



# O Déficit de Acumulação: Por que os Avanços Brilhantes do Brasil Não Conseguem se Consolidar

*Um guia para o equilíbrio de captura — e como o Brasil pode construir a camada de integração que transforma sua genialidade em capacidade duradoura*

O Brasil não carece de capacidade — carece da habilidade de transformar seus avanços em capacidade sistêmica e duradoura. Este relatório diagnostica um equilíbrio de captura gerado pelo presidencialismo de coalizão e propõe um Bypass Algorítmico como primeiro passo concreto.

**Björn Kenneth Holmström**

Maio 2026

*Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International*

Relatório de País · Brasil

<https://bjorkennethholmstrom.org/reports/brazil-accumulation-deficit>

## Sumário Executivo

A mulher vive na Zona Norte do Rio de Janeiro, em um bairro onde a presença do Estado é sentida de forma mais aguda como um helicóptero da polícia sobrevoando e uma milícia armada na esquina. Uma vez por mês, ela recebe o Bolsa Família via PIX — o sistema de pagamento instantâneo que o Brasil construiu, que o mundo agora inveja, que movimenta dinheiro de forma mais rápida e segura do que qualquer coisa disponível na Europa ou nos Estados Unidos. O pagamento chega em segundos. Ela pode usá-lo imediatamente.

Ela também tem um cartão de crédito do mesmo sistema bancário que construiu o PIX. A taxa de juros desse cartão, se ela parcelar o saldo de um mês para o outro, é de aproximadamente 300 por cento ao ano. Os cinco maiores bancos do Brasil controlam mais de 80 por cento dos ativos do sistema financeiro. No mesmo telefone que recebe o Bolsa Família em segundos e cobra 300 por cento de juros do outro lado do livro-razão, ela votará na próxima eleição usando o sistema de votação tecnologicamente mais sofisticado do mundo — 150 milhões de eleitores, resultados em um único dia. E, ao voltar para casa, ela passará por um bairro governado não pelo Estado que construiu esses sistemas, mas por uma milícia composta por policiais de folga e ex-policiais.

Isso não é uma contradição. É um déficit de acumulação.

**O diagnóstico central:** O Brasil não carece de capacidade, inovação ou energia democrática. Ele pode gerar avanços de classe mundial — PIX, o sistema eleitoral, a EMBRAPA, o Bolsa Família, o SUS. O que ele não consegue fazer é **acumulá-los** em uma capacidade sistêmica e durável. Todo salto tecnológico ou social é imediatamente cercado, capturado e taxado por uma arquitetura política e econômica extrativista. A energia é gerada. O sistema não consegue armazená-la.

**O padrão característico: o Ciclo de Avanço-Captura.** Uma crise produz uma demonstração notável de capacidade institucional e humana — o Plano Real quebrando a hiperinflação, o Bolsa Família tirando milhões da pobreza, o PIX transformando os pagamentos, a Operação Lava Jato expondo a corrupção sistêmica. O avanço cria valor genuíno. Mas a arquitetura de captura, que o avanço não desmantelou, cerca o valor e o extrai. O Plano Real travou algumas das taxas de juros reais mais altas do mundo. O Bolsa Família deixou intacta a arquitetura de coalizão que produziu a pobreza. O PIX opera dentro de um oligopólio bancário que cobra 300 por cento de juros do outro lado do mesmo livro-razão. A Lava Jato mutacionou para uma cruzada politizada e permitiu que a elite tradicional se reconstituísse. Os ganhos se dissipam. O sistema retorna a um equilíbrio de baixa capacidade. O próximo avanço deve começar de uma linha de base que não está muito mais alta do que a anterior — porque os ganhos da anterior foram consumidos.

**A raiz mecânica: presidencialismo de coalizão — e os três motores subjacentes.** A Constituição de 1988 emparelhou um Executivo hiper-poderoso com um Congresso hiper-fragmentado, eleito por representação proporcional de lista aberta. O partido de nenhum presidente jamais chegou perto de uma maioria legislativa.

Para governar, o presidente deve montar uma coalizão multipartidária — e a moeda dessa coalizão é o próprio Estado. Ministérios são distribuídos para chefes partidários. Emendas orçamentárias direcionam bilhões para as bases eleitorais dos legisladores com mínima transparência. Isso não é corrupção como desvio. É corrupção como governança — uma transação estrutural na qual o preço da governabilidade é a distribuição contínua de recursos públicos a interesses privados.

O presidencialismo de coalizão é o mecanismo de coordenação do equilíbrio de captura. Abaixo dele, encontram-se três motores mais profundos: fragmentação política (um sistema eleitoral que estruturalmente pulveriza o Congresso), rigidez fiscal (mais de 90 por cento dos gastos federais pré-comprometidos por meio de alocações obrigatórias, deixando uma estreita fatia como moeda de barganha do Centrão) e concentração econômica — reforçada pelo eixo simbiótico entre o centro financeiro de São Paulo (Faria Lima) e os rentistas políticos de Brasília. A Faria Lima tolera a extração do Centrão do orçamento público porque o Centrão garante que as reformas bancárias estruturais que ameaçariam o oligopólio — tetos de juros, competição no mercado de crédito — nunca sejam aprovadas. Cada ator é o esquema de proteção do outro.

**O equilíbrio de captura.** O resultado desses mecanismos que interagem não é a corrupção ocasional. É um sistema estável no qual as instituições formais de um Estado democrático são abrangentemente colonizadas por interesses privados — não por meio de improbidade, mas como a lógica operacional do próprio sistema. O Centrão — o bloco amorfo e ideologicamente flexível de partidos transacionais — funciona como um sumidouro termodinâmico, absorvendo a energia ideológica de qualquer presidente e convertendo-a em renda. O gatilho do impeachment impõe o equilíbrio: pare de pagar o pedágio do patronage, e a agenda legislativa congela e os procedimentos de destituição começam. O Supremo Tribunal Federal, lançado no vácuo deixado por um legislativo transacional e um executivo perpetuamente sitiado, tornou-se um estabilizador compensatório — mas um que usa ferramentas judiciais do século XIX para gerenciar conflitos políticos do século XXI, criando permanente insegurança jurídica.

**O paradoxo da subsidiariedade e suas dimensões.** O Brasil tem uma das constituições mais descentralizadas do mundo — 5.570 municípios com status constitucional, extensas transferências fiscais — mas subsidiariedade sem integração. As camadas de tradução, o alinhamento de desempenho fiscal e os ciclos de aprendizado que tornariam a descentralização funcional estão ausentes. O presidencialismo de coalizão preenche o vácuo com barganha transacional — troca em vez de integração.

O equilíbrio de captura tem expressões estruturais específicas. A máquina de desigualdade é simultaneamente uma hierarquia racial — o Brasil tem a maior população afrodescendente fora da África, e pobreza, violência e acesso institucional são estratificados pela cor. A questão da terra permanece não resolvida: a disposição constitucional de que a propriedade deve cumprir uma função social quase nunca é aplicada, e as pessoas mais próximas da terra têm a menor autoridade de governança sobre ela. A realidade de governança paralela assume duas formas: organizações criminosas (PCC, Comando Vermelho) preenchendo o vácuo onde o Estado está ausente, e milícias compostas por policiais de folga representando uma extensão privatizada do Estado em vez de uma alternativa a ele. A âncora cultural — o jeitinho — é a resposta adaptada a um Estado que aplica regras estritamente contra os impotentes e flexivelmente contra os poderosos, simultaneamente

uma fonte de resiliência e uma barreira à reforma sistêmica. Mas a mesma capacidade improvisacional de navegar sistemas que possibilita o jeitinho é também a base humana para uma governança adaptativa e policêntrica — se a arquitetura de incentivos recompensar a otimização coletiva em vez da individual.

**Como é construir capacidade de acumulação.** A tarefa central não é outro ataque frontal ao equilíbrio de captura — cada ataque desses por uma geração foi absorvido ou derrotado. É construir a **camada de integração** — o tecido conjuntivo — que permite que as capacidades demonstradas pelo Brasil se acumulem em vez de se dissiparem. Sete mudanças interconectadas constituem a atualização.

O **Atalho Algorítmico** — o motor principal — não é um sistema de transparência, mas uma camada de coordenação digital restrita, construída pela mesma comunidade técnica que entregou o PIX, que converte a alocação política opaca em contratos de entrega parcialmente autoexecutórios. Ele rastreia as alocações do orçamento federal em tempo real, cruza dados administrativos com imagens de satélite e relatos de cidadãos, e incorpora restrições automáticas — pausas no financiamento, gatilhos de auditoria — quando a entrega falha. Criticamente, inclui uma lógica de seguro-garantia que impede que contratados saiam com a taxa de mobilização e deixem a comunidade com um esqueleto de concreto inacabado: as penalidades em cascata atingem a identidade CPF/CNPJ do contratado, restringindo sua capacidade de licitar qualquer contrato federal futuro até que o projeto original seja concluído.

Junto com o Atalho: **laboratórios municipais** — municípios voluntários aos quais se concede autoridade de experimentação estruturada, autonomia fiscal vinculada ao desempenho e conselhos deliberativos cidadãos permanentes, escalando por atração em vez de mandato. **Alinhamento de desempenho fiscal** — mudando de transferências federais automáticas e incondicionais para subsídios vinculados ao desempenho que recompensam a entrega sem punir a incapacidade. **Camadas de tradução** entre a intenção federal e a realidade municipal, por meio de células de coordenação em nível estadual e plataformas de aprendizado intermunicipal. **Governança biorregional para a Amazônia** — enquadrada como restauração da soberania, não cessão de soberania, usando a própria doutrina militar de Integrar para não Entregar como fundamento. E **arquitetura anticaptura** para qualquer nova instituição — autoridade revogável, informação que flui simetricamente, saída estruturalmente protegida e uma função autolimitante em vez de autopetruante.

**O sistema imunológico que resistirá.** O Centrão funciona como um sumidouro termodinâmico, absorvendo a energia reformista e convertendo-a em renda transacional, independentemente de sua fonte. O gatilho do impeachment impõe o equilíbrio. O sistema eleitoral fragmenta o Congresso a ponto de coalizões ideológicas serem matematicamente impossíveis. O emaranhado judicial-legal garante que qualquer reforma possa ser paralisada por anos. A estratégia narrativa é enquadrar a atualização não como um ataque à democracia brasileira, mas como sua conclusão — o cumprimento das promessas da Constituição de 1988, possibilitado pelas capacidades digitais e institucionais que o Brasil já demonstrou que pode construir.

**O contexto da série.** Este relatório é o sétimo de uma série que abrange Alemanha, França, Suécia, Índia, União Europeia e Reino Unido. Cada um sofre de um modo de falha distinto — execução, integração, feedback, sincronização, coerência, controle-entrega — enraizado na pressão estrutural comum do déficit de

subsidiariedade. O Brasil revela algo que os casos europeus não revelam: uma sociedade que pode simultaneamente produzir excelência de classe mundial e destruir sistematicamente sua própria capacidade de construir sobre ela. O problema não é a ausência de capacidade. O problema é a incapacidade do sistema de retê-la e acumulá-la.

**Um primeiro passo concreto.** Um piloto de via dupla: o Atalho Algorítmico implantado para uma única categoria do orçamento federal em um punhado de municípios dispostos, juntamente com esses mesmos municípios recebendo autoridade de experimentação estruturada como laboratórios municipais. O piloto não requer emenda constitucional. Não requer a permissão do Centrão. Requer uma equipe de desenvolvimento — a mesma comunidade que construiu o PIX — com um mandato e um orçamento, e um punhado de prefeitos dispostos a apostar que transparência e accountability servirão às suas comunidades. O escalonamento ocorre por atração, não por mandato: os municípios observam os resultados e escolhem aderir. As evidências se acumulam. As condições para uma reforma mais ampla mudam — gradualmente, incompletamente, mas de forma perceptível.

**O que vem a seguir.** O Brasil já construiu o futuro em fragmentos. Os fragmentos estão lá — nos servidores do Banco Central, nos registros da Justiça Eleitoral, nas investigações do Ministério Público, nas redes de saúde comunitária do SUS, nos assentamentos do MST, nos coletivos de favela, nas comunidades amazônicas que defendem a floresta com suas vidas. A questão não é se o Brasil é capaz de construir um Estado responsável, eficaz e coerente. Ele demonstrou, em domínios e momentos específicos, que é. A questão é se o equilíbrio de captura pode ser contornado por tempo suficiente para que esses fragmentos se conectem, se acumulem e se tornem a nova arquitetura — antes que o próximo avanço seja consumido pela mesma maquinaria que consumiu o último.

O déficit de acumulação é real, estrutural e auto-reforçador. Ele não é eterno. A camada de integração pode ser construída. O primeiro passo é o Atalho Algorítmico, em um punhado de municípios dispostos, em uma única categoria orçamentária. As evidências farão o resto. Ou não farão, e as lições serão capturadas, e a próxima tentativa será mais bem informada. Qualquer resultado faz avançar o aprendizado. O único resultado que garante o fracasso é aquele que o Brasil tentou por três décadas: o ataque frontal que o equilíbrio de captura absorve, a grande reforma que o Centrão dilui, a cruzada presidencial que termina em impeachment ou reconstituição.

A mulher na fila não precisa de outra grande reforma. Ela precisa que o Estado entregue o que prometeu — a escola que foi financiada, o posto de saúde que foi autorizado, a segurança que a Constituição garante. Ela precisa que o lado do PIX no livro-razão cresça, e o lado dos 300 por cento de juros encolha. Ela precisa que os fragmentos se conectem. A arquitetura existe, no papel e em protótipo. A questão é se a vontade política existe — não no abstrato, mas nas escolhas específicas dos atores específicos que poderiam construí-la — para começar.

## 1. O déficit de acumulação

### 1.1 A mulher na fila

Ela vive na Zona Norte do Rio de Janeiro, em um bairro onde a presença do Estado é sentida de forma mais aguda como um helicóptero da polícia sobrevoando e uma milícia armada na esquina. Ela trabalha como empregada doméstica na Zona Sul, limpando apartamentos cujo aluguel mensal excede sua renda anual. Uma vez por mês, ela recebe o Bolsa Família via PIX — o sistema de pagamento instantâneo que o Brasil construiu, que o mundo agora inveja, que movimenta dinheiro de forma mais rápida e segura do que qualquer coisa disponível na Europa ou nos Estados Unidos. O pagamento chega em segundos. Ela pode usá-lo imediatamente.

Ela não tem uma conta bancária no sentido convencional, mas tem um aplicativo de fintech no celular, e por meio dele pode pagar contas, comprar mantimentos e enviar dinheiro para sua mãe no interior de Minas Gerais. A infraestrutura digital de sua vida financeira é, em termos técnicos, de classe mundial. Foi projetada por alguns dos engenheiros mais talentosos do hemisfério, trabalhando dentro de um banco central que conquistou genuína independência operacional e respeito global.

Ela também tem um cartão de crédito do mesmo sistema bancário que construiu o PIX. A taxa de juros desse cartão, se ela parcelar o saldo de um mês para o outro, é de aproximadamente 300 por cento ao ano. Os cinco maiores bancos do Brasil controlam mais de 80 por cento dos ativos do sistema financeiro. Eles são enormemente lucrativos. São também, na prática, um oligopólio, e as taxas de juros que cobram não são definidas por um mercado competitivo. São definidas por uma estrutura que o sistema político tem sido incapaz — e, em aspectos importantes, sem vontade — de reformar.

No mesmo telefone que recebe o Bolsa Família em segundos e cobra 300 por cento de juros do outro lado do livro-razão, ela votará na próxima eleição usando o sistema de votação eletrônica tecnologicamente mais sofisticado do mundo — um sistema que entrega resultados para 150 milhões de eleitores em um único dia, praticamente sem alegações críveis de fraude. O sistema eleitoral é um feito genuinamente brasileiro, estudado e admirado globalmente.

E quando ela volta para casa do ponto de ônibus depois de votar, ela passará por um bairro onde o Estado não governa — onde uma milícia composta por policiais de folga e ex-policiais controla território, extrai pagamentos de proteção e fornece o único mecanismo funcional de resolução de disputas. O Estado que construiu o PIX, que opera as eleições mais avançadas do mundo, que estabeleceu um dos maiores sistemas unificados de saúde pública do planeta — esse Estado é, no bairro dela, uma ausência pontuada pela violência.

Esta não é uma história sobre uma mulher ou um bairro. É uma história sobre o Brasil. O mesmo país que pode gerar infraestrutura digital de classe mundial, que pode organizar eleições de sofisticação técnica de tirar o fôlego, que pode criar instituições de pesquisa agrícola que transformam os sistemas alimentares globais — é o país que não consegue acumular esses avanços em capacidade durável e sistêmica. A energia é gerada. O sistema não consegue armazená-la.

---

## 1.2 O Ciclo de avanço-captura

A história moderna do Brasil não é uma história de estagnação. É uma história de avanços repetidos e genuínos — cada um uma demonstração de que a sociedade brasileira, no seu melhor, é capaz de coisas extraordinárias. E é uma história de cada avanço sendo cercado, capturado e consumido por uma arquitetura extrativista que o próprio avanço não desmantelou.

O Plano Real de 1994 foi uma obra-prima de arte de estadista econômica. Fez o que muitos economistas haviam declarado impossível: quebrou a espinha dorsal da hiperinflação que atingira mais de 2.000 por cento ao ano, restaurou a credibilidade da moeda e criou as condições para uma geração de estabilidade macroeconômica. O plano foi tecnicamente brilhante, politicamente corajoso e genuinamente transformador. Ele também travou um dos regimes de taxas de juros reais mais altos do mundo — uma transferência estrutural de riqueza da economia produtiva para o setor financeiro que persistiu por três décadas. O avanço foi real. A captura foi estrutural. A arquitetura de taxas de juros que a era do Plano estabeleceu nunca foi reformada.

O Bolsa Família, o programa de transferência condicional de renda lançado em 2003 e expandido sob governos sucessivos, tirou dezenas de milhões de brasileiros da pobreza extrema. Foi eficiente, bem focalizado e aclamado internacionalmente. Demonstrou que o Estado brasileiro podia entregar política social em escala com vazamento mínimo. Ele também deixou a arquitetura de coalizão que produziu a pobreza inteiramente intacta. O mesmo Congresso que votou pelo Bolsa Família era financiado pelas mesmas redes de patronage das quais os beneficiários do programa estavam tentando escapar. O avanço reduziu o sofrimento. Não mudou a arquitetura que o gerou.

O PIX, lançado pelo Banco Central em 2020, é possivelmente a infraestrutura de pagamento instantâneo mais sofisticada do planeta. Foi adotado por mais de 80 por cento da população adulta em dois anos. É gratuito para pessoas físicas. Foi construído por uma instituição pública com genuína independência técnica. É, sob qualquer medida, um bem público de classe mundial. E opera dentro de um sistema bancário que cobra 300 por cento de juros anuais nos cartões de crédito — um sistema cuja concentração, lucratividade e proteção política o avanço em nada perturbou.

A Operação Lava Jato expôs uma rede de corrupção de escala impressionante, abrangendo a classe política, a indústria da construção civil e a gigante estatal do petróleo, a Petrobras. Foi um feito institucional genuíno, conduzido por um Ministério Público independente e uma vara federal especializada em Curitiba. Mandou ex-presidentes para a prisão. Estilhaçou o equilíbrio anterior. E então mutacionou para uma cruzada politizada, comprometeu sua própria legitimidade por excessos processuais e, em última análise, permitiu que a elite política tradicional se reconstituísse — reescrevendo as regras para se proteger contra futuras perseguições e deixando intacta a arquitetura subjacente do presidencialismo de coalizão. O avanço desmantelou uma rede de corrupção específica. Não desmantelou os incentivos estruturais que produzem tais redes como rotina.

Este é o Ciclo de Avanço-Captura. É o padrão característico da governança brasileira: crise, seguida por uma notável demonstração de capacidade institucional e humana, seguida pela reafirmação gradual e inexorável de uma arquitetura extrativista que o avanço não alcançou. O padrão não é aleatório. É o produto previsível de um sistema que pode produzir excelência e extração simultaneamente — e que não tem mecanismo para converter a primeira em proteção durável contra a segunda.

---

### 1.3 O déficit de acumulação definido

O Brasil não carece de capacidade. Não carece de inovação. Não carece de energia democrática. Carece da capacidade de **acumular** — de armazenar o valor de seus avanços, de construir a infraestrutura institucional e política que permitiria que uma conquista se tornasse a fundação para a próxima, de acumular em vez de dissipar.

Este é o déficit de acumulação. É distinto de todos os outros déficits que esta série diagnosticou. A Alemanha não consegue executar — sua maquinaria administrativa é fragmentada e lenta. A França não consegue integrar — suas decisões são tecnicamente coerentes, mas localmente ilegítimas. A Suécia não consegue sentir a tempo — seu modelo de alta confiança filtra sinais perturbadores até que se tornem crises. A Índia não consegue sincronizar — suas capacidades extraordinárias na fronteira não conseguem puxar o resto do sistema para frente. A União Europeia não consegue coesionar — concorda em intenções compartilhadas, mas não consegue chegar junta. O Reino Unido não consegue entregar — concentra o controle no centro enquanto esvazia a capacidade de executar em todos os outros lugares.

