



Textos para Discussão

O ESTADO BRASILEIRO EM 2050



GOVERNO FEDERAL

Presidente da República
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro da Saúde
Alexandre Padilha

Presidente da Fundação Oswaldo Cruz
Mário Moreira

SAÚDE AMANHÃ

Coordenação geral
Paulo Gadelha

Coordenação Executiva
Leonardo Castro

Coordenação Adjunta
José Carvalho de Noronha

Coordenação Editorial
Suelen Carlos de Oliveira

Apoio técnico
Natalia Santos de Souza Guadalupe

Normalização bibliográfica
Geiza Soares

Projeto gráfico, capa e diagramação
Robson Lima — Obra Completa Comunicação
Ronieri Gomes

Catálogo na fonte
Fundação Oswaldo Cruz
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde
Biblioteca de Saúde Pública

P125e Padula, Raphael.

O Estado brasileiro em 2050 / Raphael Padula e Márcio Gimene. –
Rio de Janeiro : Fiocruz, Saúde Amanhã, Agenda 2030, CEE, SUS,
Ministério da Saúde, 2026.

65 p. : PDF ; 682 kb (Textos para Discussão, 114)

Inclui Bibliografia.

1. Administração Pública. 2. Estado. 3. Governo. 4. Políticas
Públicas. 5. Desenvolvimento Sustentável. 6. Planejamento em
Saúde. 7. Formulação de Políticas. 8. Planejamento Governamental. I.
Padula, Raphael. II. Gimene, Márcio. III. Título.

CDD - 23.ed. – 320.981

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos desenvolvidos no âmbito do Projeto Saúde Amanhã, disseminando informações sobre a prospecção estratégica em saúde, em um horizonte móvel de 20 anos.

Busca, ainda, estabelecer um espaço para discussões e debates entre os profissionais especializados e instituições do setor.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do autor, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fiocruz/MS.

O projeto Saúde Amanhã é conduzido pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) no contexto da “Estratégia Fiocruz para a Agenda 2030”/Fiocruz.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

URL: <https://saudeamanha.fiocruz.br/>

Textos para Discussão
Nº 114

O ESTADO BRASILEIRO EM 2050

Raphael Padula
Márcio Gimene

Rio de Janeiro, Julho de 2026

AUTOR

Raphael Padula

Graduado em Economia, Mestre e Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É Professor da UFRJ desde 2009, na área de Economia Política Internacional. Foi Professor Visitante na Universidade de Estocolmo para o Programa de Mestrado LAGLOBE. Foi Pesquisador Visitante do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em projetos relacionados à integração sul-americana. Editor da revista OIKOS - Revista de Economia Política Internacional.

Márcio Gimene

Graduado em Economia (UFRJ), Mestre em Geografia (Unb) e Doutor em Geografia (UFRJ). Fez estágio de Pós-doutorado em Economia (UFRJ). Desde 2004 é Analista de Planejamento e Orçamento do Governo Federal. Atualmente é Subsecretário de Planejamento de Longo Prazo da Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1. ESTADO PASSIVO	8
1.1. ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL	8
1.2. MONETARISMO	11
1.3. AGENDA PASSIVA DE REFORMA DO ESTADO	14
2. ESTADO ATIVO	16
2.1 ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL	17
2.2. FINANÇAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO	21
2.3. AGENDA ATIVA DE REFORMA DO ESTADO	26
3. VARIÁVEIS CRÍTICAS	30
3.1. ACIRRAMENTO DAS DISPUTAS INTERESTATAIS	30
3.2. DISPUTAS NO CAMPO GEOECONÔMICO E DO SISTEMA MONETÁRIO-FINANCEIRO	33
3.3. CADEIAS GLOBAIS DE VALOR, “DESGLOBALIZAÇÃO” ESTRATÉGICA E COMPETIÇÃO POR RECURSOS NATURAIS EM UMA ERA DE INTENSAS MUDANÇAS TECNOLÓGICAS.	36
3.4. MUDANÇAS TECNOLÓGICAS, GUERRAS HÍBRIDAS E INFORMACIONAIS – DESAFIOS SOCIAIS E NOVOS INSTRUMENTOS E FORMAS DE GUERRA	41
3.5. ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO	47
3.6. PRESSÕES SOCIAIS POR MAIOR INCLUSÃO E QUALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	49
3.7. INTEGRAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	52
CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
REFERÊNCIAS	61

O ESTADO BRASILEIRO EM 2050

“O futuro era muito melhor antigamente”

Luís Fernando Veríssimo

INTRODUÇÃO

A transformação acelerada da economia política mundial, as transições demográfica, digital e ecológica, a intensificação das desigualdades sociais e territoriais, as crescentes demandas da população, as crises globais e as novas formas de pressão – que podem ser criadas a partir de meios digitais, inclusive aquelas intencionalmente impulsionadas por atores externos com o intuito de promover desestabilização política e mudanças de governo – exigem uma administração pública capaz de combinar estabilidade institucional com agilidade adaptativa. Isso não será possível, no entanto, a partir de um receituário fiscalista, que enxerga a reforma do Estado como mera redução de gastos e enxugamento da máquina pública. O desafio é conceber uma agenda inovadora, que transforme o Estado brasileiro em um agente ativo de desenvolvimento inclusivo e sustentável.

É a partir desta perspectiva que o presente Texto para Discussão aborda variáveis críticas que poderão impactar o Estado brasileiro e a sua capacidade de executar políticas públicas até 2050. O Texto trabalha com dois tipos ideais: o Estado Passivo e o Estado Ativo. Caso as variáveis críticas apresentadas sejam enfrentadas a partir de abordagens orientadas predominantemente pela ideia de Estado Passivo, é de se esperar um Estado brasileiro subordinado a dinâmicas e interesses externos e capturado por grupos internos, com baixa capacidade de levar adiante políticas que gerem benefícios à sociedade e à soberania nacional. No outro extremo, caso prevaleça a ideia de Estado Ativo, é de se esperar que haja maior espaço e capacidade para a implementação de políticas, estratégias, planos, programas, ações e iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento soberano, inclusivo e sustentável do país.

Contudo, as concepções de Estado Passivo e Estado Ativo aqui apresentadas devem ser entendidas como *tipos ideais*. Max Weber (1949) utiliza tipologias ideais como conceitos e instrumentos analíticos que permitem compreender e comparar fenômenos sociais complexos. Esses tipos não representam a realidade empírica em sua totalidade, mas funcionam como construções racionais que destacam certos aspectos significativos da ação social, servindo de parâmetro para a análise histórica

e sociológica.¹ Na prática, o mais provável é que as transformações que ocorrerão no Estado brasileiro até 2050 oscilem entre esses extremos de acordo com a correlação de forças políticas, o engajamento cívico da população e os eventos internacionais. Afinal, o espaço ou a capacidade política de um Estado de implementar políticas estratégicas de forma autônoma dependem tanto de seu comportamento e das escolhas diante da distribuição e dinâmica de poder no sistema internacional, quanto de condições internas políticas, sociais, institucionais e materiais.

As capacidades estatais aqui abordadas significam o conjunto de recursos, instituições e competências que permitem ao Estado formular e implementar políticas públicas de forma eficaz. Não se trata apenas de “poder coercitivo”, mas também da habilidade de arrecadar, regular, planejar, coordenar atores sociais, entregar bens e serviços, e induzir processos de transformação econômica e social. Em outras palavras: é a capacidade do Estado de transformar decisões em resultados concretos na sociedade e na economia.

Já a criação de espaço político significa abrir margem para que o Estado atue de forma mais autônoma e estratégica para adotar políticas em prol do seu desenvolvimento socioeconômico e da segurança nacional, mesmo em contextos de pressões externas (de outros Estados e atores internacionais) ou internas (como as articuladas por grupos de interesse, política e economicamente influentes). Assim, capacidades estatais e espaço político se retroalimentam: quanto mais o Estado consegue entregar políticas eficazes, maior sua legitimidade e seu espaço de ação; e quanto maior o espaço político conquistado, maiores as condições para investir em capacidades duradouras.

Além desta introdução e das considerações finais, o texto conta com outras três seções. A primeira apresenta os fundamentos da concepção de Estado Passivo, considerando aspectos de economia política internacional, teoria econômica e a agenda de reforma do Estado decorrente dessa abordagem. A segunda seção apresenta os fundamentos da concepção de Estado Ativo, também considerando aspectos de economia política internacional, teoria econômica e a agenda de reforma do Estado associada a essa perspectiva. Já a terceira seção analisa sete variáveis críticas que poderão impactar o Estado brasileiro até 2050, indicando para cada variável possíveis desdobramentos em três cenários: predomínio do Estado Passivo, predomínio do Estado Ativo e um caminho intermediário, que resulte da tensão dialética entre iniciativas associadas aos tipos ideais discutidos neste Texto.

As sete variáveis críticas abordadas são: acirramento da disputa de poder global; disputas na Geoeconomia e no sistema monetário-financeiro internacional;

¹ Em diversas obras, Weber aplica essa metodologia ao examinar as formas de dominação e de atuação estatal, articulando o comportamento econômico com o político. O autor mostra que o Estado não pode ser compreendido apenas a partir de um modelo normativo ou abstrato, mas deve ser analisado dentro da complexidade histórica e das coalizações de forças presentes em uma sociedade.

cadeias globais de valor, desglobalização e disputa por recursos naturais; mudanças tecnológicas, guerras híbridas e informacionais; envelhecimento da população; pressões sociais por maior inclusão e qualidade nas políticas públicas; e integração entre planejamento, orçamento e gestão.

1. ESTADO PASSIVO

A tipologia de Estado Passivo aqui utilizada se refere a uma concepção minimalista de Estado, em que a intervenção estatal, tanto no âmbito doméstico quanto no internacional, deve se restringir ao mínimo indispensável. No plano interno, isso significa limitar sua atuação à proteção de direitos individuais, da ordem e da propriedade, sem influenciar diretamente a organização econômica ou social, confiando no livre funcionamento do mercado. Já no plano externo, a mesma lógica se projeta em uma postura de não protagonismo na economia internacional e nas relações políticas globais, priorizando a estabilidade institucional, o livre mercado e a previsibilidade das regras de troca, evitando iniciativas ativas de regulação ou de coordenação entre Estados, aceitando sem maiores questionamentos as instituições e regras promovidas por Estados mais poderosos, mesmo quando isso afete questões de segurança nacional.

1.1 ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL

Para John Locke, a sociedade política nasce do contrato social pelo qual os indivíduos, motivados pelo desejo de proteger seus direitos naturais – à vida, à liberdade e à propriedade –, abrem mão de parte de sua autonomia em favor de um corpo político dotado de autoridade legítima. O papel do Estado, nesse esquema, é estritamente delimitado: ele deve servir como um árbitro imparcial, responsável por garantir que os direitos fundamentais sejam respeitados, sem, contudo, intervir de maneira ativa na organização econômica ou no modo de vida dos indivíduos.

Adam Smith delimitou três funções básicas do Estado: a defesa da sociedade contra ameaças externas; a proteção dos cidadãos contra injustiças e opressões internas; e a criação de obras e instituições públicas que não poderiam ser providas de forma eficiente pela iniciativa privada. Fora isso, qualquer atuação mais incisiva do Estado seria considerada não apenas desnecessária, mas potencialmente nociva, por introduzir distorções no funcionamento do mercado autorregulado. Essa defesa da autorregulação do mercado, por meio da metáfora da “mão invisível”, difundiu a visão de que a ordem social e econômica poderia emergir espontaneamente das

interações entre indivíduos movidos por interesses próprios, desde que houvesse um arcabouço institucional básico capaz de assegurar a previsibilidade das trocas.

No ambiente internacional, o Estado Passivo busca uma inserção atuando como um “tomador de regras”, aceitando e/ou cooperando em regimes, regras e instituições internacionais, construídas a partir das relações de poder e interesses de Estados mais poderosos ou pelo Estado dominante (*hegemon*). Para esta visão, este “bom comportamento” seria benéfico tanto em termos de desenvolvimento econômico, por exemplo, por meio do aumento da especialização comercial e da atração de investimentos estrangeiros, quanto pela suposta estabilidade e paz providas da governança liderada por estes Estados dominantes no sistema internacional.

Uma das principais discussões no âmbito da Economia Política Internacional (EPI) aborda as características e o papel do Estado que alcança a supremacia ou hegemonia no sistema internacional, especialmente na construção de regras e instituições internacionais, e de um ambiente internacional estável e propício ao progresso econômico. Os autores da chamada Teoria da Estabilidade Hegemônica (TEH) apontam que um Estado hegemônico deve ter um papel benevolente e estabilizador, atuando como um líder na construção e no gerenciamento de uma ordem internacional liberal, usando suas capacidades como um provedor de bens públicos. Gilpin (1981, p. 144) destaca que, nesta visão da “estabilidade hegemônica”, a pax britânica e a pax americana são observadas pela capacidade dos líderes em assegurar ao sistema uma relativa paz e estabilidade, criando e fortalecendo regras de “uma ordem econômica liberal internacional”.²

Outro tema importante no debate da EPI diz respeito à construção e ao papel dos regimes internacionais. Stephen Krasner (1982; 1985) define regimes internacionais como “um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão que guiam as interações entre atores em uma área específica das relações internacionais”. Isso engloba desde organizações formais até acordos informais ou estruturas de governança que influenciam o comportamento de múltiplos atores. Ao analisar o surgimento e a manutenção desses regimes, Krasner aponta que são construídos e influenciados a partir dos interesses e relações de poder entre os Estados, sob um sistema anárquico marcado pela sua distribuição de poder. Nesse sentido, os Estados mais poderosos atuam de forma ativa, usando suas capacidades para construir, manter ou remodelar regimes que correspondem aos seus interesses. Alterações na hierarquia ou na distribuição de poder do sistema internacional podem provocar mudanças nos regimes.

Na visão de Krasner (1985), a posição dos Estados influenciaria seus interesses em relação a regimes mais liberais ou mais intervencionistas, visando obter mais poder e controle (capacidades ou espaço político), aumentando sua autonomia e reduzindo suas vulnerabilidades. Para Krasner, os Estados do Norte se beneficiam de

2 Robert Gilpin e Charles Kindleberger são exemplos de autores da TEH.

regimes mais liberais em termos econômicos e de segurança, e teriam um comportamento ativo neste sentido. Seriam esses os casos da construção de regimes liberais de comércio internacional de bens e serviços (GATT / OMC), propriedade intelectual (TRIPS), padronização técnica (TBT / ISO), finanças internacionais (FMI), bem como no campo da segurança, como no regime de não proliferação e de proibição de testes de armas nucleares (TNP / CTBT), as convenções sobre armas químicas (CWC) e biológicas (BWC), entre outros.

Krasner argumenta que os regimes internacionais de interesse dos Estados do Norte geram fraqueza interna e externa para os Estados do Sul em termos de poder e controle, reduzindo seu espaço político e sua legitimidade, aumentando vulnerabilidades em relação a decisões políticas e econômicas externas, incluindo choques e crises econômicas e políticas internacionais. Do ponto de vista da metodologia aqui adotada, Estados Passivos aceitariam, e mesmo colaborariam, com os regimes internacionais vigentes proliferados por Estado poderosos (ativos). Portanto, Estado Passivos aceitam uma condição de menor capacidade e controle político, e assim de maior vulnerabilidade sobre sua economia e segurança nacional, estando sujeitos a decisões de Estados mais poderosos e atores econômicos privados, inclusive em relação a decisões de investimentos, choques econômicos, conflitos internacionais e segurança e soberania territorial.

O Estado seguiria a visão do liberalismo econômico na sua inserção internacional, aceitando sua dependência econômica das relações exteriores e sua inserção nas chamadas Cadeias Globais de Valor (CGVs), no que produz de forma mais competitiva. O mercado promoveria a alocação ótima de recursos no ambiente internacional ao favorecer o fluxo de comércio e investimentos, buscando explorar vantagens locais, dotação de fatores e complementaridades produtivas. A dinâmica tecnológica seria impulsionada pelas forças de mercado, na atração de investimentos estrangeiros e ganhos de mercado (escala), para avançar a produtividade em sua especialização já vigente. Portanto, não caberia uma política ativa que busque autonomia científica e tecnológica em determinado setor, ou mudar o padrão de inserção e especialização em determinada cadeia, para atividades de maior valor agregado e/ou intensidade tecnológica. Apenas o padrão original seria reproduzido e aprofundado, o que, no caso dos Estados do Sul, traria uma especialização em bens de baixo valor agregado e baixa intensidade tecnológica, além de dependência comercial, tecnológica e financeira. Ou seja, é um Estado com capacidade ou espaço político reduzido.

Na perspectiva econômica liberal, a inserção de um país no padrão monetário internacional dominante é interpretada como uma condição fundamental para garantir estabilidade, credibilidade, confiança e integração eficiente aos fluxos de comércio e capital globais. Essa visão está muito associada ao que Polanyi (1944) descreve sobre o padrão-ouro do século XIX, mas também se aplica a leituras liberais mais amplas da ordem monetária internacional. O alinhamento a um regime monetário internacional é considerado um “freio” a políticas internas consideradas

inflacionárias ou populistas, onde resultados comerciais superavitários ou deficitários geram flutuações na taxa de câmbio que, por sua vez, levam ao equilíbrio, por meio de ajustes de competitividade internacional. A ideia liberal é que a submissão a regras externas (paridade cambial, conversibilidade, estabilidade de preços, livre fluxo de capitais) força o governo a manter responsabilidade fiscal e monetária e a evitar políticas que levem a uma competitividade internacional artificial. A visão liberal tende a apresentar o padrão monetário internacional como neutro e técnico, não como uma construção política ou instrumento de poder nas mãos do Estado emissor da moeda de maior aceitação internacional. A lógica é que “regras automáticas” evitam manipulações políticas da moeda e criam igualdade de condições para todos os países.

O Estado confia sua segurança e defesa nacional a regimes e instituições regionais e internacionais, renunciando à confiança em suas capacidades militares e sem se preocupar com a soberania produtiva e tecnológica neste setor. As alianças com outros Estados seriam reduzidas à cooperação e ao alinhamento com os Estados poderosos e, em especial, o Estado dominante, que lideram a governança, as instituições e a agenda internacional sobre o tema. A dependência de bens e tecnologias no âmbito militar também seria ainda reforçada por meio da sua especialização produtiva-comercial em indústrias baseadas em recursos naturais, de baixa intensidade tecnológica e valor agregado, que são aprofundadas por acordos de liberalização econômica com países mais avançados.

1.2. MONETARISMO

As concepções liberais e monetaristas clássicas sobre a moeda e o papel do Estado derivam da crença de que o mercado tende naturalmente ao equilíbrio e de que intervenções estatais costumam gerar distorções, fundamentando uma postura passiva do Estado na macroeconomia.

A Lei de Say, formulada no início do século XIX, expressa esse princípio ao afirmar que “toda oferta cria sua própria demanda”. Segundo essa visão, a produção gera renda suficiente para adquirir todos os bens produzidos, de modo que a insuficiência de demanda agregada seria impossível. Assim, crises e desemprego só poderiam resultar de rigidezes salariais ou choques externos, não de falhas de mercado. A moeda, nesse contexto, tem função apenas instrumental – meio de troca e unidade de conta – sem interferência autônoma sobre o produto ou o emprego. Essa concepção, defendida por David Ricardo e outros economistas clássicos, sustentava a ideia de um Estado mínimo na esfera econômica e monetária.

A Teoria Quantitativa da Moeda (TQM), desenvolvida a partir de autores como Bodin, Hume, Fisher e Pigou, consolidou-se como o principal modelo explicativo da relação entre moeda e preços. Em sua formulação moderna, expressa pela equação $M_s V = P Y$, a TQM postula que a velocidade de circulação da moeda (V) e o produto real (Y) são constantes no curto prazo, de modo que variações na quantidade de moeda (M_s) se traduzem diretamente em variações no nível geral de preços (P). Essa formulação implica que a inflação é, essencialmente, um fenômeno monetário, resultante de um excesso de oferta de moeda em relação à produção. Ao eliminar o papel da demanda efetiva e das expectativas, a TQM nega a eficácia de políticas fiscais e monetárias discricionárias, limitando o papel do Estado à manutenção da estabilidade monetária.

