O calendário eleitoral favorece a promessa fácil sobre a solução trabalhosa, o slogan sobre o plano, a indignação sobre o diagnóstico. É natural que assim seja: campanhas são feitas para convencer em segundos, não para explicar trade-offs em páginas. Mas o país que emergir das urnas em outubro de 2026 vai herdar os mesmos problemas estruturais que já existiam antes da eleição — e vai precisar de instrumentos de governo mais sofisticados do que os instrumentos de campanha.

É essa lacuna que o Instituto Millenium se propõe a ajudar a preencher com o material que ora apresentamos aos pré-candidatos à Presidência da República.

Ao longo de duas décadas de atuação, o Instituto Millenium tem se dedicado a promover, com base técnica e independência partidária, os princípios da liberdade econômica, da livre iniciativa e do Estado de Direito como fundamentos para o desenvolvimento do país. Não somos vinculados a partido ou candidatura, e este material não deve ser lido como o programa de governo de ninguém. É, antes, uma caixa de ferramentas: um conjunto de diagnósticos, dados e propostas que qualquer candidato ou candidata — de qualquer campo político — pode usar, adaptar ou contestar, na convicção de que o debate eleitoral brasileiro só ganha quando as alternativas em disputa são mais concretas.

Uma proposta tecnicamente impecável, mas que ignore a economia política de sua aprovação no Congresso, não sai do papel. Uma proposta politicamente palatável, mas que ignore restrições fiscais ou evidências de efetividade, produz frustração e desperdício de recursos públicos. É com esse duplo compromisso — rigor e exequibilidade — que reunimos, neste material, cinco conjuntos de papers dedicados a temas que consideramos decisivos para a próxima administração: tributação, segurança pública, educação, geopolítica e liberdade econômica.

Cada um desses eixos foi escolhido não por afinidade ideológica, mas porque representa um ponto de estrangulamento real da capacidade brasileira de crescer, proteger seus cidadãos e ocupar um lugar relevante no cenário internacional. São, também, temas que dificilmente se resolvem em um mandato, mas nos quais decisões tomadas nos primeiros dois anos de governo tendem a determinar o espaço de manobra dos anos seguintes.

Em Tributação, o país produziu uma reforma que alega simplificar o sistema de tributos sobre o consumo, mas a transição para o novo modelo é longa, técnica e cheia de pontos de decisão que ainda não foram resolvidos. A complexidade da carga tributária e seu peso sobre os cidadãos não foram solucionados. Caberá à próxima gestão regulamentar o que falta, arbitrar disputas entre setores e entes federativos, e administrar a transição sem comprometer a arrecadação nem a competitividade da economia.

Em Segurança pública, o desafio já não é apenas doutrinário — é de gestão, dados e coordenação federativa. O Brasil convive com taxas de homicídio e organizações criminosas que se sofisticaram e passaram a atuar além das fronteiras estaduais, enquanto a resposta do Estado permanece fragmentada entre União, estados e municípios que frequentemente não compartilham informação nem estratégia. Os textos deste eixo tratam de como integrar dados entre os entes federativos, como avaliar com rigor as políticas de enfrentamento ao crime organizado e como adotar, de forma sustentável, um sistema prisional e forças policiais mais eficazes — sem recorrer a discursos que prometem simplicidade onde há complexidade real.

Em Educação, o Brasil aprendeu, com a pandemia e com sucessivas avaliações nacionais e internacionais, que garantir matrícula não é o mesmo que garantir aprendizagem. Ainda há uma parcela expressiva de crianças que concluem os primeiros anos do ensino fundamental sem o nível de leitura e escrita esperado para a idade, e a defasagem se acumula justamente para os alunos de famílias mais vulneráveis. Os Papers desse bloco apontam caminhos para enfrentar a verdadeira crise educacional brasileira.

Em Geopolítica, o mundo que a próxima administração vai enfrentar é mais fragmentado, mais protecionista e menos previsível do que aquele em que o Brasil desenhou sua inserção internacional nas últimas três décadas. A disputa comercial e tecnológica entre grandes potências, a reconfiguração de cadeias produtivas globais e a volta de barreiras tarifárias exigem do Brasil uma estratégia mais deliberada do que a simples reação a eventos externos. Os textos deste eixo discutem como o país pode diversificar parcerias comerciais, atrair investimento em setores estratégicos e defender seus interesses em fóruns multilaterais, sem renunciar a previsibilidade institucional e de compromissos com regras internacionais — ativos que se tornam mais, não menos, valiosos em um mundo mais instável.

Em Liberdade econômica, por fim, reunimos papers que tratam do que consideramos a condição estrutural para que os avanços nos outros quatro eixos se sustentem ao longo do tempo. Trata-se de um ambiente de negócios mais previsível, de menor carga regulatória sobre a atividade produtiva, de abertura comercial gradual e de respeito consistente à propriedade privada e aos contratos. São condições que, mais do que qualquer incentivo pontual, formam a base da confiança de quem decide investir e gerar empregos no país. Sem esse alicerce, mesmo as melhores reformas setoriais tendem a produzir resultados aquém do esperado.

Não pretendemos, com este material, entregar um programa de governo fechado, tampouco substituir o debate político pelo qual passará cada candidatura. Pretendemos oferecer algo mais modesto e, esperamos, mais útil: um conjunto de alternativas tecnicamente consistentes e politicamente exequíveis, que qualquer candidato ou candidata, independentemente de seu campo político, possa considerar, adaptar, contestar ou incorporar à construção de seu próprio programa de governo. Os papers foram escritos por especialistas com trajetória reconhecida em cada uma das áreas, com o cuidado de indicar não apenas o que fazer, mas como fazer.

Se há um fio que une os cinco temas, é a convicção de que o Brasil não carece de bons diagnósticos, mas de decisões consistentes, sustentadas ao longo do tempo e blindadas, na medida do possível, contra os ciclos de humor político. Principalmente, o Brasil precisa de mais liberdade, Estado de Direito e administração da Justiça. É esse tipo de decisão que este material busca subsidiar.

O Instituto Millenium seguirá disponível para aprofundar qualquer um dos temas aqui apresentados, discutir os trade-offs envolvidos em cada proposta e contribuir, como temos feito ao longo de nossa história, para que o debate eleitoral brasileiro seja também — e sobretudo — um debate sobre soluções.

Boa leitura.

Ricardo Gomes

CEO do Instituto Millenium

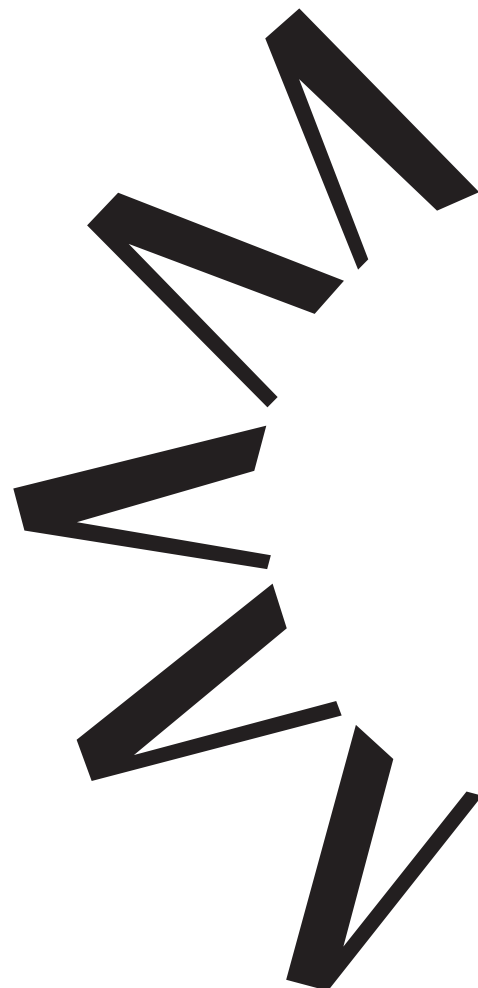
ÍNDICE

01. Um plano Robin Hood para a educação no Brasil: uma estratégia para melhorar a equidade e a qualidade do ensino sem aumentar o gasto público	10
Marcos Ricardo dos Santos / Leonardo Regazzini / Anamaria Camargo	
02. Educação no Brasil: Desafios estruturais e caminhos para uma transformação necessária	28
Mariana Piaia Abreu / Marcos Ricardo dos Santos	
03. Educação para um Brasil mais próspero	52
Wagner Lenhart	
04. Governança fiscal para o desenvolvimento dos estados	63
Ana Paula Vescovi	
05. Tributação no Brasil: propostas para uma política fiscal responsável	73
Maria Carolina Gontijo	
06. O Brasil pequeno em um mundo grande	78
Dr. Cezar Roedel	
07. Guerra e defesa	84
Denis Lerrer Rosenfield	
08. O Brasil na Nova Geoeconomia	89
Marcos Troyjo	
09. Segurança e liberdade: o dilema liberal na guerra do Estado de Direito contra o crime organizado	93
Rafael Mendonça	
10. Proposta para uma Agenda Liberal de Segurança Pública	101
João Henrique Martins	

11. Inteligência e Tecnologia na Segurança Pública	106
Pâmela Borges	
12. Liberdade dos mercados	116
Roberto Castello Branco	
13. Judiciário e Liberdade Econômica	121
Luciano Benetti Timm	
14. Liberdade Econômica para Crescer: uma agenda para emprego, renda e produtividade no Brasil	128
Claudio Shikida	

EDUCAÇÃO

Um plano Robin Hood para a educação no Brasil: uma estratégia para melhorar a equidade e a qualidade do ensino sem aumentar o gasto público



Marcos Ricardo dos Santos

Mestre em Economia; especialista em Gestão de Assuntos Públicos e jornalista. Foi colaborador da revista Superinteressante, da Gazeta do Povo, EBC, STF e ONU. É autor do livro Vouchers na Educação: o pobre e o rico na mesma escola.

Leonardo Regazzini

Professor de Economia, é bacharel, mestre e doutor em Economia pela USP. Também é bacharel em Ciências Sociais, foi membro do Conselho de Administração do Livres e é membro do seu Conselho de Beneméritos.

Anamaria Camargo

Mestre em Educação, palestrante, escritora e consultora para políticas educacionais liberais. Presidente do Instituto Livre pra Escolher e Assessora de Educação na Câmara dos Deputados.

I. Introdução

O Brasil é um dos países com maior gasto em educação em proporção à sua riqueza, medida pelo Produto Interno Bruto - PIB. O dado mais recente disponível é de 2018, quando o país investiu 6,2% de seu PIB em educação pública (sem contar recursos privados, cujos gastos não são contabilizados pelos dados oficiais brasileiros), considerando todas as etapas e níveis de ensino, de acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2020b). A média dos países ricos (membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE) é 4,9% do PIB, considerando recursos públicos e privados – somente Noruega, Chile, Israel, Nova Zelândia, Reino Unido e Estados Unidos gastam mais de 6% do PIB em educação, somando-se recursos públicos e privados (OECD, 2021). Se cumprida a meta do Plano Nacional de Educação de atingir 10% do PIB até 2024, o Brasil se tornará, de longe, o maior investidor em educação do mundo, em termos proporcionais.

No início deste século, o governo federal brasileiro optou por ampliar significativamente o investimento público em educação, em todas as etapas de ensino, especialmente a partir de 2004. Em uma década, de 2004 a 2013, o investimento público do governo federal em educação triplicou em valores reais, descontada a inflação do período (RICARDO DOS SANTOS, 2019). Em 2021, o total anual de despesas executadas pelo governo federal em educação chegou a R\$ 96 bilhões, segundo o Portal da Transparência.

Apesar desse esforço financeiro sem precedentes – e mesmo considerando um período de latência para se obter melhoria nos indicadores de resultado –, o que se observa é que essa ampliação expressiva de recursos não vem se convertendo em melhoria de qualidade da educação, medida pelo desempenho dos estudantes em exames internacionais padronizados como o *Programme for*

International Student Assessment - PISA. Desde então, o desempenho do Brasil segue praticamente inalterado ao longo dos anos, permanecendo entre os piores do mundo. No PISA 2018, entre 79 países pesquisados, o Brasil ficou na 58ª posição em Leitura, na 71ª posição em Matemática e na 67ª posição em Ciências (OECD, 2019).

Esses dados ajudam a demonstrar que o caminho da educação pública, priorizado há pelo menos seis décadas, parece não estar surtindo efeito positivo. Talvez a estratégia de se investir indefinidamente em uma oferta pública de educação não seja a melhor forma para se melhorar a qualidade do ensino no Brasil.

Essa constatação permite um questionamento: não seria o momento de se tentar um caminho diferente, utilizando-se mais fortemente o setor privado para buscar a melhoria da qualidade do ensino no país? A análise sobre os indicadores de qualidade da educação básica, que mostram resultados melhores do ensino privado nessa etapa de ensino, leva a crer que sim (RICARDO DOS SANTOS, 2019). Nesse contexto, um programa de *vouchers* para educação básica poderia ser um caminho alternativo a ser tentado no Brasil, com o objetivo de se melhorar a qualidade do ensino, sem a necessidade de um aumento de recursos nesse setor.

II. Vouchers na educação básica

Os *vouchers* educacionais são uma ideia lançada por Milton Friedman, em 1955, num artigo intitulado *The role of government in education*, ainda que o conceito já tivesse sido delineado anteriormente por John Stuart Mill, filósofo político que já em 1838 sublinhava a importância de a educação não ser limitada ao monopólio estatal e sugeria que o Estado, em vez de prover diretamente a educação, se limitasse a ajudar a financiá-la a quem não pudesse pagar¹.

Por meio de *vouchers*, famílias de menor renda recebem – total ou parcialmente – subsídios públicos, com finalidade

determinada, para serem usados para o pagamento da educação em oferta privada. A ideia é manter o poder de escolha dos pais e dos estudantes, que podem optar pela escola que mais lhes convenha, mesmo que não tenham condições econômicas de fazê-lo – o que traz para o sistema um caráter de política pública redistributiva.

Esse desenho de política pública está baseado em três princípios: (i) os pais, como responsáveis por seus filhos, têm o direito de escolher a melhor educação para eles; (ii) a partir das informações de que dispõem, os pais tendem a agir racionalmente para fazer escolhas no sentido de atender aos interesses de seus filhos; (iii) o Estado pode e deve agir para redistribuir parte da riqueza gerada pela sociedade para equalizar oportunidades para todos os seus integrantes (COSSE, 2013).

Apartir dessa análise, a proposta deste artigo é a proposição de um programa de *vouchers* para a educação básica no Brasil, que combine o aspecto de liberdade de escolha das famílias – para matricular suas crianças na escola que desejarem – com o elemento de equidade, a partir de uma contribuição financeira por parte do Estado, para ajudar as famílias de menor renda a ampliar seu leque de escolha, de forma escalonada e proporcional a sua renda.

Para que um programa de *vouchers* educacionais tenha sucesso, o primeiro princípio a ser respeitado é o da simplicidade: o Estado deve se limitar tão somente a repassar o valor do *voucher* para as famílias, sem estabelecer regras ou condicionantes muito detalhadas para as escolas ou para as famílias. A análise de experiências anteriores com esse tipo de programa, como as realizadas no Chile e na Colômbia, indica que o excesso de regras governamentais parece ter sido justamente a razão para que os sistemas de *vouchers* que foram tentados não tenham atingido plenamente os objetivos pretendidos

(RICARDO DOS SANTOS, 2019).

Em que pese o fato de a especificidade da educação requerer que o *voucher* seja utilizado apenas com despesas de ensino, um programa nesse campo terá mais chances de ser efetivo se, em todos os demais aspectos, for garantida uma liberdade total de escolha, tanto para as famílias, quanto para as escolas participantes. Do ponto de vista prático, uma vez repassado o recurso para as famílias, elas devem ser livres não apenas para escolher a escola que desejarem, mas também, eventualmente, poder complementar o valor da mensalidade, caso optem por escolas mais caras do que o valor do *voucher*.

De igual forma, as escolas devem estar livres para negociar preços e condições com as famílias. Só assim os mecanismos de livre mercado poderão atuar de forma a promover uma competição franca entre as diversas escolas e, assim, possibilitar a ocorrência de lucros apenas marginais para os ofertantes, que devem estar em permanente competição – o que é próprio de um mercado com ampla concorrência. É justamente a competição entre os ofertantes para satisfazer os seus clientes – no caso, os estudantes e suas famílias – que servirá como motor para uma melhoria contínua de qualidade no ensino.

As experiências de *vouchers* educacionais tentadas anteriormente mostram que, para o sucesso do programa, é preciso que o governo central se limite ao papel financiador e evite a tentação de intervir demasiadamente no detalhamento da política, considerando alguns aspectos. Primeiramente, deve-se observar que uma excessiva regulação sobre as condições de participação das famílias no programa, com o estabelecimento de critérios de adesão muito rigorosos, poderá dificultar a participação e até mesmo impedir que parte do público-alvo seja beneficiada.

Além disso, deve-se manter o funcionamento do programa, sem alterações abruptas ou inesperadas, por um tempo suficiente para que o aluno possa dar sequência à sua trajetória escolar. Isso inclui questões administrativas tais como um processo fluido de pagamento dos *vouchers*, protegido de oscilações ou de contingenciamentos orçamentários e

¹ “If the government were to make up its mind to require for every child a good education, it might save itself the trouble of providing one. It might leave to parents to obtain the education where and how they pleased, and content itself with helping to pay the school fees of the poorer classes of children, and defraying the entire schools expenses of whose who have no one else to pay for them” (MILL, 1991, p. 117).

com atualização constante de seu poder de compra, a fim de evitar que alunos em situação de maior vulnerabilidade acabem deixando o programa ao longo do tempo.

Em relação às escolas, deve-se evitar a criação de mecanismos que tragam o risco de se criar uma demanda cativa, como por exemplo com a imposição de cotas, fazendo com que as escolas não precisem se esforçar para atrair mais clientes. É importante observar que só haverá uma melhoria de qualidade se as escolas participantes estiverem permanentemente incentivadas a atender seus clientes da melhor forma possível. Se as regras para a adesão por parte das escolas forem muito rígidas, isso funcionará como barreira de entrada no lado da oferta, o que aumentará sensivelmente o risco de haver uma oligopolização entre os ofertantes – como ocorre em setores altamente regulados como os de serviços de telefonia, de saúde complementar ou de transporte público, para citar alguns dos exemplos mais conhecidos.

III. Um cenário para o Brasil

Tomadas essas precauções, é possível iniciar o delineamento de um desenho orçamentário-financeiro para um programa de *vouchers* para a educação básica no Brasil, a partir do cálculo do investimento público direto no país. Considerando os dados disponíveis mais recentes, em 2018, o custo anual por aluno na educação básica era de R\$ 7.230, em valores da época – Tabela 1:

| Tabela 1 | Estimativa do investimento público em educação por estudante, por nível de ensino - valores constantes (em R\$ atualizados para 2018). Brasil, 2004 - 2018.

Fontes: INEP, 2020a. Elaboração Deed/Inep, adaptado pelo autor.
Nota: Valores atualizados para 2018 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA.

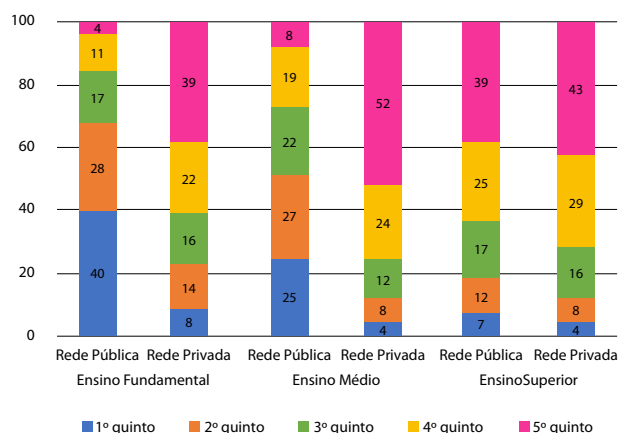
Ano	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				Anos Iniciais	Anos Finais		
2004	3.137	2.683	2.957	2.997	2.770	1.810	20.299
2005	3.341	2.832	2.749	3.211	2.988	1.919	21.872
2006	3.976	3.454	3.004	3.596	3.926	2.667	22.643
2007	4.643	4.043	3.642	4.228	4.462	3.236	23.925
2008	5.255	4.642	3.890	4.871	5.194	3.744	22.114
2009	5.781	5.083	3.897	5.495	5.737	3.947	24.837
2010	6.651	5.847	4.784	6.281	6.294	4.973	26.400
2011	7.275	6.338	5.662	6.501	6.519	6.163	28.128
2012	7.749	6.875	6.675	7.001	6.725	7.013	25.548
2013	8.293	7.346	7.265	7.378	7.298	7.415	28.586
2014	8.378	7.457	7.385	7.427	7.446	7.565	27.483
2015	8.257	7.244	7.315	7.138	7.119	7.534	26.355
2016	8.219	7.166	6.937	7.193	6.889	7.646	26.586
2017	8.344	7.078	6.472	7.135	6.807	7.777	29.713
2018	8.377	7.230	6.811	7.229	6.877	8.003	26.056

O montante anual de R\$ 7.230 despendido em 2018 pelo Estado brasileiro por aluno na educação básica, dividido em 12 parcelas, significou uma média mensal de R\$ 602,50 à época. Esse valor, *grosso modo*, poderia servir como referência para a criação de um sistema de *vouchers* educacionais com valores escalonados de até R\$ 600 mensais, voltado para as famílias de menor renda.

É importante observar que não é necessário que todos os *vouchers* tenham valor integral de face – eles podem ser escalonados de acordo com a renda familiar. Famílias do primeiro quintil de renda receberiam o valor integral, enquanto as do último quintil não seriam elegíveis para receber o *voucher*. Nas faixas intermediárias de renda, os valores dos *vouchers* seriam escalonados: 75% (R\$ 450) para o segundo quintil; 50% (R\$ 300) para o terceiro quintil; e 25% (R\$ 150) para o quarto quintil. Para se calcular os universos populacionais de cada faixa de renda, poderiam ser utilizados os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE – Tabela 2:

| Tabela 2 | Estudantes da rede pública e da rede particular no ensino fundamental, médio e superior, segundo os quintos de rendimento mensal familiar *per capita* (em %). Brasil, 2013².

Fontes: IBGE, 2016. Elaborado pelo autor.



A partir da distribuição por faixas de renda, seria possível escalonar um programa para financiar integralmente os estudos dos estudantes mais pobres – e parcial e progressivamente os estudantes de faixas intermediárias. A título de exemplo, poder-se-ia realizar os seguintes cálculos: ao se separar como público-alvo hipotético um contingente de um milhão de alunos matriculados na rede pública, o montante despendido pelo poder público para custear a educação deste grupo representaria um total de R\$ 600 milhões mensais, em valores de 2018.

Se fossem oferecidos *vouchers* integrais no valor de R\$ 600 para 39,5% desse grupo de alunos, que representam o percentual de alunos do 1º quintil de renda no ensino fundamental, a despesa para esta faixa de renda somaria R\$ 237 milhões. Para os 27,9% dos alunos que pertencem ao 2º quartil de renda, o *voucher* unitário seria de R\$ 450, o que representaria um total de R\$ 125,55 milhões para a faixa. Para o 3º quintil, 16,9% dos alunos receberiam um *voucher* de 50%, ou seja, R\$ 300, perfazendo um total de 50,7 milhões para essa faixa. Os alunos do 4º quintil receberiam uma ajuda menor: R\$ 150 mensais, apenas

como complemento, chegando a um total de R\$ 16,95 milhões mensais. Já os alunos do 1º quintil de renda (4,3% do total) não seriam elegíveis para o programa.

Com esse modelo, seria possível atender 956 mil alunos³ com um custo mensal de R\$ 430,2 milhões, ou seja, o valor por aluno seria de R\$ 450. Se fosse utilizado integralmente o total de R\$ 600 milhões separados inicialmente – que correspondem a um milhão de alunos na rede pública –, seria possível atender a 1,333 milhão de alunos, ou seja, 33,3% a mais do que o grupo original na rede pública, conforme detalhado na tabela 3:

| Tabela 3 | Cálculo estimativo de custos e de atendimento para um possível programa de *vouchers* para a educação básica no Brasil.

Fontes: Elaboração própria, com dados de IBGE (2016) e INEP (2020a).

Base de cálculo mensal		R\$ 600		1.000.000	R\$ 600.000.000
Faixa de renda		Valor do voucher		Nº de alunos	Despesa total
1º quintil	39,5%	100%	R\$ 600	395.000	R\$ 237.000.000
2º quintil	27,9%	75%	R\$ 450	279.000	R\$ 125.550.000
3º quintil	16,9%	50%	R\$ 300	169.000	R\$ 50.700.000
4º quintil	11,3%	25%	R\$ 150	113.000	R\$ 16.950.000
5º quintil	4,3%	0%	R\$ 0	não elegíveis	
Valor Calculado por aluno: R\$ 450		Total		956.000	R\$ 430.200.000
Alunos atendidos com vouchers:		33% a mais		1.333.333	R\$ 600.000.000

É claro que o programa deve ser totalmente voluntário – apenas para aquelas famílias que preferiram matricular seus filhos na rede privada, mesmo levando-se em conta que alguns deles deverão cofinanciar parte do valor das matrículas, a depender de sua faixa de renda. Porém, este seria um modelo mais equitativo, com os mais ricos contribuindo para financiar a educação dos mais pobres, uma vez que o financiamento do programa se daria por recursos tributários despendidos pela sociedade como um todo e os beneficiários receberiam valores diferenciados a partir de sua condição de renda.

Desenhar um programa focalizado, que ajude mais a quem mais precisa, tem duas vantagens: atende um número maior de estudantes com o mesmo montante de recursos e ainda gera um efeito positivo em termos de coparticipação para aqueles que

² Depois de 2013, os dados da PNAD deixaram de apresentar os estudantes da rede pública e da rede particular no ensino fundamental, médio e superior, segundo os quintos de rendimento mensal familiar *per capita*.

³ Para cada 1 milhão de alunos da rede pública, 956 mil alunos seriam elegíveis e 43 mil não seriam elegíveis para o programa de vouchers, uma vez que pertencem ao quinto quintil de renda.

dispõem de ajuda parcial – o que contribui para ampliar o comprometimento das pessoas em relação à responsabilidade individual para com a educação.

Por se tratar de um bem econômico com muitos ofertantes, e que combina muitas características condensadas em um único preço final, há grande variação entre os preços das mensalidades nas escolas na rede privada. Observa-se, no entanto, que um *voucher* com o valor de R\$ 600, em valores de 2018⁴, poderia ser aceito e utilizado em um grande número de escolas país afora. De acordo com um levantamento feito pelo site Melhor Escola, com mais de 13 mil escolas de todo o país, a média das mensalidades em escolas particulares do ensino fundamental era, em 2020, inferior a R\$ 600 nos estados de Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins (MELHOR ESCOLA, 2020). Nos demais estados, a média das mensalidades era um pouco superior a isso – mas como há escolas mais caras que a média, há também opções abaixo desse valor, abrindo possibilidades de escolha para as famílias. Em geral, quase todas melhores do que as escolas públicas, caso contrário, por que uma família pagaria para colocar seu filho nelas, havendo escolas públicas isentas de mensalidade?

Do ponto de vista operacional, seria possível criar um programa de *vouchers* para a educação básica de forma relativamente simples – a partir de um programa de renúncia fiscal e/ou pelo mero remanejamento de recursos utilizados como complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Como o valor do Fundeb é calculado por aluno, um eventual programa que implicasse a migração de parte dos alunos da rede pública para a rede privada poderia ser acompanhado de um proporcional remanejamento de recursos do

Fundeb para esse possível programa. Dessa forma, seria possível criar uma estratégia para se melhorar a qualidade da educação básica, por meio da ampliação da participação do setor privado, sem que isso representasse qualquer aumento no volume de recursos públicos destinado à educação.

IV. Financiamento

Em termos de estratégia de financiamento, além dessa solução mais direta, no âmbito da educação básica, seria possível propor uma alternativa ainda mais socialmente equitativa, a partir da cobrança escalonada de mensalidade nas universidades públicas, de acordo com o perfil de renda de cada aluno, a fim de se construir um fundo nacional para o financiamento de um programa de *vouchers* para a educação básica.

Considerando o perfil socioeconômico dos alunos que frequentam, gratuitamente, a universidade pública, observa-se que estudantes de faixas sociais mais abastadas são subsidiados pelas faixas mais pobres, uma vez que o ensino superior público é financiado por tributos custeados pela sociedade como um todo, mas somente alguns conseguem usufruir deste serviço. Considerando-se que mais da metade da receita tributária brasileira é baseada no consumo e não na renda (GASSEN; D'ÁRAÚJO; PAULINO, 2013) – e que, por isso, absorve boa parte dos rendimentos de forma linear –, o que ocorre na prática é que aqueles que não conseguem acessar a universidade pública acabam pagando os estudos daqueles que o fazem. A universidade pública acaba sendo, via de regra, um meio de mobilidade social individual para quem consegue ingressar – mas isso não altera a desigualdade entre as classes.

Levando-se em conta que, segundo o IBGE, em 2013, 64% das matrículas em instituições públicas de ensino superior eram ocupadas, gratuitamente, por integrantes da faixa dos 40% mais ricos da população, a realidade é que, na prática, os mais ricos estão sendo financiados pelos mais pobres. Por isso, se de fato se quer diminuir as desigualdades de renda no país, deveria haver um esforço

⁴ Se corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, o valor de R\$ 600 em 2018 seria correspondente a aproximadamente R\$ 650 em 2020.

nacional para se acabar com essa distorção social que é a gratuidade da universidade pública.

Por qualquer ponto de vista que se olhe – seja da eficiência, da qualidade ou da equidade –, não há razão para que seja mantido o privilégio de alguns (em geral, ricos) serem custeados pelo esforço de muitos (em geral, pobres). Em muitos países, mesmo entre aqueles que oferecem a educação básica estatal gratuita, o ensino superior é pago, o que não implica que não possa haver bolsas e/ou subsídios específicos para aqueles que não dispõem de condições de custear seus próprios estudos. Se mesmo muitas economias desenvolvidas cobram pelo ensino, não faz sentido o Brasil ter uma renda média subsaariana e tentar oferecer um *welfare* escandinavo – e, mais grave, que privilegie apenas os mais ricos.

Utilizando-se a mesma metodologia anterior de divisão dos estudantes por quintos de renda, seria possível criar um sistema de faixas, para que se pudesse cobrar, total ou parcialmente, uma contribuição relativa à mensalidade dos cursos de graduação nas instituições públicas. Nem se propõe aqui o custeio do valor integral que é despendido pelo país no ensino superior, calculado pelo Inep, em 2018, em R\$ 26.056 anuais (ou R\$ 2.171 mensais) (INEP, 2020a) – repasse que costuma ser aproximadamente três vezes maior do que média das mensalidades nas instituições privadas de ensino superior no país (RICARDO DOS SANTOS, 2019). Em vez disso, poder-se-ia cobrar dos estudantes apenas uma parte dos custos, calculada com base na média cobrada pelas instituições privadas.

Utilizando-se como referência o valor da média mensal de R\$ 779 nas instituições privadas de ensino superior, observada em 2017 (HOPER EDUCAÇÃO, 2017), se fosse cobrada uma taxa dos alunos de graduação que estudam em instituições públicas – um total de 1.956.352 alunos em 2020, segundo o Inep –, com isenção integral dos pertencentes do primeiro quintil de renda e de forma proporcional nos quintis intermediários, seria possível ao estado auferir uma receita total mensal superior a R\$ 1 bilhão, o que permitiria custear *vouchers* educacionais para um total

de 2.337.426 alunos na educação básica, seguindo também a proporcionalidade de renda, conforme detalhado na tabela 4:

| Tabela 4 | Cálculo estimativo para um programa de *vouchers* para a educação básica no Brasil, a partir de cobrança de mensalidade nas instituições públicas de ensino superior.

Fontes: IBGE (2016), INEP (2020a) e resultados da pesquisa. Elaboração própria.

Base de cálculo mensal			R\$ 780	1.956.352	
Faixa de renda			Valor da mensalidade	Nº de alunos	Receita mensal total
5º quintil	38,8%	100%	R\$ 780	759.064	R\$ 592.069.920
4º quintil	25,2%	75%	R\$ 585	493.001	R\$ 288.405.585
3º quintil	17,3%	50%	R\$ 390	338.449	R\$ 131.995.110
2º quintil	11,5%	25%	R\$ 195	224.980	R\$ 43.871.100
1º quintil	7,2%	0%	R\$ 0	não elegíveis	
			Total	1.815.494	R\$ 1.056.341.715
Número potencial de alunos da educação básica que poderiam ser atendidos com vouchers:			Valor por aluno ⁵ : R\$ 450		2.347.426

Esse exercício financeiro permite concluir que a cobrança de mensalidades em instituições públicas de ensino superior, de forma proporcional às faixas de renda dos alunos, poderia ser uma estratégia de contribuição para o custeio da educação básica na rede privada, também de forma proporcional às faixas de renda, a partir de um sistema de *vouchers* educacionais.

Conclui-se, portanto, que as propostas de financiamento apresentadas – programa de renúncia fiscal e/ou redistribuição de recursos do Fundeb para um projeto-piloto ou criação de um fundo a partir de recursos obtidos por meio da cobrança de mensalidade em instituições públicas de ensino superior – poderiam ser utilizadas como forma de se obter recursos para um programa de *vouchers* educacionais para a educação básica. Na prática, a cobrança de uma taxa parcial (e proporcional à renda) nas instituições públicas de ensino superior seria uma forma concreta – e socialmente justificável – não apenas de parar de fazer com que os mais pobres custeiem a educação superior dos mais ricos, mas também um meio de transferir diretamente recursos dos mais ricos para os mais pobres.

⁵ Para se chegar ao valor por aluno de R\$ 450 foi utilizada a mesma metodologia descrita na Tabela 3 deste artigo.

O modelo de *vouchers* poderia compor uma estratégia de se combinar aspectos de liberdade e de equidade no sentido de ampliar a participação da oferta privada na educação básica, ao permitir a inclusão de estudantes das faixas de menor renda em escolas particulares, por meio de apoio financeiro estatal. Assim, com uma maior participação de escolas privadas – a partir da escolha de cada aluno em frequentar a escola que melhor atender seus desejos e interesses individuais –, seria possível, então, melhorar a qualidade do ensino como um todo, sem a necessidade de se aumentar recursos públicos no setor.

V. Experiências Internacionais - Vouchers

Há décadas, sistemas de *vouchers* vêm sendo usados em diferentes países e, embora seus resultados sejam majoritariamente positivos, variando conforme o modelo e a população atendida, persiste no Brasil uma visão de que não há evidências de que representariam um avanço às nossas políticas educacionais. Nesta seção faremos uma breve revisão desses resultados em países diversos – resultados que incluem, mas não se limitam ao desempenho em exames.

Há no Brasil uma percepção equivocada de que em países de excelência educacional, como Estônia, Suécia e Finlândia, por exemplo, *vouchers* não são necessários, ou mesmo permitidos. Na verdade, o que não existe nesses países é a noção – lamentavelmente prevalente no Brasil – de que recursos “públicos” destinados à educação *pertencem* às escolas estatais. Ainda que o percentual de estudantes em escolas privadas seja pequeno nesses países – 14% na Suécia (OECD, 2017), 10% na Estônia (OECD, 2019) e 2% na Finlândia (EUROPEAN COMMISSION, 2022), o Estado financia igualitariamente todos os estudantes, seja em escolas privadas, seja em públicas. Ou seja, sistemas de *vouchers* estão presentes em todos esses países.

Dos países europeus de excelência educacional, o que tem o maior percentual de estudantes em escolas privadas financiados através de *vouchers* é a Holanda, com cerca

de 70% dos estudantes do ensino primário (OECD, 2017b) e quase 100% dos estudantes do secundário (VAN DIJK-GROENEBOER, 2017). De acordo com a Constituição holandesa, as instituições educacionais – públicas e privadas, inclusive religiosas – devem ser financiadas igualitariamente. Assim, o dinheiro destinado à educação de cada criança vai com ela para a escola de escolha da sua família.

A razão por trás da decisão desses países de financiar primordialmente o *estudante* é a de que, ao contrário do que se dá no Brasil, neles prevalece a noção de que o objetivo do sistema de escolas não é manter-se a si mesmo, ou a seus professores e aos sindicatos ligados a eles. Em países de excelência educacional, o sistema tem como objetivo garantir que o estudante seja educado em altíssimo nível, independentemente de quem mantém ou gere a escola escolhida. Para tal, as pré-condições são garantidas e beneficiam todas as escolas. Dentre essas pré-condições, destacam-se a seleção dos melhores alunos para a carreira docente, o rigor na formação de professores e gestores escolares, currículos enxutos, autonomia na gestão das escolas, segurança no ambiente escolar, supervisão do desempenho das escolas, prestação de contas aos pagadores de impostos – o que envolve inclusive o eventual fechamento de escolas que se mostrem ineficazes. Além disso, por serem países que escolheram priorizar a liberdade econômica sobre o estatismo e o capitalismo de compadrio, eles têm garantido alto nível de produtividade e, consequentemente, o enriquecimento da sua sociedade. Tal enriquecimento contribui fortemente para evitar que crianças sejam vítimas da vulnerabilidade socioeconômica que desafia a busca pela excelência educacional em países pobres como o Brasil.

Ora, se todos esses pré-requisitos estão dados para todas as escolas de um determinado país, as chances de que a maioria dos estudantes tenham bons resultados em exames são bastante significativas, independentemente da escola que frequentam. Efetivamente, nesses países, os efeitos dos *vouchers* decorrem principalmente de fatores externos – por exemplo, a competição das escolas

por alunos – e não do fato de que o ensino nas escolas privadas seja necessariamente superior ao das escolas públicas.

É o que mostra, por exemplo, um estudo de *Böhlmark e Lindahl* (2013) sobre o maior programa de *vouchers* da Suécia. O sistema, iniciado nos anos 90, tem proporcionado a expansão do mercado educacional: o número de escolas privadas que aceitam *vouchers* cresceu de cerca de 60 em 1991 para 792 em 2014. Os autores mostram que um aumento na participação dessas escolas está associado tanto à melhora no desempenho ao final do ensino compulsório, bem como nos resultados de longo prazo. Como o desempenho dos estudantes suecos em exames internacionais vinha se deteriorando, os pesquisadores investigaram os efeitos dos *vouchers* sobre a situação. Usando dados do *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS) de 1995, 2003 e 2007, descobriram que os resultados se deterioraram menos em regiões com uma proporção maior de alunos de escolas independentes (privadas). Ou seja, a competição pelos alunos fez com que as escolas entregassem serviços melhores.

Evidentemente, que em tal contexto, o impacto do sistema de *vouchers* será menor do que em países em que escolas diferem no grau de segurança, estrutura, taxa de abstenção de docentes e, principalmente quanto a incentivos para que gestores garantam aprendizado de qualidade para todos os alunos. Não é por outra razão que, de modo geral, o único indicador citado pelos críticos brasileiros dos sistemas de *vouchers* é a pouca diferença no desempenho em exames, de estudantes com e sem *vouchers* em países de excelência educacional. Supostamente, isso prova que não há resultados conclusivos que justifiquem a adoção do sistema no Brasil, mesmo considerando que sobre o trágico fracasso da nossa Educação não parem quaisquer dúvidas.

Outro fator que alimenta a tese da “inconclusividade” dos estudos sobre *vouchers* é que, frequentemente, sua metodologia não leva em conta aspectos subjetivos relativos à escolha da escola, como resultados não cognitivos e efeitos de longo

prazo. Menor criminalidade juvenil, menor taxa de gravidez na adolescência, maior mobilidade social são alguns dos efeitos observados por pesquisadores que vão além do foco no desempenho em exames.

A escolha de estudos pouco representativos também representa um obstáculo à disseminação dos efeitos dos *vouchers*. Para não incorreremos no mesmo erro, começamos esta revisão com uma meta-análise sobre os efeitos dos *vouchers* sobre desempenho acadêmico (SHAKEEL, ANDERSON & WOLF, 2016). O estudo considera apenas ensaios randomizados controlados que avaliaram os efeitos dos vouchers na pontuação em matemática e leitura de estudantes em diferentes países. A partir desse critério, foram selecionados 9.443 estudos em potencial. Desse total, 19 foram incluídos, representando 11 programas de *vouchers* diferentes na Índia, nos Estados Unidos e na Colômbia. Um total de 262 tamanhos de efeito está incluído, com uma consolidação em dois estágios dessas estimativas, resultando em um total de 44 retirados do último ano dos estudos.

Os resultados dessa meta-análise indicam efeitos gerais positivos e estatisticamente significativos dos *vouchers* escolares, que variam de acordo com a disciplina (matemática ou leitura), o local (EUA vs. fora dos EUA) e o tipo de financiamento (público ou privado). Geralmente, os impactos são maiores para leitura do que para matemática, para programas fora dos EUA em relação àqueles dentro dos EUA e para programas com financiamento público em relação a programas com financiamento privado. Embora evidentemente não seja possível generalizar, os resultados nos permitem concluir que possivelmente, teríamos resultados igualmente positivos no Brasil.

Além da suposta ‘inconclusividade’, uma das críticas feitas em relação à adoção de *vouchers* é que tal sistema enseja a perda de recursos das escolas públicas, prejudicando os alunos que nelas permanecem. Em 2021, Figlio, Hart e Karbownik publicaram um estudo sobre um programa de *vouchers* no estado da Flórida, mostrando o oposto: os efeitos benéficos para os estudantes de escolas públicas aumentam

à medida em que o programa de *vouchers* se expande. Os efeitos dessa expansão estão associados particularmente a uma redução no índice de suspensões e de faltas, e ao aumento da pontuação em testes padronizados de leitura e matemática. Mais: tais efeitos são ainda mais significativos para estudantes com menor renda familiar e menor escolaridade materna. Segundo os pesquisadores, a expansão tende a provocar maior competição por alunos; o melhor desempenho em testes e em questões disciplinares são atribuídos a essa pressão competitiva.

A importância da competição também afeta o sistema na Holanda: segundo dados do PISA 2012 (OECD, 2014), 76,6% dos alunos holandeses moram em áreas onde duas ou mais escolas competem por alunos. Essa competição importa porque cada escola recebe um orçamento de acordo com o número de alunos que tem. Os relatórios de qualidade das escolas holandesas são públicos e divulgados na Internet juntamente com informações básicas de cada escola, como o número de alunos e nota média na avaliação final. O que se vê é que estudantes tendem a escolher escolas onde os alunos concluintes têm notas mais altas nos exames e que atraem alunos com notas mais altas no exame de conclusão do ensino primário. Isso vale principalmente para os alunos que são direcionados a trajetórias escolares mais exigentes (RUJIS & OOSTERBEEK, 2019).

Ademais, em países europeus, onde o envelhecimento da população é um fator de pressão sobre as escolas, a competição por estudantes também é um fator significativo. Na Estônia, devido a esse envelhecimento, algumas escolas foram fechadas, outras sofreram fusões ou remanejamentos, causando insegurança e tensão para os alunos e os trabalhadores das escolas. A resposta dos gestores a esse desafio é impulsionada pela competição pela preferência dos alunos e suas famílias: a busca pelo aprimoramento, pela inovação e pela retenção dos estudantes (TIRE, 2021).

Outro aspecto de particular importância, via de regra, completamente ignorado pelos críticos dos sistemas de *vouchers*, são os

ganhos fiscais associados a eles. Tome-se, por exemplo, a avaliação mais recente do *D.C. Opportunity Scholarship* (WEBBER et al., 2019) – o único programa federal dos Estados Unidos que fornece *vouchers* para que famílias de baixa renda possam matricular seus filhos em escolas particulares. Segundo essa avaliação, após três anos frequentando uma escola particular em Washington, D.C., estudantes que acessaram o programa através de sorteio não tiveram qualquer ganho nos resultados dos testes de matemática ou leitura. No entanto, tal resultado é bem mais positivo do que aparenta. Enquanto que as escolas públicas em D.C. gastam cerca de US\$ 28.000 (U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION, 2018) por aluno por ano, o valor do *voucher* para escolas particulares varia entre US\$ 9.401 e \$14,102 por aluno por ano, conforme a série (EDCHOICE, 2022). Ou seja, considerando toda a Educação Básica, o Estado gasta por aluno na escola pública cerca de US\$ 364.000 e cerca de US\$ 127.000 para cada aluno com *voucher* – para obter os mesmos resultados acadêmicos!

A explicação para que escolas privadas consigam competir com as escolas públicas com um terço do financiamento por aluno está na teoria econômica básica. Diferentemente de escolas públicas que têm o monopólio do financiamento através de recursos públicos, escolas privadas devem atender às necessidades das famílias, para permanecerem abertas. O fato é que hoje, a anuidade de uma escola privada americana é tipicamente muito menor do que o valor gasto para educar um aluno na escola pública e que o monopólio estatal hoje vigente tende a aumentar os gastos gerais e sub-recompensar a excelência. Provavelmente, tais escolas produziram resultados muito superiores se seus alunos fossem financiados de forma equitativa em relação às públicas.

Além de ganhos fiscais, há também a questão da segurança. Essa mesma avaliação sobre o *D.C. Opportunity Scholarship* nos informa que famílias cujos filhos recebem *vouchers* têm 35% mais probabilidade de avaliar a sua escola de escolha como muito segura. Existem apenas quatro estudos robustos relacionando

segurança no ambiente escolar e sistemas de escolha de escola, incluindo aqueles através de *vouchers*. Os quatro demonstram efeitos positivos estatisticamente significativos na segurança do ambiente escolar. São eles o já citado Webber et al. (2019) e mais: Wolf et al. (2013), Howell & Peterson (2006) e Wolf et al. (2008).

Não há qualquer surpresa em resultados que mostram a satisfação dos pais, quando consideramos que a segurança dos filhos está no topo da lista dos seus critérios (KELLY & SCAFIDI, 2013). Evidentemente, tal critério faz mais sentido para pais que, na ausência de um sistema de *vouchers* que lhes permita escolher uma escola, por falta de recursos, seriam obrigados a matricular seus filhos em escolas em que não estivessem seguros. Quanto à satisfação dos alunos, sabemos que um ambiente escolar seguro, sem bullying, agressões, ou conflitos, é um pré-requisito para que não desejem faltar às aulas. Isso foi exatamente o que se observou no programa de *vouchers* de D.C.: a mencionada avaliação do programa mostra que, após três anos, a satisfação dos alunos com sua escola aumentou em 18% e o absenteísmo crônico caiu 27%.

Possivelmente tão ou mais importantes do que os efeitos já citados, são os não cognitivos, de longo prazo. Por isso, como destacam Hitt, McShane & Wolf (2018), é preciso não limitar a análise dos efeitos da escolha da escola ao desempenho em exames. Esse cuidado é ainda mais crucial porque, frequentemente, programas que não produzem impactos positivos significativos no desempenho em exames impactam positivamente no nível de escolaridade alcançado por estudantes participantes. Por outro lado, há programas que produziram ganhos substanciais em notas em exames, mas que trouxeram efeitos nulos na taxa de conclusão do ensino médio e no acesso ao nível superior. Ou seja, frequentemente, o impacto na pontuação nos exames é um preditor fraco de resultados de longo prazo.