O Brasil pode fazer todas essas coisas — em domínios específicos, em momentos específicos, com instituições específicas que foram deliberadamente isoladas da arquitetura de captura. Ele pode executar: PIX, o sistema eleitoral, a EMBRAPA. Pode integrar: o SUS é um sistema de saúde genuinamente nacional, aspiracionalmente universal, operacionalmente presente em cada município. Pode sentir: sua sociedade civil está entre as mais vibrantes do planeta, sua mídia é competitiva e investigativa, seu feedback eleitoral é imediato e consequente. Pode entregar: o Bolsa Família tirou milhões da pobreza com notável eficiência.

O que não pode fazer é fazer essas capacidades **acumularem**. Cada avanço é um pico. A arquitetura de captura garante que o sistema retorne a um equilíbrio de baixa capacidade. O próximo avanço deve começar de uma linha de base que não está muito mais alta do que a anterior — porque os ganhos do avanço anterior foram consumidos pela maquinaria extrativista no intervalo. O Brasil é um país que repetidamente demonstra do que é capaz, e então sistematicamente destrói sua própria capacidade de construir sobre essa demonstração.

Isso não é uma falha de talento, ou de recursos, ou de vontade política no abstrato. É uma propriedade estrutural de uma arquitetura na qual as instituições que produzem avanços e as instituições que os consomem fazem parte do mesmo sistema — e na qual as instituições consumidoras são, por design, mais duráveis do que as produtoras.

---

## 1.4 O paradoxo da subsidiariedade

A Constituição de 1988 — a Constituição Cidadã — foi uma conquista notável. Escrita no rescaldo de uma ditadura militar que havia centralizado o poder em um grau extremo, ela buscou distribuir autoridade o mais amplamente possível. Concedeu status constitucional a 26 estados, um distrito federal e mais de 5.500 municípios. Garantiu transferências fiscais automáticas do governo federal para os governos subnacionais. Estabeleceu saúde, educação e assistência social como direitos fundamentais. Foi, em sua ambição e em sua energia democrática, um dos documentos constitucionais mais impressionantes do final do século XX.

Mas a Constituição distribuiu autoridade sem construir a camada de integração que tornaria a autoridade distribuída funcional. Criou subsidiariedade no papel — municípios com responsabilidades reais, estados com autonomia real, um governo federal com real capacidade de coordenação. O que ela não criou foram os mecanismos de tradução, o alinhamento de desempenho fiscal e os ciclos de aprendizado que permitiriam que esses diferentes níveis de governança trabalhassem juntos de forma coerente.

O resultado é um paradoxo da subsidiariedade: o Brasil tem uma das arquiteturas de governança mais descentralizadas do mundo e uma das menos integradas. A autoridade é distribuída. A capacidade de exercê-la efetivamente é extremamente desigual. A responsabilização pelos resultados é difusa a ponto de não existir. O governo federal é culpado por impostos altos e serviços ruins; estados e municípios estão frequentemente insolventes, são resgatados e não são responsabilizados. As transferências automáticas que deveriam empoderar a governança local criaram, em muitos casos, uma dependência fiscal que recompensa a incapacidade em vez do desempenho.

Este é o vácuo que o presidencialismo de coalizão preenche. Quando a camada de integração está ausente — quando não há mecanismo institucional para uma governança coerente entre níveis — o sistema compensa com barganha transacional. O Presidente, que precisa de apoio legislativo para governar, distribui recursos aos partidos e às regiões cujos votos são necessários. Os partidos distribuem esses recursos para suas bases

locais. A arquitetura formal da subsidiariedade se torna uma casca dentro da qual a arquitetura informal do patronage opera. A Constituição pretendia municípios empoderados. O sistema produziu municípios dependentes. A troca substituiu a integração.

---

## 1.5 As forças genuínas do Brasil

Antes de prosseguir para o diagnóstico, é essencial reconhecer o que o Brasil tem a seu favor — não como um gesto de cortesia, mas porque o argumento do déficit de acumulação não faz sentido a menos que as capacidades que estão sendo consumidas sejam reais.

O Brasil possui um banco central que demonstrou genuína independência operacional e sofisticação técnica — o PIX é apenas o produto mais visível de uma instituição que gerenciou a política monetária através de múltiplos ciclos políticos com credibilidade considerável. Possui um sistema eleitoral que é, sob qualquer medida técnica, de classe mundial — eletrônico, seguro, rápido e confiável. Possui a EMBRAPA, a corporação de pesquisa agrícola que transformou o cerrado de matagal improdutivo em uma das regiões agrícolas mais produtivas do mundo — uma genuína conquista científica e institucional. Possui o SUS, o Sistema Único de Saúde, que é o maior sistema unificado de saúde pública do mundo e que, apesar do subfinanciamento crônico, presta cuidados à vasta maioria dos brasileiros. Possui o Ministério Público Federal, um órgão independente com status constitucional que demonstrou a capacidade de investigar e processar a corrupção nos mais altos níveis. Possui uma sociedade civil que está entre as mais criativas, vibrantes e resilientes do planeta.

Estas não são coisas pequenas. São o capital acumulado de gerações de construtores institucionais brasileiros, e existem apesar da arquitetura de captura que as cerca. A pergunta que este relatório faz não é se o Brasil é capaz — ele é manifestamente capaz, e demonstrou essa capacidade repetidamente. A pergunta é por que essas ilhas de integridade e eficácia permanecem ilhas, em vez de se tornarem a arquitetura — e o que seria necessário para conectá-las em algo que possa acumular em vez de dissipar.

---

## 1.6 A verdadeira pergunta

Neste ponto, uma impaciência familiar pode surgir.

*Então o que o Brasil deveria fazer? Reformar a Constituição? Quebrar os bancos? Confrontar o Centrão diretamente?*

O argumento deste relatório é que essas mesmas perguntas refletem a arquitetura que buscam enfrentar. Elas assumem que a solução é um ataque frontal ao equilíbrio de captura — uma emenda constitucional, uma cruzada anticorrupção, um confronto presidencial com a lógica de coalizão. E a história de tais ataques não é encorajadora. O equilíbrio de captura sobreviveu a todo presidente reformista, a toda investigação

anticorrupção, a toda crise constitucional. Ele os absorveu, adaptou-se a eles e, em alguns casos, foi fortalecido por eles. O Centrão não é um vilão a ser derrotado. É um sumidouro termodinâmico — um mecanismo institucional que converte energia política em renda transacional, independentemente da fonte ou direção da energia.

A verdadeira pergunta não é "Como o Brasil pode derrotar o equilíbrio de captura?" É "Como o Brasil pode construir a camada de integração — os mecanismos de tradução, o alinhamento de desempenho fiscal, os ciclos de aprendizado, a infraestrutura algorítmica — que tornaria o equilíbrio de captura progressivamente mais difícil de sustentar, tornando o desempenho do Estado visível, legível e consequente de maneiras que a arquitetura atual impede?"

O resto deste relatório é dedicado a essa pergunta. Ele diagnostica o equilíbrio de captura em seus mecanismos estruturais: o presidencialismo de coalizão como mecanismo de coordenação, os três motores subjacentes (fragmentação política, rigidez fiscal e concentração econômica — reforçados pelo eixo simbiótico entre a Faria Lima e Brasília), e a realidade de governança paralela, a hierarquia racial, a questão da terra e o jeitinho que juntos tornam o equilíbrio tão estável. Ele descreve como seria construir capacidade de acumulação na prática — começando com uma camada de coordenação digital restrita, o Atalho Algorítmico, que não ataca a arquitetura de captura diretamente, mas a torna incrementalmente mais difícil de sustentar sem consequências. Ele nomeia o sistema imunológico político que resistirá: o Centrão, o gatilho do impeachment, o motor de fragmentação partidária, o emaranhado judicial-legal. E propõe um primeiro passo concreto: um piloto de via dupla do Atalho Algorítmico e dos laboratórios municipais, em um punhado de municípios dispostos, que possa demonstrar que uma forma diferente de governar é possível — e que possa gerar a evidência que torna possível o escalonamento por atração.

O Brasil não precisa se tornar mais inovador. Ele já é um dos sistemas de governança mais inovadores do planeta. Ele precisa se tornar mais

*retentivo*

— capaz de armazenar o valor de seus avanços, de acumular suas capacidades em vez de consumi-las, de construir uma camada de integração que torne o equilíbrio de captura progressivamente mais difícil de sustentar. Os fragmentos já estão lá. A questão é se eles podem ser conectados antes que o próximo avanço seja consumido pela mesma arquitetura que consumiu o último.

---

## 2. O equilíbrio de captura: um novo diagnóstico

### 2.1 O que significa "equilíbrio de captura"

Cada sistema de governança que esta série examinou tem um modo de falha específico — uma forma característica de quebrar sob a complexidade. Mas esses modos de falha compartilham uma estrutura comum: eles são

*arquitetônicos*

. São produzidos pelo design do sistema, não pela corrupção de seus projetistas. O déficit de execução na Alemanha, o déficit de integração na França, o déficit de retroalimentação na Suécia — estas não são falhas de competência ou intenção. São os produtos previsíveis de arquiteturas que foram projetadas para uma versão mais simples do problema que agora enfrentam.

O modo de falha do Brasil é diferente em natureza, e requer um vocabulário diagnóstico diferente. O Brasil não sofre meramente de um déficit arquitetônico. Ele sofre de um **equilíbrio de captura** — um sistema estável no qual as instituições formais de um Estado democrático são abrangentemente colonizadas por interesses privados, não por meio de corrupção ocasional ou improbidade episódica, mas como a lógica operacional do próprio sistema.

A distinção importa. Em um sistema com corrupção comum, a corrupção é um desvio da norma — algo que acontece quando as regras são quebradas, e que pode ser enfrentado aplicando as regras de forma mais eficaz. Em um equilíbrio de captura, a corrupção

*é*

a norma. As próprias regras são projetadas, ou foram adaptadas ao longo do tempo, para facilitar a extração. As instituições que deveriam prevenir a extração são capturadas pelos atores que se beneficiam dela. A distinção entre interesse público e privado foi borrada não por maus atores, mas por design estrutural.

Isso não é uma afirmação moral sobre o caráter dos políticos, servidores públicos ou líderes empresariais brasileiros. É uma afirmação arquitetônica sobre os incentivos que o sistema gera e os resultados que ele produz de forma confiável. Um equilíbrio de captura não é sustentado por vilões. É sustentado por atores racionais respondendo aos incentivos que a arquitetura proporciona. O problema não é que o sistema está falhando. O problema é que o sistema está funcionando — e a função que ele desempenha é a conversão de autoridade pública em distribuição privada.

## 2.2 Presidencialismo de coalizão: o mecanismo de coordenação

A raiz mecânica do equilíbrio de captura é o sistema brasileiro de **presidencialismo de coalizão** — termo cunhado pelo cientista político Sérgio Abranches em 1988, às vésperas da promulgação da Constituição, e que tem sido o arcabouço dominante para entender a política brasileira desde então.

A arquitetura é enganosamente simples. A Constituição de 1988, escrita à sombra de uma ditadura militar que havia centralizado o poder em um grau extremo, buscou prevenir o autoritarismo dispersando a autoridade. Ela emparelhou uma presidência poderosa — com significativa iniciativa legislativa, controle orçamentário e poderes de decreto — com um Congresso eleito por um sistema de representação proporcional de lista aberta que praticamente garante uma fragmentação partidária extrema. O partido de nenhum presidente jamais chegou perto de uma maioria legislativa. A Câmara dos Deputados rotineiramente contém mais de 20 partidos efetivos, muitos dos quais são veículos eleitorais frouxos em vez de organizações programáticas com ideologias coerentes.

Para governar, o presidente deve montar uma coalizão multipartidária capaz de comandar uma maioria em ambas as casas. Para legislação ordinária, uma maioria simples é suficiente. Para emendas constitucionais — que são necessárias para a maioria das grandes reformas estruturais — é necessária uma supermaioria de 308 dos 513 deputados, em dois turnos de votação em cada casa. Esses números não são alcançáveis por meio de alinhamento ideológico, porque os partidos não são ideológicos. São alcançáveis apenas por meio de transação.

A moeda dessa transação é o próprio Estado. Ministérios são distribuídos a partidos aliados — não como uma questão de governança de coalizão no sentido parlamentar, onde ministros são recrutados dos partidos governantes e perseguem um programa compartilhado, mas como uma questão de

*loteamento*

: o parcelamento da maquinaria estatal para chefes partidários que então a usam como base de recursos para o patronage. As emendas orçamentárias — as emendas parlamentares — permitem que legisladores individuais direcionem recursos federais para suas bases eleitorais, frequentemente com mínima transparência e sem requisitos de desempenho. Nomeações para empresas estatais, agências reguladoras e órgãos de desenvolvimento regional proporcionam fluxos adicionais de patronage. A agenda legislativa do presidente avança apenas na medida em que as demandas da coalizão por recursos são satisfeitas.

Isso não é corrupção no sentido de envelopes de dinheiro trocando de mãos em garagens subterrâneas. É uma transação estrutural na qual o preço da governabilidade é a distribuição contínua de recursos públicos a interesses privados. O sistema não é secreto. Não é sequer particularmente sutil. É a lógica operacional da governança brasileira, e persistiu através de governos de esquerda, direita e centro porque nenhum governo encontrou uma forma de governar sem ele.

## 2.3 Os três motores sob o mecanismo — e o eixo que os une

O presidencialismo de coalizão é o mecanismo de coordenação do equilíbrio de captura. Mas ele não emergiu do vazio, e é sustentado por três motores estruturais mais profundos que tornam a governança transacional não apenas possível, mas necessária. Cada motor cria, por si só, vulnerabilidades à captura. Juntos, eles fazem da captura o estado padrão do sistema.

**Fragmentação política.** O sistema brasileiro de representação proporcional de lista aberta, combinado com distritos eleitorais massivos, pulveriza estruturalmente o Congresso. Candidatos competem não apenas contra outros partidos, mas contra membros de seu próprio partido pelo mesmo conjunto de votos. A lealdade partidária é fraca; a busca por votos pessoais é forte. O resultado é um legislativo no qual o partido de nenhum presidente controla mais de 15 a 20 por cento das cadeiras, e no qual o número de partidos efetivos torna a construção de coalizões ideológicas matematicamente impossível. O sistema foi projetado para maximizar a representação democrática. Ele também maximiza o número de atores que precisam ser pagos para governar.

**Rigidez fiscal.** O orçamento federal brasileiro está entre os mais rígidos do mundo. Mais de 90 por cento dos gastos federais estão pré-comprometidos por meio de alocações obrigatórias — aposentadorias, salários, transferências constitucionais para estados e municípios, e receitas vinculadas. O que resta — o espaço discricionário dentro do qual um presidente pode realmente definir prioridades — é uma estreita fatia do total, talvez 5 a 8 por cento. Essa fatia é extraordinariamente valiosa, porque é a única parte do orçamento que pode ser alocada por meio de negociação política. Os gastos obrigatórios que dominam o orçamento são intocáveis sem emenda constitucional, o que requer a própria supermaioria que as coalizões transacionais são construídas para prover. A rigidez é auto-reforçadora.

**Concentração econômica — e o eixo Faria Lima-Brasília.** A economia brasileira não é meramente desigual em seus resultados. Ela é *concentrada* em suas estruturas. Os cinco maiores bancos controlam mais de 80 por cento dos ativos do sistema financeiro. As taxas de juros do cartão de crédito excedem 300 por cento ao ano. O sistema tributário é regressivo — impostos sobre o consumo recaem desproporcionalmente sobre os pobres, enquanto a renda do capital é levemente tributada. As exportações de commodities — soja, minério de ferro, petróleo — dominam a balança comercial, tornando a economia vulnerável aos ciclos de preços globais e reforçando o poder dos setores do agronegócio e extrativista.

Sob essas características estruturais repousa uma relação simbiótica que torna o equilíbrio de captura muito mais estável do que seria de outra forma. O centro financeiro do Brasil é o distrito da Faria Lima em São Paulo — a sede do oligopólio bancário, dos gestores de ativos, dos fundos de private equity. O centro político é Brasília — a sede do Centrão, dos partidos transacionais, da barganha orçamentária. A relação entre eles não é adversarial. É mutuamente sustentadora. A Faria Lima tolera a imensa extração do Centrão do orçamento público porque o Centrão garante que as reformas estruturais que ameaçariam o oligopólio bancário — tetos de juros, competição no mercado de crédito, proteção efetiva ao consumidor — nunca

sejam aprovadas. Brasília tolera a extraordinária lucratividade da Faria Lima porque o setor financeiro provê o crédito que financia a dívida pública que a rigidez fiscal torna permanente. Cada ator é o esquema de proteção do outro. Isso não é captura sequencial — primeiro o Estado é capturado, depois a economia é extraída. É captura mútua — as elites políticas e econômicas estão trancadas em um equilíbrio simbiótico que nenhuma das duas pode se dar ao luxo de quebrar.

---

## 2.4 O Centrão: o sumidouro termodinâmico

No centro do equilíbrio de captura está o Centrão — o "Grande Centro", um bloco amorfo e ideologicamente flexível de partidos que não tem programa consistente além da busca por recursos estatais para seus membros e suas bases eleitorais. O Centrão não é um partido. Não é uma coalizão no sentido parlamentar. É um

*padrão*

— uma configuração recorrente de atores políticos cujo principal agente vinculante é o acesso à maquinaria distributiva do Estado.

O Centrão é o sumidouro termodinâmico do sistema. Ele absorve energia política — seja de um presidente de esquerda buscando expandir programas sociais ou de um presidente de direita buscando reduzir o tamanho do Estado — e a converte em renda transacional. A ideologia do presidente é em grande parte irrelevante para o resultado. O Partido dos Trabalhadores do presidente Lula governou através do Centrão. O presidente Bolsonaro, eleito em uma plataforma anti-establishment, governou através do Centrão. O mecanismo é o mesmo, independentemente de quem ocupa a presidência, porque o mecanismo não é movido por ideologia. É movido pela matemática da formação de coalizões em um legislativo fragmentado.

O Centrão garante que a arquitetura extrativista subjacente do Estado permaneça intacta, independentemente de quem vença a eleição. Ele é o sistema imunológico político do equilíbrio de captura — o mecanismo através do qual o sistema neutraliza qualquer tentativa de reformá-lo por dentro. Um presidente reformista que tente governar sem pagar o preço do Centrão encontrará sua agenda legislativa congelada e sua sobrevivência ameaçada.

---

## 2.5 O gatilho do impeachment como imposição final

O equilíbrio de captura tem um mecanismo de imposição. Se um presidente decide parar de pagar o pedágio do patronage — seja por meio de uma cruzada anticorrupção (como Dilma Rousseff tentou em algum grau) ou por tentativas iniciais de reforma estrutural (como Jair Bolsonaro brevemente acenou) — o Centrão congela a agenda legislativa e ameaça o impeachment.

O impeachment de Dilma Rousseff em 2016 é o caso paradigmático. Os fundamentos formais foram manobras fiscais do tipo que presidentes anteriores haviam realizado sem consequências. O verdadeiro motor foi o colapso de sua coalizão de governo — uma retirada de apoio pelos próprios partidos que ela havia trazido para o governo através da lógica transacional do presidencialismo de coalizão. Quando ela perdeu o apoio deles, o mecanismo que sustentara sua presidência tornou-se o mecanismo que a destruiu.

O processo de impeachment não é um golpe. É um procedimento constitucional, incorporado na Constituição de 1988 e regulado por lei. Mas sua disponibilidade como ameaça de fundo permanente molda o comportamento de cada presidente. A escolha binária é stark: entregar os recursos do Estado à máquina de captura, ou ser removido do cargo. A maioria dos presidentes escolhe a primeira. Aqueles que não o fazem são removidos, e seus sucessores — tendo observado as consequências da desobediência — são mais maleáveis.

Esta é a dimensão de imposição do equilíbrio de captura. Não é que a captura seja inevitável porque os políticos são corruptos. É que a captura é inevitável porque a arquitetura do presidencialismo de coalizão torna a não captura politicamente fatal. O presidente que se recusa a jogar o jogo perde o jogo. O presidente que joga o jogo perpetua o sistema.

---

## 2.6 O STF: compensação do sistema, não distorção

O Supremo Tribunal Federal — o STF — é frequentemente criticado por seu papel expansivo no sistema político. Ele legisla do tribunal. Intervém em disputas de políticas que, em outras democracias, seriam resolvidas por meio de negociação política. Tornou-se uma instituição co-governante cujas decisões são imprevisíveis do ponto de vista da implementação de políticas. A crítica é válida, mas corre o risco de identificar erroneamente o problema.