Com Milton Friedman, a TQM foi reformulada no século XX, dando origem ao monetarismo tipo I. Friedman reinterpretou a relação entre moeda e preços como uma teoria da demanda por moeda, argumentando que os agentes mantêm saldos monetários por motivos de precaução, transação e especulação, mas que essa demanda é estável ao longo do tempo. Assim, a política monetária teria efeitos previsíveis sobre a inflação, mas apenas temporários sobre o produto. Em sua conhecida proposição – “a inflação é sempre e em qualquer lugar um fenômeno monetário” –, Friedman sustenta que a moeda é neutra no longo prazo, e que políticas de estímulo apenas geram ciclos artificiais de expansão e contração.

Friedman também desenvolveu a hipótese da taxa natural de desemprego, segundo a qual existe um nível de desemprego compatível com o equilíbrio do mercado de trabalho, determinado por fatores estruturais e institucionais. A tentativa de reduzir o desemprego abaixo desse nível por meio de políticas monetárias expansionistas levaria apenas à aceleração da inflação. Esse argumento se articula com o princípio da neutralidade da moeda: no curto prazo, políticas monetárias podem afetar o produto devido à “ilusão monetária” – quando os trabalhadores confundem aumentos nominais de salários com ganhos reais –, mas no longo prazo, os agentes corrigem suas expectativas, restabelecendo o equilíbrio. Daí deriva a recomendação friedmaniana de substituir a discricionariedade política por regras fixas de crescimento da base monetária, reduzindo a incerteza e a intervenção estatal.

Nesta visão estão subjacentes duas hipóteses: a existência de uma taxa natural de desemprego e a suposição de que os agentes econômicos formam expectativas do tipo adaptativas. Ambas as hipóteses combinadas resultam na concepção de que, no longo prazo, variações no estoque monetário não afetam variáveis reais da economia, como os níveis de produto e emprego. O principal resultado dessa construção teórica é a crença na chamada neutralidade da moeda.

Os novo-clássicos sustentam o chamado monetarismo tipo II. Autores como Lucas (1972), Sargent (1981) e Barro (1984) aprofundaram os fundamentos monetaristas ao incorporar a teoria das expectativas racionais, segundo a qual os

agentes econômicos utilizam toda a informação disponível e formam expectativas consistentes com o modelo da economia. Nessa perspectiva, políticas monetárias previsíveis não têm qualquer efeito sobre variáveis reais – nem mesmo no curto prazo –, pois os agentes antecipam suas consequências. A moeda, portanto, torna-se “superneutra”, e flutuações no produto decorrem apenas de choques imprevistos.

Dessas hipóteses decorrem duas proposições centrais: a ineficácia da política monetária e a inconsistência temporal das políticas econômicas. A primeira sustenta que apenas choques não antecipados – como erros de previsão ou eventos inesperados – podem afetar o produto e o emprego; políticas conhecidas não produzem efeitos reais. A segunda argumenta que governos eleitos enfrentam incentivos para expandir a oferta de moeda e reduzir o desemprego no curto prazo, o que gera inflação sem ganhos duradouros – fenômeno descrito como viés inflacionário. Para evitar esse problema, economistas como Rogoff (1985) e Walsh (1995) defendem a independência dos Bancos Centrais, que deveriam conduzir a política monetária de forma técnica, autônoma e orientada exclusivamente à estabilidade de preços.

Vale uma nota específica sobre a inconsistência temporal da política monetária e o consequente viés inflacionário, que é a conclusão novo-clássica que motiva a tese da independência do Banco Central. Os autores novo-clássicos argumentam que políticas monetárias são temporalmente inconsistentes se determinada decisão de política econômica, que faz parte de um plano considerado ótimo em determinado momento, deixar de ser ótima em uma data futura, mesmo que nenhuma nova informação relevante tenha surgido. Assim, na medida em que o poder discricionário é utilizado, a política monetária sofreria uma perda de *credibilidade* (diz respeito ao grau de confiança do público em relação à determinada política) e a autoridade monetária sofreria uma perda de *reputação* (se refere ao grau de confiança dos agentes econômicos em relação aos *policymakers*, baseado em seu comportamento pregresso).

O resultado dessa perda de credibilidade e reputação levaria a um *viés inflacionário*: os agentes (racional) antecipariam o fato de que a autoridade monetária é incentivada a não implementar a política anunciada e produzir um choque monetário, com o intuito de gerar inflação-surpresa em troca de uma redução do nível de desemprego abaixo da taxa natural. Logo, na ausência de mecanismos de incentivo que eliminem o poder discricionário do gestor da política monetária, de forma a impedir que o viés inflacionário seja acionado pela autoridade monetária, o anúncio de uma política monetária compatível com níveis reduzidos de inflação não seria crível.

Para lidar com esse problema, os novo-clássicos apresentam duas alternativas principais: o equilíbrio considerando a reputação das autoridades monetárias, que se fundamenta no interesse de o Banco Central manter a sua reputação a longo prazo; e a tese da independência do Banco Central, que propõe que a condução da política monetária deve ser delegada a um agente independente e comprometido

com a estabilidade de preços. A preocupação da autoridade monetária com a sua reputação em “jogos sequenciais” tenderia a reduzir sua tentação em acionar o viés inflacionário. Ou seja, políticas monetárias austeras seriam implementadas como forma de sinalizar o comprometimento da autoridade monetária com o controle da inflação. A tese da independência do Banco Central, por sua vez, consiste na defesa de que a condução da política monetária deve ser *delegada* a um agente independente, de forma a preservar a credibilidade da política monetária e a reputação da autoridade monetária. Essa tese se fundamenta em dois pilares: a aceitação da existência do viés inflacionário na condução da política monetária; e a suposição de que existe uma correlação negativa entre o grau de independência do Banco Central e a inflação.

Entretanto, a visão monetarista tipo II enfrenta críticas significativas. Em primeiro lugar, não é razoável supor que os agentes econômicos maximizam a utilização de toda a informação disponível, pois, para isso, devem incorrer em dois custos: o de obtenção e o de processamento da informação. Esses custos podem ser suficientemente elevados de forma que nem todos os agentes tenham o acesso a todas as informações relevantes para a previsão do comportamento futuro da inflação, nem a capacidade de processá-las. Em segundo lugar, tampouco é razoável supor que os agentes econômicos se comportem (na média) exatamente como previsto pela teoria e sejam capazes de aprender o modelo que descreve o funcionamento da economia, pois mesmo entre os economistas nunca houve (e provavelmente nunca haverá) consenso quanto aos mecanismos de funcionamento da economia.

Ademais, autores como Friedman (1987), Levy (1995), Carvalho (1995) e Sicsú (1996) argumentam que a autonomia do Banco Central implica uma concentração excessiva de poder tecnocrático, comprometendo a coordenação entre política monetária e fiscal e reduzindo o controle democrático sobre decisões que afetam emprego, crescimento e distribuição de renda. Além disso, tais modelos se apoiam em hipóteses restritivas – como a flexibilidade perfeita de preços, a neutralidade da moeda e a racionalidade plena dos agentes – que não correspondem às condições reais das economias contemporâneas.

Assim, o debate entre monetaristas e seus críticos reflete uma divergência mais ampla sobre o papel do Estado na economia, onde os monetaristas carregam a crença na autorregulação dos mercados e na neutralidade da moeda, defendendo uma postura passiva do Estado na macroeconomia.

1.3. AGENDA PASSIVA DE REFORMA DO ESTADO

A agenda passiva de reforma do Estado constitui uma das expressões contemporâneas mais nítidas da visão neoliberal. Em vez de fortalecer as capacidades

estatais de planejamento e coordenação do desenvolvimento nacional, essa agenda foca na redução de despesas com pessoal, na facilitação da demissão de servidores e em estímulos competitivos típicos da iniciativa privada. Trata-se de um projeto político e ideológico que, sob a aparência de modernização e eficiência com métricas de desempenho e contratos de gestão, visa prioritariamente reduzir o Estado à condição de executor tecnocrático de políticas que não contrariem os interesses de grandes grupos empresariais.

Essa concepção passiva de reforma do Estado não é um fenômeno recente. Desde os anos 1990, quando se difundiram na América Latina as ideias do chamado Consenso de Washington, a agenda reformista liberal vem sendo apresentada como uma suposta resposta técnica à “crise do Estado”, ao “inchaço da máquina pública” e à “ineficiência burocrática”. No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), lançado em 1995 sob a condução de Luiz Carlos Bresser-Pereira, foi um marco decisivo dessa orientação. Embora tenha incorporado elementos retóricos de valorização da “governança” e da “gestão por resultados”, o PDRAE consolidou uma visão que deslocava o centro da ação estatal do planejamento para a administração gerencial, convertendo o cidadão em “cliente” e o servidor público em “gestor de contratos”. Na prática, essa inflexão implicou a fragmentação das estruturas de Estado, a descontinuidade de políticas públicas, a proliferação de vínculos precários de trabalho e a crescente dependência do setor público em relação a consultorias privadas, organizações sociais e parcerias público-privadas.

A partir de então, o debate sobre a reforma do Estado no Brasil passou a ser hegemonizado por narrativas que identificam a eficiência com a redução de custos, e a modernização com a flexibilização das relações de trabalho e a desregulação das funções estatais. Essa retórica, amplamente difundida por organismos como o Banco Mundial, por fundações empresariais e por *think tanks* como Instituto Millenium e Casa das Garças, sustenta-se sobre a premissa de que o Estado é estruturalmente ineficiente.

A Emenda Constitucional 95/2026, a Proposta de Emenda Constitucional 32/2020 e as sugestões apresentadas em 2025 pelo Grupo de Trabalho da Câmara do Deputados coordenado pelo Deputado Pedro Paulo são exemplos dessa agenda passiva de reforma do Estado, que se manifesta em três eixos principais:

- Fiscalismo – imposição de travas orçamentárias para a ampliação das despesas com pessoal mais rigorosas do que as instituídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Precarização e a fragmentação do serviço público – substituição de remunerações por subsídio e vínculos efetivos, que protegem os servidores concursados de perseguições políticas, por vínculos temporários e estruturas remuneratórias condicionadas a controversas avaliações de desempenho individual e institucional; e

- Privatização e terceirização de funções estatais – deslocamento de responsabilidades estatais para o setor privado, por meio de parcerias público-privadas (PPPs), organizações sociais (OSs), contratos de gestão e concessões, o que gera uma dependência crescente de agentes privados na provisão de bens e serviços essenciais, muitas vezes sem o devido controle público.

Esses três eixos convergem para um mesmo resultado: um Estado fragmentado, com baixa capacidade de planejar, coordenar e executar políticas públicas. A “modernização” neoliberal, portanto, não é neutra nem técnica: ela expressa a captura do Estado por interesses financeiros e empresariais. É a consagração da ideia de que o Estado deve “sair do caminho”, deixar o mercado operar e se limitar a regular excessos. Um Estado que, ao invés de dirigir seu destino, limita-se a gerenciar as consequências das decisões tomadas por outros.

2. ESTADO ATIVO

Embora as concepções minimalistas sobre os papéis a serem desempenhados pelo Estado tenham o mérito de gerarem algum conforto na medida em que apresentam interpretações relativamente simples dos processos decisórios adotados pelos agentes econômicos, suas premissas e seus modelos se mostram demasiado frágeis quando confrontados com a observação de eventos situados no tempo e no espaço.

Em contraste com a seção anterior, a tipologia aqui utilizada de Estado Ativo se caracteriza por assumir um papel central na promoção do desenvolvimento socioeconômico, utilizando de forma estratégica instrumentos de política econômica, industrial e tecnológica, sem confiar que o livre mercado, por si só, seja capaz de assegurar prosperidade ou equidade. Inspirado no percurso histórico das nações hoje desenvolvidas, esse Estado intervém para orientar a alocação de recursos, estimular setores estratégicos, fomentar inovação e reduzir vulnerabilidades externas.

No plano internacional, reconhecendo a natureza anárquica e competitiva do sistema interestatal, o Estado Ativo não se limita a se adaptar às regras existentes, mas busca construir alianças, blocos regionais e instituições internacionais que favoreçam sua inserção autônoma e soberana, fortalecendo sua segurança e ampliando seu espaço de manobra. Trata-se, portanto, de uma visão que atribui ao Estado não apenas a função de regulador, mas de agente estruturador das condições internas e externas necessárias para o avanço econômico, tecnológico e político. Além disso, o Estado Ativo atua na construção de capacidades estatais sólidas, incluindo o fortalecimento de uma burocracia profissional, técnica e relativamente autônoma, capaz de formular, implementar e coordenar políticas públicas complexas, assegurando continuidade, eficiência e legitimidade ao processo de desenvolvimento.

2.1 ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL

Olhando para a questão internacional, o sistema político mundial é constituído por Grandes Potências que se movem por uma dinâmica de acumulação de poder e riqueza. A busca pela supremacia – seja ela militar, econômica ou tecnológica – impulsiona a ação das Grandes Potências, que estruturam suas capacidades estatais e modelos de desenvolvimento em função de objetivos geopolíticos, caracterizando um constante conflito de interesses no sistema interestatal. A cada período de relativa ordem imposta pelos vencedores se sucede uma nova fase de tensão e reconfiguração do sistema de poder. Todas as nações que ascenderam ao status de potências globais ou regionais o fizeram em contextos marcados por competição intensa e ameaças constantes. A mobilização de recursos, a coesão interna e a construção de centros estratégicos de decisão dentro do Estado foram essenciais para responder às pressões externas.

Nesse ambiente, o Estado Ativo busca construir capacidades para que suas políticas se tornem resultados e, ao mesmo tempo, possibilitem espaço político para tomar decisões autônomas em prol de seu desenvolvimento socioeconômico, sua segurança e sua soberania nacional. Em um sistema interestatal hierárquico e dinâmico, baseado na distribuição assimétrica e em relações de poder entre Estados, o Estado busca ampliar seu poder relativo para ascender na sua posição hierárquica, ou, caso esteja na posição superior, para ampliar sua vantagem em relação aos demais.

Assim, o Estado busca aumentar seu poder e sua riqueza no sistema internacional em relação a outros Estados. Conforme afirmado por Friedrich List (1841), o poder e a riqueza de uma nação são sinérgicos, e um pode ser utilizado para ampliar o outro, tendo o desenvolvimento das forças produtivas (materiais e não materiais) da indústria como elemento crucial. Mas o autor ressalta que, em última instância, o poder é mais importante que a riqueza, pois uma nação sem poder deixa sua riqueza vulnerável perante os interesses de outros Estados.

Edward Carr (1939), em “Vinte Anos de Crise: 1919-1939”, afirma que o poder é relativo (mensurado na comparação entre Estados, ou na capacidade de A fazer B fazer algo que não faria de outra forma). Ele também afirma que o poder é indissociável, mas, por questões didáticas, o decompõe em três esferas que atuam de forma interligada e sinérgica: o poder militar, o poder econômico e o poder sobre a opinião pública. Tanto List quanto Carr valorizam a complexidade histórica e as relações de poder dentro e entre os Estados, atentando para a importância dos campos militar, da produção material e não-material e das ideias e das visões de mundo predominantes, que podem ser impulsionadas por interesses políticos e estar incorporadas em instituições.

Susan Strange, autora britânica e uma das fundadoras da EPI, diferencia dois tipos de poder: o poder relacional e o poder estrutural. O poder estrutural diz res-

peito à capacidade de um Estado (ou ator) moldar as estruturas dentro das quais outros Estados e atores operam em quatro campos: segurança, produção, finanças e conhecimento. Ou seja, o poder estrutural abrange a capacidade de um Estado de definir as regras do jogo e condicionar o comportamento dos demais atores, mesmo sem seu consentimento explícito. Quando corresponder ao seu interesse em termos de poder e riqueza, espaço e capacidades políticas, o Estado pode atuar no sentido de aumentar seu poder estrutural, o que pode levar à colisão contra os interesses e o poder estrutural de Estados rivais e/ou mais poderosos.

Karl Polanyi (1944), em *A Grande Transformação*, analisa as mudanças estruturais ocorridas com a expansão e consolidação do capitalismo de mercado no século XIX e início do século XX. Para Polanyi, o liberalismo econômico buscou submeter a terra, o trabalho e o dinheiro à forma-mercadoria, desencaixando-os de suas bases sociais. Contudo, esse movimento gera inevitavelmente demandas por maior intervenção do Estado, no sentido de regular as leis de mercado e promover contrarreformas e proteções sociais. Assim, a história moderna se organiza num duplo movimento: de um lado, a tentativa de liberar e expandir os mercados; de outro, a resistência de trabalhadores, comunidades e Estados, que buscam reinstaurar proteções. A partir disso, Polanyi desenvolve a ideia do pêndulo, que expressa o movimento oscilatório entre a expansão da lógica de mercado e a reação social a seus efeitos desagregadores.

Dessa forma, Polanyi (1944) mostra que o capitalismo de mercado não se impôs de modo natural, mas como uma construção política, institucional e ideológica, impulsionada por atores econômicos e políticos (estatais e não-estatais) interessados, dentro de países e internacionalmente, gerando permanente tensão entre liberalização e proteção social. Nesse processo, o Estado não é mero espectador, mas ator central, pois é ele quem institucionaliza tanto a liberalização – criando marcos jurídicos para o mercado, privatizações e abertura comercial – quanto a proteção social – por meio de políticas públicas, regulação, sistemas de bem-estar, infraestrutura e mecanismos de redistribuição. Assim, perante este conflito e em favor das demandas por maior proteção social, o Estado precisa se comportar de forma ativa e criar capacidades estatais, isto é, desenvolver competências administrativas, institucionais, burocráticas, financeiras e sociopolíticas, que sejam duradouras e profundas.

Polanyi (1944) olhou para o Estado dominante, então a Inglaterra, no âmbito na expansão da lógica liberal de mercado. Durante a chamada Guerra Fria, os EUA promoveram a lógica intervencionista keynesiana e do *welfare state*, como forma de promover o sucesso do capitalismo frente à ameaça soviética. O neoliberalismo, com a lógica da abertura comercial e financeira internacional, e o debate sobre a importância de um *hegemon* promotor de uma ordem liberal global, ganham força nos anos 1970, impulsionados pelos EUA. Neste momento, diversos autores constataam um possível declínio da hegemonia dos EUA, associado à crise e instabilidade no sistema econômico e político internacional, incluindo a dominância do dólar como moeda

internacional. É neste momento que se revelam mudanças nos interesses dos EUA no sentido de promover transformações nas instituições internacionais, incluindo o padrão monetário internacional, e em promover a ideologia econômica neoliberal atualmente dominante (PADULA, 2021). Isto mostra como a postura ativa de Estados dominantes influenciam o campo das ideias ao longo da história.

Voltando a Krasner (1985), para o autor, os Estados do Sul não almejavam somente mais riqueza, mas também buscar maior controle e autonomia, aumentando seu espaço ou capacidade política, e diminuindo suas vulnerabilidades e ameaças em termos políticos (de poder) e econômicos. Para isso, buscariam influenciar, mudar e/ou contestar os regimes internacionais, contrários aos Estados do Norte, que se empenham em mantê-los de acordo com seus interesses. Este antagonismo configura o que Krasner chama de conflito estrutural, determinado pela distribuição de capacidades dos Estados no sistema internacional.

Krasner (1982; 1985) aborda formas e estratégias de mudanças de regimes. As mudanças nos regimes são mudanças mais profundas que envolvem a substituição completa de um conjunto de princípios e normas. No entanto, para ele, o mais comum são mudanças dentro dos regimes, que se referem a alterações nos procedimentos e normas que regem uma área específica das relações internacionais. No longo prazo, tais mudanças de regras e procedimentos podem tornar os regimes fracos, devido à incoerência entre princípios e normas, de um lado, e regras ou práticas adotadas, de outro; e, assim, podendo levar a uma mudança de regime.

Portanto, os Estados que buscam mudar regimes podem adotar uma estratégia mais reformista – mudando ou criando instituições, regras e procedimentos dentro dos regimes vigentes – ou uma estratégia mais direta na alteração de princípios e normas. Ainda, seria possível combinar ações que buscam mudanças tanto dentro quanto fora dos regimes. Para Krasner, em termos de capacidades, os países do Sul não podem alcançar unilateralmente os objetivos de reformar ou mudar regimes. Assim, a estratégia utilizada por esses Estados deve envolver a formação de alianças e blocos entre Estados com o mesmo objetivo, incluindo arranjos regionais e em diferentes temas, o que inevitavelmente colidirá com os interesses e ações dos Estados poderosos do Norte, sua governança, seus regimes e suas instituições.