A segurança no ambiente escolar reduz o absenteísmo e a permanência por mais longo tempo em uma escola acarreta outros

importantes efeitos não cognitivos de longo prazo: o menor índice de criminalidade juvenil associado à frequência de escolas privadas através de *vouchers*. DeAngelis e Wolf (2019) examinam os efeitos associados ao programa de *vouchers* escolares de Milwaukee, nos Estados Unidos, focando exclusivamente em atividades criminosas de adultos e nos processos de paternidade. Esse programa atende apenas estudantes até uma determinada renda per capita. Os efeitos encontrados são uma redução de cerca de 53% nas condenações por drogas, 86% nas condenações por danos materiais e 38% nos processos de paternidade. Os maiores beneficiados tendem a ser os alunos do sexo masculino com níveis mais baixos de desempenho acadêmico.

Outro efeito não cognitivo positivo observado responde justamente a um dos temores dos críticos dos programas de *vouchers*: o de que só a escola pública seria capaz de incutir ensinamentos verdadeiramente democráticos, que garantam a coesão social. Contrapondo essa crítica, DeAngelis (2017) traz uma revisão literária, sobre os efeitos dos programas de escolha de escolas americanos, incluindo programas de *vouchers*, sobre a aprendizagem de valores cívicos. O estudo cobre efeitos sobre a tolerância, o engajamento cívico e o respeito à ordem social. Dos 11 estudos incluídos, os impactos ficam entre nulos a positivos para tolerância, nulos a positivos para engajamento cívico e positivos para o respeito à ordem social. Nenhum dos estudos indica que a escolha da escola privada afeta negativamente esses valores cívicos.

Relacionado a esses mesmos valores, um estudo bastante rigoroso conduzido nos Estados Unidos (CHENG, 2014) refuta a hipótese de que a escolarização privada, principalmente a religiosa, tende a formar pessoas politicamente intolerantes. O estudo inclusive sugere que o oposto pode ocorrer. Um ambiente de comunidade em torno de princípios – uma escola privada religiosa, por exemplo – pode estar associado ao aumento de tolerância porque as pessoas que escolhem dela participar o fazem em nome de

algo importante que compartilham e que as mantém unidas. Nesse contexto, diferenças culturais, ideológicas ou políticas têm menos importância do que aquilo que as une na sua comunidade.

A pesquisa de *Rhinesmith & Catt*, (2016) confirma a importância de garantir aos pais a possibilidade de escolher uma escola privada que proveja instrução voltada para a formação moral, de acordo com seus valores. Exemplo significativo dessa importância é o sistema educacional holandês – sistema de excelência sob todos os aspectos, baseado em liberdade educacional. Há mais de cem anos, a Holanda tem convivido com um sistema de ensino em que o Estado financia não apenas escolas públicas, mas também escolas privadas baseadas em uma religião, uma filosofia (pedagógica), uma cosmovisão. Como a iniciativa de fundar escolas é de grupos locais e não do governo, as escolas criadas têm uma forte ligação com a comunidade. Isso resulta em um sistema orientado pela demanda, responsivo a novos desenvolvimentos e à crescente diversidade na sociedade, ao mesmo tempo em que garante os direitos das minorias que escolhem um ambiente conforme seus valores e crenças.

Para não ficarmos apenas nos efeitos da liberdade de escolha da escola em países desenvolvidos, destacamos um estudo da Universidade de Stanford (BETTINGER et al., 2019) sobre efeitos dos *vouchers* ao longo de 20 anos na Colômbia. O estudo mostra que estudantes sorteados para acessar o ensino vocacional em escolas privadas, usando *vouchers*, foram fortemente impactados. Dentre os efeitos destacam-se maiores chances de concluir o Ensino Médio dentro do prazo, de sair da pobreza e alcançar renda classificada como de classe média até os 33 anos, de morar em regiões menos pobres da cidade, de conseguir financiar um carro e de não ter um filho na adolescência. Tudo isso com menos gastos públicos enquanto ele está na escola e maior arrecadação depois que ele conclui.

E, certamente, ainda mais significativo é o sistema universal de *vouchers*, adotado pelo Chile desde os anos 80. Em 2008, foi feita uma

reforma no sistema, que resultou no aumento do valor do voucher em 50% para “alunos prioritários”, aqueles cuja renda familiar se encaixa nos 40 por cento mais baixos da distribuição nacional. Outro ponto da reforma foi que, para se qualificar para receber esses *vouchers* de maior valor, as escolas têm que participar de um sistema de prestação de contas bastante rigoroso. Essa reforma fez aumentar significativamente a demanda por escolas privadas que aceitam *vouchers* e diminuiu a demanda por escolas públicas e privadas não subsidiadas.

Os efeitos não cognitivos dessa expansão foram o aumento das taxas de conclusão do ensino médio em 3,6% e de conclusão de pelo menos dois anos de faculdade em 2,6%. Indivíduos de origem pobre e não pobre, em média, tiveram ganhos de escolaridade semelhantes. A reforma também a capacidade produtiva das pessoas e trouxe redução da desigualdade de rendimentos (NARODOWSKI, 2018).

Murnane et al. (2017) trazem outros efeitos da reforma do sistema de *vouchers*: nos cinco anos após essa reforma do sistema de *vouchers*, os resultados nos exames dos alunos aumentaram acentuadamente e as diferenças nessa pontuação atribuídas à diferença de renda diminuíram em um terço. Tais dados contradizem os críticos brasileiros que afirmam – contra a realidade dos fatos – que o sistema de *vouchers* chileno promove segregação. Dados do PISA 2018 (OECD, 2019a) confirmam que não só a diferença de performance entre pobres e ricos brasileiros aumentou desde 2009, como a dos chilenos (OECD, 2019b) diminuiu.

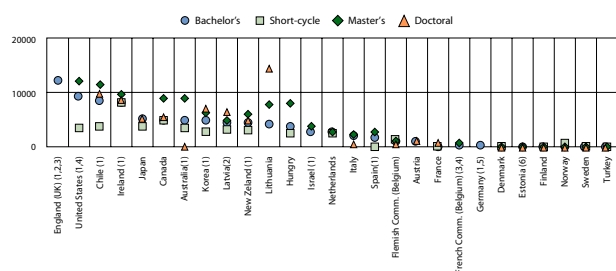
VI. Experiências Internacionais - Financiamento do Ensino Superior

A intensidade da reação de setores da sociedade brasileira à possibilidade de cobrança de mensalidades de estudantes de alta renda nas universidades públicas do país deixa a impressão de que esta cobrança seria inédita no mundo. As evidências, porém, apontam na direção inversa. O mais recente relatório da OCDE sobre Educação (OCDE,

2021) demonstra que a grande maioria dos países do bloco - dentre os quais, aqueles que possuem os principais sistemas de ensino superior do mundo - adotam a cobrança em suas universidades públicas.

| Figura 1 | Anuidades médias cobradas por instituições públicas de estudantes nacionais, por etapa de ensino no ano acadêmico 2019/2020 (em dólares PPP)

Fontes: OECD (2021), Tabela C5.1⁴



Os modelos de cobrança variam bastante de país para país, em especial quanto a regras e parâmetros. A seguir, busca-se analisar os modelos de financiamento do ensino superior de alguns desses países.

A Austrália é um dos países com menor gasto público proporcional em educação superior. O sistema de financiamento do ensino superior australiano é marcado pelo provavelmente mais bem sucedido sistema de empréstimos com amortizações condicionadas à renda futura do egresso (ECR), adotado ainda no final da década de 1980, e atualmente presente em diversos países.

O *Higher Education Loan Program* (HELP) financia hoje a faculdade de cerca de 84% dos estudantes universitários em tempo integral australianos. Seu mecanismo de funcionamento é relativamente simples: ao invés de pagar mensalidades enquanto estudam, os estudantes de instituições públicas podem optar por um financiamento a ser pago somente quando sua renda pessoal exceder determinada renda (um valor próximo ao salário inicial médio de trabalhadores do ensino superior).

As mensalidades se complementam aos recursos públicos no financiamento das

universidades australianas na proporção aproximada de uma para dois, e não há evidências de que a cobrança tenha produzido efeitos adversos em termos de acesso dos estudantes de baixa renda às universidades australianas. Pelo contrário. Desde a adoção dos ECRs, as matrículas cresceram consideravelmente em todos os grupos socioeconômicos australianos (CHAPMAN; NASCIMENTO, 2019).

Além disso, vale mencionar que o sistema apresenta taxas de inadimplência relativamente baixas em relação a outros países com modelos semelhantes, com aproximadamente um quarto do volume dos empréstimos tendo de ser coberto pelo governo.

Silva et al. apontam algumas lições que o Brasil pode tirar da experiência australiana:

A experiência australiana serve de exemplo a países como o Brasil porque mostra os benefícios de um mecanismo de empréstimos em grande escala, com amortizações condicionadas à renda, para a sustentabilidade fiscal do sistema de ensino superior. Também aponta alternativas de como introduzir a cobrança de anuidades em instituições públicas de modo mais equitativo. O caso australiano ainda indica que um desenho eficiente de concessão de empréstimos pode incluir uma gestão centralizada e envolver a autoridade fiscal na coleta de pagamentos. (VIEIRA et al., 2020)

A despeito de muitas semelhanças com o modelo australiano, o sistema britânico de financiamento do ensino superior traz também algumas diferenças importantes.

O financiamento do ensino superior inglês é caracterizado por seu alto custo e pela forte participação das fontes privadas. Enquanto fontes públicas respondem por cerca de 29% do custo da educação superior, fontes privadas arcam com aproximadamente 71% desses custos, sendo dois terços deste percentual advindos do pagamento de mensalidades

⁴ https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2021 Annex3_ChapterC.pdf

pelos estudantes (OCDE, 2018).

Como, porém, a grande maioria dos estudantes não reúne condições econômicas de arcar com o alto custo dessas mensalidades durante a juventude, o governo inglês mantém, desde 1998, um programa quase universal de empréstimos públicos com amortizações condicionadas à renda futura, que beneficia cerca de 92% dos estudantes de bacharelado matriculados em tempo integral (OCDE, 2018).

Vale destacar que, no sistema inglês, não apenas as prestações mas também as taxas de juros são condicionadas à renda do egresso. Para aqueles de baixa renda, não incide juros sobre o empréstimo. Conforme a renda vai aumentando, a taxa de juros também, chegando a 3% ao ano para aqueles que ganham mais de £45.000 anuais. O prazo máximo para amortização é de 30 anos e, após esse período, os débitos são perdoados (BRITTON et al., 2018).

Talvez por isso, ao contrário do que ocorre na Austrália, na Inglaterra a inadimplência é significativa. Mesmo se tratando de um país com baixíssimas taxas de desemprego e renda média elevada, cerca de 40% a 45% do volume total de empréstimos acabam não sendo pagos pelos estudantes. A proporção de egressos com dívidas perdoadas (sete a cada dez) é a maior entre os países com dados disponíveis (OCDE, 2018). Ainda que consideremos que essas mensalidades foram, na prática, custeadas pelo poder público, vale destacar que as fontes privadas ainda seriam responsáveis por aproximadamente metade do custo total do ensino superior britânico.

Vale lembrar ainda que, apesar de cobrarem anuidades médias de US\$ 11.797, as universidades alcançam boa parte (52%) dos jovens britânicos e, mesmo cobrando mensalidades ainda maiores de estrangeiros, a proporção de estrangeiros nas universidades britânicas (14%) é mais de três vezes maior do que a média dos países da OCDE (4%) (OCDE, 2018).

Também em Portugal, a cobrança de mensalidades nas instituições públicas é uma realidade. O sistema, porém, é caracterizado pela cobrança de valores mais moderados

em relação ao Reino Unido, com anuidades entre € 1.000 e € 3.000 por estudante. Da mesma forma, o custo total do sistema por estudantes também é relativamente baixo, inferior à média da OCDE, mas vem crescendo mais rapidamente do que nos demais países do bloco.

Isso se deve, por sua vez, ao crescimento do financiamento privado do ensino superior ao longo dos últimos anos. Na primeira década dos anos 2000, a participação das fontes privadas no financiamento das universidades portuguesas aumentou 22 pontos percentuais, contra 7 pontos percentuais nos demais países da OCDE, em média. A participação de recursos privados no financiamento do ensino superior português, todavia, ainda é menos do que a média dos demais países do bloco (58% versus 68%).

O sistema português dispõe, porém, de um amplo (e relativamente caro) sistema de apoio financeiro estudantil, composto por mecanismos diretos - como bolsa de estudo e auxílios emergenciais - e mecanismos indiretos - como alimentação e moradia. Ainda assim, a cobrança de mensalidades é vista por muitos atores da política portuguesa como uma dificuldade para o acesso ao ensino superior. No debate público português, discute-se inclusive a possibilidade de extinção da cobrança, mas a proposta esbarra em um problema que evidencia a importância da mesma: o fim das cobranças exigiria um reforço anual de aproximadamente € 250 milhões nas universidades portuguesas (SILVA, 2019), e isso significa tirar recursos de outras áreas igualmente importantes, senão mais, como a educação básica.

O debate deixa clara a escolha que se faz ao instituir-se a cobrança de mensalidades para estudantes de alta renda em universidades públicas. Além de promover a equidade e ampliar a autonomia financeira das universidades públicas, a cobrança permite que o Estado amplie o investimento na educação básica, contribuindo, inclusive, para que mais estudantes possam acessar o ensino superior no futuro. Não por outra razão, a cobrança se faz presente em um número cada vez maior de países, incluindo aqueles que

dispõem dos melhores sistemas de ensino superior do mundo.

VII. Considerações Finais

Claramente, o monopólio do Estado sobre o uso de recursos públicos na educação no Brasil não tem conseguido evitar nem o fracasso acadêmico, nem a crescente segregação. Em um contexto como o brasileiro, poder escolher entre uma escola e outra poderia significar não apenas notas melhores, como também efeitos de longo prazo de forte impacto social e econômico. Os dados demonstram que é possível financiar uma política nacional de *vouchers* na educação básica por meio da cobrança de mensalidade nas universidades públicas, permitindo combinar a promoção da equidade, em ambas as etapas, com uma verdadeira revolução na educação básica brasileira. Não faltam evidências de que é preciso avançar nessa direção.

VIII. Referências

BETTINGER, Eric; KREMER, Michael; KUGLER, Maurice; MEDINA, Carlos; POSSO, Christian; SAAVEDRA, Juan E. School Vouchers, Labor Markets and Vocational Education. Borradores de Economía, No. 1087. 2019. Disponível em <http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9731/be_1087.pdf?sequence=9&isAllowed=y>. Acesso em 29 jul. 2022.

BÖHLMARK, A.; LINDAHL, M. Independent Schools and Long-run Educational Outcomes - Evidence from Sweden's Large Scale Voucher Reform. 2013. Disponível em <<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:675521/FULLTEXT01.pdf>>. Acesso em 29 jul. 2022.

BRITTON, J.; VAN DER ERVE, L.; HIGGINS, T. Income contingent student loan design: Lessons from around the world. Economics of Education Review, v. 71, p. 65–82, ago. 2019.

CATT, Andrew D. & RHINESMITH, Evan. A Survey of Private School and School Choice Parents in Indiana. Friedman Foundation. 2016. Disponível em <<https://www.edchoice.org/wp-content/uploads/2017/03/Why-Parents-Choose-A-Survey-of-Private-School-and-School-Choice-Parents-in-Indiana-by-Andrew-D.-Catt-and-Evan-Rhinesmith.pdf>>. Acesso em 29 jul. 2022.

CHAPMAN, B.; NASCIMENTO P. M. Financiamento do ensino superior: As vantagens dos empréstimos com amortizações condicionadas à renda. In: NASCIMENTO, P. M. (Org.). Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura: A produção do Ipea até 2018. Brasília: IPEA, 2019.

CHENG, Albert. Does Homeschooling or Private Schooling Promote Political Intolerance? Evidence from a Christian University. Journal of School Choice: International Research and Reform, 2014; 8(1), p. 49-68.

COSSE, G. Voucher educacional: nova e discutível panacéia para a América Latina. Cadernos de Pesquisa, nº 118, março 2003. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n118/16835.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2022.

DEANGELIS, Corey. Do self-interested schooling selections improve society? A

review of the evidence. Journal of School Choice, 2017; 11(4), p. 546-558.

DEANGELIS, Corey & WOLF, Patrick. Private School Choice and Character: More Evidence from Milwaukee. EDRE Working Paper No. 2019-03. 2019. Disponível em <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3335162>. Acesso em 29 jul. 2022.

DIJK-GROENEBOER, Monique C.H van. Religious education in the secularized Netherlands. International Studies in Catholic Education. 2017; 9(1), p. 17-28.

EDCHOICE. D.C. Opportunity Scholarship Program. 2022. Disponível em <<https://www.edchoice.org/school-choice/programs/district-of-columbia-opportunity-scholarship-program/>>. Acesso em 29 jul. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. Eurydice: National Education Systems: Finland. 2022. Disponível em <<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/finland/overview>>. Acesso em 29 jul. 2022.

FIGLIO, David N., HART, Cassandra M. D. & KARBOWNIK, Krzysztof. Effects of Scaling Up Private School Choice Programs on Public School Students. Cato Institute. 2021. Disponível em <https://www.cato.org>. Acesso em 29 jul. 2022.

FRIEDMAN, M. The role of government in education. A. Solo (ed.), Economics and the Public Interest, New Brunswick, NJ, Rutgers University Press, 123-44, 1955. Disponível em: <<http://la.utexas.edu/users/hcleaver/330T/350kPEEFriedmanRoleOfGovttable.pdf>>. Acesso em 7 jun. 2022.

GASSEN, V.; D'ARAÚJO, P. J. S.; PAULINO, S. R. F. Tributação sobre consumo: o esforço em onerar mais quem ganha menos. Florianópolis: Seqüência, n. 66, p. 213-234, jul. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/seq/n66/09.pdf>>. Acesso em 7 jun. 2022.

HITT, Collin, MCSHANE, Michael & WOLF, Patrick J. Do Impacts on Test Scores Even Matter? Lessons from Long-Run Outcomes in School Choice Research Attainment Versus Achievement Impacts and Rethinking How to Evaluate School Choice Programs. America Enterprise Institute. 2018. Disponível em <<https://www.aei.org/wp-content/uploads/2018/04/Do-Impacts-on-Test-Scores->

Even-Matter.pdf>. Acesso em 29 jul. 2022.

HOPER EDUCACÃO. Evolução do valor das mensalidades da graduação presencial – Brasil. Análise Setorial 2017 - Pesquisa de Mensalidades 2017. Disponível em: <<https://www.hoper.com.br/single-post/evolucao-do-valor-das-mensalidades-da-graduacao-presencial>>. Acesso em 7 jun. 2022.

HOWELL, William G. & PETERSON, Paul E. The Education Gap: Vouchers and Urban Schools. 2006. Brookings Institution Press.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98965.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2022.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Investimento público direto em educação por estudante em valores reais, por nível de ensino – 2000 a 2018. Brasília: Indicadores Financeiros Educacionais, Inep 2020a. Disponível em <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>>. Acesso em: 7 jun. 2022.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Percentual do investimento total em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por nível de ensino – 2000 a 2018. Brasília: Indicadores Financeiros Educacionais, Inep 2020b. Disponível em <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>>. Acesso em: 7 jun. 2022.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sinopse Estatística da Educação Superior 2020. Brasília: Inep, 2022. Disponível em <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>>. Acesso em: 7 jun. 2022.

KELLY, James & SCAFIDI, Benjamin. More than Scores: An Analysis of Why and How

Parents Choose Private Schools. Friedman Foundation. 2013. Disponível em: <<http://www.edchoice.org/wp-content/uploads/2015/07/More-Than-Scores.pdf>>. Acesso em 29 jul. 2022.

MELHORESCOLA. Descubra o valor médio da mensalidade de escolas particulares no Brasil. São Paulo: Melhor Escola, 2020. Disponível em <<https://www.melhorescola.com.br/artigos/ descubra-o-valor-medio-da-mensalidade-de-escolas-particulares-no-brasil>>. Acesso em: 7 jun. 2022.

MILL, J. S. On Liberty [1838]. In: On Liberty and Other Essays. New York: Oxford University Press, 1991.

MURNANE, Richard; WALDMAN, Marcus; WILLET, John B.; BOS, Maria Soledad; & VEGAS, Emiliana. The Consequences of Educational Voucher Reform in Chile. IDB Working Paper Series N° 833. 2017. Disponível em <<https://www.future-ed.org/wp-content/uploads/2017/08/Vegas-Murnane-Paper-on-Chile-Vouchers.pdf>>. Acesso em 29 jul. 2022.

NARODOWSKI, Mariano. The Chile Experiment. EdChoice. 2018. Disponível em <<https://www.edchoice.org/wp-content/uploads/2018/05/The-Chile-Experiment-by-Mariano-Narodowski.pdf>>. Acesso em 29 jul. 2022.

OECD. Brazil - Country Note - PISA 2018 Results. 2019a. Disponível em <<http://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf>>. Acesso em 29 jul. 2022.

OECD. Chile - Country Note - PISA 2018 Results. 2019b. Disponível em <<http://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf>>. Acesso em 29 jul. 2022.

OECD. Education at a Glance 2021. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <<https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/>>. Acesso em: 7 jun. 2022.

OECD. Education at a Glance: Estonia. 2019. Disponível em https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019_CN_EST.pdf. Acesso em 29 jul. 2022.

OECD. Education Policy Outlook: Netherlands. 2014. Disponível em <https://www.oecd.org/education/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK_NETHERLANDS_EN%20.pdf>. Acesso em 29 jul. 2022.

OECD. Education Policy Outlook: Sweden. 2017a. Disponível em <<https://www.oecd.org/education/Education-Policy-Outlook-Country-Profile-Sweden.pdf>>. Acesso em 29 jul. 2022.

OECD. PISA 2018 Results (Vol. I - VI). Paris: PISA, OECD Publishing, 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/pisa/publications/pisa-2018-results.htm>>. Acesso em: 7 jun. 2022.

OECD. School choice and school vouchers: An OECD perspective. 2017b. Disponível em <<http://www.oecd.org/edu/School-choice-and-school-vouchers-an-OECD-perspective.pdf>>. Acesso em em 29 jul. 2022.

RICARDO DOS SANTOS, M. Vouchers na educação: o pobre e o rico na mesma escola. Curitiba: Appris, 2019.

RUJIS, Nienke & OOSTERBEEK, Hessel. School Choice in Amsterdam: Which Schools are Chosen When School Choice is Free? Education Finance and Policy 2019; 14(1): 1–30. Disponível em <<https://direct.mit.edu/edfp/article/14/1/1/10299/School-Choice-in-Amsterdam-Which-Schools-are>>. Acesso em 29 jul. 2022.

SHAKEEL, M. Danish, ANDERSON, Kaitlin and WOLF, Patrick, The Participant Effects of Private School Vouchers Across the Globe: A Meta-Analytic and Systematic Review (May 10, 2016). EDRE Working Paper No. 2016-07. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2777633>>. Acesso em 29 jul. 2022.

SILVA, S. Fim das propinas é nova bandeira do governo e Marcelo apoia. Portal Público. 2019. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2019/01/07/sociedade/noticia/fim-propinas-custa-250-milhoes-euros-1856975>>

TIRE, G. Estonia: A Positive PISA Experience. In: CRATO, N. Improving a Country's Education PISA 2018 Results in 10 Countries. Springer. 2021. Disponível em <<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-030-59031-4.pdf>>. Acesso em 29 jul. 2022.

U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION. Revenues and Expenditures for Public Elementary and Secondary Education: School Year 2014–15 (Fiscal Year 2015). Institute of Education Sciences. Disponível em: <<https://nces.ed.gov/pubs2018/2018301.pdf>>. Acesso

em 29 jul. 2022.

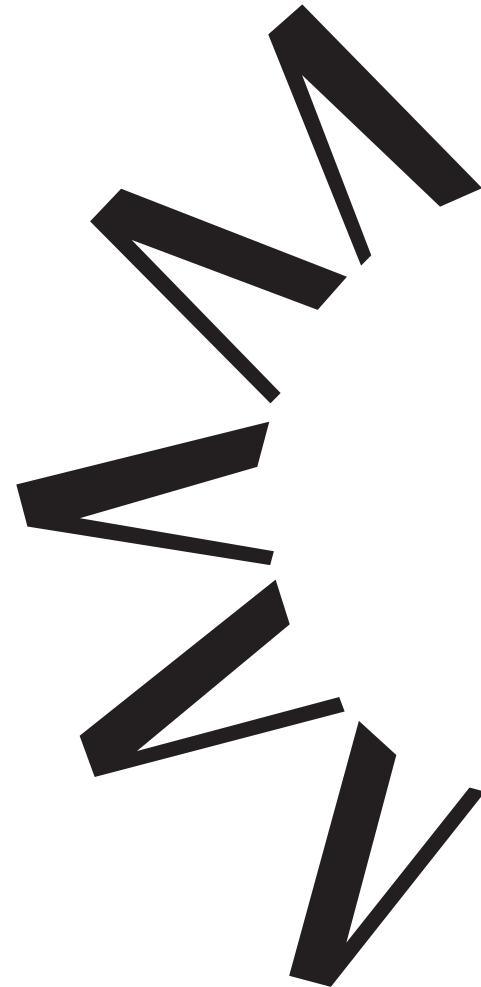
VIEIRA, A.; HONORATO, G.; BARBOSA, M. L.; SANTOS, C. T.; ZUCCARELLI, C.; RODRIGUES, L. A.; BORGES, E. H. N.. Financiamento e Equidade no Ensino Superior. D3e. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://d3e.com.br/relatorios/financiamento-e-equidade-no-ensino-superior/>>

WEBBER, Ann, RUI, Ning, GARRISON-MOGREN, Roberta, OLSEN, Robert B., GUTMANN, Babette Gutmann. Evaluation of the DC Opportunity Scholarship Program Impacts Three Years After Students Applied. Institute of Education Sciences. 2019. Disponível em <<https://ies.ed.gov/ncee/pubs/20194006/pdf/20194006.pdf>> Acesso em 29 jul. 2022.

WITTE, John F., WOLF, Patrick J., COWEN, Joshua M., FLEMING, David J., & LUCAS-MCLEAN Juanita. MPCP Longitudinal Educational Growth Study Baseline Report. Department of Education Report University of Arkansas. 2008. Disponível em <<https://www.uaedreform.org/mpcp-longitudinal-educational-growth-study-baseline-report/>>. Acesso em 29 jul. 2022.

WOLF, Patrick, KISIDA, Brian, GUTMANN, Babette, PUMA, Michael, EISSA, Nada & RIZZO, Lou. School Vouchers and Student Outcomes: Experimental Evidence from Washington, DC. Journal of Policy Analysis and Management; 2013 32(2), p. 246-270.

Educação no Brasil: Desafios estruturais e caminhos para uma transformação necessária



Mariana Piaia Abreu

Doutora em economia e especialista em redes complexas

Marcos Ricardo dos Santos

Mestre em Urbanismo, Economia e especialista em Gestão de Assuntos Públicos

I. Contextualização e Motivação

A educação é amplamente reconhecida como um dos principais motores do desenvolvimento econômico e social. Na esfera individual, o acesso a uma educação de qualidade amplia oportunidades, melhora a empregabilidade e contribui para a mobilidade social. No âmbito coletivo, sociedades com sistemas educacionais eficientes apresentam maiores níveis de produtividade, inovação e crescimento sustentável. Países que alcançaram elevado nível de desenvolvimento econômico, como Coreia do Sul, Finlândia e Estônia, demonstram que investimentos estratégicos e políticas educacionais bem estruturadas são fatores determinantes para o progresso nacional.

Começamos pelo que é consenso: todos queremos uma educação de qualidade, plural e emancipadora, acessível a todos os brasileiros. Não há como argumentar contra isso. O debate, no entanto, não está no objetivo final, mas no caminho para alcançá-lo. Alguns defendem a manutenção de um modelo baseado exclusivamente na oferta pública universal, enquanto outros buscam alternativas inovadoras que possam ampliar a qualidade do ensino e oferecer melhores oportunidades aos alunos. O que parece cada vez mais evidente é que, se o Brasil continuar insistindo na mesma fórmula de sempre, dificilmente os resultados serão diferentes dos observados até hoje.

Ao longo das últimas décadas, a estratégia predominante no país tem sido a ampliação da oferta estatal de ensino. Em 1940, apenas 21% da população em idade escolar estava matriculada em instituições educacionais. Esse percentual subiu para 94,5% no ano 2000, um índice próximo à universalização¹. No entanto, embora tenha conseguido expandir significativamente o acesso à educação, o Brasil tem, ao longo do tempo, falhado em efetivar uma melhoria

da qualidade do ensino. Os resultados dos estudantes brasileiros em avaliações internacionais, como o PISA², permanecem persistentemente baixos, evidenciando uma desconexão entre o volume de investimentos e os ganhos educacionais efetivos.

Desde a redemocratização, o país passou por governos de diferentes matizes ideológicos, mas nenhum deles conseguiu formular e implementar uma política eficaz para elevar a qualidade do ensino básico. Entre 2003 e 2013, por exemplo, os recursos federais destinados à educação foram triplicados, em termos reais, descontada a inflação³. Apesar desse aumento expressivo no orçamento do setor, os ganhos de qualidade nesse período foram apenas marginais. Essa trajetória revela que, embora haja uma correlação entre investimento e desempenho educacional, essa relação não é linear e, em determinado ponto, o aumento de recursos passa a gerar retornos decrescentes.

Além das dificuldades relacionadas à qualidade do ensino, o Brasil ainda enfrenta um cenário de desigualdade no acesso à educação. As disparidades regionais e socioeconômicas são profundas, afetando principalmente os estudantes das camadas mais pobres da população. Enquanto alunos de escolas privadas frequentemente apresentam desempenho superior, aqueles da rede pública lidam com problemas estruturais, como infraestrutura precária, deficiências na formação docente e currículos pouco dinâmicos. Esses fatores contribuem para perpetuar a desigualdade educacional e reduzir a eficácia do ensino como mecanismo de mobilidade social.

Para obter resultados diferentes, seria preciso explorar novas estratégias. Um dos caminhos possíveis seria reforçar o papel da

¹ RICARDO DOS SANTOS (2019, p. 117).

² PISA é a sigla para o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Programme for International Student Assessment), uma avaliação comparativa internacional realizada pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) a cada três anos, que mede o desempenho de estudantes de 15 anos nas áreas de matemática, leitura e ciências.

³ RICARDO DOS SANTOS (2019, p. 141).

iniciativa privada na educação por meio de mecanismos como os *vouchers* educacionais. Nesse modelo, em vez de o governo ofertar diretamente vagas em escolas públicas, forneceria vales às famílias de baixa renda, que poderiam utilizá-los para matricular seus filhos em instituições privadas de ensino. Essa abordagem permitiria que famílias mais pobres, que hoje não têm alternativa senão aceitar a escola pública designada pelo Estado, tivessem a liberdade de escolher entre diferentes instituições privadas, muitas das quais apresentam melhores indicadores de desempenho acadêmico. Na prática, esse sistema estenderia às famílias de menor renda a mesma liberdade de escolha que os mais ricos já têm, combinando os princípios de equidade e liberdade na definição dos rumos da educação.

Outra alternativa seria a ampliação das parcerias entre o setor público e entidades privadas por meio das *charter schools*, modelo que já demonstrou resultados positivos em diversos países. Diferentemente das escolas tradicionais, essas instituições são mantidas com recursos públicos, mas geridas por organizações privadas sem fins lucrativos ou grupos independentes, que têm maior autonomia para definir currículos, contratar professores e adotar metodologias inovadoras. Esse formato combina o financiamento estatal com a flexibilidade da iniciativa privada, permitindo uma gestão mais eficiente e menos burocrática, ao mesmo tempo em que garante acesso gratuito aos alunos.

Nos Estados Unidos, as *charter schools* têm apresentado avanços significativos na qualidade da educação, especialmente em regiões de baixa renda. Estudos⁴ indicam que essas escolas tendem a obter melhores resultados acadêmicos, uma vez que operam sob um regime de maior responsabilidade pelos seus desempenhos. Se um modelo semelhante fosse adotado no Brasil, poderia

oferecer uma alternativa viável à rigidez do ensino público tradicional, ampliando a concorrência e incentivando inovações pedagógicas dentro da própria rede pública.

A introdução da concorrência no setor educacional, seja por meio dos *vouchers* ou das *charter schools*, poderia funcionar como um catalisador para a melhoria contínua da qualidade do ensino. Para atrair e manter alunos, as escolas teriam incentivos para aprimorar sua infraestrutura, contratar professores mais qualificados, atualizar seus conteúdos e adotar metodologias inovadoras. O dinamismo gerado por esse novo ambiente educacional serviria como motor para impulsionar a eficiência do sistema, garantindo que os estudantes recebessem um ensino mais alinhado às demandas da sociedade contemporânea.

Diante desse cenário, é fundamental repensar o modelo educacional brasileiro, buscando soluções mais eficientes e sustentáveis para garantir ensino de qualidade para todos. Nesse contexto, este relatório técnico analisa as fragilidades do sistema atual, discute experiências internacionais bem-sucedidas e apresenta propostas para aprimorar a educação sem a necessidade de ampliar substancialmente os gastos públicos, focando na melhoria da gestão e na introdução de mecanismos que aumentem a eficiência do ensino no Brasil.

II. Panorama da educação no Brasil: situação atual e desafios

A educação brasileira passou por avanços significativos nas últimas décadas, sobretudo na universalização do ensino básico. No entanto, a qualidade do ensino e a equidade no acesso permanecem desafios centrais. O desempenho dos alunos brasileiros em avaliações nacionais e internacionais revela dificuldades persistentes em áreas essenciais como matemática e leitura, enquanto fatores socioeconômicos ainda determinam, em grande medida, as oportunidades educacionais disponíveis para cada

⁴ Como CREDO (2009, 2013, 2023); Success Academy (2024); Greenwood et al. (2023)

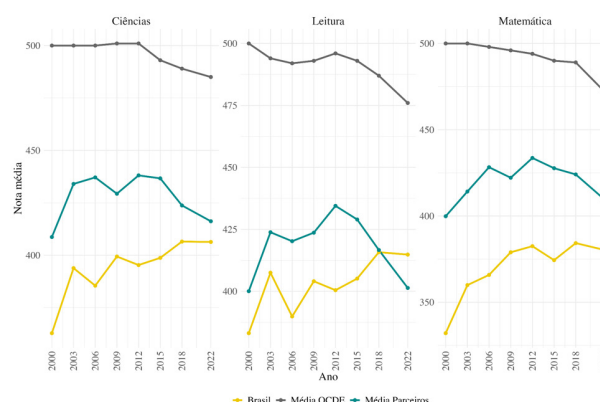
estudante. O financiamento da educação, embora robusto em termos absolutos, apresenta ineficiências que comprometem o impacto dos investimentos realizados. Além disso, a pandemia de COVID-19 agravou as desigualdades educacionais, criando desafios adicionais para a recuperação da aprendizagem.

II.1. O Brasil no contexto global de avaliação de qualidade

O desempenho da educação brasileira pode ser analisado por meio de avaliações nacionais e internacionais, que fornecem um diagnóstico comparativo da qualidade do ensino. O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), organizado pela OCDE⁵, mede o conhecimento de alunos de 15 anos em leitura, matemática e ciências. Desde que o Brasil passou a participar do exame, em 2000, os resultados têm mostrado avanços discretos, porém insuficientes para alterar seu posicionamento na hierarquia internacional de qualidade educacional. A Figura 1 mostra que, em leitura, a pontuação brasileira evoluiu de 396 para 410, enquanto em matemática subiu de 334 para 379, e em ciências de 375 para 403 pontos. No entanto, essas melhorias devem ser lidas com ceticismo: quando confrontadas com as médias da OCDE – 472 em matemática, 476 em leitura e 485 em ciências em 2022 –, tornam-se claras as persistentes lacunas estruturais da educação brasileira. Em matemática, por exemplo, apenas 27% dos estudantes brasileiros atingem ao menos o nível 2 de proficiência, comparados a 69% no conjunto da OCDE.

| Figura 1 | Desempenho da Média da OCDE, Países Parceiros da OCDE e Brasil no PISA: Pontuação média em Matemática, Leitura e Ciências entre 2000 e 2022

Fonte: OCDE - PISA 2022 (2023a).



A média dos países da OCDE sofreu queda recente em todas as áreas avaliadas, fruto de choques externos como a pandemia de COVID-19, mas ainda mantém uma distância estrutural importante em relação ao Brasil. Embora o país tenha experimentado uma queda menos acentuada nas pontuações entre 2018 e 2022 em comparação à média da OCDE, essa aparente estabilidade não pode ser interpretada como sinal de robustez do sistema educacional. Ao contrário, evidencia um quadro de inércia em níveis historicamente baixos de desempenho. Enquanto diversas economias, pressionadas por choques externos, viram sua qualidade educacional oscilar a partir de bases elevadas, o Brasil manteve-se imóvel em um patamar que, por si só, já configura uma emergência pedagógica crônica. A comparação revela que a maior ameaça ao progresso educacional brasileiro não é propriamente a volatilidade conjuntural, mas a persistência estrutural da baixa aprendizagem.

Já a média dos países parceiros da OCDE⁶

⁵ A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização internacional que reúne países desenvolvidos e emergentes para promover o crescimento econômico e o desenvolvimento social.

⁶ Os parceiros da OCDE no PISA incluem países e territórios que participam regularmente da avaliação internacional, mas que não são membros plenos da organização. No ciclo de 2022, esse grupo abrangia: Albânia, Argentina, Baku (Azerbaijão), Brasil, Brunei Darussalam, Bulgária, Camboja, Croácia, Chipre, República Dominicana, El Salvador, Geórgia, Guatemala, Hong Kong (China), Indonésia, Jamaica, Jordânia, Cazaquistão, Kosovo, Macau (China), Malásia, Malta, Moldávia, Mongólia, Montenegro, Marrocos, Macedônia do Norte, Autoridade Palestina, Panamá,

se situou, durante a maior parte do período, em posição intermediária: consistentemente melhor que o Brasil, mas ainda abaixo da média dos países-membros da organização. Vale destacar que alguns parceiros – como Vietnã, Cingapura e China (Hong Kong e Macau) – ultrapassaram largamente a média da OCDE em diversas edições, sugerindo que as limitações brasileiras não podem ser atribuídas exclusivamente ao nível de desenvolvimento econômico. Em suma, o Brasil parece preso a um platô de baixo desempenho educacional, enquanto o mundo ao seu redor – tanto entre os pares quanto entre os líderes – avança (ou, no mínimo, avalia seus retrocessos) em outra velocidade e profundidade.

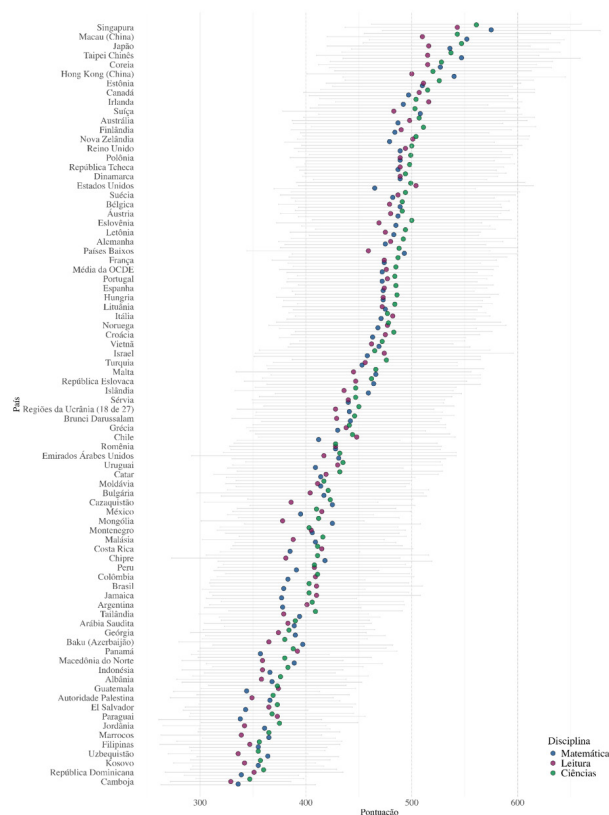
No último PISA, o Brasil se manteve no terço inferior da distribuição mundial, atrás não apenas dos países da OCDE, mas também de vários parceiros emergentes. O país fica próximo de Jamaica, Argentina e Colômbia – e distante dos líderes globais. Como mostrado na Figura 2, o Brasil se posiciona abaixo de seus vizinhos latino-americanos mais bem-sucedidos – como Chile e Uruguai – e apresenta diferenças de desempenho que chegam a ultrapassar 90 pontos em matemática em relação à média dos países desenvolvidos. A análise regional promovida pelo BID⁷ (2023) corrobora essa leitura, apontando que o Brasil não apenas figura entre os países de menor desempenho, como também ostenta algumas das mais profundas desigualdades educacionais do continente. O PISA 2022 confirma que o Brasil permanece prisioneiro de uma armadilha de baixa aprendizagem, cujo rompimento demandaria reformas de vulto e vontade política até hoje não observadas.

Paraguai, Peru, Filipinas, Catar, Romênia, Arábia Saudita, Sérvia, Cingapura, Taipé Chinês (Taiwan), Tailândia, regiões ucranianas (18 de 27 regiões), Emirados Árabes Unidos, Uruguai, Uzbequistão e Vietnã.

⁷ O BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) é uma organização financeira internacional que visa a promover o desenvolvimento econômico, social e institucional na América Latina e no Caribe.

| Figura 2 | Desempenho dos Países no PISA 2022: Pontuação média e dispersão (desvio-padrão) em Matemática, Leitura e Ciências

Fonte: OCDE - PISA 2022 (2023a).



O desempenho do Brasil em matemática no PISA 2022 reflete um quadro persistente de baixa aprendizagem, mesmo dentro do contexto latino-americano. A pontuação média do Brasil foi de 379 pontos, um resultado 91 pontos inferior à média dos países da OCDE (470 pontos). Em termos absolutos, isso equivale a cerca de dois anos e meio de escolaridade formal a menos, segundo as estimativas da OCDE sobre o significado de 30 pontos no PISA. A grande maioria dos alunos no Brasil, portanto, encontra-se em níveis elementares ou abaixo disso, incapazes de interpretar informações matemáticas simples em contextos cotidianos.

A variação no desempenho em matemática entre escolas no Brasil é mais alta do que a média mundial, o que revela um sistema educacional altamente desigual. Enquanto em países com bons desempenhos essa variação é mais explicada por fatores

intraescolares (diferenciação pedagógica, suporte docente, clima de sala), no Brasil o desempenho é fortemente determinado pela escola que o aluno frequenta, refletindo segregação educacional por território e condição socioeconômica.

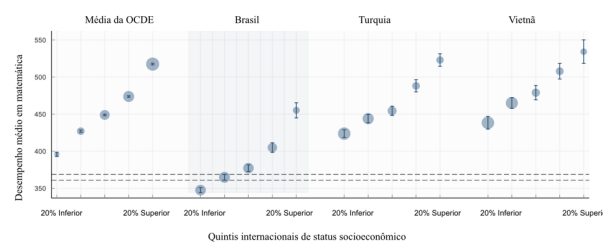
Ao considerar o índice ESCS (*Economic, Social and Cultural Status*)⁸, construído pelo PISA para medir o status econômico, social e cultural dos estudantes e de suas famílias, é possível avaliar não apenas o desempenho médio dos estudantes, mas também como as desigualdades socioeconômicas se refletem nos resultados educacionais. O Brasil costuma apresentar uma das maiores associações entre ESCS e desempenho entre os países participantes do PISA, mostrando o impacto profundo das desigualdades sociais no aprendizado.

Na Figura X o tamanho dos marcadores reflete a representatividade relativa dos estudantes em cada quintil de status socioeconômico, conforme definido pelo índice ESCS. Esses quintis são construídos a partir da distribuição internacional, de modo a incluir 20% dos participantes do PISA em cada estrato. As barras verticais que se estendem a partir dos marcadores indicam os intervalos de confiança de 95%, expressando a incerteza estatística associada a cada estimativa. As linhas horizontais tracejadas, por sua vez, representam a margem de incerteza em torno da pontuação média do grupo mais numeroso de estudantes brasileiros, segundo a segmentação internacional por quintis. O índice de status

econômico, social e cultural (ESCS), ao permitir a comparação internacional de estudantes com perfis similares, revela que os estudantes brasileiros posicionados no segundo quintil internacional (nem entre os mais pobres nem entre os mais ricos) concentram a maior parte da amostra nacional e apresentaram média de apenas 365 pontos em matemática — significativamente abaixo do desempenho de estudantes com o mesmo perfil socioeconômico em países como Turquia e Vietnã.

| Figura X | Desigualdades socioeconômicas: desempenho médio em matemática, por quintis internacionais de status socioeconômico

Fonte: Adaptado de OCDE - PISA 2022 (2023b).



A diferença entre os estudantes mais favorecidos e os mais desfavorecidos no Brasil foi de 77 pontos, inferior à média da OCDE (93 pontos), mas ainda expressiva e estável ao longo da última década. Tal estabilidade indica ausência de avanços concretos na redução das disparidades de aprendizagem entre grupos socioeconômicos extremos. Além disso, o status socioeconômico continua a explicar 15% da variação no desempenho em matemática no Brasil, reforçando sua relevância como determinante estrutural do desempenho educacional.

Em suma, no contexto internacional, o Brasil não apresentou progresso estatisticamente significativo desde o PISA 2018, o que reforça a ideia de estagnação crônica. Essa paralisia, em um contexto de exigências crescentes do mercado de trabalho e de transição tecnológica acelerada, compromete a capacidade do

⁸ O índice ESCS é construído de modo a permitir que todos os estudantes que participam do exame, independentemente do país em que vivem, possam ser posicionados em uma mesma escala socioeconômica. Isso possibilita a comparação do desempenho de estudantes com perfis socioeconômicos semelhantes entre diferentes países. O índice combina três dimensões principais: recursos econômicos familiares (inclui variáveis como posse de bens duráveis em casa, como computador, carro, livros, número de banheiros etc.), status ocupacional dos pais (avalia a posição social associada às ocupações dos pais ou responsáveis) e capital educacional (refere-se ao nível de escolaridade dos pais). Esses elementos são padronizados e combinados em um único índice contínuo, que varia ao redor de uma média de zero nos países da OCDE (ou seja, 0 corresponde aproximadamente à média da OCDE).