O STF não cria a instabilidade que medeia. Ele a absorve. Quando o Congresso é um bazar transacional e o Executivo está perpetuamente lutando pela sobrevivência legislativa, o sistema gera um fluxo constante de conflitos constitucionais não resolvidos — entre poderes, entre níveis de governo, entre direitos individuais e prerrogativas coletivas. Esses conflitos não desaparecem porque os poderes políticos são incapazes de resolvê-los. Eles fluem para o judiciário, porque em um sistema onde os poderes políticos são capturados pela lógica transacional, o judiciário é a única instituição com independência e autoridade para decidir.

O STF ocupou esse vácuo estrutural. Ele protegeu o sistema de ameaças imediatas — retrocesso democrático sob Bolsonaro, violações constitucionais durante as investigações da Lava Jato, a erosão de direitos fundamentais. Mas o fez usando mecanismos judiciais do século XIX que nunca foram projetados para o papel que o Tribunal agora desempenha. O resultado é um estado permanente de insegurança jurídica — uma

arena política judicializada onde leis são constantemente reinterpretadas com base no clima político, onde qualquer decisão significativa de política gera desafios legais que podem suspender a implementação por anos, e onde a fronteira entre interpretação legal e tomada de decisão política foi abrangentemente borrada.

O problema não é que o STF está exorbitando. O problema é que a arquitetura política gerou um vácuo que o judiciário foi forçado a preencher, e os instrumentos disponíveis ao judiciário são mal adaptados à tarefa. O STF é um mecanismo compensatório — ele faz um trabalho que deveria ser feito por um sistema político funcional, e o faz com ferramentas que nunca foram projetadas para esse propósito.

---

## 2.7 A armadilha fiscal-federativa

A Constituição brasileira garante transferências automáticas massivas do governo federal para estados e municípios, em grande parte desvinculadas de desempenho ou resultados. A intenção era empoderar os governos subnacionais — dar-lhes os recursos para exercer a autonomia que a Constituição lhes concedeu. O efeito foi criar um sistema de dependência fiscal no qual os governos subnacionais desfrutam de recursos sem a correspondente responsabilização.

Estados e municípios recebem receitas significativas independentemente de entregarem serviços públicos eficazes. Quando entram em apuros fiscais — o que muitos fazem, repetidamente — são resgatados pelo governo federal, que não pode politicamente se dar ao luxo de deixar os governos subnacionais colapsarem. Os resgates são negociados, e a própria negociação se torna outro local de política transacional. O governo federal fornece fundos de resgate; o governo estadual fornece apoio político. O ciclo se repete.

O resultado é um desalinhamento estrutural entre recursos fiscais e resultados de governança. O governo federal é culpado por impostos altos e serviços públicos ruins. Estados e municípios estão frequentemente insolventes, dependentes de resgates federais e não responsabilizados pela qualidade dos serviços que entregam. A descentralização que pretendia aproximar a governança dos cidadãos criou, em muitos casos, uma camada de gasto não responsabilizável que os cidadãos não podem influenciar e que o governo federal não pode controlar.

Esta é a dimensão fiscal do equilíbrio de captura. As transações que sustentam o presidencialismo de coalizão no nível federal são espelhadas por transações que sustentam alianças políticas nos níveis estadual e municipal. A arquitetura é fractal: a mesma lógica de troca sem integração opera em cada escala.

## 2.8 A máquina de desigualdade como hierarquia racial

O Brasil é uma das sociedades mais desiguais do planeta. O coeficiente de Gini melhorou nas últimas décadas — em grande parte devido ao Bolsa Família e ao aumento do salário mínimo — mas permanece entre os mais altos do mundo. E a desigualdade não é meramente econômica. É racial.

O Brasil tem a maior população afrodescendente fora da África. O legado da escravidão — o Brasil foi o último país das Américas a aboli-la, em 1888, e recebeu quase metade de todos os africanos escravizados trazidos para o Novo Mundo — não é uma memória histórica. É uma condição estrutural. Brasileiros negros estão sobrerrepresentados entre os pobres, os desempregados, os encarcerados e as vítimas de violência. Estão sub-representados nas universidades, nas profissões liberais, no judiciário e na elite política. A hierarquia racial não é um problema separado da máquina de desigualdade. É o mesmo problema, visto pela lente de quem arca com os custos do equilíbrio de captura e quem recebe seus benefícios.

Os mecanismos que produzem esse resultado não são abertamente discriminatórios — de fato, a Constituição brasileira proíbe explicitamente a discriminação racial. Eles são estruturais. O sistema tributário é regressivo — os impostos sobre o consumo recaem desproporcionalmente sobre os pobres, que são desproporcionalmente negros. O sistema público de educação é bifurcado: universidades federais gratuitas, que estão entre as melhores da América Latina, são acessíveis principalmente a estudantes que frequentaram escolas secundárias privadas; as escolas municipais que atendem a maioria, que é desproporcionalmente negra, são dramaticamente de qualidade inferior. O sistema público de saúde, o SUS, é universal em princípio e cronicamente subfinanciado na prática — e o sistema de saúde privado, que atende aqueles que podem pagar, proporciona cuidados dramaticamente melhores. A violência que assola as periferias — mortes por policiais, controle de milícias, governança criminal — está concentrada em bairros negros. O sistema de justiça criminal processa réus negros e pobres de forma diferente de réus brancos e ricos.

Isso não é um efeito colateral do equilíbrio de captura. É o produto que o sistema capturado foi projetado para produzir. A lógica fundacional do Estado brasileiro — extração colonial, escravidão, patrimonialismo — foi modernizada em vez de desmantelada. As instituições que perpetuam a hierarquia racial são as mesmas instituições que perpetuam o equilíbrio de captura. Elas são as mesmas instituições. A máquina de desigualdade e o equilíbrio de captura não são dois problemas. São um só problema, visto de dois ângulos.

---

## 2.9 A realidade da governança paralela — e suas duas formas

Em muitas partes do Brasil, o Estado não é a autoridade governante primária. Este é o desafio mais fundamental para qualquer estratégia de reforma da governança, e é frequentemente negligenciado por análises que focam em instituições formais e design de políticas.

A realidade da governança paralela assume duas formas distintas, e a distinção importa para qualquer arquitetura de transição.

A primeira forma é a **governança criminal**. Organizações como o Primeiro Comando da Capital (PCC) em São Paulo e o Comando Vermelho (CV) no Rio de Janeiro não são meramente redes de tráfico de drogas. São sistemas alternativos de governança. Elas regulam mercados, fazem cumprir contratos, resolvem disputas e fornecem uma forma de ordem — coercitiva, violenta e predatória, mas ordem ainda assim — em territórios onde o Estado está ausente ou é predatório. Têm códigos de conduta, mecanismos disciplinares internos e controle territorial. São, em um sentido funcional, soberanos concorrentes.

A segunda forma é a **governança de milícia**. As milícias, particularmente no Rio de Janeiro, são amplamente compostas por policiais de folga e ex-policiais, bombeiros e agentes penitenciários. Elas representam uma extensão privatizada do Estado em vez de uma alternativa a ele. Controlam território, extraem pagamentos de proteção e fornecem serviços — mas o fazem usando o treinamento, as armas e as conexões institucionais do próprio aparato de segurança do Estado. Os atores que operam o sistema paralelo são, em muitos casos, os mesmos atores que seriam responsáveis por implementar o sistema formal.

A distinção é crítica para qualquer estratégia de reforma. A governança criminal pode, em princípio, ser enfrentada pela extensão da autoridade estatal legítima — o Estado retomando território que perdeu. A governança de milícia é mais insidiosa, porque não é uma perda de autoridade estatal. É a privatização da autoridade estatal por atores estatais. O Atalho Algorítmico, os laboratórios municipais, o alinhamento de desempenho fiscal — estes operam no pressuposto de que o Estado é o ator governante primário, e que o desafio é torná-lo mais eficaz e mais responsável. Em territórios governados por milícias, o Estado já está presente — mas está presente como uma força extrativista em vez de um serviço público. Ferramentas de transparência sozinhas não podem enfrentar isso, porque os atores que seriam expostos pela transparência são os mesmos atores que controlam o território.

---

## 2.10 A questão da terra

O Brasil nunca teve uma reforma agrária que vingasse. A Constituição de 1988 declara que a propriedade deve cumprir uma função social — uma disposição que, se aplicada, autorizaria a expropriação de latifúndios improdutivos para redistribuição. Quase nunca é aplicada. A propriedade da terra no Brasil permanece entre as mais concentradas do mundo: uma fração minúscula da população controla uma vasta proporção do território.

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) é um dos maiores movimentos sociais do mundo, e existe precisamente porque a concentração de terra é tão extrema e os mecanismos legais para enfrentá-la são tão sistematicamente bloqueados. O MST ocupa terras improdutivas, estabelece assentamentos

cooperativos e exige que a disposição constitucional da função social seja aplicada. Conquistou vitórias significativas ao longo de décadas de organização. Mas a arquitetura estrutural da propriedade da terra não foi fundamentalmente alterada.

Esta é uma falha de subsidiariedade do tipo mais íntimo. As pessoas mais próximas da terra — aqueles que a trabalham, que conhecem sua ecologia, que dependem dela para sobreviver — têm a menor autoridade de governança sobre ela. As decisões que determinam como a terra é usada são tomadas por proprietários frequentemente ausentes, por corporações do agronegócio cujos interesses são globais, e por um Congresso no qual a bancada ruralista — a bancada do agronegócio, que compreende mais de 200 deputados — exerce enorme influência. O princípio da subsidiariedade — decisões no nível onde o conhecimento e as consequências são mais imediatos — está abrangentemente invertido.

A questão da terra também se intersecciona com a hierarquia racial e a realidade da governança paralela. As comunidades que foram despossuídas de terra ao longo de séculos são desproporcionalmente indígenas e afro-brasileiras. Os conflitos por terra na Amazônia e no cerrado envolvem não apenas assentados do MST e grandes proprietários, mas nações indígenas com direitos constitucionais a seus territórios tradicionais, redes criminosas envolvidas em extração ilegal de madeira e mineração, e milícias que fazem valer as reivindicações dos poderosos. A terra não é meramente um ativo econômico no Brasil. É o local onde todas as dimensões do equilíbrio de captura convergem.

---

## 2.11 O sistema operacional interno — o jeitinho como resposta adaptada e capacidade latente

Cada país nesta série tem uma âncora cultural — um conceito que carrega o diagnóstico no nível da experiência vivida. Para o Brasil, essa âncora é o jeitinho brasileiro — a arte de encontrar um caminho ao redor das regras formais por meio de criatividade social, relações pessoais e soluções improvisadas.

O jeitinho é frequentemente celebrado como uma virtude nacional — evidência da criatividade, flexibilidade e calor humano brasileiro diante da burocracia rígida. E é genuinamente uma fonte de resiliência. Em um sistema onde as regras formais são aplicadas seletivamente — aplicadas estritamente aos impotentes e flexivelmente aos poderosos — o jeitinho é um mecanismo de sobrevivência. É como as pessoas comuns navegam um Estado que nunca foi projetado para servi-las. É como elas acessam serviços, resolvem disputas e fazem as coisas acontecerem quando os canais formais estão bloqueados ou corrompidos.

Mas o jeitinho também é o inimigo da reforma sistêmica. Quando todos — cidadãos, servidores públicos, políticos, líderes empresariais — operam por meio de canais informais, pessoais e improvisacionais, as regras formais tornam-se uma fachada. A lei existe no papel; o cumprimento é negociado caso a caso. O resultado é uma sociedade na qual a arquitetura formal de direitos e procedimentos e a lógica operacional real da vida cotidiana estão abrangentemente desacopladas. Esse desacoplamento não é um defeito. É uma

resposta adaptada. Mas também é uma barreira estrutural ao desenvolvimento institucional, porque reduz a pressão para consertar o sistema formal. Se você sempre pode encontrar um jeito de contornar a regra quebrada, nunca precisa consertar a regra.

O jeitinho é a expressão humana do equilíbrio de captura. Assim como o presidencialismo de coalizão converte fragmentação política em governança transacional, o jeitinho converte falha institucional em sobrevivência individual. Ambos são adaptações à mesma condição subjacente: um Estado que extrai sem entregar, que impõe regras sem prover serviços, que reivindica autoridade sem conquistar legitimidade. Ambos são fontes de resiliência — e ambos tornam a arquitetura subjacente mais difícil de mudar, porque permitem que as pessoas vivam dentro dela em vez de exigir que seja reconstruída.

Mas há uma percepção mais profunda aqui, e ela aponta para a arquitetura de transição que este relatório propõe. A mesma capacidade cognitiva e social que possibilita o jeitinho — a habilidade de navegar a complexidade, de improvisar dentro da restrição, de encontrar soluções criativas quando os sistemas formais falham — é também a fundação humana para uma arquitetura de governança mais adaptativa e policêntrica. Os brasileiros desenvolveram, através de gerações navegando um Estado quebrado, um conjunto de habilidades que são precisamente as habilidades que a governança distribuída e participativa requer. O desafio não é eliminar o jeitinho — ele não poderia ser eliminado se tentássemos, e não deveríamos querer. O desafio é alinhá-lo com instituições que recompensem a otimização coletiva em vez da individual — canalizar a mesma energia improvisacional que atualmente contorna regras quebradas para o trabalho de construir regras que valham a pena seguir.

---

## 2.12 Como os mecanismos se reforçam mutuamente

O equilíbrio de captura não é a soma de suas partes. É o produto de sua interação.

O presidencialismo de coalizão demanda distribuição contínua de renda. Os três motores sob ele — fragmentação política, rigidez fiscal e concentração econômica, reforçados pelo eixo Faria Lima-Brasília — tornam a governança transacional tanto necessária quanto lucrativa. O Centrão impõe o equilíbrio politicamente; o gatilho do impeachment o impõe constitucionalmente. O STF absorve os conflitos que o sistema político não pode resolver, criando permanente insegurança jurídica. A armadilha fiscal-federativa reproduz a mesma lógica de troca sem integração nos níveis estadual e municipal. A máquina de desigualdade, simultaneamente econômica e racial, concentra os benefícios da captura e distribui seus custos. A realidade da governança paralela — governança criminal preenchendo o vácuo onde o Estado está ausente, governança de milícia privatizando o Estado onde ele está presente — significa que em grandes porções do território, a arquitetura formal de governança não é o sistema operacional primário. A questão da terra concentra recursos e autoridade de maneiras que invertem o princípio da subsidiariedade. E o jeitinho — a resposta adaptada de uma população criativa a instituições que nunca foram projetadas para servi-la — possibilita a sobrevivência dentro da arquitetura enquanto reduz a pressão para transformá-la.

O Ciclo de Avanço-Captura é o produto previsível deste sistema que interage. Um avanço é gerado — uma nova tecnologia, uma nova política, uma nova capacidade institucional. Ele cria valor. A arquitetura de captura, que não foi desmantelada pelo avanço, cerca o valor e o extrai. A extração dissipa os ganhos. O sistema retorna ao seu equilíbrio de baixa capacidade, ligeiramente mais frágil do que antes. O próximo avanço deve começar de uma linha de base que não está muito mais alta do que a anterior. O ciclo se repete.

Este é o déficit de acumulação no nível do diagnóstico estrutural. O Brasil pode gerar inovações de classe mundial. Não pode acumulá-las, porque a arquitetura garante que cada geração de inovação seja consumida pela mesma maquinaria extrativista que consumiu a última. A próxima seção descreve o que seria necessário para construir a camada de integração que permitiria que os avanços do Brasil se acumulassem — não atacando o equilíbrio de captura diretamente, mas tornando-o progressivamente mais difícil de sustentar.

---

### 3. Como seria construir capacidade de acumulação

O equilíbrio de captura carrega uma implicação prática: se o problema central do Brasil não é uma escassez de capacidade, inovação ou energia democrática, mas uma arquitetura que consome o valor de seus avanços antes que eles possam se acumular, então a tarefa central não é produzir outro plano nacional de desenvolvimento ou outra cruzada anticorrupção. É construir a camada de integração — o tecido conjuntivo — que permitiria que as capacidades demonstradas pelo Brasil se acumulassem em vez de se dissiparem.

Isso não é um apelo por uma única grande reforma. O equilíbrio de captura sobreviveu a cada ataque frontal por uma geração, e sobreviveria a outro. A questão é se ele pode ser contornado — se um conjunto de mudanças interconectadas e incrementais pode ser construído na periferia, nos espaços onde a arquitetura de captura é mais fraca, e permitido que se espalhe por atração em vez de imposição. Esta seção descreve como seriam essas mudanças na prática.

---

#### 3.1 O atalho algorítmico — uma camada de coordenação digital restrita

A intervenção mais imediata e mais distintamente brasileira é o que chamaremos de **Atalho Algorítmico**. Não é um sistema de transparência, embora a transparência seja um de seus produtos. É uma camada de coordenação digital restrita que converte a alocação política opaca em contratos de entrega parcialmente autoexecutórios.

O princípio de design é simples, mas suas implicações são profundas: **não ataque a arquitetura de captura diretamente — torne-a incrementalmente mais difícil de sustentar sem consequências**. O Atalho Algorítmico não tenta eliminar a alocação política de recursos. Não desafia o direito dos representantes eleitos de direcionar fundos para suas bases eleitorais. Ele aceita a lógica transacional do presidencialismo de coalizão como a realidade operante e pergunta: o que aconteceria se as transações fossem tornadas legíveis, verificáveis e sujeitas a restrições automáticas quando falham em entregar?

O Atalho seria construído como uma API pública — uma infraestrutura digital aberta e auditável que rastreia as alocações do orçamento federal desde o momento em que são autorizadas até o momento em que produzem resultados mensuráveis. Cada emenda parlamentar, cada desembolso de ministério, cada transferência para um estado ou município seria georreferenciada, registrada com data e hora, e vinculada a indicadores de desempenho específicos e verificáveis. Um prédio escolar financiado por uma emenda parlamentar não apareceria meramente como um item de rubrica em uma planilha orçamentária. Ele apareceria como uma coordenada de GPS em um mapa público, com imagens de satélite confirmando que a fundação foi concretada, relatos de cidadãos confirmando que as aulas estão sendo realizadas e dados administrativos confirmando que as matrículas aumentaram.

O design incorpora as lições duramente conquistadas da infraestrutura de transparência existente no Brasil — o Portal da Transparência, a Lei de Acesso à Informação — e enfrenta o modo de falha específico que impediu essas inovações anteriores de quebrar o equilíbrio de captura. Transparência sozinha não produz responsabilização. Informação que não carrega consequências torna-se ruído, ou pior, torna-se um catálogo de corrupção normalizada que aprofunda o cinismo em vez de possibilitar a ação.

O Atalho Algorítmico, portanto, incorpora consequências diretamente na arquitetura. As características centrais do design são:

**Visibilidade acoplada a restrição automática.** Quando um projeto falha em cumprir marcos pré-especificados — a construção não começou em 90 dias, a conclusão não foi verificada dentro do prazo contratado — o sistema responde automaticamente. O financiamento é pausado. Uma auditoria é acionada. A pausa não é uma recomendação. É uma restrição rígida incorporada no código.

**Verificação de realidade triangulada.** O sistema não depende de nenhuma fonte única de verdade. Dados administrativos — relatórios ministeriais, certificações municipais — são cruzados com dados geoespaciais de imagens de satélite e com informações relatadas por cidadãos através de uma interface pública acessível via smartphone. Uma escola que aparece como "concluída" no registro administrativo, mas não mostra estrutura nas imagens de satélite e nenhuma atividade nos relatos de cidadãos, é sinalizada automaticamente. Nenhum ator único controla a camada de verdade.

**Regras versionadas e publicamente auditáveis.** Os algoritmos que determinam o que constitui um marco, qual desvio aciona uma resposta e com que rapidez a resposta escala são eles próprios públicos, versionados e sujeitos a auditoria independente. Qualquer mudança nas regras é visível e atribuível. O sistema não pode ser silenciosamente neutralizado por aqueles que ele foi projetado para restringir.

**Complexidade em camadas.** O Atalho não exige que cada município participe no mesmo nível de sofisticação. Municípios de Nível 1 — aqueles com capacidade administrativa limitada — usam uma interface simplificada com rastreamento básico e um pequeno conjunto de métricas centrais. Municípios de Nível 2 — aqueles com capacidade demonstrada — podem acessar autonomia fiscal vinculada ao desempenho, análises preditivas e ferramentas de coordenação mais sofisticadas. O sistema é projetado para funcionar em baixa capacidade antes de otimizar em alta capacidade.

**Canais de sinal independentes onde o Estado não é a única autoridade.** Em territórios onde a governança criminal ou a governança de milícia é o sistema operacional primário, os relatórios do próprio Estado não podem ser a única fonte de informação. O Atalho incorpora canais anônimos de relato cidadão, redes de verificação da sociedade civil e dados de sensoriamento remoto que não dependem da cooperação de autoridades locais que podem elas próprias estar capturadas ou deslocadas.

### 3.2 De ilhas de integridade a um arquipélago

O Atalho Algorítmico não é a primeira instituição que o Brasil construiu que opera com genuína independência e eficácia. Ele se juntaria a uma constelação pequena, mas significativa, de instituições que conquistaram autonomia operacional e confiança pública por meio de desempenho demonstrado: o Banco Central, cuja independência foi progressivamente fortalecida e cuja capacidade técnica produziu o PIX; o Ministério Público Federal, o órgão independente com status constitucional que conduziu as investigações da Lava Jato; a Polícia Federal, que demonstrou capacidade investigativa mesmo sob pressão política; o sistema de justiça eleitoral, que administra as eleições mais sofisticadas do mundo com notável integridade.

Estas são ilhas de integridade. Elas existem dentro do equilíbrio de captura, mas estão parcialmente isoladas dele — por meio de proteções constitucionais, por culturas de liderança que foram deliberadamente cultivadas, por conexões internacionais que elevam o custo de sua captura. A tarefa agora é conectá-las, expandir seu alcance e criar novas ilhas que possam se juntar ao arquipélago.

Isso significa estender o modelo do Ministério Público Federal aos níveis estadual e municipal — criando procuradorias locais com genuína independência e recursos para investigar a captura local. Significa criar varas especializadas em responsabilidade fiscal que possam processar casos com a rapidez que o judiciário comum não pode proporcionar. Significa estabelecer agências reguladoras independentes — para infraestrutura, para licenciamento ambiental, para compras públicas — cuja liderança seja nomeada por meio de processos transparentes e baseados em mérito, com mandatos fixos e proteções contra remoção política. E significa incorporar arquitetura anticaptura no design de qualquer nova instituição desde o momento de sua criação: autoridade que é delegada e revogável, informação que flui simetricamente, saída que é estruturalmente protegida e uma função que é autolimitante em vez de autoperpetuante.

---

### 3.3 Laboratórios municipais

O Brasil tem mais de 5.500 municípios. Na arquitetura atual, isso é uma fonte de fragmentação — milhares de governos locais com status constitucional, mas capacidade extremamente variável, dependentes de transferências federais, em grande parte não responsabilizados por resultados. Em uma arquitetura redesenhada, essa mesma diversidade torna-se um recurso: um vasto laboratório para experimentação de governança, com milhares de locais de teste potenciais onde diferentes abordagens podem ser tentadas, avaliadas e — se funcionarem — permitidas que se espalhem.

O modelo de laboratório municipal se baseia na tradição existente de governança participativa do Brasil. O orçamento participativo de Porto Alegre, pioneiro em 1989, demonstrou que cidadãos comuns, com autoridade genuína sobre a alocação de recursos, tomam decisões que são mais equitativas e mais eficazes do que aquelas tomadas por meio dos canais políticos tradicionais. O modelo se espalhou para centenas de

municípios por todo o Brasil e inspirou adaptações em todo o mundo. Mas nunca se tornou o modo padrão de governança municipal, porque as condições fiscais e políticas que o fizeram funcionar em Porto Alegre — uma sociedade civil forte, uma liderança local comprometida, um momento político particular — não foram replicadas em outros lugares.

Os laboratórios municipais seriam um conjunto em rede de municípios voluntários — diversos em tamanho, geografia, base econômica e alinhamento político — que se voluntariam a adotar uma versão mais intensiva do modelo de governança: autonomia fiscal vinculada ao desempenho, integração ao Atalho Algorítmico para todos os fundos federais recebidos, conselhos deliberativos cidadãos permanentes com obrigações formais de resposta do governo, e avaliação transparente e independente dos resultados. Os municípios não seriam selecionados pelo governo federal. Eles se candidatariam. Aqueles que demonstrassem a capacidade e a vontade política para participar receberiam autoridade de experimentação estruturada — o direito de se desviar de certas especificações de programas nacionais em troca de maior responsabilização por resultados.

O modelo escala por atração, não por mandato. Um município que participa e demonstra resultados melhores — melhor desempenho escolar, entrega mais rápida de infraestrutura, maior confiança cidadã — torna-se visível para seus vizinhos. O papel do governo federal é possibilitar, financiar, avaliar e celebrar o sucesso. Outros municípios, observando os resultados, escolhem aderir. A rede se expande não porque Brasília ordena, mas porque líderes locais veem que funciona.

---

### 3.4 Alinhamento de desempenho fiscal

As transferências automáticas que dominam o federalismo fiscal brasileiro foram projetadas para empoderar os governos locais. Na prática, muitas vezes fizeram o oposto: criaram uma dependência fiscal que rompe o vínculo entre recursos e resultados, e que torna os governos subnacionais responsáveis perante o tesouro federal em vez de perante seus próprios cidadãos.

A mudança é de transferências automáticas e incondicionais para **subsídios vinculados ao desempenho com responsabilização municipal**. Isso não é um abandono do princípio de equalização — o reconhecimento de que regiões mais pobres precisam de mais recursos para prover serviços comparáveis. É um redesenho de como esses recursos fluem. Um município que pode demonstrar taxas de alfabetização melhoradas, mortalidade infantil reduzida, entrega mais rápida de infraestrutura ou maior satisfação cidadã ganha maior autonomia fiscal — o direito de alocar uma parcela maior de seus recursos de acordo com prioridades locais, com menos restrições centrais. Um município que consistentemente falha em entregar não perde o financiamento de base — o piso de equalização permanece — mas não ganha o prêmio de autonomia.

A característica crítica de design é que as métricas de desempenho não são definidas apenas por Brasília. Elas são negociadas entre o município, o governo estadual e o governo federal, com contribuição cidadã por meio dos conselhos deliberativos. As métricas refletem prioridades locais bem como padrões nacionais. E a

avaliação é independente — conduzida por organizações acadêmicas ou da sociedade civil, não apenas pelo tribunal de contas federal — e publicada abertamente, para que os cidadãos possam comparar o desempenho de seu município com o de seus pares.

Esta é a dimensão fiscal da camada de integração. Ela transforma a relação entre o centro e a periferia de uma de dependência e resgate periódico para uma de mútua responsabilização e capacidade demonstrada.

---

### 3.5 Camadas de tradução entre a intenção federal e a realidade municipal

O Brasil sofre de uma versão do mesmo problema de gradiente de escala que o relatório da Índia nesta série diagnosticou. Uma política projetada em Brasília para uma nação de escala continental de 213 milhões de pessoas deve ser implementada em São Paulo — uma megacidade de mais de 12 milhões com uma economia diversificada e uma administração capaz — e em um remoto município amazônico de alguns milhares de pessoas, acessível apenas por rio, com capacidade administrativa mínima e um conjunto completamente diferente de desafios. A mesma política, transmitida uniformemente, não pode funcionar em ambos os contextos.

O que falta é a **camada de tradução** — o mecanismo institucional que se situa entre o design da política federal e a implementação municipal, com a autoridade, a capacidade e o conhecimento local para adaptar a política a condições específicas sem abandonar seus objetivos centrais.

A camada de tradução tomaria a forma de **células de coordenação em nível estadual** — unidades pequenas e tecnicamente equipadas dentro dos governos estaduais que trabalham com os municípios para interpretar programas federais, identificar necessidades de adaptação e coordenar através das fronteiras municipais onde os desafios transbordam. Elas não são uma nova camada de burocracia no sentido tradicional. São uma função habilitadora — uma capacidade que atualmente não existe, e cuja ausência é preenchida pela barganha transacional do presidencialismo de coalizão. Quando um prefeito precisa navegar um programa federal de habitação, atualmente ele depende de conexões pessoais com um deputado ou um funcionário de ministério. A célula de coordenação fornece uma alternativa institucional — um caminho previsível, transparente e baseado em regras para a adaptação.

Acopladas às células de nível estadual estão as **plataformas de aprendizado intermunicipal** — redes facilitadas que permitem que municípios enfrentando desafios semelhantes compartilhem o que está funcionando e o que não está. Um município no semiárido nordestino que desenvolveu uma abordagem eficaz para a agricultura resistente à seca pode compartilhar essa abordagem com outros municípios no mesmo bioma. Um município na Amazônia que integrou com sucesso agentes comunitários de saúde em seu sistema de atenção primária pode documentar seus métodos e disponibilizá-los através da plataforma. O ciclo de aprendizado que atualmente não existe — o mecanismo através do qual a inovação local se torna capacidade sistêmica — começa a funcionar.

### 3.6 Governança biorregional para a Amazônia — restaurando a soberania genuína

A Amazônia é a falha de subsidiariedade mais consequente do Brasil — e o lugar onde o equilíbrio de captura inflige o maior custo à nação e ao mundo. As pessoas que cuidam da floresta — nações indígenas, comunidades ribeirinhas, territórios quilombolas, pequenos agricultores — têm o conhecimento mais íntimo de sua ecologia e a menor autoridade de governança sobre seu destino. As decisões que determinam se a floresta permanece de pé ou cai são tomadas em Brasília, nas capitais estaduais e nas salas de diretoria de corporações do agronegócio — por atores cujos interesses estão frequentemente, embora nem sempre, alinhados com a extração em vez do manejo.

A doutrina militar de

#### *Integrar para não entregar*

tem sido historicamente usada para resistir a qualquer externalização percebida da governança sobre a Amazônia. A doutrina não está errada em seu impulso. A Amazônia é território brasileiro, e a defesa da soberania nacional sobre ela é uma preocupação legítima e constitucionalmente mandatada. Mas a arquitetura atual já entregou a soberania efetiva sobre grandes partes da região — a redes transnacionais de narcotráfico, sindicatos de mineração ilegal e operações de desmatamento que o Estado, em sua configuração atual, é estruturalmente incapaz de controlar. O que atualmente existe em porções significativas da Amazônia não é soberania brasileira. É uma reivindicação formal de soberania apoiada nem por presença territorial nem por capacidade de governança. O Estado é um sobrevoo ocasional de helicóptero. As redes criminosas são uma realidade diária.

A governança biorregional — empoderando as comunidades locais, nações indígenas e governos municipais que realmente ocupam o território — não é uma diluição da soberania brasileira. É o único caminho funcional para restaurar a soberania genuína a uma zona onde a presença do Estado é atualmente teatral em vez de operacional. Significa dar às pessoas que vivem e cuidam da floresta a autoridade legal, os recursos fiscais e a infraestrutura digital para governar seus próprios territórios — para gerenciar o uso da terra, para monitorar e relatar atividades ilegais, para desenvolver cadeias de valor da bioeconomia que tornem a floresta viva mais valiosa economicamente do que a desmatada. Significa reconhecer que as agências federais encarregadas de proteger a Amazônia — IBAMA, ICMBio, Polícia Federal — não podem fazer seu trabalho sem a cooperação ativa das pessoas que vivem lá, e que essa cooperação não pode ser coagida. Deve ser construída por meio de parceria genuína, o que requer compartilhamento genuíno de autoridade.

Enquadrada como restauração da soberania em vez de cessão de soberania, a governança biorregional se alinha com a própria doutrina militar em vez de se opor a ela. A questão não é se a Amazônia deve ser governada por brasileiros ou por estrangeiros. É se ela deve ser governada pelos brasileiros que vivem lá, em

parceria com o Estado federal, ou abandonada às redes criminosas que atualmente exercem soberania de fato sobre porções significativas do território. A arquitetura atual produz o segundo resultado. A governança biorregional oferece um caminho para o primeiro.

---

### 3.7 Arquitetura anticaptura para qualquer nova instituição

O elemento final da atualização da capacidade de acumulação é um princípio de design que deve se aplicar a cada nova instituição — e, ao longo do tempo, à reforma das existentes. O equilíbrio de captura é tão resiliente precisamente porque as instituições brasileiras não foram projetadas para resistir à captura. Elas foram projetadas em um contexto político onde a captura era a lógica operacional esperada, e suas estruturas refletem essa expectativa.

Qualquer novo órgão de governança — uma agência reguladora independente, um mecanismo de coordenação municipal, uma célula de tradução em nível estadual, um arcabouço de governança biorregional — deve ser projetado desde o início com arquitetura anticaptura explícita. O **Princípio de Coordenação Responsável** dos Quadros Globais de Governança fornece um modelo. Cada nova instituição deve satisfazer quatro critérios testáveis:

**A autoridade é delegada e revogável.** A instituição exerce poderes que são explicitamente concedidos por uma autoridade democrática superior — um legislativo, um executivo eleito — e esses poderes podem ser retirados por meio de um processo definido e transparente. A instituição não pode autojustificar sua própria existência.

**A informação flui simetricamente.** Todas as deliberações, decisões e alocações de recursos são públicas por padrão. Os dados da instituição são acessíveis por meio de APIs abertas. Suas métricas de desempenho são publicadas em tempo real. Não há vantagem informacional interna que possa ser explorada para benefício privado.

**A saída é estruturalmente protegida.** Nenhum cidadão, nenhum município, nenhuma comunidade depende da instituição para sua sobrevivência de uma forma que torne a saída proibitivamente custosa. Serviços de base, financiamento de base, proteções legais de base continuam independentemente do desempenho da instituição. A instituição deve conquistar a participação; não pode compeli-la.

**A função primária da instituição é a coordenação autolimitante, não a autopetuação.** Ela existe para resolver um problema de coordenação específico, e sua existência continuada após esse problema ser resolvido ou transformado não é automática. Cláusulas de caducidade, requisitos periódicos de reautorização e avaliação externa obrigatória são incorporados ao seu design.

Esses critérios não são aspirações. São especificações de design. Uma instituição que falhe em qualquer um deles deve ser sinalizada para revisão obrigatória. Uma instituição que falhe em vários deve ser reestruturada. A arquitetura anticaptura é a resposta imunológica institucional contra o equilíbrio de captura — um conjunto de mecanismos que tornam mais difícil que novas instituições sejam colonizadas pela lógica extrativista que consumiu tantas das antigas.

---

O que unifica essas sete mudanças — o Atalho Algorítmico, o arquipélago de integridade, os laboratórios municipais, o alinhamento de desempenho fiscal, as camadas de tradução, a governança biorregional e a arquitetura anticaptura — é que todas são investimentos na camada de integração que o Brasil atualmente não possui. Elas não atacam o equilíbrio de captura diretamente. Elas constroem, na periferia e nos espaços onde a arquitetura de captura é mais fraca, o tecido conjuntivo que torna o equilíbrio progressivamente mais difícil de sustentar. Elas aceitam a lógica transacional do presidencialismo de coalizão como a realidade operante, e mudam as condições sob as quais as transações ocorrem — tornando-as legíveis, verificáveis e consequentes de maneiras que atualmente não são.

A próxima seção confronta o sistema imunológico político que resistirá a qualquer esforço desse tipo: o Centrão, o gatilho do impeachment, o motor de fragmentação partidária, o emaranhado judicial-legal. Compreender essa resistência — e projetar ao redor dela — é o assunto para o qual nos voltamos agora.

---

## 4. O sistema imunológico político: por que o Centrão e o gatilho do impeachment bloqueiam a reforma

### 4.1 O Centrão como sumidouro termodinâmico

Todo sistema de governança desenvolve defesas contra a redistribuição de autoridade. Na Alemanha, o sistema imunológico é a inércia burocrática — a multiplicação de pontos de veto que dificulta a ação decisiva. Na França, é o espetáculo jacobino — uma arena que amplifica o conflito e consome a reforma antes que ela possa criar raízes. Na Suécia, é a competência satisfeita — a crença, fundamentada em forte desempenho agregado, de que a máquina já está funcionando bem o suficiente. Na Índia, é o ruído permanente da democracia competitiva e a lacuna crescente entre estados de alta capacidade e baixa capacidade. Na União Europeia, é a soberania-como-veto — o direito de qualquer Estado-membro de bloquear a ação coletiva. No Reino Unido, é a armadilha da visibilidade — a confusão estrutural entre a aparência de controle e a eficácia do controle.

No Brasil, o sistema imunológico tem um nome. É o Centrão — o "Grande Centro", um bloco amorfo e ideologicamente flexível de partidos cujo principal agente vinculante é o acesso à maquinaria distributiva do Estado. O Centrão não é um partido. Não é uma coalizão no sentido parlamentar. É um

*padrão*

— uma configuração recorrente de atores políticos que aparece em cada legislatura, independentemente de quais partidos vencem a eleição, porque o sistema eleitoral e o presidencialismo de coalizão que ele torna necessário fazem alguma versão do Centrão estruturalmente inevitável.

O Centrão é um sumidouro termodinâmico. Na física, um dissipador de calor absorve energia térmica e a dissipa, impedindo que o sistema superaqueça. Na política, o Centrão desempenha uma função análoga: ele absorve energia ideológica — seja de um presidente de esquerda buscando expandir programas sociais, um presidente de direita buscando encolher o Estado, ou um reformista de centro buscando modernizar a administração pública — e a converte em renda transacional. A direção da energia não importa. O mecanismo é o mesmo. O presidente anuncia uma agenda de reforma. O Centrão nomeia seu preço — ministérios, emendas orçamentárias, nomeações. A agenda avança apenas na medida em que o preço é pago. O que emerge do processo não é a reforma como projetada, mas a reforma como negociada — diluída, modificada, cercada por exceções e exclusões que preservam os interesses dos atores cujo apoio foi comprado.

Isso não é obstrucionismo. Não é sequer corrupção no sentido convencional de acordos secretos e pagamentos ocultos. É a lógica operacional da governança brasileira, e é inteiramente legal. O Centrão não precisa conspirar para bloquear a reforma. Ele simplesmente cobra pelo acesso à maquinaria legislativa que a

Constituição torna obrigatória para qualquer presidente que deseje governar. O preço é público. A transação é pública. O resultado — reformas suficientemente diluídas para preservar a arquitetura extrativista — é o produto previsível do sistema.

A metáfora do sumidouro termodinâmico é importante porque captura algo que os diagnósticos convencionais da política brasileira frequentemente perdem: o Centrão não tem uma agenda. Ele não busca promover uma visão particular do Estado ou da sociedade. Ele busca preservar as condições sob as quais pode continuar a extrair rendas. Qualquer reforma que ameace essas condições é absorvida — sua energia dissipada, sua ambição diluída — independentemente do conteúdo da reforma ou da ideologia do presidente. O Centrão não é uma força conservadora no sentido programático. É uma força

*preservadora*

— um mecanismo para manter o equilíbrio transacional contra qualquer tentativa de transformá-lo.

---

## 4.2 O gatilho do impeachment como imposição final

O equilíbrio de captura tem um mecanismo de imposição, e ele é absoluto. Se um presidente decide parar de pagar o pedágio do patronage — seja por meio de uma cruzada anticorrupção, uma tentativa de reforma fiscal estrutural que reduziria o espaço discricionário do qual o Centrão depende, ou uma recusa sistemática de distribuir ministérios e nomeações a partidos transacionais — o Centrão congela a agenda legislativa e ameaça o impeachment.

O impeachment de Dilma Rousseff em 2016 é o caso paradigmático. Os fundamentos formais foram manobras fiscais — as pedaladas fiscais — do tipo que presidentes anteriores haviam realizado sem enfrentar a remoção. O verdadeiro motor foi o colapso de sua coalizão de governo. Os partidos do Centrão, que haviam sustentado sua presidência por meio da lógica transacional do presidencialismo de coalizão, retiraram seu apoio. A agenda legislativa congelou. O processo de impeachment — um mecanismo constitucional, incorporado na Constituição de 1988 e regulado por lei — foi ativado. A presidente foi removida.

A lição não passou despercebida por nenhum ocupante subsequente do Palácio do Planalto. Um presidente que se recusa a jogar o jogo transacional não arrisca meramente o fracasso legislativo. Arrisca a remoção. O processo de impeachment não é um golpe. É um procedimento constitucional, com requisitos formais e supervisão judicial. Mas sua disponibilidade como ameaça de fundo permanente molda o comportamento de cada presidente desde o momento em que toma posse. A escolha binária é stark: entregar os recursos do Estado à máquina de captura, ou ser removido do cargo. A maioria dos presidentes escolhe a primeira. Aqueles que não o fazem são removidos, e seus sucessores — tendo observado as consequências da desobediência — governam de acordo.

Esta é a dimensão de imposição do equilíbrio de captura. Não é meramente que a captura seja provável. É que a não captura é politicamente fatal. O presidente que se recusa a distribuir rendas não consegue montar a maioria legislativa necessária para governar. O presidente que não consegue montar uma maioria legislativa enfrenta o impeachment. O mecanismo de impeachment — uma salvaguarda democrática contra o excesso do executivo — foi instrumentado como a ferramenta de imposição final da ordem transacional. A Constituição o pretendia como um freio ao poder presidencial. O sistema o adaptou em um freio à integridade presidencial.

---

### **4.3 O sistema partidário como motor de fragmentação**

Sob o Centrão e o gatilho do impeachment repousa o mecanismo que torna ambos possíveis: o sistema eleitoral que estruturalmente pulveriza o Congresso.

O sistema brasileiro de representação proporcional de lista aberta, combinado com distritos eleitorais massivos, cria um conjunto de incentivos que são quase perfeitamente calibrados para produzir fragmentação. Candidatos competem não apenas contra outros partidos, mas contra membros de seu próprio partido pelo mesmo conjunto de votos. O voto pessoal — a conexão direta entre um político individual e sua base eleitoral — é mais valioso do que a lealdade partidária, porque é o voto pessoal, não a marca do partido, que determina a reeleição. O resultado é um legislativo no qual o partido de nenhum presidente controla mais de 15 a 20 por cento das cadeiras, e no qual o número de partidos efetivos — frequentemente mais de 20 — torna a construção de coalizões ideológicas matematicamente impossível.

Esta fragmentação não é um acidente. É o produto previsível de um conjunto de escolhas institucionais que foram feitas com intenções democráticas — para maximizar a representação, para prevenir a concentração de poder que havia possibilitado a ditadura militar, para dar voz à plena diversidade da sociedade brasileira. Mas as mesmas escolhas institucionais que maximizam a representação também maximizam o número de atores que precisam ser pagos para governar. Um sistema que foi projetado para prevenir o autoritarismo produziu uma patologia diferente: não a concentração de poder, mas a captura abrangente do poder pelos interesses que podem pagar para comprá-lo.

O motor de fragmentação é auto-reforçador. Quanto mais partidos existem, mais o presidente deve construir coalizões superdimensionadas. Quanto mais parceiros de coalizão, mais rendas devem ser distribuídas. Quanto mais rendas são distribuídas, mais atraente se torna para políticos ambiciosos formar novos partidos — cada um um novo veículo para acessar a maquinaria distributiva do Estado. O número de partidos prolifera. O custo da construção de coalizões sobe. A fragmentação se aprofunda. E qualquer tentativa de reformar o sistema eleitoral — introduzir uma cláusula de barreira mais alta para representação parlamentar, mover-se em direção à representação proporcional de lista fechada, reduzir o tamanho dos distritos eleitorais — deve ser aprovada pelo próprio Congresso cujos membros se beneficiam da fragmentação atual. O sistema imunológico garante que a reforma que curaria a doença não possa ser administrada pelo paciente.

## 4.4 O emaranhado judicial-legal

Se o Centrão e o gatilho do impeachment são o sistema imunológico político, e o sistema eleitoral é o motor de fragmentação, o emaranhado judicial-legal é o ambiente estrutural no qual todos eles operam — um estado permanente de insegurança jurídica que torna o design institucional de longo prazo quase impossível e que sistematicamente favorece atores que podem arcar com representação legal em detrimento daqueles que não podem.

O Brasil tem uma das culturas políticas mais litigiosas do mundo. Quase qualquer decisão política significativa — um projeto de infraestrutura, uma reforma regulatória, uma designação de uso do solo — gera desafios legais que podem suspender a implementação por anos. O Supremo Tribunal Federal, o STF, acumulou um poder político extraordinário, tornando-se efetivamente uma instituição co-governante cujas intervenções são imprevisíveis do ponto de vista da implementação de políticas. Os ministros individuais do Tribunal têm o poder de emitir liminares que podem paralisar políticas nacionais com uma única decisão, às vezes por anos antes que o plenário do tribunal revise o caso.

Isso não é uma crítica à integridade do STF. É uma descrição das consequências estruturais de um sistema no qual os poderes políticos não podem resolver conflitos por meio de negociação, de modo que os conflitos fluem para o judiciário. O STF faz o que pode com as ferramentas disponíveis. Mas essas ferramentas — projetadas para um tribunal liberal do século XIX, não para um mediador constitucional do século XXI — geram incerteza permanente. Uma política que é legal hoje pode ser suspensa amanhã por uma liminar de um único ministro. Um contrato que é válido quando assinado pode ser inexecutável quando for contestado. O resultado é um ambiente jurídico no qual os únicos atores que podem operar com confiança são aqueles que podem arcar com litígios indefinidamente — ou seja, os atores que já se beneficiam do equilíbrio de captura.

O emaranhado judicial-legal também fornece um mecanismo conveniente para resistir à reforma. Qualquer tentativa de mudar as regras — introduzir transferências fiscais vinculadas ao desempenho, criar novas agências reguladoras, fazer cumprir a função social da propriedade da Constituição — gera litígio. O litígio paralisa a implementação. A paralisação compra tempo para que os atores políticos que se opõem à reforma se mobilizem. E mesmo que a reforma eventualmente sobreviva à revisão judicial, o atraso frequentemente foi longo o suficiente para exaurir o impulso político que a tornou possível. O emaranhado não é uma barreira à reforma. É um filtro — que seleciona reformas que não ameaçam o equilíbrio de captura e se opõe às que o fazem.

---

## 4.5 A estratégia narrativa

Dado o sistema imunológico descrito acima, a forma como a agenda de capacidade de acumulação é

*comunicada*

não é periférica ao seu sucesso. É central.

Uma proposta de reforma que se anuncia como um ataque ao Centrão — que enquadra o Atalho Algorítmico como uma cruzada anticorrupção, ou os laboratórios municipais como uma ameaça ao presidencialismo de coalizão, ou a governança biorregional como um desafio à soberania nacional — acionará cada resposta imunológica simultaneamente. Será pintada como exorbitância tecnocrática, como um ataque à representação democrática, como uma importação estrangeira que não compreende as realidades brasileiras. O Centrão se mobilizará contra ela. O STF será inundado de contestações. A mídia a enquadrará pela lente do ciclo político atual. Ela fracassará antes de começar.

A tarefa, portanto, é enquadrar a agenda não como uma ruptura, mas como uma **conclusão** — o cumprimento de promessas que a Constituição de 1988 fez e que o equilíbrio de captura impediu que fossem realizadas. A Constituição prometeu descentralização com responsabilização. Entregou descentralização com patronage. O Atalho Algorítmico e o alinhamento de desempenho fiscal são a camada de responsabilização que a Constituição nunca construiu. A Constituição prometeu que a propriedade cumpriria uma função social. Quase nunca foi aplicada. A governança biorregional e as iniciativas da questão da terra são mecanismos para finalmente cumprir essa promessa — não por meio de confisco, mas pela aplicação sistemática de princípios constitucionais que foram honrados apenas na violação.

Este enquadramento fala a múltiplos públicos. Ao estabelecimento militar e de segurança nacional, ele diz:

*Integrar para não entregar*

— a doutrina que vocês sempre defenderam — está sendo traída não pela governança biorregional, mas pela arquitetura atual, que entregou o controle efetivo da Amazônia a redes criminosas. O Atalho Algorítmico e a governança biorregional são instrumentos para restaurar a soberania genuína ao território que vocês estão encarregados de defender. Ao próprio Centrão, ele diz: o Atalho Algorítmico não elimina a alocação política de recursos. Ele torna a alocação visível e os resultados verificáveis. Os políticos ainda podem reivindicar crédito pelos projetos que financiam. Simplesmente não podem reivindicar crédito por projetos que existem apenas no papel. Ao judiciário, ele diz: o Atalho Algorítmico e os laboratórios municipais gerarão uma inundação de novos dados — verificáveis, triangulados, georreferenciados — que tornarão as disputas legais sobre gastos públicos mais rápidas de resolver e mais difíceis de manipular. O sistema não desafia o papel do judiciário. Ele dá ao judiciário melhores ferramentas para desempenhá-lo. Aos cidadãos, ele diz: o Estado que vocês experimentam como ausente ou predatório pode se tornar presente e responsável — não por meio de uma única reforma heroica, mas por meio de um conjunto de mudanças interconectadas e incrementais que tornam a governança visível, legível e consequente de maneiras que atualmente não é.

A mensagem central é enganosamente simples:

*O Brasil já tem o que precisa. A Constituição prometeu um Estado democrático, descentralizado e responsável. O equilíbrio de captura impediu que essa promessa fosse realizada. As ferramentas agora existem — digitais, institucionais e democráticas — para construir a camada de integração que a Constituição nunca proveu. A questão não é se o Brasil é capaz. Ele provou que é. A questão é se o equilíbrio de captura pode ser contornado por tempo suficiente para que os fragmentos de integridade que já existem se conectem, se acumulem e se tornem a nova arquitetura.*

O sistema imunológico político é poderoso, mas não é onipotente. A arquitetura de transição descrita na próxima seção — o Atalho Algorítmico como motor principal, os laboratórios municipais, os pilotos biorregionais — é projetada especificamente para trabalhar a favor da fibra das instituições brasileiras em vez de contra ela. Não ataca o Centrão diretamente. Torna as transações do Centrão legíveis e, ao torná-las legíveis, torna-as incrementalmente mais difíceis de sustentar sem consequências. Não ameaça o STF. Dá ao STF melhores dados para julgar. Não desafia a doutrina de soberania dos militares. Demonstra que a arquitetura atual já entregou a soberania que os militares afirmam defender e oferece um caminho para restaurá-la. A estratégia não é o confronto. É o contorno — e, ao longo do tempo, a atração.

---

## 5. Trabalhando a favor da fibra: arquitetura de transição para o Brasil

### 5.1 O princípio: construir sobre o que o Brasil já faz excelentemente

Toda arquitetura de transição deve ser compatível com o sistema imunológico que ela navega. Na Alemanha, a estratégia é contornar a inércia burocrática — construir capacidade abaixo do limiar da controvérsia política. Na França, é contornar o espetáculo nacional — começar em zonas de baixa visibilidade onde os resultados podem ser demonstrados antes que a arena os consuma. Na Suécia, é trabalhar com a confiança existente em vez de contra ela. Na Índia, é construir sobre as plataformas que já funcionam — a infraestrutura digital, o laboratório federal, a energia competitiva dos estados. Na União Europeia, é tornar a geometria variável explícita e institucionalizada. No Reino Unido, é construir sobre a Grande Manchester e o modelo de autoridade combinada.

No Brasil, a estratégia é diferente novamente. É construir sobre as capacidades que o equilíbrio de captura ainda não consumiu — as ilhas de integridade que demonstraram eficácia genuína apesar de operarem dentro de uma arquitetura extrativista — e usar essas capacidades para construir a camada de integração que torna o equilíbrio progressivamente mais difícil de sustentar.

O Brasil possui um conjunto de ativos que nenhum outro país nesta série pode replicar. As pessoas que construíram o PIX — uma equipe de desenvolvedores e designers dentro do Banco Central que entregou uma das infraestruturas digitais públicas mais sofisticadas do mundo, no prazo e dentro do orçamento, enquanto o sistema político ao seu redor era consumido pelas crises dos anos Bolsonaro. As pessoas que operam o sistema eleitoral — o Tribunal Superior Eleitoral e seus equivalentes estaduais, que administram eleições de complexidade técnica de tirar o fôlego com notável integridade. As pessoas que compõem o Ministério Público Federal — procuradores independentes que demonstraram a capacidade de investigar e processar a corrupção nos mais altos níveis, e que construíram uma cultura institucional que os isola parcialmente das pressões políticas que os cercam. As pessoas que sustentam o SUS — trabalhadores da saúde, secretários municipais de saúde, agentes comunitários de saúde — que entregam cuidado universal em um sistema cronicamente subfinanciado e perpetuamente reorganizado, e que conseguem produzir resultados que são muito melhores do que os recursos que recebem preveriam. As pessoas que se organizam na sociedade civil — o MST, os coletivos de favela, as associações indígenas, os jornalistas investigativos, os pesquisadores acadêmicos — que construíram redes de responsabilização e apoio mútuo que funcionam nos espaços onde o Estado falhou.

Estas não são "capacidades" abstratas. São comunidades de prática específicas, com habilidades específicas, localizações institucionais específicas e históricos específicos de eficácia demonstrada. A arquitetura de transição para o Brasil não precisa importar expertise ou construir capacidade do zero. Ela precisa conectar

as capacidades que já existem, protegê-las da arquitetura de captura que as cerca e dar-lhes as ferramentas e as permissões para escalar o que já sabem fazer.

O princípio é direto: **não substitua. Conecte.** O Brasil não precisa de uma nova constituição, de uma nova classe política ou de um novo Estado. Ele precisa da camada de integração que permitiria que o Estado que ele já tem — com suas forças genuínas e suas patologias estruturais — funcionasse de forma mais coerente do que o equilíbrio de captura permite.

---

## 5.2 O atalho algorítmico como motor principal

O componente mais imediato e mais distintamente brasileiro da arquitetura de transição é o Atalho Algorítmico — a camada de coordenação digital restrita descrita na Seção 3. Ele é o motor principal, o primeiro dominó, porque faz algo que nenhuma reforma brasileira anterior fez: ele muda as condições informacionais sob as quais o equilíbrio de captura opera sem atacar diretamente o próprio equilíbrio.

O Atalho não requer emenda constitucional. Não requer a permissão do Centrão. Não requer um presidente disposto a arriscar o impeachment. Requer uma equipe de desenvolvedores — a mesma comunidade que construiu o PIX — com um mandato para construir uma infraestrutura digital pública e um orçamento para sustentá-la. O mandato pode vir de um decreto executivo. O orçamento pode vir de fundos existentes de modernização tecnológica. A resistência política pode ser gerenciada enquadrando o Atalho como "modernização administrativa" em vez de "anticorrupção" — como a extensão lógica da transformação digital que o PIX começou, aplicada agora ao orçamento público em vez do sistema de pagamentos.

A genialidade política do Atalho — se é que se pode chamar de genialidade em vez de mero realismo — é que ele preserva a *forma* da transação política enquanto muda seu *ambiente informacional*. O deputado do Centrão ainda pode direcionar fundos para seu município. Ele ainda pode reivindicar crédito pelo projeto. O que muda é que o progresso do projeto — ou sua ausência — torna-se publicamente visível em tempo real, com consequências que são automáticas em vez de discricionárias. O deputado que entrega uma escola funcionando no prazo e dentro do orçamento não tem nada a temer do Atalho. Pelo contrário: o Atalho lhe fornece evidência verificável de sua eficácia, que ele pode usar em sua próxima campanha. O deputado cuja escola existe apenas no papel — ou cujo contratado extraiu a taxa de mobilização e desapareceu — é exposto não por um adversário político ou um jornalista investigativo, mas pelo próprio sistema. A exposição não é um escândalo que desaparece com o ciclo de notícias. É um registro permanente, pesquisável e georreferenciado de não entrega.

O Atalho não elimina a corrupção. Ele muda o cálculo de risco-recompensa da transação. Quando a opacidade é a condição padrão — quando é impossível saber se um projeto financiado foi construído, ou se o dinheiro chegou ao seu destino pretendido — a estratégia racional para um político transacional é maximizar a extração, porque a probabilidade de detecção é baixa e as consequências da detecção, se ocorrer, são

administráveis. Quando a visibilidade é a condição padrão, o cálculo muda. O político que extrai excessivamente tem mais probabilidade de ser detectado. O político que entrega moderadamente tem mais probabilidade de ser recompensado. A mudança da opacidade para a visibilidade não elimina a transação. Ela muda seus termos.

O Atalho é pilotado primeiro em uma única categoria orçamentária — infraestrutura escolar, ou unidades básicas de saúde, ou um programa específico de transferência federal — em um punhado de municípios dispostos. O piloto demonstra que o sistema funciona: que ele pode rastrear fundos, verificar resultados e acionar restrições automáticas quando a entrega falha. Os municípios que participam demonstram resultados melhores, porque os fundos alocados a eles têm mais probabilidade de chegar ao seu destino pretendido. Os políticos que apoiaram o piloto — haverá alguns, de múltiplos partidos, que estão dispostos a apostar que a visibilidade os beneficiará — podem reivindicar crédito pelos resultados. O sucesso do piloto cria as condições para sua expansão. Outros municípios, observando os resultados, solicitam participação. Outras categorias orçamentárias são adicionadas. O Atalho cresce não porque Brasília o ordena, mas porque atores locais o demandam.

Esta é a lógica de escalonamento do Protocolo Gênesis — valor demonstrado antes da autoridade formal — aplicada a um contexto nacional. O Atalho não precisa ser perfeito desde o primeiro dia. Ele precisa funcionar bem o suficiente, em lugares suficientes, para que atores suficientes vejam que ele produz resultados melhores do que o status quo. O resto segue.

---

### 5.3 Laboratórios municipais

O Atalho Algorítmico fornece a infraestrutura digital. Os laboratórios municipais fornecem o modelo de governança que a infraestrutura possibilita.

O Brasil tem mais de 5.500 municípios. Na arquitetura atual, isso é uma fonte de fragmentação — milhares de governos locais com status constitucional, mas capacidade extremamente variável, dependentes de transferências federais, em grande parte não responsabilizados por resultados. Na arquitetura de transição, essa mesma diversidade torna-se um recurso: um vasto laboratório para experimentação de governança, com milhares de locais de teste potenciais onde diferentes abordagens podem ser tentadas, avaliadas e — se funcionarem — permitidas que se espalhem.

O modelo de laboratório municipal se baseia na tradição existente de governança participativa do Brasil. O orçamento participativo de Porto Alegre, pioneiro em 1989, demonstrou que cidadãos comuns, com autoridade genuína sobre a alocação de recursos, tomam decisões que são mais equitativas e mais eficazes do que aquelas tomadas por meio dos canais políticos tradicionais. O modelo se espalhou para centenas de municípios por todo o Brasil e inspirou adaptações em todo o mundo. Mas nunca se tornou o modo padrão de

governança municipal, porque as condições fiscais e políticas que o fizeram funcionar em Porto Alegre — uma sociedade civil forte, uma liderança local comprometida, um momento político particular — não foram replicadas em outros lugares. O modelo de laboratório fornece essas condições por design.

Um município que se voluntaria para se tornar um laboratório recebe: integração com o Atalho Algorítmico para todos os fundos federais recebidos, garantindo que cada alocação seja rastreada, verificada e vinculada a resultados; autonomia fiscal vinculada ao desempenho, de modo que a eficácia demonstrada conquiste maior discricionariedade sobre a alocação de recursos; um conselho deliberativo cidadão permanente, selecionado aleatoriamente e estratificado para refletir a composição demográfica do município, com obrigações formais de resposta do governo; e avaliação independente dos resultados, conduzida por parceiros acadêmicos ou da sociedade civil e publicada abertamente.

O município não recebe esses benefícios incondicionalmente. Ele os conquista por meio de capacidade demonstrada e vontade política — e deve continuar a conquistá-los por meio de resultados demonstrados. Um laboratório que consistentemente falha em entregar não perde o financiamento de base — o piso de equalização permanece — mas perde o prêmio de autonomia e a designação de laboratório. O modelo é projetado para recompensar o desempenho sem punir a incapacidade, e para tornar as recompensas visíveis o suficiente para que outros municípios sejam motivados a buscá-las.

Os laboratórios escalam por atração, não por mandato. Um município que participa e demonstra resultados melhores — melhor desempenho escolar, entrega mais rápida de infraestrutura, maior confiança cidadã — torna-se visível para seus vizinhos. O papel do governo federal é possibilitar, financiar, avaliar e celebrar o sucesso. Outros municípios, observando os resultados, escolhem aderir. A rede se expande não porque Brasília ordena, mas porque líderes locais veem que funciona.

A percepção crítica de design é que os laboratórios são voluntários. Nenhum município é obrigado a participar. Aqueles que escolhem são autos selecionados por prontidão — eles têm um prefeito e uma câmara que estão dispostos a apostar que transparência e responsabilização os beneficiarão politicamente. Em um sistema onde muitos políticos locais estão presos na mesma lógica transacional que seus equivalentes federais, os laboratórios oferecem um caminho alternativo: uma forma de construir uma carreira política sobre entrega demonstrada em vez de distribuição de patronage. O caminho pode não atrair todos os políticos. Ele só precisa atrair o suficiente deles para criar um contraste visível — um conjunto de municípios que estão claramente superando seus pares, e cujos líderes estão sendo recompensados pelos eleitores pela diferença.

## 5.4 Pilotos biorregionais na Amazônia

A Amazônia é a falha de subsidiariedade mais consequente do Brasil, e requer uma arquitetura de transição que seja específica às suas condições. Os pilotos biorregionais propostos na Seção 3 são o componente específico para a Amazônia da transição — um conjunto de experimentos de governança territorial que dão às pessoas que vivem e cuidam da floresta a autoridade, os recursos e a infraestrutura digital para governar seus próprios territórios.

Os pilotos são enquadrados — explícita, consistente e genuinamente — como instrumentos de restauração da soberania, não de cessão de soberania. A doutrina militar de

*Integrar para não entregar*

fornece a fundação retórica e doutrinária. O argumento não é que o Brasil deveria ceder autoridade sobre a Amazônia a interesses estrangeiros ou a atores locais não responsabilizáveis. É que a arquitetura atual já entregou a soberania efetiva sobre grandes partes da região a redes criminosas transnacionais, sindicatos de mineração ilegal e operações de desmatamento que o Estado, em sua configuração atual, não pode controlar. A governança biorregional — empoderando comunidades locais, nações indígenas e governos municipais para gerenciar seus próprios territórios em parceria com o Estado federal — é o mecanismo para restaurar a genuína soberania brasileira a uma zona onde a presença do Estado é atualmente teatral em vez de operacional.