Do ponto de vista da metodologia aqui adotada, o Estado Ativo busca influenciar regras e instituições regionais, ou se proteger e não seguir regimes dominantes que não correspondem aos seus interesses em termos de desenvolvimento, segurança e soberania nacionais. Busca auferir maior capacidade e espaço político, autonomia e controle político e econômico, e estratégias e alianças estatais que viabilizem seus objetivos e interesses. Nesse sentido, não encara o Estado hegemônico e sua suposta ordem liberal como neutra, benevolente ou estabilizadora, e não confia em sua liderança e governança, ou na interdependência econômica para alcançar maior segurança e desenvolvimento econômico. As alianças e blocos internacionais são encarados

como uma possibilidade para garantir o acesso contínuo a tecnologias estratégicas, contribuindo para a segurança e a soberania nacional, e moldando a normatização em áreas estratégicas. Isso inclui a diversificação das relações econômicas, para reduzir a dependência de fornecedores externos, tanto na esfera comercial quanto financeira. A atração de investimentos estrangeiros é conduzida de forma estratégica, com acordos condicionais que assegurem a transferência de tecnologia, a criação de empregos qualificados, a proteção de conteúdos locais e de instrumentos de políticas importantes (como compras públicas e direitos de propriedade intelectual). Assim, as capacidades estatais são preservadas e ampliadas.

O Estado deve adotar políticas industriais e de CT&I para melhorar sua inserção e, principalmente, para alcançar autonomia na produção de bens e tecnologias estratégicas, aqueles essenciais para o funcionamento e desenvolvimento de sua economia e segurança nacionais. Assim, a relação com os fluxos de comércio e investimentos internacionais é encarada a partir de uma estratégia estatal que instrumentaliza e integra políticas para criar vantagens comparativas e soberania produtiva e tecnológica em setores estratégicos e de maior valor agregado e intensidade tecnológica. Por outro lado, reconhece que no sistema internacional os instrumentos econômicos (políticas de comércio e investimentos, por exemplo) podem ser utilizados para alcançar objetivos estratégicos, num sentido ofensivo ou defensivo.

Quanto ao padrão monetário e o sistema financeiro internacional, o Estado observa do ângulo econômico e político, constatando o domínio, os privilégios, a influência e o poder exercidos pelo Estado, emissor da moeda de maior aceitação internacional e que controla os principais fluxos financeiros globais. Esse Estado alcança menor restrição financeira em seu balanço de pagamentos e na sua capacidade de realizar investimentos estatais, maior capacidade de influenciar fluxos de capitais, taxas de câmbio e competitividade internacional, e ainda de oferecer financiamentos e aplicar sanções a países, de acordo com fins políticos. O Estado Ativo atua para reduzir sua vulnerabilidade e dependência financeira perante o Estado emissor da moeda de maior aceitação internacional por meio de medidas como o uso de moedas locais nas relações comerciais e financeiras, o desenvolvimento de moedas digitais emitidas por bancos centrais (CBDCs) e a construção de redes próprias de financiamento, pagamentos e compensações internacionais.

Essas ações de caráter defensivo configuram iniciativas que visam fortalecer a soberania monetária, mitigar os riscos de sanções e ampliar a margem de manobra estratégica no cenário internacional, especialmente em um contexto de crescente competição geoeconômica e geopolítica. Assim, o Estado assume um papel central na formulação de políticas que alinhem interesses monetários, financeiros e geopolíticos, construindo capacidades em infraestrutura financeira e autonomia regulatória, buscando diversificar suas reservas e relações exteriores em termos monetários, além de participar da construção de novas regras e arranjos multilaterais. Em um mundo onde instrumentos econômicos são usados com fins estratégicos, o fortalecimento da

soberania financeira e a criação de alternativas ao sistema dominante não são apenas medidas técnicas, mas decisões políticas cruciais.

2.2. FINANÇAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO

Nesta subseção será abordada uma visão de Estado Ativo em relação às finanças públicas e à macroeconomia, em contraste com a visão monetarista-liberal.

Desde o início do século XIX, autores como Sismonde de Sismondi (1827) e Thomas Malthus (1983) criticaram a crença clássica na autorregulação dos mercados, apontando que o nível de produção e emprego não depende apenas da capacidade produtiva, mas sobretudo da demanda efetiva. Ao reconhecerem a moeda como reserva de valor, esses autores mostraram que parte da renda pode não retornar ao circuito produtivo – isto é, a poupança nem sempre se transforma em investimento –, gerando um hiato entre produção e consumo. Assim, a acumulação de riqueza monetária (entesouramento) provoca insuficiência de demanda e, conseqüentemente, desemprego e crises de superprodução. Essa crítica à Lei de Say antecipou a ruptura teórica que John M. Keynes consolidaria um século depois.

A Grande Depressão de 1929 expôs as limitações da teoria clássica, que explicava o desemprego como fenômeno voluntário ou passageiro. A persistência da estagnação econômica revelou que a economia de mercado não tende naturalmente ao pleno emprego, e que o investimento privado é condicionado por expectativas e incertezas, não apenas por taxas de juros. Nesse contexto, Keynes, em *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1936), reformulou o raciocínio macroeconômico ao desenvolver o princípio da demanda efetiva, aprofundando as reflexões de autores como Sismonde de Sismondi e Thomas Malthus. Como demonstrou Keynes, o gasto agregado – público e privado – determina a renda e o nível de produção, e não o contrário, como supunham os clássicos e neoclássicos. Ou seja, a renda é gerada a partir do gasto: o gasto esperado (*ex ante*) é que define a produção do período e o gasto realizado (*ex post*) define a renda. A insuficiência de demanda, portanto, não se corrige espontaneamente: exige intervenção do Estado para sustentar o investimento e o emprego.

O princípio da demanda efetiva dá à identidade contábil entre poupança e investimento uma determinação causal: a decisão de gastar é sempre autônoma e, numa sociedade onde exista crédito, não depende necessariamente de renda prévia. Isto é, o gasto agregado determina a renda, invertendo a causalidade tradicionalmente aceita. Em particular, o gasto autônomo, a partir da ação do multiplicador, é que determina a renda e o nível de emprego da economia.

Keynes alertou que as decisões de investimento dos agentes privados dependem de que as suas expectativas de rendimentos futuros sejam maiores do que os rendimentos proporcionados pelas taxas de juros vigentes. Diante de situações de elevada incerteza, a eficiência marginal do capital cai, a taxa de juros tende a subir (caso não haja ação governamental em sentido contrário) e, com isso, o investimento é inibido e o emprego e a renda da economia deixam de crescer ou mesmo caem.

Nesse cenário, apenas o gasto público anticíclico pode restaurar o nível de demanda, ativar o multiplicador de renda e evitar o desemprego involuntário. A ampliação dos gastos públicos em economias que estejam operando abaixo do pleno emprego possibilita multiplicar a renda e gerar novos empregos, o que é crucial para mudar o pessimismo dos agentes privados. Com os níveis de renda e de emprego subindo, os investidores privados passam a ter maior expectativa de demanda pelos seus produtos. Isso eleva a rentabilidade esperada dos seus investimentos, que passa a superar a taxa de juros e assim o investimento privado se amplia. O resultado é a retomada do crescimento econômico, ampliando a renda e gerando novos empregos, o que permite inclusive ampliar a arrecadação tributária. Assim, o Estado deixa de ser mero guardião da estabilidade monetária e passa a ser um agente essencial do crescimento e da estabilização macroeconômica. O equilíbrio, para Keynes, é fundamentalmente instável e depende das decisões políticas e psicológicas dos agentes.

A partir desse marco, diversos autores expandiram e aprofundaram a visão keynesiana. Abba Lerner (1943, 1947, 1961) usou como referência o princípio da demanda efetiva e passou a discutir a especificidade do gasto público. Lerner identificou que o gasto público é o único gasto verdadeiramente autônomo e cujo fluxo pode ser planejado e direcionado para o crescimento econômico, já que o investimento privado dito autônomo visa, em última instância, o lucro. Logo, se não há expectativa de lucro, não há investimento privado.

Como observado por Renata Lins,

(...) na hora em que o governo decide gastar (ou não), tributar/subsidiar (ou não), e também qual será sua política de juros, indica, no mesmo momento, qual vai ser o nível de renda daquela economia, que grupos ou categorias vão ser – direta ou indiretamente – beneficiados ou prejudicados pelos gastos do governo, qual vai ser o nível de emprego.

Foi esse o caminho traçado por Lerner para levar até as últimas consequências o princípio da demanda efetiva de Keynes e Kalecki, a partir do conceito de finanças funcionais: se a demanda é que move a oferta, e não o contrário; se o melhor “demandador de última instância” é o governo (já que o investimento traz embutida uma expectativa de lucro futuro, não podendo, pois,

ser considerado plenamente autônomo); então, o governo é que tem que ser o “condutor” da economia, através do gasto que impulsiona o crescimento até o pleno emprego.

(...)

Assim, as finanças funcionais consideram que a administração da dívida pública e o orçamento do governo são meios para atingir um fim: o pleno emprego e o crescimento econômico.

O resultado final de déficit ou superávit no ano deveria ser consequência de decisões de política econômica, e não uma meta pré-estabelecida. (LINS, 2021, grifo no original)

Essa visão fundamenta uma postura ativa do Estado na macroeconomia e contrasta fortemente com a ortodoxia fiscal e monetária, que trata o orçamento estatal como o de uma família, defendendo o “equilíbrio” como sinal de responsabilidade. Como observa Renata Lins (2021), tal analogia é falaciosa, pois o Estado é o emissor da moeda em que tributa e gasta, diferentemente dos agentes privados, que precisam obtê-la. Um governo soberano nunca “fica sem dinheiro” em sua própria moeda; seu limite real está na disponibilidade de recursos produtivos e não na disponibilidade da moeda que ele mesmo cria. Os impostos, nessa perspectiva, não financiam o gasto público, mas criam demanda pela moeda estatal, ajudam a controlar a inflação e podem reduzir desigualdades. Como Minsky (2013) costumava dizer: qualquer pessoa pode criar moeda; o problema reside em ela ser aceita por outras pessoas. O fato de muitas pessoas precisarem obter a moeda estatal para pagar tributos proporciona a sua ampla aceitação. Logo, a principal função dos tributos é criar demanda para a moeda estatal. Não é financiar os gastos públicos, como geralmente se supõe.

A contabilidade macroeconômica mostra que todo ativo financeiro é o passivo de outro agente. Portanto, o déficit público é a contrapartida necessária para a acumulação de riqueza financeira privada, sendo funcional à estabilidade e ao crescimento da economia. No caso de governos monetariamente soberanos, o déficit público não representa desequilíbrio financeiro, mas a forma pela qual o Estado injeta moeda na economia e permite que o setor privado realize poupança líquida.

Ainda assim, isso não significa que o gasto público deva ser ilimitado ou irresponsável. O gasto público precisa ser funcional, isto é, orientado a objetivos estratégicos, econômicos e sociais bem definidos pelo planejamento estatal. Para ser funcional, cada gasto deve considerar três aspectos fundamentais: o custo de oportunidade, os impactos inflacionários e as restrições externas.

O custo de oportunidade se refere aos benefícios que deixam de ser usufruídos quando gastos públicos que não atendam necessidades concretas da população mobilizam recursos reais escassos (força de trabalho, recursos naturais, tecnologias e

moedas emitidas por outros países) que eventualmente poderiam ser melhor empregados em outras atividades. Como a alocação desses recursos é uma decisão política, cabe às instituições democráticas, por meio das leis orçamentárias, assegurar que o uso do orçamento público reflita escolhas coletivas, equilibrando objetivos estratégicos, eficiência econômica e legitimidade política.

Sobre os impactos inflacionários, é preciso que se tenha clareza que controlar a demanda agregada não é suficiente para controlar a inflação. O lado da oferta é tão ou mais importante que o da demanda quando se trata de controle da inflação, pois abarca os diferentes tipos de inflação de custos: a inflação de salários; a inflação de lucros; a inflação importada; e a inflação de gargalos setoriais de oferta. (MODENESI, 2005; 2008; MODENESI; PIMENTEL, 2020)

Em relação às restrições externas, é preciso reconhecer que nem todos os bens e serviços demandados em uma determinada economia podem ser adquiridos com a moeda nacional. Exceto o país emissor da moeda-chave internacional, atualmente os EUA com o dólar, todos os demais enfrentam algum grau de restrição para contratar bens e serviços que não estejam disponíveis para venda na sua própria moeda. Fritz, Paula e Prates (2016) argumentam que isso ocorre porque no sistema monetário internacional as moedas são hierarquicamente posicionadas de acordo com o seu grau de liquidez, que decorre da capacidade de desempenhar em âmbito internacional as três funções da moeda: reserva de valor; meio de troca; e unidade de conta e de denominação de contratos. A moeda nacional que desempenha essas três funções em âmbito internacional é considerada a moeda-chave, e por isso está posicionada no topo da hierarquia. As moedas emitidas pelos demais países avançados desempenham parcialmente essas funções: como apresentam um grau de liquidez menor do que a moeda-chave, se encontram em uma posição intermediária na hierarquia de moedas. No nível mais baixo dessa hierarquia estão as moedas emitidas por países periféricos: estas são consideradas moedas não-líquidas, pois não cumprem nenhuma das funções da moeda em âmbito internacional. Essa assimetria monetária se reflete em diferentes prêmios de risco atribuídos às moedas.

Os países periféricos, por serem emissores de moedas que possuem baixa liquidez internacional, precisam pagar, ao emitirem títulos públicos, taxas de juros superiores às praticadas pelos países centrais. Caso contrário, dificilmente os agentes econômicos terão interesse de manter em seus portfólios títulos públicos emitidos em moedas de baixa procura internacional. Um país periférico que resolva emitir títulos públicos com taxas de juros iguais ou inferiores às dos títulos estadunidenses enfrentará dificuldades para encontrar compradores, pois a tendência dos agentes econômicos (inclusive os residentes no próprio país periférico) será direcionar parcelas maiores dos seus investimentos para os títulos estadunidenses. Isso tenderá a provocar uma desvalorização da moeda do país periférico em relação ao dólar, com consequências possivelmente indesejáveis em termos de controle da inflação doméstica e manutenção do poder de compra real dos seus residentes.

Em um sistema monetário internacional com tais características, um país que não consiga produzir internamente algo que necessita pode não ser capaz de usar sua própria moeda para pagar pelo bem ou serviço que irá importar. Para tanto, precisará adquirir moedas estrangeiras, que são geralmente obtidas por meio da exportação de outros bens ou serviços.

Como a criação de moeda contribui para a ampliação da renda e do emprego, é natural que esse processo seja acompanhado pela ampliação das importações. Para que o país não enfrente dificuldades de obtenção das divisas internacionais necessárias para efetivar esse acréscimo de importações, é desejável que as suas exportações cresçam em velocidade igual ou superior à verificada nas importações. Isso exige políticas públicas com abrangência e duração suficientes para promover a diversificação e a complexificação tecnológica das suas atividades produtivas, elevando o valor agregado dos bens e serviços produzidos naquele país.

Em suma, a visão sobre o Estado Ativo na macroeconomia e nas finanças públicas compreende que processos bem estruturados de planejamento governamental são indispensáveis para que as decisões de gastos públicos sejam feitas de forma transparente e tecnicamente consistente, o que inclui analisar o custo de oportunidade, os possíveis impactos inflacionários e as restrições externas relacionadas a cada decisão. Isso é fundamental inclusive porque é entendido que são os gastos públicos que direcionam e concretizam as transformações sociais e econômicas pretendidas em cada sociedade.

Reduzidas taxas de juros podem contribuir para a decisão de investimento privado, mas essa decisão só tende a ser efetivada quando os investidores observam que existem compradores (públicos e/ou privados) com poder aquisitivo suficiente para adquirirem os novos bens e serviços a serem ofertados. É por isso que, para estimular a atividade econômica, a política fiscal é mais potente do que a política monetária. Ampliar os gastos públicos em áreas que apresentem demanda reprimida permite o atendimento a necessidades sociais concretas, ao mesmo tempo em que possibilita a elevação do nível de renda das famílias e empresas. Melhor ainda se as compras governamentais, as linhas de crédito público, os editais de financiamento de pesquisas, o sistema tributário e as demais formas de implementação das políticas públicas estimularem a sofisticação tecnológica e a adoção de padrões de produção e consumo que sejam socialmente inclusivos e ambientalmente sustentáveis.

2.3. AGENDA ATIVA DE REFORMA DO ESTADO

O Brasil, como país de dimensões continentais e marcado por profundas assimetrias, necessita de uma reforma do Estado que vá além do receituário fiscalista. Tal agenda não pode se restringir a cortes de gastos e enxugamento da máquina administrativa. A experiência da década de 1990 demonstrou que a lógica privatista e punitiva não fortalece a capacidade estatal. Ao contrário: precariza vínculos, destrutura carreiras, reduz a continuidade de políticas e amplia vulnerabilidades sociais. Não se trata de negar a necessidade de responsabilidade com os recursos públicos, mas de compreender que o foco no controle de gastos não é capaz de orientar a melhoria da qualidade das políticas públicas.

Um Estado sem burocracia profissional, sem memória institucional e sem instrumentos de coordenação é incapaz de conduzir políticas de desenvolvimento. Agendas que proponham demissões em massa, desmonte de carreiras, privatização indiscriminada ou enfraquecimento de empresas estatais são incompatíveis com um projeto nacional soberano e inclusivo. É preciso enfrentar problemas como a fragmentação organizacional, a insuficiente coordenação de iniciativas e a ênfase punitivista que ainda caracteriza os órgãos de controle.

A agenda ativa de reforma do Estado não tem como objetivo central reduzir gastos ou flexibilizar vínculos, mas fortalecer as capacidades estatais de planejar e coordenar políticas públicas complexas, visando transformações estruturais que melhorem as condições de vida de uma sociedade. Essa abordagem reconhece que os mercados são instituições sociais criadas e reguladas pelo Estado – e que, portanto, a qualidade de sua atuação pública é fator decisivo que determina se um país será submisso às dinâmicas externas ou capaz de desenvolver sua sociedade com autonomia tecnológica, produtiva e financeira.

Desde Vargas e JK até o ciclo de políticas industriais e sociais iniciado nos anos 2000, o Brasil demonstrou que momentos de expansão do investimento público e fortalecimento das instituições de planejamento e coordenação coincidiram com períodos de crescimento, industrialização e inclusão social.

O Estado Ativo cria e molda mercados. Ele define objetivos de longo prazo e mobiliza recursos para alcançá-los. Um Estado Ativo não se limita a regular ou distribuir; ele também produz, coordena, investe e utiliza mecanismos de financiamento público e compras governamentais como instrumentos de indução tecnológica, conectando universidades, institutos de pesquisa e empresas nacionais em redes de inovação. A reforma ativa implica fortalecer as capacidades produtivas e tecnológicas nacionais, valorizando as empresas estatais como instrumentos de política industrial e tecnológica. As estatais não são “anomalias de mercado”, mas braços estratégicos do poder público em setores-chave – como energia, mineração, transportes, comunica-

ções e defesa –, cujos investimentos estruturam cadeias produtivas, geram inovação e sustentam a autonomia nacional.

A agenda ativa de reforma do Estado não é apenas administrativa, é civilizatória. Em oposição ao Estado Passivo, que se limita a administrar a escassez e garantir previsibilidade aos mercados, o Estado Ativo planeja, investe, arrisca e transforma, orientando os recursos da sociedade para fins públicos. Se a agenda passiva busca flexibilizar, terceirizar e precarizar, a agenda ativa profissionaliza, valoriza e fortalece carreiras públicas a partir de uma perspectiva republicana e desenvolvimentista, com visão prospectiva, ingresso por concurso público, estabilidade e compromisso com o interesse coletivo, em instituições inovadoras, abertas à participação social e capazes de formular e executar políticas públicas eficazes e territorialmente situadas.

O desafio é conceber um projeto inovador, que transforme o Estado brasileiro em agente ativo do desenvolvimento inclusivo e sustentável. Isso exige uma administração pública profissional, estável e, ao mesmo tempo, inovadora, capaz de coordenar políticas intersetoriais e articuladas do ponto de vista federativo.

A agenda ativa para a reforma do Estado brasileiro incorpora reflexões de autores como Michael Mann, Peter Evans e Ha-Joon Chang, combinando-as com o neoweberianismo, que resgata a importância da burocracia profissional e da estabilidade institucional, o neoestruturalismo, que reafirma a centralidade do Estado no enfrentamento das desigualdades e heterogeneidades produtivas, e a estabilidade ágil, que propõe combinar previsibilidade com adaptabilidade e experimentação.³

O conceito de “poder infraestrutural” é utilizado por Michael Mann (1984) para se referir à capacidade do Estado de implementar decisões políticas em todo o seu território, coordenando a vida social por meio de burocracias, infraestrutura, administração fiscal, normas e instituições. Além de concentrar poder ou o monopólio do uso da força, considera-se a capacidade prática do Estado de exercer autoridade no cotidiano.