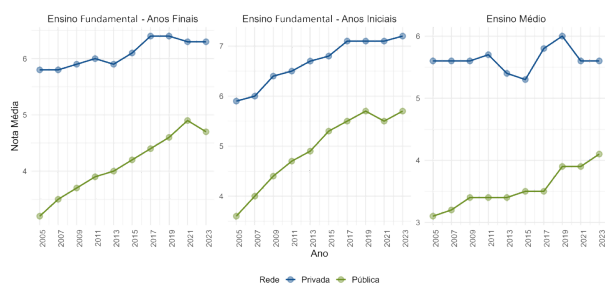
país de formar capital humano qualificado e reproduz o ciclo da desigualdade.

II.II. Indicadores nacionais de qualidade da educação básica

No âmbito nacional brasileiro, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) são os principais instrumentos de monitoramento da qualidade do ensino. O Ideb, criado em 2007, combina indicadores de fluxo escolar (taxa de aprovação e evasão) e desempenho acadêmico (resultados do Saeb) para medir a evolução da aprendizagem. Desde o estabelecimento desses parâmetros avaliativos, embora tenha havido avanços tímidos no ensino fundamental, com ganhos marginais ao longo dos anos, os resultados do ensino médio permanecem estagnados. O índice para o ensino médio, por exemplo, permanece abaixo das metas estabelecidas pelo governo, evidenciando desafios estruturais na preparação dos estudantes para o mercado de trabalho e para o ensino superior. A Figura 3 mostra que as escolas públicas, em média, em todas as etapas da educação básica, ainda não conseguiram atingir, em 2023, a média de notas que a educação privada já tinha em 2005.

| Figura 3 | Notas médias do Ideb no Brasil, por etapa e por rede de ensino, 2005-2023

Fonte: INEP - Ideb (2024).

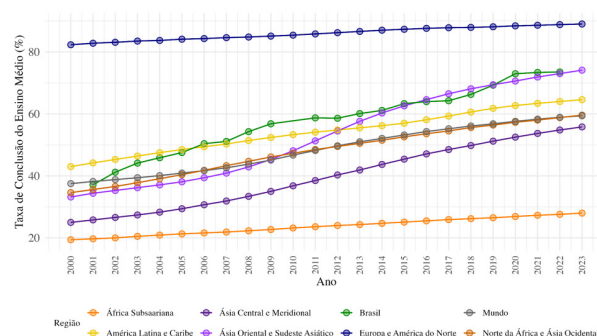


Outro fator preocupante no panorama educacional brasileiro é o elevado grau de evasão escolar, particularmente concentrado no ensino médio. A Figura 4 ilustra a evolução

das taxas de conclusão do ensino médio no Brasil em comparação ao mundo e a diferentes regiões globais. Observa-se que o Brasil apresentou avanços expressivos ao longo das últimas duas décadas: a taxa de conclusão saltou de aproximadamente 37%, no ano 2000, para 73,5% em 2022. Esse desempenho posiciona o país acima da média global, que gira em torno de 50%, e também acima da média da América Latina e Caribe, que atinge cerca de 64%. No entanto, o Brasil ainda permanece significativamente atrás de regiões como Europa e América do Norte, onde a taxa de conclusão do ensino médio atinge 89%.

| Figura 4 | Taxa de Conclusão do Ensino Médio no Brasil e Regiões do Mundo, 2000-2023

Fonte: UNESCO (2025).



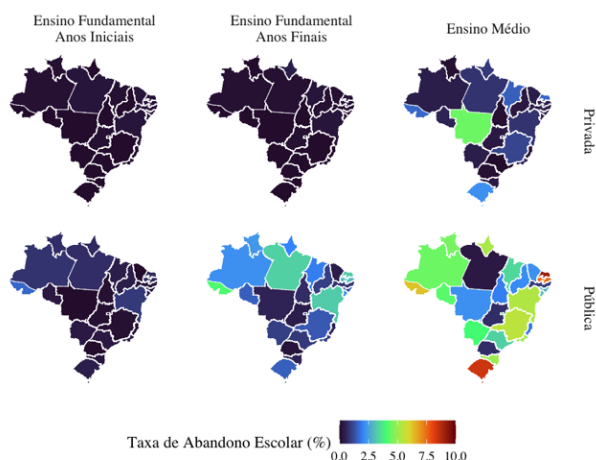
Além da questão da evasão, também é importante analisar a distorção idade-série – ou seja, a discrepância entre a idade do estudante e a série adequada – que resulta, fundamentalmente, das altas taxas de reprovação e de abandono escolar. Esse fenômeno compromete não apenas o desempenho acadêmico, mas também a trajetória de inserção no mercado de trabalho, ampliando desigualdades sociais e econômicas.

Os mapas apresentados nas Figuras 5 e 6 mostram as taxas de abandono e de reprovação escolar por estado e rede de ensino. A Figura 5 evidencia que, nas redes públicas, especialmente no ensino médio, as taxas de abandono atingem patamares preocupantes, com destaque negativo para o Rio Grande do Norte (9,1%), o Rio Grande do

Sul (8,4%), a Paraíba (7,5%) e o Acre (6,3%). No ensino fundamental, anos finais, as piores taxas são do Acre (4,1%), do Pará (3,3%), da Bahia (3,2%) e do Rio Grande do Norte (3,2%). Na rede privada, as taxas de evasão são menores do que as da rede pública – os piores resultados se encontram no ensino médio do Rio Grande do Sul (2,2%), do Acre (1,6%) e do Rio Grande do Norte (1,6%).

| Figura 5 | Taxa de Abandono Escolar por Estados, para Etapas e Redes Pública e Privada em 2024

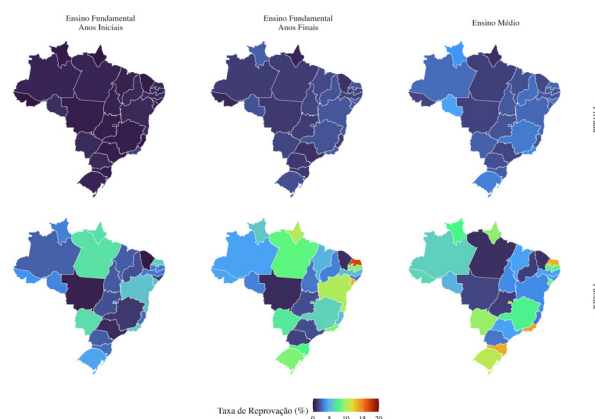
Fonte: INEP - Censo Escolar (2024a).



A Figura 6 revela, por sua vez, que as taxas de reprovação acompanham padrão semelhante, sendo significativamente mais elevadas nas redes públicas em comparação à privada. O Rio Grande do Norte lidera nos ensino fundamental, anos finais (17,0%), seguido de Sergipe (13,5%). No ensino médio, os destaque negativos ficam para o Rio de Janeiro (14,1%), Santa Catarina (13,6%) e o Rio Grande do Norte (13,5%).

| Figura 6 | Taxa de Reprovação Escolar por Estados, para Etapas e Redes Pública e Privada em 2024

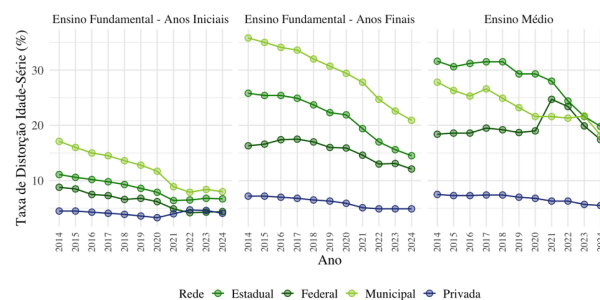
Fonte: INEP - Censo Escolar (2024a).



Embora o Brasil tenha, em anos recentes, empreendido esforços para tentar reduzir a distorção idade-série na rede pública – tendo logrado avanços –, as taxas ainda são preocupantes, especialmente quando comparadas ao que se observa nas redes privadas. A Figura 7 mostra a evolução da distorção idade-série ao longo do tempo, revelando uma tendência de queda progressiva nas últimas duas décadas. Ainda assim, os percentuais permanecem elevados, especialmente nas redes estadual e municipal e no ensino médio, sugerindo que os avanços, embora positivos, ainda são insuficientes para eliminar o atraso escolar como um problema estrutural.

| Figura 7 | Evolução da Taxa de Distorção Idade-Série (%) por Etapa e Rede, 2014–2024

Fonte: INEP - Censo Escolar (2024a).

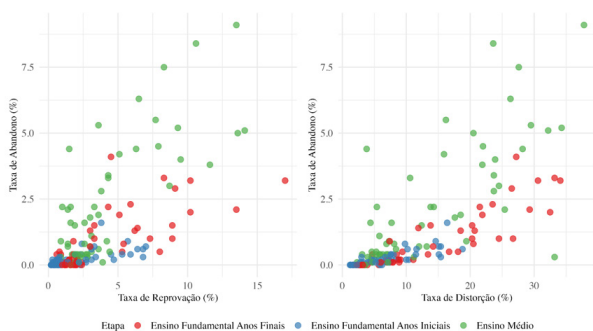


A Figura 8 demonstra, de forma clara, as correlações entre abandono, reprovação e distorção idade-série. À esquerda do quadro, observa-se a relação positiva entre

taxa de reprovação e taxa de abandono, especialmente pronunciada no ensino médio. À direita, destaca-se a associação entre distorção idade-série e abandono escolar, sugerindo que os estudantes em atraso têm maior probabilidade de deixar a escola antes da conclusão. Esses padrões reforçam a necessidade de políticas integradas que não apenas reduzam os índices de abandono e reprovação, mas que também previnam o acúmulo de defasagem escolar ao longo do tempo.

| Figura 8 | Correlação entre a taxa de abandono escolas com as taxas de reprovação e distorção idade-série escolar, para os diferentes estados brasileiros e etapas em 2024

Fonte: INEP - Censo Escolar (2024a).



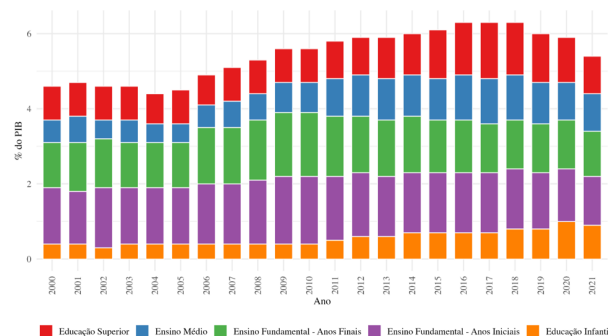
II.III. Evolução do financiamento para a educação básica no Brasil

Ao longo das últimas décadas, o Brasil tem concentrado seus esforços para melhorar a qualidade da educação básica principalmente por meio do aumento do financiamento público, refletindo uma histórica batalha pela ampliação dos recursos destinados ao ensino público. Essa estratégia, consagrada em diversas políticas educacionais e reforçada por dispositivos constitucionais, de fato resultou em crescimento expressivo dos investimentos no setor - Figuras 9 e 10. No entanto, como evidenciado pelos indicadores analisados nas seções anteriores, esse aumento de recursos não se traduziu, de forma proporcional, em melhorias significativas na

qualidade do ensino, sugerindo que o desafio para a educação brasileira não se limita ao volume de recursos, mas envolve também questões de gestão, eficiência e foco nos resultados educacionais.

| Figura 9 | Composição do Investimento Público por Nível de Ensino, como percentual do PIB, 2000-2021

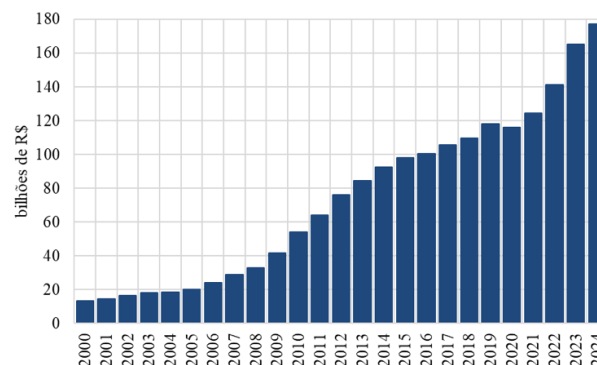
Fonte: INEP - Painel de Investimentos (2023).



A relação entre gasto público e desempenho educacional no Brasil expõe uma ineficiência preocupante. Nos últimos anos, o país tem investido entre 4,5% e 4,9% do PIB em educação básica⁹, patamar comparável ao de nações desenvolvidas. No entanto, os resultados obtidos são significativamente inferiores. O problema não está necessariamente na falta de recursos, mas na má alocação dos investimentos, com despesas concentradas em folha de pagamento e baixa eficiência na distribuição de insumos pedagógicos.

| Figura 10 | Volume de recursos empenhados pelo Ministério da Educação no Brasil, 2000-2024

Fonte: MPO (2025).



⁹ INEP - Indicadores Financeiros (2025b).

A estratégia de reforçar educação brasileira por meio do reforço do financiamento público foi intensificada a partir da publicação da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020¹⁰, que regulamenta o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), transformando-o em um mecanismo permanente de financiamento da educação básica no Brasil, com vigência a partir de 2021. Uma das principais inovações dessa legislação foi a ampliação significativa da complementação da União ao Fundeb, que passou de 10% para 23% do total de recursos dos estados e municípios, de forma progressiva, até 2026.

Essa mudança representa um aumento substancial na participação do governo federal no financiamento da educação básica, visando a reduzir as desigualdades regionais e melhorar a equidade no acesso à educação de qualidade. A complementação é dividida em três modalidades:

- **Complementação Valor Aluno Ano Fundeb:** representa a maior parte da complementação, sendo destinada aos entes federativos que não alcançam o valor mínimo nacional por aluno, garantindo um piso de financiamento por estudante.
- **Complementação Valor Aluno Ano Total:** introduz um critério de equidade, ao considerar não apenas o valor por aluno, mas também as diferenças socioeconômicas e as condições específicas de cada rede de ensino, priorizando os municípios mais vulneráveis.
- **Complementação de Incentivo à Melhoria da Gestão e Desempenho Educacional:** visa a estimular os estados e municípios a melhorarem a eficiência na gestão dos recursos e os resultados educacionais ao

vincular parte da complementação a indicadores de qualidade e desempenho.

Embora o Brasil tenha optado, ao longo das últimas décadas, por concentrar sua estratégia de melhoria da educação básica no aumento contínuo de recursos, os indicadores de qualidade não acompanharam esse esforço, conforme observado na seção anterior. Ainda assim, a regulamentação do novo Fundeb reafirma essa abordagem, ampliando ainda mais os repasses às redes públicas estaduais e municipais. Contudo, não há evidências claras de que a simples ampliação de recursos, sem uma mudança estrutural na gestão e no foco em resultados, seja suficiente para garantir uma educação de qualidade. Talvez seja necessário considerar estratégias complementares, que combinem financiamento adequado com inovação, gestão eficiente e políticas de avaliação mais robustas para efetivamente transformar a educação brasileira, contando com o apoio da iniciativa privada e da sociedade como um todo.

II.IV. Análise da desigualdade no acesso à educação

A desigualdade no acesso à educação no Brasil é refletida nos perfis socioeconômicos dos alunos das redes pública e privada. Segundo dados do Censo Escolar¹¹ e da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios)¹², mais de 80% dos estudantes brasileiros frequentam escolas públicas, enquanto a rede privada atende uma parcela minoritária, composta majoritariamente por alunos de famílias com maior renda. Essa divisão impacta diretamente o desempenho acadêmico, uma vez que a qualidade da infraestrutura, dos professores e dos materiais didáticos costuma ser superior no setor privado.

¹⁰ BRASIL (2020).

¹¹ INEP - Censo Escolar (2024a).

¹² IBGE (2024)

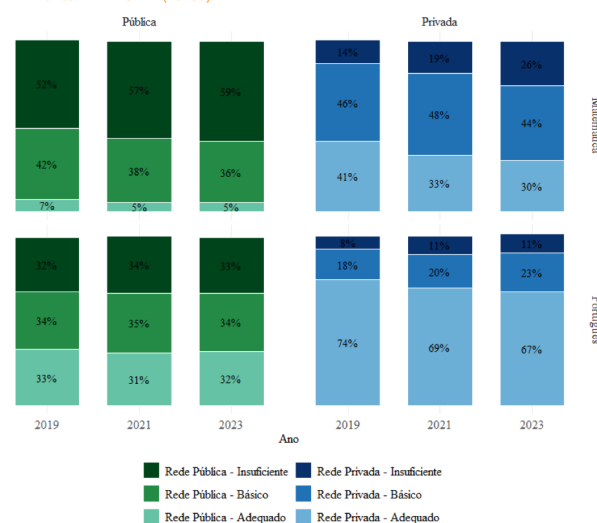
Mesmo dentro de um mesmo bairro, as diferenças entre escolas privadas e públicas são evidentes. Via de regra, comparações de infraestrutura e desempenho mostram que escolas privadas frequentemente dispõem de melhores instalações, laboratórios equipados, bibliotecas e acesso a tecnologia, enquanto muitas escolas públicas carecem de recursos básicos. Essas discrepâncias se traduzem em desempenho acadêmico: alunos da rede privada costumam obter pontuações significativamente mais altas em exames padronizados, o que reforça a vantagem competitiva dos estudantes de maior renda no acesso ao ensino superior e ao mercado de trabalho.

A Figura 11 apresenta a evolução do desempenho dos alunos do 3º ano do Ensino Médio em Língua Portuguesa e Matemática, entre os anos de 2019 e 2023, desagregada por rede de ensino. Os dados evidenciam a persistência de desigualdades significativas no aprendizado. Em 2023, apenas 5% dos estudantes da rede pública demonstraram nível de aprendizado adequado em Matemática, enquanto na rede privada esse percentual foi de 30%. Em Língua Portuguesa, a diferença também é substancial: 32% dos alunos da rede pública atingiram o nível adequado, frente a 67% na rede privada.

Além da baixa proporção de alunos com desempenho satisfatório na rede pública, observa-se um agravamento dos níveis insuficientes ao longo do período analisado. Em Matemática, por exemplo, a proporção de estudantes da rede pública classificados como insuficientes passou de 52% em 2019 para 59% em 2023. Na rede privada, embora também tenha havido piora, o percentual de alunos nesse nível foi de 26% em 2023 — menos da metade do registrado na rede pública.

| Figura 11 | Porcentagem de alunos do 3º ano do Ensino Médio com nível de aprendizado adequado, por redes de ensino e disciplinas, 2011-2019

Fonte: INEP - SAEB (2025a).



A pandemia de Covid-19 desempenhou papel central nesse processo de aprofundamento das desigualdades. A suspensão das aulas presenciais e a transição para o ensino remoto revelaram e ampliaram as assimetrias no acesso a recursos digitais e à conectividade. Enquanto parte significativa dos alunos da rede privada teve acesso relativamente contínuo às atividades escolares, com apoio familiar e infraestrutura adequada, muitos estudantes da rede pública enfrentaram dificuldades severas de acesso à internet, ausência de dispositivos e ambientes inadequados de estudo. Estudo elaborado pela FGV Clear e pela Fundação Lemann (2022)¹³, estimam que as perdas de aprendizagem no período pandêmico equivalem, em média, a um ano letivo — com impactos mais agudos entre os estudantes de menor renda.

As implicações dessas disparidades ultrapassam o desempenho acadêmico imediato. A literatura sobre mobilidade social indica que a qualidade da educação básica constitui um dos principais determinantes das trajetórias educacionais e ocupacionais dos indivíduos¹⁴. Em

¹³ FGV CLEAR; FUNDAÇÃO LEMANN (2022).

¹⁴ Barros et al. (2009); OECD (2018).

países com sistemas educacionais mais equitativos, como Finlândia e Canadá, a origem socioeconômica exerce influência limitada sobre os resultados educacionais. No contexto brasileiro, entretanto, a baixa qualidade da educação pública, associada à segregação escolar, tende a cristalizar desigualdades preexistentes, restringindo a mobilidade intergeracional e contribuindo para a reprodução dos ciclos de pobreza.

II.V. Possibilidades de parceria para melhorar a gestão escolar

A avaliação contínua das políticas públicas é um elemento essencial para a construção de um sistema educacional eficaz. Sem mecanismos robustos de monitoramento e análise de impacto, corre-se o risco de perpetuar estratégias ineficientes, alocando recursos de forma inadequada e comprometendo o futuro das novas gerações. Se os resultados educacionais seguem insatisfatórios ao longo dos anos, é preciso ter a coragem e a ousadia de revisar estratégias, corrigir o rumo e, quando necessário, promover mudanças estruturais mais profundas. A tomada de decisão baseada em evidências deve ser um princípio norteador na formulação e reformulação das políticas educacionais, garantindo que os investimentos feitos de fato resultem na melhoria da qualidade do ensino.

No Brasil, diversos programas federais têm sido implementados com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino, como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que garante materiais pedagógicos para estudantes da rede pública, e a BNCC (Base Nacional Comum Curricular), que busca padronizar diretrizes de ensino. Apesar desses esforços, os avanços em indicadores como o Ideb e o Seab ainda são tímidos, sugerindo que a qualidade da educação depende não apenas de diretrizes gerais, mas também da gestão eficiente das redes de ensino. A análise sobre esses programas e ações mostra avanços incrementais

para os desafios que pretendem resolver, mas em conjunto, não demonstram trazer impacto relevante de resultados diante da complexidade do problema, uma vez que eles ampliam recursos para o setor, mas não alteram a estrutura educacional, tampouco os incentivos para as redes municipais e estaduais de educação.

Diante desse cenário, alguns estados e municípios brasileiros têm buscado alternativas e adotado modelos híbridos, estabelecendo parcerias com o setor privado para aprimorar a gestão educacional. Em Minas Gerais, o Projeto Somar, iniciado em 2021, prevê que escolas sejam administradas por organizações sociais, mantendo a gratuidade para os alunos. No Paraná, o programa Parceiro da Escola propõe, a partir de 2025, o estabelecimento de parcerias do estado com instituições especializadas em gestão educacional, a fim de otimizar a gestão administrativa e de infraestrutura das escolas. O objetivo é permitir que diretores e gestores se concentrem mais na qualidade educacional, desenvolvendo metodologias pedagógicas, treinando professores e acompanhando o progresso dos alunos¹⁵. São Paulo também está implementando um modelo similar, com a construção e gestão de novas escolas por empresas privadas¹⁶.

Esses projetos têm como objetivo melhorar a eficiência administrativa, permitindo que os diretores se concentrem nas questões pedagógicas, enquanto a gestão administrativa é realizada por terceiros. Os contratos geralmente envolvem repasses *per capita*, com base no número de alunos matriculados, e metas de melhoria nos

¹⁵ No Paraná, aproximadamente 200 escolas passarão por um processo de votação. Todos participam: professores, pais e alunos vão escolher se querem ou não o novo modelo. Os colégios considerados elegíveis para receber o programa Parceiro da Escola foram selecionados por suas necessidades de aprimoramento pedagógico. As instituições parceiras serão escolhidas por meio de um processo licitatório público, a fim de se garantir a transparência do processo. Nas escolas participantes, os professores e funcionários efetivos continuarão em suas posições, enquanto as demais vagas serão preenchidas pelas instituições parceiras, em regime CLT e com salários equivalentes aos praticados pelo estado (PARANÁ, 2025).

¹⁶ AVANCINI (2024).

índices educacionais, como o Ideb. Essas experiências piloto em Minas Gerais e Paraná têm mostrado resultados positivos, como aumento das taxas de aprovação e maior participação das famílias nas atividades escolares. Em Minas Gerais, por exemplo, no primeiro ano de funcionamento do Projeto Somar, as três primeiras escolas que participaram do projeto, selecionadas como piloto por apresentarem notas abaixo da média, já observaram melhoria em seus resultados no Ideb, passando a superar a média estadual¹⁷.

Esses exemplos demonstram que a gestão educacional pode ser aprimorada por meio de modelos híbridos, nos quais o setor público mantém seu papel central na oferta da educação, mas abre espaço para colaborações estratégicas com o setor privado e organizações especializadas. Mais do que insistir em soluções que já mostraram seus limites, é necessário avaliar constantemente os resultados obtidos e ter a disposição para inovar quando as evidências apontam para novas direções.

Diante desse panorama, fica claro que o Brasil precisa repensar sua abordagem educacional, focando não apenas no financiamento, mas também na eficiência e na qualidade do ensino oferecido. A próxima seção deste relatório irá explorar alternativas, inspiradas em casos internacionais, que possam contribuir para a construção de um sistema educacional mais justo e eficaz no Brasil.

III. Referências internacionais: o que podemos aprender?

III.I. Modelos de excelência na educação

A busca por soluções eficazes para os desafios educacionais não é exclusiva do Brasil. Diversos países têm experimentado diferentes modelos de gestão e financiamento da educação,

alguns com resultados interessantes. Nesta seção, analisamos brevemente algumas experiências internacionais que podem oferecer *insights* para aprimorar a qualidade do ensino no país.

III.I.I. Estados Unidos: *charter schools* e evidências do *National Charter School Study*

As *charter schools* nos Estados Unidos são escolas públicas gerenciadas de forma independente, com maior autonomia em relação às escolas públicas tradicionais. Estudos do *Center for Research on Education Outcomes (CREDO)* da Universidade de Stanford¹⁸, realizados em 2009, 2013 e 2023, analisaram o desempenho dessas escolas ao longo de 15 anos, abrangendo até o período pré-pandemia (2018–19). Os resultados mostraram uma melhoria contínua na qualidade das *charter schools* desde 2009. Na avaliação mais recente, em 2023, em média, os alunos dessas escolas tiveram dezesseis dias adicionais de aprendizado em leitura por ano, em comparação com seus pares das escolas públicas tradicionais.

A Figura 12 mostra que, entre 2009 e 2023, os alunos de escolas *charter* nos Estados Unidos apresentaram melhorias significativas no desempenho acadêmico, em comparação com os alunos das escolas públicas regulares, conforme três grandes estudos nacionais conduzidos pelo CREDO. No primeiro estudo, em 2009, em comparação com os alunos das escolas regulares, os alunos das escolas *charter* apresentavam perdas médias de 6 dias de aprendizado em leitura e 17 dias em matemática. No segundo estudo, em 2013, houve uma reversão para ganhos de 6 dias em leitura e uma redução das perdas para 3 dias negativos em matemática. No terceiro estudo, em 2023, os alunos alcançaram ganhos de 16 dias em leitura e 6 dias em matemática, ambos estatisticamente significativos, indicando uma tendência clara de melhoria contínua, tanto em leitura

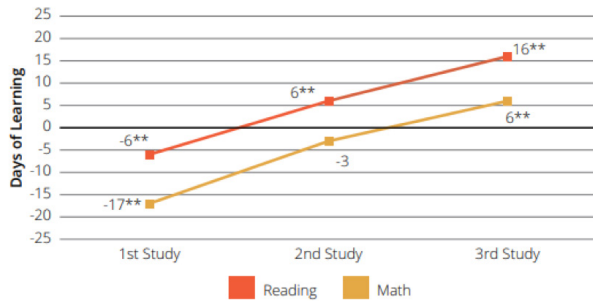
¹⁷MINAS GERAIS (2025).

¹⁸ CREDO (2009, 2013, 2023).

quanto em matemática¹⁹.

| Figura 12 | Evolução acadêmica de alunos de escolas *charter* nos Estados Unidos, 2009-2023

Fonte: CREDO (2023).



A *Success Academy*, uma rede de *charter schools* em Nova York fundada em 2006 por Eva Moskowitz, se destaca por seus métodos pedagógicos diferenciados, incluindo um currículo rigoroso e ênfase em disciplinas como ciências e artes desde os primeiros anos escolares. Essa abordagem tem levado a resultados acadêmicos superiores, com alunos frequentemente superando seus pares das escolas públicas tradicionais em avaliações estaduais. Em 2024, por exemplo, os alunos da rede tiveram 96% de aprovação em exames de matemática, em comparação a 60% dos alunos de outras *charter schools* e de 53% da média geral das escolas de Nova York²⁰.

De acordo com um estudo de caso da *Harvard Business School*, a *Success Academy* implementa princípios empresariais, como altas expectativas, testes rigorosos e uma cultura de inovação e experimentação, contribuindo para resultados positivos dos alunos²¹. Além disso, a rede tem sido eficaz em eliminar a disparidade de desempenho entre estudantes de diferentes origens socioeconômicas, com alunos de famílias de baixa renda alcançando níveis de desempenho comparáveis aos de estudantes mais favorecidos.

A *Success Academy* também se destaca por

sua atenção aos detalhes, incluindo o *design* cuidadoso das salas de aula, treinamento extensivo para a equipe e um currículo bem estruturado e desafiador. A rede mantém uma relação estreita com os pais, o que contribui para o sucesso dos alunos. Devido à alta demanda, as vagas são distribuídas por meio de sorteio, com uma média de seis candidatos por vaga e observando que, em algumas regiões da cidade, mais de 90% dos estudantes elegíveis tentam uma vaga na rede²².

III.III. West Virginia: Cardinal Institute e a defesa da escolha educacional

O *Cardinal Institute for West Virginia Policy* é um *think tank* que promove políticas de escolha educacional no estado, defendendo iniciativas que ampliam a autonomia das famílias na definição da trajetória educacional de seus filhos. Entre as principais propostas está o incentivo a *vouchers* educacionais, *charter schools*, educação domiciliar e outras alternativas ao modelo tradicional de ensino público, garantindo que as opções disponíveis atendam melhor às necessidades individuais dos estudantes²³.

A defesa da liberdade educacional em West Virginia busca romper com o modelo único de ensino, substituindo-o por um sistema mais flexível e competitivo, no qual escolas e instituições de ensino são incentivadas a inovar para atrair e reter alunos. Esse princípio orienta a estruturação de políticas como:

- *Education Savings Accounts (ESAs)*: no estado, o *Hope Scholarship* é um programa que fornece suporte financeiro direto às famílias para cobrir despesas educacionais, garantindo que os recursos sigam os alunos, não apenas as instituições. A flexibilidade desse mecanismo permite que famílias

¹⁹ CREDO (2023).

²⁰ SUCCESS ACADEMY (2024).

²¹ GREENWOOD et al. (2023).

²² NEW YORK POST (2022).

²³ CARDINAL INSTITUTE FOR WEST VIRGINIA POLICY (2025).

escolham entre escolas privadas, ensino domiciliar e outros formatos educacionais personalizados.

- *Charter Schools*: essas escolas representam uma alternativa inovadora ao modelo público tradicional, com maior autonomia para definir currículos e métodos pedagógicos. O debate atual em West Virginia inclui a remoção do limite para a criação de novas *charter schools* presenciais e virtuais, permitindo que mais famílias tenham acesso a essa opção.

- *Tax Credit Scholarships* e *Open Enrollment*: Essas políticas ampliam ainda mais a gama de escolhas disponíveis, possibilitando que alunos estudem em escolas públicas ou privadas fora de sua área geográfica de residência, promovendo uma melhor adequação entre as necessidades dos estudantes e as instituições disponíveis.

Além da educação básica, a agenda de reformas educacionais no estado inclui debates sobre o financiamento da educação pública, a necessidade de reestruturação dos planos de remuneração e aposentadoria dos professores (que representam parte substantiva do custo educacional) e o impacto do corpo docente no desempenho acadêmico. Na área do ensino superior, as discussões se concentram na relação entre o custo dos cursos e o retorno financeiro para os estudantes, garantindo que os investimentos em educação superior sejam sustentáveis e alinhados às demandas do mercado de trabalho.

Ao priorizar políticas centradas no aluno e na ampliação das opções educacionais, West Virginia busca construir um sistema mais dinâmico, responsivo e eficiente, promovendo a excelência acadêmica e ampliando oportunidades para todos os estudantes.

III.IV. Inglaterra: *Free schools* e a possibilidade de inovar na educação (com melhores resultados)

Na Inglaterra, existem as *free schools*, que são escolas financiadas pelo governo, mas não administradas por uma autoridade local. Elas podem ser estabelecidas por uma instituição de caridade, um grupo comunitário, por empresas ou mesmo pelos próprios pais. Elas têm mais autonomia sobre como atuar: por exemplo, podem decidir se devem seguir ou não o currículo nacional, definir os salários dos colaboradores ou a duração do calendário e dos períodos escolares. Entretanto, elas precisam seguir as mesmas regras sobre inspeções do Ofsted (agência do governo britânico que define os padrões educacionais) aplicadas às escolas estatais convencionais.

Nas *free schools*, assim como no sistema de escolas públicas, não há taxas para os pais pagarem. O termo “*free*”, além de se referir ao fato de ser gratuito para as famílias, é entendido também no sentido de as escolas serem livres para tomar suas próprias decisões.

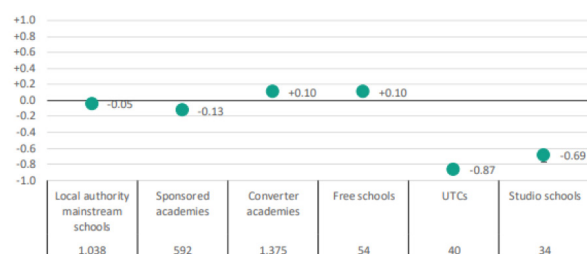
A *One Degree Academy* e a *Michaela Community School* são exemplos de escolas inglesas que adotaram abordagens inovadoras para melhorar o desempenho dos alunos. A *Michaela Community School*, por exemplo, é conhecida por sua disciplina rigorosa e foco acadêmico intenso, o que resultou em altos índices de desempenho estudantil. Por exemplo, na avaliação realizada em 2024 para alunos de 11 a 19 anos, 81% dos alunos da escola foram considerados aptos para o *English Baccalaureate*, que compreende qualificações positivas em inglês, matemática, ciências, um segundo idioma e história ou geografia. A título de comparação, nessa mesma avaliação, a média de atingimento das escolas na região foi de 64,9% dos alunos, enquanto a média nacional na Inglaterra foi de 40,4% dos

alunos²⁴.

No final do ensino secundário no Reino Unido, há vários indicadores de desempenho disponíveis para avaliar o progresso dos alunos, sendo o principal deles o *Progress 8*, que mede o desempenho dos alunos em oito disciplinas e é ajustado para levar em conta o nível de desempenho dos alunos ao entrarem no ensino médio. Uma pontuação positiva indica que os alunos tiveram um progresso superior ao esperado, em comparação com colegas de desempenho inicial semelhantes em todo o país. A Figura 13 mostra que, em 2017, as 54 *free schools* com alunos no final do ensino secundário alcançaram uma pontuação média de +0,10 no *Progress 8*, o que representa, em média, um avanço de um décimo de nota em cada disciplina. Este valor foi o mais alto entre os principais grupos escolares, ao lado das *converter academies*.

| Figura 13 | Resultados do exame *Progress 8* ao final do ensino secundário na Inglaterra, por tipo de escola, 2017

Fonte: EPI (2017).



Categories show the number of schools included

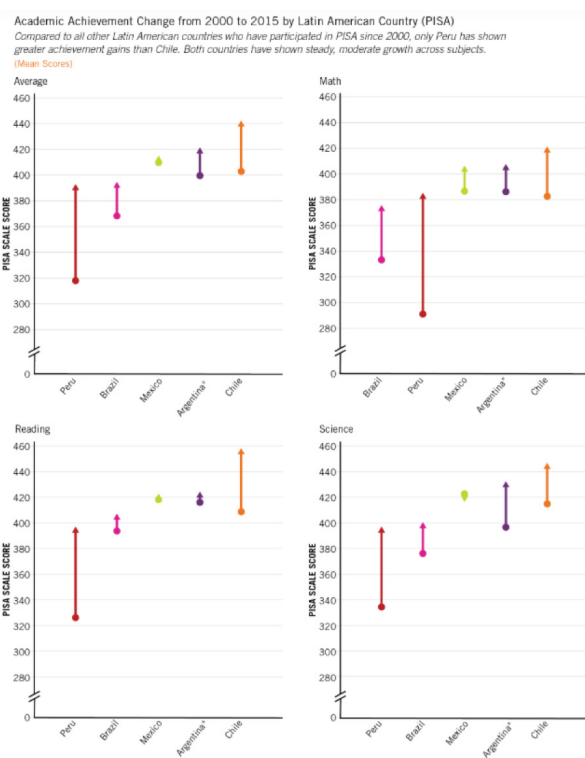
III.IV. Chile e Colômbia: *vouchers* educacionais e o impacto no aprendizado na América Latina

Na América do Sul, tanto o Chile quanto a Colômbia implementaram reformas educacionais visando a aumentar a qualidade e a equidade no ensino. No Chile, o sistema de *vouchers* educacionais, implementado em 1981, permitiu que famílias escolhessem entre escolas públicas e privadas, garantindo que o financiamento seguisse os alunos. Esse modelo resultou

em melhoria no desempenho acadêmico e posicionou o país consistentemente à frente de outras nações latino-americanas em avaliações internacionais, como o PISA. Entre 2000 e 2015, o Chile registrou ganhos acadêmicos consideráveis em matemática, leitura e ciências, superando a maioria dos países da região²⁵.

| Figura 14 | Evolução do desempenho acadêmico no PISA, por países latino-americanos selecionados, 2000-2015

Fonte: EPI (2017).



Source: Author's analysis of OECD (2000), PISA 2000 Database: School questionnaire (data file and codebook), retrieved from <http://www.oecd.org/pisa/data/database-pisa2000.htm>; OECD (2015), PISA 2015 Database: School questionnaire (data file and codebook), retrieved from <http://www.oecd.org/pisa/data/pisa2015database/>.
Note: The PISA 2015 sample for Argentina did not cover the full target population because of the potential omission of schools from the sample frame. Those results should be treated with caution since they may not be comparable.

Além disso, ao contrário de preocupações iniciais, estudos indicam que o sistema chileno não agravou a segregação socioeconômica nas escolas. Embora todas as nações latino-americanas apresentem algum grau de segregação educacional, o modelo de livre escolha do Chile parece ter ajudado a conter o agravamento desse fenômeno. Reformas recentes também buscaram corrigir desigualdades, aumentando o suporte financeiro para estudantes de baixa renda cujos *vouchers*

²⁴ GREAT BRITAIN (2025).

²⁵ BROOKS (2018).

não cobriam integralmente os custos de escolas privadas²⁶.

Na Colômbia, programas como o Programa de Ampliación de Cobertura de la Educación Secundaria (PACES) forneceram *vouchers* para estudantes de baixa renda frequentarem escolas privadas, resultando em maiores taxas de conclusão do ensino médio, melhor desempenho acadêmico e menores índices de repetência. Como muitos *vouchers* foram distribuídos por meio de um sistema de loteria, foi possível medir de forma mais precisa os efeitos do programa²⁷.

Três anos após a implementação, os resultados mostraram que não houve diferença significativa na taxa de matrícula entre os vencedores e perdedores da loteria, com a maioria dos alunos ainda frequentando a escola. No entanto, os beneficiários dos *vouchers* tinham 15 pontos percentuais a mais de probabilidade de frequentar escolas privadas, completaram, em média, 0,1 ano a mais de escolaridade e foram 10 pontos percentuais mais propensos a concluir o 8º ano, principalmente por repetirem menos de ano. Além disso, obtiveram médias 0,2 desvios-padrão acima nos testes padronizados.

Um estudo anterior da *American Economic Review* demonstrou que o PACES teve um impacto mais forte na educação das meninas do que dos meninos²⁸. Além disso, os alunos contemplados pelo programa tinham um incentivo adicional para evitar a repetência, pois a renovação do voucher dependia do desempenho escolar.

Os impactos econômicos do PACES também foram expressivos. A análise sugere que os benefícios financeiros do aumento da escolaridade superaram amplamente os custos do programa para as famílias e o governo. A projeção indica que os participantes do PACES têm potencial para aumentar sua renda anual entre US\$36 e

US\$300, dependendo do efeito dos melhores desempenhos nos testes.

No longo prazo, sete anos após a loteria, constatou-se que os vencedores do PACES tinham maior probabilidade de prestar o exame nacional de ingresso ao ensino superior, um forte indicador da conclusão do ensino médio, já que 90% dos concluintes fazem essa prova. Estima-se que o PACES elevou as taxas de conclusão do ensino médio entre 5 e 7 pontos percentuais, em uma base inicial de 25 a 30%.

Os resultados sugerem que programas de financiamento baseado na demanda, como o PACES, podem ser uma estratégia eficaz e custo-benefício para ampliar o acesso à educação de qualidade, especialmente em países com infraestrutura pública escolar fraca e um setor privado educacional bem desenvolvido. O caso colombiano reforça a tese de que oportunidades ampliadas de escolha escolar podem gerar impactos positivos de longo prazo no aprendizado e na renda dos indivíduos.

Embora os modelos de escolha educacional no Chile e na Colômbia ainda passem por ajustes e debates, as evidências sugerem que esses sistemas representam avanços significativos na busca por um ensino mais eficiente e equitativo na América Latina.

III.I.VI. África do Sul: Inovações educacionais e desafios estruturais

A África do Sul tem enfrentado desafios significativos em seu sistema educacional, incluindo desigualdades estruturais e infraestrutura inadequada. No entanto, iniciativas inovadoras, como parcerias público-privadas e o uso de tecnologia na educação, têm sido implementadas para abordar essas questões e melhorar os resultados educacionais. A expansão do acesso à internet, a integração de plataformas de ensino a distância e programas de capacitação digital têm ajudado a reduzir barreiras geográficas e

²⁶ BOS; VEGAS (2017).

²⁷ ANGRIST et al. (2002, 2009).

²⁸ ANGRIST et al. (2013).

ampliar as oportunidades de aprendizado, especialmente em áreas rurais. Além disso, a ênfase no desenvolvimento de habilidades para a Quarta Revolução Industrial (4IR), com cursos voltados para programação, ciência de dados e inteligência artificial, busca alinhar a formação dos estudantes às demandas do mercado de trabalho.

Programas como o *National Skills Fund* e iniciativas de parceria entre instituições de ensino e empresas, como o *codeX*, têm sido fundamentais para conectar os jovens ao setor produtivo. Também há avanços na educação inclusiva, com o uso de tecnologias assistivas para estudantes com deficiência, e um crescimento do empreendedorismo educacional, com hubs de inovação e incubadoras apoiando jovens empreendedores²⁹.

Apesar desses avanços, o país ainda enfrenta uma crise de aprendizagem que compromete sua capacidade de promover crescimento inclusivo. Segundo o Banco Mundial (2025), cerca de 80% dos alunos do 4º ano não compreendiam adequadamente o que liam em 2021. Além disso, o orçamento para a educação básica tem diminuído em termos reais, enquanto a demanda por vagas aumenta, com a necessidade de acomodar 1,2 milhão de alunos adicionais até 2030.

Nesse contexto, o Banco Mundial (2025) sugere que a África do Sul vá além dos modelos tradicionais de parceria com o setor privado para ampliar a oferta de educação de qualidade. Entre as alternativas propostas estão o financiamento de escolas independentes que atendem comunidades de baixa renda, o fortalecimento das *Collaboration Schools* com um marco legal mais robusto e a introdução de modelos inovadores como *charter schools* ou *free schools*. Tais abordagens preveem, por exemplo, que escolas públicas com desempenho insatisfatório sejam geridas por provedores não estatais com maior autonomia, mas submetidos a elevados

padrões de prestação de contas. Já no caso da criação de novas escolas, o governo poderia assumir a construção da infraestrutura enquanto organizações independentes disputariam a gestão por meio de contratos com metas claras de desempenho. Para isso, seria essencial garantir financiamento estável e atrair uma diversidade de operadores qualificados.

Em conjunto, essas estratégias reforçam a recomendação de priorizar a educação infantil e os primeiros anos escolares com intervenções estruturadas em alfabetização e matemática. A adoção de padrões profissionais para docentes e a revisão dos critérios de financiamento escolar são vistos como medidas-chave para melhorar a equidade, a eficiência e, sobretudo, a capacidade do sistema de gerar mobilidade social e crescimento econômico sustentável.

III.II. O papel da escolha educacional

A possibilidade de escolha educacional por parte de famílias de baixa renda e a autonomia pedagógica das instituições escolares são temas que frequentemente enfrentam resistência no Brasil. A ideia de que estudantes provenientes de contextos vulneráveis possam frequentar escolas privadas de excelência com financiamento público ainda é objeto de controvérsia, sobretudo entre setores que historicamente associam a educação a um instrumento de diferenciação social. Soma-se a isso a rigidez normativa das redes públicas, que, ao adotar diretrizes centralizadas, restringem a diversidade de métodos pedagógicos e dificultam a inovação em contextos locais heterogêneos.

No Brasil, escolas que adotam propostas alternativas – como a pedagogia Waldorf, o método montessoriano ou abordagens construtivistas – concentram-se quase exclusivamente no setor privado, tornando-se inacessíveis para a maioria da população. Essa limitação compromete a equidade e reforça a lógica segundo a qual metodologias

²⁹ WORLD BANK (2025).

diferenciadas seriam um privilégio – e não uma escolha legítima no âmbito de políticas públicas educacionais.

Experiências internacionais oferecem subsídios empíricos relevantes. No Reino Unido, a reforma que converteu escolas públicas de baixo desempenho em academias com maior grau de autonomia resultou em melhoras significativas nos indicadores de desempenho educacional. Eyles, Hupkau e Machin (2016) demonstram que alunos matriculados nessas escolas após a conversão obtiveram ganhos equivalentes a 29% de um desvio padrão nos exames de final do ensino secundário quando expostos por quatro anos ao novo modelo. Além disso, a probabilidade de conclusão do ensino superior entre esses estudantes aumentou em cerca de 10% em relação à média do grupo controle. Tais efeitos foram particularmente intensos entre alunos elegíveis para programas de alimentação gratuita – um indicador de vulnerabilidade – e entre escolas localizadas em Londres, região que concentrava escolas historicamente mal avaliadas.

Nos Estados Unidos, as *charter schools* vêm apresentando resultados similares. Análises realizadas por Abdulkadiroglu et al. (2011) e Angrist et al. (2013), com base em sorteios aleatórios de matrícula em escolas com excesso de demanda, identificaram impactos positivos consistentes nos resultados de matemática e leitura, especialmente entre alunos de baixa renda residentes em áreas urbanas. Os ganhos não se limitaram ao desempenho em testes padronizados: Dobbie e Fryer (2014) observaram que frequentar uma *charter school* de alto desempenho em Nova York esteve associado a maior probabilidade de ingresso e permanência no ensino superior, além de menor taxa de encarceramento entre jovens do sexo masculino.

Esses modelos compartilham elementos centrais: financiamento público, gestão autônoma, metas de desempenho e liberdade para a definição de práticas

curriculares e de gestão. A conversão de escolas mal avaliadas em instituições com maior autonomia – associada a mudanças na liderança, na composição do corpo docente e no desenho curricular – mostrou-se, segundo Machin (2016), eficaz na elevação da qualidade educacional sem aumentar desigualdades.

