

# INTERESSE NACIONAL

ANO 19 • NÚMERO 74 • JULHO-SETEMBRO 2026  
www.interessenacional.com.br e www.interessenacional.com

## A eleição de 2026 e o Brasil que já não cabe nos extremos

Sergio Denicoli

## Política de segurança econômica é agenda necessária para o País

Vera Thorstensen

## Desenvolvimento industrial requer política de minerais críticos e estratégicos

Pablo Cesário

## Um acordo que não interessa ao Brasil

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Paulo Nogueira Batista

## A indústria nacional diante do Acordo Mercosul–União Europeia

Rafael Cagnin

## STF na Nova República: árbitro *sui generis*

André Marsiglia

Fabio Miguel Baraldo

## Ensaio sobre a defesa-crítica das premissas de racionalidade

Salvador Raza

## Cinco educadores conversam sobre ‘acupuntura escolar’

Claudio de Moura Castro • José Pastore • Simon Schwartzman  
Mario Ghio • Maria Helena Guimarães de Castro

IRICE ))

INTERESSE  
NACIONAL

# INTERESSE NACIONAL

Ano 19 • Número 74 • Julho–Setembro de 2026

Editora

Marili Ribeiro

Editor Responsável

Rubens Antonio Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

André Singer

Luis Fernando Figueiredo

Carlos Eduardo Lins da Silva

Luiz Bernardo Pericás

Claudio de Moura Castro

Miguel Lago

Daniel Feffer

Renato Janine Ribeiro

Eugênio Bucci

Ronaldo Bianchi

João Geraldo Piquet Carneiro

Roberto Livianu

Joaquim Falcão

Roberto Pompeu de Toledo

José Luis Fiori

Sergio Fausto

INTERESSE NACIONAL é uma revista trimestral de debates  
focalizada em assuntos de natureza política, econômica e social.  
Copyright © dos trabalhos publicados pertence a seus autores.

Direitos reservados à

ASSOCIAÇÃO INTERESSE NACIONAL

Av. Paulista, 326 – 15º Andar – Conjunto 157 – Bela Vista

01310-000 • São Paulo • SP • Brasil

Tel. (11) 98178 20 99

ARTE E PRODUÇÃO GRÁFICA

Via Corporativa Comunicação • [viacorporativa@viacorporativa.com.br](mailto:viacorporativa@viacorporativa.com.br) • Tel. (11) 4327-1000



[atendimento@lemidia.com](mailto:atendimento@lemidia.com) • (11) 3078-5840

[www.interessenacional.com](http://www.interessenacional.com) • ISSN 1982-8497

*Imagem da capa:* [www.pixabay.com](http://www.pixabay.com)

# Sumário

ANO 19 • NÚMERO 74 • JULHO – SETEMBRO DE 2026

## 04 APRESENTAÇÃO

### ARTIGOS

#### 05 A eleição de 2026 e o Brasil que já não cabe nos extremos

*Sergio Denicoli*

#### 12 Política de segurança econômica é agenda necessária para o País

*Vera Thorstensen*

#### 20 Desenvolvimento industrial requer política de minerais críticos e estratégicos

*Pablo Cesário*

#### 26 Um acordo que não interessa ao Brasil

*Luiz Carlos Bresser-Pereira e Paulo Nogueira Batista*

#### 30 A indústria nacional diante do Acordo Mercosul–União Europeia

*Rafael Cagnin*

#### 36 STF na Nova República: árbitro *sui generis*

*André Marsiglia e Fabio Miguel Baraldo*

#### 42 Ensaio sobre a defesa-crítica das premissas de racionalidade

*Salvador Raza*

#### 49 Cinco educadores conversam sobre ‘acupuntura escolar’

*Claudio de Moura Castro • José Pastore • Maria Helena Guimarães de Castro  
Simon Schwartzman • Mario Ghio*

# Apresentação

Ano 19 – número 74 – julho/setembro 2026

A PROFUNDA TRANSFORMAÇÃO da economia internacional impõe ao Brasil a formulação de uma Política Nacional de Segurança Econômica. Nas últimas décadas, esse tema ganhou dimensão estruturante, porque riscos geopolíticos, disrupções logísticas, vulnerabilidades tecnológicas e ameaças cibernéticas passaram a afetar diretamente a estabilidade e a capacidade de decisão dos países. Esse assunto é tema na atual edição da *Revista Interesse Nacional*. O problema brasileiro não é a inexistência absoluta de instrumentos, mas a ausência de coordenação estratégica e de governança permanente para identificar dependências críticas.

A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA e o avanço das tecnologias digitais dão centralidade aos minerais críticos e estratégicos. Esse movimento desloca parte relevante da disputa industrial para cadeias minerais de alta tecnologia e abre espaço para uma estratégia apoiada em condições geológicas e energéticas como defendem articulistas na edição. O sucesso da estratégia depende da coordenação entre setor público, iniciativa privada, instituições de ciência, bancos de fomento e agentes capazes de financiar projetos de longo prazo.

NO CENÁRIO DE ANO ELEITORAL, a desconfiança generalizada da população em relação à política é apontada na edição como o fato político mais importante do Brasil. Não se trata apenas de polarização. Os escândalos se acumulam nas manchetes e o país discute de tudo: Supremo, Congresso, inflação, Pix, facções e tarifas americanas. Por trás desse barulho cresce a pergunta que atravessa todas as classes: depois de tantos anos de confronto, quem consegue entregar alguma coisa?

O RECENTE ACORDO entre o Brasil e a União Europeia é avaliado na edição como desinteressante ao Brasil, por atender mais às demandas do agronegócio e dos europeus, assim como também é interpretado, por outro articulista, como abrangente, pois cria oportunidades significativas de comércio e investimento entre as duas regiões.

O SUPREMO VOLTA A SER ASSUNTO. O número crescente de conflitos alicerçadores da vida nacional, submetidos ao juízo de conformação do STF nas últimas décadas, deslocou para a Corte parcela substancial da responsabilidade prática quanto à gestão do pacto jurídico-político-institucional da República sob o texto constitucional de 1988. Algo que, como pontuam os autores do artigo, pede reconsiderações.

**BOA LEITURA, OS EDITORES.**

# A eleição de 2026 e o Brasil que já não cabe nos extremos



---

■ **SERGIO DENICOLI** é cientista de dados e CEO da AP Exata – Inteligência em Comunicação Digital. É pós-doutor pela Universidade do Minho, em Portugal, e pela Universidade Federal Fluminense

Numa tarde de maio, estava em São Paulo e puxei conversa sobre política com um motorista de aplicativo, 41 anos e que trabalha 12 horas por dia. Em poucas palavras, ele resumiu sua relação com a política de forma que nenhum dado de pesquisa consegue capturar completamente: “Eu voto, acompanho, fico com raiva. Mas, no fim do dia, nada muda”. Ele votou em Bolsonaro, em 2018, em Lula, em 2022, e diz que não sabe em quem vai votar em 2026. Não porque seja indiferente, mas porque desconfia de todo mundo.

Essa desconfiança é o fato político mais importante do Brasil neste momento. Não a polarização, não as pesquisas de intenção de voto, não os escândalos que se acumulam nas manchetes. O país discute governo, Supremo, Congresso, inflação, Pix, facções, religião e tarifas americanas todos os dias. Por trás do barulho, porém, cresce uma pergunta silenciosa que atravessa todas as classes, regiões e faixas etárias. Depois de tantos anos de confronto, quem ainda consegue entregar alguma coisa?

Seria tentador tratar esse cansaço como particularidade nacional, mais um capítulo da saga de instabilidade que o Brasil protagoniza desde 2013. Mas o que o país vive tem paralelos precisos em democracias muito diferentes.

Nos EUA ou na França, Hungria, Itália, Colômbia e em outros países com histórias e estruturas completamente distintas, o padrão se repete. Os partidos tradicionais perdem ancoragem, novas forças surgem prometendo ruptura e o eleitor oscila entre esperança e nova decepção.

O que une esses casos não é ideologia, mas uma mesma crise de intermediação.

As instituições que antes filtravam, organizavam e traduziam os anseios da sociedade perderam legitimidade. Partidos, imprensa, sindicatos e parlamentos já não funcionam como pontes confiáveis entre o cidadão e o poder. No vácuo, entraram as plataformas digitais, que não foram construídas para governar, mas para engajar, e que premiam indignação, conflito e identidade de grupo muito mais eficientemente do que premiam proposta, argumento ou solução.

No Brasil, essa crise global encontrou uma década de rupturas acumuladas. Protestos de massa em 2013, *impeachment* de Dilma, Lava Jato, prisão de Lula, eleição de Bolsonaro, pandemia, derrota de Bolsonaro, 8 de janeiro e condenação de um ex-presidente por tentativa de golpe. Cada evento aprofundou a fratura. O eleitor chega a 2026 carregando memória de conflito, mas também cansaço. Em 2022, a disputa ainda foi vivida por muitos como decisão histórica. Para um lado, derrotar Bolsonaro era salvar a democracia. Para o outro, impedir Lula era salvar o Brasil. A eleição passou. O preço dos alimentos, a violência, o endividamento e a precariedade dos serviços públicos permaneceram como lembretes de que vencer o adversário não basta.

## ■ Os dados expõem paradoxo central na eleição

Na AP Exata Inteligência em Dados, acompanhamos esse ambiente digital em tempo real, classificando sentimentos e emoções, medindo confiança e acompanhando como a opinião pública avalia os atores políticos. É uma pesquisa de narrativas que mede o clima digital, a circulação de temas e a reputação em ambientes online.

Os dados que apuramos revelam um paradoxo central da eleição. No início de junho de 2026, Lula registrava 40,32% do volume médio de menções entre os presidencializáveis. Flávio Bolsonaro aparecia em segundo, com 28,64%. Mas, quando se olha para confiança, o quadro se inverte. Caiado liderava com 18,27%, seguido por Zema (16,45%), Renan Santos (15,38%) e Lula (15,35%). Flávio ficava em último, com 11,55%.

A fotografia é clara. Os personagens mais centrais não são os mais confiáveis. Volume de menções reflete protagonismo, mas também antagonismo. Confiança é outra moeda.

A avaliação digital do governo federal também aponta recomposição parcial, mas não aprovação confortável. Em setembro de 2025, o ótimo e bom aparecia em 25,8%, contra 48,9% de ruim e péssimo. Em junho de 2026, o ótimo e bom chegou a 33,7% e o ruim e péssimo caiu para 43,2%. A melhora é real. O governo

saiu de um ambiente mais hostil para uma zona de competição. Mas o saldo ainda mostra rejeição elevada e um país longe de qualquer consenso.

Lula entra na eleição com uma vantagem objetiva. Está no governo, controla a agenda federal e organiza a esquerda em torno de pautas com rendimento político. A defesa da escala 6x1 é o exemplo mais nítido. Funcionou porque falou de vida concreta, sem exigir mediação ideológica. Tratou de tempo, descanso, família e exaustão. Para milhões de trabalhadores, o tema apareceu como resposta a uma rotina pesada. O governo conseguiu se associar à demanda que fala com a vida das pessoas, que é exatamente o território onde o lulismo sempre foi mais forte, ao lado de programas sociais, valorização do trabalho, presença do Estado e alegada defesa dos mais vulneráveis.

Mas, essa vantagem tem limites. A unidade da esquerda revela dependência excessiva de uma liderança que atravessou quase toda a história recente da República. Há experiência e memória social, mas envelhecimento, baixa renovação e dificuldade de admitir que parte da sociedade vê o governo como caro, populista e preso à defesa de si mesmo.

Os dados confirmam essa ambivalência. Entre 1º e 13 de maio, antes da crise do Banco Master, Lula tinha 41,09% de menções positivas e 16,60% de confiança. Entre 14 de maio e 7 de junho, as menções positivas caíram para 39,49% e a confiança para 15,67%. A melhora na avaliação do governo não se converteu em entusiasmo pelo presidente.

O desafio aparece com mais força em segurança pública, eficiência do Estado, articulação com o Congresso e contas públicas. A defesa da democracia continua relevante, mas não responde sozinha ao medo da violência. A crítica à extrema direita encontra limite quando o eleitor olha para Brasília e vê cargos, emendas e concessões parlamentares. Lula precisa demonstrar que sua candidatura representa entrega e estabilidade, não apenas resistência ao adversário.

## ■ A direita que se fragmentou

A direita tem pautas potentes. Segurança pública, combate ao crime organizado, liberdade econômica, irritação com impostos, crítica ao PT, contestação ao Supremo e rejeição aos privilégios de Brasília seguem mobilizando amplos setores. São temas reais, não invenções digitais.

O problema está na liderança. Jair Bolsonaro continua sendo o centro emocional do campo conservador, mas não estará na urna. Sua inelegibilidade criou uma

disputa de herança que ainda não se resolveu, e a crise que se abateu sobre Flávio Bolsonaro tornou isso mais evidente.

Antes do caso Master, entre 1º e 13 de maio, Flávio tinha 43,61% de menções positivas e 16,43% de confiança. Entre 14 de maio e 7 de junho, as menções positivas caíram para 32,50% e a confiança foi a 11,38%, a queda mais forte entre todos os nomes monitorados. Os áudios, a relação com Daniel Vorcaro, o financiamento do filme *Dark Horse* e as explicações contraditórias criaram danos que alcançaram setores da própria direita. A esquerda atacou enquanto parte do campo conservador silenciou, entregando domínio narrativo ao adversário. Quem defendeu Flávio foram os eleitores mais radicalizados, o que o afastou justamente dos moderados com quem vinha avançando.

A crise do Banco Master explicitou algo que já estava latente. Sem Jair Bolsonaro na urna, o campo conservador passou a conviver com disputas de autoridade antes subordinadas à liderança do ex-presidente. Quem fala em nome do eleitor conservador? A família Bolsonaro, o PL, os governadores, as lideranças religiosas, os liberais, o Centrão ou os influenciadores digitais? A resposta segue indefinida.