Peter Evans (1995) argumenta que a eficácia do Estado depende do que chama de “autonomia enraizada”, que seria uma combinação de dois fatores. A *autonomia* se refere a burocracias profissionais, meritocráticas e relativamente independentes de interesses privados, para poder formular políticas de longo prazo. O *enraizamento* diz respeito à conexão do Estado com a sociedade, em particular com o setor produtivo, para compreender demandas, coordenar interesses e gerar políticas viáveis. A

3 Reflexões sobre neoweberianismo, neoestruturalismo e estabilidade ágil estão presentes, por exemplo, nos artigos de Jackson De Toni, José Celso Cardoso Jr. e Alexandre Gomide publicados no Contexto Brasil, disponíveis em <https://contextobrasil.com.br/category/reforma-do-estado/>, e no documento “Uma análise do ecossistema organizacional da administração pública federal brasileira a partir da perspectiva de estabilidade ágil: diagnóstico e proposta”, disponível em https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/8952/1/Caderno_143_Uma_analise_do_ecossistema_organizacional_da_APF.pdf.

capacidade estatal depende de um Estado suficientemente autônomo para agir estrategicamente, mas também suficientemente enraizado para evitar isolamento e ineficácia.

Por meio do aumento da construção de capacidades, o Estado aumenta seu “poder infraestrutural” ou a “autonomia enraizada”, e, assim, alcança maior margem de manobra ou espaço político no ambiente doméstico, o que lhe permite implementar políticas que aumentem o poder e a riqueza da sua população, buscando maior autonomia relativa no sistema interestatal. Ao mesmo tempo, as políticas de alianças estratégicas interestatais, a busca por reformas ou mudanças nos regimes, instituições e regras internacionais, e por diversificação das relações econômicas e a relativa autonomia em setores estratégicos, visam ampliar a autonomia relativa no ambiente internacional, aumentando seu espaço político.

Abordando o tema das empresas estatais a partir de uma visão desenvolvimentista, Ha-Joon Chang (2007), em *Bad Samaritans*, combate a narrativa neoliberal de que as estatais sejam ineficientes por natureza e deveriam ser privatizadas. Chang defende que, em muitos casos, as estatais foram e continuam sendo fundamentais para o desenvolvimento econômico. Chang mostra que países hoje desenvolvidos utilizaram amplamente empresas públicas em setores estratégicos, especialmente onde o setor privado não tinha interesse de investir devido ao alto risco, elevado custo inicial ou baixa rentabilidade imediata. O autor cita a atuação crucial de empresas estatais em áreas como infraestrutura, energia, transporte, telecomunicações e siderurgia, porque esses setores exigem investimentos de longo prazo e retornos que muitas vezes não se encaixam na lógica do capital privado. Além disso, destaca que, em países em desenvolvimento, empresas estatais tiveram papel importante na criação de indústrias nacionais, no fortalecimento da capacidade tecnológica e na promoção de coesão territorial e social. Chang também observa que as empresas estatais foram alvo de críticas e pressões para privatização por parte das instituições financeiras internacionais e dos países ricos – os “maus samaritanos” do título –, ainda que esses mesmos países, em sua trajetória histórica, tenham usado intensivamente a presença estatal na economia. Portanto, para Chang, privatizar indiscriminadamente significa enfraquecer instrumentos essenciais de desenvolvimento e de soberania.

As empresas estatais cumprem funções em setores que possuem relevância social e estratégica, como energia, telecomunicações, transporte e saneamento. Nessas áreas, a lógica do lucro privado frequentemente não garante universalização ou preços acessíveis, o que justifica a presença do Estado para assegurar inclusão social e equilíbrio regional. O papel das estatais também se vincula diretamente à soberania e à segurança nacional. Setores como defesa, energia e recursos naturais estratégicos não podem ser deixados integralmente ao mercado, sob risco de comprometer o controle de ativos essenciais para a autonomia do país. Nesse sentido, empresas públicas não são apenas instrumentos econômicos, mas também geopolíticos, permitindo que o Estado mantenha a capacidade de decisão em áreas vitais. Assim, ao invés de serem vistas como entraves, as estatais podem representar alavancas de

desenvolvimento e instrumentos de fortalecimento da capacidade estatal, desde que combinadas a uma burocracia profissional e a mecanismos robustos de governança. A atuação de empresas estatais e burocracias coesas pode ser fundamental para articular interesses sociais e empresariais em torno de projetos de desenvolvimento, promovendo inovação e competitividade em setores de ponta. O exemplo histórico de estatais brasileiras, como a Petrobras e a Eletrobras, ilustra como essas empresas foram centrais para a industrialização, a interiorização do desenvolvimento e a construção de infraestrutura nacional.

O neweberianismo, por sua vez, remete às contribuições de Max Weber (1949), que descreveu a burocracia como forma racional-legal de dominação, fundada em regras impessoais, carreiras estáveis e hierarquias claras. Esse modelo burocrático clássico forneceu previsibilidade e continuidade à ação estatal, permitindo a construção de Estados modernos capazes de planejar e implementar políticas públicas. Pollitt e Bouckaert (2011) propuseram o neweberianismo como forma de resgatar princípios da administração pública tradicional – legalidade, profissionalismo, estabilidade –, combinando-os com foco em resultados, orientação para o cidadão e uso de novas tecnologias. O Estado é visto não como empresa, mas como instituição que presta serviços públicos e garante direitos de cidadania.

Já o neoestruturalismo remete à tradição cepalina do estruturalismo latino-americano, com autores como Raúl Prebisch, Celso Furtado e Aníbal Pinto destacando a heterogeneidade estrutural como marca das economias da região. Nessa perspectiva, a administração pública deve ser desenvolvimentista e inclusiva. O neoestruturalismo renova essa abordagem enfatizando que desigualdades produtivas, sociais e territoriais não desaparecem com o crescimento econômico, exigindo ação ativa do Estado por meio de políticas industriais, tecnológicas, territoriais e sociais orientadas para a superação das heterogeneidades (CEPAL, 2010). Isso implica valorizar políticas territoriais, fortalecer arranjos produtivos locais e criar condições para que o Estado lidere missões nacionais de desenvolvimento, tais como a transição ecológica, a transformação digital soberana e a inclusão produtiva de populações vulneráveis.

Mais recentemente, Kattel, Drechsler e Karo (2022) propuseram a ideia de estabilidade ágil. A proposta é superar o falso dilema entre burocracia rígida e gestão fragmentada, construindo um Estado que concilie as virtudes da burocracia clássica com práticas inovadoras de experimentação supervisionada, aprendizagem contínua e governança adaptativa. Essa lógica desloca o foco exclusivo da eficiência para a capacidade adaptativa e de coordenação transversal, permitindo que o Estado responda de forma mais inteligente a problemas complexos. Para tanto, destacam-se cinco capacidades dinâmicas:

- Análise de ecossistemas – compreender atores, tendências e interdependências;
- Coordenação de políticas e projetos – superar a lógica de silos ministeriais;

- Atuação experimental com controle adaptativo – permitir ajustes iterativos sem abrir mão da *accountability*;
- Gestão da mudança – preparar organizações para transições tecnológicas, ecológicas e sociais; e
- Aprendizagem organizacional e ecossistêmica – institucionalizar boas práticas e criar memória coletiva.

A partir da combinação entre as reflexões de Michael Mann, Peter Evans e Ha-Joon Chang com as abordagens do neoweberianismo, do neoestruturalismo e da estabilidade ágil é possível conceber um quadro conceitual robusto para o aperfeiçoamento do Estado brasileiro.

3. VARIÁVEIS CRÍTICAS

Nesta seção são apresentadas 7 variáveis críticas que poderão impactar o Estado brasileiro até 2050 em termos de capacidades e espaço político para formular e executar de forma autônoma políticas em prol da soberania nacional, do seu desenvolvimento socioeconômico e da redução de vulnerabilidades. Levando-se em conta que a postura de Estado Passivo ou Ativo se refere a tipologias ideais simetricamente opostas, apresentamos também possibilidades onde prevalece uma postura híbrida, isto é, um caminho intermediário resultante da tensão dialética entre iniciativas que apontam para cada um dos tipos ideais aqui discutidos.

3.1. ACIRRAMENTO DAS DISPUTAS INTERESTATAIS

Para fazer um exercício hipotético sobre qual será o espaço político ou as capacidades estatais do Estado brasileiro até 2050, deve-se considerar que o Brasil parte de uma posição particular na política, na economia e na disputa de poder global. Isto significa também que o Estado interage com pressões e oportunidades emanadas do sistema interestatal e da disputa pelo poder global, ao mesmo tempo em que se defronta com dinâmicas políticas estruturais e conjunturais internas, e que ambas as dimensões também se conectam por meio de relações e interesses entre grupos e atores políticos e econômicos, estatais e não-estatais. Ao mesmo tempo, a própria postura do Estado impacta na sua configuração futura do ponto de vista das necessidades de reforma da administração pública e, portanto, de suas capacidades.

O século XXI se caracteriza por um contexto de crescente aceleração da disputa pelo poder global, impactando na competição pelo acesso e controle de recursos naturais estratégicos. Na primeira década do século XXI, esta disputa se caracteriza pela ascensão da China e da Índia, pela retomada da Rússia e pela tentativa de manutenção do *status quo* unipolar por parte dos EUA. As mudanças na distribuição de poder passaram a gerar crescentes tensões, partindo da perda de poder relativo dos EUA, maior potência global em diferentes dimensões e que busca manter sua posição, e o crescente acúmulo de poder relativo da China, além da ascensão de outros Estados e de formações de alianças e arranjos alternativos à supremacia estadunidense em diferentes campos no ambiente internacional.

Na terceira década do século XXI a distribuição de poder global tende a ser mais multipolar. No entanto, devem ser considerados a significativa vantagem relativa do poder militar-tecnológico estadunidense e o ineditismo do seu domínio monetário-financeiro na história do sistema internacional, como país emissor da moeda internacional sem necessidade de lastro metálico e com a magnitude de ativos denominados em dólar (incluindo títulos de dívida pública dos EUA) amplamente aceitos e em posse de Estados e atores relevantes do sistema internacional. Esta competição deve alcançar seu auge no meio do século XXI.

Immanuel Wallerstein (2004) e Giovanni Arrighi (1994) indicam este período (2025-2050) como de crescente crise da hegemonia dos EUA, crises econômicas e disputa interestatal, com anarquia e caos na governança global. Para Wallerstein, será um período de crises civilizacional e estrutural do sistema capitalista, culminando no meio do século XXI com o momento de crise final e transição da hegemonia dos EUA para uma nova hegemonia ou, provavelmente, para uma nova forma de organização do sistema internacional.

Com uma configuração de distribuição de poder global cada vez mais multipolar ou bipolar, e com a crescente competição, abrem-se espaços para que o Estado brasileiro possa atuar de forma ativa, pragmática e estratégica, com maior poder de barganha, buscando auferir melhores resultados para a sua população, aumentando suas capacidades e reduzindo vulnerabilidades. Isso significa que o Estado brasileiro não deve declarar alinhamento automático e deve reconhecer e considerar também os interesses dos Estados envolvidos na disputa de poder global, mas tendo como direção trabalhar em favor de uma ordem multipolar.

No caso da disputa em curso, um fator importante é a permanente busca por parte dos EUA pela manutenção de sua supremacia hemisférica, o que pode limitar o estabelecimento de relações mutuamente vantajosas entre Brasil e EUA, especialmente no longo prazo. Olhando para a localização geográfica do Brasil, os EUA observam o hemisfério ocidental como seu perímetro de segurança e, por isso, buscam manter sua supremacia, afastando a influência de potências externas e a possibilidade de emergirem potências ou alianças nesta área. Há que se ter clareza

que o acesso aos recursos naturais da região está inserido em uma estratégia mais ampla de acúmulo de poder, tanto por parte dos EUA quando de potenciais rivais. Tal localização implica também que a América do Sul e seus países podem ser alvos da projeção de potências externas que desejam impor custos ou enfraquecer os EUA na disputa de poder global (HORWITZ; BAGLEY, 2016).

Para a manutenção de sua supremacia, a postura histórica dos EUA tem sido de buscar acordos econômicos e militares, visões e ideias sobre segurança, política e economia – como uma espécie de ética universal –, além de influenciar e mesmo provocar mudanças de governos e regimes, de forma explícita ou indireta. Ou seja, como ocorreu no âmbito do período da chamada Guerra Fria, o alinhamento com os EUA alcança espaço político e capacidades limitadas para o Estado brasileiro, com resultados limitados em termos de autonomia política, militar, produtiva, científica e tecnológica.

Ao mesmo tempo, a China busca projeção na América do Sul, de forma pragmática e pacífica, por meio de relações Estado-Estado, para acessar recursos estratégicos de forma estável e segura, utilizando instrumentos econômicos com fins estratégicos. Busca ainda acessar mercados e, politicamente, o reconhecimento de Taiwan como parte da China. Sem dúvida, sua presença pode impor custos aos EUA, até mesmo como um reflexo da presença estadunidense no entorno estratégico chinês. A China não busca proliferar regimes políticos ou visões de mundo específicas, tampouco promover mudanças de governo ou intervenções em assuntos internos dos países. Assim, caso o Estado brasileiro busque uma cooperação sinérgica com a China, pode auferir maiores capacidades e espaço político em favor de seu desenvolvimento e autonomia, reduzindo vulnerabilidades, especialmente se essa cooperação ocorrer de forma articulada com outros países sul-americanos.

Para Wallerstein (1979; 1991), o Brasil ocupa uma posição intermediária no sistema interestatal, que o autor classifica como semiperiférica por combinar características de dependência e atraso econômico – que o subordinam a pressões e dinâmicas advindas do centro –, com relativo avanço industrial e influência política na América Latina e na periferia do sistema. José L. Fiori (2009) aponta diferenciações entre Estados dentro da semiperiferia: entre aqueles que estão mais próximos do centro, mas gravitam em torno do Estado líder no sistema interestatal e não buscam desafiá-lo; aqueles que buscam ascender na hierarquia política e econômica, ou para desafiar o Estado dominante e/ou somente alcançar uma posição mais próxima ao centro dentro da semiperiferia; e aqueles que simplesmente buscam manter uma posição diferenciada em relação à periferia, mantendo sua posição intermediária.

Para o Brasil, adotar uma postura de Estado Ativo significa ascender por meio de arranjos e alianças que busquem maior espaço político, participando de mudanças de regimes internacionais e dentro de regimes, instituições e regras internacionais, no sentido proposto por Krasner (1985). Nesse âmbito se destacam: a busca pela

reforma da governança da ONU, com destaque para uma maior participação do Sul Global no seu Conselho de Segurança; a reforma do sistema financeiro internacional, com redistribuição de cota e votos no FMI, e paralelamente, a busca de criação de instituições alternativas; a reforma do regime de comércio internacional e de propriedade intelectual, com maior flexibilidade para países em desenvolvimento, com possibilidade de maior intervenção estatal nesses países, e atuação mais assertiva da OMC; e a reforma da arquitetura monetária e financeira, buscando arranjos alternativos ao domínio do dólar e do sistema de pagamentos SWIFT.

A postura de Estado Passivo, por sua vez, levará o Estado brasileiro a se alinhar à potência dominante, participando de forma cooperativa e subordinada nos regimes, instituições e regras promovidos pelos EUA, que buscam manter a posição superior estadunidense frente à tendência multipolar. Isso reduzirá o espaço político do Brasil e suas capacidades no sistema internacional, refletindo em sua capacidade de fazer escolhas soberanas em termos de políticas de segurança e desenvolvimento socioeconômico e, portanto, resultando em maior vulnerabilidade.

Um cenário intermediário consiste em o Estado brasileiro combinar uma postura cautelosa em relação aos EUA com a busca (articulada com a China e demais países do BRICS e do Sul Global) pela reforma dentro de regimes, instituições e regras internacionais, no sentido proposto por Krasner.

3.2. DISPUTAS NO CAMPO GEOECONÔMICO E DO SISTEMA MONETÁRIO-FINANCEIRO

No âmbito da crescente disputa de poder global, destacam-se o acirramento do uso de instrumentos econômicos para fins estratégicos, o que Blackwill e Harris (2016) chamam de Geoeconomia, e a crescente disputa e busca por proteção ao sistema monetário-financeiro internacional dominado pelos EUA.

Blackwill e Harris (2016), no livro *“War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft”*, argumentam que a geoeconomia ganhou crescente importância no século XXI, visto que muitos Estados passaram a utilizar instrumentos econômicos como forma de exercer poder e alcançar objetivos geopolíticos, substituindo (ou complementando) o uso da força militar tradicional. Segundo os autores, há algumas razões para isso.

Primeiro, o uso da força militar direta se tornou mais custoso, politicamente arriscado e, muitas vezes, ineficaz para alcançar objetivos estratégicos duradouros – especialmente após os fracassos em intervenções como no Iraque e no Afeganistão. A segunda razão é que as potências identificaram na geoeconomia possibilidades mais sutis e flexíveis para o alcance dos seus objetivos. Terceiro, na evolução do siste-

ma capitalista a geoeconomia mostra uma gama ampla de instrumentos econômicos que apresentam maior eficácia, sendo eles: sanções econômicas e financeiras; acesso ou restrição a mercados; investimentos estatais e financiamentos internacionais; acordos comerciais; políticas cambiais; e controle de recursos naturais e cadeias de suprimento. Por conta desses fatores, para Blackwill e Harris (2016), a ascensão das potências emergentes e a competição entre as Grandes Potências estão se dando cada vez mais no plano econômico, e menos no militar tradicional, em áreas como: energia, infraestrutura, tecnologias e acesso a mercados e dados.

Os autores destacam a China como o exemplo mais notável de uso eficaz da geoeconomia e destacam a sua utilização por parte de outros países BRICS, como Rússia, Índia e Brasil. No entanto, cometem um equívoco ao criticar os EUA por não usarem com eficiência seus próprios instrumentos geoeconômicos de maneira estratégica, integrada e coordenada com seus objetivos geopolíticos, e supostamente focarem somente no seu poder militar.

Conforme aponta Ernani Torres (2022), os EUA desenvolveram um domínio monetário-financeiro inédito na história do sistema internacional ao alcançar a emissão de uma moeda de ampla aceitação internacional sem necessidade de lastro metálico, o que lhe confere capacidade nunca registrada de financiar seus investimentos e balanço de pagamentos. Ainda, os EUA controlam as informações sobre fluxos financeiros, por meio da plataforma global de pagamentos SWIFT⁴. Esse controle confere aos EUA capacidade de utilizar sanções econômicas contra outros Estados. Torres (2022) denomina de “bomba-dólar” o uso deste poder por meio de sanções contra outros países, afirmando que este seria “o principal artefato militar desenvolvido pelos americanos no século XXI”, e que foi testado de forma bem-sucedida contra Irã e Venezuela. Contra a Rússia, os efeitos não foram os esperados, muito por conta tanto do poder diferenciado da Rússia e seu papel na geopolítica e comércio de petróleo e gás natural, quanto por conta de suas alianças regionais e internacionais, especialmente com a China e a Índia, que propiciaram a continuidade da exportação de bens energéticos, suas principais commodities e fontes de receita.

Em resposta a esse cenário, cresce o movimento de Estados que buscam reduzir sua vulnerabilidade e dependência do dólar e do SWIFT, por meio de medidas como o uso de moedas locais nas relações comerciais e financeiras, o desenvolvimento de moedas digitais emitidas por bancos centrais e a construção de redes próprias de financiamento, pagamentos e compensações regionais e internacionais.