No Brasil, o Programa Universidade para Todos (Prouni) constitui um exemplo concreto de política pública que, ao subvencionar o acesso de estudantes de baixa renda a instituições privadas de ensino superior, obteve avanços importantes em inclusão e mobilidade social. No entanto, políticas análogas voltadas à educação básica ainda enfrentam forte resistência normativa e ideológica. A ampliação da liberdade de escolha das famílias e da autonomia das escolas – públicas ou privadas conveniadas – deve ser compreendida não como ameaça à educação pública, mas como uma estratégia de qualificação e diversificação do sistema. À luz das evidências internacionais, restringir a escolha educacional às famílias de maior renda equivale a perpetuar desigualdades de origem.

IV. Considerações finais

A análise apresentada ao longo deste relatório evidenciou que, apesar dos avanços na universalização do acesso ao ensino básico no Brasil, desafios estruturais persistentes impedem melhorias significativas na qualidade educacional. O país tem investido consideráveis recursos financeiros na educação, em patamares comparáveis aos de nações desenvolvidas, sem, entretanto, obter resultados proporcionais em termos de aprendizado e desempenho acadêmico.

Indicadores nacionais e internacionais mostram uma estagnação crônica da qualidade do ensino, destacando desigualdades profundas relacionadas ao contexto socioeconômico dos estudantes e à

segregação entre redes pública e privada. Os efeitos da pandemia da COVID-19 agravaram ainda mais essas disparidades, evidenciando a necessidade urgente de intervenções estratégicas mais eficazes³⁰.

Experiências internacionais analisadas sugerem caminhos promissores por meio de modelos alternativos, como os *vouchers* educacionais e as *charter schools*. Esses modelos enfatizam maior liberdade de escolha para as famílias, autonomia pedagógica das escolas e parcerias estratégicas com o setor privado, resultando em melhorias significativas de desempenho acadêmico e maior equidade educacional.

A análise das evidências indica a necessidade de o Brasil repensar seu modelo educacional, indo além da mera ampliação de recursos financeiros. É fundamental que os investimentos estejam aliados a mudanças estruturais, adotando estratégias inovadoras e uma gestão educacional mais eficiente e orientada por resultados. A implementação de políticas baseadas em evidências e a abertura para modelos híbridos, com maior participação da sociedade civil, podem romper o atual ciclo de baixa aprendizagem, promovendo inclusão social, qualidade educacional e equidade.

Finalmente, cabe destacar que o desafio para transformar a educação brasileira é complexo e demanda coragem para inovar e perseverança para implementar mudanças profundas. Trata-se não apenas de ampliar recursos, mas de repensar e renovar as estratégias de gestão, monitoramento e avaliação, garantindo, dessa forma, um futuro mais promissor para as próximas gerações de brasileiros.

³⁰ INSTITUTO UNIBANCO (2021).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDULKADIROLU, A.; ANGRIST, J. D.; DYNARSKI, S.; KANE, T. J.; PATHAK, P. A. Accountability and flexibility in public schools: evidence from Boston's charters. *Quarterly Journal of Economics*, v. 126, n. 2, p. 699–748, 2011.
- ANGRIST, J.; BETTINGER, J.; BLOOM, E.; KING, E.; KREMER, M. Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment. *The American Economic Review*, 92 (5), p. 1535-1558, 2002. Pittsburgh, PA: AEA, 2002. Disponível em: <https://economics.mit.edu/sites/default/files/publications/Vouchers%20for%20Private%20Schooling%20in%20Colombia.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2025.
- ANGRIST, J.; BETTINGER, J.; BLOOM, E.; KING, E.; KREMER, M.; SAAVEDRA, J. Vouchers for Private Schooling in Colombia. The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL), 2009. Cambridge, MA: J-PAL, 2009. Disponível em: <https://www.povertyactionlab.org/evaluation/vouchers-private-schooling-colombia>. Acesso em: 11 mar. 2025.
- ANGRIST, J. D.; PATHAK, P. A.; WALTERS, C. R. Explaining charter school effectiveness. *American Economic Journal: Applied Economics*, v. 5, n. 4, p. 1–27, 2013.
- AVANCINI, M. Privatização da escola pública: as experiências de Minas e Paraná. *Revista Educação*, 18 nov. 2024. São Paulo: Revista Educação, 2024. Disponível em: <https://revistaeducacao.com.br/2024/11/18/privatizacao-gestao-escolas-publicas/>. Acesso em: 11 mar. 2025.
- BANCO MUNDIAL. South Africa economic update: Learning – Overdue reforms and emerging priorities in basic education. Report n. 197003. Washington, D.C.: World Bank Group, 2025. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099331502032511082>. Acesso em: 21 maio 2025.
- BARROS, R. P.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R.; ROSSETTI, F. Equidade e qualidade na educação básica brasileira. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1354.pdf. Acesso em: 06 maio 2025.
- BOS, M. S.; VEGAS, E. The Consequences of Educational Voucher Reform in Chile. IDB Working Paper Series nº 833, Ago. 2018. Washington, DC: IDB, 2017. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/consequences-educational-voucher-reform-chile/>. Acesso em: 19 mai. 2025.
- BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), nos termos do art. 212-A da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 245, p. 1, 28 dez. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. 11 mar. 2025.
- BROOKS, K. What the Latest Data Say About Chile's School Voucher System. EdChoice, 2 mai. 2018. Indianapolis, IN: EdChoice, 2018. Disponível em: <https://www.edchoice.org/what-the-latest-data-say-about-chiles-school-voucher-system/>. Acesso em: 11 mar. 2025.
- CARDINAL INSTITUTE FOR WEST VIRGINIA POLICY. Educational Freedom. Charleston, SC: Cardinal Institute, 2025. Disponível em: <https://cardinalinstitute.com/education-freedom/>. Acesso em: 11 mar. 2025.
- CREDO – CENTER FOR RESEARCH ON EDUCATION OUTCOMES. Multiple Choice: Charter School Performance in 16 States.

Stanford University, 2009. Disponível em: <https://credo.stanford.edu/publications/multiple-choice-charter-school-performance-16-states>. Acesso em: 16 mai. 2025.

CREDO – CENTER FOR RESEARCH ON EDUCATION OUTCOMES. National Charter School Study III: The National Charter School Performance Study. Stanford University, 2023. Disponível em: <https://ncss3.stanford.edu/wp-content/uploads/2023/06/Credo-NCSS3-Report.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2025.

CREDO – CENTER FOR RESEARCH ON EDUCATION OUTCOMES. National Charter School Study 2013. Stanford University, 2013. Disponível em: <https://credo.stanford.edu/publications/national-charter-school-study-2013>. Acesso em: 16 mai. 2025.

DOBBIE, W.; FRYER, R. G. The medium-term impacts of high-achieving charter schools. *Journal of Political Economy*, v. 123, n. 5, p. 985–1037, 2014.

EPI – Education Policy Institute. Free Schools in England. London: EPI, Nov. 2017. Disponível em: https://epi.org.uk/wp-content/uploads/2018/01/Free_schools_EPI_Report_.pdf. Acesso em: 16 mai. 2025.

EYLES, A.; HUPKAU, C.; MACHIN, S. School reforms and pupil performance. *Labour Economics*, v. 41, p. 9–25, 2016.

FGV CLEAR; FUNDAÇÃO LEMANN. Síntese de evidências sobre os impactos da pandemia na educação brasileira. FGV Clear; Fundação Lemann, 2022. Disponível em: <https://fgvclear.org/site/wp-content/uploads/sintese-de-evidencias-clear-lemann.pdf>. Acesso em: 06 maio 2025.

GREAT BRITAIN. Department for Education. Michaela Community School (URN 140862): secondary—Compare school performance service. GOV.UK, 2025.

Disponível em: <https://www.compare-school-performance.service.gov.uk/school/140862/michaela-community-school/secondary>. Acesso em: 11 mar. 2025.

GREENWOOD, R.; COVAL, J.; HAN, D.; PAGE, R.; HABEEB, D. Success Academy Charter Schools. Boston, MA: Harvard Business School, February 2023. Disponível em: <https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=61981>. Acesso em: 11 mar. 2025.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: características gerais dos domicílios e dos moradores 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9173-pnad-continua.html>. Acesso em: 7 abr. 2025.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Painel de Investimentos Públicos em Educação. Diretoria de Estatísticas Educacionais – DEED. Brasília: INEP, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/estatisticas-educacionais/painel-de-investimentos-publicos-em-educacao>. Acesso em: 30 abr. 2025.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo Escolar da Educação Básica – Indicadores de rendimento escolar. Brasília: INEP, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/educacao-basica/censo-escolar>. Acesso em: 30 abr. 2025.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Pesquisas Estatísticas e Indicadores Educacionais: Ideb - Resultados. Brasília: INEP, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em: 16 mai. 2025.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB. Brasília: INEP, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb>. Acesso em: 26 maio 2025a.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Indicadores Financeiros Educacionais. Brasília: INEP, 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 16 mai. 2025.

INSTITUTO UNIBANCO. Estudos estimam impacto da pandemia na aprendizagem. São Paulo: Instituto Unibanco, 2021. Disponível em: <https://www.institutounibanco.org.br/conteudo/estudos-estimam-impacto-da-pandemia-na-aprendizagem/>. Acesso em: 19 mai. 2025.

MINAS GERAIS, Governo do Estado. Secretaria de Estado de Educação (SEE-MG). Escolas do Projeto Somar melhoram desempenho no IDEB 2023 e superam a média estadual. Belo Horizonte, 21 ago. 2024. Disponível em: <https://www.educacao.mg.gov.br/escolas-do-projeto-somar-melhoram-desempenho-no-ideb-2023-e-superam-a-media-estadual/>. Acesso em: 7 ago. 2025.

MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento. Painel do Orçamento. SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Brasília: MPO, 2025 Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm>. Acesso em: 16 mai. 2025.

NEW YORK POST. Harvard study can teach NY officials the secrets of Success Academy's ... success. Editorial, 26 Mar. 2022. New York,

NY: NYP, 2022. Disponível em: <https://nypost.com/2022/03/26/harvard-study-can-teach-ny-officials-the-secrets-of-success-academys-success/>. Acesso em: 11 mar. 2025.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Equity in education: breaking down barriers to social mobility. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264073234-en> . Acesso em: 06 maio 2025.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. PISA 2022 Database. Paris: OECD Publishing, 2023a. Disponível em: <https://www.oecd.org/pisa/data/2022database/>. Acesso em: 21 abr. 2025.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. PISA 2022 Results (Volume I & II), country note: Brazil. OECD Publishing, 2023b. Disponível em https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/11/pisa-2022-results-volume-i-and-ii-country-notes_2fca04b9/brazil_764ee0aa/61690648-en.pdf. Acesso em: 21 abr. 2025.

PARANÁ, Governo do Estado. Parceiro da Escola. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2025. Disponível em: <https://www.parana.pr.gov.br/parceiro-da-escola>. Acesso em: 11 mar. 2025.

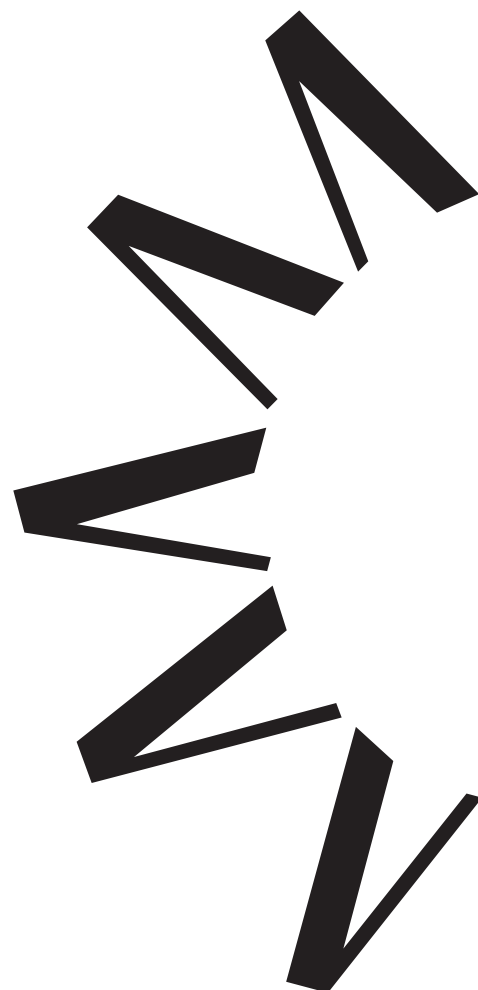
UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Institute for Statistics. UIS.Stat – Data Centre. 2025. Disponível em: <https://uis.unesco.org/bdds>. Acesso em: 30 abr. 2025.

RICARDO DOS SANTOS, M. Vouchers na educação: o pobre e o rico na mesma escola. Curitiba: Editora Appris, 2019.

SUCCESS ACADEMY. Results – Success Academy. New York, 2024. Disponível em: <https://www.successacademies.org/results/>. Acesso em: 11 mar. 2025.

WORLD BANK Group. South Africa: Transforming the Basic Education Sector Can Drive Inclusive Growth. 4 fev. 2025. Washington, DC: World Bank Group, 2025. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2025/02/04/south-africa-afe-transforming-the-basic-education-sector-can-drive-inclusive-growth>. Acesso em: 11 mar. 2025.

Educação para um Brasil mais próspero



Wagner Lenhart

Mestre em direito e MBA em gestão empresarial, com experiência como executivo no mercado privado, na administração pública e no terceiro setor.

O maior ativo de uma nação não está em seu território, em seus recursos naturais ou em sua infraestrutura. Está na capacidade da sua gente. A missão da política educacional é desenvolver plenamente esse potencial, garantindo que cada criança tenha a oportunidade de aprender, prosperar e florescer. Mais do que isso, como destacou certa vez Hannah Arendt, a decisão de como conduzimos o processo educacional é o justo momento em que decidimos se amamos o suficiente o nosso mundo, a humanidade e, especialmente, as nossas crianças.

Há poucas agendas capazes de transformar tão profundamente o futuro de um país quanto a educação. Em nenhuma outra política pública os efeitos se estendem de maneira tão ampla e duradoura sobre o desenvolvimento econômico, a inovação, a produtividade, a mobilidade social e a própria qualidade da democracia.

O Brasil, entretanto, não consegue avançar nessa agenda e permanece estagnado em patamares muito baixos. Apesar dos avanços observados nas últimas décadas na universalização do acesso à educação básica e do aumento significativo do investimento público no setor, a qualidade da aprendizagem permanece em níveis incompatíveis com as necessidades do país.

Esse quadro produz consequências que vão muito além do sistema educacional. A baixa qualidade da educação compromete diretamente a produtividade dos trabalhadores, reduz a capacidade de inovação das empresas, limita o crescimento da renda das famílias e enfraquece a competitividade da economia brasileira.

Não por acaso, a estagnação educacional brasileira caminha lado a lado com décadas de baixo crescimento econômico. Desde os anos 1980, a produtividade do trabalho praticamente deixou de convergir para os níveis observados nas economias mais desenvolvidas. Esse desafio torna-se ainda mais urgente quando observado à luz da profunda transformação demográfica pela

qual o país está passando. Durante boa parte do século XX, o Brasil beneficiou-se de uma população predominantemente jovem, condição que ampliava a oferta de trabalhadores e criava uma janela de oportunidade para acelerar o crescimento econômico.

Essa janela de oportunidade foi desperdiçada e a transição impõe desafios imensos. Uma população mais envelhecida exigirá maiores gastos com saúde, previdência e assistência social justamente em um contexto em que haverá relativamente menos trabalhadores sustentando essas despesas.

Como se esse cenário não fosse suficientemente desafiador, o mundo atravessa hoje uma transformação tecnológica sem precedentes. A inteligência artificial, a computação quântica e outras tecnologias emergentes estão modificando profundamente a forma como as pessoas trabalham, aprendem, produzem e interagem.

Entretanto, as novas tecnologias não substituirão aquilo que constitui o verdadeiro núcleo do processo educacional: bons mestres, boas escolas, liderança competente, currículos consistentes, avaliação rigorosa e um compromisso permanente com a aprendizagem dos alunos. A inovação tecnológica cumprirá sua promessa de resultados quando estiver inserida em um sistema capaz de utilizá-la com propósito, técnica e bom senso.

Diante desse cenário, é evidente que o Brasil precisa abandonar definitivamente a lógica incremental que tem caracterizado boa parte das políticas educacionais das últimas décadas. O desafio não consiste apenas em investir mais recursos, ampliar programas existentes ou realizar ajustes marginais.

Ao redor do mundo, diversas experiências demonstram que transformações significativas são possíveis quando sistemas educacionais estabelecem prioridades claras, utilizam evidências para orientar decisões, valorizam professores e líderes escolares,

promovem transparência, incentivam inovação e mantêm foco permanente na aprendizagem. Não existe uma solução única nem uma fórmula mágica.

Este documento parte justamente dessa premissa. Seu objetivo não é apresentar uma lista exaustiva de programas governamentais, mas propor uma agenda de princípios e diretrizes capazes de orientar uma transformação profunda na política educacional, tornando-a mais moderna, ambiciosa e comprometida com resultados.

Não temos mais tempo. A combinação entre baixo crescimento econômico, envelhecimento populacional e rápida aceleração tecnológica torna a melhoria da educação uma necessidade estratégica. É com esse senso de urgência, mas também de otimismo, que este documento apresenta as diretrizes a seguir. Elas partem de uma convicção simples: a missão fundamental de qualquer sistema educacional é criar as condições para que cada criança alcance seu máximo potencial, floresça como ser humano e tenha a liberdade de construir seu próprio projeto de vida.

I. O aluno no centro de todas as decisões

Toda política pública bem-sucedida parte de uma compreensão clara de sua finalidade. Na educação, essa finalidade não deveria admitir ambiguidades. O sistema existe para que cada estudante aprenda, desenvolva suas capacidades e alcance seu máximo potencial.

Recolocar o estudante no centro das decisões significa mudar a lógica pela qual o sistema opera. Significa reconhecer que currículos, avaliações, programas de formação, infraestrutura, financiamento e gestão escolar não constituem objetivos em si mesmos.

Essa mudança de perspectiva exige que todas as decisões sejam permanentemente avaliadas a partir de uma pergunta simples: essa política aumenta a capacidade de

nossos alunos aprenderem mais e melhor? Caso a resposta seja negativa ou incerta, é necessário ter disposição para revisá-la. Sistemas educacionais modernos precisam ser capazes de aprender continuamente, abandonar práticas que não produzem resultados e incorporar novas abordagens sempre que as evidências demonstrarem maior eficácia.

Colocar o aluno no centro também significa reconhecer que cada estudante aprende em ritmo diferente e enfrenta desafios distintos. Sistemas excessivamente padronizados tendem a tratar todos da mesma forma, ignorando diferenças de contexto, interesses, talentos e dificuldades individuais. Ao mesmo tempo, uma visão centrada no aluno não pode se limitar ao desempenho em avaliações. Aprender envolve desenvolver competências acadêmicas sólidas, mas também construir autonomia, curiosidade intelectual, capacidade de resolver problemas, pensamento crítico, responsabilidade e perseverança. Essa perspectiva também fortalece a participação das famílias. Pais e responsáveis não devem ser vistos apenas como usuários do sistema, mas como parceiros fundamentais da escola.

Por fim, colocar o aluno no centro exige que a própria cultura das redes de ensino seja transformada. O foco deixa de ser o cumprimento de processos e passa a ser a produção de resultados concretos para os estudantes. Não existe objetivo mais importante para a educação brasileira do que esse. Todo o restante deve ser entendido como meio para alcançá-lo.

Primeiras medidas sugeridas:

- 1) Estabelecer, por decreto e por meio das diretrizes do Ministério da Educação, que toda política nacional será orientada pelos resultados de aprendizagem e evolução dos estudantes.
- 2) Reorganizar todos programas federais para que tenham metas mensuráveis e claras e indicadores

públicos de desempenho.

3) Criar um painel nacional de indicadores educacionais, atualizado periodicamente, reunindo aprendizagem, alfabetização, frequência escolar, evasão, desempenho em matemática e execução orçamentária em linguagem acessível à sociedade.

II. Professores e líderes que fazem a diferença

Se o aluno representa a razão de existir do sistema educacional, professores e líderes escolares representam sua principal força transformadora. Nenhuma reforma educacional, por mais bem desenhada que seja, produzirá resultados duradouros sem profissionais qualificados, comprometidos e preparados para enfrentar os desafios da sala de aula e da gestão escolar.

O Brasil precisa construir uma nova política para a profissão docente. Durante décadas, o debate público concentrou-se quase exclusivamente em remuneração, embora essa seja apenas uma parte do desafio. A formação inicial merece atenção especial. Em muitos casos, os cursos de licenciatura permanecem excessivamente orientados por discussões teóricas e pouco conectados às demandas concretas da sala de aula.

O Brasil deve incentivar uma profunda renovação dos modelos de preparação de professores. Novas academias de formação, programas de residência docente, certificações baseadas em competências e parcerias entre universidades e redes de ensino podem aproximar a formação da realidade cotidiana das escolas.

Ao lado dos professores, a liderança escolar merece posição de destaque. Diversos estudos mostram que a liderança do diretor é o fator intraescolar que mais influencia os resultados dos estudantes. É necessário profissionalizar a gestão escolar. Isso implica estabelecer critérios claros de seleção, fortalecer programas

de formação de lideranças, ampliar a autonomia administrativa das escolas e criar mecanismos transparentes de avaliação de desempenho.

Também é fundamental construir uma cultura de valorização baseada na excelência. Bons profissionais devem encontrar na educação oportunidades reais de reconhecimento, crescimento e desenvolvimento. Uma política educacional que deseja transformar resultados precisa começar pelas pessoas que tornam a aprendizagem possível todos os dias. Investir em professores e líderes escolares não é apenas uma política de recursos humanos.

Primeiras medidas sugeridas:

1) Reformular as diretrizes nacionais de formação inicial de professores, aproximando-as das melhores evidências científicas sobre aprendizagem.

2) Criar programas nacionais de residência docente em parceria com estados, municípios e universidades.

3) Instituir programas permanentes de desenvolvimento para diretores escolares, reconhecendo a liderança educacional como função estratégica.

III. Inteligência artificial para ampliar o potencial humano

A educação vive um dos momentos mais transformadores de sua história. Ao longo dos últimos séculos, as grandes mudanças educacionais estiveram associadas à expansão do acesso à escola, à universalização da alfabetização ou à incorporação de novas tecnologias de comunicação.

Durante séculos, a educação personalizada esteve restrita às famílias mais ricas. Reis, estadistas, e grandes empresários podiam contratar tutores dedicados exclusivamente ao desenvolvimento intelectual de seus filhos ou investir em outros recursos de personalização educacional.

Recursos de inteligência artificial já demonstram capacidade para adaptar exercícios ao nível de conhecimento de cada estudante, identificar lacunas específicas de aprendizagem, oferecer explicações alternativas para um mesmo conteúdo, fornecer feedback imediato e acompanhar a evolução individual ao longo do tempo. Ao mesmo tempo, essas tecnologias permitem reduzir parte da carga burocrática enfrentada pelos professores, liberando mais tempo para aquilo que nenhuma máquina é capaz de substituir: a construção de vínculos, a motivação dos estudantes, o desenvolvimento do pensamento crítico e a liderança do processo educativo.

A inteligência artificial não vem, portanto, para substituir professores, mas para ampliar extraordinariamente sua capacidade de ensinar. Um bom professor apoiado por boas ferramentas tecnológicas pode acompanhar seus alunos com muito mais precisão, identificar dificuldades antes que se tornem permanentes, oferecer intervenções personalizadas e utilizar dados para aperfeiçoar continuamente sua prática pedagógica. Essa distinção é essencial. O debate público frequentemente oscila entre um entusiasmo excessivo e um pessimismo igualmente exagerado em relação às novas tecnologias.

O Brasil não pode assistir passivamente a essa transformação. Enquanto diversos países estruturam estratégias nacionais para incorporar inteligência artificial à educação, formar professores para seu uso e desenvolver plataformas voltadas ao ensino personalizado, muitos por aqui ainda discutem se essas ferramentas deveriam ou não estar presentes nas escolas.

Isso exige investimentos inteligentes. A tecnologia deve ser escolhida por sua capacidade de melhorar a aprendizagem, e não por seu grau de inovação aparente. Se utilizada com propósito, liderança pedagógica e foco na aprendizagem, a inteligência artificial poderá representar para a educação aquilo que a mecanização

representou para a agricultura ou a eletrificação representou para a indústria: um enorme salto de produtividade. O Brasil tem a oportunidade de utilizar essa transformação para democratizar uma educação cada vez mais personalizada, inclusiva e capaz de desenvolver plenamente o potencial de cada estudante.

Primeiras medidas sugeridas:

- 1) Implantar projetos em parceria com estados e municípios para utilização de inteligência artificial como apoio ao professor e personalização da aprendizagem.
- 2) Incentivar o uso de soluções tecnológicas e de inteligência artificial pelos estados e municípios, apoiando a qualificação de gestores e lideranças educacionais.
- 3) Criar mecanismos de avaliação contínua para identificar e ranquear as tecnologias que efetivamente produzem ganhos de aprendizagem.

IV. Educação conectada ao futuro e ao trabalho

A principal missão da educação não é apenas preparar pessoas para ingressar no mercado de trabalho, mas formar cidadãos capazes de construir projetos de vida plenos, exercer sua liberdade com responsabilidade e participar ativamente da sociedade. Entretanto, seria um equívoco ignorar que o trabalho ocupa lugar central nesse processo.

Durante muito tempo, escolas e mercado de trabalho evoluíram de forma relativamente independente. Currículos eram revisados lentamente, profissões permaneciam estáveis durante décadas e as mudanças tecnológicas ocorriam em ritmo suficientemente gradual para permitir adaptações lentas.

Hoje, novas ocupações surgem todos os anos, enquanto outras deixam de existir ou passam por profundas transformações. A inteligência artificial e o avanço das

tecnologias emergentes estão modificando não apenas as atividades desempenhadas pelos trabalhadores, mas também as competências exigidas pelas organizações.

Nesse contexto, os sistemas educacionais precisam desenvolver mecanismos permanentes de diálogo com o setor produtivo. Isso não significa permitir que demandas conjunturais das empresas determinem o currículo escolar, mas compreender continuamente quais competências serão necessárias para que os estudantes possam prosperar em uma economia em transformação.

Ao mesmo tempo, é preciso ampliar significativamente a diversidade de trajetórias educacionais disponíveis aos estudantes. Jovens possuem interesses, talentos e projetos de vida distintos. Essa diversificação exige fortalecer o ensino técnico e profissional, aproximar escolas e empresas, estimular programas de aprendizagem, ampliar estágios, incentivar projetos conjuntos entre instituições de ensino e setor produtivo e criar ambientes permanentes de inovação. Também requer maior utilização de dados sobre empregabilidade, evolução das profissões e demandas regionais do mercado de trabalho para orientar decisões de política pública.

Outro aspecto frequentemente negligenciado diz respeito às chamadas competências duráveis. Embora seja impossível prever exatamente quais profissões existirão nas próximas décadas, é possível identificar capacidades que permanecerão relevantes independentemente das mudanças tecnológicas.

A conexão entre educação e mercado de trabalho também deve ser compreendida como uma estratégia de desenvolvimento nacional. Economias inovadoras conseguem aproximar universidades, escolas, centros de pesquisa, empresas e governos em torno de objetivos comuns de geração de conhecimento e aumento de produtividade.

Preparar estudantes para o futuro não

significa tentar adivinhar quais profissões existirão daqui a trinta anos. Significa desenvolver pessoas capazes de aprender continuamente, adaptar-se às mudanças e criar valor em qualquer contexto.

Primeiras medidas sugeridas:

- 1) Instituir um fórum permanente entre Ministério da Educação, setor produtivo, universidades e especialistas para acompanhar a evolução das competências demandadas pela economia.
- 2) Fortalecer o ensino técnico e profissional.
- 3) Estimular parcerias entre escolas, empresas e organizações da sociedade civil para ampliar oportunidades de formação e inserção produtiva dos jovens.

V. Transparência, resultados e accountability

Nenhuma política pública consegue produzir resultados consistentes sem uma cultura sólida de responsabilização, transparência e avaliação permanente. A educação não é exceção. O Brasil avançou significativamente na construção de sistemas nacionais de avaliação educacional. Hoje dispomos de instrumentos importantes para medir parte da aprendizagem dos estudantes e acompanhar a evolução das redes de ensino, mas há ainda muito a ser feito.

Uma política educacional orientada por resultados começa pela definição clara daquilo que realmente importa. O objetivo central não pode ser apenas aumentar matrículas, construir escolas ou executar integralmente o orçamento disponível. Por essa razão, é fundamental construir sistemas de accountability capazes de acompanhar todas as etapas da política educacional. Isso significa estabelecer metas claras, indicadores confiáveis, avaliações periódicas e mecanismos transparentes de prestação de contas.

Transparência também fortalece a confiança. Quando gestores compartilham dados de maneira aberta, reconhecem dificuldades e demonstram capacidade de corrigir rumos, cria-se um ambiente mais favorável ao aperfeiçoamento contínuo das políticas públicas.

Da mesma forma, é importante que os próprios gestores escolares tenham acesso a informações detalhadas sobre o desempenho de suas escolas. Diretores e professores precisam dispor de dados atualizados que permitam identificar rapidamente alunos em risco de defasagem, avaliar a eficácia das estratégias pedagógicas e realizar intervenções antes que dificuldades se consolidem.

Uma cultura de accountability também pressupõe reconhecimento. Redes educacionais precisam criar mecanismos capazes de identificar experiências bem-sucedidas, valorizar escolas que conseguem promover avanços significativos e disseminar boas práticas entre diferentes regiões do país.

Finalmente, accountability exige coragem política. Avaliar significa aceitar que algumas iniciativas produzirão resultados inferiores aos esperados e que será necessário interrompê-las, redesenhá-las ou substituí-las. O Brasil precisa consolidar uma cultura na qual decisões sejam tomadas cada vez menos com base em intenções e cada vez mais apoiadas em evidências. Medir aquilo que importa, divulgar os resultados com transparência e utilizar essas informações para aperfeiçoar continuamente o sistema educacional constitui uma das condições fundamentais para elevar a qualidade da educação brasileira.

Primeiras medidas sugeridas:

- 1) Ampliar a transparência dos gastos públicos em educação.
- 2) Divulgar regularmente indicadores comparáveis entre redes e escolas, preservadas as diferenças de contexto.
- 3) Estimular uma cultura de decisões baseadas em evidências, com avaliação

permanente das políticas públicas.

VI. Mais autonomia, mais inovação, mais oportunidades

Ao longo das últimas décadas, diversos países demonstraram que é possível combinar responsabilidade pública com diversidade de modelos de gestão escolar. Essa talvez seja uma das lições mais importantes das reformas educacionais contemporâneas. Em praticamente todas as áreas da vida pública, o Estado atua de diferentes formas para entregar serviços à população. Os sistemas educacionais mais bem-sucedidos do mundo caracterizam-se justamente por sua capacidade de experimentar, aprender e inovar. Em vez de concentrar toda a responsabilidade em um único modelo administrativo, criam ambientes onde diferentes formas de organização podem coexistir, sempre submetidas a padrões definidos de qualidade e transparência.

Nesse contexto, merece especial atenção a experiência das Charter Schools desenvolvida em diversos estados norte-americanos nas últimas três décadas. Embora existam diferenças importantes entre os modelos adotados em cada estado, o princípio geral permanece o mesmo, escolas públicas, financiadas com recursos públicos, gratuitas para as famílias e abertas a todos os estudantes, mas administradas por organizações privadas independentes, com maior autonomia para contratar equipes, organizar sua gestão, desenvolver projetos pedagógicos e inovar na busca por melhores resultados.

Essa autonomia, entretanto, vem acompanhada de um elevado grau de responsabilização. Diferentemente de muitos modelos tradicionais, as Charter Schools operam mediante contratos de desempenho. A principal contribuição desse modelo talvez não seja apenas o aumento da competição saudável entre escolas, mas a criação de um ambiente favorável à inovação. Com

maior autonomia para experimentar novas metodologias, organizar jornadas escolares, utilizar tecnologias, desenvolver modelos pedagógicos diferenciados e recrutar profissionais, essas instituições tornam-se verdadeiros laboratórios de inovação educacional.

Outras experiências internacionais também oferecem importantes referências. Sistemas de vouchers educacionais e, mais recentemente, as Education Savings Accounts (ESAs), ampliam a liberdade de escolha das famílias ao permitir que os recursos públicos acompanhem o estudante, e não necessariamente uma escola específica.

Esses modelos compartilham um princípio comum, o financiamento permanece público, mas a oferta torna-se mais diversificada e orientada pelas necessidades dos estudantes e pelas escolhas das famílias. Embora sua implementação exija adaptações ao contexto jurídico e institucional brasileiro, eles ampliam um debate importante sobre como construir sistemas educacionais mais flexíveis, inovadores e capazes de responder à enorme diversidade existente em nosso país.

O Brasil possui dimensão continental, profundas diferenças regionais e grande heterogeneidade social. É pouco razoável imaginar que um único modelo administrativo seja capaz de responder, com igual eficiência, às necessidades de uma escola rural na Amazônia, de uma comunidade periférica em uma grande metrópole ou de um pequeno município do interior.

Por essa razão, uma agenda nacional de transformação da educação deve estimular um ambiente regulatório favorável à experimentação responsável. Estados e municípios deveriam ser incentivados a desenvolver projetos-piloto de novos modelos de gestão escolar, ampliar parcerias com organizações sociais e entidades privadas, criar mecanismos de contratação baseados em desempenho e fortalecer iniciativas que demonstrem capacidade de

elevar a aprendizagem.

Em educação, a pergunta mais importante não deve ser quem administra a escola, mas se ela é capaz de oferecer aos seus estudantes as condições necessárias para aprender, desenvolver seus talentos e construir um futuro melhor. Quando diferentes modelos convivem sob regras claras, aprendem uns com os outros e compartilham o compromisso com a aprendizagem, todo o sistema educacional se fortalece.

Diversidade institucional, autonomia responsável e parcerias bem desenhadas não representam uma renúncia ao papel do Estado. Representam, ao contrário, uma maneira mais moderna, eficiente e inovadora de cumprir sua missão mais importante: garantir que cada criança brasileira tenha acesso à melhor educação possível.

Primeiras medidas sugeridas:

- 1) Estabelecer um marco regulatório nacional que estimule estados e municípios a desenvolver modelos inovadores de gestão escolar, sempre preservando a gratuidade e o acesso universal.
- 2) Incentivar projetos piloto, incluindo escolas públicas autônomas administradas por organizações sociais e instituições privadas, sob contratos de desempenho e avaliação permanente.
- 3) Criar um programa federal de apoio técnico para estados e municípios interessados em implementar modelos semelhantes às Charter Schools, adaptados à nossa realidade institucional.

VII. Um compromisso nacional com a alfabetização

Toda grande transformação educacional começa pela alfabetização. Aprender a ler e escrever constitui a base sobre a qual se desenvolvem todas as demais competências

acadêmicas e profissionais. Infelizmente, o Brasil ainda convive com níveis inaceitáveis de analfabetismo e, sobretudo, de analfabetismo funcional. Milhões de estudantes conseguem decodificar palavras, mas não compreendem adequadamente aquilo que leem, têm dificuldade para interpretar textos, organizar argumentos ou utilizar a leitura como instrumento de aprendizagem.

A boa notícia é que a ciência da aprendizagem acumulou, nas últimas décadas, um conjunto robusto de evidências sobre os métodos mais eficazes de alfabetização. Hoje conhecemos com muito mais precisão quais práticas produzem melhores resultados, como estruturar a progressão das habilidades leitoras, de que forma acompanhar o desenvolvimento das crianças e quais intervenções devem ser realizadas quando surgem dificuldades.

Isso exige transformar a alfabetização em prioridade nacional permanente, acima de governos e ciclos eleitorais. É necessário estabelecer metas ambiciosas, acompanhar sistematicamente a evolução dos estudantes, formar professores com base em evidências científicas, oferecer materiais didáticos de alta qualidade e criar mecanismos rápidos de recuperação para crianças que apresentem dificuldades.

O compromisso com a alfabetização também precisa envolver famílias e comunidades. Crianças que convivem com livros e estímulos linguísticos desde os primeiros anos de vida chegam à escola em condições muito mais favoráveis para aprender. O Brasil precisa assumir um compromisso claro: nenhuma criança deve concluir os primeiros anos do ensino fundamental sem dominar plenamente a leitura e a escrita. Essa meta é perfeitamente alcançável.

Primeiras medidas sugeridas:

1) Estabelecer a alfabetização plena até o final do segundo ano do ensino fundamental como prioridade nacional.

2) Apoiar estados e municípios na implementação de métodos de alfabetização baseados em evidências.

3) Criar avaliações nacionais frequentes de fluência leitora e programas imediatos de recuperação para estudantes com dificuldades.

VIII. Matemática como fundamento da prosperidade

Poucos conteúdos influenciam tanto as oportunidades futuras de um estudante quanto a matemática. Muito além de seu valor para carreiras nas áreas de ciência, engenharia ou tecnologia, a matemática desenvolve formas de raciocínio que acompanham o indivíduo ao longo de toda a vida.

Apesar disso, a aprendizagem de matemática permanece como um dos maiores desafios da educação brasileira. Os resultados das avaliações nacionais e internacionais mostram que uma parcela significativa dos estudantes conclui a educação básica sem dominar conceitos fundamentais, acumulando defasagens que se ampliam ao longo da trajetória escolar.

É importante reconhecer que não existem soluções simples para esse desafio. Aprender matemática exige tempo, prática deliberada, progressão adequada de conteúdos e ensino consistente. O Brasil precisa assumir esse mesmo compromisso. A melhoria do ensino de matemática deve deixar de ser tratada como um objetivo restrito às áreas técnicas e passar a ocupar posição central na estratégia nacional de desenvolvimento.

A inteligência artificial e as novas tecnologias também oferecem oportunidades importantes nessa área. Sistemas adaptativos de aprendizagem permitem identificar, com grande precisão, quais conceitos cada estudante domina e quais exigem reforço adicional, oferecendo exercícios personalizados e acompanhamento individualizado.

Ao priorizar a matemática, o Brasil não

estará apenas melhorando o desempenho em uma disciplina específica. Estará fortalecendo a capacidade de seus jovens para inovar, empreender, compreender tecnologias emergentes, interpretar informações complexas e participar de maneira mais produtiva de uma economia baseada no conhecimento.

Primeiras medidas sugeridas:

- 1) Apoiar redes de ensino na adoção de currículos estruturados, materiais de alta qualidade e avaliações diagnósticas periódicas.
- 2) Desenvolver programas específicos de formação continuada para professores de matemática.
- 3) Estabelecer metas nacionais de melhoria do desempenho matemático ao longo da educação básica.

Conclusão

O Brasil chega a um momento decisivo de sua história. Depois de décadas de crescimento econômico modesto, produtividade estagnada e resultados educacionais insuficientes, o país enfrenta simultaneamente uma acelerada transição demográfica e a maior transformação tecnológica já vivida pela humanidade. A boa notícia é que não partimos do zero. O conhecimento acumulado nas últimas décadas sobre aprendizagem, gestão educacional e políticas públicas oferece um conjunto consistente de evidências sobre aquilo que funciona.

As diretrizes apresentadas neste documento compartilham um princípio comum: a educação deve ser organizada em torno da aprendizagem dos estudantes. Isso significa colocar o aluno no centro das decisões, fortalecer professores e líderes escolares, incorporar tecnologia com responsabilidade, aproximar a escola das oportunidades do mundo contemporâneo, ampliar a transparência, diversificar modelos de gestão, assegurar que todas as crianças

sejam plenamente alfabetizadas e tratar a matemática como uma competência estratégica para o desenvolvimento nacional.

Essa transformação exige abandonar uma cultura excessivamente orientada por processos para adotar uma cultura orientada por resultados. Durante muito tempo, o debate educacional brasileiro concentrou-se na discussão sobre insumos, estruturas administrativas e expansão de programas. Também será necessário compreender que inovação não representa uma ameaça à educação pública, mas uma condição para seu fortalecimento. Sistemas educacionais que aprendem continuamente, incorporam evidências, avaliam seus resultados e permanecem abertos à experimentação tornam-se mais capazes de responder às necessidades de seus estudantes.

Nada disso acontecerá sem liderança política. Reformas educacionais produzem resultados ao longo de muitos anos, frequentemente ultrapassando mandatos governamentais e ciclos eleitorais. Mais do que preparar estudantes para provas ou diplomas, a missão da educação é ampliar horizontes, desenvolver talentos e expandir as possibilidades de vida de cada indivíduo. Cada criança que aprende a ler com fluência, domina a matemática, desenvolve pensamento crítico, utiliza a tecnologia com proficiência e encontra oportunidades para realizar seu potencial representa um ganho não apenas para si mesma, mas para toda a sociedade.

Em última análise, a escolha que o Brasil precisa fazer é simples. Podemos continuar insistindo com um sistema que há décadas produz resultados insuficientes ou podemos assumir, com coragem, a tarefa de transformá-lo profundamente, orientados por evidências, inovação e compromisso com a aprendizagem.

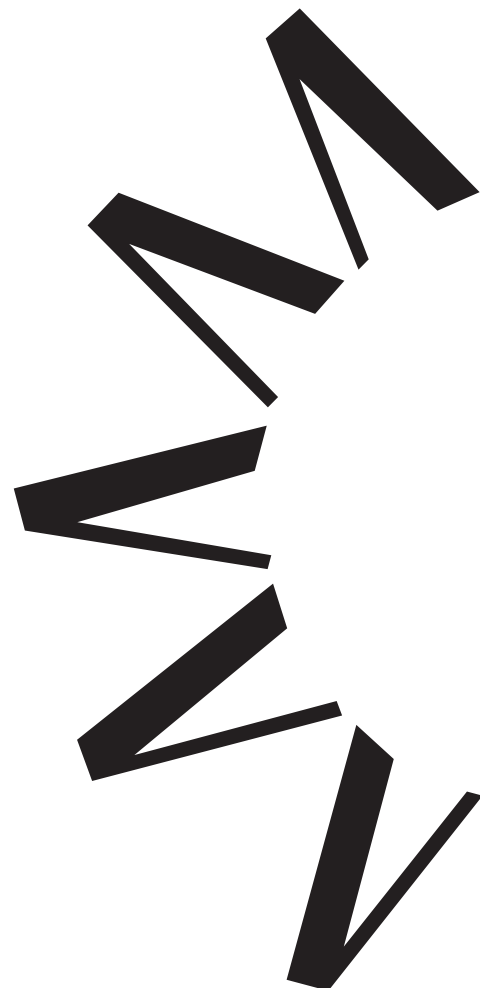
A geração de brasileiros que hoje frequenta nossas escolas será responsável por conduzir o país em um dos períodos mais desafiadores e promissores de nossa história. O futuro do Brasil dependerá, em grande medida,

das oportunidades que formos capazes de oferecer a essas crianças e jovens agora. É preciso decisão para enfrentar interesses estabelecidos. É preciso foco para manter a aprendizagem como prioridade permanente.

Se fizermos essas escolhas, estaremos construindo muito mais do que um sistema educacional melhor. Estaremos criando as condições para que cada criança brasileira possa florescer plenamente, desenvolver seus talentos, exercer sua liberdade com autonomia e contribuir para um Brasil mais próspero e inovador.

TRIBUTAÇÃO

Governança fiscal para o desenvolvimento dos estados



Ana Paula Vescovi

Economista, foi Secretária do Tesouro Nacional (2016-2018) e
Secretária-Executiva do Ministério da Fazenda (2018)

Resumo

A principal restrição ao desenvolvimento dos estados brasileiros não é a insuficiência de arrecadação. É a qualidade da governança. A Reforma Tributária torna esse diagnóstico ainda mais urgente: ao reduzir a eficácia dos incentivos tributários como instrumento de competição locacional, ela desloca a competição federativa para o terreno institucional. No novo ambiente, os estados que investirem na qualidade de suas instituições, de seu gasto público e de sua capacidade de execução estarão mais bem posicionados para atrair investimentos, elevar a produtividade e promover desenvolvimento sustentável. Este *policy paper* apresenta um diagnóstico da situação fiscal subnacional, dois casos específicos - o Espírito Santo e o Paraná -, os pilares de uma arquitetura institucional de alto desempenho e uma agenda prática para governadores e secretários de Estado.

I. O novo desafio do desenvolvimento estadual

A situação fiscal dos estados brasileiros combina desequilíbrios estruturais persistentes com uma janela de transformação institucional sem precedentes. Compreender essa combinação é o ponto de partida para qualquer agenda de governança fiscal relevante.

Do lado dos desequilíbrios, os dados são conhecidos. A maioria dos estados destina parcela expressiva de sua receita corrente líquida ao pagamento de pessoal, com pouca margem para investimento. O comprometimento com obrigações junto ao governo federal, encargos previdenciários crescentes e despesas obrigatórias de difícil compressão estreita o espaço fiscal disponível.

Os dados do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais do Tesouro Nacional (ano-base 2024) quantificam a dimensão do problema. Apenas 8 dos 27 estados tinham despesa

com pessoal igual ou abaixo de 50% das despesas primárias. Em 10 estados, a relação despesa com pessoal/receita corrente líquida superou o limite de alerta da LRF de 54%; em 4 deles, a despesa ultrapassou o próprio limite legal de 60%. Se todos os estados respeitassem o limite de alerta, a economia total em 2024 seria superior a R\$ 30 bilhões, recursos que poderiam ter sido direcionados a investimento.

Essa situação não é nova, mas suas causas merecem maior precisão analítica. O problema central não é a insuficiência de arrecadação, mas a estrutura do gasto. Estados com receitas comparáveis apresentam trajetórias fiscais muito distintas conforme a qualidade de suas instituições de planejamento, controle e execução. A diferença entre um estado que amplia sua capacidade de investimento e outro que aprofunda seu desequilíbrio não reside, em geral, na base tributária, mas na qualidade das decisões sobre como alocar e executar os recursos disponíveis.

A Reforma Tributária, por sua vez, abre um novo ciclo para a federação brasileira. A extinção do ICMS e a criação do IBS e da CBS alteram profundamente a estrutura de arrecadação estadual. A transição prevista para o período 2026-2032 exigirá adaptação institucional significativa por parte dos estados, que perderão instrumentos tradicionais de política econômica e precisarão construir novos diferenciais competitivos.

A transição demográfica acelerada reforça essa urgência. Segundo as Projeções da População do IBGE (2024), o crescimento da população em idade ativa no Brasil cairá de 1,4% ao ano na década de 2010 para menos de 0,3% ao ano entre 2025 e 2035, aproximando-se de zero na primeira metade da década seguinte. O crescimento econômico deixará de contar com o impulso demográfico que caracterizou as últimas décadas e passará a depender quase integralmente dos ganhos de produtividade total dos fatores, que têm crescido a apenas

0,5% ao ano. A reorganização da gestão fiscal dos estados para destinar mais recursos a áreas geradoras de externalidades positivas (educação, infraestrutura, inovação, ambiente de negócios) deixa de ser uma opção e passa a ser condição de crescimento sustentado.