O deputado Nikolas Ferreira, uma das maiores forças digitais conservadoras, passou a enfrentar ataques de bolsonaristas em disputas sobre protagonismo e lealdade. O presidente do PL, Valdemar Costa Neto, precisa preservar Flávio Bolsonaro, administrar o partido e negociar alianças, mas ao agir como dirigente enfrenta a desconfiança de quem esperava fidelidade, não cálculo. No plano estadual, o apoio de Jair a Arthur Lira, em Alagoas, incomodou a base. No Rio de Janeiro, aliados de Flávio carregam desgaste próprio. No Distrito Federal, a crise do Banco BRB e o movimento do PL para ocupar espaço compõem outro tabuleiro delicado. Enquanto isso, Carlos Bolsonaro e perfis bolsonaristas passaram a tratar os outros candidatos da Direita, Zema e Caiado, como ameaças. Zema virou alvo ao cobrar esclarecimentos sobre o caso Master. Caiado foi chamado de “ditador” por setores radicais após defender a vacinação. Pontes vão sendo destruídas.

Há ainda um erro de leitura recorrente. Tratar a direita como reservatório uniforme de votos ignora a natureza diversa do campo. Um eleitor de Zema pode rejeitar o estatismo lulista e, ainda assim, ver Flávio como risco. Um eleitor de Caiado pode querer ordem, mas desconfiar de radicalização. Um bolsonarista fiel pode ver Zema como oportunista. A soma aritmética da direita no primeiro turno não garante unidade no segundo. A esquerda chega à eleição com desgaste de governo e dificuldade em segurança pública, mas sabe em torno de quem se organizar. É nesse intervalo que Lula se mantém competitivo.

Dois personagens aparecem nos dados com força suficiente para alterar o cenário, mas ainda sem candidatura definida.

Michelle Bolsonaro registra 15,82% de confiança no monitoramento da AP Exata, número superior ao de Lula e ao de Flávio. Esse índice não reflete uma candidatura consolidada, mas um ativo emocional real dentro do campo conservador. Michelle representa algo que Flávio não consegue oferecer com a mesma intensidade. É uma recomposição afetiva do bolsonarismo, ancorada na figura da esposa dedicada e da mulher determinada, na identidade evangélica e numa linguagem de fé e família que fala diretamente com o eleitorado feminino religioso, um dos segmentos que mais cresceu politicamente na última década. Sua entrada dependeria de um colapso definitivo da candidatura de Flávio, mas o cenário não pode ser descartado.

Renan Santos, líder do MBL, aparece com 15,38% de confiança e 11,63% do volume de menções, números expressivos para alguém que ainda não ocupou cargo executivo. Sua força está na renovação geracional e na capacidade de dialogar com um eleitor jovem, urbano e insatisfeito que rejeita tanto o lulismo quanto o bolsonarismo familiar. O desafio de Renan é de escala. Engajamento digital não se converte automaticamente em votos em eleições presidenciais, e a travessia do campo digital para o país real exige estrutura, alianças e recursos que ele ainda não demonstrou ter.

Juntos, esses dois nomes revelam que o campo conservador tem alternativas ao herdeiro direto. O problema é que cada alternativa resolve parte do quebra-cabeça sem resolver o todo.

## ■ Símbolos de vida prática e a economia do bolso

O eleitor que se tornou mais pragmático desde 2022 não cabe bem nas categorias rígidas das redes. Há conservadores em costumes que defendem programas sociais. Há eleitores que rejeitam o PT sem aceitar Flávio como alternativa natural. Outros rejeitam o bolsonarismo sem aderir ao Estado lulista. O mesmo cidadão que reclama do preço da gasolina pode defender o Bolsa Família. Quem critica o Supremo pode tratar o Pix como símbolo de orgulho nacional.

Por isso, os grandes temas de 2026 precisam ser lidos como símbolos de vida prática. A escala 6x1 não trata apenas de jornada, mas de tempo. O Pix não é apenas tecnologia financeira, mas autonomia cotidiana. A segurança pública não é pauta exclusivamente conservadora, mas sensação de liberdade. A fé não é apenas identidade religiosa, mas pertencimento comunitário. Cada tema vira uma forma de o eleitor medir quem protege sua vida e quem a usa como munição eleitoral.

A Marcha para Jesus ilustrou essa fronteira. O monitoramento da AP Exata apontou 53,4% de menções negativas ao evento, contra 28,9% positivas e 17,7% neutras. O uso político liderou as conversas, com 30,6%. Flávio Bolsonaro foi o principal personagem individual, com 24,8%. Fé e música gospel, que deveriam ocupar o centro simbólico do evento, representaram apenas 6,9% do debate. O dado não indica rejeição à religião. Indica incômodo com a instrumentalização. A direita tem vantagem cultural em segmentos religiosos, mas pode desperdiçá-la se tratar o eleitor de fé como base automática. Isso vale para a segurança pública. A classificação de PCC e Comando Vermelho como organizações terroristas pelos EUA deu a Flávio pauta de alto potencial. A crise de confiança limitou o ganho. A agenda era forte. O portador da agenda estava fragilizado.

Por mais que o debate público gire em torno de democracia, instituições e identidade, a eleição também será decidida pela experiência concreta do orçamento doméstico. O Brasil começou 2026 com mais de 70 milhões de inadimplentes. A inflação de alimentos corrói o poder de compra das famílias de renda mais baixa de forma desproporcional. O crédito está caro. O trabalhador informal, que representa quase 40% da força de trabalho, vive sem rede de proteção robusta e sente qualquer instabilidade com muito mais intensidade do que os índices agregados conseguem capturar.

A classe média sente essa pressão de forma particular. Paga imposto, consome serviço privado quando o público falha, teme perder padrão de vida e desconfia de promessas grandiosas. É um eleitorado que não tem paciência para retórica e que mede governo pela experiência dos 12 meses anteriores à eleição, não pela narrativa histórica dos últimos 30 anos.

Lula precisa convencer que proteção social não significa descontrole e que pode induzir desenvolvimento sem sufocar produtividade. A direita, por sua vez, precisa provar que liberdade econômica não significa abandono. O discurso de corte de gasto e eficiência pode atrair, mas perde força se não vier acompanhado de respostas concretas para saúde, educação, segurança e desigualdade. O eleitor quer eficiência, mas não quer ficar sozinho.

## ■ A política que o eleitor procura

O eleitor que ganhou mais peso desde 2022 não rejeita o conflito, pois sabe que a política envolve disputa. O que rejeita é a simplificação permanente. Quer segurança pública sem bravata, proteção social sem desperdício, liberdade econômica sem abandono e defesa da democracia sem blindagem corporativa das instituições. Espera que a religião seja respeitada sem virar moeda eleitoral e que a soberania nacional seja tratada com seriedade, não como encenação para consumo das bolhas.

A política brasileira tem dificuldade de falar com esse eleitor porque as redes punem a nuance. Reconhecer duas dimensões de um problema pode soar como fraqueza. Admitir limites costuma irritar a própria base. Negociar uma solução intermediária vira suspeita de traição. A arquitetura digital favorece certezas rápidas e inimigos claros, enquanto governar exige escolhas imperfeitas, concessões e compromisso com a realidade.

O risco de Lula é disputar 2026 como se a repetição de 2022 bastasse. Para a direita, o perigo está em imaginar que substituir Jair por um herdeiro resolverá a sucessão. Governadores podem errar se confundirem boa gestão estadual com apelo nacional automático. *Outsiders* podem tomar engajamento digital por maioria social. Todos, de algum modo, enfrentam o mesmo alerta. O país parece cansado da política como estado permanente de exceção emocional.

A eleição não será decidida apenas pela disputa abstrata entre esquerda e direita, nem pelo volume de menções ou engajamento. O que estará em jogo é a capacidade de cada campo parecer confiável para reduzir riscos concretos, sejam eles econômicos, institucionais, de segurança ou diplomáticos. O eleitor observa quem transmite estabilidade, quem protege a renda, quem enfrenta o crime, quem evita aventuras externas e quem consegue sair do conflito sem entregar paralisia.

Até aqui, nenhuma das ofertas políticas disponíveis respondeu ao que mais importa nesta eleição. Existe um Brasil numeroso que está cansado de ser convocado apenas para torcer contra alguém. Esse eleitor não pede unanimidade nem conciliação vazia. Pede que alguém governe com foco na vida das pessoas, sem depender da polarização para se manter de pé.

Quando for votar, o motorista de aplicativo que abriu este texto vai chegar à cabine eleitoral procurando uma razão para confiar, não apenas uma razão para temer o adversário. Se algum candidato encontrar essa linguagem antes de outubro, terá mais do que votos. Terá a esperança de quem tinha parado de acreditar que a política pode mudar alguma coisa na sua vida. ■

# Política de segurança econômica é agenda necessária para o País



■ **VERA THORSTENSEN** é coordenadora do Centro de Estudos de Geoeconomia do Comércio e Investimentos da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV)

A profunda transformação da economia internacional impõe ao Brasil a formulação de uma nova política: a Política Nacional de Segurança Econômica. Nas últimas décadas, comércio, investimento, tecnologia, finanças, energia, infraestrutura e dados deixaram de ser entendidos apenas como variáveis de eficiência, crescimento e integração, passando a ocupar posição central nas estratégias de poder, resiliência e autonomia dos Estados. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) observa que segurança econômica se tornou uma dimensão estruturante da ação pública contemporânea, porque riscos geopolíticos, dependências concentradas, disrupções logísticas, vulnerabilidades tecnológicas e ameaças cibernéticas passaram a afetar diretamente a estabilidade e a capacidade de decisão dos países. Essa mudança não representa o fim da globalização, mas sua reconfiguração: a interdependência permanece central, porém deixou de ser interpretada exclusivamente como fonte de ganhos mútuos e passou a ser compreendida também como fonte de vulnerabilidades assimétricas e de possíveis instrumentos de coerção.

A literatura sobre geoeconomia ajuda a compreender essa mutação. Em sentido amplo, geoeconomia pode ser definida como o uso de instrumentos econômicos para alcançar objetivos estratégicos e políticos. A formulação de Blackwill e Harris entende a geoeconomia como o emprego deliberado de comércio, finanças, investimento, energia, sanções e política industrial para produzir resultados geopolíticos; Hirschman, já em meados do século XX, havia demonstrado como relações econômicas assimétricas podem converter-se em influência política; Baldwin sistematizou o *economic statecraft* como dimensão própria do poder estatal; e, mais recentemente, Farrell e Newman mostraram como redes globais de interdependência podem ser “instrumentalizadas em armas” quando Estados controlam posições centrais em sistemas financeiros, digitais e tecnológicos. A contribuição mais recente da OCDE dialoga com essa

literatura ao destacar que segurança econômica e geoeconomia, hoje, convergem em torno de cadeias de suprimento, investimento, tecnologia, infraestrutura crítica e governança de risco.

Os instrumentos da geoeconomia são numerosos e heterogêneos. Incluem tarifas, subsídios, controles de exportação, sanções financeiras e comerciais, triagem de investimentos estrangeiros, restrições a investimentos de saída, crédito público, compras governamentais, política industrial, domínio de padrões tecnológicos, proteção de minerais críticos e uso estratégico de infraestrutura logística e digital. O traço comum entre esses instrumentos é que deixam de ser apenas mecanismos de promoção econômica e passam a operar como meios de defesa, pressão, dissuasão ou fortalecimento da autonomia estatal. Trata-se, em suma, de uma transformação da política econômica em instrumento de estratégia nacional. A prática recente dos Estados Unidos, da União Europeia e da China mostra que essa passagem da economia para a estratégia não é apenas teórica, mas normativa e institucionalmente organizada.

Segurança econômica, por sua vez, deve ser entendida como a capacidade do Estado de proteger a estabilidade, a resiliência e a continuidade de sua base produtiva, tecnológica, energética, alimentar, logística e financeira diante de choques externos, coerção, dependências críticas e riscos sistêmicos. Ao contrário da geoeconomia, que pode ter dimensão ofensiva e instrumental, a segurança econômica possui natureza predominantemente defensiva, preventiva e organizadora. Seu objetivo não é, em primeiro lugar, projetar poder sobre terceiros, mas reduzir vulnerabilidades, proteger ativos essenciais, assegurar continuidade operacional e preservar margem de decisão soberana. A OCDE enfatiza precisamente esse ponto ao definir segurança econômica como a proteção de interesses econômicos essenciais em um ambiente marcado por maior incerteza geopolítica, riscos tecnológicos, concentração de cadeias e novas vulnerabilidades em investimento, infraestrutura e ciberespaço.

Seus instrumentos principais abrangem o mapeamento de dependências críticas, a diversificação de fornecedores e mercados, a constituição de estoques estratégicos, a proteção de infraestruturas críticas, a segurança cibernética, a proteção de dados sensíveis, a triagem de investimentos, o controle sobre tecnologias sensíveis, o fortalecimento de capacidades produtivas e tecnológicas, os protocolos de continuidade operacional e os mecanismos de resposta à coerção econômica. A literatura e a prática comparada sugerem que a eficácia desses instrumentos depende menos de sua existência isolada e mais de sua inserção em uma arquitetura de coordenação interinstitucional, baseada em avaliação de risco, inteligência econômica e clareza de prioridades.

## ■ As políticas de segurança de EUA, União Europeia e China

Entre as grandes potências, os Estados Unidos desenvolveram uma das arquiteturas mais explícitas de segurança econômica. O *Foreign Investment Risk Review Modernization Act*, de 2018, ampliou os poderes do *Committee on Foreign Investment in the United States* para examinar investimentos estrangeiros relacionados à segurança nacional; o *Export Control Reform Act*, de 2018, fortaleceu a base legal dos controles sobre tecnologias emergentes e fundacionais; e o programa de segurança de investimentos externos, implementado pela regra do Departamento do Tesouro, publicada em outubro de 2024 e vigente desde janeiro de 2025, passou a restringir ou exigir notificação de certos investimentos norte-americanos em semicondutores, microeletrônica, computação quântica e determinados sistemas de inteligência artificial em países de preocupação. Além disso, a Casa Branca reafirmou, em 2025, por meio da *America First Trade Policy* e da *America First Investment Policy*, a centralidade do vínculo entre investimento, tecnologia, produção doméstica e segurança nacional. O modelo norte-americano se caracteriza por forte coordenação executiva, densidade regulatória e integração entre comércio, tecnologia, indústria e defesa. Seu mérito principal reside na capacidade de transformar diagnóstico estratégico em instrumento regulatório efetivo; seu risco está na expansão excessiva da securitização econômica e em seus custos para a previsibilidade e a economia internacional.