A China é um grande exemplo. O CIPS (*Cross-Border Interbank Payment System*), lançado oficialmente em 2015 como uma alternativa ao SWIFT, é um sistema

4 Torres (2022) descreve como os EUA avançaram no controle das finanças, seus fluxos e informações, incluindo o sistema SWIFT. Foram aumentos progressivos passando pela globalização financeira dos anos 1990, pelos acontecimentos de 11 de setembro de 2001 e pela crise financeira de 2008, para mencionar alguns dos marcos principais que propiciaram o avanço sobre as finanças internacionais, mas também o controle sobre a informação e seus fluxos.

chinês de liquidação em yuan, sustentado pelo Banco Popular da China, com crescente adesão global⁵. Países do chamado Sul Global vêm aderindo ao CIPS. Desde 2014, após as primeiras sanções sofridas na crise da Crimeia, a Rússia buscou desenvolver um sistema fora do SWIFT, o SPFS (Sistema para Transferência de Mensagens Financeiras), liderado pelo seu Banco Central, permitindo comunicação interbancária doméstica e internacional. Contudo, sua abrangência global ainda é limitada em comparação ao SWIFT. Mas no âmbito da relação sino-russa, em 2025, cerca de 92% das transações comerciais já ocorrem em yuan ou rublo, praticamente excluindo o dólar e o euro. O rublo passou a ser usado mais em comércio com países vizinhos, enquanto o yuan se tornou a moeda-chave para liquidação global da Rússia. Ou seja, sua menor dependência do dólar e do SWIFT se dão ao custo de maior dependência da China. Ademais, a Rússia acelerou drasticamente a redução do uso do dólar em suas reservas internacionais. No BRICS já são discutidas a criação de plataformas financeiras e sistemas de pagamentos em moedas dos países membros, que podem servir como alternativas tanto ao SWIFT quanto ao dólar. No âmbito da Organização de Cooperação de Xangai (SCO), a Rússia, em articulação com a China, vem colocando em discussão a adoção de mecanismos de liquidação em moedas locais.

Diante desse contexto, uma questão fundamental para o Estado brasileiro, e sua capacidade de alcançar e manter estabilidade política, capacidade e autonomia de financiamento do seu desenvolvimento socioeconômico e balanço de pagamentos, será a sua inserção no sistema monetário-financeiro internacional.

Se o Brasil optar por uma inserção passiva no sistema dominado pelos EUA, pelo dólar e pelo sistema de pagamento SWIFT, aumentará sua vulnerabilidade a pressões políticas e sanções estadunidenses em um contexto de crescente tensão global. Certamente esta postura contará com o apoio de elites políticas e econômicas dominantes no país, embasadas pela ideologia neoliberal “pró-mercado”.

Outra possibilidade é o Brasil buscar arranjos alternativos para se defender e ampliar seu espaço político e sua autonomia, apoiando iniciativas que visem superar o padrão monetário-financeiro atualmente dominante. Neste caso, outra questão que surge é se o Brasil fará esta inserção ativa ao custo de maior dependência da China, ou se conseguirá participar de arranjos que fortaleçam sua influência internacional, por exemplo, na América do Sul.

Uma possibilidade intermediária é o Brasil seguir com sua participação no sistema SWIFT, com manutenção de reservas e relações econômicas baseadas em dólar, combinado com significativa participação em arranjos e comércio alternativos articulados com outros países do Sul Global, especialmente na América do Sul. Esta

5 Em 2018, o CIPS já contava com mais de 900 participantes indiretos de cerca de 90 países. A partir de 2020, com a guerra comercial EUA-China, e, posteriormente em 2022, com as sanções praticadas pelos EUA contra a Rússia, o uso do CIPS como alternativa estratégica ao SWIFT foi impulsionada, aumentando sua importância em termos de participante e volume de transações e recursos.

participação pode ocorrer de forma defensiva, sem um engajamento incisivo em iniciativas que busquem a superação do padrão monetário-financeiro ou do sistema de pagamentos atualmente dominantes⁶.

3.3. CADEIAS GLOBAIS DE VALOR, “DESGLOBALIZAÇÃO” ESTRATÉGICA E COMPETIÇÃO POR RECURSOS NATURAIS EM UMA ERA DE INTENSAS MUDANÇAS TECNOLÓGICAS

O processo de acelerada transformação tecnológica em curso no século XXI vem impactando e impactará profundamente a economia política global nos próximos anos. Esse fenômeno deve ser analisado a partir das ações de atores estatais e não estatais, tanto econômicos quanto políticos, cujas decisões não são neutras. Trata-se, portanto, de uma dinâmica que ultrapassa os limites da esfera puramente econômica. Os efeitos dessas transformações sobre o Estado brasileiro até 2050 devem ser compreendidos dentro de um contexto mais amplo, marcado por estratégias estatais de “desglobalização” das cadeias produtivas consideradas estratégicas e essenciais ao funcionamento das sociedades, pela crescente competição geopolítica por recursos naturais estratégicos e pela posição ocupada pelo Brasil nas cadeias globais de valor, bem como na detenção desses recursos.

O processo de formação dos Estados na América Latina ocorreu de forma completamente diferente em relação ao caso europeu descrito por Charles Tilly (1996). Na Europa, a competição interestatal e as guerras contribuíram para o fortalecimento dos Estados, que se organizaram para sustentar esforços militares, criar burocracias eficientes e desenvolver economias autossuficientes, tornando-se mais ativos e estratégicos por meio de maiores capacidades. Na América Latina, a abundância de recursos naturais e o contexto colonial moldaram Estados frágeis e dependentes, sem o mesmo processo de centralização e de construção de capacidades estatais.

Os processos de independência nos países latino-americanos ocorreram em meio a crises das metrópoles europeias, mas se deram principalmente sob conflitos internos, e não por guerras entre Estados (HORWITZ; BAGLEY, 2016; CENTENO,

6 O Banco do Brasil foi autorizado a atuar de forma indireta no CIPS em 2015, logo após a sua criação, por meio de conexões com bancos chineses. Tal medida se relaciona ao Acordo de Swap Cambial firmado entre o Banco Central do Brasil (BCB) e o Banco Popular da China (PBoC) em 2013 (posteriormente renovado), que abriu caminho para maior uso do renminbi (RMB) no comércio bilateral entre os países. A partir de 2023–2024, com a intensificação do comércio Brasil–China em yuan (especialmente nas exportações de commodities como soja e minério de ferro), bancos brasileiros passaram a usar mais diretamente o CIPS para liquidação. Em 2025, instituições financeiras brasileiras (incluindo o Banco do Brasil e filiais locais de bancos chineses como ICBC Brasil e Bank of China Brasil) operam como participantes indiretos no sistema CIPS, processando pagamentos em RMB via seus correspondentes que são participantes diretos do CIPS em Xangai. Ou seja: o Brasil não é ainda um hub direto do CIPS (com banco participante direto no núcleo do sistema), mas atua por meio de conexões indiretas, com uso crescente no comércio bilateral e nos acordos de financiamento ligados à China.

2002). Como argumenta Centeno, predominou a ocorrência de “guerras limitadas”, que não mobilizaram amplamente recursos ou populações, nem ameaçaram a sobrevivência estatal ou criaram uma nação unificada. No caso do Brasil, a independência foi resultado de um arranjo (intrafamiliar) entre elites locais e a antiga metrópole, reforçando vínculos econômicos subordinados à Inglaterra, maior potência à época.

O resultado foi a consolidação de Estados fracos, com baixa autonomia e capacidade de prover segurança e bem-estar. As elites locais, preocupadas em preservar seus privilégios na ordem interna, mantiveram economias primário-exportadoras e laços de dependência das potências centrais, negligenciando o desenvolvimento industrial, tecnológico e militar. Assim, esses Estados permaneceram vulneráveis a pressões externas, com fragmentação social e percepção predominante de ameaças e rivalidades internas, com uso da força voltado para este fim, sem pretensão de construção de projetos nacionais soberanos.

Do ângulo de Mark Taylor (2016), a percepção predominante de ameaças em uma sociedade ao longo do tempo pode afetar a capacidade do Estado de sustentar e ser bem-sucedido em processos de inovação tecnológica, principalmente considerando os custos e riscos envolvidos em investimentos em ciência, tecnologia e inovação. Taylor apresenta a teoria da “insegurança criativa” como a condição em que uma nação se sente mais ameaçada por perigos externos do que por rivalidades domésticas, sendo este o principal fator motivador para o apoio amplo e sustentado à Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) e, assim, à inovação nacional. Quanto maior e mais duradoura for a insegurança criativa, mais a sociedade e seus indivíduos estarão dispostos a arriscar seu capital político e recursos econômicos em um rápido progresso em CT&I. Isso ocorre porque as ameaças externas atuam como uma força oposta à resistência política doméstica à inovação, que surge devido à natureza distributiva do progresso tecnológico, que, por sua vez, cria vencedores e perdedores internos. Embora instituições, políticas (industriais, comerciais, de propriedade intelectual, de educação) e redes de conexão de pesquisa (internas e internacionais) sejam ferramentas importantes para a inovação, a decisão de adotá-las e usá-las de forma eficaz é, em última instância, uma questão política impulsionada pela insegurança criativa, na visão de Taylor.

A crescente competição interestatal entre China e EUA, que envolve a competição por recursos e minerais críticos, pode impulsionar a percepção de ameaças externas na sociedade e a oportunidade de evocar a soberania nacional, gerando uma pressão em favor do comportamento ativo do Estado brasileiro em relação a políticas industriais e de CT&I. Esta força irá interagir com o quadro estrutural de fragmentação política abordado acima, bem como com a força política da ideologia neoliberal. O cenário intermediário nesta dialética seria, ao longo dos próximos 25 anos, o de permanecer a pressão para que o Estado busque por avanços industriais, científicos e tecnológicos, mas de forma limitada, submetida a preceitos

de “mercado” e regras macroeconômicas restritivas, que limitam e tornam instáveis a sustentação dos altos investimentos necessários para alcançar autonomia produtiva e tecnológica em setores de ponta e/ou estratégicos.

A dependência das relações exteriores e da lógica do mercado – a chamada interdependência tão evocada pela ideologia neoliberal da globalização – é essencialmente assimétrica, de forma desfavorável aos países sul-americanos. A dependência representa uma fonte de vulnerabilidade diante de conflitos e decisões políticas externas (de outros Estados, empresas e investidores privados), que podem prejudicar ou interromper fluxos comerciais, financeiros e tecnológicos, causando danos à segurança e ao bem-estar econômico de um país. Mais que isso, pode ensejar o poder de veto e a projeção de influência de potências externas em decisões de política interna e externa dos países (PADULA, 2023).

Na literatura sobre economia política latino-americana, autores como Raúl Prebisch, Celso Furtado e Theotônio dos Santos abordaram o tema do subdesenvolvimento e da dependência estrutural dos países periféricos latino-americanos, partindo de sua especialização produtiva e inserção econômica primário-exportadora. Para Santos (1970), a estrutura da dependência também se reproduz internamente, nas elites econômicas que se beneficiam da exportação de commodities, das desigualdades e atrasos internos, e da manutenção da estrutura dependente, buscando relações privilegiadas com os países e as elites dominantes. Hélio Jaguaribe (1969) construiu uma visão sobre autonomia que busca um enfoque mais político, definindo-a como a capacidade de um Estado de tomar decisões e ações de forma independente, segundo suas próprias perspectivas e interesses de desenvolvimento e segurança. Ainda, Fiori (2001) formulou uma crítica ao pensamento latino-americano argumentando que seria preciso inserir a competição geopolítica e pelo poder como elementos centrais, do ponto de vista da guerra e da segurança.

Aqui é importante enfatizar como a formação estatal gerou elites desinteressadas no desenvolvimento nacional e em conflitos interestatais, que buscam manter sua riqueza e poder em decorrência de relações com mercados, atores e Estados no ambiente internacional, evitando guerras que interrompam seus fluxos de riqueza. Cada vez mais ganham liberdade para “globalizar” ou desnacionalizar seu processo de geração de riqueza, e o usam para manter seu poder interno. Por conta da presença abundante de recursos naturais comuns e raros, incluindo os chamados recursos críticos tão cobiçados para indústrias de tecnologias de ponta, para o poder econômico e militar dos Estados, a América do Sul é considerada altamente estratégica para a nova etapa de acumulação capitalista e de poder militar, e para a sua reprodução ampliada (PADULA, 2023).

Como observa o geógrafo Phillipe Le Billon (2005), nos países subdesenvolvidos abundantes em recursos naturais, de forma geral, a exploração de recursos não vem produzindo sociedades mais estáveis, autônomas, igualitárias ou avançadas. Num

contexto de crescente dependência da exploração de recursos e de mercados externos, vem gerando coalizões e disputas políticas internas em torno da apropriação da renda gerada por tais recursos, que estão conectadas e abrem espaço para a projeção de poder e a disputa de atores externos estatais e não-estatais. Assim, geram não só uma “maldição econômica” da dependência de exploração desses recursos, mas sobretudo uma “maldição política” caracterizada por Estados fracos, sociedades fragmentadas e ausentes de percepção de ameaças externas, vulneráveis às ações e aos conflitos de atores externos.

O argumento em favor do Estado Passivo considera como positiva a inserção econômica liberal no comércio internacional, buscando um aprofundamento da inserção e especialização nas chamadas Cadeias Globais de Valor (CGVs), aumentando o fluxo de comércio. No entanto, segundo a UNCTAD (2015), cerca de 80% do comércio das CGVs está concentrado em três grandes regiões, com seus respectivos *hubs*: América do Norte (em torno dos EUA), Europa (em torno da Alemanha/UE), Ásia-Pacífico (anteriormente centrado no Japão e cada vez mais em torno da China). Isso mostra que as chamadas CGVs, na verdade, são redes regionais articuladas em “hubs” que coordenam fluxos de bens, capitais e tecnologia. Dentro dessas cadeias, as atividades de maior valor agregado e intensidade tecnológica (pesquisa, desenvolvimento e inovação – PD&I, design, marcas, marketing) estão localizadas nos centros (*hubs*) regionais.

Ao contrário do que ocorre nas demais regiões citadas, a América do Sul não consolidou uma cadeia intrarregional robusta. A CEPAL (2017; 2019) ressalta que a América Latina participa de forma limitada e periférica dessas cadeias “globais”, majoritariamente exportando commodities e insumos básicos de baixo valor agregado e baixa intensidade tecnológica, predominando as relações bilaterais. Ainda, as trocas intrarregionais sul-americanas são relativamente baixas: giram em torno de 20% do comércio total da região, enquanto na Ásia, Europa e América do Norte essa participação supera 50%. Isso reflete tanto a fragilidade da infraestrutura de integração (logística, transporte, energia, digital) quanto a ausência de políticas comerciais e industriais coordenadas que impulsionem cadeias regionais de maior valor agregado e intensidade tecnológica.

Um comportamento de Estado Passivo nos próximos 25 anos levará a um aprofundamento deste padrão de inserção do Brasil e à falta de articulação na América do Sul, aumentando as vulnerabilidades e reduzindo o espaço político e as capacidades econômicas e políticas do Estado brasileiro. Tal padrão de especialização aumenta a dependência em bens e tecnologias essenciais para o funcionamento da economia e da sociedade no contexto de mudanças industriais e tecnológicas em curso, comprometendo assim a segurança do país no âmbito militar e em esferas importantes como a sanitária e energética.

No entanto, no contexto pós Pandemia global da Covid-19 e de crescente rivalidade interestatal, a tendência não é só de regionalização, mas de crescente busca pela autonomia nacional em cadeias produtivas consideradas essenciais e estratégicas para a segurança nacional e o funcionamento da economia e da sociedade. Setores estratégicos tendem a ser nacionalizados ou regionalizados, com forte presença estatal. Isso aponta para uma globalização mais restrita e hierárquica, a chamada “desglobalização”, onde Estados atuam de forma estratégica promovendo o rompimento de CGVs e o retorno de políticas industriais ativas, com o objetivo de garantir autonomia tecnológica e produtiva.

A crise sanitária expôs a vulnerabilidade dos países que dependem das CGVs para bens e insumos críticos vindos de poucos fornecedores, por exemplo, em semicondutores, equipamentos médicos e insumos farmacêuticos. Interrupções logísticas, restrições de mobilidade e fechamento de fronteiras geraram escassez de produtos essenciais, mostrando vulnerabilidades e que a eficiência baseada na lógica *just-in-time* e na hiperfragmentação produtiva tinha custos estratégicos. Empresas e governos passaram a discutir o *reshoring*, *nearshoring* e *friend-shoring*, isto é, trazer partes da produção de volta ao território nacional ou para países/regiões considerados politicamente confiáveis. A pandemia fortaleceu a noção de que insumos e bens estratégicos não podem depender exclusivamente de cadeias internacionais dominadas por rivais geopolíticos.

Como coloca Robert Wade (2015), o colapso da narrativa neoliberal de que o livre mercado assegura eficiência e inovação abriu espaço para a reabilitação das políticas industriais. EUA (com o *CHIPS Act* e o *Inflation Reduction Act*), União Europeia (com políticas de soberania digital e energética) e China (com sua estratégia *Made in China 2025*) exemplificam esse movimento, estabelecendo explicitamente uma guerra tecnológica. Mas Wade observa que os EUA nunca deixaram de intervir ativamente em sua própria economia e usavam políticas industriais camufladas. Essa intervenção era disfarçada em políticas setoriais, fiscais, de defesa e tecnológicas, que se apresentavam como “neutras” ou “voltadas à segurança nacional”, e não como política industrial explícita. O complexo industrial-militar estadunidense foi (e ainda é) um dos maiores financiadores de inovação tecnológica, especialmente em áreas como eletrônica, aviação, energia nuclear, internet e satélites. Agências como a DARPA, a NASA e os grandes programas de compras governamentais funcionaram e continuam funcionando como motores de inovação tecnológica, transferindo riscos ao Estado e resultados ao setor privado. Wade chama atenção para o *double standard*: enquanto os EUA utilizavam políticas industriais sofisticadas para sustentar sua liderança, pregavam ao Sul Global que adotasse o receituário neoliberal de liberalização comercial, disciplina fiscal e mínima intervenção estatal.

Assim, a lógica do Estado Ativo retorna em sua forma explícita, na qual o Estado recupera centralidade no planejamento do desenvolvimento, na segurança econômica e na promoção da inovação tecnológica, por meio de: coordenação de

investimentos, proteção de setores estratégicos, subsídios, financiamento público, presença do Estado ou de parcerias público-privadas para estimular inovação e capacidade produtiva.

Um comportamento de Estado Ativo nos próximos 25 anos pode levar a maiores capacidade, espaço político e autonomia produtiva e tecnológica em setores estratégicos, reduzindo vulnerabilidades para o Estado brasileiro e sua sociedade. A atuação conjunta dos países do Sul Global e/ou da América do Sul permitirá auferir maior força política e poder de barganha, e ao mesmo tempo ampliação da escala de mercado e de recursos econômicos para viabilizar projetos produtivos e científico-tecnológicos em prol do desenvolvimento e da autonomia do Brasil e dos demais países da região, em favor de uma ordem global menos concentrada em termos de poder e riqueza.

O cenário intermediário é uma combinação onde o Estado brasileiro foca suas políticas industriais e de CT&I no controle sobre algumas áreas estratégicas, com sucesso limitado, mas de forma geral mantém sua inserção tradicional nas CVGs, muito por conta de “pressões de mercado” impulsionadas por atores internos e externos, resultando inclusive em restrições ou instabilidade nos investimentos necessários para manter uma política de busca pela soberania produtiva e tecnológica em setores estratégicos e de alta intensidade tecnológica. Em resumo, uma combinação de reduzida capacidade e espaço políticos, com vulnerabilidade em geral, com avanços e exceções em alguns setores estratégicos, provavelmente de maior apelo social, como no complexo da saúde e segurança alimentar.

3.4. MUDANÇAS TECNOLÓGICAS, GUERRAS HÍBRIDAS E INFORMACIONAIS – DESAFIOS SOCIAIS E NOVOS INSTRUMENTOS E FORMAS DE GUERRA

Declarações formais de guerra têm sido substituídas por ações unilaterais, intervenções disfarçadas, ciberataques, campanhas de desinformação, embargos e sanções como formas preferenciais de confronto. Drones, inteligência artificial, algoritmos de manipulação de informação, sabotagens a infraestruturas críticas e a militarização do espaço cibernético estão redefinindo o escopo e a natureza das guerras contemporâneas. O uso de instrumentos não convencionais – como controle de cadeias produtivas globais, espionagem industrial e guerra híbrida – amplia o alcance e a complexidade das disputas e parcerias entre Estados e corporações privadas.

Nesse contexto, o Brasil se encontra em uma posição desafiadora. Como país dotado de imensa biodiversidade, grandes reservas de água doce, terras agricultáveis, vastos recursos minerais e matriz energética relativamente limpa, torna-se alvo das estratégias de

grandes potências e empresas. A Amazônia Legal, por exemplo, é frequentemente tratada como “patrimônio da humanidade”, o que, em contextos de acirramento geopolítico, pode ser interpretado como pretexto para intervenção indireta.

A segurança energética e alimentar também está no centro das disputas. O crescimento populacional nos países de renda média e baixa, somado às mudanças nos hábitos de consumo alimentar, aumentará a demanda global por alimentos, fertilizantes, água e energia. O Brasil é competitivo na exportação de commodities, mas disputas comerciais, barreiras não tarifárias e guerras informacionais sobre padrões de produção podem afetar suas exportações.

Por ainda ser altamente dependente de tecnologias importadas e não dispor de capacidade militar proporcional à sua dimensão geográfica e econômica, o Brasil enfrenta dificuldades para concretizar seus interesses em negociações internacionais. Especialmente quando diverge das posições adotadas por governos que estejam trabalhando para enfraquecer e desacreditar as organizações internacionais.

Afinal, a intensificação do uso de poder militar, as intervenções unilaterais e a instrumentalização de sanções econômicas alheias aos mecanismos multilaterais dificultam a cooperação internacional. Países que detêm grande poderio bélico e tecnológico seguem tomando decisões que ignoram pactos internacionais e minam a confiança entre os Estados. Essa lógica, além de comprometer a paz e a segurança internacionais, dificulta qualquer esforço conjunto para enfrentar problemas que exigem soluções sistêmicas – como a transição energética, a regulação das tecnologias emergentes e o combate às desigualdades.

O Brasil reúne credenciais diplomáticas e atributos materiais que o habilitam a exercer uma liderança construtiva na edificação de uma ordem internacional mais justa e equilibrada. Mas, para tanto, precisa acelerar seu crescimento econômico, reduzir a pobreza, gerar oportunidades de trabalho com maior remuneração e fortalecer sua autonomia estratégica, o que passa pelo reforço das capacidades estatais em áreas sensíveis como defesa cibernética, comunicações seguras, inteligência artificial, vigilância aeroespacial e tecnologias de uso dual (civil e militar). Também é indispensável que o país diversifique suas relações comerciais e tecnológicas, reduzindo a vulnerabilidade à concentração de fornecedores e às sanções unilaterais.

Diante desse quadro, a soberania tecnológica assume papel decisivo. Um embargo comercial, uma reorientação diplomática ou mesmo uma crise interna nos países fornecedores podem subitamente bloquear o acesso do Brasil a tecnologias fundamentais para sua segurança. Além disso, a interdependência tecnológica não é neutra: sistemas desenvolvidos por terceiros podem conter *backdoors*, restrições operacionais ou mesmo falhas induzidas, colocando em risco informações estratégicas e a integridade de infraestruturas críticas. Para lidar com essas ameaças é preciso mobilizar universidades e empresas nacionais na produção de tecnologias de uso

dual em nichos como satélites, radares, sistemas de vigilância, drones, equipamentos de comunicação criptografada, plataformas de defesa cibernética e outras tecnologias sensíveis atualmente importadas.

O rápido avanço de tecnologias digitais, biotecnologias, inteligência artificial, computação quântica, redes de comunicação de nova geração e plataformas financeiras e de desinformação tem reconfigurado as condições materiais e institucionais da economia e da política interestatal e global. Essas inovações alteram as distribuições de poder, os fluxos de capital, as configurações de competição industrial, as principais formas de conflitos e as vulnerabilidades no campo da Segurança e Defesa, tornando a ação estatal um elemento essencial para a preservação da soberania e da competitividade nacional. Ao mesmo tempo, o investimento em inovação envolve recursos e riscos elevados, colocando a postura do Estado em relação ao orçamento público como elemento fundamental.

Uma postura ativa do Estado envolve projetar e fortalecer as capacidades públicas, com o objetivo de moldar mercados, proteger bens comuns – como infraestrutura digital, dados e pesquisa –, construir e/ou proteger capacidades tecnológicas críticas, e coordenar a inserção internacional do país. Nesse sentido, a ação estatal é fundamental para garantir que o país possa se inserir de maneira competitiva na economia global e, ao mesmo tempo, preservar a inclusão social e a coesão interna. A promoção do crescimento inclusivo também é um dos pilares essenciais de uma política ativa, especialmente considerando que tecnologias disruptivas, embora gerem inovações, podem aprofundar desigualdades sociais e econômicas entre e dentro dos países, ampliando a exclusão de grandes parcelas da população. A intensidade e criticidade das mudanças tecnológicas, em curso e futuras, exige que o Estado adote instrumentos variados em torno de uma política industrial e de CT&I orientadas por objetivos estratégicos. Outra dimensão importante da ação estatal é a regulação ativa, especialmente no que tange à governança de dados e à infraestrutura digital. Garantir a soberania sobre a infraestrutura digital e os dados nacionais é uma questão estratégica.

Além disso, o Estado Ativo busca formar alianças e blocos internacionais capazes de garantir o acesso contínuo a tecnologias estratégicas, contribuindo para a segurança e a soberania nacional, e moldando a normatização em áreas como padronização técnica, uso de e acesso a dados, inteligência artificial e bioética. Isso inclui a diversificação das relações econômicas, com o investimento em *nearshoring* estratégico e parcerias industriais, para reduzir a dependência de fornecedores externos. A atração de investimentos estrangeiros é conduzida de forma estratégica, com acordos condicionais que assegurem a transferência de tecnologia, a criação de empregos qualificados e a proteção de conteúdos locais.

Nesse contexto de mudanças tecnológicas, crescem a importância da produção, do controle, fluxo e direcionamento da informação, inclusive como instrumento

de guerra. A postura de um Estado Ativo diante das guerras informacionais e guerras híbridas é estrategicamente proativa, coordenada e multidimensional, considerando tanto os aspectos tecnológicos quanto os políticos, sociais e diplomáticos. Para Andrew Korybko (2018), guerras híbridas são estratégias sofisticadas articuladas por Estados que combinam operações psicológicas, narrativas midiáticas, pressão econômica, sabotagem interna e manipulação social para desestabilizar Estados-alvo, sem a necessidade de uma invasão militar direta. A guerra híbrida não busca necessariamente a derrota militar direta de um Estado ou a mudança de regimes/governo, podendo almejar somente estabelecer a crise e o caos por meio da fragmentação interna, ao explorar vulnerabilidades sociais, políticas e tecnológicas. A dimensão informacional e cognitiva desses conflitos é central.

Nesse cenário, o fortalecimento da soberania informacional e digital é objeto do Estado Ativo, desenvolvendo: infraestrutura digital própria, segura e resiliente; governança sobre fluxos de dados estratégicos; e marcos legais claros e adaptáveis para regulação de plataformas digitais, combate à desinformação e proteção da integridade do espaço cibernético nacional. A capacidade de antecipação, defesa e resiliência contra campanhas de manipulação de opinião pública, deepfakes, bots e operações psicológicas exige capacidade técnica, inteligência cibernética e mecanismos de resposta rápida – tanto no campo tecnológico quanto na esfera da comunicação pública e da educação midiática da população. Com o crescimento do poder das Big Techs – que controlam infraestruturas críticas da comunicação, algoritmos de distribuição de conteúdo e grandes volumes de dados pessoais e políticos –, o espaço digital se converte em território estratégico dominado majoritariamente por corporações transnacionais com pouca responsabilidade pública e alinhamentos geopolíticos muitas vezes subordinados às potências dominantes.

Korybko alerta que guerras híbridas só prosperam em contextos de fragilidade e fragmentação interna. Nesse sentido, o Estado Ativo busca reforçar instituições democráticas, reduzir vulnerabilidades sociais e desigualdades que podem ser exploradas por atores externos, além de capacitar as populações a identificar e resistir a narrativas hostis.

Em termos diplomáticos, o Estado deve articular alianças para a cooperação em cibersegurança, proteção contra ingerência externa e participação na definição de normas internacionais para o uso ético de tecnologias emergentes. Diante da crescente instrumentalização de tecnologias como IA generativa, algoritmos de polarização e vigilância digital, um Estado Ativo não pode ser apenas reativo. Em um ambiente marcado por assimetrias tecnológicas e informacionais, a soberania e a resiliência dependem não apenas da capacidade de se defender, mas de moldar ativamente as condições estruturais da disputa global por poder e influência.

Já a postura passiva do Estado se torna cada vez mais problemática em um contexto de rápidas transformações tecnológicas nos campos civil e militar. O Es-

tado Passivo se caracteriza por se abster de intervir de modo estratégico, delegando ao mercado e a atores privados – nacionais ou estrangeiros – o papel de determinar os rumos da inovação, da competição e do desenvolvimento. Essa postura implica subordinação estrutural às dinâmicas globais de poder e capital, já que o Estado se limita a criar “ambientes favoráveis” à iniciativa privada, sem direcionar recursos públicos de forma estratégica. O resultado é a fragilização da soberania tecnológica e produtiva, e a exposição a vulnerabilidades externas e dependências em setores críticos.

Um Estado Passivo não busca construir ou proteger capacidades públicas ou tecnológicas. Apenas reage às falhas de mercado, sem planejamento. Ao abdicar de um papel ativo na promoção de crescimento inclusivo e inovação orientada por objetivos sociais, o Estado Passivo tende a ampliar desigualdades internas e a permitir que os ganhos tecnológicos sejam apropriados por uma minoria, agravando divisões socioeconômicas e regionais. No campo regulatório, o Estado Passivo adota uma postura liberalizante e permissiva, deixando a governança de dados, a infraestrutura digital e as plataformas informacionais sob controle quase exclusivo de corporações transnacionais. A soberania digital é substituída pela dependência tecnológica e informacional, e a ausência de regulação eficaz sobre fluxos de dados e algoritmos compromete a segurança nacional e a privacidade dos cidadãos. A passividade estatal diante da concentração de poder das Big Techs reduz a capacidade de o país definir seus próprios padrões e marcos normativos, tornando-o um consumidor de tecnologias estrangeiras, e não um ator capaz de moldar o futuro digital.

Na esfera internacional, o Estado Passivo busca se alinhar com regimes advindos das potências dominantes e a atração de investimentos estrangeiros é conduzida de forma acrítica, priorizando a liberalização e a desregulamentação em detrimento de objetivos de desenvolvimento nacional. Essa postura acentua a vulnerabilidade produtiva e limita o espaço político para políticas autônomas.

Em contextos de guerras informacionais e híbridas, a fragilidade do Estado Passivo se torna ainda mais evidente. Sem coordenação entre políticas tecnológicas, sociais e de defesa, e sem uma estratégia nacional de segurança cibernética, o país se torna alvo fácil de manipulações externas, campanhas de desinformação e ataques às suas instituições. A ausência de uma política de comunicação pública, de inteligência cibernética e de educação midiática da população favorece a desestabilização interna, abrindo espaço para a interferência estrangeira e a erosão da coesão nacional. O Estado Passivo se caracteriza por não privilegiar investimentos em capacidades estatais e burocráticas, inviabilizando respostas coordenadas e políticas públicas eficazes, o que deixa o país dependente de soluções importadas e vulnerável à fragmentação política e social.

Em suma, o Estado Passivo cede aos mitos da autorregulação dos mercados e da neutralidade tecnológica, abdicando de sua função histórica de orientar o desenvolvi-

mento, proteger a soberania e garantir a coesão social. Sua omissão diante das transformações tecnológicas e geopolíticas não apenas reduz sua competitividade, mas ameaça sua própria capacidade de existir como Estado soberano no sistema internacional.

Por sua vez, uma postura intermediária nesses temas expressa a coexistência de elementos de ação e inação, intervenção e dependência, coordenação e vulnerabilidade. O Estado reconhece a importância estratégica da inovação e da soberania tecnológica, mas enfrenta limitações estruturais, políticas e institucionais que o impedem de exercer plenamente um papel ativo e coordenador. Assim, sua atuação oscila entre impulsos de planejamento e intervenção, e períodos de retração, refletindo tanto ambições de autonomia quanto a permanência de vínculos de dependência em relação às potências e às corporações transnacionais. Dessa forma, o alcance das políticas e alianças para inovação tecnológica e regulação é limitado. Em muitos casos, são criadas instituições e programas voltados à formação de capacidades produtivas e tecnológicas – como agências de fomento, fundos de investimento e incentivos à pesquisa –, mas prevalecem dificuldades de articular a implementação dessas iniciativas por ausência de políticas externa e macroeconômica coerentes. O resultado é uma política pública fragmentada, sujeita a ciclos de expansão e retração, frequentemente dependente de conjunturas políticas ou da disponibilidade momentânea de recursos. Apesar de existir uma preocupação com o desenvolvimento nacional, as estruturas de coordenação e execução carecem de financiamento plurianual e previsibilidade orçamentária.

No campo regulatório e digital, seguindo uma postura intermediária, o Estado tende a buscar um equilíbrio entre a atração de investimentos privados e o controle sobre infraestruturas críticas. Implementa regulações parciais sobre dados e plataformas, ao mesmo tempo em que mantém alta dependência de tecnologias e serviços estrangeiros. Avança em temas como governança de dados e soberania informacional, mas de modo reativo, muitas vezes após crises ou pressões internacionais. O discurso da soberania digital convive, assim, com práticas de subcontratação tecnológica e concessões a interesses externos, o que limita a autonomia nacional e a segurança das infraestruturas estratégicas. No âmbito internacional, esse Estado carece de uma estratégia de longo prazo para se reposicionar nas cadeias globais de valor e para fazer perante os interesses das Big Techs e seus Estados. Diante de guerras informacionais e híbridas, a atuação do Estado tende a ser reativa e setorial, sem uma estratégia abrangente de segurança, políticas de educação midiática e fortalecimento institucional interno, mantendo a sociedade vulnerável à manipulação de narrativas e à fragmentação explorada por atores externos.

Em síntese, um caminho intermediário reflete a tensão entre o desejo de autonomia e as restrições impostas pela dependência sistêmica, em função de questões políticas estruturais e conjunturais internas e externas. É um Estado que reconhece a importância de proteger sua soberania digital, tecnológica e informacional, mas ainda opera em um ambiente de vulnerabilidade estrutural e de assimetria global. Sua

trajetória é marcada por avanços parciais e recuos frequentes – resultado tanto da pressão externa quanto de limitações internas de coordenação, continuidade e visão estratégica, como **um reflexo das contradições do desenvolvimento periférico em um contexto de crescentes disputas globais por recursos estratégicos que podem acelerar o apetite de grandes potências em se projetar para o território brasileiro e seu entorno sul-americano, utilizando diferentes instrumentos.**

3.5. ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO

O envelhecimento populacional é uma tendência mundial que se manifesta no Brasil de forma acelerada. Essa transformação demográfica se tornará ainda mais marcante nos próximos anos, exigindo capacidade de adaptação do Estado. O declínio das taxas de fecundidade e o aumento da expectativa de vida reposicionam o país em um cenário novo: o de sociedade envelhecida, que precisa reorganizar suas bases de proteção social, suas estruturas produtivas e sua visão de desenvolvimento. A incerteza, nesse caso, não reside na ocorrência do envelhecimento, mas nas formas de enfrentamento que o Estado será capaz de oferecer – se transformará essa tendência em vetor de inclusão e qualidade de vida ou se permitirá que ela se converta em fonte de exclusão e vulnerabilidade social.

Em 2050, cerca de um terço da população brasileira terá 60 anos ou mais. Esse dado revela uma inversão da pirâmide etária, com os grupos mais velhos ampliando sua participação enquanto a base jovem encolhe. Essa transformação está ocorrendo em um intervalo relativamente curto de tempo, sem que o Brasil tenha acumulado e distribuído riqueza como os países europeus, por exemplo.

As implicações dessa tendência se espalham por múltiplos domínios. Na previdência, o envelhecimento pressiona sistemas baseados em solidariedade intergeracional. Com menos trabalhadores ativos e mais aposentados, a equação financeira se torna desafiadora. Mais do que contas públicas, está em jogo a viabilidade do pacto social que busca garantir a velhice com dignidade. O futuro desse pacto dependerá da combinação de fatores como a aceleração do crescimento econômico, o aumento da formalização do mercado de trabalho e maior rigor na fiscalização e punição de empregadores que não cumprem adequadamente suas obrigações previdenciárias. Caso contrário, o risco é de que só possam usufruir de aposentadoria digna aqueles que conseguirem investir em previdência complementar parte significativa dos seus rendimentos do trabalho.

Na saúde, os impactos são ainda mais imediatos e visíveis. Uma população mais idosa demanda serviços de atenção primária mais robustos, acompanhamento contínuo e prevenção de doenças crônicas. A incidência de enfermidades como hipertensão,

diabetes, câncer e demências tende a crescer, exigindo sistemas de saúde mais complexos, menos hospitalocêntricos e mais comunitários. O envelhecimento também amplia a necessidade de cuidados de longa duração, setor ainda pouco estruturado no Brasil. Hoje, o cuidado recai quase inteiramente sobre as famílias, especialmente mulheres, o que perpetua desigualdades de gênero e sobrecarrega lares já vulneráveis. Uma tendência demográfica dessa magnitude exige, porém, políticas públicas específicas: a construção de uma rede nacional de cuidados, a integração de serviços sociais e de saúde, a regulação clara do setor privado e mecanismos de apoio comunitário.

O mercado de trabalho também será profundamente impactado. Uma população economicamente ativa menor não significa automaticamente pleno emprego, especialmente em um contexto de automação crescente. A coexistência de envelhecimento demográfico com revolução tecnológica produz uma situação paradoxal: menor oferta relativa de mão de obra, mas possível exclusão de grandes contingentes de trabalhadores com baixa qualificação. Isso coloca em evidência a centralidade da educação e da capacitação ao longo da vida. Programas de requalificação, letramento e capacitação digital, e incentivo ao prolongamento da vida laboral se tornam indispensáveis. Se bem conduzida, essa tendência pode ser aproveitada como ativo – com idosos mais saudáveis e experientes contribuindo em diferentes arranjos ocupacionais. Se não for bem conduzida, ela resultará em altos índices de desemprego e subemprego.

A dimensão social do envelhecimento vai além da previdência, da saúde e do emprego. Há um aspecto de sociabilidade que não pode ser negligenciado: o risco de isolamento e solidão entre os idosos, especialmente nos grandes centros urbanos, onde redes familiares e comunitárias se fragilizam. Essa realidade tem impactos severos sobre saúde mental e bem-estar, aumentando a vulnerabilidade. A tendência demográfica exige, portanto, políticas de envelhecimento ativo, que promovam participação cultural, esportiva, política e comunitária dos idosos. Acessibilidade urbana, transporte público adaptado, inclusão digital e programas de convivência intergeracional são elementos centrais de uma estratégia de coesão social em sociedades envelhecidas.

O que se projeta para 2050 é um Brasil em que idosos serão a parcela central da sociedade. Mas a forma como essa presença será vivida depende das escolhas políticas e institucionais. Em um cenário em que predomine o Estado Passivo, o envelhecimento tenderá a reforçar desigualdades: apenas aqueles com maior poder aquisitivo terão acesso a serviços privados de saúde, previdência complementar e opções de cuidado digno. Para a maioria, restará a dependência de serviços públicos precarizados, levando a um quadro de vulnerabilidade social generalizada entre idosos. Em contrapartida, se o Estado brasileiro dispuser dos instrumentos necessários para atender adequadamente o conjunto da população, essa tendência pode ser transformada em oportunidade: o envelhecimento se converterá em motor de desenvolvimento, com fortalecimento do SUS, criação de uma economia do cuidado,

investimentos em biotecnologia, tecnologias assistivas e políticas permanentes de educação e capacitação.

O envelhecimento populacional é um fenômeno que não admite improviso. Antecipar suas implicações, integrar políticas setoriais, garantir financiamento estável e mobilizar sociedade e setor privado são exigências inescapáveis. O envelhecimento é, em essência, um espelho das escolhas que o país fará: se terá um Estado Passivo, que reage de forma tardia e fragmentada, ou se construirá um Estado Ativo, com capacidades estatais para orientar recursos e energias sociais para que a velhice possa ser desfrutada com dignidade também pelas pessoas com menor poder aquisitivo.

Em um cenário intermediário, traços de ativismo estatal coexistirão com restrições fiscais autoimpostas, que inviabilizam a adequada oferta de políticas públicas. Dessa forma, por mais que haja avanço na produção e em tecnologias estratégicas da área de saúde, por exemplo, as pessoas em situações de maior vulnerabilidade não poderão desfrutar de um envelhecimento sadio.

3.6. PRESSÕES SOCIAIS POR MAIOR INCLUSÃO E QUALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A ampliação do acesso à informação, a difusão das tecnologias digitais, a consolidação de novas formas de organização social e a transformação das expectativas dos cidadãos em relação à ação governamental redesenham a relação entre Estado e sociedade. Trata-se de uma dinâmica em que os cidadãos deixam de se ver como destinatários passivos das políticas públicas e se afirmam como sujeitos ativos, que demandam participação, transparência, diversidade e qualidade nos serviços oferecidos. A intensidade com que essas pressões se manifestarão no Brasil até 2050 dependerá do contexto político, econômico e institucional, mas é provável que aumentem as pressões sociais por maior inclusão e qualidade nas políticas públicas.

Desde já, percebe-se que os cidadãos não se satisfazem apenas com o acesso formal a serviços, exigindo cada vez mais que esses serviços tenham qualidade. Essa expectativa é alimentada por múltiplos fatores. O primeiro deles é a maior conscientização cívica: a sociedade brasileira passou por ciclos de mobilização que ampliaram a percepção de direitos e consolidaram uma cultura de cobrança sobre governos. O segundo é a expansão do acesso à informação, tanto pela mídia tradicional quanto pelas redes digitais, que permitem não apenas conhecer problemas e comparar realidades, mas também expor falhas, pressionar autoridades e articular movimentos. O terceiro fator é a mudança geracional: as novas gerações crescem em um ambiente digitalizado, acostumaram-se a interações em tempo real e esperam do

Estado um nível de responsividade compatível com as práticas que experimentam em outras esferas da vida.

As tecnologias digitais são, talvez, o elemento mais visível dessa transformação. Petições online, protestos organizados em redes sociais, aplicativos de participação cidadã, transmissões ao vivo de sessões legislativas e ferramentas de monitoramento orçamentário ampliaram a capacidade da sociedade de influenciar decisões e acompanhar a execução das políticas. A transparência, antes restrita a boletins impressos ou a portais pouco acessíveis, tornou-se uma exigência imediata, e a opacidade é cada vez mais percebida como um sinal de má gestão. A própria dinâmica política mudou: uma denúncia viralizada em plataformas digitais pode mobilizar milhões de cidadãos em questão de horas, gerando repercussões institucionais que antes dependeriam de meses de articulação. Essa nova arquitetura de participação cria oportunidades, mas também riscos: abre espaço para mobilizações legítimas, assim como para a manipulação por desinformação, exigindo do Estado capacidades renovadas de comunicação, regulação e diálogo.

Um aspecto central das pressões sociais contemporâneas é a busca por diversidade e representatividade. A sociedade brasileira, marcada por profundas desigualdades raciais, de gênero, de classe e territoriais, passou a exigir maior pluralidade nos espaços de poder. Mulheres, negros, indígenas, quilombolas, pessoas com deficiência e populações LGBTQIA+ reivindicam presença em cargos de liderança, conselhos, parlamentos e instâncias de decisão. Esse movimento não é apenas simbólico: a diversidade nos espaços de poder transforma as agendas políticas, introduz novos temas, corrige distorções históricas e aumenta a sensibilidade do Estado em relação às múltiplas realidades sociais. Até 2050, a capacidade de o Estado brasileiro responder a essas demandas será medida pelo quanto conseguirá democratizar suas estruturas internas e criar políticas públicas que reflitam a pluralidade da sociedade. Se esse processo for bloqueado, as pressões sociais tendem a se intensificar.

Essas pressões por inclusão e qualidade ocorrem, contudo, em um ambiente marcado por forte disputa de narrativas e interesses. Enquanto cidadãos demandam mais serviços públicos, universais e de qualidade, setores empresariais frequentemente operam em sentido contrário, pressionando contra possíveis aumentos de tributos, sobretudo quando se trata de tributos sobre o patrimônio e a renda dos mais ricos. Quando há interesse privado direto na prestação de serviços, como em saúde, educação, saneamento ou transporte, essa pressão se torna ainda mais evidente, buscando precarizar a prestação de serviços públicos como pretexto para privatizações e concessões. O resultado é que a expansão da demanda social por inclusão convive com a contraofensiva de grupos que se beneficiam da retração do Estado. A tensão entre essas forças será uma das linhas de clivagem mais relevantes para definir o futuro do Brasil até meados do século.

A digitalização dos serviços públicos aparece, nesse contexto, como elemento ambivalente. Por um lado, pode ampliar a transparência, simplificar processos, reduzir custos e facilitar a vida dos cidadãos. Serviços digitais bem estruturados permitem acompanhar em tempo real o andamento de políticas, denunciar irregularidades e solicitar benefícios com rapidez. Por outro lado, sem capacidade estatal robusta, diagnósticos consistentes e servidores qualificados, a digitalização corre o risco de pouco contribuir para o enfrentamento de problemas estruturais. Além disso, em um país ainda marcado pela exclusão digital, há o risco de aprofundar desigualdades, caso a expansão tecnológica não venha acompanhada de políticas de inclusão digital que garantam o acesso universal.

As pressões sociais por inclusão e qualidade também se relacionam diretamente ao fortalecimento da democracia. Um Estado democrático só se consolida quando cidadãos participam ativamente das decisões que afetam suas vidas. Isso implica ampliar e diversificar mecanismos de participação, indo além de eleições periódicas. Conselhos de políticas públicas, conferências nacionais, ouvidorias, consultas públicas, plataformas digitais e fóruns territoriais são instrumentos indispensáveis para canalizar a energia social em processos institucionais. Mas sua eficácia depende da disposição dos governantes em realmente considerar as contribuições recebidas, e não apenas utilizá-las como rituais de legitimação. A frustração com mecanismos participativos pode gerar descrédito e estimular protestos fora das vias institucionais.

A tendência de maior pressão social por inclusão e qualidade também desafia a profissionalização da administração pública. Um Estado fragmentado, com carreiras desvalorizadas e orçamentos instáveis, não consegue dar resposta adequada às demandas crescentes. Sem servidores qualificados e motivados, o discurso de eficiência tende a ser apenas retórico. Isso significa que a agenda de fortalecimento do planejamento, da integração entre orçamento e gestão e da valorização do serviço público é inseparável das pressões sociais. Não se trata apenas de atender exigências imediatas, mas de criar condições estruturais para que as políticas públicas tenham continuidade e qualidade.

Em um cenário de prevalência do Estado Ativo, as pressões sociais poderão ser incorporadas como um motor de inovação democrática, com maior representatividade nos espaços de poder, transparência, digitalização inclusiva e políticas públicas universais de qualidade. Nesse caso, a sociedade se tornará mais coesa e o desenvolvimento mais sustentável. Consequentemente, o Estado terá maiores capacidades e espaço político, e reduzirá vulnerabilidades.

Em um cenário no qual prevaleça o Estado Passivo, as pressões sociais tenderão a ser reprimidas ou neutralizadas, os serviços públicos se degradarão e a exclusão se ampliará, produzindo maior conflito e instabilidade política. Neste cenário, o Estado se tornará mais vulnerável, com capacidades e espaço político reduzidos para

atender a pressões, tornando-se passível de captura por grupos internos e externos interessados em explorar e aprofundar a fragmentação e exclusão social.

Em ambos os casos, a tendência é certa: a sociedade cobrará mais. A diferença estará em como o Estado responderá: com inclusão e fortalecimento institucional ou com precarização dos serviços públicos.

Caso prevaleça um modelo híbrido, o Estado reconhecerá a legitimidade das demandas por inclusão e qualidade, mas responderá de forma tímida, como decorrência de restrições fiscais autoimpostas. As políticas sociais serão mantidas, mas com foco nas pessoas extremamente vulneráveis, o que limita sua universalidade e capacidade de resposta. Reativo e incremental, o Estado buscará se equilibrar entre pressões sociais e restrições orçamentárias. Avanços institucionais ocorrerão, mas sem transformações estruturais. Trata-se de um Estado suficientemente equipado para evitar colapsos sociais, porém incapaz de conduzir um novo ciclo de desenvolvimento inclusivo.

3.7. INTEGRAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

O debate sobre a reforma do Estado no Brasil tem sido frequentemente capturado por uma narrativa que enxerga o setor público como “grande, caro e ineficiente”. As soluções propostas para esses supostos problemas são conhecidas: cortes de gastos, flexibilização de vínculos e importação de lógicas competitivas típicas do setor privado. Em vez de aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais, o que essas receitas entregam invariavelmente é a precarização dos serviços públicos, o baixo dinamismo econômico e a ampliação da pobreza e do desemprego. Reformas do Estado orientadas para a melhoria da qualidade das políticas públicas demandam o fortalecimento (e não o enfraquecimento!) das capacidades estatais.

No que se refere ao financiamento, não há nenhuma evidência de que o estrangulamento financeiro das instituições públicas contribui para um Estado mais eficiente. O que a experiência demonstra é justamente o contrário: a redução de dotações orçamentárias resulta em descontinuidade de políticas públicas e pulverização de recursos em iniciativas pontuais com baixa capacidade de promover transformações estruturantes. Em relação à força de trabalho, a redução da frequência e das vagas em concursos públicos prejudica a oferta de políticas públicas e a profissionalização do serviço público, além de gerar perda de memória institucional, na medida em que o fluxo de entrada de novos servidores concursados é interrompido e substituído por contratos temporários de vínculo precário. O mesmo pode ser dito em relação aos equipamentos, aos recursos tecnológicos e às condições de trabalho em geral: quanto

mais precárias forem essas condições, pior tende a ser a capacidade dos governos de servirem a população.

Uma reforma orientada para o fortalecimento das capacidades estatais significa um Estado mais presente e ágil. Em termos concretos, significa escolas com professores valorizados e motivados, hospitais com equipes bem treinadas, políticas sociais que chegam a quem precisa, infraestrutura planejada com visão de futuro, fiscalização ambiental eficaz, arrecadação tributária justa e eficiente etc. Trata-se de assegurar que os servidores públicos disponham de condições adequadas de trabalho para que os cidadãos se beneficiem no dia a dia com serviços de melhor qualidade.

Um tema com perspectivas de avanço é a valorização da cultura de inovação dentro da administração pública. Isso implica criar ambientes que valorizem experimentações supervisionadas, aprendizagem com erros e difusão de boas práticas.

No entanto, um diagnóstico recorrente sobre a administração pública brasileira é a fragmentação entre planejamento, orçamento e gestão. Associada a essa discussão se encontra um problema que em alguma medida é enfrentado por todos os países: a dificuldade de garantir continuidade às políticas públicas, articulando as decisões de curto prazo às necessidades de longo prazo, evitando que programas e projetos estratégicos sejam interrompidos, abandonados ou subfinanciados. A combinação desses dois problemas compromete a efetividade das políticas públicas, gera desperdício de recursos e fragiliza a capacidade de coordenação do Estado, tendo como resultado um somatório de ações muitas vezes isoladas, que não se vinculam claramente a metas de longo prazo de um projeto abrangente de desenvolvimento.

É preciso reconhecer que avanços importantes aconteceram no país desde 1952, quando Getúlio Vargas determinou a elaboração de uma proposta de reforma administrativa centrada no planejamento. Destaque para o Programa de Metas, de Juscelino Kubitschek, e a criação do Ministério Extraordinário do Planejamento no governo de João Goulart, em 1962, tendo à sua frente Celso Furtado. Nessa época foram concebidos esquemas de integração entre planejamento, orçamento e gestão que foram aproveitados e aprofundados pela ditadura militar a partir de 1964. A organização do tripé planejamento/orçamento-programa/desembolso financeiro, consolidada no Decreto nº 71.353/1972, deu origem ao Sistema de Planejamento Federal, que buscava assegurar a coerência entre diretrizes estratégicas, programas e execução orçamentária.

Após a redemocratização, novos avanços ocorreram. O Decreto-Lei nº 2.347/1987 criou a carreira de Planejamento e Orçamento, a Constituição de 1988 instituiu a tríade Plano Plurianual (PPA) / Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) / Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei nº 10.180/2001 instituiu o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (Sipof), tendo como finalidade: formular o planejamento estratégico nacional; formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvol-

vimento econômico e social; formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; e promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Contudo, as leis orçamentárias instituídas pela Constituição de 1988 tiveram que conviver com a hegemonia da visão neoliberal sobre finanças públicas. A integração entre os instrumentos de planejamento, orçamento e gestão deixou de ser compreendida como um requisito para a indução do desenvolvimento, passando a ser vista principalmente como um mecanismo de controle de gastos públicos. Esse movimento gerou uma armadilha: ao priorizar a contenção de gastos, o Estado limitou sua capacidade de promover transformações estruturais. A consequência é paradoxal: o próprio controle de gastos se torna mais difícil, pois sem crescimento econômico sustentado e sem expansão da base tributária, a arrecadação não acompanha as necessidades sociais.

No que se refere à gestão, a expansão da administração indireta, a proliferação de agências e entidades com diferentes graus de autonomia e a adoção de arranjos híbridos (como organizações sociais) resultaram em uma administração fragmentada. Com baixo empoderamento político (e a consequente insuficiência de pessoal e recursos), a Secretaria de Planejamento e as unidades de planejamento dos ministérios não têm sido capazes de exercer plenamente as competências estabelecidas no Sipof.

Uma alternativa seria vincular a Secretaria de Planejamento diretamente à Presidência da República, mitigando-se assim a sobreposição de esforços de coordenação governamental. Porém, na prática, o que houve no Brasil foi uma divisão de atribuições, com as áreas de planejamento dos órgãos central e setoriais do Sipof se ocupando de atividades formais realizadas por toda a administração pública, com foco nas ideias de transparência e continuidade administrativa, enquanto a Casa Civil da Presidência da República coordena e monitora a implementação de iniciativas consideradas prioritárias e as Secretarias de Gestão Pública e de Gestão de Pessoas se ocupam das atividades relacionadas respectivamente à gestão organizacional e de pessoal.

Entretanto, é preciso chamar atenção para as características do processo de formação do Estado brasileiro. Cabe lembrar que a proclamação de Independência brasileira foi seguida pela manutenção do Estado unitário, em um regime monárquico escravocrata no qual cerca de 80% da população era analfabeta e o Poder Moderador exercido pelo Imperador inibia a autonomia dos demais poderes e níveis de governo. Como seria de se esperar, a transição para a República Federativa ocorreu sem que os governos provinciais/estaduais estivessem adequadamente estruturados para exercerem as funções que deles se esperavam no novo arranjo institucional. Como os cem anos que separam a Proclamação da República e a promulgação da Constituição

de 1988 foram marcados por golpes civis-militares e práticas autoritárias, pouco se avançou na estruturação de um sistema federativo funcional.

Os desafios foram ampliados quando os Constituintes de 1987/88 conferiram aos municípios brasileiros a condição de ente federado autônomo, com um conjunto de responsabilidades sem paralelo em outros países. Geralmente os entes federados autônomos se limitam a dois níveis: governo central e estados. No federalismo brasileiro pós-Constituição de 1988 existem três níveis autônomos: a União, os estados (e o Distrito Federal) e os municípios. Embora eleições para cargos públicos ocorram no nível municipal em diversos países, como regra geral esse nível administrativo não recebe atribuições tão amplas como as verificadas no Brasil, que incluem criar leis, cobrar tributos e estruturar carreiras públicas.

Além disso, ao contrário do que ocorre em outros países, a Constituição de 1988 não estipulou uma divisão clara de competências entre o ente central e os demais. Como não existe hierarquia entre os entes federados, cada um tem autonomia política e administrativa para atuar em seu âmbito de competência. Idealmente isso deveria reforçar a cooperação entre os entes federados em temas de interesse comum. Na prática, especialmente devido à fragilidade administrativa da grande maioria dos municípios brasileiros, essa cooperação dificilmente ocorre de forma estruturada. Exceções como o Sistema Único de Saúde, concebido e implementado a partir de intensa mobilização dos profissionais de saúde, indicam que sem instrumentos claros de financiamento e coordenação de ações entre diferentes níveis de governo a capacidade do poder público de entregar serviços de qualidade para os cidadãos fica prejudicada.

A transferência de competências municipais para os governos estaduais e a fusão de municípios com baixa capacidade administrativa são alternativas que precisam ser debatidas, sem prejuízo da continuidade dos esforços de fortalecimento das administrações municipais, dos consórcios públicos e demais arranjos de cooperação federativa. Porém, é pouco provável que haja um ambiente político favorável a debates aprofundados sobre esse tema nos próximos anos.

No que se refere à institucionalização do planejamento de longo prazo, dois pontos costumam ser os mais defendidos no Brasil: a aprovação de emenda constitucional e/ou leis que obriguem os governantes eleitos a seguirem o planejamento feito por seus antecessores; e a consolidação de instâncias de governança que assegurem a participação efetiva dos poderes da República, dos entes federados e de entidades da sociedade civil nos processos de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação dos instrumentos de planejamento de longo prazo que venham a ser instituídos. Em ambos os casos, um cuidado que se faz necessário é assegurar que os governantes eleitos possam revisar e atualizar os instrumentos de planejamento de longo prazo, tendo em vista as transformações que ocorrem no ambiente e o plano de governo eleito pela população.

No entanto, por mais que as instituições públicas incorporem em suas rotinas de trabalho análises de futuro, estudos de cenários, *foresight* estratégico e outras metodologias prospectivas que contribuam para a antecipação de riscos e oportunidades, os resultados serão pouco efetivos sem o adequado financiamento. Atualmente, no Brasil, a principal dificuldade para o planejamento de longo prazo é justamente a ausência de garantias quanto à disponibilidade dos recursos necessários para que as prioridades e iniciativas decorrentes da estratégia de desenvolvimento adotada sejam adequadamente financiadas.

A sobreposição de regras fiscais autoimpostas por normas que não possuem paralelo em nenhum outro país faz com que o planejamento do desenvolvimento do país se encontre subordinado às restrições fiscais. Ao invés de se definir a visão de futuro, os objetivos de longo prazo e as orientações estratégicas que serão adotadas para, a partir dessas definições, disponibilizar os recursos necessários para o alcance dos objetivos pretendidos, as normas vigentes no país fazem com que o cumprimento de metas fiscais de curtíssimo prazo prevaleça sobre todas as demais metas que venham a ser definidas. Enquanto essa situação persistir, a institucionalização do planejamento de longo prazo será pouco efetiva.

Uma forma de superar essa situação é o Congresso Nacional aprovar uma lei complementar que assegure dotações orçamentárias plurianuais para os investimentos estruturantes identificados nos Planos Plurianuais (PPA) da União, excluindo essas despesas dos limites de gastos impostos às despesas correntes. Embora isso seja relativamente simples do ponto de vista técnico, há resistência entre parlamentares que se beneficiam politicamente das dificuldades impostas ao Poder Executivo. Afinal, a limitação da capacidade do Poder Executivo de alocar discricionariamente recursos públicos é parte de um processo mais amplo, por meio do qual parlamentares passaram a direcionar parcelas crescentes do orçamento público para locais e beneficiários por eles definidos.

No quase-parlamentarismo orçamentário vigente no Brasil, os Deputados Federais e Senadores podem se apresentar aos eleitores como responsáveis pela disponibilização de recursos escassos, sem serem responsabilizados, no entanto, pelas consequências sociais e econômicas do subfinanciamento do conjunto das políticas públicas. Isso é especialmente problemático quando se trata de investimentos que não são possíveis de serem concluídos dentro de um único mandato presidencial. Consequentemente, há baixo incentivo político para que os governantes deixem de priorizar entregas de curto prazo com o cada vez mais restrito orçamento discricionário à sua disposição.

Caso até 2050 prevaleçam as concepções associadas à ideia de Estado Passivo, é possível que haja a aprovação de normas que disciplinem o planejamento de longo prazo e o funcionamento de instâncias de governança, sem garantias, no entanto, quanto ao financiamento de iniciativas necessárias para viabilizar o alcance dos

objetivos pretendidos. Dessa forma, os esforços de integração entre planejamento, orçamento e gestão tenderão a seguir focados no cumprimento de metas fiscais de curtíssimo prazo. E isso, como dito anteriormente, prejudica o próprio controle de gastos, na medida em que o baixo crescimento econômico resultante dessa escolha de política econômica inviabiliza a ampliação da arrecadação tributária em ritmo suficiente para acompanhar as crescentes demandas sociais.

Contudo, se a correlação de forças políticas e os eventos internacionais favorecerem as ideias associadas ao Estado Ativo, é possível que as atividades de orçamento e gestão passem a ser orientadas por uma noção de planejamento centrada na promoção do desenvolvimento e na prestação de serviços de qualidade, com financiamento adequado ao menos para as políticas públicas e os investimentos plurianuais considerados prioritários. Isso possibilitará resultados satisfatórios especialmente se as instituições públicas dos três níveis de governo atuarem de maneira coordenada, com programas bem formulados e que contem com condições adequadas não apenas de financiamento, mas também de implementação, monitoramento e avaliação.

Outro cenário possível é a situação intermediária, em que as concepções de Estado Passivo e Ativo se alternam como predominantes no país até 2050. Neste caso, é de se esperar que ocorram avanços pontuais na integração entre planejamento, orçamento e gestão, especialmente se a conjuntura internacional favorecer a exportação de commodities e a atração de investimentos privados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O futuro do Estado brasileiro até 2050 dependerá das disputas travadas na sociedade e no ambiente internacional. Argumentamos que as variáveis críticas abordadas neste Texto para Discussão poderão ter diferentes desdobramentos de acordo com as posturas adotadas pelo Estado brasileiro diante de pressões, desafios e oportunidades internas e externas. Para organizar a análise, foram considerados dois tipos ideais: o Estado Passivo, que aceita as restrições impostas por outros Estados e por grupos econômicos e políticos internos, e o Estado Ativo, que busca fortalecer a autonomia política, econômica e tecnológica do país como condição para a soberania e o desenvolvimento nacionais. Alertamos, no entanto, que os eventos futuros provavelmente resultarão em cenários caracterizados por lógicas híbridas, onde, ao longo do tempo, o Estado brasileiro oscila entre adotar ideias associadas a um desses tipos ideais, ou incorpora de forma combinada e simultânea políticas e ideias associadas a cada um desses tipos ideais. Tal postura reflete a complexidade e as contradições inerentes à dinâmica histórica e institucional, como um vetor entre as variadas pressões em diferentes momentos.

Afinal, esses dois caminhos expressam modelos distintos de sociedade. O Estado Passivo é aquele que se conforma às dinâmicas globais, administrando a escassez e reproduzindo a dependência econômica e política, de acordo com as forças historicamente dominantes na disputa interestatal e doméstica. É o Estado que renuncia ao planejamento e sucateia as instituições, as carreiras e as políticas públicas. Em termos weberianos, o Estado Passivo se reduz à autoridade legal-burocrática sem vocação – um aparato administrativo que existe para reproduzir a ordem, e não para orientá-la. Seu horizonte é o da manutenção do *status quo*, não o da criação. Sua economia se organiza em torno de especializações subordinadas e sua sociedade se fragmenta em individualismos e vulnerabilidades. A promessa de eficiência se converte em paralisia: o Estado supostamente “enxuto” acaba se tornando um Estado impotente, incapaz de lidar de forma assertiva com ameaças e oportunidades.

Em contrapartida, o Estado Ativo reconhece e articula a interdependência entre soberania, desenvolvimento e justiça social. Sob objetivos estratégicos de longo prazo que buscam uma inserção internacional soberana em termos políticos, baseada em autonomia militar, monetária-financeira, produtiva, científica e tecnológica, em setores estratégicos, o Estado alinha suas políticas externa, de segurança e defesa, macroeconômica, industrial, tecnológica, de infraestrutura, social e territorial. Isso requer visão estratégica, tendo o planejamento do desenvolvimento nacional como orientador efetivo de escolhas orçamentárias que fortaleçam as instituições, carreiras e políticas públicas. Reformar o Estado é transformá-lo de um gestor de crises em um indutor de soluções. Assim, o Estado Ativo constrói espaço político e capacidades estatais sólidas, combinando o controle de políticas e instrumentos estratégicos com estabilidade institucional e agilidade adaptativa.

A questão fundamental não é se o Estado deve ser grande ou pequeno, mas se será ativo ou passivo, soberano ou submisso. As variáveis críticas abordadas – como o acirramento das disputas globais, as transições tecnológicas e a reconfiguração das cadeias de valor – confrontam o Brasil com um dilema civilizacional. O Estado irá adotar uma postura equidistante e buscar a construção de instituições e regras que lhe auferam uma inserção autônoma e maiores possibilidades de alcançar segurança e desenvolvimento no sistema internacional, ou seguirá reproduzindo dinâmicas de subordinação e dependência. Ainda, o país deverá escolher entre reproduzir a dependência, mantendo-se como fornecedor de *commodities* agrícolas e minerais, ou aproveitar as oportunidades da nova economia digital e ecológica para implementar um projeto de desenvolvimento soberano, inclusivo e sustentável.

Em síntese, a partir das variáveis críticas aqui abordadas, o futuro da inserção internacional do Brasil dependerá da escolha entre uma postura ativa, voltada à ampliação de seu espaço político e à reforma das regras, instituições e dos regimes internacionais, e uma postura passiva, de alinhamento subordinado à potência hegemônica e consequente redução de autonomia estratégica. Entre esses polos, um cenário intermediário se revela possível, no qual o Brasil adota uma conduta

prudente perante os EUA, ao mesmo tempo em que coopera com a China, o BRICS e o Sul Global na promoção de mudanças graduais na governança global, buscando ampliar sua capacidade de ação soberana no sistema internacional. Nesse contexto, a forma como o Brasil se inserirá no sistema monetário-financeiro internacional será determinante para sua estabilidade política, autonomia de financiamento e soberania econômica. Uma postura passiva, alinhada ao dólar e ao sistema SWIFT, reforçará a dependência e a vulnerabilidade do país a pressões externas, especialmente dos EUA, ainda que respaldada por setores internos favoráveis à ortodoxia liberal. Em contraste, uma inserção ativa ampliará o espaço político brasileiro e sua capacidade de influência internacional, sobretudo se combinada a iniciativas regionais e arranjos financeiros alternativos. Entre esses polos, um caminho intermediário representa cautela em relação à potência atualmente dominante, combinada à participação limitada em arranjos alternativos.

Quanto à inserção comercial, o futuro do Estado brasileiro até 2050 dependerá de sua capacidade de romper com o legado histórico de dependência e fragilidade estrutural herdado da formação estatal latino-americana e de se posicionar ativamente diante da reconfiguração tecnológica e geoeconômica global. A intensificação da rivalidade entre grandes potências, a regionalização das cadeias produtivas e o retorno das políticas industriais tornam insustentável a postura de Estado Passivo, limitada à lógica de especialização primário-exportadora e à inserção subordinada nas cadeias globais de valor. A adoção de uma estratégia de Estado Ativo, pautada pelo fortalecimento das capacidades estatais, pelo planejamento de longo prazo e pela promoção da inovação em setores estratégicos, representa a única via para ampliar a autonomia produtiva, tecnológica e política do país. Nesse contexto, a articulação regional e Sul-Sul surge como um vetor essencial para acumular poder de barganha, recursos e escala de mercado, possibilitando ao Brasil participar de maneira soberana e propositiva na construção de uma nova ordem internacional menos concentrada em poder, tecnologia e riqueza.

A soberania nacional, a segurança informacional e a autonomia tecnológica se tornam dimensões centrais da defesa e do desenvolvimento no século XXI. Um Estado Ativo é aquele capaz de planejar, regular e investir em capacidades críticas – digitais, científicas, produtivas e militares –, articulando inovação tecnológica com coesão social e inserção internacional soberana. Em contrapartida, a postura passiva ou intermediária perpetua vulnerabilidades estruturais, dependência tecnológica e exposição a manipulações externas, comprometendo a segurança nacional e a estabilidade democrática. Assim, o futuro da soberania brasileira dependerá de sua capacidade de integrar política industrial, defesa cibernética, governança de dados e diplomacia tecnológica em um projeto de longo prazo que posicione o país como ator relevante e resiliente nas novas disputas globais por poder, conhecimento e informação. A postura intermediária combina avanços pontuais com limitações estruturais e falta de coordenação estratégica. O Estado reconhece a importância

da soberania digital e tecnológica, mas atua de forma reativa e fragmentada. Há esforços de inovação e regulação parcial, porém sem continuidade orçamentária ou autonomia sustentável. Internacionalmente, busca cooperação e atração de investimentos, mantendo dependência de tecnologias estrangeiras. Em síntese, oscila entre o discurso da soberania e a prática da dependência.

O envelhecimento populacional e a crescente pressão social por inclusão e qualidade nas políticas públicas exigem que o Estado brasileiro adote uma postura ativa e integrada, capaz de antecipar desafios e articular respostas estratégicas. Um Estado passivo ampliará desigualdades, precarizará serviços essenciais e comprometerá a coesão social, tornando a população mais vulnerável e a sociedade menos resiliente. Por outro lado, um Estado Ativo poderá transformar essas tendências em oportunidades, promovendo saúde, previdência, cuidado, educação continuada, participação cidadã, inclusão digital e representatividade nos espaços de poder, fortalecendo a democracia e a coesão social. Cenários intermediários refletem avanços parciais, em que iniciativas setoriais convivem com restrições fiscais e estruturais, limitando a universalidade e a efetividade das políticas públicas. Assim, a capacidade do Brasil de enfrentar seu envelhecimento demográfico e atender às demandas sociais dependerá decisivamente da visão estratégica, da coordenação institucional e da mobilização de recursos e tecnologias pelo Estado.

Para viabilizar a agenda do Estado Ativo, é imperativo superar a fragmentação histórica entre planejamento, orçamento e gestão. É preciso garantir um financiamento adequado e plurianual para os investimentos estruturantes, orientados por objetivos estratégicos. Somente assim o país poderá desenvolver capacidades duradouras e profundas, que permitam ao Estado transformar decisões em resultados concretos na sociedade e na economia. Em síntese, o desafio é conceber uma agenda inovadora que transforme o Estado brasileiro em um agente ativo de desenvolvimento inclusivo e sustentável, e, ao mesmo tempo, de soberania e inserção autônoma internacional, orientando os recursos da sociedade para fins públicos, em vez de se limitar a administrar a escassez.

Como advertia Karl Polanyi, o avanço da lógica de mercado sempre gera reações sociais que exigem o reencantamento da política e a reafirmação das funções protetoras e estruturantes do Estado. A história não se move em linha reta: oscila entre momentos de retração e de expansão da ação pública. O que definirá o Brasil de 2050 será o modo como a sociedade reagirá às pressões que pretendem limitar o Estado ao papel de executor de infindáveis ajustes fiscais e guardião da ordem estabelecida.

REFERÊNCIAS

- ARRIGHI, G. *O longo século XX*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 1994.
- BARRO, R. J. Rational expectations and macroeconomics in 1984. *American Economic Review*, v.74(2), p.179-82, 1984.
- Blackwill, R., Harris, J. *War by other means: Geoeconomics as Statecraft*. New York: Harvard University Press/CFR, 2016
- BRASIL. Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento. – Brasília: Ipea/Assecor, 2017.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34, 1998.
- CARDOSO JR, J. C.; GIMENE, M. (org). *O Brasil pode mais: caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Articulação Nacional de Carreiras Públicas pelo Desenvolvimento Sustentável (Arca). Brasília, 2022.
- CARR, E. H. *Vinte anos de crise: 1919-39*. Brasília: Editora UnB, 1939.
- CARVALHO, F. J. C. The independence of Central Banks: a critical assessment of the arguments. *Journal of Post Keynesian Economics*, v.18(2), p.159-75, 1995.
- CENTENO, M. *Blood and Debt: War and Nation-State in Latin America*. Pennsylvania: Penn State University Press, 2002.
- CEPAL. *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago: Nações Unidas, 2010.
- _____. Trade integration and production sharing: A characterization of Latin American and Caribbean countries' participation in regional and global value chains. 2017: <https://www.cepal.org/en/publications/43192-trade-integration-and-production-sharing-characterization-latin-american-and>
- _____. International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean 2019: Adverse global conditions leave the region lagging further behind, ECLAC 2019 (190 pp). Available at: <https://www.cepal.org/en/publications/44919-international-trade-outlook-latin-america-and-caribbean-2019-adverse-global>
- CHANG, Ha-Joon. *Maus Samaritanos: o mito do livre-comércio e a história secreta do capitalismo*. São Paulo: Elsevier, 2007.
- DALTO, F.; GERIONI, E.; OZZIMOLO, J.; DECCACHE, D.; CONCEIÇÃO, D. *Teoria Monetária Moderna – MMT: a chave para uma economia a serviço das pessoas*. Fortaleza: Nova Civilização, 2020.

DE TONI, J.; GOMIDE, A.; MACHADO, R.; VASCONCELLOS, B. *Uma análise do ecossistema organizacional da Administração Pública Federal a partir da perspectiva da estabilidade ágil*. Caderno Enap, n. 143. Brasília: Enap, 2025.

EVANS, P. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FIORI, J.L. *Sistema mundial, império e pauperização: para retomar o pensamento latino-americano*. In: FIORI, J. L. & MEDEIROS, C. (orgs.). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. *O poder global: e a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Boitempo, 2009.

FRIEDMAN, M. A monetary and fiscal framework for economic stability. *The American Economic Review*, v.XXXVIII(3), p.245-64, 1948.

_____. The quantity theory of money – a restatement. In: FRIEDMAN, M. (ed) *Studies in the quantity theory of money*. Chicago, Chicago University Press, 1956.

_____. The demand for money: some theoretical and empirical results. *Journal of Political Economy*, v.LVII(4), p.327-51, 1959.

_____. The role of monetary policy. *The American Economic Review*, VIVINCE, qui 17, 1968.

_____. Should there be an independent monetary authority? In: *The essence of Friedman*. Stanford, Hoover Institution Press, 1987.

_____. Quantity theory of money. In: EATWELL, J.; MILGATE, M. & NEWMAN, P. (eds.). *The new Palgrave: money*. Londres, Norton, 1989.

FRIEDMAN, M. & SCHWARTZ, A. J. Money and business cycles. *Review of Economics and Statistics*, v.45(1), supplement, fevereiro, p.32-64, 1963a.

_____. *A monetary history of the United States, 1867-1960*. Princeton, Princeton University Press, 1963b.

FRITZ, B.; PAULA, L.F.; PRATES, D. Hierarquia de moedas e redução da autonomia de política econômica em economias periféricas emergentes: uma análise keynesiana-estruturalista. In: FERRARI FILHO, F.; TERRA, F. H. B. T. (Org.). *Keynes: Ensaios sobre os 80 Anos da Teoria Geral*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2016, p. 177-202.

Gilpin, R. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GIMENE, M. Planejamento e Orçamento. In MARCIAL, E. C.; GIMENE, M.; PIO, M. J. (org). *Cenários Brasil 2045*. Brasília: Assecor/Procad Defesa, 2025.

GIMENE, M.; CONCEIÇÃO, D.; MODENESI, A. Limites para o exercício da soberania monetária em países periféricos. *Revista Cadernos de Finanças Públicas*, vol. 2. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2022.

GIMENE, M.; MODENESI, A. Gestão macroeconômica. In MARCIAL, E. C.; GIMENE, M.; PIO, M. J. (org). *Cenários Brasil 2045*. Brasília: Assecor/Procad Defesa, 2025.

HORWITZ, B., BAGLEY, B. *Latin America and the Caribbean in the Global Context: Why care about the Americas?* New York: Rotledge, 2016.

JAGUARIBE, H. Dependencia y autonomía en América Latina. In: JAGUARIBE, H.; FERRER, A.; WIONCZEK, M. S. & SANTOS, T. dos. *La dependencia político-económica de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2017[1969].

KATTEL, R.; DRECHSLER, W.; KARO, E. *How to Make an Entrepreneurial State: Why Innovation Needs Bureaucracy*. Yale University Press, 2022.

KALECKI, M. Political aspects of full employment. *The Political Quaterly*, 1943.

KELTON, S. *The deficit myth: Modern Monetary Theory and the birth of the people's economy*. New York: Public Affairs, 2020.

KEYNES, J. M. *The general theory of employment, interest and money*. London: Harcourt, 1964 [1936].

_____. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. D. Moggridge (Ed). London: Macmillan, 1980.

KORYBKO, A. *Guerras Híbridas*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2018.

Krasner, S. "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables." *International Organization* 36, no. 2 (1982): 185-205.

_____. *Structural conflict: the third world against global liberalism*. Berkeley: University of California, 1985.

LE BILLON, P. *The Geopolitics of Resource Wars*. New York: Routledge, 2005.

LERNER, A. Functional Finance and the Federal Debt. *Social Research*, no. 10, 1943.

_____. Money as a Creature of the State. *The American Economic Review*, Vol. 37, No. 2, Papers and Proceedings of the Fifty-ninth Annual Meeting of the American Economic Association., pp. 312-317, 1947.

_____. The Burden of Debt. *The Review of Economics and Statistics*, p. 139-141, 1961.

LEVY, D. Does an independent Central Bank violate democracy? *Journal of Post Keynesian Economics*, v.18(2), p.189-210, 1995.

- LINS, R. Finanças Funcionais: A contribuição de Abba Lerner. Rede MMT Brasil, 2021.
- LIST, F. *Sistema Nacional de Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (1841).
- LUCAS, R. E. Expectations and the neutrality of money. *Journal of Economic Theory* abril, p.103-24, 1972.
- MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, Vol. 25, No. 2. Cambridge University Press.
- MALTHUS, T. R. Princípios de economia política. Coleção Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- MARCIAL, E.C.; PIO, M. J. Megatendências mundiais 2040. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2023.
- MARCIAL, E. C.; GIMENE, M.; PIO, M. J. (org). Cenários Brasil 2045. Brasília: Assecor/ProcadDefesa, 2025.
- MINSKY, H. Estabilizando uma economia instável. Osasco: Novo Século Editora, 2013.
- MITCHELL, W.; WRAY, L. R.; WATTS, M. *Macroeconomics*. Macmillan/Red Globe Press, 2019.
- MODENESI, A. M. Regimes Monetários: teoria e a experiência do real. Barueri: Manole, 2005.
- _____. Três ensaios sobre política monetária e cambial. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia, 2008.
- MODENESI, A. M.; PIMENTEL, D. O Banco Central Ideal: meta de emprego e financiamento ao Tesouro. Texto para Discussão nº 17, 2020.
- PADULA, Raphael. A disputa de poder global e a ordem liberal no século XXI. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021. 36 p. (Série Saúde Amanhã). Textos para Discussão 58.
- PADULA, R. A geopolítica da dependência na América do Sul. In SAINT-PIERRE, H. L., LEANDRO, I. A., MEI, E. (org). *Entre as assombrações do passado e as sementes do futuro: Notas sobre a defesa do Sul Global*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Hucitec; 2023.
- POLANYI, K. *A Grande Transformação...* Rio de Janeiro: Editora Campus, 1944.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

ROGOFF, K. The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target. *Quartely Journal of Economics*, novembro, p.1169-89, 1985.

SANTOS, T. The Structure of Dependence. *The American Economic Review*, vol. 60, may 1970, pp. 231-6.

SARGENT, T. Rational expectations, the real rate of interest, and the natural rate of unemployment. In: LUCAS, R. & SARGENT, T. (eds.). *Rational expectations and econometric practice*. Mineápolis, The University of Minnesota Press, 1981.

SICSU, J. Uma crítica à tese da independência do Banco Central. *Nova Economia*, v.6(2), p.133-42, 1996.

SISMONDI, S. *Nouvenax principes d'économie politique*. Paris: Delaunay, 1827.

TAYLOR, M. *The Politics of Innovation*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

TILLY, C. *Coerção, Capital e Estados Europeus: 990-1992*. São Paulo: Edusp, 1996.

TORRES, E. *Sanções contra a Rússia: Bomba-Dólar, Desglobalização e Geopolítica*. Oikos, Vol.21, n.2, 2022. Disponível em <https://revistas.ufrj.br/index.php/oikos/article/view/52674>

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). *Global Value Chains and South-South Trade: Economic Cooperation and Integration among Developing Countries*. Geneva: United Nations, October 2015.

Wade, R. "The Role of Industrial Policy in Developing Countries". In *Rethinking Development Strategies after the Financial Crisis*, UNCTAD, Geneva and New York, United Nations, 2015.

WALLERSTEIN, I. *The Capitalist World-Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

_____. *Geopolitics and Geoculture: Essays on the Changing World-System*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

_____. *O declínio do poder americano*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

WALSH, C. Optimal contracts for Central Bankers. *The American Economic Review*, v.85(1), p.150-67, 1995.

WEBER, M. *Economia e sociedade*. Brasília: Editora UnB, 1949.

WRAY, L. R. Trabalho e moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Contraponto Editora, 2003.

_____. *Modern Money Theory: a primer on macroeconomics for sovereign monetary*. University of Missouri-Kansas City, 2015.