II. Lições da experiência brasileira

II.I. O Espírito Santo: reconstrução institucional a partir da crise

O Espírito Santo oferece um exemplo relevante de como a decisão política de promover uma reconstrução institucional profunda, mesmo partindo de uma crise grave, pode transformar de forma duradoura a trajetória fiscal e o potencial de desenvolvimento de um estado.

No início dos anos 2000, o estado chegou ao limite do colapso: décadas de expansão das despesas sem controle, captura do aparato público por grupos de interesse e deterioração progressiva da receita resultaram em folha de pagamentos em atraso por vários meses. O ajuste que se seguiu não foi preventivo, foi imperativo. O que o distingue, porém, não foi a urgência do ponto de partida, mas a profundidade da resposta: a reforma administrativa não se limitou ao corte emergencial de gastos, mas buscou reconstruir a capacidade do estado de planejar com horizonte de médio prazo, integrar planejamento e orçamento, reconstruir os órgãos de controle e avaliar permanentemente as políticas públicas.

A disciplina fiscal sustentada ao longo do tempo permitiu ao estado melhorar sua avaliação de risco, reduzir o custo de seu financiamento e ampliar o espaço para o investimento público. O Espírito Santo passou a figurar entre os estados com melhor classificação no índice CAPAG, resultado que refletiu anos de construção institucional, não apenas ajuste de curto prazo. A estabilidade fiscal, combinada com melhora no ambiente regulatório e na segurança jurídica,

contribuiu para tornar o estado um dos mais atrativos da região para novos projetos produtivos.

O rebote sobre o ambiente de negócios e sobre a economia veio aos poucos, consolidando um novo patamar de arrecadação, para além da riqueza do petróleo, presente na região. Em largo sentido, foi o surgimento dos negócios advindos do ciclo do pré-sal no estado que promoveu o esforço de organizações da sociedade civil em apoiar a reconstrução das instituições locais.

II.II. O Paraná: planejamento estratégico para o ambiente pós-Reforma

Se o Espírito Santo ilustra como a reconstrução institucional a partir da crise pode transformar de forma duradoura a trajetória de um estado, o Paraná oferece um caso contemporâneo de como a boa governança pode ser mobilizada de forma prospectiva para posicionar um estado competitivo no ambiente pós-Reforma Tributária.

O ponto de partida é uma situação fiscal sólida. Com nota CAPAG A+, endividamento de 44,72% da receita corrente líquida, liquidez de 24,08% e despesa com pessoal abaixo do limite de alerta da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Paraná reúne condições raras entre os estados brasileiros: disciplina fiscal acumulada, endividamento controlado e espaço fiscal efetivo para investimento.

Diante desse quadro, o governo identificou precocemente a ameaça estrutural representada pela Reforma Tributária. O Programa Paraná Competitivo havia sido ancorado em incentivos sobre o ICMS e, com a sua extinção prevista para 2033, esse instrumento perderia seu racional. A questão estratégica era: o que substitui a renúncia fiscal como instrumento de atração de investimentos?

A resposta foi a criação do Fundo

Estratégico do Paraná (FEPR), instituído pela Lei Estadual nº 22.889/2025. O FEPR representa uma mudança da política de incentivos passivos para uma política ativa de mobilização de capital público para induzir investimentos privados em setores estratégicos. O Fundo é estruturado em três reservas (anticíclica, de sustentabilidade fiscal e de investimento estratégico), com a Reserva de Investimento Estratégico (RIE) como componente de política de desenvolvimento.

A RIE opera via instrumentos financeiros como FIDCs, FIPs e debêntures de infraestrutura, canalizados por instituições credenciadas para projetos em setores estratégicos. Com patrimônio inicial projetado de R\$ 2,71 bilhões em 2026 e crescimento para R\$ 4,51 bilhões até 2029, tem como meta mobilizar ao menos 1,5 vez o capital aportado em investimentos privados adicionais. O modelo financeiro exige retorno mínimo equivalente ao IPCA e limita a 5% o uso de recursos não reembolsáveis, assegurando a perenidade patrimonial do instrumento.

A governança independente do FEPR é elemento central de sua credibilidade. O Conselho Gestor (COGEFEP) detém a competência decisória sobre as alocações. O Comitê de Estratégia de Alocação Financeira (CEAF) realiza a análise técnica independente de cada projeto. A Unidade Gestora, vinculada à Secretaria da Fazenda, assegura a segregação patrimonial e a prestação de contas. Relatórios trimestrais públicos e auditoria independente completam a arquitetura de accountability.

O caso paranaense ilustra que a boa governança fiscal pode ser mobilizada ativamente para construir novos instrumentos de desenvolvimento quando os instrumentos tradicionais perdem eficácia. A combinação de superávit fiscal, dívida líquida baixa e decrescente e governança independente cria as condições para que recursos públicos funcionem como catalisadores de capital privado, não como

substitutos dele. Essa é a essência do modelo que este paper defende.

III. A arquitetura institucional de um Estado de alto desempenho

Governança fiscal não se resume a regras orçamentárias ou limites de gasto. É um sistema institucional composto por múltiplos elementos que, quando articulados, ampliam a capacidade do Estado de converter recursos públicos em resultados para a sociedade, abrangendo também a qualidade das interações entre os Poderes e as instituições públicas no exercício de suas funções.

Responsabilidade fiscal: O cumprimento das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, a gestão da dívida dentro de limites prudenciais e a manutenção de resultado primário compatível com a trajetória da dívida são condições de base. Sem elas, os demais pilares perdem sustentação. A responsabilidade fiscal cria o ambiente de credibilidade sem o qual é impossível planejar investimentos de longo prazo ou atrair capitais privados. A responsabilidade fiscal não é apenas regra: é o contrato implícito entre o Estado e os cidadãos que sustenta a confiança de longo prazo nas instituições públicas.

Planejamento estratégico orientado para resultados: O planejamento estratégico é o mecanismo pelo qual um governo converte prioridades em alocação de recursos e alocação em resultados mensuráveis. Estados que dominam esse ciclo extraem mais valor de cada real gasto e sustentam políticas além do ciclo político. Um planejamento de qualidade incorpora também a dimensão territorial: identifica onde as capacidades produtivas locais justificam investimento público, onde há economias de aglomeração a explorar e onde a conectividade é o gargalo que comprime a produtividade. Políticas de desenvolvimento

sem ancoragem territorial tendem a dispersar recursos sem criar massa crítica.

Gestão da despesa baseada em evidências: Programas públicos sem avaliação de impacto consomem recursos sem garantia de resultado. A construção de capacidade analítica para avaliar políticas públicas, identificar gastos ineficientes e realocar recursos para usos mais produtivos é condição para a melhoria sustentável do gasto.

Gestão financeira, de caixa e da dívida: A administração profissional do fluxo de caixa, a gestão ativa da dívida pública e o monitoramento dos passivos contingentes evitam crises de liquidez e reduzem o custo do endividamento. Uma gestão financeira eficiente libera recursos que, de outra forma, seriam consumidos por juros e encargos desnecessários.

Transparência, prestação de contas e transformação digital: A publicação tempestiva de dados fiscais e a qualidade dos sistemas de controle interno constroem a confiança institucional sem a qual a gestão pública perde legitimidade. A interoperabilidade entre sistemas públicos, o uso de dados para qualificar decisões e o emprego de inteligência artificial em áreas como fiscalização, segurança, saúde e educação ampliam a capacidade estatal e reforçam a transparência.

Supervisão fiscal independente: Instâncias de controle com autonomia técnica e capacidade de sanção são condição para que os demais pilares funcionem. Onde os Tribunais de Contas exercem função meramente cartorial, as regras fiscais se tornam declarações de intenção.

Nenhum desses pilares opera isoladamente: A força de uma arquitetura institucional está na sua coerência interna. Planejar sem executar é ineficaz. Executar

sem avaliar é custoso. Avaliar sem corrigir é inócuo. O desafio de governança é construir sistemas integrados que conectem estratégia, orçamento, execução, monitoramento e aprendizado institucional.

IV. Da governança ao espaço fiscal

Um argumento recorrente no debate sobre finanças estaduais é que a falta de recursos impede o investimento. O argumento é parcialmente correto, mas incompleto. A experiência brasileira mostra que estados com receitas semelhantes apresentam capacidades de investimento muito distintas conforme a qualidade de sua governança. O mecanismo pelo qual a governança se traduz em espaço fiscal merece ser explicitado.

Eficiência da despesa: Gasto de baixa qualidade consome recursos sem gerar retorno. A revisão de programas ineficientes, a racionalização de estruturas administrativas sobredimensionadas e a eliminação de sobreposições entre políticas públicas liberam recursos sem necessidade de aumento da arrecadação. A governança é o instrumento que permite identificar esses espaços e agir sobre eles.

A evidência internacional reforça essa prioridade: análise abrangente do FMI sobre episódios de consolidação fiscal documenta que ajustes centrados na qualidade do gasto são mais duradouros e menos contracionistas do que aqueles baseados em aumento de receitas. O caminho ao espaço fiscal é pela despesa, não pela tributação.

Credibilidade e custo do financiamento: Estados com histórico de responsabilidade fiscal e instituições sólidas têm acesso a financiamento em condições mais favoráveis. A redução do prêmio de risco, refletida em spreads menores e em melhores avaliações de crédito, representa uma economia real que pode ser revertida em investimento. A velocidade dessa compressão depende da qualidade institucional subjacente:

estados com execução orçamentária confiável e transparência elevada veem o prêmio de risco reduzido mais rapidamente após episódios de ajuste. Consolidar sem institucionalizar é ganho temporário.

Capacidade de execução: Muitos estados enfrentam o paradoxo de ter recursos orçamentários disponíveis e ser incapazes de executá-los adequadamente. Projetos paralisados, licitações fracassadas, contratos mal geridos e obras inacabadas são manifestações de déficit de capacidade executiva, não de recursos financeiros. A qualidade da governança determina, em grande medida, a taxa de conversão entre recursos alocados e resultados entregues.

Os quatro mecanismos se reforçam mutuamente. A eficiência da despesa libera recursos. A credibilidade reduz o custo de captá-los. A capacidade de execução converte recursos em resultado. O horizonte temporal do planejamento assegura que essa conversão seja orientada por objetivos de desenvolvimento, permitindo estruturar projetos de maior porte e atrair financiamentos multilaterais. Os dados do Tesouro Nacional confirmam essa lógica pelo avesso: em 2024, a participação do investimento financiado com recursos próprios caiu 1,3 ponto percentual no agregado dos estados, indicando maior dependência de transferências e crédito externo. Em estados e municípios, que respondem por 86,3% da formação bruta de capital fixo do governo geral, essa tendência é um sinal de alerta. A restrição ao investimento público tem, em grande medida, natureza institucional. A sequência correta é inversa: construir governança para ampliar a eficácia do gasto e, com isso, criar espaço fiscal sustentável.

V. Governança para competir na economia pós-Reforma Tributária

A Reforma Tributária altera, de forma estrutural, as condições de competição entre

os estados brasileiros. Compreender essa mudança é condição para que os estados se posicionem adequadamente no novo ambiente federativo.

Durante décadas, a competição entre estados por investimentos privados apoiou-se, em larga medida, na concessão de incentivos tributários sobre o ICMS. A guerra fiscal gerou consequências documentadas: erosão de bases tributárias, alocação ineficiente de recursos, insegurança jurídica para as empresas beneficiárias e pressão sobre as finanças estaduais. Além dos efeitos econômicos, representou uma falha institucional de fundo: decisões de política de desenvolvimento discricionária tomadas sem escrutínio legislativo nem avaliação de custo-benefício equivalente ao exigido de políticas de gasto direto. A literatura econômica sugere que os benefícios locacionais dos incentivos foram, frequentemente, inferiores ao seu custo fiscal.

A Reforma Tributária encerra esse modelo. A substituição do ICMS pelo IBS, cuja alíquota será definida pelos estados mas incidirá no destino, elimina a principal alavanca da guerra fiscal. A convalidação dos incentivos existentes encerra contratos em vigor, mas não cria novas possibilidades de competição tributária na mesma lógica.

O que substitui os incentivos tributários como fator de diferenciação entre estados? A resposta mais direta é: a qualidade das instituições. Empresas que decidem onde investir consideram, além do custo tributário, a previsibilidade do ambiente regulatório, a eficiência da burocracia, a segurança jurídica dos contratos, a qualidade da infraestrutura e a capacidade do governo local de ser um parceiro confiável na solução de problemas.

Esses fatores não são novos. O que muda com a Reforma Tributária é o peso relativo de cada um deles na decisão locacional. Quando o diferencial tributário era relevante, ele podia compensar deficiências institucionais. Com a convergência das alíquotas, as deficiências institucionais ficam expostas, e

a qualidade do ambiente de negócios passa a ser o principal fator de diferenciação.

O novo papel dos fundos de desenvolvimento regional reforça essa lógica. A Reforma Tributária criou dois instrumentos complementares para enfrentar as tensões federativas da transição. O Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF) destina-se a atenuar a perda de receitas pelos estados que mantinham incentivos tributários sobre o ICMS que foram convalidados. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), por sua vez, foi concebido para fomentar o investimento e reduzir as desigualdades regionais no novo ambiente de maior neutralidade tributária. O impacto de longo prazo de ambos dependerá, em última instância, da qualidade das políticas de desenvolvimento que os estados forem capazes de desenhar e executar.

A transformação digital adiciona uma dimensão nova a esse quadro. Estados que investem em interoperabilidade de dados, em simplificação regulatória digital e no uso de inteligência artificial para melhorar a prestação de serviços públicos ganham vantagem competitiva que vai além da atração de investimentos: constroem um ecossistema institucional de maior produtividade.

O que diferencia um fundo de desenvolvimento bem concebido de uma simples reserva de liquidez é precisamente a seletividade territorial e produtiva. A literatura sobre desenvolvimento regional demonstra que investimentos públicos têm maior retorno quando ancorados nas capacidades produtivas existentes, nas economias de aglomeração identificáveis e nos gargalos de conectividade que comprimem a produtividade local. Fundos que operam com critérios genéricos tendem a reproduzir a dispersão de recursos que caracterizou décadas de política regional brasileira sem efeito estrutural. O modelo paranaense, ao combinar priorização por intensidade tecnológica, critérios

especiais baseados no PNDR e exigência de alavancagem de capital privado, representa uma tentativa de operacionalizar essa lógica num instrumento financeiro permanente.

A experiência do País Basco oferece uma referência internacional útil, ainda que em contexto institucional distinto. A autonomia fiscal garantida pelo *concierto económico* criou, a partir dos anos 1980, um espaço de governança que o governo regional utilizou não para escolher setores arbitrariamente, mas para identificar o que o território já fazia com vantagem comparativa demonstrada: manufatura de precisão, logística portuária e conectividade transeuropeia. O investimento público foi direcionado para reduzir os custos de coordenação que o mercado não resolvia sozinho, sem substituir a lógica competitiva privada. O resultado foi uma economia mais diversificada e de maior produtividade, construída sobre capacidades preexistentes, não sobre renúncia fiscal. O princípio é diretamente aplicável ao contexto brasileiro: governança fiscal sólida cria a condição para que o estado leia corretamente o território e aja com precisão sobre os fatores que o mercado não coordena.

O argumento *place-based* aplica-se com intensidade distinta conforme o ponto de partida de cada estado. Para estados com base institucional sólida e vantagens comparativas identificadas, a lógica da seletividade produtiva é imediatamente aplicável. Para estados com desvantagens estruturais acumuladas, a sequência é diferente: a prioridade é construir a base institucional que torna possível a autodescoberta de vantagens comparativas.

Evidências recentes indicam que o cashback tributário elevará a renda das famílias pobres em 10% na média nacional, mas apenas 7,7% no Nordeste, diferença que reflete informalidade estrutural de 57% da força de trabalho, contra 28% no Sul (FGV IBRE, 2025). O estrato que mais precisa do benefício enfrenta barreiras para acessá-lo, revelando que governança fiscal e capacidade administrativa são pré-

condições para que os próprios benefícios distributivos da reforma se materializem. O Ceará ilustra a trajetória correta: investimento em infraestrutura logística, educação e energias renováveis para converter vantagens geográficas em atração sustentável de investimentos, sem depender de renúncia fiscal.

A hipótese central deste paper se confirma: no novo ambiente federativo, a vantagem competitiva dos estados não virá da capacidade de conceder incentivos, mas da capacidade de governar. Para alguns, isso significa usar essa capacidade para competir com seletividade produtiva. Para outros, significa construí-la como condição de entrada.

VI. Agenda para uma nova geração de governos estaduais

As seções anteriores sustentam um argumento. Esta agenda visa convertê-lo em recomendações práticas organizadas em sequência deliberada: algumas medidas são pré-condições para as demais; outras só produzem resultado depois que as anteriores estão consolidadas. A ordem importa.

Prioridade 1: Consolidar a base fiscal e liberar espaço de investimento. O ponto de partida é inegociável: sem equilíbrio estrutural das contas nenhuma das prioridades seguintes se sustenta. Isso implica manter despesas primárias em trajetória compatível com a receita, realizar revisões periódicas do gasto para identificar programas de baixo impacto e construir reservas de contingência para absorver choques. A profissionalização da gestão de caixa e da carteira da dívida e a vinculação de resultados mensuráveis à alocação orçamentária completam essa base. Os desequilíbrios fiscais são, em grande medida, o reflexo de instituições frágeis. Reverter isso é o primeiro passo para alcançar os demais objetivos.

Prioridade 2: Construir a capacidade institucional de planejar, executar e avaliar. Estabilidade fiscal não basta se o estado não converte recursos em resultados. A segunda prioridade é construir a capacidade de fazê-lo sistematicamente: integrar PPA, LDO e LOA a prioridades reais, criar unidades de monitoramento e avaliação com independência técnica, construir carreiras de Estado que garantam continuidade além das alternâncias políticas, e desenvolver sistemas integrados de informação com uso de dados e inteligência artificial nas decisões de alocação. O controle interno robusto assegura que essa capacidade opere com integridade. Isso inclui, também, encerrar programas que deixaram de gerar os resultados esperados, condição para que novos recursos sejam alocados onde o retorno é demonstrável.

Prioridade 3: Posicionar o estado para competir no novo ambiente federativo. Sobre a base das duas prioridades anteriores, o estado pode avançar para o posicionamento competitivo pós-Reforma. Isso exige simplificar licenças e processos de conformidade, instituir análise de impacto regulatório antes de normas com efeito econômico relevante, e fortalecer a previsibilidade jurídica dos contratos com o setor privado. Exige também uma estratégia territorial explícita: identificar as vantagens comparativas locais, mapear os gargalos de coordenação que o mercado não resolve sozinho, e estruturar instrumentos de desenvolvimento como fundos, parcerias público-privadas e *blended finance* para catalisar capital privado com base nessas vantagens.

O obstáculo à implementação dessa agenda não é falta de conhecimento: é a estrutura de incentivos da política subnacional, que favorece o gasto corrente visível sobre a construção institucional de retorno diferido. A agenda avança onde há decisão política de alterar essa estrutura, pela pressão do mercado de crédito, por

reformas que vinculem financiamento federal à qualidade institucional ou pela demanda da sociedade civil. A vantagem competitiva no novo ambiente federativo não é automática: exige escolha deliberada.

Considerações finais

A Reforma Tributária altera as condições de competição entre os entes subnacionais sem resolver, por si mesma, os problemas fiscais dos estados nem garantir que o desenvolvimento regional avance de forma equânime. O que ela faz é tornar a qualidade institucional o principal fator de diferenciação.

Este paper argumentou que a principal restrição ao desenvolvimento dos estados brasileiros não é a insuficiência de arrecadação, mas a qualidade da governança fiscal: a capacidade de planejar, executar, avaliar e prestar contas de forma eficiente. Os casos do Espírito Santo e do Paraná ilustram, por caminhos distintos, que esse caminho é possível. A transição exige que os estados desenvolvam a capacidade de ser parceiros territoriais do desenvolvimento: identificar onde investir, com que seletividade produtiva e em parceria com quem. Não a presença genérica do Estado, mas sua capacidade de agir com precisão sobre os fatores que determinam a produtividade nos territórios onde as pessoas vivem e trabalham.

A verdadeira vantagem competitiva dos estados brasileiros no novo ambiente federativo não será arrecadar mais nem conceder mais incentivos fiscais. Será construir governos capazes de gerar valor público de forma sustentável, eficiente e orientada para o cidadão.

Referências

TESOURO NACIONAL. Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2025 — ano-base 2024. Brasília: STN/MF, 2025.

IBGE. Projeções da População do Brasil e Unidades Federadas 2024. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Fiscal Consolidation: Taking Stock of Success Factors, Impact, and Design. IMF Working Paper WP/23/63. Washington, DC: FMI, 2023.

GLAESER, Edward L.; GOTTLIEB, Joshua D. The economics of place-making policies. Brookings Papers on Economic Activity, p. 155-239, 2008.

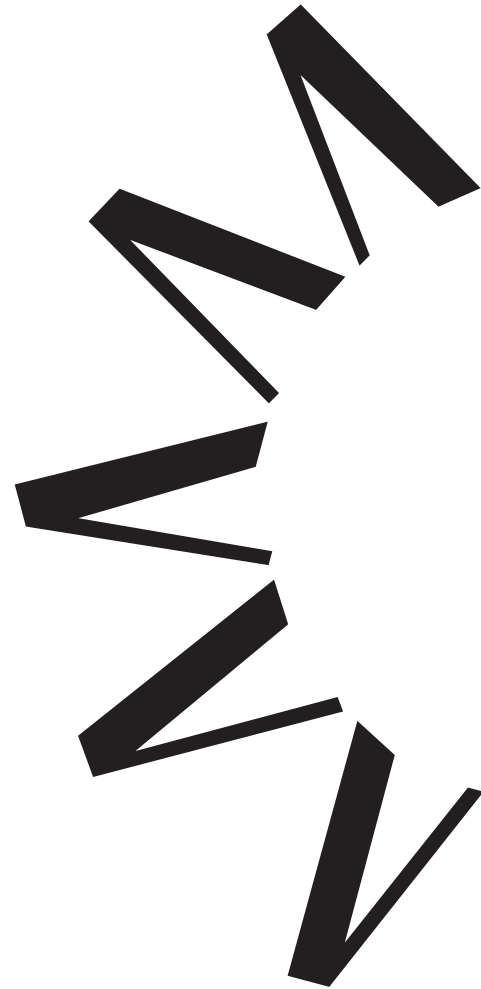
RODRIK, Dani. Industrial policy for the twenty-first century. UNIDO Working Paper. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, 2004.

BARBOSA, Rafael. Cashback tributário e desigualdades regionais: impactos distributivos da reforma do consumo. Rio de Janeiro: FGV IBRE, Blog do IBRE, 2025.

GOVERNO DO PARANÁ. Plano de Investimentos do Fundo Estratégico do Paraná — FEPR. Curitiba: SEFA/PR, 2026.

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James. Institutions as a fundamental cause of long-run growth. In: AGHION, P.; DURLAUF, S. (eds.). Handbook of Economic Growth. Amsterdam: Elsevier, 2005.

Tributação no Brasil: propostas para uma política fiscal responsável



Maria Carolina Gontijo
Advogada tributarista

Em ano eleitoral, a tributação costuma aparecer cercada por promessas fáceis. Fala-se em reduzir impostos, simplificar o sistema e aliviar o setor produtivo, quase sempre sem explicar como isso será feito e de onde virão os recursos necessários para sustentar o Estado.

É pouco provável que o Brasil atravessasse os próximos anos com uma redução expressiva da carga tributária. Prometer isso, sem apresentar contas, é demagogia. O que se pode - e deve - exigir dos candidatos é algo mais sério: compromissos concretos para impedir novos aumentos de carga, reduzir a insegurança jurídica e tratar a tributação como parte de uma política econômica de longo prazo.

A arrecadação é indispensável. Nenhum país funciona sem ela. Mas o sistema tributário não pode sufocar quem produz, investe, emprega e faz a economia girar. Também não pode continuar sendo utilizado como resposta imediata para todo problema fiscal.

Esse deveria ser o ponto de partida das propostas apresentadas ao país.

I. Uma reforma necessária à sociedade, não uma reforma de governo

A reforma da tributação sobre o consumo foi necessária porque o sistema brasileiro chegou ao limite.

Durante décadas, o país construiu um modelo formado por diferentes tributos, legislações estaduais e municipais, regimes especiais, exceções e interpretações que nem sempre conversam entre si. O resultado é o conhecido manicômio tributário brasileiro, especialmente grave na tributação do consumo.

Em muitas situações, é difícil até mesmo saber qual tributo incide sobre determinada operação, qual regra deve ser aplicada e quanto está sendo efetivamente pago. Empresas semelhantes podem receber tratamentos distintos conforme o produto

vendido, o estado, o município ou a forma como a operação foi estruturada.

A sociedade brasileira precisava de uma reforma tributária. São os cidadãos, as empresas, os trabalhadores e o próprio funcionamento da economia que suportam os efeitos de um sistema excessivamente complexo, pouco transparente e marcado pela insegurança jurídica.

A reforma não nasceu de um único governo, partido ou grupo político. Resultou de uma discussão que atravessou diferentes gestões e legislaturas, com propostas formuladas ao longo de décadas.

Por isso, não pode ser tratada como propriedade do governo que estava no poder quando foi aprovada.

Em períodos eleitorais, porém, existe uma tentação evidente de avaliar políticas públicas apenas pela identidade de quem as conduziu. Rejeita-se uma mudança, não necessariamente por seus defeitos, mas porque ela foi aprovada por um governo adversário. Da mesma forma, seus defensores podem resistir a correções apenas para preservar a autoria política da medida.

Essa lógica precisa ser superada.

Tratar a tributação com maturidade significa reconhecer avanços, corrigir problemas e preservar aquilo que interessa à sociedade, independentemente de quem possa reivindicar sua autoria. A reforma não deve ser abandonada por razões eleitorais, mas também não pode ser protegida de críticas ou dos ajustes necessários.

II. É preciso romper com a cultura dos puxadinhos tributários

O sistema tributário brasileiro não nasceu com a complexidade que possui hoje. Ele foi sendo construído por camadas.

Uma regra foi criada, depois veio uma exceção, uma portaria, uma instrução normativa, uma interpretação e, por fim, mais uma alteração para corrigir o problema produzido pela anterior.

O resultado é um sistema formado por

puxadinhos.

A chamada tese do século, que discutiu a inclusão do ICMS na base de cálculo do PIS e da Cofins, é um dos exemplos mais conhecidos. Durante anos, contribuintes e Estado discutiram judicialmente o que deveria compor a base de cálculo de dois tributos.

O volume do contencioso estimado pelo Núcleo de Tributação do Insper também revela o custo dessa forma de construir a legislação. O problema não está apenas na quantidade de processos. Está no fato de que parte dessas disputas nasce de dúvidas que não deveriam existir em um sistema minimamente coerente.

A conclusão não é que um presidente possa prometer o fim do contencioso tributário. Não pode. O contencioso é consequência.

O compromisso que se espera dos candidatos é outro: reformas relevantes precisam ser discutidas com a sociedade, examinadas em conjunto e inseridas em um projeto coerente.

O Brasil precisa abandonar a prática de criar uma medida isolada para resolver uma necessidade imediata sem considerar seus efeitos sobre o restante do sistema. Isso vale para a reforma do consumo, para a tributação da renda e para qualquer nova medida arrecadatória.

Um sistema mais estável não depende da promessa de que as regras nunca mudarão. Depende de impedir que continuem mudando por improviso, urgência arrecadatória ou decisões desconectadas umas das outras.

III. A reforma do consumo não pode servir para aumentar a carga

A reforma do consumo representa uma tentativa de mudança de cultura. O país pretende deixar para trás um modelo fragmentado, pouco transparente e excessivamente dependente de exceções, adotando regras mais uniformes e uma forma mais racional de calcular os tributos.

Reconhecer que essa mudança era necessária não significa aceitar qualquer resultado produzido durante sua implementação.

O principal desafio da reforma é garantir que a substituição do sistema não seja utilizada para elevar a carga tributária.

A reforma foi apresentada como uma reorganização da maneira pela qual os tributos sobre o consumo são calculados e cobrados. Seu objetivo central não era fazer o Estado arrecadar mais, mas mudar a estrutura da tributação.

Esse compromisso precisa ser preservado.

Não basta afirmar que a alíquota será tecnicamente calculada para manter a arrecadação. Será necessário acompanhar o resultado concreto da transição: quanto o Estado está arrecadando, quais setores passaram a suportar uma carga maior, quais tiveram redução e qual foi o impacto sobre os preços, os investimentos e a atividade econômica.

Também permanecem incertezas importantes. Ainda não se conhece, com a precisão necessária, o impacto de todos os regimes específicos nem o alcance econômico do Imposto Seletivo. Essas definições não são detalhes técnicos. Elas afetam preços, cadeias produtivas e decisões de investimento.

A proposta responsável não é defender a reforma de forma automática. É assumir o compromisso de conduzi-la sem aumento disfarçado de carga e com transparência suficiente para que a sociedade possa verificar se esse compromisso está sendo cumprido.

A reforma somente fará sentido se representar uma mudança na forma de tributar, e não mais uma oportunidade de ampliar o peso dos tributos sobre quem produz e consome.

A tributação da renda precisa ser revista por inteiro

A tributação dos dividendos expôs com clareza o problema das reformas incompletas.

O Brasil passou a tributar determinados dividendos e altas rendas sem promover, ao mesmo tempo, uma revisão estrutural da tributação das pessoas jurídicas. Houve aumento da tributação em uma ponta sem o correspondente alívio na outra, gerando um modelo capenga.

A discussão correta não é simplesmente ser contra ou a favor da tributação dos dividendos. É definir como deve funcionar, de maneira integrada, a tributação da empresa, do sócio, do capital investido e dos rendimentos do trabalho.

Uma proposta séria precisa avaliar as alíquotas suportadas pelas pessoas jurídicas, os mecanismos de integração com a tributação dos dividendos, o tratamento dos investimentos e os incentivos produzidos pelo próprio sistema.

Alterar apenas uma dessas peças pode comprometer a competitividade das empresas brasileiras, desestimular investimentos e ampliar as distorções entre diferentes formas de organização empresarial.

A reforma da renda não pode continuar sendo feita por partes, conforme surge uma necessidade de arrecadação. Ela precisa ser discutida como uma reforma estrutural, com participação da sociedade e atenção aos seus efeitos econômicos.

O mesmo cuidado precisa existir em relação ao Imposto Seletivo e às demais definições ainda pendentes na reforma do consumo. A incerteza não decorre apenas da ausência de uma norma. Ela também surge quando cada parte do sistema é analisada isoladamente, sem que se consiga enxergar o desenho completo.

IV. O ajuste fiscal não pode depender de improvisações tributárias

O Brasil também precisa superar a ideia de que toda dificuldade fiscal pode ser resolvida com uma nova medida arrecadatória.

O episódio do IOF em 2025 mostrou o custo dessa estratégia. Durante aproximadamente

dois meses, o país acompanhou alterações, recuos, questionamentos e decisões sucessivas até que o Supremo Tribunal Federal se pronunciasse.

Nesse período, empresas, investidores e contribuintes tiveram dificuldade para saber quais regras estavam efetivamente valendo.

Esse tipo de instabilidade cobra um preço. Operações são adiadas, contratos precisam ser revistos e decisões econômicas passam a ser tomadas em um ambiente de insegurança.

O IOF é um tributo de natureza regulatória. Utilizá-lo como fonte rápida de arrecadação desvirtua sua função e transmite a mensagem de que qualquer regra pode mudar quando surge uma frustração de receita.

É importante fazer um comentário: o compromisso assumido pelo Brasil não era extinguir integralmente o IOF. Havia um cronograma para reduzir gradualmente a zero determinadas alíquotas do IOF-câmbio, com conclusão prevista para 2029.

Ainda assim, o episódio demonstra como a tentação de obter receita por meio de uma medida rápida pode se sobrepor a compromissos anteriormente estabelecidos. Em vez de uma discussão estrutural sobre as contas públicas, recorre-se a uma alteração tributária de implementação relativamente simples, mas com efeitos relevantes sobre a economia e a confiança dos agentes.

Isso não significa que o Estado deva abrir mão de toda medida arrecadatória. Significa que essas medidas precisam fazer parte de uma estratégia fiscal transparente, acompanhada pela revisão de despesas, pela definição de prioridades e pela avaliação da qualidade do gasto.

O país não precisa de outra bala de prata tributária. Aumentar um imposto, fechar uma brecha ou criar uma nova incidência pode produzir receita, mas não resolve, sozinho, o desequilíbrio das contas públicas.

O compromisso esperado é que a tributação deixe de ser tratada como um caixa de emergência acionado sempre que o

planejamento fiscal falha.

V. Antes de cobrar mais, é preciso rever as renúncias

A revisão das renúncias tributárias precisa ocupar lugar central nesse debate.

Benefícios fiscais podem ser legítimos. Podem estimular regiões, atividades econômicas, pesquisas, investimentos ou objetivos sociais. Mas não podem permanecer indefinidamente sem que a sociedade saiba quanto custam e quais resultados entregam.

Antes de propor novos tributos ou aumentos de alíquota, é razoável exigir uma avaliação séria das receitas que o Estado decidiu não arrecadar.

Essa revisão não deve ser um corte cego, feito apenas para aumentar a receita do exercício seguinte. Cada renúncia precisa ter finalidade definida, prazo, custo estimado e indicadores de resultado.

As que cumprem uma função econômica ou social devem ser preservadas. As que perderam sua justificativa ou não demonstram resultados precisam ser revistas. O mesmo rigor deve ser aplicado ao gasto público.

Não há política tributária responsável quando o debate fiscal se limita a identificar quem pagará a próxima conta, sem discutir como o dinheiro arrecadado é utilizado.

VI. Propostas que o país pode cobrar

As propostas tributárias apresentadas aos brasileiros não precisam prometer o impossível. Precisam enfrentar os problemas reais.

É necessário reconhecer que a reforma tributária responde a uma necessidade da sociedade e não pertence a determinado governo; assegurar que a mudança do sistema de consumo não aumente a carga; abandonar a cultura dos puxadinhos normativos; completar a reforma da tributação da renda; evitar medidas

arrecadatórias improvisadas; e revisar tanto as renúncias quanto a qualidade do gasto público.

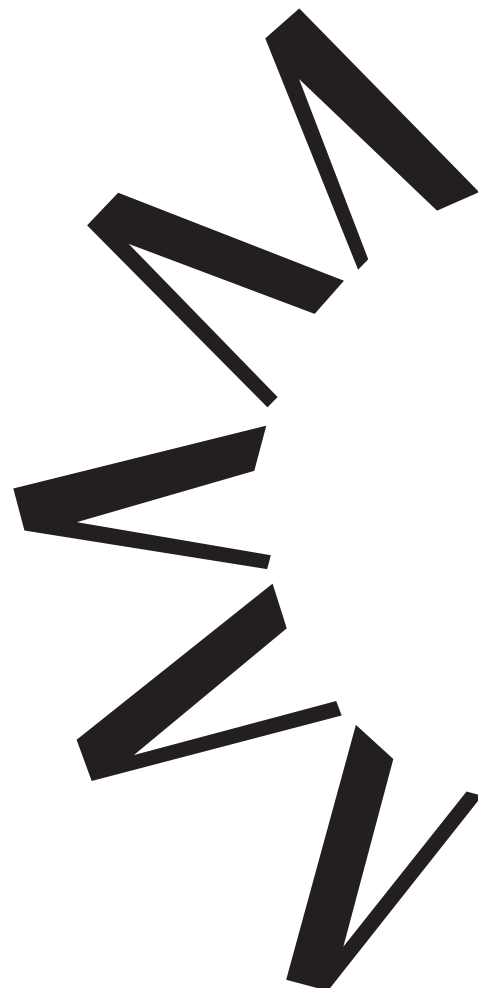
A tributação é indispensável para a manutenção do Estado e para a execução de políticas públicas. Mas deve ser previsível, compreensível e compatível com o funcionamento da economia.

O que se espera dos candidatos não é a promessa vaga de reduzir impostos. É a apresentação de propostas concretas para que o Estado arrecade o necessário sem sufocar o setor produtivo, sem transformar a insegurança em rotina e sem transferir para empresas e cidadãos o custo permanente da improvisação.

Uma política tributária responsável não se mede apenas pelo volume que consegue arrecadar. Mede-se também pela capacidade de respeitar quem produz, preservar a segurança jurídica e oferecer à sociedade regras que possam ser compreendidas e cumpridas.

O Brasil pequeno em um mundo grande

Porque a maior economia da América do Sul pesa tão pouco no tabuleiro internacional e o que o próximo governo pode fazer a respeito.



Dr. Cezar Roedel

Doutor em Filosofia pela PUCRS. Mestre em Relações Internacionais pela UFRGS. Consultor Internacional. Já concedeu mais de 450 entrevistas sobre temas internacionais e escreveu mais de 300 artigos prospectivos sobre política internacional.

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Brasil é a oitava ou nona maior economia do mundo. Mas pesa pouco no comércio internacional, ocupa a 21ª posição entre os maiores orçamentos de defesa do planeta e perdeu, nos últimos anos, parte do protagonismo que um dia exerceu na América do Sul. Esse descompasso entre tamanho e influência não é um acidente, mas sim uma escolha.

Quatro decisões concretas explicam o problema:

- 1) o abandono do processo de adesão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE),
- 2) a manutenção de uma das economias mais fechadas do mundo,
- 3) um orçamento de defesa consumido pela folha de pagamento e
- 4) uma diplomacia regional que perdeu o prestígio de outrora.

Nenhuma dessas escolhas exige reforma constitucional. Todas exigem vontade política e continuidade entre os governos. Este paper recomenda ao próximo governo, qualquer que seja seu espectro político:

- Retomar a adesão à OCDE como política de Estado, não de governo.
- Reduzir barreiras tarifárias e não tarifárias, com compensação setorial.
- Direcionar novos recursos de defesa à capacidade operacional, não à folha de pagamento.
- Reconstruir a liderança regional com instrumentos concretos de cooperação, não apenas discurso.

I. Introdução: o paradoxo brasileiro

Em 2026, o país deve voltar à décima posição entre as maiores economias do

mundo, ultrapassando o Canadá. O resultado parece bom, mas esconde um problema antigo: o Brasil responde por cerca de 2% do PIB mundial,¹ e sua presença no comércio internacional é menor ainda. A oitava maior economia do planeta ocupa apenas a 27ª posição entre os maiores exportadores e a 29ª entre os maiores importadores.²

Esse descompasso não nasceu agora. Ele se consolidou ao longo de décadas, por escolhas de política externa e econômica acumuladas governo após governo. Quatro delas formam o núcleo deste paper: a hesitação diante da OCDE, o protecionismo comercial, o esvaziamento orçamentário da defesa e a perda de liderança regional.

Nenhuma dessas escolhas é irreversível, mas todas têm custo crescente. Quanto mais tempo o Brasil adiar a correção, maior o preço a ser pago em investimento, comércio e capacidade de influenciar as regras do jogo internacional.

II. Eixo 1 — Um gigante de baixa estatura comercial

O PIB brasileiro soma cerca de US\$ 2,2 trilhões, o equivalente a 2% da economia mundial.³ Em 2026, o país deve recuperar o décimo lugar no ranking global, à frente do Canadá.⁴ É uma posição de prestígio.

Só que o prestígio no PIB não é prestígio no comércio. A corrente de comércio do Brasil, ou seja, a soma de exportações e importações, equivale a apenas 23% do PIB. Nas maiores economias do mundo, esse índice fica entre 40% e 50%.⁵ O Brasil exporta muito em valores absolutos, mas pouco em proporção ao que produz.

¹ Trading Economics / Banco Mundial, “PIB do Brasil”. Disponível em: pt.tradingeconomics.com/brazil/gdp

² FIESC, “Trajetórias de sucesso nas exportações”, com dados do Ministério da Economia. Disponível em: fiesc.com.br

³ Trading Economics / Banco Mundial, “PIB do Brasil”. Disponível em: pt.tradingeconomics.com/brazil/gdp

⁴ Agência Brasil, “Brasil deve voltar a ser 10ª maior economia após resultado do PIB”, maio de 2026. Disponível em: agenciabrasil.ebc.com.br

⁵ FIESC, “Trajetórias de sucesso nas exportações”, com dados do Ministério da Economia. Disponível em: fiesc.com.br

*A oitava ou nona maior economia do planeta é apenas a 27ª maior exportadora e a 29ª maior importadora do mundo.*⁶

O país vende commodities ao mundo, mas mal participa das cadeias globais de valor que movem a economia do século XXI. Em produtos manufaturados, sua fatia das importações mundiais caiu de 0,93%, em 2005-2006, para 0,75%, em 2015-2016, e a tendência não se reverteu desde então.⁷

Um país que produz muito e troca pouco com o resto do mundo tem menos voz nas mesas onde se decidem tarifas, padrões técnicos e regras de investimento.

III. Eixo 2 — OCDE: a aposta perdida

Poucas histórias resumem tão bem a falta de continuidade na política externa brasileira quanto o caso da OCDE. O contato começou com Fernando Henrique Cardoso, nos anos 1990. Ganhou força nos governos Temer e Bolsonaro, que tornaram a adesão prioridade explícita de política externa. Em janeiro de 2022, o convite chegou: o Brasil virou país-candidato, ao lado de Argentina, Peru, Indonésia, Croácia, Romênia e Bulgária.⁸

Era a etapa mais próxima da entrada em duas décadas de tentativas. E foi nesse ponto que o processo travou.

O governo Lula reavaliou o memorando negociado pelo antecessor e, na prática, paralisou a adesão.⁹ Diplomatas estrangeiros relatam que não veem movimento em direção à OCDE e o país segue sem se enquadrar em boa parte dos instrumentos legais exigidos.¹⁰ O Brasil chegou a deixar

de pagar a fatura anual de cerca de € 5 milhões cobrada pela organização aos países candidatos.¹¹ Internamente, a resistência tem nome: Celso Amorim, conselheiro especial da Presidência, sempre defendeu um alinhamento Sul-Sul em vez da aproximação com o chamado “clube dos países ricos”.¹²

A entrada na OCDE não é um troféu decorativo. Significa selo de qualidade institucional, regras mais previsíveis para investidores e, segundo especialistas, uma ajuda concreta na recuperação do grau de investimento perdido em 2015. Fundos de pensão e fundos soberanos que hoje evitam ou limitam aplicações fora da OCDE passariam a enxergar o Brasil de outra forma.

A boa notícia é que o trabalho já feito não se perdeu: o Brasil cumpre mais da metade das normas exigidas.¹³ Falta decisão política para concluir o que está em andamento. Um governo mais afinado historicamente com essa pauta tem aqui uma janela concreta — retomar um processo que já está mais da metade do caminho percorrido, sem precisar reinventá-lo. O risco é tratar a OCDE como bandeira de governo, e não como projeto de Estado, repetindo o ciclo de avanço e recuo que já consumiu quatro anos.

IV. Eixo 3 — A economia fechada e como o mundo a vê

A abertura comercial brasileira não é apenas baixa. É vista, lá fora, como deliberada.

As negociações entre o Mercosul e a União Europeia, fechadas em texto político depois de duas décadas de conversa, ainda enfrentam resistência para ratificação plena — e parte dela vem do lado brasileiro, não só do europeu. Especialistas apontam o excesso de protecionismo, dos dois lados

⁶ FIESC, “Trajetórias de sucesso nas exportações”, com dados do Ministério da Economia. Disponível em: fiesc.com.br

⁷ FIESC, “Trajetórias de sucesso nas exportações”, com base em estudo do IPEA. Disponível em: fiesc.com.br

⁸ CNN Brasil, “Governo Lula reavalia decisão e atrasa adesão a ‘Clube dos Ricos’”. Disponível em: cnnbrasil.com.br

⁹ CNN Brasil, “Governo Lula reavalia decisão e atrasa adesão a ‘Clube dos Ricos’”. Disponível em: cnnbrasil.com.br

¹⁰ Correio Braziliense, “Adesão do Brasil à OCDE é deixada de lado pelo governo Lula”, outubro de 2023. Disponível em: correio braziliense.com.br

¹¹ Poder360, “Brasil deixa de pagar € 5 milhões para entrar na OCDE”, outubro de 2023. Disponível em: poder360.com.br

¹² CNN Brasil, “Governo Lula reavalia decisão e atrasa adesão a ‘Clube dos Ricos’”. Disponível em: cnnbrasil.com.br

¹³ ((o))eco, com dados do Ministério das Relações Exteriores (Lei de Acesso à Informação). Disponível em: oeco.org.br

do Atlântico, como o que mantém partes do acordo em banho-maria.¹⁴

Essa percepção tem consequência prática. Parceiros comerciais leem o protecionismo brasileiro como sinal de imprevisibilidade regulatória, não como proteção legítima da indústria nacional. Tarifas elevadas, exigência de conteúdo local e barreiras não tarifárias afastam investimento que poderia vir para o país, não apenas para vender, mas para produzir e exportar a partir daqui.

O argumento histórico do protecionismo, proteger empregos e indústria nascente, perde força quando a própria indústria nacional, décadas depois, segue dependente de proteção e pouco competitiva fora das fronteiras. Abertura comercial gradual, com compensação para setores sensíveis e cronograma claro, tende a fortalecer a indústria que sobrevive à concorrência — não a que vive de barreira.

V. Eixo 4 — Defesa sem orçamento, diplomacia sem força

Poder de barganha internacional não vem só de PIB ou de discurso. Vem também de capacidade de dissuasão.

Em 2025, o Brasil gastou 1,08% do PIB em defesa. Entre as 35 maiores potências militares do mundo, só ficou à frente do México (0,61%) e da Indonésia (1,04%).¹⁵ É pouco, inclusive perto de vizinhos como Colômbia, Uruguai, Equador, Chile e Bolívia, que proporcionalmente investem mais.¹⁶

O problema não é só o tamanho do orçamento, mas sua composição. Em 2025, o Ministério da Defesa executou R\$ 118,66 bilhões — e R\$ 103,43 bilhões, 87% do total, foram para gestão e manutenção da máquina: salários, inativos e pensões. Somente aposentadorias e pensões militares consumiram R\$ 56 bilhões, quase metade

do orçamento da pasta.¹⁷ Sobra pouco para modernização, equipamento e capacidade operacional real.

O Brasil gasta mais do que qualquer outro país sul-americano em defesa — 42% de todo o gasto militar da região.¹⁸ Mas gastar mais não é o mesmo que ter mais força.

Um orçamento que cresce sem mudar de composição não compra submarino, não compra caças, não compra radares. Compra folha de pagamento.

Defesa fraca tem preço diplomático. Países sem capacidade militar relevante perdem peso em negociações sobre fronteiras marítimas, exploração de recursos no Atlântico Sul e segurança regional. Não se trata de militarizar a política externa. Trata-se de reconhecer que o poder de barganha, no plano internacional, ainda se mede, em parte, pela capacidade de defesa.

VI. Eixo 5 — A liderança regional que escapou

Política externa também se mede pela velocidade da resposta.