A União Europeia percorreu caminho diferente. Sua *European Economic Security Strategy*, publicada em 2023, organiza a segurança econômica em torno de quatro grandes riscos: resiliência das cadeias de suprimento, proteção física e cibernética de infraestruturas críticas, segurança tecnológica e prevenção à coerção econômica. Em vez de adotar uma lógica de desacoplamento (*decoupling*), a estratégia europeia enfatiza o “de-risking”, proporcionalidade e precisão regulatória. Essa arquitetura foi complementada pela aplicação por cada Estado-membro do Regulamento (UE) 2019/452, que estabelece um quadro para a triagem (*screening*) de investimentos estrangeiros diretos na União por razões de segurança ou ordem pública, e pelo Regulamento (UE) 2023/2675, o chamado *Anti-Coercion Instrument*, em vigor desde dezembro de 2023, concebido para proteger a União e seus Estados-membros contra coerção econômica por terceiros países. A principal virtude do modelo europeu está em mostrar que é possível construir uma política de segurança econômica mantendo compromisso com abertura, previsibilidade jurídica e legalidade regulatória. Para o Brasil, essa experiência é especialmente relevante porque combina resiliência com moderação normativa e governança por risco, evitando tanto a omissão quanto o fechamento indiscriminado (European Commission and High Representative, 2023; European Union, 2019; European Union, 2023). Para demonstrar a

importância da área de comércio como instrumento de segurança econômica, a União Europeia passou a denominar, a partir de maio de 2026, a Diretoria de Comércio (DG-Trade) da Comissão Europeia em Diretoria de Comércio e Segurança Econômica (*Directorate General on Trade and Economic Security*), transformando o comércio em instrumento central da política.

A China, por sua vez, apresenta a abordagem mais sistêmica e abrangente. A *National Security Law*, de 2015, ampliou o conceito de segurança nacional para incluir economia, finanças, tecnologia, recursos e ciberespaço. A *Export Control Law*, de 2020, e a *Anti-Foreign Sanctions Law*, de 2021, reforçaram os instrumentos de defesa econômica e tecnológica. O livro branco *China's Export Controls*, publicado em 2021, e o documento *China's National Security in the New Era*, publicado em 2025, confirmam a articulação entre segurança nacional, segurança econômica, interesses de desenvolvimento e modernização produtiva. Mais do que uma política de reação a riscos pontuais, o modelo chinês integra planejamento de longo prazo, política industrial, tecnologia, regulação e segurança em uma mesma visão estratégica. Evidentemente, essa experiência não oferece ao Brasil um modelo normativo a ser transplantado, mas evidencia a importância de visão sistêmica, continuidade estatal e conexão entre desenvolvimento e segurança.

## ■ Brasil tem base para uma política de segurança econômica

O Brasil não parte do zero. O país já possui elementos relevantes de uma futura política de segurança econômica, embora dispersos. O Decreto nº 9.573, de 2018, instituiu a Política Nacional de Segurança das Infraestruturas Críticas, criando base importante para a proteção e a resiliência de ativos essenciais. A Nova Indústria Brasil, lançada em 2024, organiza prioridades de neointustrialização, inovação, sustentabilidade, saúde, defesa, transformação digital e infraestrutura produtiva, oferecendo instrumentos compatíveis com uma agenda de resiliência estratégica.

O Banco Central, por sua vez, atualizou, em 2025, as regras de segurança cibernética e de contratação de serviços de processamento e armazenamento de dados e de computação em nuvem para instituições financeiras, reforçando a proteção da infraestrutura econômica digital.

O problema brasileiro, portanto, não é inexistência absoluta de instrumentos, mas ausência de coordenação estratégica, de definição conceitual comum, de governança permanente e de metodologia nacional para identificar dependências críticas e setores sensíveis.

É precisamente essa lacuna que justifica a criação de uma Política Nacional de Segurança Econômica. Tal política deve ser concebida como instrumento de

proteção da estabilidade, da resiliência e da autonomia estratégica da economia brasileira, mediante identificação de vulnerabilidades, proteção de ativos críticos e fortalecimento de capacidades produtivas, tecnológicas e institucionais.

Não se trata de adotar uma estratégia de fechamento econômico, tampouco de reproduzir mecanicamente modelos estrangeiros. O objetivo deve ser construir uma forma brasileira de abertura com resiliência, compatível com a tradição nacional de multilateralismo, com os compromissos internacionais do país e com a necessidade de preservar integração externa, ao mesmo tempo em que se reduzem vulnerabilidades excessivas e se fortalecem capacidades estratégicas. Essa diretriz é coerente com a posição da OCDE, que recomenda diversificação e gestão de riscos, e não autarquia ou *reshoring* indiscriminado, como resposta mais consistente às novas vulnerabilidades da economia internacional.

Em termos institucionais, pode-se recomendar a criação de um Conselho Nacional de Segurança Econômica, vinculado à Presidência da República ou à Casa Civil, sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, e participação do Ministério da Fazenda, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, do Gabinete de Segurança Institucional, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, do Ministério de Minas e Energia, do Ministério da Agricultura e Pecuária, do Banco Central, do BNDES e da Finep.

Esse conselho deveria ser responsável pela definição de prioridades, aprovação de avaliações de risco, coordenação de respostas interministeriais e integração entre política industrial, comercial, tecnológica, energética, agrícola, financeira e de infraestrutura.

Em apoio técnico, seria recomendável a criação de uma Secretaria de Segurança Econômica, encarregada do monitoramento de vulnerabilidades, da produção de inteligência econômica, da proposição regulatória e da interlocução com o setor privado e a comunidade científica. A experiência comparada mostra que esse tipo de coordenação é condição essencial para transformar instrumentos dispersos em estratégia de Estado.

A política brasileira deveria combinar, em primeiro lugar, instrumentos de diagnóstico, como um mapa nacional de dependências críticas, uma lista de setores e ativos estratégicos, indicadores de concentração importadora e tecnológica e testes de estresse em cadeias essenciais.

Em segundo lugar, deveria contemplar instrumentos regulatórios, incluindo um mecanismo brasileiro de triagem de investimentos estrangeiros em ativos

sensíveis, protocolos de proteção de dados estratégicos, regras de segurança para infraestrutura digital crítica e procedimentos de resposta à coerção econômica.

Em terceiro lugar, deveria incorporar instrumentos produtivos e tecnológicos, como política industrial orientada a capacidades estratégicas, compras públicas, financiamento à inovação e fortalecimento de setores críticos. Atenção especial deveria ser dada à formação de técnica e superior para as novas tecnologias.

Em quarto lugar, deveria mobilizar instrumentos de comércio, como defesa comercial (*antidumping*, antissubsídios e salvaguardas, diversificação de fornecedores e mercados, acordos de cooperação tecnológica e diplomacia econômica, voltada à redução de dependências excessivas.

Em quinto lugar, precisaria reforçar instrumentos de infraestrutura e ciber-resiliência, abrangendo energia, telecomunicações, logística, sistemas financeiros, pagamentos, nuvem e dados. A lógica dessa arquitetura é compatível com os eixos identificados pela OCDE e com a prática regulatória recente de EUA, UE e China.

Quanto aos setores prioritários, a política poderia começar com foco delimitado e tecnicamente justificável: energia e minerais críticos, fertilizantes e agroinsumos, saúde e insumos farmacêuticos, semicondutores e componentes eletrônicos, telecomunicações e infraestrutura digital, logística portuária e ferroviária, defesa e aeroespacial, sistemas financeiros e de pagamento e cadeias agroindustriais essenciais.

A seleção desses setores deveria obedecer a critérios objetivos, como grau de dependência externa, impacto sistêmico em caso de interrupção, dificuldade de substituição, relevância para defesa, saúde, energia, finanças ou alimentação e potencial de uso coercitivo por terceiros. Isso permitiria evitar a banalização da categoria “setor estratégico” e daria densidade analítica à política.

Em síntese, o Brasil precisa reconhecer formalmente a segurança econômica como dimensão própria da ação estatal contemporânea. A transformação da economia internacional é suficientemente profunda para exigir nova síntese entre desenvolvimento, resiliência, tecnologia, comércio e soberania. Os Estados Unidos oferecem lições de capacidade executiva e coordenação regulatória; a União Europeia, lições de proporcionalidade, precisão jurídica e gestão de riscos; e a China, lições de visão sistêmica e integração entre segurança e desenvolvimento.

A resposta brasileira, contudo, deve ser própria: juridicamente precisa, institucionalmente coordenada, economicamente aberta e estrategicamente orientada. A criação de uma Política Nacional de Segurança Econômica permitiria ao país reduzir vulnerabilidades críticas, proteger capacidades essenciais, fortalecer sua autonomia estratégica e preparar-se para um sistema internacional em que economia e segurança já não podem ser pensadas separadamente. ■

## ■ Referências bibliográficas

Baldwin, D.A. (1985) *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.

Banco Central do Brasil (2025) ‘Banco Central atualiza política e requisitos de segurança cibernética e de contratação de serviços de processamento e armazenamento de dados e de computação em nuvem’. Brasília: Banco Central do Brasil.

BIS (2018) *Export Control Reform Act of 2018 and emerging technologies*. Washington, DC: Bureau of Industry and Security.

Blackwill, R.D. and Harris, J.M. (2016) *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Brasil (2018) *Decreto nº 9.573, de 22 de novembro de 2018. Aprova a Política Nacional de Segurança das Infraestruturas Críticas*. Brasília: Presidência da República.

Brasil (2024) *Nova Indústria Brasil*. Brasília: Governo Federal.

Brasil (2025a) *Nova Indústria Brasil: Plano de Ação 2024–2026*. Brasília: MDIC.

Brasil (2025b) ‘NIB completa 1 ano’. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

Brasil (2025c) ‘Brasil avança com indústria inovadora, competitiva, exportadora e sustentável’. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

European Commission and High Representative (2023) *Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on “European Economic Security Strategy”*. Brussels: European Commission.

European Union (2019) *Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union*. Brussels: European Union.

European Union (2023) *Regulation (EU) 2023/2675 of the European Parliament and of the Council of 22 November 2023 on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries*. Brussels: European Union.

Farrell, H. and Newman, A.L. (2019) ‘Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion’, *International Security*, 44(1), pp. 42–79.

Hirschman, A.O. (1945) *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Berkeley: University of California Press.

OECD (2025) *Economic Security in a Changing World*. Paris: OECD Publishing.

PRC (2015) *National Security Law of the People’s Republic of China*. Beijing: People’s Republic of China.

PRC (2020) *Export Control Law of the People’s Republic of China*. Beijing: People’s Republic of China.

PRC (2021) *Anti-Foreign Sanctions Law of the People’s Republic of China*. Beijing: People’s Republic of China.

SCIO (2021) *China’s Export Controls*. Beijing: State Council Information Office of the People’s Republic of China.

SCIO (2025) *China's National Security in the New Era*. Beijing: State Council Information Office of the People's Republic of China.

U.S. Treasury (2020) 'CFIUS laws and guidance'. Washington, DC: U.S. Department of the Treasury.

U.S. Treasury (2024) *Outbound Investment Security Program: Final Rule implementing Executive Order 14105*. Washington, DC: U.S. Department of the Treasury.

White House (2025a) *America First Trade Policy*. Washington, DC: The White House.

White House (2025b) *America First Investment Policy*. Washington, DC: The White House.

# Desenvolvimento industrial requer política de minerais críticos e estratégicos



■ **PABLO CESÁRIO** é diretor-presidente do Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM)

A transição energética, a eletrificação dos transportes e o avanço das tecnologias digitais e de defesa ampliaram a centralidade dos minerais críticos e estratégicos na economia internacional. Esse movimento desloca parte relevante da disputa industrial para cadeias minerais de alta tecnologia e abre espaço para uma estratégia brasileira apoiada em condições geológicas, energéticas e produtivas relevantes. Reservas minerais expressivas e demanda externa em expansão reforçam essa oportunidade. Aproveitá-la exige estruturar cadeias industriais domésticas capazes de gerar valor aos minerais produzidos no País. O sucesso dessa estratégia nacional depende da coordenação entre setor público, iniciativa privada, instituições de ciência, tecnologia e formação profissional, bancos de fomento e agentes capazes de financiar projetos de longo prazo.

A análise técnica do território brasileiro revela um potencial geológico que posiciona o país entre os líderes mundiais do setor. O estudo "Minerais Críticos e Estratégicos no Brasil: Um Passaporte para o Futuro", do Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), mostra a relevância das reservas nacionais em minerais decisivos para a transição energética e para aplicações industriais de alta tecnologia. O documento aponta a segunda maior reserva mundial de terras raras e destaca a posição brasileira em nióbio, grafita, manganês e níquel. A mineração consolidou-se como um pilar da estabilidade macroeconômica, respondendo por 55% do saldo da balança comercial brasileira em 2025. As projeções do setor indicam investimentos da ordem de US\$ 76,9 bilhões até 2030, reforçando a atividade como vetor industrial.

A gestão desses recursos exige a diferenciação técnica entre o caráter estratégico e a criticidade mineral. Os minerais estratégicos são aqueles essenciais para a defesa ou para setores tecnológicos em que o Brasil possui vantagem comparativa,

enquanto os críticos se caracterizam pelo risco de interrupção do suprimento. O potássio e o fosfato exemplificam a criticidade interna, visto que o Brasil depende de importações para suprir cerca de 80% do seu consumo de fertilizantes. A relevância econômica do agronegócio torna o fornecimento desses insumos uma questão estratégica. O cloreto de potássio, o qual o país importa mais de 95%, é um nutriente vital para a produtividade agrícola brasileira. A redução dessa dependência externa é um objetivo central do Plano Nacional de Fertilizantes (PNF 2050), que busca elevar a produção interna para 3,8 milhões de toneladas até 2030.