Os pilotos estariam localizados em territórios específicos — talvez um território indígena na bacia do Rio Negro, uma reserva de desenvolvimento sustentável na região do Tapajós, um território quilombola na Amazônia maranhense — onde há capacidade de governança comunitária existente, interesse demonstrado de atores locais e uma lógica funcional clara para a gestão territorial integrada. Cada piloto seria governado por um conselho tripartite composto por representantes comunitários, governo municipal e agências federais, com um mandato que inclui planejamento do uso da terra, monitoramento ambiental, desenvolvimento da bioeconomia e coordenação com agências federais de fiscalização.

Os pilotos seriam equipados com a infraestrutura do Atalho Algorítmico — tornando todos os fluxos de recursos para o território visíveis, verificáveis e vinculados a resultados — e com a autoridade legal para gerenciar decisões de uso da terra que atualmente são tomadas em distantes capitais estaduais ou em Brasília. Eles receberiam mecanismos fiscais — receitas de créditos de carbono, pagamentos por serviços ecossistêmicos, investimento em bioeconomia — que tornam a floresta viva economicamente viável como alternativa à sua destruição. E seriam conectados à rede de laboratórios municipais, garantindo que as lições aprendidas na Amazônia estejam disponíveis para outras regiões e que as inovações de governança desenvolvidas lá possam se espalhar.

O enquadramento político é crítico. Os pilotos não são um programa ambiental imposto por doadores estrangeiros ou ONGs internacionais. Eles são um programa de segurança nacional — um mecanismo para estender a capacidade genuína de governança brasileira a territórios onde a autoridade do Estado é atualmente contestada por atores criminosos. Os militares são convidados a participar, não como uma força de ocupação, mas como um parceiro na restauração da soberania. O sucesso dos pilotos é medido não por hectares conservados — embora essa seja uma métrica — mas pelo grau em que a presença efetiva do Estado brasileiro no território é fortalecida.

---

## 5.5 Escalonamento por atração

O modelo tradicional de reforma da governança no Brasil é a emenda constitucional ou o decreto presidencial — um grande design, negociado em Brasília, imposto uniformemente por todo o território. Este é o modelo de replicação por mandato, e ele tem um longo e majoritariamente malsucedido histórico. O equilíbrio de captura absorve mandatos. Ele dilui emendas. Ele cerca decretos com exceções e exclusões e contestações legais que paralisam a implementação por anos.

A alternativa é o **escalonamento por atração**. O Atalho Algorítmico começa como um piloto em uma única categoria orçamentária e um punhado de municípios. Os laboratórios municipais começam como uma pequena rede de cidades voluntárias. Os pilotos biorregionais começam em alguns territórios específicos. Nenhum deles requer a permissão do Centrão. Nenhum deles requer emenda constitucional. Nenhum deles requer um presidente disposto a confrontar o equilíbrio de captura diretamente. Eles requerem atores locais dispostos, um governo federal disposto a conceder permissões e fornecer recursos, e uma comunidade técnica capaz de construir a infraestrutura.

Se eles funcionarem — se os municípios que adotam o Atalho e o modelo de laboratório demonstrarem resultados mensuravelmente melhores do que seus pares; se os pilotos biorregionais demonstrarem que a governança liderada pela comunidade pode reduzir o desmatamento e fortalecer a presença do Estado mais efetivamente do que o atual modelo centrado no governo federal; se os políticos que apoiaram os experimentos forem recompensados pelos eleitores pelos resultados — então a base de evidências para a arquitetura de transição cresce. Outros municípios, observando os resultados, solicitam adesão. Outros estados, observando os resultados, criam suas próprias células de coordenação e plataformas de aprendizado. O governo federal, observando os resultados, expande o Atalho para categorias orçamentárias adicionais e o integra à maquinaria regular da administração pública.

O Centrão não é derrotado. Ele é gradualmente tornado menos relevante — não porque alguém tenha tirado seu poder, mas porque o ambiente informacional e institucional no qual ele opera mudou. Quando cada alocação é visível, cada resultado é verificável e cada falha aciona consequências automáticas, a lógica transacional do presidencialismo de coalizão torna-se mais difícil de sustentar. As próprias transações

tornam-se mais transparentes. A divergência entre políticos que entregam e políticos que extraem torna-se mais visível para os eleitores. O cálculo eleitoral muda — lentamente, desigualmente, incompletamente, mas perceptivelmente.

Este não é um processo rápido. Ele não produzirá uma transformação política dramática dentro de um único mandato presidencial. Pode levar uma geração. Mas é durável, porque é construído sobre valor demonstrado em vez de compromisso ideológico. É resiliente, porque não depende de nenhum líder político ou partido único. E é consistente com o princípio da subsidiariedade que a própria arquitetura é projetada para instanciar — decisões no nível onde o conhecimento vive e as consequências são sentidas, autoridade compatível com a capacidade, escalonamento por atração em vez de imposição.

---

A arquitetura de transição descrita aqui — o Atalho Algorítmico como motor principal, os laboratórios municipais como modelo de governança, os pilotos biorregionais como expressão específica para a Amazônia e o escalonamento por atração como mecanismo de difusão — não é uma fórmula para transformação indolor. Qualquer mudança significativa em como o Brasil se governa gerará resistência, contestação e momentos de fracasso visível. O Centrão não entregará suas rendas voluntariamente. O gatilho do impeachment permanece disponível. O emaranhado judicial-legal permanece denso. A realidade da governança paralela nas periferias não será transformada apenas por infraestrutura digital.

Mas a arquitetura de transição não requer a rendição do Centrão. Ela requer que atores locais suficientes — prefeitos, governadores, deputados federais, líderes comunitários, servidores públicos — vejam um caminho alternativo e escolham tomá-lo. Requer que o caminho alternativo produza resultados visíveis e verificáveis. E requer que esses resultados, ao longo do tempo, mudem os incentivos que sustentam o equilíbrio de captura — não confrontando o equilíbrio diretamente, mas tornando o custo de sustentá-lo progressivamente mais alto e os benefícios de abandoná-lo progressivamente mais atraentes.

A próxima seção descreve o primeiro passo concreto: o piloto de via dupla do Atalho Algorítmico e dos laboratórios municipais — como ele seria selecionado, governado, financiado e medido.

---

## 6. Um primeiro passo concreto: o atalho algorítmico e os laboratórios municipais

### 6.1 A lógica do piloto

Um arcabouço sem um primeiro passo é um experimento mental. A capacidade de acumulação descrita neste relatório — o Atalho Algorítmico, os laboratórios municipais, o alinhamento de desempenho fiscal, as camadas de tradução, a governança biorregional — não pode ser construída em todos os lugares ao mesmo tempo. Tentar impô-la nacionalmente seria cometer o próprio erro que este relatório diagnostica: outro grande design concebido em Brasília, transmitido uniformemente e consumido pelo equilíbrio de captura antes que tenha a chance de se provar.

O caminho mais sábio é começar com um pequeno número de municípios que escolham ser pioneiros na nova arquitetura — municípios que já demonstram tanto a capacidade quanto a disposição para experimentar, que abrangem a diversidade política e geográfica do Brasil, e que podem servir como demonstrações visíveis de como um modelo de governança diferente se parece na prática. Esta é a lógica do Protocolo Gênese — valor demonstrado antes da autoridade formal — aplicada a um contexto nacional.

Esta seção propõe um **piloto de via dupla**: o Atalho Algorítmico implantado como uma camada de coordenação digital restrita para uma única categoria do orçamento federal em um pequeno número de municípios dispostos, juntamente com esses mesmos municípios recebendo autoridade de experimentação estruturada como laboratórios municipais. O Atalho fornece a infraestrutura digital. Os laboratórios fornecem o modelo de governança. Juntos, eles testam a hipótese de que transparência com consequência automática, acoplada à autonomia local de desempenho fiscal e à deliberação cidadã genuína, pode produzir resultados mensuravelmente melhores do que o status quo — e que esses resultados, uma vez visíveis, atrairão imitadores.

O piloto não requer emenda constitucional. Não requer a permissão do Centrão. Requer um decreto executivo autorizando o desenvolvimento técnico do Atalho, uma alocação orçamentária para a equipe de desenvolvimento e os subsídios municipais, e um punhado de prefeitos dispostos a apostar que transparência e responsabilização beneficiarão seus municípios e seus próprios futuros políticos. Estes não são requisitos triviais, mas são ordens de magnitude mais alcançáveis do que o ataque frontal ao presidencialismo de coalizão que derrotou cada tentativa de reforma anterior.

O piloto é projetado para gerar evidência — não para provar uma conclusão predeterminada, mas para testar se a camada de integração que este relatório descreve pode produzir melhorias mensuráveis nos resultados de governança sob condições brasileiras reais. Se tiver sucesso, a evidência se torna a base para o

escalonamento. Se tiver sucesso parcial — se alguns municípios superarem outros, se algumas características de design funcionarem melhor do que outras — a evidência fornece a base para o refinamento. Se fracassar, o fracasso está contido e as lições são capturadas. O piloto é um experimento, não um compromisso.

---

## 6.2 Critérios de seleção

Os municípios que participam do piloto não devem ser escolhidos por conveniência política ou por uma competição que recompense a candidatura mais polida. O objetivo é criar uma prova de conceito crível, e a credibilidade depende de selecionar municípios onde as condições sejam amplamente representativas, a capacidade local de se engajar seriamente esteja presente e a disposição política de aceitar escrutínio seja genuína.

Cinco critérios devem orientar a seleção, administrados por meio de uma chamada aberta gerenciada por uma fundação independente ou consórcio acadêmico, à distância do governo federal:

**Tradição de governança participativa demonstrada.** O município deve ter alguma história — mesmo que fragmentada ou incompleta — de participação cidadã na alocação de recursos, seja por meio de orçamento participativo, conselhos comunitários ou outros mecanismos. Porto Alegre, Belo Horizonte e Canela são exemplares, mas muitos municípios menores desenvolveram suas próprias tradições. O piloto não é uma importação. É uma extensão do que já existe na governança municipal brasileira.

**Capacidade administrativa.** O município deve ter um aparato administrativo funcional — não necessariamente de classe mundial, mas capaz de gerenciar os requisitos básicos do Atalho e do modelo de laboratório: execução orçamentária, relato de dados, engajamento cidadão. O piloto não é projetado apenas para os municípios mais capazes. Deve incluir pelo menos um município com capacidade administrativa modesta, para testar se o design de complexidade em camadas do Atalho — Nível 1 para usuários básicos, Nível 2 para avançados — funciona como pretendido.

**Disposição política em todo o espectro.** A liderança municipal — o prefeito e a câmara — deve estar genuinamente comprometida com o experimento, não meramente tolerante a ele. Este compromisso deve incluir a disposição de aceitar escrutínio público dos resultados — incluindo resultados que podem ser politicamente desconfortáveis — e de proteger o piloto através de suas inevitáveis fases difíceis. O grupo do piloto deve abranger partidos políticos e regiões, para que nenhum partido único possa reivindicar crédito por seus sucessos ou ser culpado por seus fracassos. A composição multipartidária fornece resiliência contra mudanças políticas no nível federal.

**Diversidade geográfica e demográfica.** O grupo deve incluir municípios de diferentes regiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste, Sul), diferentes tamanhos (uma capital de estado, uma cidade de médio porte, um pequeno município rural) e diferentes bases econômicas (industrial, agrícola, extrativista, orientada a serviços). Pelo menos um município deve estar no bioma amazônico ou na Amazônia Legal, onde a

interseção de fraca presença estatal, pressão ambiental e presença de comunidades indígenas ou tradicionais torna os desafios de governança mais agudos. Pelo menos um deve ter uma população indígena ou quilombola significativa.

**Disposição para ser avaliado com transparência.** O município deve se comprometer com avaliação independente e pública de seus resultados, com dados compartilhados abertamente e resultados publicados em formatos acessíveis. O piloto não é uma recompensa. É uma responsabilidade — gerar a evidência que informará a próxima onda de adoção.

Um processo de seleção transparente — critérios publicados, chamada aberta, decisões publicamente fundamentadas — seria em si mesmo um sinal do modelo de governança que o piloto é projetado para demonstrar.

---

### 6.3 Design central: o atalho algorítmico na prática

O Atalho Algorítmico é a infraestrutura digital que torna as transações do equilíbrio de captura visíveis, verificáveis e consequentes. Para o piloto, ele seria implantado em uma única categoria do orçamento federal — infraestrutura escolar, ou unidades básicas de saúde, ou um programa específico de transferência federal — nos municípios selecionados, com as seguintes características de design.

**Rastreamento por API pública.** Cada alocação de fundos federais dentro da categoria piloto, desde o momento em que é autorizada até o momento em que produz resultados mensuráveis, é rastreada em um painel público, georreferenciado e em tempo real, acessível via API aberta. Um prédio escolar financiado por uma emenda parlamentar aparece como uma coordenada de GPS em um mapa público, com uma linha do tempo mostrando autorização, desembolso, marcos de construção e verificação de conclusão. A API é projetada para que qualquer cidadão, jornalista, pesquisador ou político de oposição possa consultar os dados sem conhecimento especializado ou acesso institucional.

**Gatilhos pré-comprometidos.** O sistema não depende de discricionariedade humana para responder à falha. Marcos pré-especificados são incorporados no código. Se a construção não começou em 90 dias após o desembolso, o financiamento é automaticamente pausado e um aviso é enviado às autoridades relevantes. Se o desvio de custo exceder um limite definido, uma auditoria obrigatória é acionada. Se a conclusão não for verificada dentro do prazo contratado, o projeto é sinalizado para revisão. Os gatilhos não são recomendações. São restrições rígidas incorporadas ao sistema. Eles podem ser anulados — deve haver um processo humano de apelação para casos legítimos — mas a anulação é ela própria pública, atribuível e auditável.

**O seguro-garantia de obras inacabadas.** Um simples congelamento de financiamento em um projeto inacabado cria um resultado perverso que a governança brasileira experimentou por gerações: o contratado fica com a taxa de mobilização inicial, o político reivindica crédito por "iniciar" o projeto, e a comunidade

fica com um esqueleto de concreto permanente. O Atalho deve, portanto, incluir uma lógica de seguro-garantia. Quando um projeto é sinalizado por não conclusão, a penalidade atinge em cascata o perfil digital do contratado — sua identidade CPF ou CNPJ, a mesma infraestrutura que a equipe do PIX já construiu para transações financeiras. A capacidade desse contratado de licitar *qualquer* contrato federal futuro rastreado pelo Atalho é restringida até que o projeto original seja concluído conforme a especificação. Um contratado congelado no Maranhão não pode simplesmente se reconstituir sob uma entidade jurídica diferente no Mato Grosso, porque a camada de verificação de identidade é a mesma camada que o PIX usa para prevenir fraudes financeiras. O seguro-garantia torna a não conclusão economicamente irracional de uma forma que a arquitetura atual não faz.

**Verificação de realidade triangulada.** O sistema não depende de nenhuma fonte única de verdade. Dados administrativos — relatórios ministeriais, certificações municipais — são cruzados com dados geoespaciais de imagens de satélite e com informações relatadas por cidadãos através de uma interface pública acessível via smartphone. Uma escola que aparece como "concluída" no registro administrativo, mas não mostra estrutura nas imagens de satélite e nenhuma atividade nos relatos de cidadãos, é sinalizada automaticamente. Um posto de saúde que foi construído, mas nunca recebeu pessoal, é sinalizado. Uma estrada que foi pavimentada, mas já está se deteriorando além da especificação, é sinalizada. Nenhum ator único controla a camada de verdade.

**Regras versionadas e publicamente auditáveis.** Os algoritmos que determinam o que constitui um marco, qual desvio aciona uma resposta e com que rapidez a resposta escala são eles próprios públicos, versionados e sujeitos a auditoria independente. Qualquer mudança nas regras é visível e atribuível. O sistema não pode ser silenciosamente neutralizado por aqueles que ele foi projetado para restringir. Organizações da sociedade civil, pesquisadores acadêmicos e cidadãos interessados podem inspecionar o conjunto de regras a qualquer momento e comparar a versão atual com a versão que estava em vigor quando um projeto particular foi autorizado.

**Complexidade em camadas.** O Atalho é projetado para funcionar em baixa capacidade antes de otimizar em alta capacidade. Municípios de Nível 1 — aqueles com equipe administrativa e infraestrutura técnica limitadas — usam uma interface simplificada com rastreamento básico e um pequeno conjunto de métricas centrais. Municípios de Nível 2 — aqueles com capacidade demonstrada — podem acessar ferramentas mais sofisticadas, incluindo análises preditivas, painéis de coordenação intersetorial e relatórios de desempenho automatizados. O sistema encontra os municípios onde eles estão, em vez de exigir um nível de capacidade que muitos não possuem.

**Canais de sinal independentes onde o Estado não é a única autoridade.** Em territórios onde a governança criminal ou a governança de milícia é o sistema operacional primário — e o piloto deve incluir pelo menos um município onde essa condição se aplica — os relatórios do próprio Estado não podem ser a única fonte de informação. O Atalho incorpora canais anônimos de relato cidadão com fortes proteções de privacidade, redes de verificação da sociedade civil e dados de sensoriamento remoto que não dependem da cooperação

de autoridades locais que podem elas próprias estar capturadas ou deslocadas. O objetivo não é punir municípios por condições além de seu controle. É garantir que o sistema possa funcionar — e possa gerar informações precisas — mesmo onde a autoridade do Estado é contestada.

---

## 6.4 Design do laboratório municipal

Os mesmos municípios que são pioneiros no Atalho adotariam simultaneamente o modelo de governança de laboratório municipal. As duas trilhas são complementares: o Atalho fornece a infraestrutura informacional; o laboratório fornece o arcabouço institucional que traduz informação em ação.

**Integração com o Atalho.** Todos os fundos federais recebidos pelo município dentro da categoria piloto fluem através do Atalho, garantindo visibilidade em tempo real e consequência automática. A própria execução orçamentária do município — o uso de receitas locais, transferências estaduais e subsídios federais em bloco — também é integrada ao sistema na medida em que a capacidade local permite, com o objetivo de integração total dentro do período do piloto.

**Autonomia fiscal vinculada ao desempenho.** O município recebe um "prêmio de autonomia" — um suplemento às suas transferências federais regulares, com menos restrições ao seu uso — em troca de aceitar os requisitos de transparência e responsabilização do Atalho. O prêmio não é permanente. É renovado anualmente com base em resultados demonstrados: fidelidade de entrega, satisfação cidadã, resultados de auditoria. Um município que entrega consistentemente ganha maior autonomia; um município que falha em entregar retém seu financiamento de base, mas perde o prêmio e, eventualmente, a designação de laboratório.

**Conselho deliberativo cidadão permanente.** Cada município laboratório estabelece um corpo deliberativo permanente, composto por cidadãos selecionados aleatoriamente e estratificados para refletir a composição demográfica do município. O conselho se reúne regularmente, recebe informações especializadas e acesso aos dados do Atalho, e produz recomendações públicas sobre prioridades orçamentárias, prestação de serviços e desempenho da governança. O prefeito e a câmara municipal são legalmente obrigados a responder formalmente a cada recomendação dentro de um prazo especificado. O conselho não substitui o governo eleito. Ele complementa a democracia representativa com um mecanismo de contribuição cidadã contínua e informada — a infraestrutura deliberativa que a arquitetura atual carece.

**Avaliação independente.** Cada município laboratório é emparelhado com um parceiro de pesquisa independente — uma universidade, um instituto de pesquisa, uma organização da sociedade civil — que documenta sua experiência, avalia seus resultados e publica os resultados abertamente. A avaliação é formativa, projetada para ajudar o município a aprender e se adaptar em tempo real, bem como somativa, projetada para gerar evidência para outros municípios e o governo federal.

**Participação voluntária e saída aberta.** O modelo de laboratório é voluntário. Os municípios se candidatam para aderir. Aqueles que aderem podem sair a qualquer momento, sem penalidade além da perda do prêmio de autonomia e da designação de laboratório. A opção de saída é estruturalmente protegida, consistente com a arquitetura anticaptura descrita na Seção 3. O modelo deve conquistar a participação; não pode compeli-la.

---

## 6.5 Orçamento, governança e base legal

**Orçamento.** O piloto deve ser financiado com generosidade suficiente para ser sério, mas não tão lavishlymente que seus resultados sejam descartados como produto de recursos excepcionais. Um envelope aproximado de R\$ 50–100 milhões ao longo de uma fase inicial de três anos, cobrindo o desenvolvimento técnico do Atalho, os prêmios de autonomia municipal e a avaliação independente, seria apropriado. O financiamento poderia ser extraído de orçamentos federais existentes de modernização tecnológica, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, e de parceiros filantrópicos ou de desenvolvimento internacional com interesse em inovação de governança. O investimento total é modesto em relação ao orçamento federal — uma fração de um por cento dos gastos discricionários anuais que o Centrão atualmente aloca por meio de emendas opacas.