Quando terremotos devastaram a Venezuela recentemente, o Brasil enviou três voos de ajuda humanitária (até a redação deste paper, em julho de 2026) — bombeiros, um hospital de campanha da Marinha, purificadores de água, medicamentos.¹⁹ Foi uma resposta real, mas pequena diante da capacidade do país, e mais lenta do que a de outros atores: os Estados Unidos mobilizaram US\$ 150 milhões e seis aeronaves de carga; El Salvador enviou socorristas em volume proporcionalmente maior.²⁰ Ajuda

¹⁷ ICL Notícias, com dados do Portal da Transparência e SIPRI, abril de 2026. Disponível em: iclnoticias.com.br

¹⁸ Revista Sociedade Militar, com dados do SIPRI, maio de 2026. Disponível em: sociedademilitar.com.br

¹⁹ Gazeta do Povo, “Mercosul à direita e crise na Venezuela desafiam Lula”. Disponível em: gazetadopovo.com.br

²⁰ Gazeta do Povo, “Mercosul à direita e crise na Venezuela desafiam Lula”. Disponível em: gazetadopovo.com.br

¹⁴ CEBRI-Revista, “Retomada, protagonismo e equilíbrio: a política externa no novo governo Lula”. Disponível em: cebri.org

¹⁵ Revista Sociedade Militar, com dados do IISS e SIPRI, abril de 2026. Disponível em: sociedademilitar.com.br

¹⁶ Revista Sociedade Militar, com dados do IISS e SIPRI, abril de 2026. Disponível em: sociedademilitar.com.br

humanitária comunica capacidade logística e liderança política. Quem chega primeiro e com mais recursos fortalece sua influência. Nesse teste, o Brasil chegou depois e com menos.

O cenário regional também mudou. Em 2023, o governo brasileiro assumiu o mandato com maioria de governos alinhados ideologicamente na América do Sul. Três anos depois, esse mapa se inverteu.²¹ A consolidação de governos de direita no Mercosul reduziu a margem de articulação do Brasil, que hoje opera como exceção dentro do próprio bloco, não como sua liderança natural.²² O Mercosul caminha para ser, cada vez mais, um acordo comercial — e cada vez menos, o projeto de integração política que o Brasil tentou liderar.

A consequência para o próximo governo é direta. Liderança regional não se recupera por decreto, nem por viagem internacional isolada. Recupera-se com investimento contínuo em cooperação concreta: infraestrutura, segurança, comércio — e com capacidade de resposta rápida em momentos de crise, quando a região observa quem aparece e quem não aparece.

| Tabela 1 | Retrato em números

Indicador	Brasil
Participação no PIB mundial	≈ 2% ²³
Posição como exportador mundial	27º lugar ²⁴
Posição como importador mundial	29º lugar ²⁵
Corrente de comércio (% do PIB)	23% (vs. 40-50% nas grandes economias) ²⁶
Gasto em defesa (% do PIB, 2025)	1,08% ²⁷
Posição em orçamento militar global	21º ²⁸
Orçamento de Defesa em folha/inativos/pensões	≈ 74% ²⁹
Normas da OCDE já cumpridas	mais da metade ³⁰

²¹ Gazeta do Povo, “Guinada à direita e resposta ao terremoto na Venezuela desafiam protagonismo de Lula no Mercosul”. Disponível em: gazetadopovo.com.br

VII. Recomendações por eixo

1. Comércio — reabrir a economia

- Calendário plurianual de redução tarifária, com transição pactuada para setores sensíveis.
- Meta explícita: elevar a corrente de comércio de 23% para ao menos 30% do PIB na década.

2. OCDE — tratar como política de Estado

- Retomar o grupo de trabalho interministerial, com reuniões regulares e prazos públicos.
- Quitar pendências financeiras com a organização e manter interlocutor permanente em Paris.
- Pactuar com a oposição um compromisso de continuidade, independentemente do resultado eleitoral.

3. Defesa — gastar melhor, não só mais

- Vincular qualquer aumento orçamentário a metas de modernização, não à folha de pessoal.
- Revisar o modelo previdenciário militar para liberar espaço fiscal para investimento.
- Definir e publicar uma meta de gasto em defesa como proporção do PIB, com horizonte de dez anos.

²² Gazeta do Povo, “Guinada à direita e resposta ao terremoto na Venezuela desafiam protagonismo de Lula no Mercosul”. Disponível em: gazetadopovo.com.br

²³ Trading Economics / Banco Mundial, “PIB do Brasil”. Disponível em: pt.tradingeconomics.com/brazil/gdp

²⁴ FIESC, “Trajetórias de sucesso nas exportações”, com dados do Ministério da Economia. Disponível em: fiesc.com.br

²⁵ FIESC, “Trajetórias de sucesso nas exportações”, com dados do Ministério da Economia. Disponível em: fiesc.com.br

²⁶ FIESC, “Trajetórias de sucesso nas exportações”, com dados do Ministério da Economia. Disponível em: fiesc.com.br

²⁷ Revista Sociedade Militar, com dados do IISS e SIPRI, abril de 2026. Disponível em: sociedademilitar.com.br

²⁸ Revista Sociedade Militar, com dados do SIPRI, maio de 2026. Disponível em: sociedademilitar.com.br

²⁹ ICL Notícias, com dados do Portal da Transparência e SIPRI, abril de 2026. Disponível em: iclnoticias.com.br

³⁰ ((o))eco, com dados do Ministério das Relações Exteriores (Lei de Acesso à Informação). Disponível em: oeco.org.br

4. Liderança regional — presença com substância

- Criar mecanismo permanente de resposta rápida a crises humanitárias na América do Sul.
- Investir em cooperação concreta — infraestrutura, energia, segurança — independentemente da cor partidária dos governos vizinhos.
- Adotar uma postura realista e pragmática, recuperando a influência e liderança regional.

VIII. Conclusão

O Brasil não precisa de mais um discurso sobre seu lugar no mundo. Precisa de continuidade.

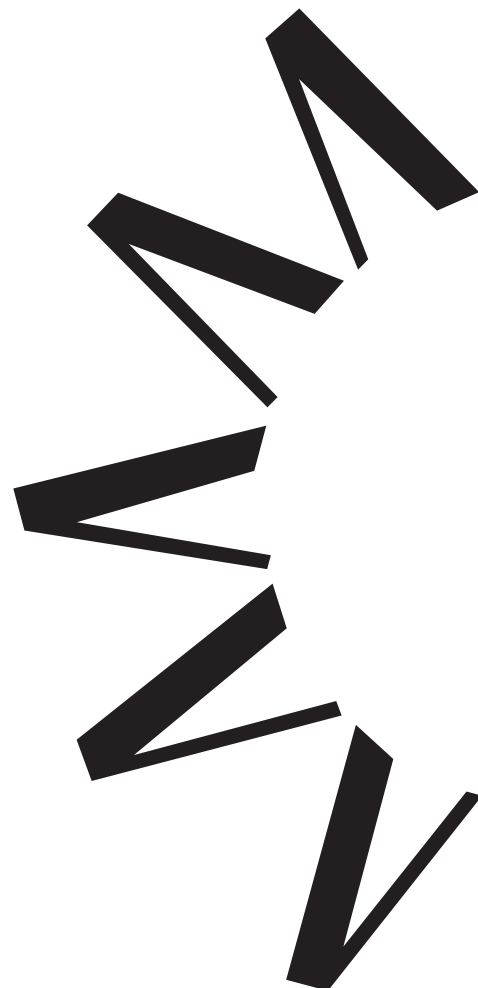
Os quatro problemas deste paper têm uma característica em comum: nenhum deles é insolúvel, e todos pioraram por descontinuidade entre governos. A OCDE avançou sob uma gestão e travou na seguinte. A liderança regional cresceu e minguou conforme o ciclo eleitoral de cada país vizinho. O orçamento de defesa oscila com a prioridade política do momento, não com uma estratégia de longo prazo.

Para o próximo presidente, de qualquer partido, o desafio não é inventar uma nova política externa. É escolher quais compromissos atravessam a faixa presidencial e quais não. Comércio mais aberto, adesão à OCDE, defesa mais eficiente e liderança regional consistente não são bandeiras de direita nem de esquerda. São investimentos que custam, dão resultado a médio prazo e raramente cabem em quatro anos de mandato.

Quem tratar essas escolhas como política de Estado vai colher o resultado. Quem tratar como bandeira de governo vai repetir, daqui a quatro anos, o mesmo diagnóstico.

GEOPOLÍTICA E INSERÇÃO DO BRASIL NO MERCADO GLOBAL

Guerra e defesa



Denis Lerrer Rosenfield

Filósofo, professor aposentado da UFRGS e doutor de Estado pela
Universidade de Paris I Panthéon Sorbonne.

A invasão da Ucrânia pela Rússia e a guerra do Oriente Médio trouxeram à tona uma verdade incômoda: a guerra faz parte da história e, mesmo, da natureza humana. Pulsões de morte e inclinações à maldade dos mais diferentes tipos também constituem parte essencial dos bípedes falantes, também denominados de homens e mulheres. Por várias décadas da segunda metade do século passado e no início deste século XXI, ela tinha desaparecido do pensamento e de várias camadas de decisores e líderes políticos, como se ela não existisse, não devendo, portanto, ser objeto de preocupação por parte de Estados e sociedades. Foi deixada de lado uma consideração fundamental, a de sua permanência no transcurso da história em períodos mais ou menos longos, porém sempre à espreita, regendo a relação entre os Estados. E isto plasmado em vários clássicos como a Guerra do Peloponeso de Tucídides e a Guerra dos Hebreus de Flávio Josefo, para além de toda a literatura propriamente militar, com destaque para Clausewitz, que se intitulava um filósofo da guerra. Alguns autores, como Hobbes e Hegel, a consideravam como um fato “natural” das relações internacionais; ou seja, um fenômeno “natural” da história dos Estados, goste-se dele ou não.

Quando a Rússia invade a Ucrânia, o abalo conceitual, mental, por assim dizer, foi monumental no mundo e, em particular, na Europa. Geopoliticamente, desmoronou toda uma concepção que presidia o equilíbrio europeu, que vivia no doce sonho de que guerras não mais existiriam, sendo que as relações comerciais a substituiriam em proveito de todos. Tal concepção e suas instituições correspondentes tinham vigorado desde a Segunda Guerra Mundial, ao preço, é claro, da desconsideração de todas as guerras que se desenvolveram em outras regiões do Globo nesse mesmo período. Foram consideradas, de certa maneira, como “inexistentes” para um pensamento aprisionado na mentalidade

do Pós Segunda Guerra. Em todo caso, o desenho territorial europeu foi rompido, obrigando os Estados a repensarem a sua geopolítica e, consoante com ela, suas prioridades de defesa. Pela primeira vez em quase um século, os Estados europeus foram obrigados a uma outra política de defesa, com orçamentos militares expressivos, rearmamento e, sobretudo, foram obrigados a atuar sem o guarda-chuva americano. Alemanha e Polônia, hoje, lideram esse processo.

Note-se que os tratados internacionais, assim como suas instituições, foram fortemente corroídos, visto que estavam amparados em um ordenamento mundial proveniente do século passado, com os atores daquele então tendo perdido muito de sua relevância. Afinal, eram eles que sustentavam aqueles tratados e instituições. O Reino Unido e a França tornaram-se potências de segunda categoria, apesar de manterem uma retórica dos velhos tempos, e a China tampouco existia militar e geopoliticamente. A ex-URSS permanece como Rússia, embora tenha perdido muito de seu poderio, continuando, porém, a ser uma potência militar. Isto significa que novos atores não se sentem obrigados a seguirem um conjunto de regras não mais atinente às condições geopolíticas atuais. Putim e Trump são exemplos de chefes de Estado que extraíram as lições dessa mudança, suas decisões ocorrendo à margem do direito internacional vigente e de instituições globais. A guerra do Oriente Médio, por sua vez, acentuou em muito esse declínio das instituições e tratados internacionais, passando a valer a lei do mais forte, tanto do ponto de vista militar quanto econômico.

Observe-se, entretanto, que essa guerra europeia segue os parâmetros das guerras do século XX, com uso intensivo de tropas, tanques, artilharia e bombardeio, em uma luta desenfreada pela conquista e controle de territórios. Ucrânia defende os seus, enquanto a Rússia procura deles se apoderar. Faz já cinco anos que veem

se digladiando por poucos quilômetros, nenhuma modificação territorial significativa tendo acontecido, após a Ucrânia ter perdido em torno de 20% de seu território. Sua inovação, todavia, consiste no uso intensivo por parte da Ucrânia de drones cada vez mais aperfeiçoados que causam grandes danos não apenas às forças russas, como às suas instalações civis e refinarias em seu próprio território. O poderio militar russo está sendo fortemente contestado, expondo com clareza que qualquer avanço seu em direção a outros estados europeus não é um risco iminente, para além do medo que produz, e pelo fato de que deveria enfrentar-se com forças militares e de defesa fortes como as da Polônia, Alemanha, França e Reino Unido.

A guerra do Oriente Médio, por outro lado, é uma guerra do século XXI, fugindo dos padrões das guerras anteriores. Seus atores principais, EUA, Israel e Irã, com os seus proxies, satélites, como Hamas, Jihad islâmica, Hezbollah, Houthis e milícias iraquís, afora os países árabes vítimas da teocracia iraniana, puseram em movimento novas forças militares. Militarmente, o poderio militar americano e israelense é incontrastável. Ressalte-se que não há tanques nem tropas em solo, nem exigências territoriais, salvo as da Teocracia iraniana voltadas para a destruição o Estado de Israel, para varrê-lo do mapa. Em seu lugar, surgem modernos sistemas de defesa antiaérea contra mísseis de cruzeiro e balísticos, aviões de última geração que conseguiram em poucas horas destruir todo o sistema de defesa antiaérea iraniano. O país dos aiatolás teve suas forças aérea e naval completamente destruídas, seus líderes militares e políticos foram mortos em bombardeios de precisão, seus estoques e fabricação de mísseis foram severamente atingidos. Suas instalações nucleares foram severamente danificadas. Israel não perdeu um só avião e foram poucos os americanos abatidos. A inteligência militar passou a ser organizada segundo os novos parâmetros da Inteligência artificial, operando online, no

campo de batalha.

Pense-se na sincronização das forças militares israelenses entre si, com aviação, marinha, comandos, espionagem, exército, operando em Gaza, no Líbano e no Irã, numa rapidez até então inimaginável. Os alvos são determinados com precisão por centenas cada dia, o que antes exigia trabalho de semanas, senão de meses. O mesmo ocorre com as Forças Armadas americanas e em sua coordenação com as israelenses. Doravante, as Forças Armadas pelo mundo deverão levar em conta essa nova realidade. Por outro lado, os iranianos não têm condições militares de enfrentarem uma guerra deste tipo, estando completamente desguarnecidos. Sobrou-lhes, isto sim, um bom uso de drones que tinham aperfeiçoado e vendido, inclusive, antes para os russos, ademais de terem conduzido uma boa campanha diplomática junto à opinião pública mundial, sobretudo por meios de comunicação de esquerda, e graças ao fechamento do Estreito de Ormuz. Os americanos não estão conseguindo até agora traduzir geopoliticamente seus ganhos militares, tendo caído nas armadilhas de uma eficaz diplomacia iraniana. Procura ela a todo custo transformar uma derrota militar em uma conquista geopolítica.

Essa nova configuração geopolítica obrigará a todos os demais países do Planeta a repensarem o papel das suas forças militares, suas respectivas indústrias de defesa, sabendo de antemão que se torna cada vez mais difícil competir com os países líderes do mundo. Cria-se uma desproporção de forças quase incontornável. Entram em linha de conta satélites, guerra cibernética, inteligência artificial, mísseis de altíssimo poder destrutivo e longo alcance, aviões cada vez mais modernos, exigindo, conseqüentemente, investimentos de centenas de bilhões de dólares. Estados Unidos e China lideram esse movimento, sendo seguidos pela Rússia, Israel, França e Reino Unido, com os demais tecendo novas alianças, a exemplo de alguns países árabes com Israel. Isso sem falar da computação

quântica que em poucas décadas alterará de maneira substancial todo esse quadro, com a criptografia atual não mais valendo.

Logo, urge que a questão da defesa se apresente como nacional e, mesmo, eleitoral, correndo o risco de o Brasil, se não o fizer, ser engolido pelas novas realidades internacionais, que desconhecem as fronteiras tradicionais. Tome-se o caso das organizações do narcotráfico, atuantes hoje em escala mundial, exercendo um novo protagonismo, incapaz de ser contido por países que se isolam, salvo se possuírem capacidade para tal. Os EUA já passaram a denominar essas organizações como terroristas, abrindo caminho para operações militares que levem adiante o seu combate. Utilizaram, inclusive, esse argumento para o ataque à Venezuela e o sequestro de seu presidente Maduro e de sua mulher. Para além do fato de que seu regime operava de modo ditatorial, com repressão e assassinato de sua população, há um fato geopolítico a ser destacado, o de que a soberania desse país ter sido violada, abrindo-se, aqui, um precedente.

Por outro lado, convém reconhecer que o crime organizado em escala mundial, exige Estados ou agências internacionais que atuem nessa escala, ultrapassando o nível estritamente nacional, sendo que as fronteiras nacionais foram postas em questão. Eis um fato que o Brasil deverá levar seriamente em consideração, não se contentando com declarações com nenhuma eficácia internacional. Isto exigiria, entre outras ações, que o país também tenha forças de intervenção para além de suas fronteiras, com forte treinamento, meios avançados tecnologicamente e equipamentos correspondentes, além da integração entre suas forças militares. Mais ainda, a situação está a exigir que o Brasil se dote de uma forte indústria de defesa, imune as apetências ideológicas tão em voga na esquerda brasileira. Quanto mais o país se perder em contendas desse tipo, mais perderá em importância diplomática e militar. Por

exemplo, investimento em drones são relativamente baratos em relação a mísseis e outros armamentos e munições mais sofisticados, como as guerras da Ucrânia/Rússia e do Oriente Médio têm mostrado.

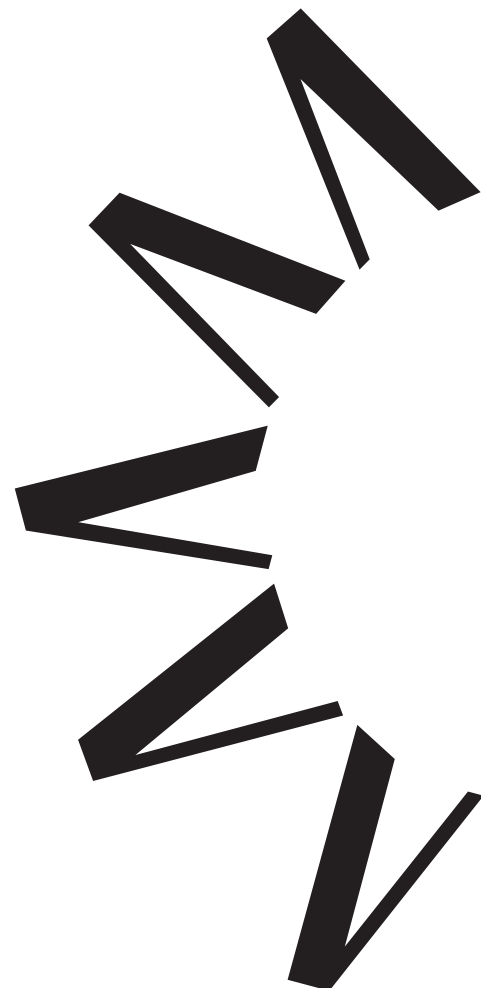
Contudo, a noção de soberania não se restringe ao aspecto de soberania externa, característica do século XX. O Brasil está perdendo a sua soberania interna para o narcotráfico, tendo fatias de seu território conquistadas por essas organizações paramilitares. Lá exercem a função de “Estado”, onde a polícia lá só entra em operações de tipo militar, sem que consiga desalojá-los. Cobram “impostos”, impõem a sua “lei”, assassinam e estupram a seu bel prazer, ostentam armas e se apresentam como uma força maior. O Estado brasileiro tem se mostrado impotente para combatê-las. As favelas são um claro exemplo de perda de soberania, não se restringindo mais ao Rio de Janeiro, hoje um caso entre outros. A situação tem piorado de tal maneira que essas organizações têm se infiltrado em organizações estatais propriamente ditas, como o Judiciário, as polícias, o Executivo e as Câmaras municipais, embora já se fazendo presentes em níveis estaduais e federal. O “estado externo”, com território próprio, está entrando no “estado interno”.

Os rios da Amazônia exibem o mesmo problema com conquista de território pelo narcotráfico, além de mostrarem de uma forma muito mais evidente a sua conexão internacional, em drogas oriundas da Colômbia, por exemplo, transitando livremente pelo território nacional. O nacional interconecta-se com o internacional explicitamente. É um dado da realidade que as polícias estaduais e a federal não terem conseguido combater eficazmente essas forças “internas” e “externas”, que mostram uma interconexão, uma coordenação entre elas. Há uma evidente desproporção entre as forças “legais” nacionais e as forças “ilegais” nacionais e estrangeiras. Uma operação de combate bem-sucedida deveria ser, por essas razões, de estilo militar, envolvendo Exército,

Marinha e Força Aérea, além do uso cada vez mais necessário de inteligência militar tradicional e artificial. Leis deveriam ser eventualmente mudadas para permitir esse tipo de operação, mas nada deve obscurecer o fato da necessidade de ações militares para combater organizações paramilitares, com alto poder ofensivo, fortemente armadas e municadas.

Uma vez a questão da reconquista militar da soberania interna resolvida, aí sim se recolocará o problema da permanência do Estado e de seu estabelecimento efetivo. Problemas sociais deverão então ser equacionados, sobretudo nas áreas de saúde, educação e saneamento, assim como os de efetiva atuação das polícias militares, civis e federal e do Judiciário. Deve-se, contudo, reiterar o fato de que sem uma efetiva força militar não haverá a implementação e consolidação do Estado nessas regiões. Fronteiras, por sua vez, deveriam ser melhor resguardadas seja por meios eletrônicos, que cobririam todo o território, seja mediante o deslocamento de efetivos altamente armados que exerceriam um real controle fronteiriço. É por lá que passam armamentos, munições, drogas e todo tipo de contrabando, fonte do crime organizado. Consequentemente, a proteção do território nacional é uma tarefa urgente, que deveria ser enfrentada pelos diferentes candidatos à Presidência da República. Ela concerne, conforme assinalado, a soberania interna, a externa e a conexão entre elas em um novo mundo geopolítico em profunda mutação.

O Brasil na Nova Goeconomia



Marcos Troyjo

O Professor Marcos Troyjo é o 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.

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.

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.

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.

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. No entanto, 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.

I. 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. Como já é membro do Brics e do G20, nesse quesito é fundamental retomar o caminho da participação do Brasil como parte integrante da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

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. A participação do Brasil em agendas como a Conferência do Clima devem orientar-se a soluções tecnológicas e exposição de oportunidades de parcerias, e não a pautas determinadas por organizações não-governamentais que priorizam interesses alheios aos do Brasil.

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. Nesse aspecto, cabe aproximar o montante percentual que o Brasil destina a pesquisa, desenvolvimento e inovação para acima da média dos países emergentes e mais próximo do patamar das economias integrantes da OCDE.

Quarto: reforçar competitividade doméstica como fundamento da projeção internacional. Infraestrutura, produtividade, segurança jurídica, estabilidade macroeconômica e eficiência regulatória

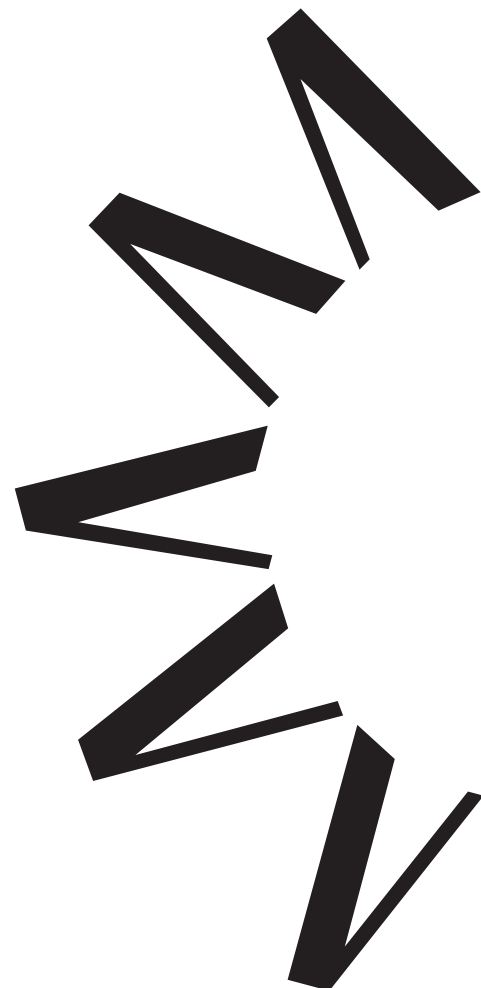
não são apenas objetivos internos: são pré-condições para uma inserção externa robusta e sustentável. A propósito, um dos principais efeitos positivos dos acordos comerciais e de investimento internacionais é fomentar reformas competitivas internas.

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.

SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE À CORRUPÇÃO

Segurança e liberdade: o dilema liberal na guerra do Estado de Direito contra o crime organizado



Rafael Mendonça
Mestrando em Políticas Públicas pelo Insper.

I. Introdução

A defesa da paz, da segurança e dos direitos humanos para as futuras gerações constitui um dos compromissos fundadores da ordem internacional contemporânea. O preâmbulo da Carta das Nações Unidas explicita a determinação de “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra”, em um chamado de responsabilidade intergeracional que ecoa a catástrofe humana da primeira metade do século XX. De modo complementar, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu Artigo 3º, afirma que “todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”, estabelecendo um princípio normativo universal que deveria orientar a ação dos Estados. Mais recentemente, a Declaration on Future Generations, adotada na Cúpula do Futuro em 2024, reconheceu que as ações e omissões das gerações produzem efeitos multiplicadores ao longo do tempo, e que a promoção da paz, da dignidade e do Estado de Direito constitui o caminho mais eficaz para proteger os interesses dos indivíduos em um pacto intergeracional pela paz.

Nesse âmbito, este texto busca analisar um desafio particularmente grave para o Brasil: o crime organizado. Argumenta-se que as facções criminosas constituem a principal ameaça à paz, à segurança e aos direitos humanos na região, uma vez que corroem as instituições, perpetuam ciclos de violência, exploram vulnerabilidades sociais, degradam o meio ambiente e fragilizam a soberania nacional de diversos Estados nacionais.

Sustenta-se que o enfrentamento rigoroso ao crime organizado deve ser compreendido como parte essencial de uma agenda liberal de defesa da liberdade. Segurança e liberdade não são, portanto, valores concorrentes, mas dimensões mutuamente dependentes: não há liberdade possível sem segurança, e a segurança que destrói as liberdades seria incompatível com a dignidade humana.

A partir dessa premissa, o texto será organizado em quatro etapas: primeiro, examina-se a evolução do conceito de segurança em direção a uma visão multidimensional; em seguida, demonstra-se como o crime organizado compromete simultaneamente diferentes dimensões dessa segurança — da integridade física à proibidade de cadeias produtivas, da solidez institucional à preservação da vida de refugiados; depois, discute-se como a necessidade de medidas firmes contra o crime organizado traz à tona o debate sobre um suposto conflito entre segurança e liberdade, evidenciando que, sob uma perspectiva liberal, esses valores não se excluem, mas se fortalecem mutuamente em uma narrativa de enfrentamento decidido à criminalidade; por fim, reafirma-se a responsabilidade intergeracional como fundamento normativo que obriga a enfrentar com firmeza o crime organizado, em defesa da paz, da segurança e dos direitos humanos para o futuro. A análise desenvolve-se a partir de revisão bibliográfica e de dados empíricos recentes, com ênfase na relação entre o liberalismo político, a visão multidimensional da segurança e regimes de exceção.

II. A evolução do conceito de segurança

Durante séculos, o conceito de segurança esteve associado quase exclusivamente à dimensão militar e à proteção dos Estados frente a ameaças externas. A lógica do equilíbrio de poder, então predominante no sistema internacional, entendia segurança como sinônimo de defesa territorial. Contudo, a segunda metade do século XX e o fim da Guerra Fria deslocaram esse paradigma, ampliando o campo de preocupações e a gama de atores envolvidos.

Emma Rothschild, em seu artigo seminal “What is Security?”, identifica a emergência da chamada segurança “estendida” (extended security), caracterizada por quatro

movimentos de expansão.

O primeiro, em uma direção de cima para baixo, desloca o foco do Estado para o indivíduo, reconhecendo que a segurança das pessoas é tão importante quanto a segurança das fronteiras. O segundo amplia a escala para além do nacional, incorporando o sistema internacional e a biosfera como objetos de proteção. O terceiro alarga as dimensões relevantes, transcendendo a esfera militar e incluindo aspectos econômicos, sociais, ambientais e políticos. O quarto, por fim, descentraliza a responsabilidade, que deixa de ser monopólio estatal e passa a ser compartilhada com organizações internacionais, governos locais, sociedade civil e até o setor privado.

Essa concepção multissetorial da segurança, sintetizada no conceito de “segurança humana”, foi consagrada pelo Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994 do PNUD. A segurança, nessa perspectiva, significa proteger as pessoas contra ameaças crônicas, como a fome, problemas de saúde, efeitos deletérios da degradação ambiental ou demais perturbações que gerem risco à vida humana no cotidiano. Trata-se de um paradigma que vincula segurança à dignidade humana, aproximando-a da própria noção de direitos humanos.

Nesse contexto, a preservação da segurança deve ser entendida também como consequência do Estado de Direito, dado que a proteção das pessoas depende da estabilidade das instituições e do respeito às normas que regem a sociedade e limitam o poder. Na medida em que se observa o colapso da autoridade estatal e da sua capacidade de assegurar o cumprimento da lei, perde-se o próprio pacto jurídico que garantiria a segurança humana.

III. O crime organizado como destruição da segurança multissetorial

O crime organizado no Brasil ilustra de maneira evidente a importância de compreender a segurança em termos multidimensionais. A violência armada, a fragilidade institucional e a própria dinâmica das facções não podem ser explicadas apenas sob a ótica militar, pois produzem efeitos que se desdobram também nas esferas econômica, social e ambiental. Assim, a insegurança gerada pelo crime organizado transcende fronteiras setoriais e alcança múltiplos aspectos da vida coletiva. A concepção de segurança multidimensional, portanto, oferece a moldura analítica necessária para apreender a complexidade do desafio brasileiro.

Em estudo realizado em 2025 pelo Datafolha, encontrou-se que 19% dos brasileiros com 16 anos ou mais (28,5 milhões de pessoas) vivem em territórios dominados por facções criminosas¹. Outro estudo de 2025, realizado pela Cambridge University Press com diferente metodologia, concluiu que são cerca de 26% da população (50 milhões de pessoas) vivendo em tais condições², o que reforça a existência de “Estados paralelos” dentro das fronteiras nacionais.

Segundo levantamentos recentes, existem ao menos 88 organizações criminosas ativas³, que controlam grande parte do sistema penitenciário: em São Paulo, cerca de 70% dos presos faccionados têm vínculos com o Primeiro Comando da Capital (PCC), enquanto no Rio de Janeiro esse percentual é similar em relação ao Comando Vermelho (CV)⁴. Devido à guerra por território entre as facções e o confronto entre as forças

¹ <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/10/16/pessoas-vivem-em-area-dominada-por-faccoes-e-milicias-diz-datafolha.ghtml>

² <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2025/08/22/territorio-do-crime-brasil-tem-26percent-da-populacao-vivendo-sob-regras-de-faccoes-maior-indice-na-america-latina.ghtml>

³ <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/centro-oeste/df/governo-identifica-88-organizacoes-criminosas-atuantes-no-brasil/>

⁴ <https://www.estadao.com.br/brasil/novo-mapa-revela-pcc-cv-e-mais-70-faccoes-nos-presidios-veja-quem-atua-em-cada-estado/>

de segurança e os grupos criminosos, nos últimos vinte anos, o Brasil acumulou mais de 1 milhão de homicídios⁵, número superior ao da Guerra na Síria e diversos conflitos armados internacionais no mesmo período. Essa violência, muitas vezes marcada pelo uso de armamento de guerra e táticas de guerrilha urbana, como a construção de barricadas em áreas urbanas controladas, para evitar o acesso das forças de segurança, compromete a presença do Estado, mina a confiança social e impõe um cotidiano de medo, coerção e violações sistemáticas de direitos básicos, com implicações que se estendem a diferentes dimensões da vida social.

A dimensão econômica reforça esse poder corrosivo. O tráfico de drogas, embora central no imaginário sobre a atuação das facções, já responde por uma parcela reduzida de suas receitas⁶, explorando atividades que vão do roubo e revenda de celulares a crimes virtuais, passando pelo contrabando de combustíveis, bebidas e cigarros, além da exploração ilegal de ouro. Esse poder econômico se articula ainda à infiltração institucional: facções investem na formação de advogados e na inserção de membros em carreiras jurídicas e administrativas, numa estratégia que ameaça diretamente a independência do sistema de justiça e a governabilidade democrática. De forma crescente, percebe-se ainda a presença das facções na economia formal, lavando recursos provenientes de atividades ilegais até mesmo com *fintechs* e empresas de transporte público. A captura de instituições é, portanto, parte do *modus operandi* dessas organizações, que buscam fragilizar os mecanismos de contenção estatais e ampliar sua margem de atuação.

Contudo, o impacto em elementos fundamentais da segurança nacional não

se limita à violência urbana ou à economia ilegal. Na Amazônia, a relação entre facções e degradação ambiental é evidente. Aproximadamente um terço das cidades localizadas na Amazônia Legal (região definida em lei para fins de planejamento e desenvolvimento da Amazônia brasileira) encontra-se sob influência de organizações criminosas⁷, que utilizam as redes fluviais como corredores logísticos estratégicos do narcotráfico e se apoiam em cerca de 200 pistas de pouso clandestinas no interior da floresta para o transporte ilícito⁸.

Além disso, a extração ilegal de ouro e a grilagem de terras associada ao desmatamento consolidaram-se como fontes centrais de renda, alimentando um ciclo de violência e degradação ambiental, no qual o crime organizado figura como ator central na pressão sobre o bioma amazônico. Esses processos, contudo, não permanecem restritos à região, podendo intensificar cenários de desequilíbrio ecológico e até gerar riscos diretos à saúde pública. O Brasil ainda enfrenta deficiências persistentes de infraestrutura, especialmente em saneamento básico, coleta e tratamento de esgoto e resiliência urbana diante de enchentes. Nesse contexto, desequilíbrios ambientais podem ampliar os efeitos de eventos climáticos extremos e aumentar a vulnerabilidade da população a doenças de veiculação hídrica. Portanto, o crime organizado, ao explorar atividades ilegais na Amazônia, amplia a insegurança climática e eleva riscos sobre a segurança nacional sob uma perspectiva de saúde coletiva.

Por fim, a crise migratória venezuelana configura um potencial vetor de instrumentalização por organizações criminosas, ampliando a complexidade da insegurança regional e dos desafios à tutela dos direitos humanos e das garantias

⁵ <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/filtros-series/1/homicidios>

⁶ <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/02/12/crime-organizado-lucra-mais-com-combustivel-e-bebidas-do-que-com-trafico-de-cocaina-aponta-estudo.ghml>

⁷ <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/12/11/um-terco-da-amazonia-legal-esta-tomado-por-faccoes-criminosas-aponta-levantamento.ghml>

⁸ <https://www.metropoles.com/sao-paulo/amazonas-tem-cerca-de-200-pistas-de-pouso-usadas-pelo-crime-organizado>

fundamentais. Desde 2015, estima-se que cerca de 8 milhões de venezuelanos tenham deixado o país, com a Colômbia despontando como principal destino, ao acolher aproximadamente 2,8 milhões de refugiados e migrantes. No Brasil, esse fluxo se expressou de forma mais aguda em 2018, quando a chegada maciça de migrantes no estado de Roraima revelou a fragilidade da infraestrutura local e expôs como a vulnerabilidade de migrantes poderia ser instrumentalizada por redes criminosas. A falta de documentação e as barreiras de inserção no mercado formal aumentam o risco de que esses grupos sejam explorados em práticas como tráfico humano, trabalho forçado ou outras atividades ilícitas. Nesse sentido, enfrentar o crime organizado significa também reduzir essas vulnerabilidades, protegendo os direitos humanos dos migrantes e prevenindo que sua condição de fragilidade se converta em oportunidade para facções criminosas.

Percebe-se, portanto, como o crime organizado no Brasil não é apenas um problema de segurança pública, mas uma ameaça sistêmica que compromete múltiplos aspectos da vida em sociedade. Ao corroer a segurança física, econômica, ambiental e social, as facções fragilizam a soberania nacional e se impõem como obstáculo central à consolidação da paz, da segurança e dos direitos humanos no país, com extrapolação de seus efeitos para o continente sul-americano.

Para além disso, a corrosão das estruturas estatais impõe, em muitas localidades, um estado de exceção, no qual a previsão jurídica e constitucional é substituída por normas implementadas por grupos armados. A perda do monopólio da força e da capacidade de garantir direitos básicos vai de encontro a um princípio básico do Estado liberal: o império da lei. Essa realidade desafia a democracia brasileira a reformular seus instrumentos de resposta ao crime organizado, que expulsa o Estado de seu próprio território, com a eventual necessidade do uso de medidas

extraordinárias para restaurar a ordem e garantir a segurança da sociedade em todas as suas dimensões.

IV. A relação entre segurança e liberdade em uma ótica liberal

O debate sobre a relação entre liberdade e segurança em uma democracia, embora presente desde antes, intensificou-se após os atentados de 11 de setembro de 2001, quando ganhou maior espaço no debate público a retórica da necessidade de garantir segurança, ainda que por meio de medidas excepcionais. Didier Bigo, em “Delivering Liberty and Security? The Reframing of Freedom When Associated with Security”, argumenta como essa lógica pode corroer fundamentos democráticos ao normalizar o estado de exceção e expandir práticas permanentes de vigilância. Contudo, é um equívoco conceber liberdade e segurança como valores opostos. A tradição liberal reconhece que a proteção da vida e da integridade física é condição para o exercício das liberdades, e que sem liberdade a própria segurança se converte em opressão.

A tarefa dos Estados democráticos é, portanto, articular esses dois valores de forma complementar, evitando que a busca por segurança elimine os direitos que lhe dão legitimidade. Essa reflexão dialoga com o pensamento de John Locke em seu “Segundo Tratado sobre o Governo Civil”. Em um Estado constituído entre os homens para preservar a vida, a liberdade e a propriedade, o ato de desafiar a ordem civil por parte de grupos criminosos pode ser interpretado como a instauração de um estado de guerra, havendo o dever do Estado de agir para restaurar a normalidade. O Brasil vive, em muitos territórios, uma situação que se aproxima dessa descrição: o domínio de comunidades por facções armadas, o uso de táticas de combate urbano e a ameaça à integridade das instituições configuram um verdadeiro estado de “quase-guerra”.

Sob essa ótica, a limitação de

determinadas liberdades em contextos excepcionais não representa necessariamente um confronto à visão liberal, mas a sua autoproteção. Em “Sobre a Liberdade” Stuart Mill sustenta a legitimidade do poder estatal quando este exerce sua autoridade para evitar danos a terceiros. Aplicado ao caso da criminalidade organizada brasileira, marcado pela tomada de territórios por facções e pela incapacidade do Estado de assegurar o cumprimento da lei em diversos territórios, esse princípio reforça que restringir liberdades de indivíduos ou grupos que atentam contra a integridade da comunidade e a própria vida em sociedade é compatível com o ideal liberal. Isso se faz verdadeiro desde que as restrições sejam amparadas por controles democráticos e instrumentos legais precisos, dado que a restauração da autoridade legítima do Estado é uma condição para que o próprio exercício da liberdade volte a ser possível.

Essas reflexões ajudam a compreender o dilema contemporâneo de democracias que enfrentam ameaças internas. O caso de El Salvador, sob a liderança de Nayib Bukele, é o melhor exemplo recente. Desde 2022, o país vive sob um regime de estado de exceção que suspendeu garantias constitucionais, permitindo prisões em massa de faccionados e suspeitos de envolvimento com organizações criminosas. A medida resultou em uma queda vertiginosa na taxa de homicídios e permitiu ao Estado retomar o controle de áreas antes dominadas por gangues, sob o custo de críticas internacionais sobre violações de direitos humanos, desrespeito ao devido processo legal e derrubada da democracia no país.

A experiência salvadorenha serve como estudo de caso para o debate sobre até que ponto o Estado pode restringir liberdades individuais para restaurar a segurança e condições necessárias à liberdade coletiva. Sob a perspectiva liberal, a resposta dependeria de três critérios fundamentais: a proporcionalidade das medidas, de modo que elas atuem no limite do necessário para

a restauração da segurança e da ordem, sem exceder-se sobre demais garantias; a temporariedade, prevendo que a exceção não possa se converter em regra permanente; e o controle institucional, de modo que até mesmo as decisões excepcionais estejam sujeitas a um regime de freios e contrapesos judicial e/ou legislativo. Sob essas condições, as instituições atuariam para assegurar que a segurança do país e do Estado proteja as liberdades, e que as liberdades sejam preservadas para evitar que a busca por segurança se converta em tirania.

Nesse contexto, ganha relevância o debate sobre a doutrina do “direito penal do inimigo”, que distingue o “direito penal do cidadão”, aplicado a quem respeita o ordenamento jurídico e institucional que sustenta a vida em sociedade, do “direito penal do inimigo”, voltado a quem se coloca em guerra contra a sociedade e, consequentemente, o Estado. Sob essa lógica, membros de facções criminosas seriam tratados não como cidadãos, mas como inimigos públicos passíveis de restrições de direitos que não se aplicariam àqueles que respeitam a lei. Embora essa proposta responda à incapacidade do direito penal tradicional de lidar com a ameaça ao Estado de Direito imposto às facções, ela levanta preocupações legítimas sobre o risco de erosão do próprio Estado de Direito.

Daí a necessidade de reafirmar que, embora demande medidas extraordinárias, o enfrentamento à criminalidade organizada não pode se transformar em um estado de exceção permanente. A validade do uso legítimo da força pelo Estado em condições de guerra contra um inimigo do Estado depende, portanto, do retorno à normalidade institucional. E o papel do pensamento liberal, neste caso, é nortear a sociedade a reconhecer os limites do poder estatal, garantindo que a defesa do Estado liberal não se converta na negação de seus fundamentos. Trata-se, em suma, de defender a liberdade — mesmo na exceção — dentro das margens da lei.

V. Conclusão

Em síntese, o enfrentamento ao crime organizado deve ser compreendido como condição necessária para a consolidação da segurança no Brasil, entendida em seu caráter multidimensional. Não se trata apenas de conter a violência, mas de preservar o próprio Estado de Direito diante de um fenômeno que ameaça suas bases institucionais. Combater as facções criminosas é, nesse sentido, defender a liberdade, pois um Estado incapaz de garantir a lei e a ordem civil perde sua própria legitimidade.

Nesse contexto, medidas firmes contra organizações criminosas, ainda que impliquem restrições temporárias de garantias individuais a seus membros, revelam-se compatíveis com uma agenda liberal, desde que orientadas por parâmetros jurídicos claros e submetidas a controles democráticos. O desafio central consiste em combinar a excepcionalidade necessária ao combate de grupos que operam em quase-guerra, negando as conquistas civilizatórias do Estado de Direito, contra a sociedade com a preservação das garantias que estruturam a ordem liberal. O liberalismo não recusa o uso da força em contextos extraordinários, mas exige que ela se exerça dentro de normas que prevejam a proporcionalidade das ações, limitação temporal e controle institucional. Sob essa visão principiológica, a legitimidade da resposta estatal depende de sua fidelidade ao que distingue o liberalismo: a sujeição do poder estatal à lei como forma de preservar a liberdade do indivíduo. Mesmo a exceção liberal é, por definição, uma exceção que preserva o Direito.

Por fim, enfrentar o crime organizado é também um dever dentro de um pacto intergeracional pela segurança. Garantir às futuras gerações um Estado funcional, capaz de fazer prevalecer a justiça e a legalidade, é a forma mais concreta de preservar as garantias que estruturam a ordem liberal

e possibilitam a segurança e a dignidade humana.

Referências

Bigo, D. (2008). Delivering liberty and security? The reframing of freedom when associated with security. In D. Bigo, S. Carrera, E. Guild, & R. B. J. Walker (Eds.), The changing landscape of European liberty and security: The mid-term report of the CHALLENGE project. International Social Science Journal – UNESCO.

Locke, J. (2014). Segundo tratado sobre o governo civil. São Paulo: Martins Fontes.

Mill, J. S. (1859). On liberty. London: J. W. Parker and Son.

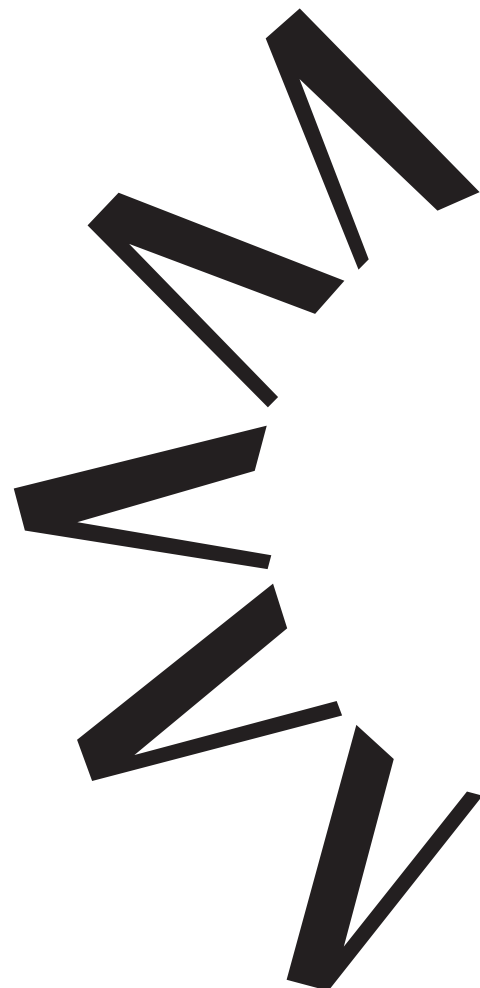
Rothschild, E. (1995). What is security? Daedalus, 124(3), 53–98.

United Nations. (1945). Charter of the United Nations. San Francisco: United Nations.

United Nations. (1948). Universal Declaration of Human Rights. Paris: United Nations.

United Nations. (2024). Declaration on Future Generations. Summit of the Future, New York: United Nations.

Proposta para uma Agenda Liberal de Segurança Pública



João Henrique Martins

Cientista político, especialista em Segurança Pública e membro
da Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-
TOC)

I. Introdução

A liberdade, a propriedade e o direito de empreender dependem da capacidade do Estado de proteger a sociedade contra a violência e a coerção criminosa. Um Estado liberal deve ser limitado diante do cidadão que cumpre a lei, mas firme e eficiente contra criminosos violentos, organizações criminosas e agentes públicos que atuem em seu benefício.