## ■ Geopolítica, *powershoring* e segurança de suprimento

A concentração do processamento de minerais críticos em poucas regiões geográficas, sobretudo na Ásia, gera riscos para cadeias produtivas de economias que buscam diversificar fornecedores e reduzir dependências estratégicas. O atual arranjo geopolítico estimula a formação de parcerias estratégicas, como a *Mineral Security Partnership* (MSP), iniciativa voltada à diversificação do suprimento mineral. Nesse contexto, o conceito de *powershoring* ganha relevância, por associar atração industrial à oferta abundante de energia limpa e barata. A matriz elétrica brasileira, com mais de 90% de fontes renováveis, confere ao setor mineral potencial para reduzir a pegada de carbono da transformação mineral. Essa vantagem pode tornar a economia brasileira uma alternativa concreta para indústrias que buscam descarbonizar sua produção sem perder competitividade de custo. A segurança de suprimento exige que a indústria doméstica tenha acesso previsível e competitivo aos insumos, o que depende tanto de acordos de fornecimento de longo prazo quanto de capacidade produtiva instalada no próprio território.

A construção de um marco regulatório para o setor mineral avançou no Congresso Nacional com a aprovação do Projeto de Lei 2780/2024 pela Câmara dos Deputados, após discussões técnicas e políticas que antecederam a tramitação da matéria no Senado Federal. A aprovação por ampla maioria na Câmara, com o apoio do governo e da oposição, indica que o tema ganhou *status* de prioridade nacional, independentemente do ciclo eleitoral. No Senado Federal, o empenho em ampliar o debate resultou em audiências públicas sucessivas realizadas em maio de 2026. O IBRAM e outros atores, como a Agência Nacional de Mineração, participaram desses fóruns de discussão em torno dos projetos de lei 4443/2025 e 2780/2024, que tratam da Política Nacional e da criação do Conselho Nacional de Industrialização de Minerais Críticos e Estratégicos.

O IBRAM ressalta a importância de que o texto final preserve a atratividade para o investimento e evite mecanismos de intervenção sem critérios objetivos. O texto aprovado pela Câmara contém dispositivos que geram preocupação ao setor,

como a exigência de homologação governamental para transações empresariais e mudanças de controle societário de mineradoras. A segurança jurídica é requisito para investidores, que necessitam de parâmetros claros sobre hipóteses, limites e critérios de atuação do poder público. Critérios imprecisos ou excessivamente discricionários podem afastar capitais e atrasar projetos estratégicos. A mineração é uma atividade de capital intensivo e de alto risco, e mecanismos de controle que afugentem o capital estrangeiro podem comprometer o desenvolvimento nacional. Esse ponto é sensível porque, como foi destacado na audiência do Senado, investidores estrangeiros respondem por cerca de 65% dos recursos aplicados na bolsa brasileira.

## ■ Instrumentos de fomento e incentivos condicionados

Na audiência em que o IBRAM esteve presente, também participou a economista Rafaela Guedes, consultora do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Guedes analisou o desenho das políticas de incentivo e ressaltou que a história industrial brasileira indica a relevância de estímulos vinculados a contrapartidas tecnológicas e industriais. Essa abordagem sugere que o Estado reduza os custos de entrada para as mineradoras em troca de investimentos efetivos em pesquisa, desenvolvimento e transição energética. O IBRAM defende a avaliação de se estender regimes especiais para projetos de minerais críticos. Entre os instrumentos a serem considerados, estão o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI), o Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (Reporto) e o Regime Especial de Tributação para Serviços de *Data Center* (Redata).

A economista também pontuou o mérito das Zonas de Processamento de Transformação Mineral (ZPTM), previstas no Projeto de Lei 4443/2025. A lógica dessas zonas é adensar cadeias produtivas em regiões onde a vocação mineral já encontra condições de infraestrutura e capacidade industrial. O objetivo é aproximar mineração, processamento e transformação no território nacional. O IBRAM defende que esse mecanismo seja considerado no marco regulatório unificado, com critérios objetivos e incentivos vinculados à agregação de valor no país. A Lei 13.540/2017 já prevê a destinação de *royalties* minerais para atividades de ciência e tecnologia, o que deve ser fiscalizado com rigor pela sociedade. A estruturação de um Fundo Garantidor, com aporte inicial de R\$ 3 bilhões das empresas, previsto no Projeto de Lei 2780/2024, pode contribuir para reduzir riscos financeiros de novos projetos.

O Brasil pode ocupar etapas de maior valor da cadeia mineral. A primeira etapa, denominada *upstream*, abrange o mapeamento geológico detalhado e a pesquisa mineral para identificação de depósitos. A segunda fase, o *midstream*, compreende

o beneficiamento mineral e a produção de compostos químicos e metalúrgicos. É nessa etapa que se encontram desafios técnicos relevantes, como a separação química de elementos de terras raras, processo ainda fortemente concentrado na China. É necessário investir na formação de polos de processamento, separação e transformação mineral que utilizem tecnologias de baixo impacto ambiental.

A terceira etapa, o *downstream*, refere-se à fabricação de produtos finais e componentes de alta tecnologia. Produtores de nióbio no Brasil já desenvolvem aplicações de maior valor agregado nessa etapa, inclusive baterias de carregamento ultrarrápido em parceria com a indústria automobilística. Outros minerais, como o lítio e o cobre, são essenciais para a produção de acumuladores de energia, motores elétricos, cabos, redes e sistemas de transmissão. Por fim, a etapa de *recovery* envolve a economia circular e a mineração urbana. A reinserção de resíduos e a reciclagem de produtos pós-consumo são estratégias fundamentais para a resiliência do suprimento mineral. Sem integração entre as normas minerárias, ambientais e industriais, a reciclagem de minerais tende a permanecer limitada em escala e atratividade econômica.

Esse adensamento exige que a política mineral dialogue com a política industrial e com a demanda concreta das empresas que usarão esses insumos. A produção mineral só captura mais valor quando encontra compradores capazes de sustentar contratos de longo prazo e quando o país dispõe de competência técnica para transformar minérios em compostos, materiais e componentes. A política nacional deve criar esse ambiente, aproximando mineração, energia, indústria, ciência e financiamento em cadeias prioritárias, com instrumentos compatíveis com o tempo de maturação dos projetos.

Também é preciso criar demanda doméstica para os insumos produzidos no país. Sem compradores industriais dispostos a contratar fornecimento de longo prazo, projetos minerais tendem a permanecer dependentes de exportações primárias ou de decisões tomadas fora do território nacional. A política pública deve reduzir essa distância entre jazida, indústria e mercado, para que a agregação de valor deixe de ser apenas uma intenção e passe a orientar investimentos concretos.

Avançar nas cadeias de minerais críticos exige domínio das etapas de processamento e transformação, o que depende de formação técnica e tecnologia própria. Essa agenda deve integrar instituições como o Centro de Tecnologia Mineral (CETEM), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). A formação de mão de obra qualificada é indispensável para que a inteligência produtiva seja retida no país. A utilização de ferramentas digitais e de inteligência artificial já aparece em aplicações como análise de dados operacionais,

predição de variáveis críticas e apoio à tomada de decisão. A inovação precisa alcançar também a etapa de processamento químico, especialmente nas cadeias de terras raras, lítio, grafita e níquel. O desafio brasileiro está em transformar conhecimento científico em capacidade produtiva. Isso exige equipes preparadas para operar plantas-piloto, validar rotas tecnológicas e levar novos materiais à escala industrial. Também requer laboratórios bem estruturados e regras de propriedade intelectual capazes de manter no país parte relevante do valor gerado pela inovação. *Startups* e empresas de base tecnológica podem acelerar esse processo quando integradas a universidades, centros de pesquisa e cadeias industriais com demanda concreta.

A viabilidade financeira da nova política mineral depende da mobilização do mercado de capitais doméstico. Mineradoras brasileiras recorrem a bolsas estrangeiras para captar recursos porque o mercado doméstico ainda carece de instrumentos de crédito compatíveis com o risco e o horizonte desses projetos. Essa dependência externa reduz a autonomia de decisão sobre os ativos minerais localizados em território nacional. É necessário criar condições para que parte da poupança nacional financie projetos minerários de longo prazo, cujo risco é elevado e exige retorno compatível com a complexidade da atividade. Títulos incentivados e outros instrumentos de crédito podem apoiar a infraestrutura dos distritos mineiros, desde que estejam associados a mecanismos de compartilhamento de risco e contratos de compra futura. Sem essa arquitetura, projetos tecnicamente promissores podem permanecer na fase de pesquisa ou buscar capital em praças estrangeiras mais familiarizadas com a mineração. Uma política de minerais críticos com perspectiva de país deve fazer o investimento avançar da lavra para etapas industriais mais sofisticadas, até alcançar materiais avançados, componentes e reciclagem.

## ■ Sustentabilidade e padrões ambientais, sociais e de governança

Na última década, o setor mineral passou a operar sob maior cobrança regulatória, social e empresarial em segurança e sustentabilidade. A adoção de critérios internacionais de segurança de barragens e o compromisso com a descarbonização são pilares da competitividade nacional. O cumprimento rigoroso das regras de licenciamento ambiental deve ser mantido, garantindo que o crescimento da atividade ocorra em harmonia com os biomas e as comunidades locais. A transparência na gestão dos impactos socioambientais é o que assegura a licença social para operar. Compradores europeus e norte-americanos ampliam exigências de rastreabilidade e certificação ambiental de seus fornecedores minerais. A matriz elétrica nacional permite atender a esse padrão com vantagem real sobre concorrentes mais dependentes de fontes fósseis.

A Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos deve ser tratada como uma agenda de Estado, duradoura e tecnicamente embasada. O Brasil tem base mineral relevante e instituições capazes de transformar esse potencial em uma estratégia industrial mais sofisticada. A segurança jurídica e a previsibilidade regulatória precisam estar no centro da política pública. Sem esses dois pilares, o país tende a exportar minério bruto enquanto outros agregam valor ao que foi extraído do seu subsolo.

A superação dos gargalos de financiamento e tecnologia exige coordenação permanente entre governo, empresas, universidades, centros de pesquisa e agentes financeiros. Essa articulação deve aproximar conhecimento geológico, desenvolvimento tecnológico e demanda industrial, para que a mineração avance além da lavra e sustente atividades de maior valor. Um marco regulatório claro, se aprovado com amplo consenso, pode reduzir o prêmio de risco cobrado por investidores estrangeiros e destravar projetos que, hoje, aguardam segurança jurídica para avançar. O sucesso se medirá pelo valor que o Brasil retém em cada etapa da cadeia mineral, do processamento aos componentes finais. ■

## ■ Referências Bibliográficas

*Instituto Brasileiro de Mineração. Minerais Críticos e Estratégicos no Brasil. Um Passaporte para o Futuro. 1. ed. Brasília. IBRAM, 2025.*

*Senado Federal. Audiência Pública sobre Minerais Críticos e Estratégicos, com participação de Pablo Cesário e contribuições da economista Rafaela Guedes sobre incentivos condicionados, Zonas de Processamento de Transformação Mineral, REIDI, Reporto e Redata. Brasília. Senado Federal, maio de 2026.*

*Serviço Geológico dos Estados Unidos (USGS). Mineral Commodity Summaries 2025.*

*Brasil. Plano Nacional de Fertilizantes 2050.*

*Brasil. Lei 13.540, de 18 de dezembro de 2017.*

# Um acordo que não interessa ao Brasil



---

■ **LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA** é economista, cientista político e advogado. Foi ministro de Estado e presidente do Banespa e é autor de mais de 30 livros em sua carreira acadêmica



---

■ **PAULO NOGUEIRA BATISTA** é economista, foi diretor-executivo no FMI, em Washington, e vice-presidente do banco dos BRICS. Lecionou e pesquisou na Fundação Getúlio Vargas e na Universidade de São Paulo

O acordo Mercosul-União Europeia foi discutido por vários anos e em muitas ocasiões nos pronunciamos contra ele. Agora que ele está aprovado e chegou a hora de estourar *champagnes*, Rubens Barbosa nos convida a escrever um artigo para a *Interesse Nacional*. Sabendo, naturalmente, que continuamos a nos opor a ele, assim como a outros acordos do mesmo tipo que foram concluídos ou estão em fase de negociação.

O acordo com a União Europeia, cujo formato inspira os demais, não interessa ao Brasil. Interessa apenas ao agronegócio e aos europeus. Se os interesses do Brasil fossem os mesmos do agronegócio haveria pouco a argumentar. No entanto, apesar da contribuição que esse setor tem dado para a economia brasileira, inclusive com o aumento da produtividade que nele vem ocorrendo, o desenvolvimento do país não pode ser liderado somente por esse setor, entre outros motivos, porque a sua capacidade de gerar empregos é limitada.

Cabe notar, além disso, que mesmo as concessões feitas pelos europeus à agricultura exportadora do Mercosul são pequenas e passíveis de reversão com base em argumentos e pretextos ambientais ou sanitários, como vimos poucos dias depois da entrada em vigor do acordo com a suspensão pela União Europeia da compra de carnes e outros produtos exportados pelo Brasil. Um constrangimento para o governo brasileiro e os defensores do acordo, mas nenhuma surpresa para nós e outros críticos que apontaram a sua natureza essencialmente desigual.

É essencial para o desenvolvimento do Brasil que volte a ocorrer a ampliação e sofisticação produtiva do setor industrial e dos serviços com alto valor adicionado per capita. No quadro desse acordo, isso será desencorajado ao invés de estimulado. Sem uma base industrial sólida e diversificada, não há futuro para o país. Podemos contar com o setor primário exportador para gerar empregos numa sociedade em que a população urbana representa cerca de 87% do total? Sem indústria e serviços sofisticados, grande parte dessa população ficará condenada a empregos precários e mal remunerados no setor de serviços. E há outro aspecto crucial, que frequentemente é esquecido – a dimensão militar. Como garantir a segurança do Brasil, num mundo cada vez mais perigoso, sem desenvolver uma base industrial de defesa?

Talvez pudéssemos resumir a três os pilares da nossa argumentação.

Primeiro, o Império, ou seja, os países ricos chefiados pelos Estados Unidos não querem que os países periféricos se industrializem. Querem manter a troca desigual, querem via aberta para seus investimentos e empréstimos no exterior, e não querem concorrentes no futuro. Para eles, já basta ter a China como concorrente, país que, aliás, também muito contribuiu para a desindustrialização do Brasil nas décadas recentes, ocupando com exportações competitivas grande parte do mercado nacional insuficientemente protegido.

Segundo pilar, definir tarifas alfandegárias com liberdade é um dos principais instrumentos do desenvolvimento econômico. Nenhum país se industrializou e cresceu sem ter usado tarifas para proteger sua indústria. Recentemente, a partir do artigo “Growing like India: The unequal effects of service-led growth” (2023), tornou-se comum afirmar que o desenvolvimento econômico não depende da industrialização, mas do desenvolvimento dos serviços. Uma tese esdrúxula, porque hoje, quando se fala em industrialização, está-se contando com os serviços produtivamente sofisticados. Por isso, um dos autores desta nota fala sempre em “sofisticação produtiva”. Seja na indústria ou nos serviços, o que interessa é priorizar aqueles que implicam um alto valor adicionado per capita e pagam bons salários. As tarifas aduaneiras continuam, portanto, a ter um papel essencial, seja para proteger a indústria ou os serviços. Entretanto, a cerrada pregação neoliberal contra as tarifas foi tamanha que mesmo economistas desenvolvimentistas esqueceram das tarifas e, ao falar de política industrial, só falam em subsídios. Ignoram que as tarifas sempre foram o principal instrumento de política industrial.

Terceiro, não há nenhuma boa razão para se imaginar que a indústria brasileira seja tão competitiva como a europeia. Se estivéssemos em 1980, quando o Brasil era um grande exportador de bens manufaturados, essa suposição poderia ser

razoável. Hoje, depois de quase 50 anos de baixos lucros e baixos investimentos, em consequência de políticas econômicas equivocadas, a indústria brasileira não é competitiva nem será tão cedo, não podendo ser exposta a uma concorrência desimpedida com corporações de países mais desenvolvidos.

### ■ Apenas um esforço de *damage control*

Se tivesse uma visão estratégica correta, o governo brasileiro não teria se engajado com empenho desde 2023 na finalização desse acordo. Para nossa surpresa, decidiu tomar como ponto de partida um acordo que o governo Bolsonaro deixou praticamente pronto e contentou-se a fazer, a partir desse ponto de partida muito desfavorável, um esforço de *damage control*. Conseguiu alguns ajustes pontuais, mas deixou intacta a essência neoliberal do acordo. O próprio presidente Lula, estranhamente, foi dos que mais se esforçou para fechar esse acordo.

Como explicar o empenho do presidente da República? Seria uma convicção neoliberal de que expor a economia à livre competição com as corporações de países muito mais desenvolvidos “oxigenaria” nossos mercados e empresas, favorecendo o aumento da produtividade? Ou seria uma percepção de que acordos com países europeus e outras nações desenvolvidas proporcionariam prestígio internacional e funcionariam como uma espécie de contraponto geopolítico aos Estados Unidos e à China?

Um Lula convictamente neoliberal não parece condizer com a sua trajetória de vida. A segunda hipótese é mais plausível, pois é razoável supor que considerações políticas prevaleçam em decisões de nível presidencial. Seja como for, o argumento não fica em pé. Como imaginar que acordos desequilibrados possam servir de contraponto a quem quer que seja?

Ao contrário, as concessões feitas aos europeus levarão a que outros países peçam ou exijam o mesmo para eles. Tanto mais que a ninguém escapará que o Brasil abriu o seu mercado sem obter nada de expressivo em troca. Os chineses, por exemplo, nos dirão algo como: “Somos parceiros estratégicos do Brasil, os nossos mercados são mais abertos do que os europeus para as exportações agropecuárias do Brasil, logo não queremos ser discriminados relativamente a eles em matéria de tarifas de importação”. Ao fim e ao cabo, a economia brasileira, que ainda é uma economia em desenvolvimento, estará totalmente aberta à competição estrangeira por força de uma teia de acordos internacionais, imobilizando políticas de diversificação e sofisticação da nossa estrutura produtiva.

Em vez de buscarmos acordos antiquados, que nos obrigam a uma liberalização inconveniente, e que dão sequência ao que foi feito nos governos Temer e Bolsonaro, o governo Lula deveria ter promovido desde 2023 uma reorientação da estratégia de inserção econômica externa. Causa perplexidade essa continuidade com os governos anteriores. Como pode um governo que se apresenta como desenvolvimentista, à frente de um país que vem se desindustrializando há décadas, sair mundo afora fechando acordos neoliberais e proclamando o livre comércio quando os países onde esse liberalismo teve origem estão em outra faixa de onda? A ninguém escapa que o neoliberalismo está moribundo, ou morto, dos dois lados do Atlântico Norte.

Como dizia Millôr Fernandes, as ideologias, quando ficam caquéticas, vêm se refugiar na América Latina. ■

### ■ Referências bibliográficas

Fan, Tianyu; Peters, Michael, Zilibotti, Fabrizio (2023) “Growing Like India: The unequal effects of service-led growth”, NBER Working Paper 28551, March.

# A indústria nacional diante do Acordo Mercosul-União Europeia



■ **RAFAEL CAGNIN** é economista, doutor em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Campinas e diretor executivo do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial

Em 1º de maio de 2026, entrou em vigor, ainda que de modo provisório, o acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia (Mercosul-UE). Trata-se de um acordo abrangente, que cria oportunidades significativas de comércio e investimento entre as duas regiões, e de uma conquista diplomática importante diante do enfraquecimento do multilateralismo no mundo.

Para o Brasil, o acordo significa acesso potencial a um mercado com oito vezes mais consumidores e um PIB 25 vezes maior do que o do restante do Mercosul [10], com tarifas preferenciais – nulas ou reduzidas – para a maioria dos produtos após o cronograma de desgravação. Mas não é só a dimensão quantitativa que importa. A elevada renda *per capita* europeia oferece mercado robusto para bens de maior intensidade tecnológica e mais elásticos à renda, favorecendo a diferenciação de produtos com alto valor unitário.

Como resultado, as estimativas dos impactos agregados são positivas: segundo o IPEA [1], há aumento acumulado do PIB de 0,48% entre 2024 e 2040, saldo comercial positivo acumulado de US\$ 302,6 bilhões e elevação dos investimentos em 1,49% frente ao cenário sem o acordo; e, segundo o governo brasileiro [2], há elevação de 0,34% do PIB e de 0,76% no investimento até 2044.

As simulações, contudo, indicam grande heterogeneidade setorial, sendo a agropecuária (+2,0% no valor da produção) a grande beneficiada, graças à sua alta competitividade internacional – sustentada em vastos estoques de terras férteis, água e insolação ao longo do ano, bem como por políticas públicas como o Plano Safra e as pesquisas da Embrapa.

Já na indústria de transformação, a situação é bem mais incerta, com impactos negativos em algumas atividades (-1,6% para equipamentos elétricos, por

exemplo) e positivos em outras (+3,2% no caso de calçados e artefatos de couro), seguindo um padrão em que setores de maior intensidade tecnológica são os que tendem a tirar menos proveito do acordo.

A trajetória das últimas décadas de desindustrialização prematura, estagnação da produtividade e recorrente *déficit* comercial em manufaturados causa preocupações legítimas sobre a capacidade de a indústria se beneficiar do Acordo com a União Europeia.

Muitos analistas e representantes do setor resgatam nossa experiência com a abertura comercial dos anos 1990, que apesar de ter ajudado a modernizar parte da nossa indústria, elevando sua produtividade, teve um custo social não desprezível, com fechamento de fábricas, desnacionalização e eliminação de empregos [3]. O cenário atual, no entanto, é diferente por, ao menos, três motivos.

Primeiro, o acordo estabelece um cronograma de desgravação gradual. Das mais de 10 mil linhas de produtos disponibilizadas pelo Mercosul, apenas 11% terão desgravação imediata, dos quais 70% já apresentam tarifa zero, e 44,7% terão redução de alíquotas progressiva ao longo de dez anos ou mais. Em valor, das importações brasileiras da UE (US\$ 50,3 bilhões em 2025), 62,6% contam com prazos longos ou exclusão permanente. A gradualidade do processo é importante para as empresas se prepararem para a nova realidade competitiva.

Segundo, as tarifas médias efetivas brasileiras são hoje muito inferiores às vigentes no passado. Na abertura dos anos 1990, a tarifa média despencou mais de 40 pontos percentuais, passando de 57,5% para 15,7%, em apenas cinco anos [4]. Agora, a tarifa média nos produtos que sofrerão desgravação em até quatro anos é de apenas 0,5% e de 13,7% para aqueles com desgravação em dez anos ou mais. Ou seja, o esforço adaptativo tende a ser comparativamente menor.

Terceiro, por se tratar de um acordo, e não de uma iniciativa unilateral, assegura reciprocidade e mecanismos de correção de desvios. A UE ofertou redução tarifária em ritmo muito mais acelerado que o cronograma do Mercosul, com desgravação imediata em 54,3% das linhas – embora as tarifas da maioria dos produtos industriais já fossem menores que as praticadas pelo Brasil.

Salvaguardas bilaterais, em adição aos instrumentos clássicos de defesa comercial, podem, ainda, congelar ou retroceder cronograma de desgravação quando surtos de importação forem identificados e o mecanismo de reequilíbrio possa ser acionado caso uma das partes adote unilateralmente medidas regulatórias que, na prática, coloquem em risco a preservação do equilíbrio de concessões.

Além dessas considerações, o acordo também não deve ser analisado isoladamente, mas como parte de um conjunto de transformações que levem igualmente ao aumento de competitividade da produção nacional e que permitam aproveitarmos as vantagens que apresentamos na transição energética.

## ■ Há avanços, mas não são suficientes

Avançar na agenda de redução do chamado “Custo Brasil” é condição necessária para maximizar os benefícios do acordo e reduzir riscos para a indústria nacional. Como há muito tempo se discute no país, são vários os fatores de distorção do nosso ambiente econômico que comprometem nossa produtividade e minam a capacidade notadamente de a indústria responder às pressões concorrenciais externas. Complexidade e custo do sistema tributário, insegurança jurídica, burocracia regulatória, custo de capital elevado, infraestrutura deficiente, energia cara e encargos trabalhistas onerosos são alguns exemplos.

A boa notícia é que temos obtido algumas conquistas, como a reforma trabalhista de 2017 e, mais recentemente, a reforma tributária, que será implementada gradualmente até 2033, antes, portanto, de se concluir o cronograma de desgravação da maior parte das linhas ofertadas pelo Mercosul. A reforma simplifica obrigações tributárias, reduz um pouco a carga sobre bens industriais e promete desonerar integralmente investimentos e exportações. Se não ocorrerem desvios ao longo de sua implementação, mudará a realidade competitiva do setor.

Mas, embora importante, este avanço não é suficiente. É preciso progredir de forma substantiva em, pelo menos, outros dois pilares centrais: juros e infraestrutura, que, juntos, respondem por cerca de 1/3 do “Custo Brasil” [5].

Ao longo da última década, o Brasil registrou, consistentemente, a maior taxa básica de juros entre as 20 maiores economias do mundo. A taxa real, descontada a inflação, está ligeiramente acima de 10% ao ano. O país também lidera em *spread* bancário: a diferença entre o custo de captação e de empréstimo atingiu 20,3 p.p. em 2025, segundo o Banco Central.

Este quadro torna o crédito à indústria no Brasil um múltiplo acima dos concorrentes estrangeiros e inviabiliza a rentabilidade de empreendimentos industriais, em geral mais intensivos em capital do que outros setores de nossa economia.

Competir com empresas europeias após a desgravação exigirá investimentos em modernização, pesquisa e inovação, capital de giro e financiamento de exportações. Para que este processo atinja a amplitude necessária no tecido industrial, terá que se apoiar em recursos de mercado a custos acessíveis e prazos

adequados. Por mais que a atuação focada e estratégica de instituições como o BNDES possa contribuir, não será suficiente.

## ■ Investimentos favorecem a atualização tecnológica

Enquanto o investimento produtivo estiver bloqueado, a indústria não conseguirá aproveitar plenamente as oportunidades da maior integração internacional, inclusive por meio do acesso a bens de capital mais modernos que o acordo com a UE tende a promover. Superar essa anomalia requer reformas microeconômicas no sistema financeiro, controle fiscal, redução da inadimplência e da concentração bancária.

Condições propícias ao investimento favorecem a atualização tecnológica das empresas, mas também permitem retirar gargalos de infraestrutura que vão encarecendo o produto nacional até atingir sua demanda externa. Segundo o Observatório do Custo Brasil, por exemplo, o Brasil gasta 2,9 p.p. do PIB a mais que a média da OCDE com logística. O déficit reflete décadas de subinvestimento. Por anos, o investimento que realizamos na área sequer tem coberto a depreciação, deteriorando estradas e portos.

O diagnóstico sobre as rodovias é um exemplo alarmante: o Brasil movimentava 60% do volume de carga por rodovias, mas apenas 12% delas é pavimentada – percentual praticamente inalterado desde 2001 e muito abaixo dos cerca de 40% dos países emergentes em geral. A CNT estima que os gastos logísticos derivados da má qualidade das rodovias sejam entre 45% e 66% superiores ao nível ótimo em aproximadamente dois terços da malha. Os gargalos portuários tampouco são desprezíveis: em 2025, mais de 85% das exportações brasileiras ocorreram por via marítima, e o custo com sobrestadia de navios chegou a US\$ 2,3 bilhões em 2024[6] – um tributo invisível sobre toda a pauta exportadora. Um relatório do Banco Mundial de 2022[7] calcula que as empresas brasileiras perdem o equivalente a 1,27% do PIB por ano devido a interrupções de infraestrutura.

Um país que almeja exportar mais precisa garantir melhor o acesso de sua produção ao mercado global. Isso passa pela realização de acordos, como este entre Mercosul e União Europeia, e uma agenda de facilitação de comércio, mas também exige infraestrutura logística adequada e competitiva. Isto é ainda mais relevante em cadeias produtivas longas, como é a regra na indústria, em que celeridade e confiabilidade são critérios decisivos na interação entre clientes e fornecedores.

O BID estima, por exemplo, que uma redução de 1% dos custos de transporte alavancaria em cerca de 4% das exportações de bens industriais do Brasil [8].

Estimativas do IEDI/BCG sugerem que a redução dos custos logísticos associada à melhora da qualidade de trechos relevantes da malha poderia gerar economias anuais entre 0,5% e 2% do PIB industrial [9].