**Governança.** O piloto seria governado por um conselho tripartite composto por representantes dos municípios participantes, do governo federal (através do Ministério do Planejamento ou da Casa Civil) e especialistas independentes recrutados da academia, sociedade civil e setor de tecnologia. O conselho aprova a seleção dos municípios, supervisiona o desenvolvimento do Atalho e garante a independência da avaliação. As decisões são tomadas por consenso quando possível, com uma alternativa de maioria qualificada.

**Base legal.** O Atalho pode ser autorizado por meio de um decreto executivo estabelecendo um "Piloto de Transparência Digital do Gasto Público" dentro do arcabouço existente da Lei de Acesso à Informação e do Portal da Transparência. Os laboratórios municipais podem ser autorizados por meio da legislação existente de consórcios públicos, que já permite que municípios formem associações voluntárias para propósitos de governança compartilhada, ou por meio de uma medida provisória específica com efeito imediato, sujeita à aprovação congressional subsequente. Nenhum dos dois requer emenda constitucional. Ambos operam dentro da arquitetura legal existente. O enquadramento político — "modernização administrativa", "governo digital", "aprimoramento do orçamento participativo" — é projetado para evitar acionar as respostas imunológicas que um enquadramento mais confrontacional ativaria.

## 6.6 Como medir o sucesso

O piloto deve ser avaliado em termos que se conectem diretamente ao diagnóstico do déficit de acumulação, não apenas a métricas de programa tradicionais.

**Visibilidade da captura.** A porcentagem de alocações orçamentárias rastreadas para as quais informações de status em tempo real estão publicamente disponíveis. A linha de base é próxima de zero — o orçamento secreto e seus predecessores foram projetados precisamente para impedir a visibilidade. A meta para o piloto não é a perfeição, mas uma mudança demonstrável: em três anos, a maioria das alocações rastreadas deve ter status publicamente verificável.

**Fidelidade de entrega.** A lacuna entre o que foi alocado e o que foi verificavelmente entregue. Para cada projeto rastreado, os avaliadores comparam o produto pretendido (uma escola de capacidade especificada, um posto de saúde com equipamento especificado, uma estrada de extensão especificada) com o produto verificado. A linha de base é o sistema atual, no qual a fidelidade de entrega é desconhecida porque a visibilidade está ausente. O piloto estabelece a linha de base e rastreia a melhoria em relação a ela.

**Trajetórias de confiança cidadã.** Medidas por meio de pesquisas regulares nos municípios piloto, comparadas a pesquisas de linha de base conduzidas no início do piloto e a municípios de controle com perfis demográficos e econômicos semelhantes. A hipótese é que cidadãos que podem ver que os fundos estão sendo rastreados e os resultados verificados expressarão maior confiança no governo local do que cidadãos em municípios onde a opacidade da arquitetura atual persiste.

**Taxa de adoção.** O número de municípios adicionais que se voluntariam para aderir ao piloto após o primeiro ano de resultados demonstrados. A métrica final de sucesso não é se os municípios piloto têm bom desempenho — isso é necessário, mas não suficiente — mas se seu desempenho atrai imitadores. Se o piloto tiver sucesso, mas nenhum outro município solicitar adesão, a arquitetura de transição fracassou. Se um fluxo constante de municípios solicitar participação, a arquitetura de transição está funcionando.

**Para pilotos biorregionais** (se um município amazônico for incluído): taxa de desmatamento dentro do território do piloto comparada a áreas de controle com características ecológicas e econômicas semelhantes; o número de ações de monitoramento e fiscalização lideradas pela comunidade; e o grau em que as agências federais de fiscalização relatam eficácia operacional melhorada devido à cooperação comunitária.

---

O piloto de via dupla é uma proposta, não uma demanda. Ele não requer a rendição do Centrão, a bênção do STF ou um presidente disposto a arriscar o impeachment. Requer uma equipe de desenvolvimento — a mesma comunidade que construiu o PIX — com um mandato e um orçamento. Requer um punhado de prefeitos dispostos a apostar que transparência e responsabilização servirão a seus municípios e a seus

próprios futuros políticos. Requer um governo federal disposto a conceder permissões e fornecer recursos para um experimento cujos resultados ele não pode controlar totalmente. E requer a paciência para deixar a evidência se acumular — para resistir à tentação de declarar vitória ou fracasso prematuramente, e para deixar os resultados falarem por si mesmos.

É assim que as inovações mais bem-sucedidas do Brasil sempre se espalharam — não por meio de grandes momentos constitucionais, mas pela acumulação paciente de sucesso demonstrado, a disseminação silenciosa do que funciona de um município para outro, e o reconhecimento gradual de que a velha forma de governar tornou-se mais difícil de justificar do que a nova. O Atalho Algorítmico e os laboratórios municipais são o próximo capítulo dessa tradição — não uma ruptura, mas uma extensão do que o Brasil já demonstrou que pode fazer. A questão é se a vontade política existe para começar.

---

## 7. Coda: Do avanço-captura ao avanço-acumulação

### 7.1 A riqueza que importa

O Brasil é rico em recursos naturais, em energia democrática, em capacidade técnica e institucional demonstrada. Possui um banco central que construiu o PIX. Um sistema eleitoral que entrega resultados para 150 milhões de eleitores em um único dia. Uma corporação de pesquisa agrícola que transformou o cerrado em uma das regiões produtoras de alimentos mais produtivas do mundo. Um sistema unificado de saúde pública que presta cuidados à vasta maioria de seus cidadãos apesar do subfinanciamento crônico. Uma sociedade civil que está entre as mais criativas, resilientes e politicamente engajadas do planeta. Uma população que aprendeu, através de gerações navegando um Estado que nunca foi projetado para servi-la, como improvisar, adaptar-se e sobreviver dentro de arquiteturas institucionais que quebrariam pessoas menos engenhosas.

Estas não são coisas pequenas. São o capital acumulado de séculos — o produto de construtores institucionais brasileiros, organizadores comunitários brasileiros, servidores públicos brasileiros, cidadãos brasileiros que se recusaram a aceitar que o Estado como ele existe é o Estado como ele deve ser.

Mas riqueza, no sentido que importa para o florescimento de longo prazo de uma sociedade, não é o estoque do que já foi construído. É a capacidade de construir novamente — de acumular o valor do que foi alcançado, de armazenar os ganhos de um avanço para que se tornem a fundação para o próximo, de acumular em vez de dissipar. Nessa medida, o Brasil tem esgotado suas reservas por gerações. O equilíbrio de captura consome o que a criatividade da nação produz. Cada avanço é um pico; a arquitetura garante que o sistema retorne a um equilíbrio de baixa capacidade antes que o próximo possa começar. O déficit de acumulação não é uma fase temporária de desenvolvimento. É o produto estável de um sistema que pode produzir excelência e extração simultaneamente — e que não tem mecanismo para converter a primeira em proteção durável contra a segunda.

A mulher na fila do banco — recebendo o Bolsa Família via PIX em segundos, pagando 300 por cento de juros do outro lado do mesmo livro-razão — não é uma anomalia. Ela é o sistema em microcosmo. O avanço e a captura coexistem em sua vida, como coexistem nas instituições da nação. A questão não é se o Brasil pode gerar avanços. Ele pode, e o fez, repetidamente. A questão é se a camada de integração pode ser construída que permita que esses avanços se acumulem — que se tornem a fundação para o próximo em vez do combustível para a próxima extração.

## 7.2 A mudança

A mudança que isso requer é sutil, mas profunda. Não é uma mudança de recursos, embora os recursos precisem ser alocados de forma diferente. Não é uma mudança de vontade política, embora a vontade política seja necessária. É uma mudança em como o Brasil entende a relação entre suas capacidades demonstradas e a arquitetura que as consome.

Por décadas, a resposta dominante ao equilíbrio de captura tem sido o ataque frontal: a emenda constitucional, a cruzada anticorrupção, o confronto presidencial. Cada ataque foi recebido pelo sistema imunológico — o Centrão, o gatilho do impeachment, o emaranhado judicial-legal — e cada um foi absorvido ou derrotado. O equilíbrio de captura é mais durável do que qualquer presidente, qualquer partido, qualquer movimento reformista. Ele sobreviveu à esquerda e à direita, aos militares e aos democratas, aos tecnocratas e aos populistas. Ele sobreviverá ao próximo ataque frontal, e ao seguinte.

A alternativa não é a rendição. É o contorno. É o reconhecimento de que o equilíbrio de captura não pode ser derrotado atacando-o diretamente — que sua resiliência vem precisamente do fato de que não é um ator único ou uma instituição única, mas um padrão, uma lógica, uma configuração estável de incentivos que se reproduz independentemente de quem detém o poder. Um padrão não pode ser derrotado. Ele só pode ser tornado progressivamente mais difícil de sustentar, mudando as condições sob as quais opera.

O Atalho Algorítmico muda essas condições. Ele não elimina a alocação política de recursos. Ele torna a alocação visível, verificável e sujeita a restrições automáticas quando falha em entregar. Ele preserva a forma da transação política enquanto muda seu ambiente informacional — tornando a opacidade mais difícil de manter, tornando a extração mais arriscada, tornando a entrega mais recompensadora. Não é uma solução para o equilíbrio de captura. É uma ferramenta para tornar o equilíbrio incrementalmente menos estável, menos lucrativo, menos sustentável — e para dar aos políticos, aos servidores públicos e aos cidadãos que querem construir em vez de extrair uma plataforma na qual fazê-lo.

Os laboratórios municipais mudam as condições no nível local. Eles dão aos prefeitos e comunidades que estão dispostos a apostar na transparência e na responsabilização as ferramentas para demonstrar que um modelo de governança diferente produz resultados melhores. Eles tornam o contraste entre municípios que entregam e municípios que extraem visível, mensurável e politicamente consequente. Eles criam, ao longo do tempo, um eleitorado pela integridade que está fundamentado em resultados demonstrados em vez de compromisso ideológico.

Os pilotos biorregionais mudam as condições na Amazônia. Eles demonstram que a própria doutrina militar

---

*Integrar para não entregar*

— é mais bem servida empoderando as pessoas que vivem e cuidam da floresta do que persistindo com um modelo centrado no governo federal que entregou a soberania efetiva a redes criminosas. Eles mostram que conservação e desenvolvimento não são inimigos quando a subsidiariedade é funcional — quando as pessoas mais próximas da terra têm autoridade genuína sobre seu destino.

Nenhuma dessas mudanças, individualmente, transforma o sistema. Juntas, ao longo do tempo, elas tornam a lógica operacional atual do sistema mais difícil de sustentar. Elas não eliminam a corrupção. Elas mudam o cálculo de risco-recompensa da transação. Elas não desmantelam o Centrão. Elas tornam a divergência entre políticos que extraem e políticos que entregam mais visível para os eleitores. Elas não resolvem o déficit de acumulação. Elas constroem a camada de integração — o tecido conjuntivo entre avanço e avanço — que a arquitetura atual carece.

A mudança é de um sistema que gera avanços e os consome para um sistema que gera avanços e os acumula. De ilhas de integridade para um arquipélago. De troca sem integração para integração que torna a troca produtiva em vez de extrativista. Não é uma transformação dramática. É o trabalho paciente e sem glamour de construir o tecido conjuntivo faltante — as camadas de tradução, o alinhamento de desempenho fiscal, os ciclos de aprendizado, a infraestrutura algorítmica — que a Constituição de 1988 nunca proveu, e que o equilíbrio de captura passou três décadas garantindo que nunca seria construído.

---

### 7.3 O meta-padrão da série

Este relatório é o sétimo em uma série de Relatórios de País para Mudança Sistêmica, e ele estende a lógica da série em uma nova direção. Os relatórios anteriores diagnosticaram déficits em sistemas de governança que, apesar de todas as suas falhas, operam no pressuposto de que o Estado é basicamente funcional — que o problema é execução, ou integração, ou retroalimentação, ou sincronização, ou coesão, ou entrega, em vez da captura abrangente do Estado por interesses privados.

O Brasil revela algo mais inquietante — e mais importante. Ele mostra que uma sociedade pode simultaneamente produzir excelência de classe mundial e destruir sistematicamente sua própria capacidade de construir sobre ela. O mesmo país que construiu o PIX, que opera as eleições mais sofisticadas do mundo, que criou a EMBRAPA e o SUS — é o país que cobra 300 por cento de juros nos cartões de crédito, que opera um Orçamento Secreto, que nunca aplicou a disposição constitucional de que a propriedade deve cumprir uma função social. A excelência e a extração não são separadas. São produzidas pela mesma arquitetura — uma arquitetura que pode gerar valor, mas não pode armazená-lo, que pode inovar, mas não pode acumular.

Este é o déficit de acumulação, e é um modo de falha que os casos europeus nesta série não capturam. A Alemanha não pode executar porque sua arquitetura federal está emaranhada. A França não pode integrar porque seu centro jacobino está separado da legitimidade local. A Suécia não pode sentir a tempo porque sua

cultura de consenso filtra os sinais de alerta precoce. A Índia não pode sincronizar porque uma única arquitetura constitucional não pode corresponder à variedade de 1,4 bilhão de pessoas. A União Europeia não pode coesionar porque a fragmentação da soberania impede a ação coletiva. O Reino Unido não pode entregar porque o centro esvaziou a periferia. Todos estes são, na raiz, déficits de subsidiariedade — falhas em compatibilizar a autoridade de governança com a escala em que os problemas ocorrem e a informação vive.

O Brasil tem o oposto da maioria desses problemas. Ele tem subsidiariedade no papel — uma das constituições mais descentralizadas do mundo. Tem energia democrática — eleições competitivas, sociedade civil vibrante, uma mídia ferozmente independente. Tem capacidade técnica — as pessoas que construíram o PIX, que compõem o Ministério Público Federal, que sustentam o SUS. O que lhe falta é a camada de integração que permitiria que essas capacidades se acumulassem em vez de se dissiparem. O déficit de subsidiariedade no Brasil não é uma ausência de descentralização. É uma ausência do tecido conjuntivo — as camadas de tradução, o alinhamento de desempenho, os ciclos de aprendizado — que torna a descentralização funcional em vez de fragmentária.

A série agora abrangeu sete sistemas de governança, cada um com um modo de falha distinto, cada um com uma condição subjacente comum: a autoridade está sistematicamente descompatibilizada com a escala. A arquitetura vestfaliana que serviu à humanidade por séculos é um sistema de governança de escala única em um mundo de múltiplas escalas. A policrise — clima, pandemias, contágio financeiro, migração, transformação digital, saúde mental — não respeita as fronteiras que o sistema vestfaliano foi projetado para governar. O déficit de subsidiariedade é a pressão estrutural comum. O modo de falha específico de cada país é a interação entre essa pressão e seu substrato cultural, histórico e institucional particular.

O Brasil é o caso que mostra que o modo de falha pode coexistir com capacidade de classe mundial. Não é uma história de ausência. É uma história de presença — a presença de brilhantismo genuíno, inovação genuína, energia democrática genuína — que a arquitetura impede de acumular. É, nesse sentido, o caso mais esperançoso da série, porque a capacidade já está lá. Os fragmentos são visíveis. A questão é se eles podem ser conectados — se a camada de integração pode ser construída que transforma ilhas de integridade em um arquipélago, e o arquipélago na nova arquitetura.

---

## 7.4 Uma palavra final

A mulher na fila do banco não precisa de outro diagnóstico sobre o que está errado com o Brasil. Ela sabe, com uma especificidade que nenhum analista externo pode igualar, o que significa viver em um sistema que extrai sem entregar, que impõe regras sem prover serviços, que reivindica autoridade sem conquistar legitimidade. Ela navega esse sistema todos os dias com a criatividade, a resiliência e a genialidade improvisacional que os brasileiros desenvolveram ao longo de gerações se virando com instituições que nunca foram projetadas para eles.

O que ela precisa — o que a nação precisa — não é de outra grande reforma anunciada do Palácio do Planalto, outra cruzada anticorrupção que começa com fúria justa e termina com reconstituição da elite, outra emenda constitucional que o Centrão dilui antes que chegue ao bairro dela. O que ela precisa é de uma arquitetura que permita que o Brasil que construiu o PIX, que opera as eleições mais sofisticadas do mundo, que criou o SUS e a EMBRAPA e o Ministério Público Federal — o Brasil de genuína realização institucional, frequentemente contra probabilidades esmagadoras — se torne o padrão em vez da exceção.

Os fragmentos dessa arquitetura já são visíveis. O Atalho Algorítmico pode ser construído pela mesma comunidade técnica que entregou o PIX. Os laboratórios municipais podem ser pioneirados pelos mesmos prefeitos e comunidades que criaram o orçamento participativo décadas atrás. Os pilotos biorregionais podem ser lançados em territórios onde nações indígenas e comunidades tradicionais têm cuidado da floresta por séculos, esperando que o Estado reconheça o que elas já fazem. A arquitetura anticaptura pode ser incorporada no design de cada nova instituição, garantindo que o que é construído seja mais difícil de colonizar do que o que foi construído antes.

Nada disso requer uma convenção constitucional, um confronto presidencial ou uma derrota do Centrão. Requer uma equipe de desenvolvimento com um mandato e um orçamento. Um punhado de prefeitos dispostos a apostar que a transparência servirá às suas comunidades. Um governo federal disposto a conceder permissões para um experimento cujos resultados ele não pode controlar totalmente. E a paciência para deixar a evidência se acumular — para resistir à tentação de declarar vitória ou fracasso prematuramente, e para deixar os resultados fazerem o trabalho de persuasão.

O Brasil já construiu o futuro em fragmentos. Os fragmentos estão lá — nos servidores do Banco Central, nos registros da Justiça Eleitoral, nas investigações do Ministério Público, nas redes de saúde comunitária do SUS, nos assentamentos do MST, nos coletivos de favela, nas comunidades amazônicas que defendem a floresta com suas vidas. A questão não é se o Brasil é capaz de construir um Estado responsável, eficaz e coerente. Ele demonstrou, em domínios e momentos específicos, que é. A questão é se o equilíbrio de captura pode ser contornado por tempo suficiente para que esses fragmentos se conectem, se acumulem e se tornem a nova arquitetura — antes que o próximo avanço seja consumido pela mesma maquinaria que consumiu o último.

O déficit de acumulação é real, estrutural e auto-reforçador. Ele não é eterno. A camada de integração pode ser construída. O primeiro passo é o Atalho Algorítmico, em um punhado de municípios dispostos, em uma única categoria orçamentária. A evidência fará o resto — ou não fará, e as lições serão capturadas, e a próxima tentativa será mais bem informada. Qualquer resultado faz avançar o aprendizado. O único resultado que garante o fracasso é aquele que o Brasil tentou por três décadas: o ataque frontal que o equilíbrio de captura absorve, a grande reforma que o Centrão dilui, a cruzada presidencial que termina em impeachment ou reconstituição.

A mulher na fila não precisa de outra grande reforma. Ela precisa que o Estado entregue o que prometeu — a escola que foi financiada, o posto de saúde que foi autorizado, a segurança que a Constituição garante. Ela precisa que o lado do PIX no livro-razão cresça, e o lado dos 300 por cento de juros encolha. Ela precisa que os fragmentos se conectem. A arquitetura existe, no papel e em protótipo. A questão é se a vontade política existe — não no abstrato, mas nas escolhas específicas dos atores específicos que poderiam construí-la — para começar.

---

## **Apêndice A: Sistemas de valores e mentalidades de política — um guia para o contexto brasileiro**

### **Uma nota sobre este apêndice**

O corpo principal deste relatório evita terminologia especializada da psicologia do desenvolvimento ou da teoria cultural. Ele fala a linguagem da arquitetura de governança, do equilíbrio de captura e do design institucional. Este apêndice oferece uma lente complementar para leitores que desejam compreender as dinâmicas mais profundas de sistemas de valores em jogo na governança brasileira. É opcional, mas torna a lógica subjacente do relatório plenamente transparente.

### **A.1 A percepção básica**

Diferentes instituições e culturas políticas tendem a operar a partir de diferentes centros de gravidade em como pensam sobre governança, recursos e mudança. Estes não são tipos de personalidade ou filiações partidárias, embora se correlacionem vagamente com ambos. São sistemas de valores subjacentes — formas de construir o que parece real, legítimo e importante.

Cada sistema de valor representa uma resposta coerente a condições de vida particulares. Nenhum é "melhor" em qualquer sentido absoluto. Cada um tem forças características que emergem sob certas condições e pontos cegos característicos que emergem sob outras. O desafio da governança em uma sociedade complexa é integrar as preocupações legítimas de múltiplos sistemas de valor sem ser capturado por nenhum deles isoladamente.

O arcabouço usado aqui baseia-se na teoria integral da Dinâmica Espiral. O que segue é um mapa simplificado dos sistemas mais relevantes para a governança brasileira contemporânea.

### **A.2 Os sistemas de valores na arena brasileira**

**Ordem e estabilidade (às vezes chamado de "Azul") — o Estado constitucional e burocrático.** No Brasil, esta mentalidade se expressa através da extensa arquitetura legal da Constituição de 1988, da burocracia formal do serviço público e das instituições do Estado de direito — o judiciário, o Ministério Público, a Justiça Eleitoral — que fornecem a estrutura para a governança democrática. Forças: integridade processual, memória institucional e um compromisso com a igualdade legal que é constitucionalmente garantido. Pontos cegos: rigidez, uma tendência a elevar o processo sobre o resultado e a existência formal de regras que são aplicadas seletivamente — aplicadas estritamente aos impotentes e flexivelmente aos poderosos. O emaranhado judicial-legal e o papel compensatório do STF são expressões desta mentalidade operando em um contexto de captura sistêmica.

**Realização e eficiência (às vezes chamado de "Laranja") — o Estado desenvolvimentista e financeiro.**

Esta mentalidade impulsiona a modernização econômica do Brasil, do desenvolvimentismo das eras Vargas e militar à sofisticação financeira da Faria Lima. Ela se expressa na capacidade técnica do Banco Central, na competitividade global do setor do agronegócio, na energia empreendedora dos negócios brasileiros e na inovação digital exemplificada pelo PIX. Forças: capacidade de inovação, orientação global e pragmatismo orientado a resultados. Pontos cegos: externalidades que ficam fora das métricas de mercado, desigualdade que o crescimento não enfrenta automaticamente e uma tendência de a concentração econômica se tornar captura política. O eixo Faria Lima-Brasília — a relação simbiótica entre elites financeiras e rentistas políticos — é uma expressão desta mentalidade operando sem integração suficiente de outros sistemas de valor.

**Inclusão e cuidado (às vezes chamado de "Verde") — a tradição da justiça social e ambiental.**

Esta mentalidade se expressa através dos extensos direitos sociais da Constituição de 1988, do sistema universal de saúde do SUS, do programa Bolsa Família, da luta do MST pela reforma agrária, do movimento ambientalista e da vibrante sociedade civil que advoga por comunidades marginalizadas e proteção ecológica. Forças: empatia, solidariedade e um compromisso genuíno de garantir que ninguém seja deixado para trás. Pontos cegos: dependência de consenso, dificuldade com escolhas difíceis e uma tendência a tratar a expressão de valores inclusivos como um substituto para resultados alcançados — a construir uma constituição que promete tudo enquanto a arquitetura que entregaria essas promessas permanece capturada.

**Integrativo e sistêmico (às vezes chamado de "Amarelo") — o arquiteto da acumulação.**

Esta mentalidade prioriza o ajuste funcional, a consciência sistêmica e a capacidade de integrar múltiplas perspectivas sem ser capturada por nenhuma delas. Forças: flexibilidade, pensamento de sistemas inteiros, conforto com incerteza e experimentação. Pontos cegos: pode parecer desapegada, excessivamente intelectual ou politicamente inviável para aqueles que operam a partir de outras mentalidades. No Brasil, esta mentalidade é nascente — visível na capacidade da equipe do PIX de construir infraestrutura de classe mundial dentro de um Estado capturado, no isolamento parcial do Ministério Público Federal da pressão política e no discurso emergente sobre transparência digital e governança participativa — mas ainda não está institucionalizada.

### **A.3 O déficit de acumulação como um choque de sistemas de valor**

O sistema de governança brasileiro é dominado pela interação das três primeiras mentalidades. O Azul constitucional fornece direitos e procedimentos formais que são aplicados seletivamente. O Laranja empreendedor gera valor econômico que é capturado por interesses concentrados. O Verde cuidadoso demanda direitos universais e proteção ambiental que a arquitetura capturada não pode entregar. Cada um fez contribuições essenciais à governança brasileira. Mas o sistema carece da arquitetura integrativa que permitiria que eles coesionassem em vez de colidirem. O jeitinho — a capacidade adaptativa e improvisacional de uma população navegando um Estado que nunca foi projetado para servi-la — é a expressão cultural deste choque não resolvido.

A arquitetura de acumulação proposta neste relatório fala a todas as três mentalidades. O Atalho Algorítmico oferece ao Laranja melhorias mensuráveis em eficiência e entrega. O alinhamento de desempenho fiscal oferece ao Azul integridade processual e coerência legal aprimoradas. Os laboratórios municipais e a governança biorregional oferecem ao Verde canais genuínos para a voz cidadã, equidade social e manejo ambiental. A arquitetura anticaptura garante que o que é construído seja mais difícil de colonizar do que o que foi construído antes. A camada de integração não é uma rejeição de nenhum desses sistemas de valor. É o tecido conjuntivo que permitiria que eles funcionassem juntos em vez de com propósitos cruzados.

---

## **Apêndice B: Análogos e precedentes internacionais**

As propostas neste relatório não são sem precedentes. Os exemplos a seguir ilustram implementações existentes de reformas de governança que dialogam com os desafios específicos do Brasil.

### **B.1 África do Sul: legado colonial, hierarquia racial e captura institucional**

A África do Sul compartilha com o Brasil o legado de uma hierarquia colonial e racial que se mostrou notavelmente durável apesar da transformação constitucional. A constituição pós-apartheid está entre as mais progressistas do mundo, no entanto a África do Sul luta com desigualdade extrema, captura do Estado (mais visível durante a presidência Zuma e a Comissão de Captura do Estado) e o desafio de construir instituições responsáveis sobre uma fundação de profunda desigualdade estrutural. A experiência sul-africana demonstra tanto a possibilidade de renovação constitucional quanto a dificuldade de impedir que a velha lógica extrativista se reconstitua dentro de novas formas institucionais — um paralelo de advertência para o Brasil.

### **B.2 Costa Rica: transição ecológica e governança biorregional**

A Costa Rica alcançou o que o Brasil aspira: uma reversão do desmatamento por meio de pagamentos por serviços ecossistêmicos, investimento sustentado em saúde pública e educação, e uma identidade nacional construída em torno do manejo ambiental em vez da extração. A Costa Rica não é o Brasil — é uma fração do tamanho, sem a complexidade federal brasileira ou sua desigualdade extrema. Mas sua experiência demonstra que governança biorregional, conservação de base comunitária e mecanismos fiscais que tornam a floresta viva economicamente viável são possíveis e podem produzir resultados mensuráveis. A Amazônia brasileira não é a Costa Rica, mas os princípios de design viajam.

### **B.3 Índia: escala, informalidade e infraestrutura pública digital**

O relatório complementar nesta série sobre a Índia identifica um déficit de sincronização — a incapacidade de alinhar bolsões extraordinários de capacidade através de um território vasto e heterogêneo. A Índia também compartilha com o Brasil o desafio da governança informal, o gradiente de escala entre regiões de alta capacidade e baixa capacidade, e o potencial transformador da infraestrutura pública digital. O sistema de identidade Aadhaar e a infraestrutura de pagamento UPI da Índia são os análogos mais próximos do PIX e do CPF do Brasil — e a experiência da Índia tanto com os benefícios quanto com os riscos da identidade digital centralizada fornece lições relevantes para o Atalho Algorítmico brasileiro.

## **B.4 Estônia: governança digital e anticorrupção por design**

A infraestrutura de governança eletrônica da Estônia — identidade digital, gasto público transparente, prestação automatizada de serviços — é o exemplo mais avançado do mundo do que acontece quando a governança é construída sobre fundações digitais desde o início. O Brasil não é a Estônia, mas a experiência estoniana demonstra que a transparência radical, acoplada a restrições automáticas, pode reduzir o espaço para a corrupção sem exigir um ataque frontal à classe política. O Atalho Algorítmico baseia-se na mesma lógica de design.

## **B.5 Os quadros globais de governança: arquitetura anticaptura**

O próprio trabalho do autor nos Quadros Globais de Governança — o Tratado para Nosso Único Lar, o Protocolo Gênese, o Marco de Meta-Governança Integrada — fornece um conjunto de princípios de design para construir instituições de governança que sejam resistentes à captura. O Princípio de Coordenação Responsável (o teste de quatro critérios que toda instituição deve satisfazer) e o Sistema de Integridade de Governança (o Detector de Deriva de Legitimidade, a Cláusula de Dissolução de Poder Pré-Gênese, as Auditorias de Sanidade do Sistêmica) são diretamente relevantes para o desafio do Brasil de construir instituições que o equilíbrio de captura não possa colonizar. O relatório do Brasil é, neste sentido, a ponte entre a série de países e o trabalho de design dos QGG — o lugar onde as correntes diagnóstica e prescritiva convergem mais urgentemente.

---

## Apêndice C: A conexão com governança como engenharia

### C.1 A fundação arquitetônica

Este relatório baseia-se em um corpo de trabalho mais profundo: a série Governança como Engenharia, um conjunto de análises formais que modelam instituições de governança como sistemas de controle com retroalimentação usando matemática padrão da teoria de controle, teoria da informação e cibernética. A série é técnica; este apêndice resume suas descobertas centrais em linguagem não técnica e mostra como elas fundamentam o diagnóstico do déficit de acumulação.

### C.2 Os cinco artigos em resumo

**Artigo I — Simulador de estabilidade de governança** demonstra que sistemas de governança centralizados que operam com sinais agregados destroem a informação espacial. Esta é a base formal para o argumento de que a descentralização brasileira — distribuir autoridade sem a camada de integração que conectaria a informação local à tomada de decisão central — produz fragmentação em vez de subsidiariedade. A informação que os governos locais possuem sobre suas próprias condições não pode viajar para cima através do filtro transacional do presidencialismo de coalizão.

**Artigo II — Fractalidade como estabilidade** demonstra que nenhum controlador de escala única pode estabilizar um sistema enfrentando perturbações simultâneas rápidas, médias e lentas. Esta é a base formal para as camadas de tradução e plataformas de aprendizado intermunicipal propostas neste relatório — a arquitetura de governança aninhada e multinível que a subsidiariedade formal do Brasil afirma prover, mas que o equilíbrio de captura impede de funcionar.

**Artigo III — A conexão observabilidade-democracia** demonstra que as preferências dos cidadãos não podem ser transmitidas de forma confiável através de cadeias de representação com mais de duas ou três camadas de profundidade. A cadeia de representação do Brasil — do cidadão ao vereador, ao deputado estadual, ao deputado federal, ao ministro — é profunda o suficiente para destruir o sinal, e a lógica transacional do Centrão adiciona ruído adicional. O Atalho Algorítmico e os conselhos cidadãos dos laboratórios municipais são mecanismos para encurtar a cadeia e melhorar o sinal.

**Artigo IV — Variedade requerida e os comuns** demonstra que sistemas de governança com observação de baixa dimensão não podem estabilizar sistemas de recursos de alta variedade. A Amazônia é um sistema de alta variedade — ecológica, cultural, econômica — e o modelo de governança centrado no governo federal a observa através de uma única dimensão (taxas de desmatamento) que perde a complexidade das comunidades e ecossistemas em jogo. A governança biorregional é a resposta arquitetônica ao problema da variedade requerida.

**Artigo V — O imposto da falha de coordenação** demonstra que os quatro modos de falha não se somam — eles se multiplicam. Um sistema de governança exibindo todos os quatro simultaneamente é categoricamente incapaz das funções que afirma desempenhar. O Brasil exhibe todos os quatro: cegueira espacial por agregação (políticas projetadas em Brasília para uma nação continental), lacunas de frequência (crises em dias, respostas em anos), invisibilidade de preferências (o filtro transacional destrói o sinal do cidadão) e inadequação observacional (o Estado não pode ver o que está acontecendo em territórios governados por redes criminosas ou milícias). O déficit de acumulação é o produto composto.

### **C.3 Da análise de engenharia ao design institucional**

A série Governança como Engenharia fornece a prova formal de que o equilíbrio de captura não é meramente uma patologia política, mas uma condição estrutural — um conjunto de mecanismos que interagem e produzem falha previsível e composta. A série não prescreve designs institucionais específicos; ela identifica os parâmetros que qualquer design viável deve satisfazer. Este relatório traduz esses parâmetros em uma proposta concreta para o Brasil: o Atalho Algorítmico para melhorar a observabilidade, laboratórios municipais para compatibilizar a escala de governança com a escala do problema, camadas de tradução para reduzir a distância entre decisão e contexto, e arquitetura anticaptura para prevenir que novas instituições sejam colonizadas pela velha lógica.

---

Aqui está a tradução do arquivo para o português brasileiro, seguindo as regras de capitalização de títulos conforme solicitado:

---

## **Apêndice D: Objeções antecipadas**

### **D.1 "O Brasil já tentou transparência antes — o Portal da Transparência, a Lei de Acesso à Informação — e isso não quebrou o equilíbrio de captura."**

Transparência sozinha não produz responsabilização. Informação que não carrega consequências torna-se ruído, ou pior, torna-se um catálogo de corrupção normalizada que aprofunda o cinismo em vez de possibilitar a ação. O Atalho Algorítmico não é um sistema de transparência no sentido convencional. É uma camada de coordenação digital restrita que acopla visibilidade a restrição automática — pausas de financiamento, gatilhos de auditoria, seguros-garantia — que operam sem exigir aplicação discricionária humana. As reformas de transparência anteriores tornaram a informação disponível. O Atalho torna a informação consequente.

### **D.2 "O Centrão bloqueará qualquer reforma que ameace sua capacidade de extrair rendas."**

O Atalho Algorítmico não ameaça a capacidade do Centrão de alocar recursos — pelo menos não inicialmente. Ele preserva a forma da transação política enquanto muda seu ambiente informacional. O deputado ainda pode direcionar fundos para seu município. Ele ainda pode reivindicar crédito pelo projeto. O que muda é que o progresso do projeto — ou sua ausência — torna-se publicamente visível em tempo real, com consequências automáticas. O político que entrega não tem nada a temer e muito a ganhar. O político que extrai enfrenta uma probabilidade maior de exposição. O cálculo muda gradualmente, não abruptamente. O Centrão não é derrotado; ele é tornado incrementalmente menos eficiente na extração.

### **D.3 "Isso é apenas elitismo tecnocrático — outra tentativa de impor uma solução projetada no exterior ao Brasil."**

O Atalho Algorítmico foi projetado neste relatório como uma proposta especificamente brasileira, construída sobre as capacidades digitais demonstradas do país — a mesma comunidade que construiu o PIX, a mesma infraestrutura de identidade que conecta cada cidadão. Os laboratórios municipais constroem sobre a tradição de orçamento participativo de Porto Alegre, agora com quatro décadas. As propostas de governança biorregional constroem sobre a própria doutrina militar de

*Integrar para não entregar*

. A arquitetura anticaptura baseia-se nos princípios dos QGG, mas sua aplicação é adaptada à paisagem constitucional e institucional específica do Brasil. Isso não é uma importação. É uma extensão do que o Brasil já demonstrou que pode fazer.

#### **D.4 "A realidade da governança paralela — organizações criminosas e milícias — não pode ser enfrentada por infraestrutura digital."**

O relatório reconhece isso explicitamente. O Atalho Algorítmico incorpora canais de sinal independentes — relato anônimo de cidadãos, verificação da sociedade civil, sensoriamento remoto — que não dependem da cooperação de autoridades locais que podem elas próprias estar capturadas ou deslocadas. Mas o Atalho não é primariamente um instrumento para confrontar a governança criminal diretamente. Isso requer política de segurança, aplicação da lei e presença territorial. O Atalho é um instrumento para garantir que os recursos que

*fluem*

para territórios contestados sejam rastreados, verificados e vinculados a resultados — para que o que o Estado aloca tenha mais probabilidade de chegar às pessoas que se destina a servir, e menos probabilidade de ser desviado pelos atores que atualmente controlam o território.

#### **D.5 "O gatilho do impeachment significa que nenhum presidente pode arriscar a reforma. Este é um beco sem saída constitucional."**

O Atalho Algorítmico não requer que um presidente confronte o Centrão diretamente. Requer um decreto executivo autorizando um piloto técnico, uma alocação orçamentária para uma equipe de desenvolvimento e subsídios municipais, e um enquadramento político — "modernização administrativa", "governo digital" — que evita acionar a resposta imunológica. O piloto é projetado para operar abaixo do limiar do espetáculo político, em municípios onde a liderança local já escolheu participar. O gatilho do impeachment é real e perigoso. A arquitetura de transição é projetada para contorná-lo, não para desafiá-lo.

---

## Apêndice E: Sobre o autor e o método

### O autor

Este relatório foi escrito a partir de uma posição de engajamento comparativo com sistemas de governança através de múltiplos continentes, mas não de dentro do núcleo institucional brasileiro. O autor não é brasileiro, não vive no Brasil e não reivindica a autoridade da experiência vivida dentro da governança brasileira. A perspectiva aqui oferecida baseia-se em um engajamento sustentado com a ciência da complexidade, psicologia do desenvolvimento (Dinâmica Espiral), teoria da governança e abordagens de teoria de controle ao design institucional — perseguido com a convicção de que os diagnósticos mais valiosos às vezes vêm de fora do sistema que está sendo diagnosticado, onde perguntas podem ser feitas que os de dentro aprenderam a não ouvir.

A distância do poder institucional é tanto uma limitação quanto um recurso. Ela limita o acesso à textura granular e cotidiana da formulação de políticas brasileiras — as normas não escritas, as estruturas de poder informais, a realidade vivida que nenhum arcabouço formal pode capturar. Mas também possibilita uma liberdade de diagnóstico que a proximidade do poder frequentemente desencoraja. O relatório não reivindica conhecimento interno. Ele reivindica uma lente coerente — uma que pode se mostrar útil para aqueles que ocupam posições institucionais e estão buscando arcabouços que façam sentido do que estão experimentando.

O autor também contribuiu diretamente para o design de governança através dos Quadros Globais de Governança, da série de whitepapers Governança como Engenharia e do Protocolo de Subsidiariedade da UE — todos referenciados neste documento e disponíveis na íntegra no site do autor. A síntese é oferecida no espírito de construção colaborativa de sentido, não de pronunciamento definitivo. Comentários, críticas e diálogo são bem-vindos.

### Uma nota sobre o método

Este relatório foi desenvolvido por meio de um processo estruturado de síntese multi-modelo. Vários modelos de linguagem de grande escala foram envolvidos em paralelo, cada um provocado a abordar a situação do Brasil de um ângulo estratégico diferente — arquitetura institucional, economia política, dinâmicas culturais e governança comparada. Suas contribuições foram entrelaçadas, desafiadas por contradições e moldadas pelo próprio arcabouço de pensamento sistêmico do autor no argumento final. A IA serviu como parceira de pesquisa e motor de perspectivas; o julgamento editorial e a responsabilidade intelectual são inteiramente humanos.

Este método é um experimento em amplificação cognitiva: usar IA para facilitar a análise e para deliberadamente justapor múltiplas inteligências estratégicas, fazendo emergir padrões e tensões que de outra forma poderiam permanecer invisíveis. O relatório é mais rico por essa polifonia. Ele é também, como qualquer trabalho de síntese, provisório. Não faz nenhuma reivindicação de finalidade. Reivindica apenas que a lente que oferece merece ser testada contra a realidade — e que o teste, no final, é o que mais importa.

## **Reconhecimento de dívida intelectual**

Este relatório baseia-se no trabalho de muitos estudiosos e praticantes que pensaram profundamente sobre a governança brasileira. O conceito de presidencialismo de coalizão foi cunhado e desenvolvido por Sérgio Abranches e foi elaborado por uma geração de cientistas políticos brasileiros. A análise do Centrão, da armadilha fiscal-federativa e das dinâmicas de impeachment baseia-se no trabalho de pesquisadores da Universidade de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas e da Universidade de Brasília, entre outras. A compreensão da dimensão racial da desigualdade brasileira é devedora dos estudiosos e ativistas do movimento negro brasileiro. A análise da Amazônia baseia-se no trabalho do Instituto Socioambiental, do Imazon e das organizações indígenas que defenderam a floresta por gerações. A responsabilidade por quaisquer erros de aplicação recai exclusivamente sobre o autor.

## **A série de relatórios de país**

Este relatório é o sétimo em uma série de Relatórios de País para Mudança Sistêmica. O primeiro examinou a Alemanha pela lente de um déficit de execução. O segundo examinou a França pela lente de um déficit de integração. O terceiro examinou a Suécia pela lente de um déficit de retroalimentação. O quarto examinou a Índia pela lente de um déficit de sincronização. O quinto examinou a União Europeia pela lente de um déficit de coerência. O sexto examinou o Reino Unido pela lente de um déficit de controle-entrega. Juntos, os sete relatórios formam um arcabouço diagnóstico global abrangendo o espectro completo de falhas de capacidade adaptativa — sete maneiras diferentes pelas quais as arquiteturas de governança falham sob a complexidade, unificadas pela pressão estrutural comum do déficit de subsidiariedade. A série não reivindica ser completa. Ela reivindica ser uma fundação sobre a qual análises adicionais, testes mais profundos e melhor design possam ser construídos.

---