A política de segurança deve recuperar o efeito dissuasório da lei, aumentando a probabilidade de identificação, prisão, condenação, cumprimento efetivo da pena e perda dos ganhos obtidos com o crime. A resposta mais rigorosa deve ser concentrada em criminosos violentos, reincidentes, lideranças de facções, milícias e organizações de alta periculosidade. Para tanto precisamos:

II. 1. Reforma do Sistema de Justiça Criminal e controle do crime organizado - Aprovar e implementar a PEC 18/2025

A reforma deve recuperar a capacidade dissuasória da pena, incapacitar criminosos violentos, retirar os ganhos econômicos do crime, proteger as forças policiais contra a corrupção e o assédio criminoso e assegurar às vítimas proteção, justiça e reparação efetivas. A aprovação da PEC 18/2025 no Senado deve ser a base da reforma do Sistema de Justiça Criminal. Seus principais avanços devem ser preservados:

- reconhecimento constitucional dos direitos das vítimas à proteção, à informação, à assistência, à participação e à justiça;
- afirmação da proteção da sociedade como finalidade da pena;
- criação de regime especial para organizações criminosas e criminosos violentos;
- fortalecimento do Sistema

Único de Segurança Pública;

- adoção da pesquisa social e do exame psicológico como requisitos para o ingresso nas carreiras de segurança;
- fortalecimento dos fundos nacionais de segurança pública e penitenciário;
- definição mais clara das responsabilidades da União, dos estados e dos municípios.
- Criação de um sistema nacional de integridade autonomia das corregedorias e ouvidorias;

Após a promulgação, deverá ser instituído um programa nacional de implementação, com prazos, regulamentação, financiamento e metas de desempenho.

III. 2. Consolidar o regime especial contra o crime organizado e violento

Lideranças, financiadores e integrantes de organizações criminosas de alta periculosidade deverão ser submetidos a um regime especial de investigação, processo, execução penal e responsabilização patrimonial.

Esse regime deverá permitir:

- integração entre inteligência criminal, investigação financeira e análise de redes;
- compartilhamento controlado de informações fiscais, financeiras, patrimoniais e telemáticas;
- prioridade processual para casos complexos e de elevado risco;
- proteção de policiais, magistrados, promotores, testemunhas e demais agentes ameaçados;
- custódia de lideranças em estabelecimentos ou módulos de segurança máxima;
- interrupção das comunicações e do comando criminoso a partir dos presídios;

- bloqueio cautelar e posterior perdimento de bens, empresas, valores e ativos digitais relacionados ao crime;
- responsabilização agravada de agentes públicos que utilizem o cargo para favorecer organizações criminosas.

A prisão de segurança máxima deve impedir não apenas a fuga, mas também a continuidade da atividade criminosa.

IV. 3. Criar o Sistema Nacional de Integridade e Proteção das Forças de Segurança

A corrupção policial deve ser tratada como instrumento estratégico do crime organizado. Ao corromper ou infiltrar um agente público, a organização criminosa reduz o risco de apreensão, prisão e condenação, obtém informações sobre operações e amplia sua capacidade de controlar territórios e mercados.

Essa questão não deve ser apresentada como ataque às polícias. As principais vítimas da corrupção interna são os próprios policiais íntegros, expostos a vazamentos, emboscadas, ameaças, chantagens e perda de confiança pública.

Defender a polícia exige proteger seus integrantes honestos e retirar de seus quadros aqueles que servem ao crime. O sistema deverá incluir:

- pesquisa social efetiva e eliminatória nos concursos;
- exclusão de candidatos com vínculos objetivos e comprovados com práticas criminosas;
- acompanhamento de integridade durante o estágio probatório e em funções sensíveis;
- autonomia funcional e técnica das corregedorias;
- ouvidorias autônomas, profissionais e não ideologizadas;
- auditoria do acesso a bancos

de dados e informações operacionais;

- investigação patrimonial de agentes suspeitos de enriquecimento incompatível;
- proteção ao policial que denunciar tentativas de aliciamento, corrupção ou infiltração;
- responsabilização agravada de agentes que utilizem o cargo para favorecer organizações criminosas.

A pesquisa social deverá basear-se em fatos verificáveis, com decisão fundamentada, direito de defesa e controle judicial. Não poderá ser utilizada para discriminar candidatos por origem social, local de residência, parentesco ou posição política.

V. 4. Modernizar e expandir o sistema prisional

O regime especial somente será efetivo se houver capacidade penitenciária compatível. Deve ser criado um Programa Nacional de Modernização e Expansão do Sistema Prisional, com prioridade para:

- ampliação de penitenciárias federais e estaduais de segurança máxima;
- criação de módulos destinados a lideranças e criminosos de elevada periculosidade;
- separação entre lideranças e presos comuns;
- bloqueio de celulares e outras formas de comunicação clandestina;
- controle de drones, visitantes, servidores e prestadores de serviços;
- inteligência penitenciária integrada às polícias e ao Ministério Público;
- seleção, proteção e acompanhamento de integridade dos servidores penitenciários;
- planejamento do número de vagas e do custo permanente de funcionamento.

Nenhuma unidade deverá ser construída sem previsão de pessoal, equipamentos, manutenção e orçamento de custeio.

VI. 5. Reestruturar o financiamento e fortalecer a responsabilidade municipal

O Fundo Nacional de Segurança Pública deve financiar políticas baseadas em metas, integração e resultados. Os repasses deverão estar condicionados à existência de:

- plano estadual ou municipal de segurança;
- diagnóstico territorial;
- metas mensuráveis;
- integração ao Sistema Único de Segurança Pública;
- corregedoria, ouvidoria e plano de integridade;
- prestação de contas financeira e operacional;
- publicação de indicadores de desempenho.

Os municípios com capacidade institucional poderão criar polícias municipais voltadas ao policiamento de proximidade, à proteção dos espaços públicos, à resposta a crimes locais e ao atendimento de situações de desordem.

Essa divisão permitirá que as polícias estaduais concentrem mais recursos no combate a homicídios, roubos, facções, milícias e organizações criminosas. Municípios pequenos poderão formar consórcios para compartilhar formação, tecnologia, corregedorias, ouvidorias e sistemas de inteligência.

VII. 6. Implementar um Sistema Nacional de Proteção de Fronteiras

Deve ser criado um Sistema Nacional Integrado de Proteção de Fronteiras, Divisas, Portos e Aeroportos, funcionando como

uma capacidade nacional permanente, sem necessidade de criação de uma nova corporação.

O sistema deverá integrar Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal, polícias estaduais, polícias penais, órgãos de inteligência, autoridades portuárias e aeroportuárias e, nos limites constitucionais, as Forças Armadas.

Suas prioridades deverão ser:

- integração de bases de dados;
- centros conjuntos de comando e inteligência;
- fiscalização de pessoas, veículos, cargas, aeronaves e embarcações;
- uso de scanners, sensores, drones e vigilância fluvial;
- investigação financeira vinculada às apreensões;
- cooperação com estados e países vizinhos;
- controle de corrupção em postos de fronteira e alfândega;
- interrupção de rotas de drogas, armas, contrabando e lavagem de dinheiro.

Os resultados não deverão ser avaliados apenas pelo volume apreendido, mas também por organizações desarticuladas, lideranças presas, ativos bloqueados e rotas interrompidas.

VIII. 7. Instituir o Conselho Nacional de Proteção e Justiça às Vítimas

Deve ser criado um órgão nacional para acompanhar a implementação dos direitos das vítimas e avaliar se as políticas públicas estão produzindo proteção, informação, acesso à justiça, participação e reparação efetivas.

O Conselho deverá representar:

- pessoas diretamente vitimadas e seus familiares;

- policiais e demais agentes públicos vitimados no exercício da função;
- empreendedores, trabalhadores e setores produtivos atingidos por extorsão, roubo, violência ou domínio territorial;

• comunidades coletivamente afetadas pelo crime organizado.

Suas funções deverão incluir:

- acompanhamento dos serviços de proteção e assistência;
- avaliação do tempo de resposta policial e judicial;
- monitoramento da reparação às vítimas;
- acompanhamento dos programas de proteção a policiais e testemunhas;
- publicação de indicadores e relatórios;
- formulação de recomendações e prioridades orçamentárias.

O Conselho não deverá interferir em decisões judiciais, mas assegurar que os direitos das vítimas sejam efetivamente considerados pelo sistema.

IV. 8. Estabelecer metas e avaliação de resultados

A reforma deverá ser acompanhada por indicadores objetivos, entre eles:

- esclarecimento de homicídios e crimes violentos;
- tempo entre o crime, a investigação, o julgamento e a execução da pena;
- cumprimento de mandados de prisão;
- número de lideranças criminosas efetivamente isoladas;
- redução de comandos criminosos provenientes dos presídios;
- patrimônio bloqueado, confiscado e restituído;
- vazamentos de operações e casos de infiltração;
- policiais ameaçados,

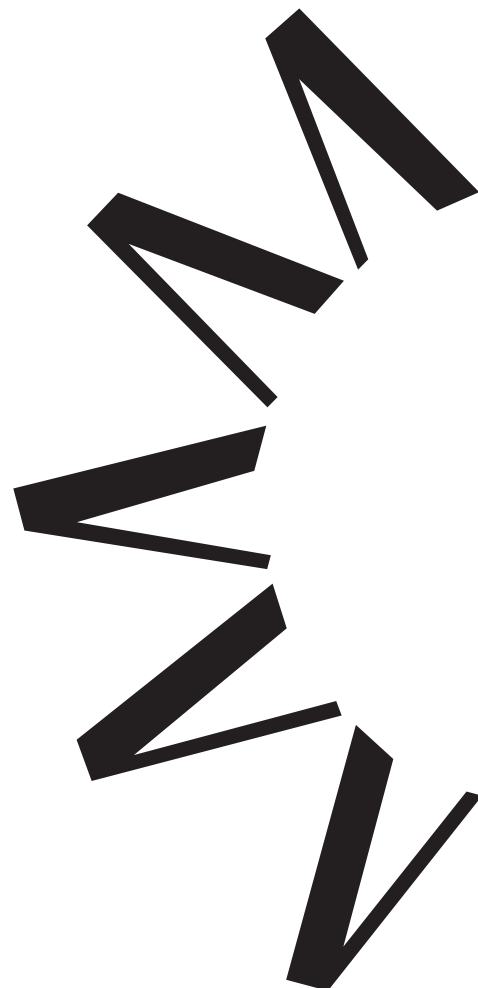
protegidos ou aliciados;

- funcionamento das corregedorias e ouvidorias;
- desempenho das políticas municipais e de fronteira;
- proteção, informação e reparação oferecidas às vítimas.

Programas que não produzirem resultados deverão ser corrigidos ou encerrados. Segurança pública deve ser avaliada pela redução da capacidade operacional dos criminosos e pela proteção efetivamente entregue à população.

Inteligência e Tecnologia na Segurança Pública

Como uma gestão baseada em
dados pode reverter a impunidade
e transformar positivamente a
eficiência policial no Brasil



Pâmela Borges

PhD. Professora do IBMEC-SP e membro do Instituto Millenium

I. Resumo

A segurança pública é, em 2026, a principal preocupação do eleitor brasileiro, à frente de segmentos como corrupção, inflação e desemprego, segundo o Ipsos. O país convive com mais de 44 mil mortes violentas intencionais por ano, com um custo econômico estimado em cerca de R\$700 bilhões anuais, algo próximo de 6% do PIB, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Este trabalho sustenta uma tese específica: o Brasil enfrenta, primordialmente, uma falta de eficiência investigativa. Apenas 36% dos homicídios são esclarecidos e somente 8% dos celulares roubados são recuperados, segundo o Instituto Sou da Paz e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), respectivamente. A impunidade é o gargalo central, não sendo possível atribuí-la unicamente à falta de efetivo policial.

A alavanca de maior retorno para reverter esse quadro é a aplicação de gestão, inteligência e tecnologia à atividade policial: integração e análise de bases de dados, videomonitoramento com visão computacional em tempo real e, sobretudo, gestão por indicadores de resultado.

A proposta aqui apresentada articula esses instrumentos a salvaguardas estruturais – Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), auditoria externa e supervisão judicial –, de modo que o ganho de eficiência não se faça às custas das liberdades individuais. Ao final, o texto apresenta cinco eixos concretos para a melhora nos indicadores de segurança pública.

II. Introdução

Na edição de maio de 2026 do Ipsos What Worries the World, crime e violência permaneciam como a principal preocupação do brasileiro, com 48%, à frente de corrupção (37%), impostos (29%), inflação (25%) e desemprego (16%). Trata-se, hoje, da preocupação número um do eleitorado e

não há sinais de que perca centralidade no ciclo eleitoral de 2026. A demanda social por respostas é clara, o que permanece em disputa é o diagnóstico do problema.

O debate público costuma se organizar em torno de fórmulas conhecidas: mais policiais nas ruas, mais vagas em presídios e leis penais mais severas. Cada uma dessas frentes tem mérito próprio, mas ignoram um fator fundamental: a tecnologia – inteligência artificial, em especial.

Os dados de segurança pública sugerem que o Estado brasileiro tem um retorno social aquém do valor investido na área. O país investe somas expressivas em segurança e mantém uma das maiores populações carcerárias do mundo e, ainda assim, deixa um alto volume dos crimes graves sem solução. Este trabalho propõe deslocar o foco da quantidade para a eficiência da máquina de segurança. Argumenta-se que a capacidade estatal de prevenir, investigar e esclarecer crimes depende menos do tamanho do efetivo e mais do desenho institucional, da qualidade da gestão e da incorporação inteligente de tecnologia.

Nas seções seguintes, apresenta-se o diagnóstico do gargalo da impunidade; expõe-se porque a inteligência aplicada – e não apenas mais efetivo – é a resposta mais eficiente; reúnem-se evidências nacionais e internacionais; e propõem-se cinco eixos de atuação no tema.

III. Diagnóstico: O Brasil não resolve os crimes que comete

O quadro brasileiro pode ser lido em três camadas: o volume da violência, a impunidade que a alimenta e o custo econômico que dela decorre.

Volume: O Brasil registra mais de 44 mil mortes violentas intencionais por ano (FBSP), cifra que equivale a cerca de 10% dos 458 mil homicídios estimados anualmente no mundo (cálculo próprio a partir do UNODC, Global Study on Homicide 2023).. O medo

acompanha este dado objetivo: 96,2% dos brasileiros declararam temer ser vítimas de algum tipo de crime, de acordo com o FBSP/Datafolha. A violência deixou de ser uma estatística distante para se tornar um constrangimento cotidiano sobre a liberdade de ir e vir.

Impunidade: Aqui está o gargalo: apenas 36% dos homicídios cometidos em 2023 foram esclarecidos, conforme a pesquisa Onde Mora a Impunidade, do Instituto Sou da Paz. A dispersão entre estados é reveladora: enquanto o Distrito Federal esclareceu 96% dos casos, a Bahia ficou em 13%. Essa variação interna é, em si, a prova de que se trata de um problema de gestão: unidades da federação submetidas ao mesmo arcabouço legal entregam resultados substancialmente diferentes.

A comparação internacional reforça o ponto: a média europeia de esclarecimento de homicídios é de 92% e a média mundial, de 63%, segundo o UNODC. No caso dos crimes contra o patrimônio, o desempenho do Brasil é ainda pior: somente 8% dos celulares roubados são recuperados, segundo o FBSP. Em síntese, o Estado falha em responder aos crimes que já ocorreram, e essa falha corrói o efeito dissuasório da lei.

Custo: A conta é alta: o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) estima o custo anual da violência em torno de R\$ 700 bilhões (cerca de 6% do PIB) somando custos tangíveis (gasto público em segurança, segurança privada e sistema prisional) e, sobretudo, os custos intangíveis associados aos homicídios, isto é, a perda de capital humano decorrente das mortes prematuras, componente que responde pela maior parte do total. Parte expressiva desse peso recai diretamente sobre o setor produtivo: segundo o Atlas da Violência, as empresas brasileiras gastam cerca de R\$ 171 bilhões por ano com segurança privada, o equivalente a 1,7% do PIB. Somado ao gasto público em segurança, o resultado é uma sociedade que

financia a contenção da violência duas vezes – pela via tributária e pelo dispêndio privado. Os efeitos econômicos são concretos e mensuráveis. Um estudo da FGV EAESP indica que cidades que implementaram políticas de gestão da segurança passaram a apresentar de 7% a 10% mais empregos formais e abertura de empresas, na comparação com municípios semelhantes que não adotaram tais medidas. Já na América Latina, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) estima que o crime e a violência consomem cerca de 3,5% do PIB regional. Segurança, portanto, não é apenas pauta de polícia: é política econômica.

| Tabela 1 | A segurança pública brasileira em números

Fonte: FBSP; Instituto Sou da Paz; Ipea; UNODC

Indicador	Dado
Mortes violentas intencionais por ano no Brasil	+44 mil
Brasileiros que temem ser vítimas de crime	96,2%
Homicídios esclarecidos (Brasil, 2023)	36%
Esclarecimento no pior estado (Bahia)	13%
Celulares roubados recuperados no Brasil	8%
Esclarecimento - média da Europa	92%
Esclarecimento - média global	63%
Custo anual da violência no Brasil (~6% do PIB)	~R\$ 700 bi
Gasto privado com segurança por ano	R\$ 171 bi

O denominador comum dessas três camadas é a capacidade investigativa e de gestão. Em agregado, o Brasil não destoa internacionalmente em número de policiais: segundo o Raio-X das Forças de Segurança Pública do Brasil, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), são cerca de 796 mil profissionais de segurança, com média próxima de dois por mil habitantes, um patamar que o próprio Fórum considera comparável ao dos Estados Unidos (1,8 a 2,6

por mil, conforme a Associação Internacional de Chefes de Polícia).

O ponto, portanto, não é o tamanho do efetivo, mas como o esforço policial se converte em resultado, o que depende de gestão e inteligência tanto quanto de tropa. A comparação entre estados ilustra: o Amapá, com a maior razão de policiais militares por habitante (4,2 por mil), registra a maior taxa de homicídios do país, enquanto Santa Catarina, com uma das menores (1,3 por mil), exibe uma das menores taxas, segundo o FBSP. O contraste não sugere que o efetivo seja irrelevante, e sim que, isoladamente, ele não basta: onde gestão, tecnologia e investigação atuam de forma articulada, um contingente igual, ou até menor, pode entregar muito mais segurança.

O gargalo está na conversão das ocorrências registradas em casos efetivamente resolvidos – uma lacuna sistêmica de investigação e de integração entre as forças, não um problema de uma corporação isolada. É neste ponto que se abre a maior oportunidade: investir em inteligência, integração de bases de dados e tecnologia multiplica a capacidade tanto do policiamento ostensivo quanto da investigação, ao direcionar melhor o efetivo, qualificar a resposta em tempo real e ampliar a segurança do próprio policial. O contraste com a política penal evidencia a distorção: segundo a Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), o Brasil mantém a terceira maior população carcerária do mundo, com mais de 830 mil presos, majoritariamente por crimes patrimoniais e de tráfico, ao mesmo tempo em que deixa a maioria dos homicídios sem solução. O país prende muito e elucida pouco, o que é sinal de uma alocação desequilibrada do esforço estatal, que reforça a punição sem fortalecer, na mesma medida, a capacidade de investigação e inteligência que sustentaria todo o sistema.

Em suma, a principal oportunidade para o país parece estar no investimento em inteligência e gestão.

IV. Porque inteligência e gestão deveriam ser o centro das atenções

Estabelecido que a maior oportunidade está na eficiência, e não no tamanho do efetivo, convém enfrentar de saída a objeção mais imediata: se faltam casos resolvidos, por que não simplesmente contratar mais policiais? Há pelo menos cinco razões estruturais para que o centro do debate seja outro:

A fragmentação dos dados é o verdadeiro entrave. As bases de informação não conversam entre estados nem entre órgãos públicos. Sem integração dessas informações, o policial e o investigador trabalham com pedaços desconexos da realidade. A integração de bases é o alicerce de qualquer uso sério de inteligência artificial: é ela que permite o cruzamento de dados, a identificação de padrões e a emissão de alertas em tempo real.

É preciso migrar do reativo para o proativo. Análise de dados e videomonitoramento em tempo real com visão computacional permitem antecipar e focalizar a ação policial nos territórios e horários de maior risco, em vez de apenas registrar o crime depois de consumado. A investigação assistida por dados pode elevar diretamente a taxa de esclarecimento, exatamente o indicador em que o país mais falha – e fazê-lo valoriza o trabalho da força existente, em vez de substituí-la.

O que não se mede não se gerencia. A gestão por indicadores de resultado (taxa de resolução, tempo médio de investigação, taxa de identificação de autoria) transforma a segurança pública em uma política passível de avaliação. Esses indicadores são, ao mesmo tempo, instrumentos de gestão interna e de prestação de contas ao cidadão.

Capacidade estatal não se confunde com tamanho do Estado. Estados maiores

podem ser ineficazes, e estruturas robustas podem produzir pouco resultado quando os incentivos e o desenho institucional estão desalinhados e a comunicabilidade entre os órgãos é reduzida. A solução para a segurança pública não é necessariamente um Estado maior, mas um Estado mais inteligente: capaz de transformar recursos já existentes em resultados visíveis para a sociedade.

E, por fim, há a vantagem fiscal.

Como benefício adicional, vale notar que expandir o efetivo significa criar despesa de pessoal rígida e permanente, justamente a rubrica que mais pressiona os orçamentos públicos no longo prazo. A tecnologia, por sua vez, oferece ganhos de eficiência ao instrumentalizar e equipar a força policial existente, sem inflar a folha de forma desproporcional. Resolver mais crimes vem primeiro; o fato de a via tecnológica também ser fiscalmente sustentável é um bônus.

Em conjunto, essas razões apontam para uma mesma direção: um Estado mais inteligente, capaz de converter recursos já existentes em resultados visíveis. Resta saber se essa aposta se sustenta na prática – é o que mostram as experiências, nacionais e internacionais, reunidas a seguir.

V. Evidência: onde a inteligência aplicada já funciona

A proposta não é uma aposta experimental: soluções de monitoramento, inteligência e integração de dados já reduziram a criminalidade e elevaram a eficiência policial em dezenas de cidades. O mecanismo por trás delas é consistente: ao aumentar a percepção de risco de ser identificado e, com isso, a probabilidade de um caso ser esclarecido, a tecnologia desestimula o crime.

Entre os casos mais bem documentados:

Chicago (EUA): os Strategic Decision Support Centers, centros de comando

e análise de dados em tempo real, associaram-se a uma queda de 21% nos tiroteios e a um aumento de cerca de 4 a 5 pontos percentuais na elucidação de crimes violentos, segundo o University of Chicago Crime Lab.

Singapura: a rede PolCam, com dezenas de milhares de câmeras e análise automatizada de vídeo, ajudou a solucionar mais de 7,5 mil casos desde 2012 e está associada a quedas superiores a 50% em crimes selecionados entre 2015 e 2023, segundo a Singapore Police Force.

Buenos Aires (Argentina): o Sistema Integral de Segurança Pública, com centrais de monitoramento e o Anillo Digital de Seguridad nos acessos viários, levou a cidade às menores taxas de criminalidade em 27 anos, com redução superior a 25% nos principais crimes entre 2019 e 2021, segundo o governo da Cidade.

Estocolmo (Suécia): a instalação de câmeras nas estações centrais do metrô reduziu em cerca de 25% a criminalidade nesses pontos, sobretudo furtos e roubos planejados, conforme estudo de Priks (2015) publicado no The Economic Journal.

Medellín (Colômbia): o centro integrado de inteligência (SIES-M), que articula mais de 2.750 câmeras, reconhecimento de placas e despacho inteligente, associou-se a uma redução de 40% nos homicídios frente a 2019, segundo a Alcaldía de Medellín.

O Brasil também tem caso documentado. No Entorno do Distrito Federal, câmeras com leitura automática de placas (LPR) e cruzamento de bases de dados foram implantadas em caráter-piloto em Luziânia e Novo Gama a partir de abril de 2025. Uma avaliação de impacto quase-experimental (Shida, 2026) registrou queda de 27% nos crimes violentos e alta de 79% na eficiência

policial entre o 1º e o 3º trimestres de 2025. O achado causal central: Novo Gama, com cobertura intermediária de câmeras, teve 31 crimes/mês a menos que Luziânia, de menor cobertura, um resultado robusto ao controle por efeitos fixos de tempo e região. O caso ilustra o ganho que a integração de dados e a análise automatizada de imagens trazem à investigação.

Esses casos pontuais encontram respaldo na literatura sistemática. A mais ampla meta-análise sobre o tema, de Piza, Welsh, Farrington e Thomas (2019), revisa quarenta anos de avaliações e conclui que o videomonitoramento reduz a criminalidade em cerca de 13%, em média, um efeito modesto mas estatisticamente significativo. O dado decisivo, porém, é outro: o efeito só aparece quando as câmeras são ativamente monitoradas – esquemas que apenas instalam e gravam, sem monitoramento ativo, não apresentaram redução estatisticamente significativa. É exatamente a tese deste trabalho: a tecnologia entrega resultados quando acoplada a inteligência e gestão, não como dispositivo passivo.

Há, entretanto, um contraexemplo que delimita os limites democráticos dessa agenda. A China construiu, com o Skynet, uma das maiores redes de vigilância do mundo: milhões de câmeras com reconhecimento facial interligadas em escala nacional, às quais as autoridades atribuem quedas de criminalidade. O caso chinês não é modelo a seguir, mas o anti-modelo: vigilância massiva sem controle judicial, sem transparência e sem proteção de dados converte a tecnologia em instrumento de controle social. Ele torna evidente por que as salvaguardas (tratadas no Eixo 4) não são acessórias: a mesma infraestrutura que eleva a eficiência policial pode, sem freios democráticos, ameaçar as liberdades que deveria proteger. A diferença entre Singapura ou Estocolmo e a China não está na tecnologia, mas no regime de controle que a cerca.

Vale, por fim, um argumento inverso:

quando a percepção de identificação desaparece, o crime dispara. O apagão de Nova York em 1977 é ilustrativo: na ausência de vigilância e de resposta, foram saqueadas cerca de 1.600 lojas e registradas 3,7 mil prisões, com prejuízos estimados em US\$ 350 milhões, segundo levantamento publicado na IEEE Spectrum (Sugarman, 1978). O episódio reforça, pela via negativa, a tese central, mostrando que o que dissuade o crime é a capacidade de identificar e responsabilizar, não o tamanho do efetivo.

Uma ressalva metodológica é necessária: os percentuais reúnem fontes de naturezas distintas, de estudos acadêmicos a dados oficiais até, em alguns casos, números reportados por fornecedores ou programas. Devem, portanto, ser lidos como resultados associados a estratégias integradas de gestão e tecnologia, não como efeitos isolados de uma única ferramenta. O que os casos demonstram, de forma consistente, é que, onde a tecnologia foi acoplada a boa gestão, a metas claras e a salvaguardas, os ganhos foram rápidos e mensuráveis.

VI. Cinco eixos para resolução

A tradução do diagnóstico em compromissos verificáveis esbarra em um obstáculo que precisa ser nomeado: a fragmentação dos dados. Não há meta de resolução de crimes sem um sistema confiável de medição, e medir pressupõe dados padronizados e integrados, algo de que o Brasil ainda não dispõe plenamente.

Os sistemas estaduais de estatística foram construídos de modo segmentado, sem padronização nacional, e o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP), criado em 2012 para integrá-los, permanece limitado: auditoria do TCU concluída em 2026 apontou que muitos estados não enviam todos os registros e, quando o fazem, utilizam campos não padronizados, com baixa integração entre bases. Não por acaso, o próprio Conselho Gestor do SINESP elegeu, em 2025, a

padronização do índice de elucidação de crimes, a começar pelos homicídios, como prioridade. Ter e integrar os dados é, portanto, a precondição de tudo o que segue.

Os cinco eixos abaixo refletem essa ordem lógica.

1. Meta nacional de resolução de crimes. Elevar a taxa de esclarecimento de homicídios para um mínimo de 60% e a de roubos para um mínimo de 25% até o final do mandato, com publicação periódica. A meta é a estrela-guia da política, mas só é crível se houver como medi-la de forma uniforme entre os 27 estados, o que remete diretamente aos dois eixos seguintes.

2. Integração e padronização das bases de dados. Antes de qualquer indicador ou meta, é preciso que os dados existam e conversem entre si. Um fundo federal deve financiar a conexão das bases entre estados e órgãos, com uma tabela única de tipologia criminal e integração efetiva inclusive com as bases federais. A integração é o alicerce duplo da inteligência artificial e da própria mensuração: sem ela, não há indicador confiável nem meta verificável. A adesão pode ser induzida condicionando repasses do Fundo Nacional de Segurança Pública à padronização e à publicação dos dados.

3. Indicadores de processo publicados. Com os dados integrados, publicar regularmente a taxa de resolução, o tempo médio de investigação e a taxa de identificação de autoria. São esses indicadores que tornam a meta do eixo 1 mensurável e cobrável, convertendo a segurança pública de uma caixa-preta em política avaliável e comparável entre estados.

4. Plano nacional de infraestrutura tecnológica. Investimento estruturado

em tecnologia para a segurança, com metas de cobertura, padrões de interoperabilidade e cronograma de implantação em escala nacional, evitando a fragmentação de soluções isoladas e incompatíveis.

5. Marco de transparência e auditoria. Auditoria externa, proteção de dados nos termos da LGPD, supervisão judicial e relatórios públicos de desempenho. As salvaguardas são elemento estrutural, não opcional: tecnologia de monitoramento sem controles democráticos ameaça as próprias liberdades que se pretende proteger. Proporcionalidade, finalidade definida e controle institucional são as condições de legitimidade do uso da força tecnológica pelo Estado.

VII. Conclusão

A urgência é clara: a segurança pública é hoje a principal preocupação do brasileiro, à frente de segmentos como corrupção, inflação e desemprego; a sociedade já elegeu sua prioridade, e resta ao Estado fazer o mesmo. O Brasil não tem um problema de recursos, mas sim um problema de prioridade e de eficiência: gasta-se muito e resolve-se pouco. É precisamente nessa lacuna entre o crime cometido e o crime esclarecido que a impunidade se consolida e a violência se reproduz.

Há três razões para agir agora. O espaço fiscal é reduzido: expandir indefinidamente o efetivo não é sustentável no orçamento público, e a tecnologia entrega ganhos de eficiência sem pressionar a folha. A impunidade está consolidada: com casos com menos de 10% dos roubos resolvidos, a infraestrutura tecnológica é a intervenção capaz de produzir resultados visíveis e mensuráveis no horizonte de um mandato. E a tecnologia está pronta: integração de dados já existentes, inteligência artificial e monitoramento já operam, testados, em dezenas de países.

Convém, por fim, pontuar que a tecnologia é uma alavanca, mas não opera sozinha na melhora da política pública: seus ganhos dependem de boa gestão, de desenho institucional adequado e de salvaguardas que protejam o cidadão do uso abusivo do próprio instrumento. Sob essas condições, porém, a infraestrutura de inteligência aplicada à segurança pública é, muito provavelmente, o investimento de maior retorno que pode ser feito no eixo de segurança pública no Brasil.

Referências

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad Metropolitano (SIES-M). Medellín: Alcaldía de Medellín, 2022. Disponível em: <https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-seguridad/siesm/>. Acesso em: 1 jun. 2026.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID); JAITMAN, Laura (ed.). Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID, 2017. Disponível em: <https://publications.iadb.org>. Acesso em: 1 jun. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025. São Paulo: FBSP, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>. Acesso em: 1 jun. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Medo do crime e eleições 2026: os gatilhos da insegurança. São Paulo: FBSP, 2026. E-book (PDF). ISBN 978-65-89596-52-3. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2026/05/os-gatilhos-da-inseguranca-relatorio-completo-2026.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). Raio-X das forças de segurança pública do Brasil. São Paulo: FBSP, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/fbsp/237>. Acesso em: 22 jun. 2026.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV EAESP). Redução da violência, emprego formal e abertura de empresas em municípios brasileiros (2002–2019). Pesquisa coordenada por Bruno Pantaleão. São Paulo: FGV EAESP, 2024.

GLOBAL TIMES. Facial recognition, AI

and big data poised to boost Chinese public safety. Pequim: Global Times, 2017. Disponível em: <https://www.globaltimes.cn>. Acesso em: 11 jun. 2026.

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. Mapa del Delito 2021: las tasas de delito más bajas en 27 años. Buenos Aires: GCBA, 2022. Disponível em: <https://www.buenosaires.gob.ar>. Acesso em: 1 jun. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). Atlas da Violência 2024. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea; FBSP, 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia>. Acesso em: 1 jun. 2026.

INSTITUTO SOU DA PAZ. Onde Mora a Impunidade? Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios. 8. ed. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2025. Disponível em: <https://soudapaz.org>. Acesso em: 1 jun. 2026.

IPSOS. What Worries the World — maio de 2026. Paris: Ipsos, 2026. Disponível em: <https://www.ipsos.com/en/what-worries-world>. Acesso em: 11 jun. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório sobre Drogas e Crime (UNODC). Global study on homicide 2019: extent, patterns, trends and criminal justice response. Viena: UNODC, 2019. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>. Acesso em: 22 jun. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório sobre Drogas e Crime (UNODC). Global Study on Homicide 2023. Viena: UNODC, 2023. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf. Acesso em: 1 jun. 2026.

PIZA, Eric L.; WELSH, Brandon C.;

FARRINGTON, David P.; THOMAS, Amanda L. CCTV surveillance for crime prevention: a 40-year systematic review with meta-analysis. *Criminology & Public Policy*, v. 18, n. 1, p. 135–159, 2019. DOI: 10.1111/1745-9133.12419.

PRIKS, Mikael. The Effects of Surveillance Cameras on Crime: Evidence from the Stockholm Subway. *The Economic Journal*, v. 125, n. 588, p. F289–F305, 2015. DOI: 10.1111/ecoj.12327.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIS (SENAPPEN). Levantamento de Informações Penais (SISDEPEN): 2º semestre de 2024. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 22 jun. 2026.

SHIDA, Luísa. Avaliação de Impacto — Piloto Pax AI. [S.l.]: Pax, 2026. Estudo comissionado pela Pax. Disponível em: <https://pax.ai/newsroom>. Acesso em: 22 jun. 2026.

SINGAPORE POLICE FORCE (SPF). PolCam: Vigilant Guardians, Safer Streets. Police Life. Singapura: SPF, 2024. Disponível em: <https://www.police.gov.sg/Media-Hub/Police-Life/2024/12/Vigilant-Guardians-Safer-Streets>. Acesso em: 1 jun. 2026.

SUGARMAN, Robert. New York City's blackout: a \$350 million drain. *IEEE Spectrum*, v. 15, n. 11, 1978. DOI: 10.1109/MSPEC.1978.6367870.

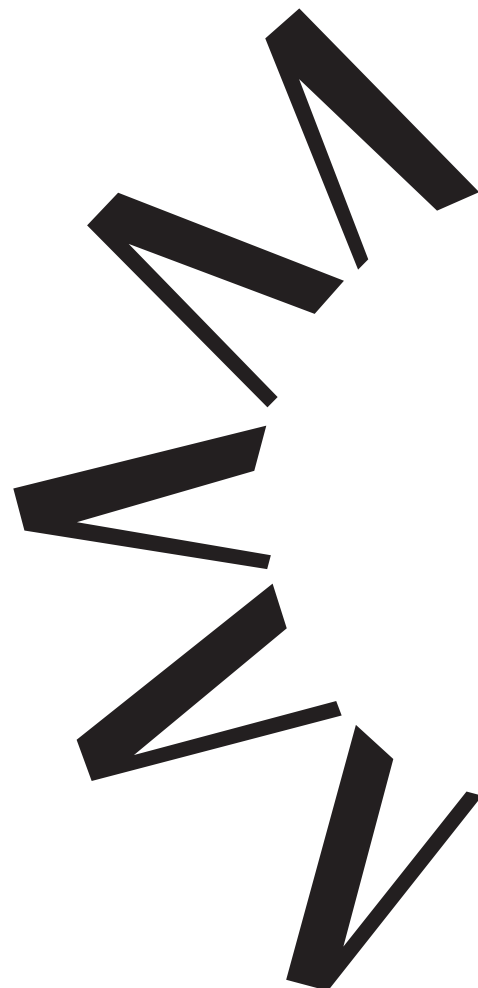
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Auditoria sobre a qualidade, integração e governança dos dados do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp). Brasília: TCU, 2026. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 1 jun. 2026.

UNIVERSITY OF CHICAGO CRIME LAB. Strategic Decision Support Centers (SDSCs).

Chicago: University of Chicago Crime Lab, 2025. Disponível em: <https://crimelab.uchicago.edu/projects/strategic-decision-support-centers-sdscs/>. Acesso em: 1 jun. 2026.

LIBERDADE ECONÔMICA

Liberdade dos mercados



Roberto Castello Branco

Economista e ex-presidente da Petrobras

A liberdade do funcionamento dos mercados é uma componente importante da liberdade do homem, no sentido amplo. Os preços se constituem em elemento fundamental do funcionamento dos mercados. Preços livres atuam como faróis que emitem sinais para indicar aos agentes econômicos o que está caro e o que está barato, papel extremamente relevante para permitir a alocação eficiente dos recursos, indicando, por exemplo, onde investir.

Na sua ausência, preços controlados pelo Estado são incompatíveis com a democracia, e incapazes de promover a alocação eficiente, sendo responsáveis por crises de escassez, desperdícios de recursos, formação de ambientes desfavoráveis ao investimento e à geração de inovações, que têm como principais consequências baixa produtividade e crescimento econômico lento.

Quando o governo se atribui o papel de alocador de recursos, para atender primordialmente a interesses políticos, seja diretamente ou através de outros canais, como bancos e empresas estatais, afeta negativamente o equilíbrio orçamentário, as taxas de juros reais, a inflação e o crescimento econômico no longo prazo.

Na China, as reformas estruturais pró-mercado, realizadas sob a liderança de Deng Xiaoping, tiveram início nos anos 70. Em pouco mais de um ano, em 1980, os líderes chineses concluíram que elas estariam condenadas ao fracasso, caso não fosse estabelecida a liberdade de preços. Isso foi realizado inicialmente de forma lenta, dado o dogma anticapitalista do Partido Comunista Chinês, mas a persistência da operação de preços livres foi um dos principais fatores que contribuíram para o “milagre” econômico.

Diferentemente da corrupção, fenômeno que afeta diretamente e distorce os preços, a má operação do sistema judiciário é fonte de incertezas que dificultam as decisões econômicas, desestimulando investimentos e produzindo alocação ineficiente dos recursos.

A classificação do Brasil nos índices de

liberdade econômica é ruim e incompatível com o desenvolvimento econômico que se almeja para nosso país. No Index of Economic Freedom, computado pela Heritage Foundation para 184 países, o Brasil aparece em 2026 num longínquo 134º lugar. Entre 32 países das Américas nosso país está na 28ª. posição.

De acordo com pesquisa realizada pelo Ranking dos Políticos, instituição sem fins lucrativos, 86% das medidas provisórias enviadas pelo Executivo para o Congresso Nacional em 2025 foram consideradas restritivas da liberdade econômica. Tal resultado indica a tendência do Poder Executivo em reduzir mais ainda a liberdade econômica.

A PEC 221, que visa o fim da escala de trabalho 6x1 e a redução da jornada semanal, é um enorme retrocesso, tratando os trabalhadores como incapazes de decidir, justamente num cenário em que o Brasil necessita elevar a baixa produtividade do trabalho, que será menor ainda como resultado dessa mudança. A PEC 221 simplesmente desmonta a reforma trabalhista de 2017, que trouxe ventos liberalizantes ao mercado de trabalho brasileiro.

As consequências do elevado endividamento público e as restrições à liberdade econômica são sérias e ameaçam o futuro de gerações. O ranking de competitividade do IMD mostra que, em 2026, o Brasil ficou no 65º lugar entre 70 países. O Observatório da Produtividade da FGV-IBRE evidencia a tendência declinante da produtividade total dos fatores ao longo dos últimos 10 anos. Entre 2014 e 2024 o PIB per capita cresceu à taxa de 0,3% ao ano, evidenciando praticamente um quadro de estagnação econômica.

A seguir elencamos algumas recomendações de medidas para remover a influência danosa do Estado sobre a liberdade e o crescimento econômico.

I. PRIVATIZAÇÕES

O Estado empresário fracassou em todos os lugares.

Empresas e bancos estatais contribuem negativamente para o crescimento da economia no longo prazo, ao promover a má alocação de recursos da sociedade e executar atividades que podem ser desempenhadas de maneira mais eficiente pela iniciativa privada.

Ao lado dos ganhos de produtividade, a privatização de estatais liberará recursos para abater a dívida pública, que chegou a 81,1% do PIB em maio deste ano e, na ausência de cortes de gastos públicos e privatizações, caminha para atingir 100%.

Recomendações:

Empresas a serem privatizadas: Petrobras, Transpetro, Axia (antiga Eletrobras), Vale, Tupy, Correios, empresas de administração portuária (Santos, PortosRio, Companhia Docas do Pará, CD Bahia, CODERN), Trensurb, CBTU, Ceasa Minas, Ceagesp, subsidiárias do Banco do Brasil e Caixa.

Observações:

O emprego de oferta pública global deve ser aplicado obrigatoriamente para a venda da Petrobras e das participações em empresas de capital aberto, como Vale, Axia e Tupy.

A Vale foi privatizada em 1997, porém, como empresa de capital pulverizado, tem a Previ como seu maior acionista individual, com 7% do capital. Esta lidera um bloco de acionistas de referência que exerce, na prática, o controle da companhia.

Recomendação: O Banco do Brasil deverá usar seus direitos na gestão da Previ para desinvestir sua participação no capital da Vale.

Embora tenha sido privatizada, a Axia tem o Estado como dono de 40% de seu capital. Essa participação não tem mais sentido, devendo ser vendida para a iniciativa privada.

A Tupy é controlada pelo grupo formado pela BNDESPAR e Previ, com mais de

50% do capital votante. Seu Conselho de Administração costuma abrigar Ministros de Estado e funcionários públicos de alto escalão, em desacordo com a lei da Estatais e conferindo efetivamente o *modus operandi* de empresa estatal.

EBC e Ceitec deverão ser fechadas.

Recomenda-se a extinção do regime de partilha adotado para a exploração do pré-sal, sendo os contratos existentes respeitados. Recomendamos a venda pela PPSA dos direitos aos fluxos futuros de petróleo a receber, cuja receita será recebida pelo Tesouro Nacional. Uma vez realizada esta operação, a PPSA deverá ser gradualmente desativada, na medida que os contratos em vigor forem vencendo.

A Petrobras privada deverá se comprometer a realizar as privatizações dos ativos de refino e gás previstas nos acordos com o CADE, firmados em 2019. A privatização da Petrobras, além dos vários benefícios gerais, acaba com a interferência do Estado nos preços de combustíveis o que historicamente tem desestimulado a competição e os investimentos, principalmente em refinarias.

II. COMÉRCIO INTERNACIONAL

A economia brasileira permanece fechada aos fluxos de comércio internacional, apesar da melhoria ocorrida desde o final da década passada, com o aumento progressivo da relação importações/PIB para 34% em 2025. O Brasil é apenas o vigésimo terceiro exportador mundial (em valor) e o vigésimo quinto importador mundial (em valor) apesar de sua economia possuir um dos dez maiores PIBs do mundo. (Fonte: FMI).

De acordo com a OMC – Organização Mundial do Comércio, a tarifa média nominal sobre as importações brasileiras é 11% contra 4%, para os países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Existem barreiras não tarifárias que abrangem 86% do valor das importações brasileiras, de acordo com dados do Banco

Mundial, contra 72% para os outros países.

O índice de restritividade ao comércio de serviços, construído pela OCDE revela que o setor serviços do Brasil, responsável por cerca de 70% do PIB, é altamente protegido da concorrência internacional.

Recomendações:

Redução unilateral das tarifas sobre importação de bens, visando equalizar ou, pelo menos, se aproximar à média da OCDE.

Redução de barreiras não tarifárias, como licenciamento não automático de importações e cláusulas de conteúdo nacional obrigatório.

Liberalização do comércio internacional de serviços, com eliminação de tributos sobre remessas nas operações de comércio exterior de serviços, como CID-Remessas e IOF-Câmbio.

E eliminação de taxação sobre o pagamento de royalties.

III. TRANSPORTE MARÍTIMO

A lei 14.301, de 07.01. 2022, estimula, através da redução dos custos logísticos, o transporte marítimo de cabotagem. Foi regulamentada pelo Decreto 12.555, de 16.07.2025, que na prática limitou bastante os incentivos, sendo contrária ao espírito da lei de 2022, que ficou conhecida como BR do Mar.

O modal rodoviário é responsável por cerca de 65% do transporte de carga no Brasil, tendo em vista ter uma operação cara num país em que somente 12,3% da malha rodoviária é pavimentada, o que eleva os custos de manutenção. Temos 25 km de rodovias pavimentadas para cada 1000 km² de área, contra 438 nos EUA e 359 na China. Ao mesmo tempo, o transporte rodoviário consome diesel, desfavorável ao meio ambiente.

O modal marítimo de cabotagem, de custo operacional mais baixo e menor impacto sobre o meio ambiente, é responsável por aproximadamente 10% do transporte de

carga, num país com mais de 10.000 km de costa, uma das maiores do mundo.

Entre os fatores que afetam negativamente a competitividade da cabotagem está o custo elevado da contratação de tripulação, onde a proteção aos brasileiros é muito significativa, lhes concedendo quase poder de monopólio.

Nossa proposta se resume a eliminar as restrições à contratação de tripulação e navios estrangeiros, permitindo que prevaleça a competição. Outra sugestão é a retirada das taxas de desembarque da base de cálculo no AFRMM (Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante).

IV. MERCADO DE TRABALHO

A aprovação da PEC 221 (que proíbe a escala 6 X 1) representa o engessamento, na Constituição, de um regime de trabalho que causa perda de produtividade, ao mesmo tempo em que incentiva a substituição de trabalhadores pela automação, como o uso maciço de robôs, e a migração para a informalidade, principalmente nas pequenas e médias empresas.

Nossa proposta é preservar a jornada máxima atualmente prevista na Constituição e ampliar a liberdade para que empregadores e trabalhadores definam, por negociação individual ou coletiva, os arranjos de jornada mais adequados à realidade de cada atividade. Em vez de impor um modelo único para toda a economia, defendemos o fortalecimento da negociação, da remuneração proporcional por hora trabalhada e de mecanismos que ampliem a flexibilidade contratual, preservando os direitos trabalhistas e a segurança jurídica, conforme os princípios consolidados pela reforma trabalhista de 2017.