Por fim, mas talvez o mais relevante do ponto de vista de uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil, o acordo Mercosul-UE conecta uma região com grandes dificuldades de avançar em uma rota de descarbonização, devido às características de sua matriz energética, sujeita inclusive a questões geopolíticas, a uma região das mais bem posicionadas para promover soluções descarbonizantes. Isso abre uma janela de oportunidade muito importante para o Brasil e seus parceiros do Mercosul para desenvolver cadeias produtivas baseadas nestas soluções – como SAF, hidrogênio sustentável, combustíveis de navegação de baixa emissão, entre outros exemplos.

Cabe reforçar que esta janela não estará aberta indefinidamente e aproveitá-la exige fazermos a nossa tarefa de casa, o que passa pela constituição de um mercado interno de carbono, pela constituição de um sistema robusto de monitoramento, verificação e reporte e pela atuação de nossa diplomacia de modo a construir convergências internacionais nas agendas de comércio e clima, a exemplo do Integrated Forum on Climate Change and Trade (IFCCT) e da Open Coalition for Compliance Carbon Markets, lançada pelo Brasil na COP30.

Mas no nosso caso requer também medidas anteriores. Por exemplo, embora o Brasil tenha uma matriz elétrica predominantemente limpa e com baixo custo de geração, o custo da energia elétrica ao usuário final é elevado na comparação internacional, devido à incidência de impostos, encargos e subsídios cruzados nem sempre justificáveis. Hoje, o preço final para o setor industrial no Brasil é 167% superior ao seu custo de produção, sendo que nos EUA é quase metade disso. Além disso, o acesso e custo do gás natural – que mesmo fóssil é um combustível de transição, sobretudo para atividades *hard to abate* – é proibitivo no país, restringindo competitividade e estratégias de redução de emissões. Sem a adequada mobilização dos nossos atributos, fica bloqueada a efetivação do potencial que a transição energética nos proporciona e que o acordo Mercosul-UE pode favorecer.

Em síntese, o acordo Mercosul-UE deve ser visto como um catalisador para que o Brasil avance em reformas que nos permitam uma performance superior de produtividade e de competitividade. A reforma tributária foi um passo importante, mas são necessários avanços simultâneos em mais áreas, como argumentado anteriormente. O acordo permite uma transição gradual de cerca de dez anos para a maioria dos produtos. É fundamental que não percamos mais tempo. ■

## ■ Referências bibliográficas

- [1] RIBEIRO, F. J. da S. P.; BETARELLI JUNIOR, A. A.; FARIA, W. R. *Avaliação dos impactos do acordo de livre comércio Mercosul-União Europeia*. Brasília, DF: Ipea, dez. 2023. (Dinte: Nota Técnica, 68).
- [2] BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Siscomex. *Mercosul-União Europeia*. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/acordos-comerciais/mercosul-uniao-europeia>. Acesso em: 23 maio 2026.
- [3] DIX-CARNEIRO, Rafael; KOVAK, Brian. *Margins of Labor Market Adjustment to Trade*. Durham, NC: Duke University, 2017.
- [4] KUME, Honório; PIANI, Guida; SOUZA, Carlos Frederico Leão Rocha de. A política brasileira de importação no período 1987-1998: descrição e avaliação. In: CORSEUIL, Carlos Henrique; KUME, Honório (org.). *A abertura comercial brasileira nos anos 1990: impactos sobre emprego e salário*. Rio de Janeiro: Ipea, 2003.
- [5] MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO. *Custo Brasil*. [s.l.], [s.d.].
- [6] VALOR ECONÔMICO. *Atraso em portos gera custo extra de US\$ 2,3 bi ao Brasil em 2024*. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2025/04/03/atraso-em-portos-gera-custo-extra-de-us-23-bi-ao-brasil-em-2024.ghtml>. Acesso em: 26 maio 2026.
- [7] WORLD BANK. *Brazil Infrastructure Review*. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099140006292213309/pdf/P1745440133da50c0a2630ad342de1ac83.pdf>. Acesso em: 26 maio 2026.
- [8] MESQUITA MOREIRA, Maurício; BLYDE, Juan S.; VOLPE MARTINCUS, Christian; MOLINA, Danielken. *Longe demais para exportar: custos internos de transporte e disparidades regionais das exportações na América Latina e Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013. DOI: 10.18235/0012838.
- [9] INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Carta IEDI n. 1331: *Alavancas para a infraestrutura e indústria*. Disponível em: [https://www.iedi.org.br/cartas/carta\\_iedi\\_n\\_1331.html](https://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1331.html). Acesso em: 26 de maio 2026.
- [10] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *UN Data*. Dados de população e PIB, ano de 2024, considerando Argentina, Paraguai e Uruguai.

# STF na Nova República: *árbitro sui generis*



---

■ **ANDRÉ MARSIGLIA** é advogado e professor de Direito Constitucional. Fundador da Associação Lexum foi o primeiro advogado a atuar nos inquéritos das fake news



---

■ **FABIO MIGUEL BARALDO** é advogado, árbitro e parecerista, com formação acadêmica e atuação profissional no Brasil e no exterior, com foco em arbitragem

Nenhuma outra instituição ampliou tanto sua centralidade na vida republicana brasileira, ao longo das últimas duas décadas, quanto o Supremo Tribunal Federal. Embora concebido, pelo texto constitucional de 1988, como instância jurisdicional de cúpula e como guardião último da ordem constitucional, a marcha histórica do processo jurídico-político-institucional do Brasil da Nova República levou o Tribunal a ocupar posição muito mais ampla – leia-se, muito mais central – na dinâmica política e institucional do país, convertendo-se em ator incontornável dos principais episódios da história brasileira recente.

Essa *parcial reconformação* do papel e da envergadura institucionais do STF – veja-se bem – não parece decorrer de um só fator. Parece resultante, antes, da convergência entre características próprias do desenho constitucional brasileiro, de um lado, e, de outro, sucessão de fricções e crises políticas e institucionais que marcaram o país nas últimas décadas. A progressiva judicialização dos conflitos políticos, a ampliação do protagonismo jurisdicional em temas sensíveis, o deslocamento de conflitos centrais da República para a arena judicial etc. acabaram por redefinir, de maneira profunda, o lugar do Tribunal – e o peso gravitacional por ele exercido – na vida nacional contemporânea.

Nesta marcha, que já é História – porque a experiência político-institucional acumulada, por órgão de cúpula de um dos Poderes constituídos, em intervalo de algumas décadas, já constitui *História* apta à análise e à dissecação crítica,

visto que de *atos ou dados episódios* já não se trata –, o julgamento da Ação Penal 470 (“Mensalão”) plausivelmente desponta, nesse sentido, como momento particularmente emblemático. Mais do que um episódio criminal de elevada repercussão, o Mensalão parece ter inaugurado uma nova etapa na posição simbólica e funcional do STF perante a sociedade brasileira e a vida nacional. A partir dali, e de forma progressivamente mais intensa, crises políticas, disputas institucionais e impasses centrais à realidade brasileira passaram a gravitar, em larga medida, ao redor da Corte. De modo que, de forma paulatina, o Tribunal consolidou-se como instância de arbitragem e estabilização institucional próxima de um Poder Moderador *de facto* do regime constitucional vigente.

## ■ A constituição de 1988 e o STF potencialmente expansivo

Lição clássica da Teoria do Poder Constituinte, ângulo específico do Direito Constitucional, reza que toda Constituição – ao inaugurar uma nova ordem jurídico-político-institucional – simultaneamente equaciona resposta *a um certo passado* e assenta projeto de *um certo futuro*. Logicamente, assim também se deu com a Constituição brasileira de 1988. Elaborada sob o impacto ainda recente do regime civil-militar, iniciado em 1964, ela buscou erguer ampla arquitetura de proteção de direitos fundamentais e de contenção do arbítrio estatal, especialmente em relação ao Poder Executivo.

Nesse contexto, a Constituição de 1988, notoriamente voltada para o fortalecimento de instituições de salvaguarda da democracia e da cidadania – bem como pródiga na enumeração de direitos e garantias (individuais, coletivos etc.) –, preconizou o Poder Judiciário como instância de garantia da juridicidade democrática e de contenção de eventuais rupturas autoritárias, em suma, como bastião último do Estado de Direito. Expandiram-se mecanismos de controle jurisdicional, ampliou-se a centralidade da jurisdição constitucional e atribuiu-se ao STF um conjunto particularmente vasto de competências, tanto no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade quanto em matéria criminal, federativa e político-institucional.

Não se tratava, naturalmente, de anomalia isolada do constitucionalismo brasileiro. Afinal, o fortalecimento da jurisdição constitucional constituiu fenômeno em boa medida *amplo* nas democracias ocidentais do pós-Segunda Guerra Mundial, sobretudo após a consolidação dos modelos europeus de controle concentrado de constitucionalidade e da constitucionalização progressiva da vida política contemporânea. No Brasil, contudo, esse movimento encontrou terreno particularmente fértil em razão do perfil analítico e abrangente da Constituição de 1988, cuja extensão material acabou por deslocar para o plano constitucional uma parcela significativa dos conflitos políticos e institucionais da República.

Essa arquitetura mostrou-se, ao longo do tempo, apta a delinear a conjuntura de um Tribunal dotado de extraordinária – leia-se, *singular* – capacidade de intervenção na vida pública nacional. A amplitude das competências originárias do STF, a progressiva judicialização de temas sensíveis, a expansão dos instrumentos de controle concentrado e o próprio enfraquecimento das instâncias tradicionais de mediação política contribuíram para consolidar o ambiente institucional, em que conflitos centrais da vida republicana passaram, de maneira crescente, a buscar solução na arena judicial.

Isto é, o constituinte de 1988 parecia imaginar, sobretudo, os riscos clássicos de concentração de poder associados ao *Poder Executivo* (ancorado, como dito, nas prévias experiências autoritárias de nossa institucionalidade). Assim, menor atenção acabou por ser dedicada à hipótese de progressiva centralização institucional em torno do próprio órgão incumbido de guardar a Constituição. Noutros termos, parece não ter ocorrido ao Constituinte de 1988 – em boa medida condicionado por um afã estruturante de antítese institucional do regime civil-militar anterior – que a outorga de amplíssimo conjunto de competências ao Poder Judiciário, em geral, e ao STF, em particular, em conjunção com *certo déficit de checks and balances* quanto a este Poder (em cotejo com o Executivo e o Legislativo), poderia vir a resultar exatamente em quadro de progressiva hipertrofia institucional do órgão concebido como garantidor último da juridicidade e da contenção do arbítrio estatal.

Assim, a experiência histórica subsequente demonstraria que a expansão das funções exercidas pelo STF se colocaria não apenas como desdobramento de eventuais pretensões internas de protagonismo jurisdicional, mas também como consectário orgânico de uma arquitetura institucional *potencialmente expansora* do papel e do peso gravitacional do Tribunal. O que, ante contextos sucessivos de progressiva incapacidade do sistema político de absorver e processar (em suas instâncias tradicionais) conflitos estruturais da vida nacional, findaria por erigir o Tribunal ao patamar de instância central de equacionamento dos grandes impasses jurídico-político-institucionais da Nova República.

### ■ Mensalão, judicialização da política e progressiva centralização do STF

Em retrospecto, neste já quase meio século de Nova República, a ampliação progressiva da centralidade institucional do STF comporta a interpretação de que, embora resultante de fatores estruturais mais profundos – como visto, alicerçados quando da própria conformação do pacto jurídico-político-institucional de 1988 –, encontrou momento particularmente emblemático no julgamento da Ação Penal 470 (“Mensalão”), iniciado em meados de 2012 e concluído em fins de 2013.

Embora, àquela altura, a transmissão das sessões de julgamento do Tribunal pela TV Justiça contasse já uma década – aliás, também este um fator de *galvanização*, mesmo que de forma colateral, tanto da hipertrofia da projeção pública quanto da centralidade decisória do Tribunal –, parece subjazer ao julgamento do Caso Mensalão a conotação de *ponto de inflexão*, quanto à inserção da Corte no centro do debate político nacional. Dali em diante, o Tribunal deixa de ser percebido – pela *sociedade civil* tanto quanto pela *opinião pública* (ou, mais propriamente, como diria Churchill, pela *opinião publicada*) – apenas como órgão técnico de cúpula do Poder Judiciário para converter-se em protagonista recorrente da vida republicana.

Mais do que episódio isolado, o Mensalão parece, em retrospecto, ter inaugurado ciclo histórico marcado pela progressiva judicialização dos conflitos centrais da República. O que, simultaneamente, pode deitar raízes em uma crescente erosão das instâncias tradicionais de mediação política da Nova República; na também gradual fragmentação do sistema representativo; e, não menos, na ampliação das expectativas sociais dirigidas ao Tribunal como instância de estabilização dos grandes impasses nacionais.

Naquele caso, que consubstanciou a primeira grande judicialização penal do *establishment* político brasileiro, sob a Nova República – inclusive porque o Caso Collor, também apreciado pelo STF, anos antes, com a Ação Penal 470 não rivalizara, em envergadura e em sensibilidade institucional –, opera-se a conversão da *linguagem judicial* em *linguagem política nacional*; acentua-se a *personalização* de Ministros; aprofunda-se *uma certa espetacularização da atividade jurisdicional*, já pautada pelo previamente instaurado aparato midiático da TV Justiça. Tais aspectos, no seu conjunto – e aliados a uma insuficiência da mediação política tradicional (já que o Mensalão, simbolicamente, assinala crise inequívoca do presidencialismo de coalizão) –, favorecem *o ímpeto protagônico do Tribunal como arena moral do Estado brasileiro*, passando a encarnar expectativa pública de saneamento institucional, de punição e de contenção da corrupção.

Não menos parece defensável, em retrospecto, que a Ação Penal 470 assinalou, como ponto de inflexão, a formação do paradigma de que grandes crises nacionais necessariamente terminam no STF, ao qual finda por caber – legitimamente ou não – o desfecho jurisdicional respectivo. O que, dentre outros desdobramentos, doravante *situa o Tribunal no espectro do imaginário emocional do país*: Ministros passam a ser idolatrados, demonizados etc. e os votos e decisões monocráticas de suas lavras passam a *organizar afetos políticos* nacionais – o que transforma, de modo dramático, o papel presumivelmente esperado do Tribunal, como órgão de cúpula do Poder Judiciário.

Essa nova tônica de conformação institucional se corroborará, ao longo dos anos subsequentes, à medida que sucessivas controvérsias jurídico-político-institucionais de natureza estruturante para o Estado brasileiro forem, em sequência, submetidas ao Tribunal (novamente, em boa medida por força do seu rol de competências *amplíssimo*).

Com efeito, uma ampla gama de grandes impasses nacionais veio a encontrar no Supremo, desde então, o *locus* de arranjo da sua composição. Assim se daria, v.g., com: o processo de impedimento da Presidente Dilma Rousseff; a centralidade adquirida pela Operação Lava Jato no debate público nacional; as sucessivas inflexões jurisprudenciais da Corte quanto à possibilidade de início da execução da pena antes do trânsito em julgado de sentenças condenatórias; as tensões federativas instauradas no contexto da pandemia de Covid-19; supostas omissões do Poder Legislativo quanto à normatização de questões relevantes para a vida nacional; e, mais recentemente, controvérsias em tese relacionadas à preservação da estabilidade democrática.

Todas as controvérsias acabariam por ter o seu eixo decisório deslocado para o crivo da atividade jurisdicional do Tribunal. E isso – veja-se bem – *pari passu* com a também progressiva escalada de tensão e de questionamentos em torno da legitimidade da Corte para tanto. De modo que, na verdade – considerando a natureza concomitante e de retroalimentação contínua dessas espirais –, a progressiva hipertrofia do STF, de que aqui se trata, parece não se dar *apesar* dos questionamentos em torno da sua legitimidade constitucional para *arbitrar o Poder* no Brasil da Nova República; parece dar-se, exatamente, *no contexto* e, em boa medida, *em face* de tais questionamentos.

## ■ Supremo como poder moderador *de facto* da Nova República

Essa progressiva centralização institucional do Supremo produziu uma consequência particularmente relevante para a experiência constitucional brasileira contemporânea: a *mutação da natureza parcial* das competências exercidas pela Corte no interior da dinâmica republicana. Evidentemente, não se cogita aqui de um Poder Moderador em sentido formal ou constitucionalmente positivado, nos moldes da Constituição do Império de 1824 e da nossa correlata tradição constitucional oitocentista: o fenômeno parece *mais sutil* e, talvez por isso mesmo, precisamente, *mais significativo*.

O número crescente de conflitos estruturantes da vida nacional submetidos ao juízo de conformação do STF, nestas últimas décadas, deslocou para a Corte, em última análise, *parcela substancial da responsabilidade prática quanto*

à gestão do pacto jurídico-político-institucional da República, sob o texto constitucional de 1988.

Essa transformação produziu efeitos inevitavelmente ambivalentes. Por um lado, parece difícil ignorar o papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal na contenção de tensões institucionais potencialmente disruptivas, sobretudo em momentos de elevada fragmentação política e de deterioração das capacidades tradicionais de coordenação do sistema representativo. Por outro lado, não menos importante, a expansão progressiva do protagonismo jurisdicional expôs o Tribunal às tensões próprias da arena política *estrita*, intensificando questionamentos acerca dos limites materiais de sua atuação, da extensão prática de suas competências e da própria compatibilidade porventura existente – ou possível – entre centralidade institucional excessiva e equilíbrio republicano entre os Poderes constituídos.

Nesse sentido, portanto, a questão talvez não resida em fórmulas simplificadoras acerca de prolapado *ativismo judicial* da Corte, mas em fenômeno historicamente mais profundo e estrutural: a progressiva transferência, para a arena jurisdicional, da arbitragem dos grandes impasses nacionais. A experiência acumulada da Nova República parece ter produzido, nesse sentido, um arranjo institucional singular: mais do que a expansão institucional do STF, a sua gradual conversão em eixo permanente de *busca de estabilização* do pacto jurídico-político de 1988, bem como – de forma tão *simultânea* quanto *paradoxal* – de *produção de tensões* dessa mesma natureza.

A trajetória institucional brasileira das últimas décadas parece indicar, assim, que a progressiva centralização do Supremo Tribunal Federal não constitui fenômeno episódico ou meramente conjuntural, mas traço dos mais marcantes da experiência constitucional da Nova República – além de caso peculiar, seguramente, em termos de Direito Comparado. Questão em aberto, porém – inclusive porque, como dito no início, trata-se de *História*, isto é, processo sempre em marcha, o quanto ora se analisa –, consiste em verificar que adventos institucionais futuros lograrão êxito em dotar de maior equilíbrio os eixos de articulação entre os Poderes constituídos, sob o texto constitucional de 1988. ■

# Ensaio sobre a defesa-crítica das premissas de racionalidade



■ **SALVADOR RAZA** é consultor em Segurança e Defesa Internacional, professor e assessor em projetos nessas áreas

*Este ensaio examina criticamente os desafios e limitações das reformas da Defesa com aplicações para o Brasil. Identifica restrições sistêmicas reforçadas por uma cultura corporativa, que tende a perpetuar estruturas ineficazes. A partir dessa análise, desdobra requisitos e alertas para a correção das deficiências apontadas.*

As premissas de racionalidade de um sistema teórico-prático sustentam a validade de raciocínios, argumentos, conclusões, ações e avaliações.

O pensamento crítico sobre essas premissas na Defesa é essencial para identificar não apenas problemas evidentes, mas também falhas analíticas e estruturais que dificultam reformas e levam à ideia equivocada de que bastaria aumentar significativamente o orçamento para recuperar capacidades e competências.

Embora haja acertos no enfrentamento dos problemas estruturais da Defesa, também existem falhas relevantes, cuja superação depende de dois fatores complexos:

- A fragmentação da Defesa e das respostas aos seus problemas; e
- Corporativismo e obscurantismo intelectual.

O primeiro fator refere-se a ferramentas – processos, metodologias e práticas – para identificar necessidades e formular alternativas exequíveis. O segundo refere-se ao escopo de competências e conhecimentos requeridos para tal.

Esses termos são duros, mas refletem a necessidade de reformas sistêmicas. O enfrentamento dessas falhas permite soluções mais sólidas e duradouras, evitando respostas superficiais e frágeis.

## ■ Fragmentação da defesa e das respostas aos seus problemas

É fato que a Defesa no Brasil possui severas fraturas, dando a impressão de que cada Força Singular se prepara para travar sua própria guerra, ao passo que desenvolvem mecanismos de planejamento e gestão desconectados entre si. Como os custos de corrigir a segmentação são percebidos como superiores aos recursos disponíveis para investimentos e custeio, as respostas aos problemas da Defesa acabam se perpetuando em um círculo vicioso: cada Força busca mais recursos para sustentar “mais do mesmo”. Tal situação desestrutura a Defesa e reduz as possibilidades de reformas substantivas e efetivas.

Romper esse ciclo vicioso exige compreender as condições de necessidade, construir as justificativas para a reforma e desenvolver soluções estruturadas e exequíveis, tendo como referência instrumental uma Sistemática Integrada de Governança Institucional da Defesa para o Brasil (SIGID\_BR).

Sistemáticas desse tipo têm como núcleo o Projeto Integrado de Defesa (PID), no qual se insere o Projeto da Força (PF). O PID organiza processos e decisões que estruturam e orientam a Defesa, enquanto o PF define o constructo de capacidades necessárias. Em conjunto, PID e PF orientam políticas e estratégias, o aprestamento, a qualificação de espaços de interesse estratégico, a gestão de riscos das cadeias de suprimento e a execução orçamentária e financeira.

A ausência desse binômio fundacional (PID-PF) é uma crítica recorrente às Políticas e Estratégias de Defesa. Essa lacuna está no centro de suas ineficácias, pois frequentemente as transforma em “letra morta”, incapazes de cumprir o que prometem. Sem todos os elementos desse binômio atuando de forma integrada, não se consegue conceber posturas de defesa viáveis, estruturar forças de modo realista nem sustentar recursos materiais, orçamentários e de conhecimento diante da dinâmica política e dos seus contextos de decisão. A Defesa flui ao sabor de personalismos.

Note-se que esse arranjo conceitual ganha significado prático ao rejeitar a postulação de que a Defesa deva ser uma instituição de Estado apartada das transições políticas de governo. Da mesma forma, torna inconsistente a ideia de que a Defesa deveria dispor de fontes permanentes e independentes de recursos financeiros, com uso discricionário para o cumprimento de suas atividades.

É precisamente o atendimento ao “dever ser” dos princípios, sistemas conceituais e métodos integrados na SIGID que torna possível transformar condicionantes de falha em condições de efetividade para as reformas da Defesa. Negar a funcionalidades da SIGID produz dois desvios funcionais críticos, recorrentemente observados:

I. Justificar o orçamento da Defesa com base em uma estratégia, em vez de vinculá-lo corretamente ao portfólio de políticas, constitui um equívoco que a literatura denomina Hiato Normativo (*Disciplinary Gap*). Nesse cenário, o orçamento passa a ser formulado a partir da própria estratégia, sendo apresentado ao governo como “o que deve ser feito”, e não como aquilo que “pode ser feito”. A diferença entre o desejável e o politicamente viável acaba sendo tratada como uma suposta “dívida” do governo com a Defesa, a qual não deve ser compensada por fontes financeiras autônomas ou paralelas ao orçamento público regular.

Em ambos os casos, mantidos esses equívocos, um ajuste permanente do orçamento de Defesa — seja para 2% do PIB ou entre 3% e 5% — não irá gerar os resultados esperados. Entre os principais riscos estão o descompasso entre recursos e necessidades reais do país, o aumento da desarticulação entre as Forças Singulares com fragmentação de capacidades, o crescimento de passivos que comprometem orçamentos futuros e limitam a adaptação da Defesa, além da tendência a gastos acelerados e ineficientes para evitar contingenciamentos no SIAFI, ampliando riscos de má alocação de recursos, além de remover as determinações políticas da centralidade dos propósitos da Defesa.

Seria igualmente danoso procurar fechar esse hiato com a simples alocação tempestiva de grandes recursos para aquisição de meios, impulsionada por circunstâncias políticas espúrias, sem que a SIGID possa exercitar suas competências.

II. Justificar demandas por capacidades operacionais sem correlação explícita com o binômio PID-PF e tratar simultaneamente de mobilização, desenvolvimento, alcance, autonomia e sustentação dessas capacidades sem considerar competências de governança para gerir riscos das cadeias de suprimento, revela desalinhamento estrutural.

Esse desalinhamento reforça a ideia equivocada de que mudanças organizacionais — como centralização, descentralização ou criação de agência coordenadora — corrigiriam insuficiências. Mantidos esses pressupostos, tais arranjos tendem a ampliar burocracia e custos, tornar-se alvo fácil da corrupção e produzir uma estrutura de forças inflada, mal orientada e percebida como ineficiente.

Esses dois erros críticos se retroalimentam sob a falsa ideia de que maiores orçamentos e mudanças organizacionais bastariam. Essa racionalização enfraquece a legitimidade funcional da Defesa e amplia, em tempos de polarização ideológica, o risco de uma profunda reconfiguração institucional, inclusive com propostas de transformá-la em milícia popular.

## ■ Corporativismo e Obscurantismo Intelectual

Reformas de Defesa devem ser empreendidas com o escopo adequado, nos pontos corretos e no momento certo e com critérios de decisão que reflitam uma ponderação entre opções factíveis, visando maximizar resultados com os menores custos de oportunidade (relação custo-impacto/benefício). O atendimento desses requisitos esbarra em dois fatores mutuamente complementares:

I. A cultura institucional é essencial para a integração operacional e eficiência tática, mas quando se torna rígida e desconectada dos requisitos de uma boa governança institucional, passa a funcionar como obstáculo, preservando interesses e justificativas próprias.

Nesse cenário, o corporativismo assume forma negativa: reduz a disposição para reconhecer erros, favorece a autoproteção, gera baixa transparência e enfraquece mecanismos de controle e prestação de contas e responsabilização (*accountability*).

II. É recorrente o erro de supor que a competência para aplicar a SIGID pode ser adquirida “por decreto” e produzir efeitos imediatos. Na realidade, ganhar proficiência exige uma evolução do arcabouço teórico-metodológico vigente.

Esse erro é alimentado pelo obscurantismo intelectual que sustenta o dogmatismo doutrinário, que resiste à mudança e preserva métodos, conceitos e práticas obsoletos. Este se reproduz em currículos desatualizados, burocracias desarticuladas e organizações inchadas e arcaicas.

É certo que há iniciativas que buscam romper com o obscurantismo intelectual na construção de uma cultura revisora crítica de um passado letárgico. Essa empreitada não é simples nem intuitiva, o que reforça a necessidade de uso adequado das ferramentas da SIGID diante das demandas futuras da Defesa em ambientes de mudança acelerada.

Mantidos esses dois fatores que se retroalimentam, a lacuna de competências gera uma espiral descendente de credibilidade na liderança da Defesa para cumprir seus propósitos. Esse descrédito atravessa as cadeias de poder da Defesa e amplia pressões por reformas impostas à revelia.

## ■ Consolidação da racionalidade para a Reforma da Defesa

Os resultados da crítica às premissas de racionalidade podem ser organizados em três eixos de significado que demonstram a necessidade urgente da Reforma

da Defesa para corrigir deficiências, elevar a maturidade institucional, recuperar capacidades de governança e restabelecer a credibilidade da Defesa.

Não é coincidência que os fatores que permitem corrigir esses desvios se alojam nos eixos de desenvolvimento que integram a Governança Institucional, mas sim são a evidência da efetividade e valor da SIGID para a correção das falhas sistêmicas e recorrentes das iniciativas de aperfeiçoamento e reforma da Defesa:

- I. Eixo da Governança Política – é insuficiente, e mesmo inadequado, somente injetar recursos financeiros, seja tempestivamente, seja como percentual mantido do PIB, seja com fontes autônomas extraordinárias, sem o atendimento das condições do portfólio de políticas concebido na SIGID, regidas por uma eficiente conjugação da Gestão de Câmbio e da Gestão de Stakeholders. A SIGID provê e continuamente atualiza trajetórias e opções preferenciais da Defesa sob uma ponderação de custos e riscos.
- II. Eixo da Governança Estratégica – o aprestamento operacional das Forças demanda a integração das cadeias de suprimento da Defesa às cadeias produtivas e tecnológicas nacionais, assegurando padronização, economia de escala e celeridade, sem interrupções decorrentes de mudanças político-ideológicas. Como agravante, essas falhas, associadas à ausência de um PF, concorrem para uma deterioração das capacidades operacionais, com forte risco de tornarem-se irrelevantes. Não há solução fora da SIGID.
- III. Eixo da Governança Organizacional – há forte resistência interna a mudanças estruturais, alojada e protegida por uma cultura corporativa disfuncional, que se nutre de um acervo conceitual e metodológico obsoleto, desprovido de capacidade analítica crítica, reproduzindo acriticamente decisões equivocadas e incompetências que percorrem uma estrutura organizacional inadequada. Sem a SIGID, a Defesa fica ao sabor de proselitismos corporativos.

Os fluxos de processos e decisões que se articulam simultaneamente nesses eixos, tendo como núcleo formativo o binômio PID\_PF, operam em um contínuo processo de retroalimentação, gerando maior ordem e equilíbrio estrutural. Desse dinamismo, emergem mecanismos de correção tempestiva de desvios, promovendo níveis superiores de maturidade institucional e reduzindo a recorrência dos mesmos desacertos ao longo do tempo.

Esta é uma fundamentação epistêmica da efetividade da SIGID para a consecução e manutenção da eficácia e eficiência de reformas de Defesa.

## ■ Contornos de um portfólio de respostas possíveis

Tendo demonstrado a natureza essencial da SDIB para a governança institucional da Defesa, ao viabilizar reformas sucessivas e tempestivas, conduzidas de dentro e em alinhamento com a cultura institucional, torna-se factível deduzir um “pacote” mínimo com cinco polos de ações concomitantes:

- I. A elaboração de um Projeto Integrado de Defesa, centrado em um Projeto de Força, com a reconfiguração dos domínios de competência e escopo de autoridade das Forças Singulares;
  - II. A reconfiguração da estrutura de decisão e mando da Defesa com o consequente reajuste e alinhamento em profundidade da arquitetura organizacional do Ministério da Defesa com a das Forças Singulares para otimizar e integrar mecanismos de coordenação, colaboração e cooperação no fluxo de planejamentos, decisões e execução; e
  - III. A construção de mecanismos e práticas para a gestão de risco das cadeias de suprimento da Defesa, com sua inclusão nas cadeias produtivo-tecnológicas nacionais.
  - IV. Assegurar transparência e convergência de esforços com o desenho de um Plano Diretor para a Defesa que espelhe as prioridades definidas no portfólio de Estratégias, e deste com um Plano Reitor para a Defesa que espelhe as prioridades estabelecidas pelo portfólio de políticas e, em sequência, deste para os mecanismos de gestão e normas de conformidade (*compliance*) de um orçamento baseado em desempenho (*Performance-based Budget*);
  - V. Construir uma Matriz de Métricas Analíticas da Maturidade Institucional para o contínuo acompanhamento dos resultados pretendidos e alcançados e como eles contribuem para os propósitos, escopo e alcance do PID\_PF.
- Esses cinco polos justificam a criação de carreiras civis e militares especializadas, sobretudo porque a reforma exigirá revisões contínuas. Sem isso, há risco de regressão — ou, pior, de criação de carreiras civis desvinculadas da SDIB, ampliando custos e ineficiências, justamente o que se busca evitar.

## ■ Três alertas conclusivos

Feita a crítica das premissas de racionalidade da Defesa, três alertas são relevantes:

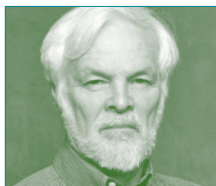
- I. Esse ensaio apresenta uma advertência reflexiva sobre os riscos da inação ou de agir com base em idiosincrasias e falácias.
- II. Não se deve reificar a SIGID; outras ferramentas devem ser consideradas, desde que demonstrem consistência lógica, capacidade transformadora e suficiência.
- III. Não será fácil romper o ciclo vicioso de erros sem a coragem moral para “lutar o bom combate” (*Bonum certamen certavi*<sup>1</sup>), com a aceitação dos riscos e o sacrifício que as dificuldades carregam (*Ave, commilitones, pugnaturi te salutant*<sup>2</sup>).

A história será grata àqueles que atenderem a esse “chamado às armas”.<sup>3</sup> ■

## ■ Notas

1. A expressão vem da Primeira Epístola a Timóteo (1Tm 6:12): “Combate o bom combate da fé...”, refere -se a perseverar com integridade, fé e coragem diante das dificuldades — seguir firme em uma causa justa até o fim.
2. O significado literal do termo é: “Salve companheiros da mesma campanha, os que vão lutar te saúdam”. Refere-se à irmandade que emerge do esforço compartilhado do combate. É uma paráfrase do ditado clássico “Salve, César, os que vão morrer te saúdam”, tradicionalmente associado a gladiadores na Roma Antiga, saudando o imperador, sabendo que iriam perecer.
3. Chamado às armas é um convite e uma convocação para lutar. A origem vem de práticas antigas e medievais, quando em vez de compor um exército profissional permanente, cidadãos ou vassalos eram “chamados às armas”.

# Cinco educadores conversam sobre ‘acupuntura escolar’



---

■ **CLAUDIO DE MOURA CASTRO** é economista e foi diretor da CAPES e trabalhou na OIT, Banco Mundial e BID



---

■ **JOSÉ PASTORE** é sociólogo, especialista em relações do trabalho, e foi professor da Faculdade de Economia da USP



---

■ **MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO** é socióloga, mestre em Ciência Política (Unicamp) e especialista em política educacional



---

■ **SIMON SCHWARTZMAN** é sociólogo e pesquisador no Instituto de Estudos de Política Econômica (Casa das Garças)



---

■ **MARIO GHIO** preside o Instituto Alfa e Beto e a Verbum Educação, é conselheiro de ONGs dedicadas à melhoria de escolas públicas

O presente ensaio é a versão escrita de uma longa conversa em que participaram o presente autor e quatro educadores. Ao discutir os temas, não tivemos revelações inéditas, mas registramos fortes congruências nas percepções do grupo.

Não percebemos clima para grandiosas reformas. Daí propormos uma “acupuntura educativa”, sugerindo intervenções cirúrgicas e com algum potencial de impacto (o arquiteto e ex-governador *Jaime Lerner*, encontrando dificuldades para implementar os seus projetos, passou a propor “acupunturas urbanísticas”. Ou seja, intervenções pontuais, mas com potencial de ter consequências. Adotamos

*o termo*). Acreditamos que o somatório de pequenas alterações pode ter impacto substancial.

### ■ **Foi fácil concluir que a educação não vai bem**

Desaponta o estado do nosso ensino. No lado positivo, tivemos uma explosão nas matrículas, em todos os níveis. De um sistema pequeno e ruim, passamos a outro, grande, mas com qualidade deficiente.

É enorme a variância no seu desempenho. Há escolas com resultados de primeiro mundo. Mas, são poucas, contrastando com a maioria fraca. As piores estão nas periferias urbanas. É dentre os pequenos municípios que se multiplicam os casos de sucesso, ainda que apareça um ou outro maior, como Teresina e Joinville.

### ■ **Sistema heterogêneo e visões fragmentadas**

Os sistemas escolares são muito fragmentados. MEC, estados e os municípios não formam um todo coerente e complementar. Apesar de sua expansão, ainda são poucas as Secretarias Estaduais que ajudam as municipais.

Como contraponto, desenvolveu-se no Brasil uma filantropia empresarial, ativa e com certa capacidade vocal. Festejemos. Porém, apenas recentemente observam-se esforços para evitar desencontros entre suas múltiplas iniciativas.

### ■ **O principal problema não é falta de dinheiro, mas seu mau uso**

Muitos dos nossos problemas não são de falta de recursos. É que os usamos mal. Em educação, como proporção do PIB, gastamos ligeiramente acima da média mundial (5,5%). Mas, o básico é subfinanciado e o superior caro demais.

Observa-se uma correlação bastante fraca entre gastos e desempenho educacional. Ou seja, não é preciso ser rico para ter boas escolas.

O caso do ensino médio é paradigmático. Em uma década, duplicaram-se os gastos por aluno, sem que crescesse o desempenho.

Os recursos do MEC são pulverizados em múltiplos programas, sem deixar um rastro significativo. Não há cobrança de resultados e ninguém é punido por desmandos.

Foi decidido que todo o ensino superior público deveria seguir o caríssimo modelo da universidade de pesquisa alemã. Funcionou, para as poucas

universidades mais maduras. Mas, nas demais, a pesquisa não se materializou. Pior, os altos custos do modelo inviabilizaram a sua expansão. Daí a decisão de permitir a entrada do setor privado, diante do clamor por mais vagas.

### ■ Problemas crônicos no manejo da sala de aula

Sabemos quais são as melhores práticas, mercê de ampla pesquisa. Falta apenas acreditar no que diz a boa ciência.

Não nos livramos de um ensino que privilegia a memorização. Pior, distancia os currículos do mundo dos alunos – sobretudo, no ensino médio.

Só aprendemos, quando aplicamos. Contudo, com ementas sobrecarregadas é inviável aprofundar.

No século XX, o método fônico foi substituído pelo global. Mas, a evidência mostrou ser um método pior, sendo abandonado nos países mais avançados. Porém, dentre nós, continua sendo defendido e majoritariamente adotado.

### ■ A avaliação é o “termômetro” do ensino

Um avanço altamente positivo foi a criação de um sistema sério e abrangente de avaliação do desempenho dos alunos.

Porém, notamos dois aspectos negativos. Os nossos testes estão ficando obsoletos ou defasados. E as políticas educacionais ignoram as avaliações.

### ■ Formamos e tratamos mal os nossos professores

Nada é comparável ao impacto dos professores sobre o aprendizado. Porém, a carreira coleciona problemas. A atmosfera tóxica nas escolas públicas reduz a atratividade da carreira.

As faculdades de educação têm uma pletera de disciplinas. Mas, nem ensinam os currículos do fundamental e nem como dar aulas.

A vasta maioria dos futuros professores frequenta cursos noturnos, por ter que trabalhar. Porém, estudam pela manhã todos os alunos com quem poderiam praticar as artes. Impasse.

### ■ Liderança e gestão nos sistemas educativos

O MEC deveria exercer uma sólida liderança intelectual, com ministros de peso político. Ademais, a frondosa burocracia requer bons gestores. Infelizmente, nada disso ocorre. Há ideologização, modismos, descontinuidade e o uso político dos cargos.

A governança nas universidades federais é disfuncional. Os reitores têm pouco poder. Os sindicatos, com baixa representatividade, o tem demais.

### ■ O setor privado é parte da solução, não do problema

Durante o Império, o ensino superior era público e o básico privado. Hoje, quase todo o ensino básico é público, enquanto o privado captura 80% das matrículas. Uma cambalhota.

No básico privado está o melhor do ensino brasileiro. E os Sistemas de Ensino trazem ganhos de aprendizado para as escolas públicas.

Sem onerar os cofres públicos, o ensino privado superior está ao alcance de uma faixa de renda modesta. É claro, a sua qualidade reflete as receitas cobradas. Mas, diante de eventuais abusos, com os instrumentos que possui, cabe ao Estado a supervisão.

Em suma, o setor privado é parte da solução, não do problema.

### ■ O cerne do problema: a sociedade não valoriza a educação

A vontade dos cidadãos sempre conta. Infelizmente, nossa sociedade não valoriza a educação de qualidade. Dois terços dos professores, alunos e pais estão contentes com a educação oferecida. É a sétima prioridade nacional. Sendo assim, não se geram as pressões necessárias para enfrentar a inércia e os perdedores.

No fundo, se a sociedade está contente, não se pode esperar que brigue, arrostando o *status quo*.

### ■ O Brasil é um grande laboratório de experimentação educativa

Há muita experimentação e muita inovação. Mas, essas inovações não são replicadas. Portanto, faz sentido promover a sua disseminação.

O Sistema S dá bons exemplos. As Olimpíadas de Matemática também. O

“visgo” da tecnologia pode ser notado nos concursos de robótica e *hackatons*.

## ■ O caminho das intervenções modestas: a “acupuntura educativa”

Concluimos endossando intervenções mais modestas e cirurgicamente aplicadas. É a “acupuntura educativa”. Vejamos exemplos:

Capitalizar no que deu certo.

Apostemos nas ideias implementáveis. Por exemplo, os regimes de colaboração.

Apoiar experimentos com boa escalabilidade.

Escolas experimentais são difíceis de serem duplicadas. É melhor focalizar os esforços nas ideias escaláveis.

Temas promissores:

Aqueles, ao mesmo tempo, exequíveis e com consequências tangíveis.

- Reformar profundamente as escolas que formam professores. Mesmo dentro dos currículos oficiais, é possível lapidar escolas bem melhores
- Disseminar os melhores métodos para lidar com a sala de aula
- Mudar o método de alfabetização
- Atualizar instrumentos de avaliação

Apoiar municípios ou escolas que têm o DNA da mudança.

Apostar naqueles cujo Prefeito ou o Secretário tem apreço pela educação.

Apoiar candidatos com demonstrável interesse em educação.

Se podemos ter um impacto nas chances de ser eleito um candidato, escolhamos aqueles apaixonados pela educação. ■



“O **IRICE** é um *think tank* independente, sem vinculação com partidos ou grupos de interesse e voltado para discutir com profundidade e objetividade temas políticos e econômicos do Brasil com visão de futuro.

Sua missão é fortalecer os valores democráticos do livre comércio.

Ao promover estudos e debates sobre os diferentes aspectos das relações internacionais, o **IRICE** contribui para o exame de formas de reinserção do Brasil na economia global em rápida transformação e nos fluxos dinâmicos do comércio internacional”

***Embaixador Rubens Barbosa, Presidente***



**IRICE** )) Instituto de Relações Internacionais  
& Comércio Exterior

# 19 ANOS DE COMPROMISSO COM O DEBATE QUALIFICADO DE IDEIAS E COM A RELEVÂNCIA DAS QUESTÕES DE INTERESSE PARA O BRASIL



## ANUNCIE NA INTERESSE NACIONAL



**LeMídia**  
publicidade integrada

Representante nacional e internacional exclusiva desta e de mais de 100 veículos de mídia.

+ 55 11 3078.5840 | [www.lemidia.com.br](http://www.lemidia.com.br)