V. REGULAÇÃO

A abertura do mercado de gás deverá ser retomada, tendo como base a lei do Gás (14134, de 2021), cujo objetivo é a eliminação do poder de monopólio da Petrobras, além

do incentivo à competição e ao investimento.

A conta de luz no Brasil é uma das mais caras do mundo. Apenas 30% dela corresponde à geração de energia, sendo 36% referente aos custos de transmissão e distribuição e 33% a impostos e encargos setoriais. Dentro dos encargos setoriais destaca-se a Conta de Desenvolvimento Energético, que custou R\$ 46,2 bilhões aos consumidores em 2025.

Recomendações:

Redução dos encargos incidentes sobre a conta de luz, com a diminuição de subsídios setoriais e tributos;

Modernização da operação do sistema elétrico, para permitir a integração eficiente das diversas fontes de energia;

A regulação do setor elétrico é uma verdadeira colcha de retalhos o que acarreta número considerável de distorções, que impedem a existência de sinalização de preços para geradores e consumidores. É fundamental que seja processada profunda revisão no arcabouço regulatório, para que se tenha um sistema mais eficiente e tarifas de energia elétrica mais baratas.

Recomenda-se que a ANP, agência reguladora do petróleo, gás e biocombustíveis, tenha suas normas e práticas revistas, sendo impedida de assumir funções estranhas às suas atribuições, como de arrecadadora de multas e controladora de preços, e sobretudo eliminar o excesso de burocracia e a lentidão no processo decisório.

A mesma recomendação se aplica a outras agências de regulação.

O Inmetro (Instituto Nacional de Metrologia) e o INPI (Instituto Nacional de Propriedade Industrial) devem também rever suas práticas, sendo mais ágeis e evitem eventuais desincentivos à inovação e ao investimento.

Judiciário e Liberdade Econômica

O que dizem as evidências sobre a aplicação da Lei nº 13.874/2019, e uma agenda para defendê-la



Luciano Benetti Timm

Professor da FGVSP, do CEDES e do IDP.

Sumário Executivo

A Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019 – LLE) foi concebida para melhorar o ambiente de negócios brasileiro, desburocratizar a abertura de empresas, conter o abuso do poder regulatório e limitar a intervenção estatal indevida nos contratos e na organização das sociedades empresárias. Muitos previram que a norma se tornaria “letra morta”. Este policy paper mostra, com base na análise de 5.927 decisões judiciais proferidas entre 2019 e 2025, que essa previsão não se confirmou: a LLE “pegou”, foi incorporada ao repertório decisório do Judiciário e produz efeito real, ainda que incremental, sobre a qualidade institucional das decisões. Esse policy paper traz também uma agenda para defesa da LLE nos tribunais.

- A lei foi absorvida pelos tribunais. O volume de decisões que invocam a LLE cresceu de forma acelerada, com liderança do TJSP e protagonismo crescente do STJ como instância de uniformização.
- A aplicação é tecnicamente correta. As decisões ancoram-se na livre iniciativa e na intervenção mínima, sem resistência ideológica relevante do Judiciário à norma.
- O efeito é incremental, não disruptivo. A intensidade de aplicação mantém-se estável em torno de 0,52, coerente com a tese de mudança institucional gradual.
- Há efeito causal plausível. Sob a estratégia de variáveis instrumentais, maior aplicação técnica da LLE associa-se a decisões mais protetivas da autonomia privada (coeficiente de 0,157), com efeitos mais fortes na Justiça Estadual, em matéria tributária e em regiões de menor liberdade econômica inicial.

Recomendação central: a defesa da

liberdade econômica precisa migrar do plano simbólico da aprovação legislativa para o plano concreto da litigância estratégica. É nos tribunais, sobretudo no STJ, e por meio de novas leis estaduais e municipais de liberdade econômica, que a LLE se consolidará como âncora institucional de segurança jurídica e de proteção contra o excesso de burocracia e de regulação.

I. Por que a liberdade econômica precisa ser defendida nos tribunais

O ambiente de investimento não é formado apenas por leis, mas também pela forma como elas são efetivamente interpretadas e aplicadas pelos tribunais. Em uma economia de mercado, como a brasileira, cuja ordem econômica é constitucionalmente fundada na livre iniciativa, é sobretudo o setor privado que inova e gera riqueza, cabendo ao Estado assegurar regulação eficiente, previsibilidade e segurança jurídica. Aprovar uma boa lei é apenas o primeiro passo: seu efeito econômico depende de ela ser internalizada pelas organizações responsáveis por sua execução, com destaque para o Poder Judiciário, que converte comandos gerais e abstratos em decisões concretas e individuais.

A LLE foi aprovada em 2019 como parte de um conjunto mais amplo de reformas microeconômicas voltadas a reduzir custos de transação e conter a intervenção estatal excessiva. Seus institutos centrais, como a declaração de direitos de liberdade econômica, a presunção de boa-fé do particular, a abertura de negócios de baixo risco independentemente de autorização, a exigência de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) e a limitação da revisão judicial de contratos e da desconsideração da personalidade jurídica, traduzem, em linguagem normativa, a agenda da liberdade econômica. Este paper examina se essa agenda saiu do papel e propõe como levá-la adiante.

II. Referencial teórico: instituições, custos de transação e liberdade econômica

II.I. Inovação, livre iniciativa e desenvolvimento

Na “economia das ideias”, a riqueza deixou de assentar-se predominantemente em ativos físicos e passou a depender de conhecimento, propriedade intelectual e inovação, como ilustram as empresas mais valiosas do mundo. E a inovação, na experiência recente, foi impulsionada sobretudo por empresas, não por governos. Como sustentam Cooter e Schäfer, é a inovação que gera riqueza à sociedade, cabendo ao Direito garantir a livre iniciativa, a separação entre o patrimônio da empresa e o de seus sócios, a propriedade (inclusive intelectual), os contratos e a redução dos custos de transação, o que pressupõe um Judiciário eficiente, independente e imparcial. Não por acaso, o prêmio Nobel de Economia de 2025 (Mokyr, Aghion e Howitt) reforça a ligação entre inovação, concorrência e crescimento.

A livre iniciativa, nessa perspectiva, é um verdadeiro direito fundamental, inscrito em três passagens da Constituição de 1988 (arts. 1º, IV; 5º, XIII; e 170), e não um mero resultado do Direito. Se a liberdade política assegura o direito de votar e ser votado, a liberdade econômica assegura a entrada e a saída do mercado. Em uma economia de mercado, não há dignidade humana plena sem liberdade econômica.

II.II. Instituições, incerteza e o desempenho econômico

A Nova Economia Institucional, na esteira de Douglass North, define instituições como as “regras do jogo”, isto é, restrições formais (constituições, leis, decisões judiciais) e informais (normas sociais, costumes), cuja principal função é reduzir

a incerteza das interações humanas. Ambientes institucionais frágeis elevam custos de transação e desestimulam o investimento produtivo. North distingue, ainda, instituições (as regras) de organizações (os atores, entre eles o próprio Judiciário) e alerta que a mudança institucional é, em regra, incremental e dependente de trajetória (path dependence): rupturas são raras e as elites políticas e a burocracia estatal resistem à transformação.

Acemoglu e Robinson complementam essa leitura ao distinguir instituições inclusivas, que distribuem poder amplamente, protegem a propriedade e incentivam a inovação, de instituições extrativistas, que concentram poder e permitem que grupos se apropriem da riqueza gerada por outros. O Brasil, historicamente, aproxima-se do polo extrativista, com elevada intervenção estatal na economia de inspiração cepalina. A LLE pode ser lida, precisamente, como uma tentativa de deslocar o país em direção a instituições mais inclusivas.

II.III. Custos de transação, abuso regulatório e o papel do Judiciário

Desde Coase, sabe-se que o ambiente institucional afeta diretamente os custos de transação: busca de informação, negociação, redação, monitoramento e execução de contratos. Cooter e Schäfer mostram que a extração de riqueza assume, no plano regulatório, formas legalizadas (subsídios seletivos, barreiras à entrada, restrições à concorrência), que podem ocorrer não apenas pelo Executivo e pelo Legislativo, mas também pelo Judiciário, quando este se afasta do texto legal. Índices como o antigo Doing Business e o Índice de Liberdade Econômica da Heritage Foundation historicamente situaram o Brasil como ambiente hostil ao empreendedorismo. O ativismo judicial e o afastamento da lei aumentam a insegurança jurídica, elevam custos de transação e inibem o investimento.

Daí a centralidade do Judiciário: ele pode

reforçar instituições inclusivas, garantindo o texto legal e a autonomia privada, ou pode, ao flexibilizar a aplicação da LLE, perpetuar um arranjo extrativista. Por isso não basta observar a lei nos livros; é preciso verificar, empiricamente, se “a lei pegou” nas disputas concretas levadas aos tribunais.

III. Achados empíricos: como a LLE vem sendo aplicada (2019–2025)

III.I. A metodologia em síntese

Foram coletadas, por raspagem automatizada, 5.927 decisões que mencionam a LLE em nove tribunais (STJ, TRF1 a TRF5, TJSP, TJCE, TJRS e TJDF). Com processamento de linguagem natural (modelo jurídico Legal-BERTimbau), cada acórdão foi convertido em um vetor semântico e comparado a conceitos polares, gerando dois índices normalizados: o grau de aplicação da LLE e um índice de institucionalidade (proximidade a posturas inclusivas). Expressões regulares identificaram marcos objetivos (art. 421-A do Código Civil, AIR, intervenção mínima, desconsideração da personalidade jurídica) e o desfecho de cada decisão. A base foi enriquecida com indicadores do CNJ (Justiça em Números), o Índice Mackenzie de Liberdade Econômica Estadual e séries macroeconômicas (IBGE, CAGED, CCEE). Uma validação humana em 10% dos casos confirmou a robustez da classificação.

III.II. A LLE “pegou” e é aplicada de forma tecnicamente correta

O volume de decisões que invocam a LLE cresceu de forma vertiginosa: de um patamar quase residual em 2019 para mais de 1.500 julgados anuais ao final do período. O TJSP lidera em volume absoluto, consolidando o Sudeste como principal polo de litigância no tema, onde há mais atividade econômica e inovação, e o STJ ganha espaço crescente, saltando para mais de 300 julgados em

2025, no papel de corte de uniformização. Longe de ter virado “letra morta” ou “corpo estranho”, a lei foi incorporada ao repertório argumentativo do Judiciário.

A rede de dispositivos revela que essa aplicação é tecnicamente ancorada: a livre iniciativa funciona como pilar transversal e mantém vínculo robusto com a intervenção mínima, à qual se ligam a desconsideração da personalidade jurídica e o abuso regulatório; a AIR aparece como elo intermediário. Isso afasta a hipótese de um Judiciário refratário ou ideologicamente hostil à norma. Reforça essa leitura o “silêncio eloquente” quanto à constitucionalidade: as ADIs 6156 e 6528, ajuizadas por partidos de oposição à lei, não resultaram em declaração de inconstitucionalidade.

3.3 Um efeito incremental, estável e institucionalmente relevante

A intensidade média de aplicação permanece estável em torno de 0,52 na maioria dos tribunais, áreas e temas. Coerentemente com a teoria da dependência de trajetória, a LLE não operou como ferramenta disruptiva capaz de romper de imediato o “caminho da dependência” extrativista; atua como reforço argumentativo moderado dentro de uma estrutura jurídica que não é hostil à liberdade econômica. Trata-se de uma “normalização” da lei: citada com frequência, sem provocar mudanças bruscas de jurisprudência. Quanto à postura institucional, o Judiciário revela-se majoritariamente equilibrado e levemente inclusivo (pró-liberdade), com maior aderência em matéria tributária e regulatória e maior variabilidade em temas administrativos.

A eficácia da LLE é, contudo, marcadamente condicional. A análise de heterogeneidade indica que:

- Esfera: o efeito é positivo e robusto na Justiça Estadual (0,157),

ambiente por excelência dos litígios de direito privado; é negativo na Justiça Federal (-0,461), onde prevalece o controle administrativo, tributário e ambiental; e perde significância no STJ, cuja atuação colegiada dilui o perfil individual do relator.

- Litígio e tema: a LLE opera como ferramenta de nicho, com efeito forte no direito tributário (0,170) e nos temas de substância econômica (0,227) e mistos (0,298), onde harmoniza liberdade econômica, regulação e contrato.

- Região: o ganho marginal é maior onde a liberdade econômica inicial é menor (Nordeste, 0,554), atuando como vetor de convergência institucional; o Sudeste (0,127) destaca-se pela previsibilidade técnica.

- Tempo: há um ciclo de vida (aculturação em 2019, maturação e pico de eficácia até 2022 e platô de consolidação a partir de 2023), sinal de que os princípios da lei foram internalizados como padrão decisório.

Limitações. Os resultados devem ser lidos com cautela: a base concentra-se no TJSP e no Sudeste; as variáveis de controle econômico estão agregadas no nível das unidades federativas, distante do ideal.

IV. Agenda de defesa da liberdade econômica nos tribunais

As evidências sustentam uma conclusão prática: a liberdade econômica se defende, sobretudo, na aplicação concreta da lei. A partir dos achados, propõe-se a seguinte agenda para consolidar e ampliar a eficácia da LLE:

1. Consolidar a interpretação técnica da LLE no STJ. Como o tema ainda está em formação jurisprudencial na Corte, é estratégico levar bons casos e teses consistentes ao STJ,

de modo a fixar uma interpretação técnica e uniforme que oriente os tribunais inferiores e o próprio Executivo, “blindando” a norma contra relativizações.

2. Estimular leis estaduais e municipais de liberdade econômica. A concentração regional e a heterogeneidade de aplicação recomendam replicar o modelo federal nos entes subnacionais, ampliando a base normativa e reduzindo a resistência local, especialmente em licenciamento e tributação municipais.

3. Explorar a fronteira ainda pouco testada da AIR e da ARR. A pesquisa encontrou pouca litigância sobre a exigência de Análise de Impacto Regulatório e Avaliação de Resultado Regulatório. Trata-se de fronteira promissora para questionar judicialmente o abuso do poder regulatório do Executivo e das agências.

4. Priorizar a litigância estratégica em matéria tributária e econômica. É onde a LLE apresenta efeito mensurável mais forte, sobretudo na relação fisco-contribuinte e em restrições regulatórias e sanitárias à atividade empresarial.

5. Reforçar a intervenção mínima nos contratos empresariais. Sustentar de forma consistente a autonomia privada, a boa-fé, o pacta sunt servanda e os limites à revisão judicial e à desconsideração da personalidade jurídica, temas em que a lei já é reconhecida pelos tribunais.

6. Aproveitar o efeito de convergência regional. Direcionar esforços de advocacy e capacitação a regiões de menor liberdade econômica inicial (como o Nordeste), onde o ganho marginal da norma é maior.

7. Investir em formação e produção de conhecimento em Direito e Economia. A menor sensibilidade

dos tribunais à livre concorrência decorre, em parte, do espaço reduzido da Economia e do Direito Econômico no ensino jurídico. Ampliar cursos, jurimetria e estudos empíricos fortalece a cultura pró-mercado no Judiciário.

8. Manter a agenda de reformas microeconômicas incrementais. A experiência da LLE mostra que mudanças institucionais no Brasil ocorrem por acumulação progressiva. A liberdade econômica avança de forma cumulativa, com leis que apostem no empreendedorismo e considerem não só o texto, mas sua aplicação prática.

9. Impedir a aprovação do Projeto de Lei nº 4/2025, de autoria do senador Rodrigo Pacheco que promove alterações ao Código Civil. Essas sugeridas alterações na legislação privada tendem a limitar o escopo de atuação da LLE e regridem do ponto de vista da liberdade econômica e negocial.

10. Avançar reformas no sistema processual. Em outro Millenium Papers tratamos de reformas processuais com vistas a garantir maior eficiência do sistema de justiça.¹ A discussão sobre liberdade econômica deve avançar em paralelo com a agenda de melhor governança judicial, que é o eixo do sistema jurídico ao produzir normas jurídicas em concreto.

V. Conclusão

A Lei de Liberdade Econômica produziu efeito real e mensurável no Judiciário brasileiro. Não se tornou letra morta, tampouco provocou transformação estrutural: sua contribuição situa-se na consolidação incremental de maior previsibilidade e no reforço argumentativo da livre iniciativa. À luz da Nova Economia

Institucional, é exemplo de reforma formal cuja eficácia depende da internalização pelas organizações que a aplicam e cuja trajetória se desenvolve de maneira gradual, moderada, cumulativa e institucionalmente relevante.

A mensagem para quem defende a liberdade econômica é clara: o essencial não é apenas aprovar boas leis, mas garantir que elas sejam aplicadas. É na litigância estratégica, na consolidação jurisprudencial no STJ, na difusão de leis subnacionais e na formação de uma cultura jurídica de Direito e Economia que a agenda da liberdade econômica se converte em segurança jurídica e em melhor ambiente de negócios. A experiência brasileira, além disso, pode servir de modelo a outros entes federativos e a países latino-americanos marcados por forte intervenção estatal na economia.

¹ <https://www.institutomillennium.org.br/wp-content/uploads/2023/05/millennium-paper-propostas-para-uma-reforma-do-sistema-de-justica-no-brasil.pdf>

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ALMEIDA, F. BumbaLM-Embedding-4B-v0.1. [S.l.]: Hugging Face, 2024. Disponível em: <https://huggingface.co/fabricioalmeida/BumbaLM-Embedding-4B-v0.1>. Acesso em: 23 jan. 2026.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED). 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/o-pdet/o-que-e-caged>. Acesso em: 24 jan. 2026.

CCEE - Câmara de Comercialização de Energia Elétrica. Mercado Livre (ACL). 2026. Disponível em: <https://www.ccee.org.br/mercado-livre-acl>. Acesso em: 24 jan. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números. 2026. Portal de estatísticas oficiais do Poder Judiciário brasileiro. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 23 jan. 2026.

HANSEN, B. E. Econometrics. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2022.

IBGE. Contas Regionais do Brasil. 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html>. Acesso em: 24 jan. 2026.

IBGE. Pesquisa Mensal de Comércio (PMC). 2026. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/comercio/9227-pesquisa-mensal-de-comercio.html>. Acesso em: 24 jan. 2026.

IBGE. Pesquisa Mensal de Serviços (PMS). 2026. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9229-pesqui->

<sa-mensal-de-servicos.html>. Acesso em: 24 jan. 2026.

JUSTINO, A. et al. Evaluating bert models for semantic retrieval in long portuguese legal documents. SBC, Porto Alegre, RS, Brasil, p. 1045–1056, 2025. Disponível em: <https://sol.sbc.org.br/index.php/eniac/article/view/38790>

KLEIN, Peter. New Institutional Economics. In: BOUCKAERT, Boudwijn; DE GEEST, Gerit (Ed.). Encyclopedia of Law and Economics. Cheltenham: Edward Elgar, 2000.

MACIEL, V. F. et al. Índice Mackenzie de Liberdade Econômica Estadual 2025. São Paulo: Centro Mackenzie de Liberdade Econômica, 2025.

MELO, R. Legal-BERTimbau-sts-base. [S.l.]: Hugging Face, 2023. Disponível em: <https://huggingface.co/ruimelo/Legal-BERTimbau-sts-base>. Acesso em: 23 jan. 2026.

NORTH, Douglass C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

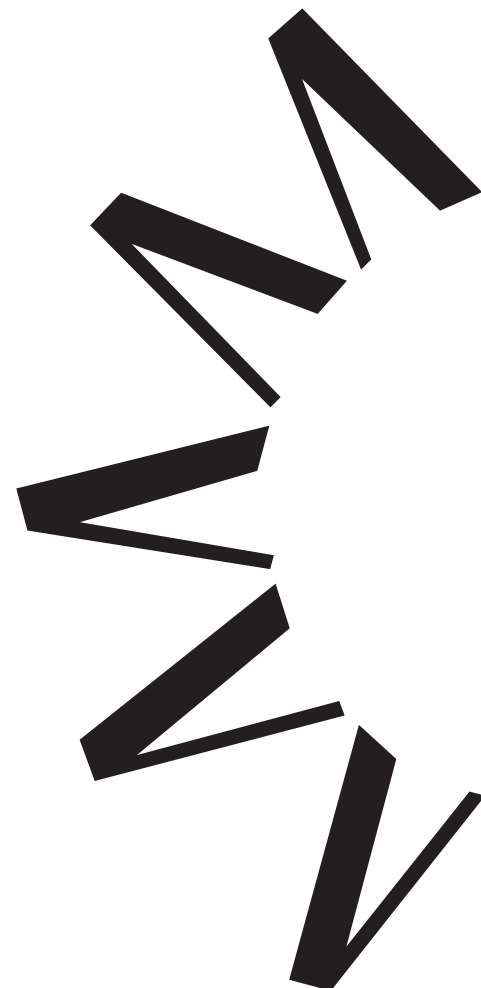
NORTH, Douglass C. Understanding the Process of Economic Change. Princeton: Princeton University Press, 2005.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOUZA, F.; NOGUEIRA, R.; LOTUFO, R. BERTimbau: Pretrained BERT models for Brazilian Portuguese. Springer, Cham, v. 12319, p. 403–417, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-030-61377-8_28.

ULEN, Thomas S. The role of law in economic growth and development. In: FAURE, Michael; SMITS, Jan (Coord.). Does law matter? On law and economic growth. Antuérpia: Intersentia, 2011.

Liberdade Econômica para Crescer: uma agenda para emprego, renda e produtividade no Brasil



Claudio Shikida

Professor de economia do Centro Universitário Ibmec-BH

Sumário Executivo

Este policy paper defende que candidatos à Presidência da República e aos governos estaduais tratem a liberdade econômica como agenda central de crescimento, emprego, renda e produtividade. O Brasil não cresce pouco por falta de recursos, empresários, trabalhadores ou oportunidades: cresce menos do que poderia porque a atividade produtiva opera em um ambiente caro, incerto e burocrático. A proposta não consiste em criar novos subsídios, incentivos seletivos ou regimes especiais, mas em melhorar as regras gerais sob as quais cidadãos, trabalhadores, empresas e empreendedores tomam decisões. Menos desperdício público, menos privilégio, menos burocracia, mais segurança jurídica e mais concorrência são condições para elevar o investimento privado e a produtividade.

O diagnóstico identifica seis travas principais: fiscal (o Estado tributa muito, mas convive com déficits, dívida elevada, juros altos e baixa qualidade de parte do gasto); regulatória (a abertura de empresas ficou mais rápida, mas a operação cotidiana segue sujeita a licenças, alvarás e normas infralegais de alto custo); jurídica (a imprevisibilidade administrativa, regulatória e judicial ainda eleva o custo do capital); comercial (o país segue pouco integrado ao comércio internacional e às cadeias globais de valor); trabalhista (a informalidade elevada indica que o regime formal continua caro, complexo ou arriscado); e o papel do Estado como produtor direto (estatais que precisam ser avaliadas por desempenho, governança, risco fiscal e justificativa econômica).

A agenda proposta combina dois pilares. O primeiro é a responsabilidade fiscal, com controle do gasto público, revisão de despesas obrigatórias, avaliação de programas, redução de subsídios ineficientes e regras críveis para a trajetória da dívida — em uma economia que já tributa muito, o ajuste não pode

depender apenas de novas receitas. O segundo é uma agenda microeconômica de produtividade: implementação plena da Lei de Liberdade Econômica, revisão de normas infralegais, simplificação de licenças e alvarás, fortalecimento da análise de impacto regulatório, segurança jurídica, abertura econômica gradual, modernização trabalhista, concessões, parcerias privadas e revisão do papel das estatais.

À Presidência cabe controlar o gasto, revisar subsídios e renúncias, fortalecer uma regra fiscal crível, ampliar a abertura econômica, reduzir custos regulatórios federais, modernizar regras trabalhistas, avaliar estatais federais e estruturar concessões, além de induzir estados e municípios a implementar plenamente a Lei de Liberdade Econômica. Aos governos estaduais cabe simplificar licenças, alvarás, fiscalização, juntas comerciais, administração tributária, licenciamento ambiental e normas infralegais, revisar empresas estaduais, ampliar concessões e criar indicadores públicos. A experiência recente — digitalização de serviços, redução do tempo de abertura de empresas, Lei de Liberdade Econômica, modernização trabalhista, autonomia do Banco Central, novos marcos legais e concessões — mostra que reformas são possíveis; o problema é que foram parciais e descontínuas. O desafio é dar-lhes coerência, escala e permanência, reduzindo obstáculos para quem produz e ampliando previsibilidade para quem investe.

I. Introdução — Liberdade econômica como agenda de crescimento, emprego e renda

O Brasil reúne condições objetivas para crescer mais: mercado consumidor relevante, empreendedores capazes, agronegócio competitivo, recursos naturais abundantes, matriz energética relativamente limpa, sistema financeiro sofisticado e oportunidades expressivas em infraestrutura, tecnologia, mineração, indústria, comércio

e serviços. Ainda assim, o crescimento permanece aquém de seu potencial. Parte importante dessa distância decorre do ambiente institucional: em muitos setores, produzir no Brasil continua sendo uma atividade cara, incerta e burocrática. Abertura de empresas, contratação de trabalhadores, acesso a crédito, importação de insumos, obtenção de licenças e cumprimento de obrigações tributárias envolvem custos elevados que reduzem o investimento, limitam a produtividade, desestimulam a inovação e restringem a criação de empregos formais.

A agenda de liberdade econômica deve ser entendida como resposta prática a esse problema. Seu objetivo é reduzir barreiras à produção, ao investimento e ao trabalho formal; ampliar a concorrência; simplificar a relação entre Estado e cidadão; fortalecer contratos; e aumentar a previsibilidade regulatória. Essa agenda não pressupõe ausência de Estado. Ao contrário, exige um Estado mais eficiente, fiscalmente responsável e concentrado em suas funções essenciais: segurança pública, justiça previsível, estabilidade macroeconômica, infraestrutura básica, educação, saúde, proteção social focalizada e fiscalização proporcional ao risco. O problema brasileiro não é o tamanho formal do Estado, mas a combinação entre gasto elevado, baixa qualidade do gasto, carga tributária alta, excesso de normas, insegurança jurídica e interferência em atividades que poderiam ser mais bem desempenhadas pela sociedade.

O desafio dos próximos anos é transformar avanços pontuais em uma estratégia coerente, combinando dois pilares complementares: responsabilidade fiscal e reformas pró-mercado. Sem responsabilidade fiscal, a economia convive com juros elevados, incerteza e menor investimento privado; sem reformas microeconômicas, o país preserva barreiras que impedem ganhos de produtividade. A consolidação fiscal melhora as condições macroeconômicas; as reformas

microeconômicas elevam o retorno esperado de investir, contratar, inovar e competir.

II. Diagnóstico — Por que o Brasil cresce menos do que poderia

O Brasil combina ativos econômicos relevantes com desempenho agregado inferior ao seu potencial. A explicação não está apenas em choques externos ou flutuações conjunturais: o problema central é institucional. O ambiente econômico impõe custos elevados à atividade produtiva — empresas gastam tempo e recursos para cumprir obrigações tributárias, obter licenças, interpretar normas, lidar com disputas judiciais e enfrentar incerteza regulatória, enquanto trabalhadores e pequenos empreendedores encontram barreiras para entrar na formalidade, ampliar negócios e acessar crédito. Esse conjunto de obstáculos reduz o retorno esperado do investimento privado: projetos deixam de ser realizados, empresas adiam decisões e recursos ficam presos em atividades menos eficientes. O resultado é uma economia que preserva ilhas de excelência, mas não difunde ganhos de produtividade para o conjunto da sociedade.

O problema fiscal agrava esse quadro: gasto público elevado e pouco flexível pressiona a carga tributária, aumenta a percepção de risco, dificulta a queda dos juros e reduz o espaço para investimento privado. A regulação complexa e pouco proporcional ao risco funciona como barreira de entrada, favorecendo empresas já estabelecidas. A insegurança jurídica eleva o prêmio de risco e encarece o crédito. A baixa abertura econômica reduz a pressão competitiva e o acesso a tecnologias. E a formalidade cara mantém parcela expressiva da força de trabalho na informalidade. O diagnóstico geral é que o Brasil não sofre de ausência de capacidade produtiva, mas de excesso de obstáculos institucionais à produtividade. Superá-los exige uma estratégia integrada — disciplina

fiscal, simplificação regulatória, abertura econômica, segurança jurídica, concorrência e modernização institucional — em que reformas fiscais e microeconômicas se reforcem mutuamente.

III. O que os indicadores revelam sobre os obstáculos ao desenvolvimento

Os indicadores de liberdade econômica, finanças públicas, abertura comercial, mercado de trabalho e ambiente regulatório apontam para um mesmo diagnóstico: o país avançou em alguns aspectos, mas preserva gargalos estruturais que limitam produtividade, investimento e crescimento.

O primeiro obstáculo está no lado fiscal: o Brasil já possui carga tributária elevada para uma economia emergente e, ainda assim, continua gerando déficits e acumulando dívida. Em 2025, a carga tributária bruta do governo geral chegou a 32,40% do PIB, enquanto o setor público consolidado registrou déficit primário de R\$ 55,021 bilhões (0,43% do PIB). Em doze meses até novembro de 2025, os juros nominais alcançaram R\$ 981,9 bilhões (7,77% do PIB) e o déficit nominal chegou a R\$ 1,027 trilhão (8,13% do PIB); a Dívida Bruta do Governo Geral atingiu 79,0% do PIB. A literatura econômica mostra que ajustes fiscais baseados em redução de gastos tendem a ser menos custosos para o crescimento do que os baseados em aumento de impostos — não como defesa de cortes indiscriminados, mas como advertência contra uma estratégia que preserve despesas ineficientes e busque equilíbrio apenas por meio de maior arrecadação. A Instituição Fiscal Independente tem apontado cenário menos otimista do que o do governo, sugerindo que a questão fiscal brasileira é estrutural.

As empresas estatais são parte desse problema. O Relatório Agregado das Empresas Estatais Federais de 2025 registra 122 empresas sob coordenação federal, das quais 44 de controle direto e 78 de controle

indireto; em 2024, a União repassou R\$ 26,7 bilhões às empresas dependentes na forma de subvenções. O caso dos Correios ilustra a natureza do problema: a empresa registrou prejuízo de R\$ 8,5 bilhões em 2025, após R\$ 2,6 bilhões em 2024. O princípio geral não é transformar cada caso em disputa ideológica sobre privatização, mas submeter estatais a metas claras, transparência, governança, avaliação de desempenho e restrição orçamentária dura.

O segundo obstáculo é regulatório: o Brasil melhorou a abertura formal de empresas — o Mapa de Empresas mostra redução expressiva do tempo de abertura —, mas abrir rapidamente não significa operar em ambiente simples. Permanecem obrigações tributárias complexas, licenças setoriais, interpretações divergentes entre entes federativos e elevado custo de conformidade. A Lei de Liberdade Econômica foi resposta correta, mas sua implementação segue desigual entre estados e municípios.

O terceiro obstáculo é a insegurança jurídica: índices como os da Heritage Foundation e do Fraser Institute apontam fragilidades em direitos de propriedade, efetividade judicial, sistema legal e qualidade regulatória, que se traduzem em contratos mais arriscados, crédito mais caro e menor disposição para investir e inovar. O quarto é a baixa abertura econômica: em 2023, as exportações brasileiras de bens e serviços corresponderam a 17,97% do PIB e as importações a 15,70%, resultando em corrente de comércio próxima de um terço do produto. O quinto é o mercado de trabalho, em que a formalidade ainda é cara e juridicamente complexa, mantendo elevada informalidade. O sexto diz respeito ao fluxo de novas regras: o Índice Legislativo de Liberdade Econômica sugere que grande parte das proposições com impacto econômico direto em 2025 teve caráter restritivo. O país não enfrenta uma única barreira, mas um conjunto de entraves que se reforçam mutuamente — razão pela qual a agenda deve ser tratada como estratégia

integrada.

IV. O que já funcionou: lições recentes

A agenda de liberdade econômica não parte do zero. Nos últimos anos, o país experimentou reformas parciais que indicam caminhos relevantes. A digitalização de serviços públicos e a redução do tempo de abertura de empresas mostram que a simplificação institucional produz resultados visíveis quando altera a rotina concreta de cidadãos e empresas. A Lei de Liberdade Econômica introduziu uma mudança importante de lógica — o Estado não deve exigir permissão prévia quando o risco é baixo e a fiscalização posterior é suficiente —, mas sua efetividade varia entre estados e municípios, revelando que uma boa lei nacional não basta sem coordenação federativa, assistência técnica e revisão contínua de normas infralegais. A modernização trabalhista de 2017 mostrou que regras podem ser revistas sem eliminar direitos fundamentais; o desafio seguinte é reduzir a insegurança para contratar e o custo da formalidade.

Os marcos legais setoriais — saneamento, gás natural, ferrovias, cabotagem, telecomunicações, startups, falências, garantias e autonomia do Banco Central — indicam que mudanças institucionais podem ampliar competição e atrair investimento privado. Concessões, privatizações e parcerias mostram que o setor privado pode acelerar entregas e reduzir a dependência de recursos fiscais escassos, desde que a propriedade estatal seja justificada por resultados e função pública clara. E a experiência fiscal recente confirma que regras críveis e controle do crescimento das despesas são condições para reduzir incerteza e criar espaço para o investimento privado.

A conclusão comum é que reformas funcionam melhor quando são simples de comunicar, mensuráveis, institucionalmente

sustentáveis e voltadas à remoção de barreiras concretas. Mas reformas também podem ser revertidas ou neutralizadas por novas normas, interpretações administrativas, decisões judiciais ou resistência burocrática. Por isso, a agenda não deve se limitar à aprovação de leis: exige governança de implementação, monitoramento permanente, avaliação de impacto e transparência de indicadores. O desafio dos próximos anos é dar escala, coerência e continuidade a essa agenda.

V. Agenda de reformas — da liberdade econômica ao crescimento

O diagnóstico aponta para uma conclusão prática: a liberdade econômica não será ampliada por uma única medida, mas por uma estratégia integrada, na qual reformas fiscais e microeconômicas se reforçam mutuamente.

A primeira prioridade é fiscal: reconstruir a credibilidade da política fiscal por meio do controle do gasto, da revisão de despesas obrigatórias, da avaliação de programas e da redução de subsídios e renúncias ineficientes, alterando a trajetória da dívida e a pressão estrutural por juros e impostos. Em uma economia com carga elevada, o ajuste deve concentrar-se na qualidade e na composição do gasto, e não na elevação de receitas; benefícios fiscais e regimes especiais devem ser avaliados por custo, prazo e resultado.

A segunda é simplificar a relação entre Estado e atividade produtiva: atividades de baixo risco devem operar sem autorização prévia, com fiscalização posterior e proporcional, e licenças, alvarás, cadastros e obrigações acessórias devem ser revisados. Nenhuma exigência estatal deve existir sem justificativa clara de risco, benefício público e proporcionalidade — o que inclui uma revisão sistemática e permanente de normas infralegais.

A terceira é fortalecer a segurança jurídica: contratos respeitados, mudanças regulatórias

justificadas, decisões administrativas estáveis e fortalecimento da análise de impacto regulatório. A quarta é ampliar a abertura econômica de forma gradual e previsível, reduzindo barreiras tarifárias e não tarifárias, facilitando a importação de insumos e bens de capital e integrando o país às cadeias globais de valor, como estratégia de produtividade. A quinta é reduzir o custo e o risco da formalização, com foco em mais emprego formal, mais segurança para contratar e regras compatíveis com diferentes formas de organização do trabalho.

A sexta é revisar o papel do Estado como produtor direto: quando a presença estatal não se justificar por falha de mercado, função pública clara ou razão estratégica, devem ser consideradas concessão, parceria, abertura de capital, desestatização ou liquidação ordenada. A sétima é ampliar concessões, parcerias e investimento privado em infraestrutura, diante da restrição fiscal. A oitava é criar um mecanismo permanente de defesa da liberdade econômica no processo legislativo e regulatório, avaliando cada nova norma quanto a efeitos sobre concorrência, custo de conformidade, barreiras de entrada, formalização e produtividade. O objetivo final é um ambiente no qual produzir, investir, contratar e inovar seja menos custoso e menos incerto — o que exige não a simples retirada de regras, mas regras melhores, mais simples, estáveis e proporcionais ao risco.

VI. Roteiro de implementação — Presidência da República e governos estaduais

Uma agenda de liberdade econômica precisa respeitar a distribuição de competências no federalismo brasileiro. Parte das reformas depende da Presidência, do Congresso, de ministérios e agências; outra depende diretamente de governadores, assembleias, secretarias estaduais, juntas comerciais e órgãos locais. A eficácia da agenda depende da coordenação entre esses níveis de governo e da clareza sobre o que

cada esfera pode fazer.

VI.I. Prioridades para a Presidência da República

No plano federal, as prioridades são: (i) fiscal — controle do gasto, revisão de subsídios e renúncias, avaliação de programas e construção de uma regra fiscal crível, sem depender de aumento permanente de arrecadação; (ii) simplificação regulatória — revisão sistemática e permanente de decretos, portarias, instruções normativas e exigências que elevam o custo de produzir sem benefício público claro; (iii) aprofundamento da Lei de Liberdade Econômica, com fiscalização posterior e proporcional ao risco; (iv) fortalecimento da análise de impacto regulatório e da avaliação posterior de normas; (v) abertura econômica gradual e previsível, priorizando insumos, máquinas e bens intermediários que afetam a produtividade; (vi) modernização do mercado de trabalho, com regras que reduzam a insegurança para contratar e ampliem a formalização; (vii) revisão das estatais federais, submetendo empresas dependentes ou deficitárias a planos de ajuste e critérios objetivos de permanência; e (viii) ampliação de concessões, parcerias e investimento privado em infraestrutura.

VI.II. Prioridades para governos estaduais

Nos estados, as prioridades são: (i) implementação efetiva da Lei de Liberdade Econômica, ampliando a lista de atividades de baixo risco e dispensando alvarás e licenças quando não houver risco relevante; (ii) modernização de juntas comerciais e sistemas de abertura de empresas, tornando-a rápida, digital e integrada; (iii) simplificação da administração tributária estadual, reduzindo obrigações acessórias e litígios; (iv) revisão de normas infralegais, com metas públicas de revogação e

consolidação; (v) melhoria do licenciamento ambiental e urbanístico, proporcional ao risco, sem reduzir proteção legítima; (vi) ampliação de concessões e parcerias estaduais; (vii) revisão de empresas estatais estaduais deficitárias ou sem função pública clara; (viii) melhoria da segurança jurídica administrativa, com prazos, precedentes e menor discricionariedade; e (ix) adoção de indicadores públicos de liberdade econômica estadual.

VI.III. Coordenação federativa

A separação entre agenda federal e estadual não elimina a necessidade de coordenação. A União pode definir diretrizes, liderar a agenda fiscal e comercial e induzir boas práticas; os estados transformam essas diretrizes em realidade administrativa, sobretudo em licenciamento, abertura de empresas, fiscalização e tributação. A coordenação deve priorizar metas verificáveis, assistência técnica e divulgação pública de resultados — rankings de dispensa de alvarás, painéis de abertura de empresas e comparação de ambientes estaduais de negócios criam competição saudável entre governos. A agenda deve ser nacional em seus princípios e descentralizada em sua execução.

VII. Compromissos programáticos

Uma agenda de liberdade econômica precisa ser convertida em compromissos claros, capazes de orientar candidatos, mandatos legislativos e equipes de governo:

1. Responsabilidade fiscal — controle do gasto, revisão de despesas ineficientes e avaliação contínua de programas, como condições para reduzir juros e pressão tributária.

2. Redução de privilégios — benefícios fiscais, subsídios e regimes especiais avaliados com transparência, prazo e critérios de resultado; o Estado

não deve escolher vencedores.

3. Simplificação regulatória — nenhuma exigência estatal sem justificativa clara de risco, proporcionalidade e benefício público.

4. Plena implementação da Lei de Liberdade Econômica — atividades de baixo risco sem autorização prévia, com indicadores e comparação entre entes federativos.

5. Segurança jurídica — regras estáveis, contratos respeitados e menor discricionariedade administrativa.

6. Abertura econômica gradual e previsível — como instrumento de produtividade e acesso a tecnologia.

7. Formalização do trabalho — mais segurança para contratar, menor custo de formalização e regras compatíveis com diferentes formas de organização produtiva.

8. Avaliação do papel do Estado como produtor direto — estatais julgadas por desempenho, governança, risco fiscal e justificativa econômica.

9. Investimento privado em infraestrutura — concessões, parcerias público-privadas e marcos regulatórios estáveis.

10. Transparência e mensuração de resultados — indicadores públicos que transformem reformas em compromissos verificáveis.

Esses compromissos formam uma agenda voltada à remoção de obstáculos à prosperidade: a liberdade econômica não deve ser apresentada como defesa abstrata do mercado, mas como programa de crescimento, emprego, renda, produtividade e redução do custo de vida.

VIII. Riscos e cuidados de implementação

Uma agenda de liberdade econômica pode fracassar não apenas por oposição ideológica, mas por problemas de desenho,

execução e coordenação. Os principais riscos são:

1. Confundir liberdade econômica com desorganização regulatória — a agenda substitui regras ruins por regras melhores; não elimina fiscalização onde o risco é alto.

2. Simplificação formal sem mudança prática — reformas devem chegar a licenças, alvarás, cadastros, prazos e fiscalizações, medindo o que muda na vida de quem produz.

3. Captura setorial — evitar que abertura e marcos legais virem proteção para interesses organizados; o princípio é neutralidade e regras gerais.

4. Inconsistência fiscal — reduzir impostos sem controle correspondente do gasto compromete a credibilidade.

5. Resistência burocrática — enfrentada com liderança política, metas claras, responsabilização e acompanhamento público de resultados.

6. Judicialização — desenho jurídico cuidadoso, transições bem definidas e respeito a direitos adquiridos quando cabível.

7. Falta de coordenação federativa — muitas barreiras estão em regras estaduais e municipais, não apenas na legislação federal.

8. Custos de transição — exigem prazos razoáveis, comunicação clara e instrumentos de adaptação compatíveis com a responsabilidade fiscal.

9. Comunicação inadequada — a agenda deve enfatizar efeitos concretos para pequenos negócios, trabalhadores e consumidores, não interesses setoriais.

10. Não medir resultados — sem indicadores, a agenda tende a se tornar genérica.

combinar direção política clara com desenho institucional cuidadoso. Reformas devem ser simples o suficiente para serem comunicadas, robustas o suficiente para resistirem à judicialização, mensuráveis o suficiente para serem cobradas e flexíveis o suficiente para serem aperfeiçoadas.

IV. Conclusão

O Brasil não cresce pouco por falta de recursos, de empresários, de trabalhadores ou de oportunidades. O problema está, em grande medida, no ambiente em que essas forças operam: produzir, investir, contratar, inovar e competir continuam sendo atividades mais caras, incertas e burocráticas do que deveriam ser. A agenda de liberdade econômica parte dessa constatação. Seu objetivo não é substituir uma promessa de desenvolvimento por outra, nem oferecer novos incentivos seletivos, mas remover obstáculos que reduzem a produtividade, encarecem a formalidade, limitam a concorrência e diminuem o retorno esperado do investimento.

Essa agenda exige responsabilidade fiscal. Em uma economia que já tributa muito, o ajuste não pode depender apenas de novas receitas: precisa passar pela revisão do gasto, pela avaliação de programas, pela redução de subsídios ineficientes e pelo controle de despesas obrigatórias. Mas responsabilidade fiscal, sozinha, não basta. A consolidação fiscal melhora o ambiente macroeconômico; as reformas microeconômicas permitem que esse ambiente se transforme em investimento, produtividade e crescimento. A liberdade econômica, nesse sentido, não significa ausência de Estado, mas um Estado com funções mais claras, menor dispersão de objetivos e maior capacidade de entregar segurança, justiça, estabilidade, infraestrutura básica, proteção social focalizada e fiscalização proporcional ao risco.

Para a Presidência, isso significa liderar a agenda fiscal, comercial, regulatória,

A implementação deve, portanto,

trabalhista e de revisão das estatais federais; para os governos estaduais, simplificar licenças, alvarás, fiscalização, tributação, concessões e normas infralegais. Nos dois casos, a orientação é a mesma: reduzir barreiras para quem produz e aumentar a previsibilidade para quem investe. O país não precisa de mais um plano grandioso baseado em exceções, mas de uma agenda persistente de melhora institucional contínua — menos desperdício, menos privilégio, menos burocracia e mais segurança jurídica —, que crie condições melhores para que trabalhadores, empreendedores e empresas produzam aquilo que governos raramente conseguem entregar por decreto: crescimento, renda e oportunidade.

Referências

Agência Brasil. (2026, 23 de abril). Prejuízo dos Correios chega a R\$ 8,5 bilhões em 2025. Empresa Brasil de Comunicação.

Agência Senado. (2025, 18 de setembro). Orçamento: IFI projeta cenário menos otimista do que o governo para 2026. Senado Federal.

Alesina, A., Favero, C. A., & Giavazzi, F. (2019). *Austerity: When it works and when it doesn't*. Princeton University Press.

Alesina, A., Favero, C. A., & Giavazzi, F. (2019). Effects of austerity: Expenditure- and tax-based approaches. *Journal of Economic Perspectives*, 33(2), 141–162. <https://doi.org/10.1257/jep.33.2.141>

Banco Central do Brasil. (2025, 30 de dezembro). Estatísticas fiscais: Nota para a imprensa — novembro de 2025. Banco Central do Brasil.

Brasil. (2019). Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; e dá outras providências. Presidência da República.

Centro Mackenzie de Liberdade Econômica. (2025). Índice Mackenzie de Liberdade Econômica Estadual (IMLEE): Relatório sintético 2025. Universidade Presbiteriana Mackenzie. <https://doi.org/10.5281/zenodo.17593094>

Empresa Brasil de Comunicação. (2026, 30 de janeiro). Contas públicas têm déficit de R\$ 55,021 bilhões em 2025. Agência Brasil.
Fraser Institute. (2025). *Economic Freedom of the World: 2025 annual report*. Fraser Institute.

Heritage Foundation. (2026). *2026 Index of Economic Freedom: Brazil*. The Heritage

Foundation.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2026, 30 de janeiro). PNAD Contínua: Em 2025, taxa anual de desocupação foi de 5,6%, enquanto taxa de subutilização foi 14,5%. IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2026, 20 de fevereiro). Em 2025, vinte unidades da federação registram a menor taxa de desocupação da série. IBGE.

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. (2025). *Relatório agregado das empresas estatais federais 2025*. Governo Federal.

Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. (2026). *Mapa de Empresas*. Governo Federal.

Ranking dos Políticos, Centro Mackenzie de Liberdade Econômica, & Fé & Trabalho. (2026). *Índice Legislativo de Liberdade Econômica 2025*. Ranking dos Políticos.

Secretaria do Tesouro Nacional. (2026). *Carga tributária do Governo Geral — 2025*. Tesouro Nacional.

World Bank. (2024). *Brazil trade indicators 2023*. World Integrated Trade Solution.





CONFIRA MAIS:

