

JE

Nº 401 Janeiro de 2023

Jornal dos ECONOMISTAS

Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ

Retomada do desenvolvimento

Carlos Pinkusfeld Bastos, Victor Leonardo de Araujo, Fernando de Aquino, Fernando Gaiger Silveira, Roberto Amaral, Adhemar S. Mineiro, Antonio José Alves Junior e Helena M. M. Lastres propõem caminhos para a retomada do desenvolvimento socioeconômico sustentável do Brasil, com base na Carta de João Pessoa.



Retomada do desenvolvimento

Esta edição avalia a retomada do desenvolvimento socioeconômico sustentável, com base na Carta de João Pessoa, elaborada no Simpósio Nacional dos Conselhos de Economia.

Carlos Pinkusfeld, do IE/UFRJ, cita os programas do governo Biden para enfatizar como é anacrônico o teto de gastos, uma repetição de fórmulas com bases frágeis. Ironicamente, o velho ditado parece fazer sentido: o que bom para os EUA é bom para o Brasil.

Victor Leonardo de Araujo, da UFF, avalia que os desafios de reconstrução nacional são múltiplos e o resgate do crédito direcionado dos bancos públicos (BNDES, BB e Caixa), articulado a um projeto de desenvolvimento, terá de compor o horizonte de ação do novo governo.

Fernando de Aquino, do Cofecon, propõe cancelar o teto de gastos, adotar outras regras fiscais e até se endividar mais, desde que o aumento das despesas não eleve a demanda acima da capacidade produtiva da economia. O BC deveria atuar diretamente para controlar as taxas de juros de prazos mais longos.

Fernando Gaiger, do Ipea, critica a falta de discussão de dois elementos centrais do combate à desigualdade e pobreza: a tributação sobre renda e patrimônio e o predomínio da oferta pública em saúde e educação. As marcas dos Estados de bem-estar são: previdência, saúde e educação preponderantemente públicas e com financiamento progressivo.

Roberto Amaral, ex-ministro de Ciência, Tecnologia e Inovação, enfatiza que a análise das muitas experiências de desenvolvimento nacional apresenta, como liame explicativo, a opção pelo investimento do Estado, por largas décadas, em ensino e pesquisa, de que resulta a aplicação tecnológica, base da industrialização autônoma e soberania.

Adhemar Mineiro, da Abed-RJ, defende retomar em novos moldes o que foi destruído nos dois últimos governos. Sobre a limitação do gasto, é necessário discutir o orçamento como um todo. A flexibilização das relações trabalhistas não pode se limitar à retirada de direitos. O debate da previdência deve considerar a formalização para a sustentabilidade do sistema.

Antonio José Alves, da UFRJ, acredita que a Lei de Autonomia do BC é uma vitória do neoliberalismo sobre a democracia. O novo governo precisará se contrapor ao BC autônomo para poder coordenar a política monetária e fiscal do país.

Helena Lastres, da RedeSist, ressalta que o apoio governamental à infraestrutura e serviços públicos essenciais, além de atender aos principais desafios nacionais, oferece a oportunidade de mobilizar importantes capacidades e arranjos produtivos e inovativos locais.

Sumário

Desenvolvimento O que é bom para os EUA não pode ser bom para o Brasil?	3
<i>Carlos Pinkusfeld Bastos</i>	
Desenvolvimento Reconstruir o crédito direcionado e a natureza pública dos bancos públicos	5
<i>Victor Leonardo de Araujo</i>	
Desenvolvimento Crescimento econômico: como e para quem?	7
<i>Fernando de Aquino</i>	
Desenvolvimento Desigualdade de renda e pobreza no Brasil: lições do período recente e desafios atuais	9
<i>Fernando Gaiger Silveira</i>	
Desenvolvimento O Brasil e as oportunidades perdidas: que país pretendemos ser?	12
<i>Roberto Amaral</i>	
Desenvolvimento Da desconstrução ao novo: retomando o que foi destruído.....	15
<i>Adhemar S. Mineiro</i>	
Desenvolvimento Desafios de política monetária para o novo governo: fazer o Bacen colaborar com o desenvolvimento.....	17
<i>Antonio José Alves Junior</i>	
Desenvolvimento Por um Brasil que ainda não existe, mas continua imaginado por muitos em sonhos intensos	19
<i>Helena M. M. Lastres</i>	

O Corecon-RJ apoia e divulga o programa Faixa Livre, veiculado de segunda a sexta de 8h às 10h. Você também pode ouvir os programas pelos sites www.aepet.org.br/radioaovivo.html e www.programafaixaivre.com.br, canal no Youtube, Facebook, Instagram, podcast no Spotify, Deezer, Castbox e SoundCloud e aplicativo gratuito.

Jornal dos ECONOMISTAS

Órgão Oficial do CORECON - RJ
E SINDECON - RJ
Issn 1519-7387

Conselho Editorial: Sidney Pascountto da Rocha, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Gustavo Souto de Noronha, João Hallack Neto, Marcelo Pereira Fernandes, José Antonio Lutterbach Soares, Wellington Leonardo da Silva, Paulo Sergio Souto, João Manoel Gonçalves Barbosa, José Ricardo de Moraes Lopes e Fernando D'Angelo Machado. **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro. **Edição:** Diagrama Comunicações Ltda-ME (CNPJ: 74.155.763/0001-48; tel.: 21 2232-3866). **Projeto Gráfico, diagramação e ilustração:** Rossana Henriques (rossana.henriques@gmail.com). **Revisão:** Bruna Gama. **Periodicidade:** Mensal. **Correio eletrônico:** imprensa@corecon-rj.org.br

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição das entidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

CORECON - CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA/RJ

Av. Rio Branco, 109 - 19º andar - Rio de Janeiro - RJ - Centro - Cep 20040-906
Telefax: (21) 2103-0178 - Fax: (21) 2103-0106
Correio eletrônico: corecon-rj@corecon-rj.org.br
Internet: <http://www.corecon-rj.org.br>

Presidente: Flávia Vinhaes Santos. **Vice-presidente:** José Antonio Lutterbach Soares. **Conselheiros Efetivos:** 1º TERÇO: (2023/2025) Arthur Camara Cardozo, Marcelo Pereira Fernandes, Sidney Pascountto da Rocha - 2º TERÇO: (2021-2023) Antônio dos Santos Magalhães, Flávia Vinhaes Santos, Fernando D'Angelo Machado - 3º TERÇO: (2022-2024) Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, José Antonio Lutterbach Soares. **Conselheiros Suplentes:** 1º TERÇO: (2023/2025) Gustavo Souto de Noronha, João Hallack Neto, Regina Lúcia Gadioli dos Santos - 2º TERÇO: (2021-2023) Cesar Homero Fernandes Lopes, Gilberto Caputo Santos, Miguel Antônio Pinho Bruno - 3º TERÇO: (2022-2024) José Ricardo de Moraes Lopes, Cliciano do Couto Oliveira, Antonio Jose Alves Junior.

SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ

Av. Treze de Maio, 23 - salas 1607 a 1609 - Rio de Janeiro - RJ - Cep 20031-000. Tel.: (21) 2262-2535 Telefax: (21)2533-7891 e 2533-2192. Correio eletrônico: sindecon@sindecon.org.br

Mandato - 2017/2020

Coordenação de Assuntos Institucionais: Cesar Homero Fernandes Lopes, Sidney Pascountto da Rocha (Coordenador Geral) e Wellington Leonardo da Silva.

Coordenação de Relações Sindicais: Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Gilberto Caputo Santos, João Manoel Gonçalves Barbosa, José Ricardo de Moraes Lopes.

Coordenação de Divulgação Administração e Finanças: André Luiz Silva de Souza, Gilberto Alcântara da Cruz, José Antonio Lutterbach Soares e Guilherme Tinoco Oliveira dos Anjos.

Conselho Fiscal: Jorge de Oliveira Camargo, Luciano Amaral Pereira e Regina Lúcia Gadioli dos Santos.

O que é bom para os EUA não pode ser bom para o Brasil?

Carlos Pinkusfeld Bastos*

■ Há mais de 6 anos, em julho de 2016, a convite deste *Jornal dos Economistas*¹, discuti o projeto, ou carta de “intenções”, que o ainda vice-presidente Michel Temer apresentava à sociedade, justificando sua pretensão de tomar o posto da presidenta eleita, Dilma Rousseff. Como anotado então, o projeto, intitulado Ponte para o Futuro, era uma lista de propostas liberais que, como sempre, tinha na questão fiscal, ou o “ajuste das contas públicas”, o seu elemento central. Mas além deste quase mantra de qualquer programa de origem neoliberal, a Ponte para o Futuro também elencava as famosas reformas “estruturais”, que compreendiam maior abertura da economia, menor regulação dos mercados (com ênfase no de trabalho), redução do papel de empresas estatais produtivas ou financeiras e reforma da previdência. Num clima favorável, dado o impacto fortíssimo da Operação Lava Jato na crítica tanto da administração do Partido dos Trabalhadores quando da própria ordem política vigente, várias reformas radicais foram aprovadas por um verdadeiro rolo compressor no Congresso, sem que a sociedade pudesse fazer uma discussão mais aprofundada da natureza de seus impactos. O rolo compressor contou, é claro, com a inexistência do contraditório nos meios de comunicação corporativos. Assim, tivemos reforma trabalhista já no governo Temer e posteriormente a reforma da previdência no governo Bolsonaro. Também se avançou no desmembramento e venda de ativos da Petrobras, privatização da Eletrobras e enfraquecimento do papel do BNDES. Mas talvez a mais polêmica de todas as reformas, estabelecida no governo Temer, tenha sido o Teto de Gastos.

Desde 2015 o Brasil recuou 10 anos em sua renda *per capita*, apresentou a pior recuperação de toda sua história depois de uma

forte queda do produto (entre 2015 e 2016) aumentou sua pobreza absoluta e voltou ao Mapa da Fome, do qual havia saído em 2014. Pior: teve um péssimo desempenho, não apenas em relação à nossa própria história, mas em relação ao mundo. Entre 2014 e 2020, o crescimento acumulado do PIB ficou em 175º lugar num total de 194 países.

Mas não são apenas números para lá de medíocres que marcam o período da Ponte para o Futuro. Também foram marcantes as rematadas mentiras que justificaram a adoção de tais políticas. Com o *impeachment* não vieram os supostos enormes investimentos externos e nem deu o ar da graça a “fada da confiança” para acelerar nosso crescimento, porque, afinal, os investimentos em nova capacidade produtiva respondem a oportunidades de negócios que então, em meio a uma forte depressão, simplesmente não existiam.

Outra das falácias do período, a de que o “dinheiro teria acabado”, acabou desmentida durante a pandemia, quando se expandiram fortemente o gasto público e a dívida pública.

A mentira do “acabou o dinheiro”, aliás, de alguma forma justificou o congelamento dos gastos públicos no valor de 2016, a Lei do Teto. Esta lei, aliás, criou um conceito de “responsabilidade fiscal” muito peculiar. Não mais se perseguiram metas para déficits públicos e/ou seus reflexos: a variação do endividamento público. Estes são indicadores, digamos, convencionais, dado que a expansão de gastos pode não elevar nem déficit nem dívida! Isto foi o que ocorreu nos governos Lula, quando o gasto cresceu a taxas anuais de acima de 5% em média, mantendo-se um superávit primário que na média esteve em torno de 2% do PIB. Em termos de evolução da dívida pública líquida, registrou-se uma redução do valor de 60,4% do PIB, herdado do governo FHC, para 38,2% em 2010.

A pergunta que, então, fica é por que mu-



daram as métricas de política fiscal anteriormente existentes para uma regra tão draconiana, única no planeta e que prejudicou o crescimento econômico?

Descontado algum erro crasso de política econômica, devemos buscar na economia política a explicação para tal escolha. Havia neste projeto uma clara intenção de redução tanto do tamanho do Estado como da provisão de bens públicos à população. Afinal, bens públicos beneficiam a cesta de consumo dos trabalhadores e a expansão de um Estado de bem-estar social tem como contrapartida histórica uma expansão da carga tributária e um aumento da sua progressividade. Logo, em nome da manutenção de privilégios históricos, não se pensou duas vezes em sacrificar desenvolvimento econômico e bem-estar social com uma lei tão equivocada.

E não se pode duvidar o quanto esta foi bem-sucedida – dados os seus objetivos, é claro. Em termos do valor executado, as despesas discricionárias em áreas sociais caíram quase 30% entre 2016 e 2021. Algumas reduções são particularmente gritantes, como 44% em Educação, 58% em Ciência e Tecnologia e 54% em Assistência Social. É de se perguntar: é possível construir um país minimamente moderno e igualitário com tais números?

Em dois turnos eleitorais, a população brasileira pareceu responder não a esta pergunta. Entretanto, os mesmos grupos que impuseram tal cenário de terra arrasada por

7 anos insistem em um terceiro turno, visando a travar eventuais mudanças de políticas para o próximo governo, um movimento em desacordo com a natureza do regime democrático, no qual processos econômicos e socialmente fracassados são substituídos através do voto popular.

Neste sentido, outras vozes dissonantes do monótono coro da suposta responsabilidade fiscal do teto encontram pouco eco na imprensa corporativa. Entretanto, o debate deveria ir além de uma negação de uma regra absurda. Deveríamos estar pensando e discutindo como seremos capazes de dinamizar o crescimento econômico e inserir o país de forma mais virtuosa na economia mundial. Neste sentido, alguns documentos como a Carta de João Pessoa, do Cofecon, e o recente TD do Centro Celso Furtado, intitulado “Serviços públicos como Vetores de bem-estar e reestruturação econômica”², apontam caminhos que poderiam permitir uma aceleração do crescimento com maior equidade.

Para tal, o setor público e especialmente

a provisão de bens públicos passariam a vetores centrais de um novo projeto de crescimento. Teriam papel importante tanto pelo lado da demanda agregada, num momento em que o mundo, ao menos no curto prazo, apresenta uma perspectiva de baixo crescimento, quanto por terem caráter estruturante em termos de formação de capacidades produtivas com importantes transbordamentos para o setor privado.

O que dizer então dos investimentos em educação e ciência e tecnologia? É inaceitável pensar em uma inserção internacional dinâmica através de um rebaixamento em dólar do valor da força de trabalho. Uma alternativa mais virtuosa seria alcançada com políticas industriais modernas, integradas às tendências de transição energética, nas quais a Petrobras e BNDES teriam papel central.

Este projeto nada de tem de exótico. É exatamente o que está sendo proposto pelo governo norte-americano. Não se busca um selo de aprovação no programa econômico do governo Biden, mas pelo menos sugere-se que

supostos “exotismos heterodoxos” (sic) são hoje em dia muito mais populares do que supõe a vã filosofia de formadores de opinião locais. São muitos trilhões de dólares alocados em programas como o *American Rescue Plan*, *American Jobs Plan* e *Biden-Harris Inflation Plan*. São programas de benefícios sociais, como intervenção direta no preço de fármacos através do poder de compra do Estado, transição energética, recomposição da infraestrutura física do país e redução de benefícios fiscais a grandes corporações, entre outros.

Certamente as convulsões políticas recentes acenderam um sinal amarelo de que não é possível fazer políticas neoliberais para sempre. A retirada de direitos básicos da população e a falta de perspectivas de melhoria nas condições de vida, afinal, *There Is No Alternative* (tristemente famoso Tina), podem não ser aceitas de forma passiva pela população, gerando, em algum momento, um mal-estar que se transforma em reação irracional e, por vezes, turbulenta.

Logo, se alguém acredita no velho ditado, o que é bom para os EUA pode ser bom para o Brasil, também. Vale pensar até que ponto a repetição de velhas fórmulas, baseadas em bases teóricas e empíricas muito frágeis, não pode abrir o caminho à contestação, por uma extrema direita que cresce, da ordem política democrática cuja construção nos custou e custa tão caro e que ainda assim deixa à margem de uma existência, minimamente civilizada enorme parcela da nossa população. As propostas e apostas estão na mesa; o processo civilizatório também.

* É professor do IE/UFRJ e diretor presidente do Centro Internacional Celso Furtado.

1 *Uma ponte para o atraso. Jornal dos Economistas* nº 324, julho de 2016.

2 Disponível em www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/file/TDDensolvimento_001-2022_compressed.pdf.



Reconstruir o crédito direcionado e a natureza pública dos bancos públicos

Victor Leonardo de Araujo*

■ As afirmações de que o Brasil está destruído após quatro anos de governo Bolsonaro não são exagero da retórica política. O IBGE ainda não conseguiu concluir a etapa de entrevistas domiciliares de seu já enxuto censo demográfico; as universidades públicas federais sofreram cortes orçamentários, inviabilizando importantes projetos de pesquisa, extensão, permanência estudantil, além de sofrerem frequentemente com os contingenciamentos orçamentários; o Programa Nacional de Imunização foi desmantelado e as taxas de vacinação infantil contra diversas doenças já erradicadas caíram consideravelmente nos últimos anos; os órgãos de fiscalização ambiental sofrem todo tipo de boicote. Estes são exemplos do processo de destruição nacional, que assume outras tantas múltiplas dimensões.

A emenda constitucional 95, que instituiu o teto de gastos primários, é parte integrante deste processo de destruição. Esta regra fiscal se mostrou disfuncional e, como previsto por quem a ela se opôs durante sua rápida tramitação no Congresso Nacional, comprimiu gastos públicos necessários à ampliação e melhoria da qualidade dos serviços públicos – notadamente, mas não exclusivamente, em educação, saúde e infraestrutura econômica e social.

O presidente eleito Luís Inácio Lula da Silva acerta, portanto, em apontar a revogação do teto de gastos como uma das mais importantes orientações e diretrizes de seu futuro governo. A revogação do teto é necessária não só para recompor o orçamento de importantes programas governamentais, mas também para a realização de políticas de sustentação do nível de atividade econômi-

ca, especialmente tendo em vista que a economia brasileira caminha para o nono ano de sua longa crise econômica iniciada em 2015 e precisa urgentemente retomar o crescimento econômico em bases sustentadas.

A revogação do teto integra o topo da lista de ações que o Cofecon e os Corecons consideram necessárias para a retomada do crescimento econômico a taxas elevadas, com inclusão, sustentabilidade e aumento do bem-estar, expressas na Carta de João Pessoa. A disfuncionalidade do teto de gastos para a obtenção desses objetivos tem sido amplamente debatida por economistas da tradição heterodoxa brasileira e pertencentes ao assim chamado campo progressista, e sua revogação constitui talvez uma unanimidade entre este grupo.

A Carta traz outros aspectos igualmente imprescindíveis para a retomada do desenvolvimento inclusivo, e neste curto artigo quero chamar a atenção para a política financeira, expressa pela Carta na defesa do crédito direcionado e dos bancos públicos.

Os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro promoveram um rápido desmonte dos três principais bancos públicos federais – o Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Este desmonte encolheu o raio de manobra da política financeira.

Bancos públicos e direcionamento de crédito constituem uma heresia para uma parte da tradição ortodoxa. Aceitando a profissão de fé na superioridade do mecanismo de mercado como autorregulador e alocador mais eficiente de recursos, parte da tradição ortodoxa desenvolveu a teoria da repressão financeira, que atribui ao direcionamento de crédito e à discricionariedade da determinação de taxas



de juros (em vez da taxa de juros compatível com o encontro das curvas de poupança e investimento) o baixo grau de desenvolvimento dos mercados financeiros privados, espremidos pelo tamanho excessivo dos bancos públicos e seus sistemas de direcionamento de crédito (efeito *crowding-out*). Outra parte da tradição ortodoxa, que também professa fé no mecanismo de mercado, mas reconhece que ele não faz milagres e falha, aceita a ação dos bancos públicos como uma possibilidade restrita às falhas de mercado, mas conceitualmente compreende o mecanismo de mercado como superior, o que deve restringir a ação estatal. A essas tradições se contrapõe, por exemplo, a pós-keynesiana que, sob a comprovação da incapacidade do mercado enquanto mecanismo autorregulador, reconhece e recomenda a ação estatal – sob múltiplas políticas e instrumentos – para regular os mercados. Especificamente nos mercados financeiros, compreende a taxa de juros como uma das variáveis cruciais para a obtenção do pleno emprego, e que deve estar constantemente sob o escrutínio das autoridades econômicas. Se o mercado é incapaz de regular os mercados e obter, sozinho, o pleno emprego e, em particular, é incapaz de regular os mercados financeiros e assegurar as condições de volume de recursos, prazos e taxas de juros capazes de atender aos requisitos financeiros necessários à sustentação do nível de atividade e do desenvolvimento econômico, então bancos pú-

blicos e direcionamento de crédito não somente são bem-vindos, como são desejáveis.

Nos governos Temer e Bolsonaro, as tradições da repressão financeira e das falhas de mercado se alternaram e determinaram o desmonte parcial do sistema de direcionamento de crédito e dos bancos públicos¹. Sem esgotar as medidas adotadas, podemos citar como exemplo deste desmonte: a devolução antecipada dos empréstimos do Tesouro Nacional ao BNDES; a substituição da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) pela Taxa de Longo Prazo (TLP); os desinvestimentos da CEF; os programas de demissão voluntária da CEF e BB. Notadamente, o BNDES foi a instituição mais atingida, inclusive em sua reputação, acusado por Bolsonaro de ter realizado operações supostamente sem transparência (“caixa preta”) – acusação falsa, já que a transparência das operações do Banco foi comprovada e atestada inclusive por empresa de auditoria. O Banco sofreu um processo de encolhimento, e foi reequadrado, agora mais restrito às falhas de mercado, ao menos conceitualmente, já que é difícil mensurar o tamanho de tais falhas. Já o olhar da equipe econômica de Bolsonaro para o BB e a CEF parece aproximar-se mais da repressão financeira, já que a privatização de um ou outro já foi cogitada inúmeras vezes pelo ministro Paulo Guedes. Talvez a pressão do agronegócio, bene-

ficiário das linhas de financiamento rural do BB, e das construtoras e incorporadoras de imóveis, beneficiárias das linhas de financiamento habitacional, tenha sido importante para adiar essas privatizações. Essas instituições sobreviveram também graças à aguerrida resistência de seus funcionários, organizados em seus sindicatos, e ao já atestado papel histórico que exerceram.

Bancos públicos e direcionamento de crédito constituem instrumentos potentes para dar suporte financeiro a políticas de desenvolvimento econômico nacional, setorial e regional. A história financeira do Brasil atesta a importância dessas três instituições em nichos importantes do mercado: o BNDES, no financiamento de longo prazo para a formação bruta de capital fixo; a CEF, no financiamento de longo prazo da habitação; e o BB, no financiamento rural. Esses nichos constituem a síntese de seu papel, mas esta síntese nem de longe é capaz de dar a dimensão correta da importância que essas instituições exerceram na economia brasileira em diferentes fases e nas diversas frentes de atuação de cada uma delas. A elas ainda se somam o Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste, em sua função de fomento ao desenvolvimento regional.

Todas essas instituições também possuem capacidade de executar políticas anticíclicas e, assim, sustentar o nível de atividade. Mas a existência desses instrumentos tem alcan-

ce reduzido sem que políticas de desenvolvimento nacional, setorial e regional sejam efetivamente formuladas e constituam diretrizes de um projeto econômico. Sua atuação deve ser diferenciada daquela oriunda dos bancos privados, porque são também instrumentos de suporte financeiro a políticas públicas.

A sobrevivência do sistema formado pelos bancos públicos federais confere ao novo governo o benefício de dispor de instituições com potencial de dar sustentação financeira a projetos que se integrem aos objetivos do desenvolvimento econômico sustentado, inclusivo e corretor das desigualdades regionais. Devem ser fortalecidos e ter suas fontes de recursos ampliadas, se assim for necessário para o projeto de desenvolvimento que – esperamos – será desenhado. Esta ação também deve ser articulada com o Conselho Monetário Nacional (CMN), que deve definir as políticas financeiras necessárias a este projeto, propondo diretrizes e ações necessárias para uma ação integrada dos bancos públicos. O Banco Central também deveria integrar este esforço, mas infelizmente o seu caráter independente, aprovado durante o governo Bolsonaro, pode obstaculizar uma ação mais coordenada entre os diversos atores que executam a política financeira. Trata-se aqui de mais uma face do processo de destruição nacional a que nos referimos no início deste artigo. Os desafios de reconstrução nacional são múltiplos e, na política financeira, o resgate do crédito direcionado e da natureza pública dos bancos públicos, em ação articulada a um projeto de desenvolvimento nacional, terá de compor o horizonte de ação do novo governo.

** É professor da Faculdade de Economia da UFF e coordenador do Núcleo de Estudos em Economia e Sociedade Brasileira (NEB).*

1 Bancos privados também podem direcionar crédito, mas representam fatia minoritária neste segmento do mercado do crédito bancário no Brasil.



Crescimento econômico: como e para quem?

Fernando de Aquino*

■ Estamos em um momento histórico singular da economia brasileira, em que passamos de um governo radicalmente neoliberal para outro, de reconstrução de instituições e políticas públicas, predominantemente social-democrata. O neoliberalismo é uma versão anacrônica e tosca da tradição liberal, podendo ser entendido como uma deformação do liberalismo clássico inglês, que combatia os privilégios da casta improdutiva dos nobres, para facilitar a expansão das forças produtivas. Com o neoliberalismo, o combate se volta para o Estado, que descreve como também improdutivo e detentor de privilégios. A crise financeira de 2008 cuidou de seu descrédito geral.

Todavia, é a ideologia dos sonhos de indivíduos com perfil e valores individualistas, competitivistas e sem qualquer ideal de justiça. Uma forma de conseguir e legitimar arbitragens fabulosas com privatizações, assim como reduções de tributos e despesas com mão de obra e de restrições aos empreendimentos, como as ambientais e sanitárias. Felizmente esse perfil está longe de ser a maioria da população brasileira. Pesquisa recente (Quaest, dezembro de 2022) revelou os maiores anseios da população, na área econômica, com os primeiros sendo políticas públicas para aumentar a geração de empregos e o controle da inflação. Muito poucos citaram privatizações, reduções em regulações ou em quadro de servidores.

Existe uma abordagem na tradição liberal menos nociva e até com alguns elementos favoráveis. É chamada de social-liberalismo e referenciada na teoria econômica neoclássica. Em ambas, o livre mercado é a forma mais eficiente de alo-

car recursos escassos, mas não promove crescimento econômico nem justiça social. A distribuição mais ampla de oportunidades deve ser providenciada por externalidades, como a educação pública. É preciso também corrigir algumas “falhas do mercado”, para que ele funcione adequadamente, como regular monopólios e oligopólios, restringir a utilização de recursos não renováveis e a degradação ambiental, tributar para financiar o provimento de bens públicos, inclusive de pesquisas que envolvam custos e riscos que inviabilizem o financiamento privado. As concessões dessa abordagem à atuação do Estado são muitas, mas têm, como limite, a soberania do mercado. As escolhas e decisões, nessa perspectiva, devem continuar a ser realizadas no âmbito do mercado, pois a política nunca seria digna de confiança.

A narrativa cultivada pelos economistas liberais é de que, com as finanças públicas e instituições devidamente ajustadas, os investimentos privados brotarão. Contudo, o que se observa, no mundo inteiro e ao longo do tempo, é que a grande maioria desses investimentos nos países emergentes, quando acontecem, são em setores isolados, com benefícios para muito poucos. A outra face da narrativa seria de que a atuação do Estado na economia sempre será desastrosa, pois entre políticos e servidores públicos predominará o interesse em enriquecer, renovar mandatos, progredir na carreira, fazendo com que se desviem das melhores estratégias para o benefício da sociedade em geral. O Estado é sempre visto como um bando de políticos e servidores públicos inoperantes, corruptos e cheios de privilégios, por isso sempre deveria ser minimizado. Nesse sentido, todo o processo en-



volvendo a Operação Lava Jato, que teve a mídia corporativa como a grande apoiadora e legitimadora, forjou e consolidou a crença de que o PT seria a organização criminosa mais corrupta da história do Brasil e que essa corrupção seria a principal causa de todas as nossas desventuras.

Parte da coalizão que ganhou as últimas eleições presidenciais é constituída de social-liberais, assim como uma outra parte é de comunistas. Entretanto, a preponderância é de sociais-democratas, que acreditam que o Estado e a política são indispensáveis para um crescimento sustentável e inclusivo. É preciso que grande parte das principais escolhas e decisões sejam no espaço da política, também com o que é chamado “políticas verticais”, em que setores são escolhidos com base em uma estratégia mais geral. É possível que essa atuação, ao mesmo tempo abrangente e localizada, do Estado na economia eleve os riscos de desvios e desperdícios, mas é um desafio que não se pode deixar de enfrentar, quando se deseja manter um ritmo satisfatório de crescimento com benefícios para todos.

Nessa linha social-democrata, recursos públicos precisam ser utilizados para mobilizar também os privados. Importa observar que as estratégias precisam ser diferentes para as regiões menos e mais desenvolvidas. Nas regiões com menor

desenvolvimento econômico, temos um contingente de mão de obra, permanente e independentemente do ciclo econômico, desocupado e mal ocupado maior que nas regiões economicamente mais desenvolvidas. Assim, a busca apenas de aumento de produtividade, complexidade produtiva e inovações não trará resultados satisfatórios em regiões como o Norte e o Nordeste. Sem uma política de desenvolvimento que também incorpore fatores de produção em larga escala, teremos grande risco de uma indianização daquelas regiões, com ilhas de excelência num mar de miséria.

Assim, precisaremos de investimentos em infraestrutura no país inteiro, viabilizando vários investimentos privados pela mais fácil integração com clientes e fornecedores e por reduções de custos de transportes e de energia. Para regiões com mercado de trabalho que absorve quase toda a força de trabalho apenas com os devidos ajustes no ciclo econômico, os incentivos devem se concentrar em ganhos de produtividade, por meio de tecnologia e inovação. Naquelas com desemprego e subemprego estrutural, incentivos a investimentos com grande potencial de incorporar recursos humanos serão indispensáveis.

Nesse contexto, surge a questão dos limites para os gastos públicos. Este seria um ponto dos mais controversos entre economistas, objeto de muito debate e com grande repercussão na mídia. Os economistas liberais, com grande apoio da mídia corporativa, tratam o corte de gastos públicos como uma grande panaceia. Havendo pressões inflacionárias, recomendam o corte de gastos públicos para ajustar as expectativas. Havendo excesso de desemprego, também recomendam o corte de gastos públicos para elevar a confiança dos investidores e, assim, o nível de atividade. Certamente as chamadas “profecias autorrealizáveis” têm algum papel, mas os economistas liberais exageram a importância de expectativas e de confiança no funcionamento da economia.

Em um outro extremo, temos alguns dos adeptos da *Modern Monetary Theory* (MMT), que acreditam que os gastos públicos nunca causarão problemas se financiados com endividamento em sua própria moeda, e que eles não teriam limites, nem em termos de capacidade produtiva, pois o setor real estaria sempre criando recursos suficientes para atender esses gastos. Contudo, vários adeptos da MMT concordam que o endividamento explosivo e sem justificativa aceita pelos seus detentores tende a provocar fugas de capitais, além de eventualmente difíceis de se evitar consequências indesejáveis sobre desvalorizações cambiais e transações com o exterior. No caso atual do Brasil, esses riscos são mitigados, devido a não termos déficits em transações correntes que não estejam financiados por investimentos estrangeiros diretos desde o final do século passado e nossas reservas internacionais virem se mantendo em torno de 20% do PIB há oito anos.

Regras fiscais, desde que não dificultem políticas anticíclicas, podem auxiliar a evitar dispêndios além do que pode ser atendido pela capacidade produtiva da economia, que causam pressões inflacionárias de demanda. Todavia, o atual teto de gastos serve muito mais como forma de forçar a redução do tamanho do Estado, pois não acompanha a expansão do PIB, que eleva a possibilidade de seu financiamento, nem a expansão da população, que aumenta a necessidade desses gastos. Os montantes vão sendo corrigidos apenas pela inflação e ficando cada vez menores em relação às dimensões da economia e ao tamanho da população. Enfim, deve-se cancelar esse teto de gasto, adotar outras regras fiscais e até se endividar mais, desde que os aumentos das despesas públicas não elevem a demanda acima da capacidade produtiva da economia. Em todo caso, o gerenciamento de uma elevação de dívida é facilitado quando o mercado financeiro está convencido de que não se trata de um processo de endividamento descontrolado.

Também na política monetária, altera-

ções relevantes podem ser feitas para favorecer o crescimento inclusivo. O Banco Central do Brasil vem adotando um modelo de política monetária seguido pelos maiores bancos centrais do mundo até a crise financeira de 2008. Consiste em controlar a taxa de juros de curtíssimo prazo, no Brasil a taxa Selic, para influenciar as taxas de prazos mais longos, que são as relevantes para o crédito, e os dispêndios com consumo e investimento no setor real, principais determinantes do nível de atividade econômica. A partir da referida crise, a maioria dos maiores bancos centrais do mundo passou a atuar diretamente para controlar as taxas de prazos mais longos, a chamada curva de juros.

Com o Banco Central do Brasil aderindo a esse controle da curva de juros, as taxas ficariam mais estáveis, pois seriam pouco afetadas por humores e movimentos especulativos do mercado financeiro, por isso poderiam ser menores para alcançar os mesmos objetivos de política econômica. Outro efeito, também muito importante, seria a possibilidade da taxa de curtíssimo prazo ser mantida em valores muito menores, dado que não seria mais usada para controlar as mais longas. Uma vez que, desde a crise financeira de 2008, entre 60% e 80% da dívida líquida em poder do público, no Brasil, é capitalizada pela taxa Selic, ela cresceria muito mais lentamente e concentraria muito menos a renda nacional. Isso porque a parcela da dívida vinculada à Selic não deveria se reduzir fortemente, pois isso não ocorreu nos 18 meses consecutivos em que tivemos taxa Selic real negativa, em 2020-2021.

** É economista, conselheiro coordenador da Comissão de Política Econômica do Cofecon e analista do Banco Central do Brasil.*



Desigualdade de renda e pobreza no Brasil: lições do período recente e desafios atuais

Fernando Gaiger Silveira*

■ No momento em que as esperanças crescem em relação à atuação do novo governo no combate à pobreza e à desigualdade, vale lembrar o recado que os pesquisadores Rogério Barbosa, Pedro Souza e Sergei Soares extraíram da análise do comportamento da desigualdade nas duas primeiras décadas do século XXI: “os anos 2000 foram uma década dourada e muitos acreditávamos que esse fenômeno se repetiria durante a década seguinte. Fomos tolos.”¹

Entender essa “tolice” ou ingenuidade nos permitiria repensar as políticas públicas centrais ao combate destes dois grandes males: pobreza, hoje refletida numa enorme população com renda insuficiente para bem se alimentar², e desigualdade, com o 1% mais rico se apropriando de ¼ da renda total³.

Aqui cabe o alerta de James Galbraith: “a desigualdade é ...uma questão, ... ao contrário do que muitos economistas gostam de pensar, macroeconômica. Considerações sobre o mercado de trabalho são secundárias, suplantadas pelos movimentos da macroeconomia dominante. Desta forma, a única maneira de abordar a desigualdade de forma exata é controlar as forças de instabilidade financeira, a servidão por dívidas e a austeridade predatória”.⁴

Não resta dúvida que o emprego recorrente de ajustes nas contas públicas tem tido consequências nefastas na oferta de serviços à população, no desempenho das políticas e no investimento público, implicando aumento da população vulnerável. A falsa ideia de que falta dinheiro para atendimento das demandas sociais provoca justamente o crescimento da dívida social, ou em outros termos, dos direitos inscritos constitucionalmente e não efetivados⁵.

O crescimento econômico se apresenta

como condição necessária à redução da pobreza e da vulnerabilidade social, ainda que, como a experiência histórica já demonstrou, não seja suficiente. Pobreza e desigualdade já se reduziram simultaneamente, mas houve épocas em que foram em direções opostas – sendo usual ambas crescerem nas recessões.

Vale ter presente que a nossa imensa desigualdade de renda é tributária, em especial, da alta concentração dessa no topo. Nesse sentido, o gasto social com as populações pobres e os mais vulneráveis aos choques econômicos e riscos sociais não tem efeitos redistributivos significativos, cabendo esse papel à tributação sobre a renda e o patrimônio. Não sejamos tolos: os avanços vistos nos primeiros quinze anos do século atual, com a redução expressiva da extrema pobreza e da desigualdade, mensurada via pesquisas domiciliares, não se mostraram sustentáveis em períodos de recessão econômica e acirramento das disputas pelo fundo público. Ademais, quando são feitos ajustes nos dados das pesquisas domiciliares com os registros fiscais administrativos (Imposto de Renda da Pessoa Física), observa-se uma elevação expressiva no patamar da desigualdade e uma certa estabilidade no indicador nos anos 2000. Um movimento diferente daquele sugerido pelas pesquisas domiciliares. As melhorias no mercado de trabalho e no perfil distributivo das transferências monetárias públicas não se mostraram suficientes para reduzir a resiliente participação do topo na renda nacional.

Sustento, assim, que o gasto social – aposentadorias, pensões, benefícios assistenciais (Bolsa Família e BPC, em particular), auxílios laborais, saúde e educação públicas – não deve ser analisado, mensurado pelos seus efeitos redistributivos. Mesmo gastos significativos nessa área não provocam ganhos expressivos na participação dos mais pobres na ren-

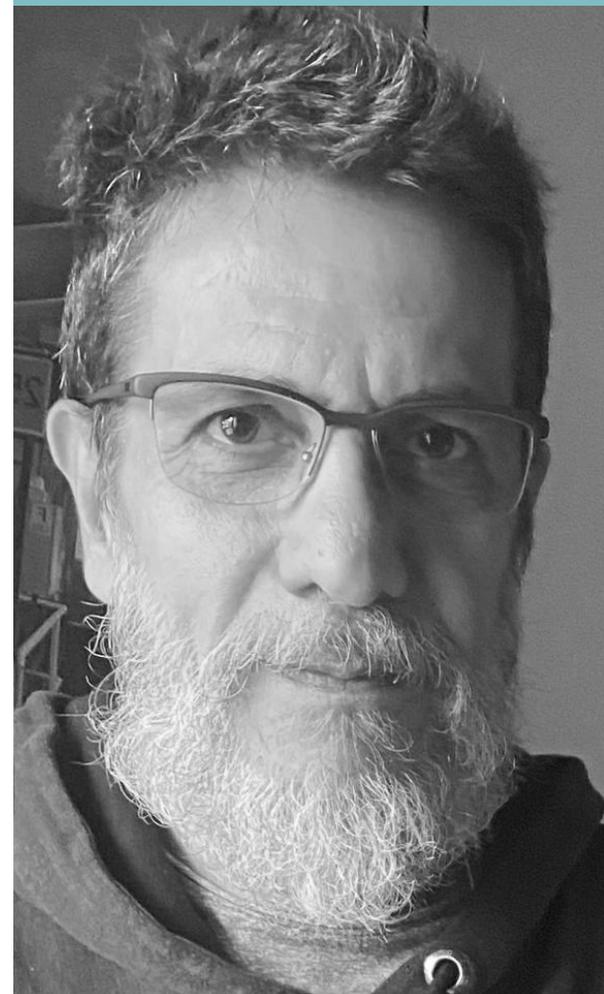
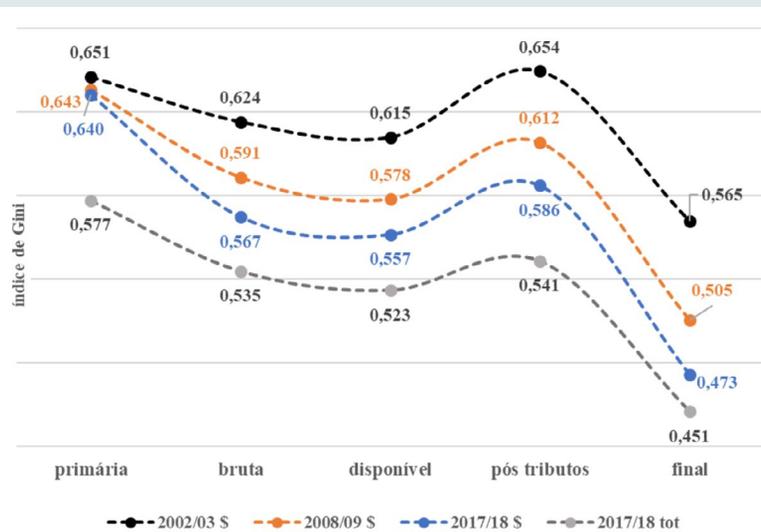


Gráfico 1 – Evolução dos efeitos redistributivos – alteração no índice de Gini – das transferências públicas monetárias, da tributação direta e indireta e dos serviços públicos de educação e saúde na renda monetária e na renda total familiar *per capita*. Brasil – 2002/03, 2008/09 e 2017/18.



Fonte: SILVEIRA, F.G. & PALOMO, T. *The Brazilian State's Redistributive Role: Changes and Persistence in the 21st Century. Discussion Paper. Ipea: Rio de Janeiro, 2022 (no prelo).*

da. Deve ser avaliado pelo quanto “retirou” do mercado e da(s) família(s) a responsabilidade pela provisão da proteção aos choques econômicos e riscos sociais. Não resta dúvida que o país avançou bastante nesse aspecto, com a expressiva cobertura da proteção previdenciária entre os idosos, na implantação do Sistema Único de Saúde, no papel central da escola pública na universalização do ensino fundamental e no crescimento da cobertura no ensino médio e infantil, na mudança no perfil dos estudantes universitários e no contingente de famílias pobres atendidas pelo Bolsa Família.

O gráfico 1 ilustra o papel que o sistema de proteção social e a oferta de serviços públicos de educação e saúde exibem na redução da desigualdade, tendo por fonte os dados das POFs⁶ e dos registros administrativos e mostrando a evolução do índice de Gini segundo etapas de renda para os três biênios com POFs. A primeira é a renda primária: rendimentos oriundos do mercado de trabalho, aluguéis, vendas, mercado financeiro e doações interfamiliares. Somando-se as transferências previdenciárias, assistenciais e laborais públicas, ou seja, os gastos sociais monetários à renda primária, tem-se

a renda bruta. Nas duas etapas seguintes – renda disponível e renda pós-tributos – descontam-se da renda bruta os impostos diretos e indiretos, respectivamente. Por último, a renda final, resultado da adição da valorização dos serviços públicos de educação e saúde à renda pós-tributos. O gráfico apresenta a evolução do índice de Gini da renda monetária em cada uma dessas etapas para as três POFs, bem como os valores para as etapas da renda total, que incorporam os rendimentos não monetários, em 2017/18.

Os rendimentos não monetários reduzem a desigualdade de forma expressiva, com a redução do índice de Gini de 0,640 para 0,577 entre as rendas primárias monetária e total familiar *per capita*. A maior parcela da renda não monetária (~70%) é o chamado aluguel imputado, com o autoconsumo e a retirada do próprio negócio abarcando a quase totalidade dessa renda. Ou seja, políticas habitacionais para as populações de baixa renda – financiamento para aquisição e melhorias de habitações e infraestrutura urbana – implicariam reduções na desigualdade da renda, assim como políticas de apoio ao pequeno negócio e à agricultura familiar.

Outro achado importante refere-se à redução na desigualdade decorrente da proteção social. Considerando que a concentração dos rendimentos monetários auferidos no mercado privado (renda monetária primária) não se alterou entre as POFs, a previdência, assistência e auxílios ao trabalhador ampliaram seus efeitos distributivos no período. A lenta recuperação da economia no biênio 2017/18 sem melhorias significativas no mercado de trabalho deixa patente a importância desse “colchão de amortecimento” social quando a economia brasileira perde dinamismo.

Um terceiro aspecto chama a atenção: o quanto os serviços públicos de saúde e educação, de caráter universal, são redistributivos, com o Gini caindo entre 14% e 19% nos três biênios. Conclui-se, assim, que gastos públicos de caráter universal exibem maiores impactos redistributivos que as transferências monetárias. Isso decorre, em primeiro lugar, do peso da previdência social nas transferências monetárias, que, em alguma medida, pelo seu caráter de seguro social, reflete a desigualdade no mercado de trabalho, notadamente o formal. De outro, a segmentação existente no consumo de serviços educacionais e de saúde, com o ¼ mais rico concentrando a maior parte dos estudantes em escolas privadas e da população afiliada a planos de saúde, mostra a relativa “focalização” desses gastos. Além disso, no caso da educação, o componente demográfico é outro fator explicativo da maior progressividade desse gasto, uma vez que a população infantil e jovem se concentra na parcela mais pobre da população.

A quarta conclusão que se extrai das estimativas é o acanhado ganho distributivo que a tributação direta exhibe, o que, associado a uma tributação indireta expressiva, torna regressivo o sistema tributário como um todo. Duas armadilhas em que se cai quando se avalia tal cenário são: o foco na tributação indireta, concentrando as críticas à sua regressividade, e a busca de propostas que a mitigue. Tal abordagem pode fragilizar importante fonte do fundo público, em que o gasto social alcançou níveis relativamente expressivos. Se é fato que temos uma das maiores participações dos tributos indiretos na carga tributária em comparação internacional (43%)⁷, esses tributos são cen-

trais no financiamento do gasto social, cujo patamar encontra-se em níveis semelhantes como proporção do PIB aos países com sistemas de bem-estar consolidados.

A segunda armadilha é usar isenções/desoneraciones em produtos essenciais ou “devolução” do valor pago em imposto indireto pela população pobre, para tornar a tributação indireta menos regressiva. Tais instrumentos mostram-se pouco eficazes em termos redistributivos e seu impacto no poder de compra (as desoneraciones/isenções) ou na renda (devolução) não são significativos.

Não resta dúvida que o incremento do peso da tributação direta e alterações nas regras do IRPF para maior tributação das rendas do capital, bem como na redução de gastos tributários regressivos, são o caminho para a redução da desigualdade. Nessas mudanças, há de se ter em mente que a base tributável do IRPF, ainda que subutilizada, não exhibe a envergadura que o senso comum crê: somos um país de renda média e muito desigual, o que significa limites ao potencial arrecadatório da renda pessoal. Todo modo, o caminho para uma redução mais expressiva da desigualdade de renda é a ampliação da importância e da progressividade dos tributos diretos.

Por fim, o que o comportamento da desigualdade e da pobreza desde a recessão de 2015/16, passando pela tênue recuperação do triênio 2017/19 e pela pandemia da Covid-19, nos ensinou? No período anterior ao governo Bolsonaro se assistiu ao incremento da desigualdade, em razão dos efeitos da recessão se concentrarem nos mais pobres e da recuperação nos estratos superiores de renda. Na pandemia, o auxílio emergencial, em 2020, reduziu a desigualdade, com uma diminuição expressiva da pobreza.

Com o corte no valor do auxílio emergencial, a partir de 2021, com a carestia, especialmente a alimentar, e a situação do mercado de trabalho decorrente da pandemia, a pobreza voltou a níveis dos anos 2000, mostrando a necessidade de se expandir tanto o público-alvo como o valor dos benefícios assistenciais. Não basta garantir a renda dos mais pobres: há que se atender também as pessoas vulneráveis à pobreza, população que a pandemia desnudou ao impactar forte-



mente a ‘economia informal’, com grande presença nos centros urbanos e cidades médias. Está em pauta a constituição de programa de transferência de renda que, além da extrema pobreza, abarque todo o contingente vulnerável a choques econômicos e riscos sociais.

Se, no caso da política de combate à pobreza, avizinha-se uma solução mais robusta do que a existente, no caso das políticas universais, as soluções parecem não atacar o principal problema: a enorme participação da oferta privada no consumo de serviços de saúde e educação. Essa participação, que no caso da saúde, supera a metade do consumo, coloca o Brasil como *outlier* na relação grau de desenvolvimento e oferta pública de saúde. O quadro na educação, ainda que seja menor em termos de participação, é também um ponto fora da curva.

Parece-nos assim estarem ausentes da discussão dois elementos centrais do combate à desigualdade e à pobreza: a tributação sobre renda e patrimônio e o predomínio da oferta pública em saúde e educação. O debate se concentra nas possibilidades redistributivas da previdência, assistência e auxílios laborais e na redução ou mitigação dos efeitos concentradores dos tributos indiretos. As marcas dos Estados de bem-estar nascidos no pós-guerra passam longe de nós: previdência, saúde e educação preponderantemente públicas com seu financiamento sendo bastante progressivo.

* É técnico de planejamento e pesquisa do Ipea e pesquisador associado do Made-USP.

1 BARBOSA, Rogério J.; SOUZA, Pedro H. G. F., SOARES, Sergei S. D. *Desigualdade e distribuição de renda no Brasil dos anos 2010, uma década perdida*. In: MATTOS, F. A. M.; HALLAK NETO, J.; SILVEIRA, F.G. (orgs.). *Desigualdades: Visões do Brasil e do mundo*. São Paulo/SP: Ed. Hucitec, 2022.

2 REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (PENSSAN). II *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert, Rede Penssan. Disponível em <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>.

3 CANDIA, Lucas Di; BRIDI, Victor; SILVEIRA, Fernando Gaiger. *Ricos, finanças e tributos: apontamentos sobre a desigualdade contemporânea*. In: MATTOS, F. A. M.; HALLAK NETO, J.; SILVEIRA, F.G. (orgs.). *Desigualdades: Visões do Brasil e do mundo*. São Paulo/SP: Ed. Hucitec, 2022.

4 GALBRAITH, James. *A insustentabilidade da desigualdade*. In: MATTOS, F. A. M.; HALLAK NETO, J.; SILVEIRA, F.G. (orgs.). *Desigualdades: Visões do Brasil e do mundo*. São Paulo/SP: Ed. Hucitec, 2022.

5 ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos. *Economia para Poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo/SP: Autonomia Literária, 2018.

6 *Pesquisas de Orçamentos Familiares, realizadas pelo IBGE*.

7 Brasil (2022). *Boletim Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral*. https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:43205.



O Brasil e as oportunidades perdidas: que país pretendemos ser?

Roberto Amaral*

■ A análise das muitas experiências de desenvolvimento nacional apresenta, como liame explicativo, a opção de suas sociedades pelo investimento do Estado, por largas décadas, na unidade ensino-pesquisa, de que resulta a aplicação tecnológica, base da industrialização autônoma e das expectativas de soberania das nações.

A díade dos anos 1950, que segregava os povos entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, industrializados e exportadores de matérias-primas, nos impõe, na altura da presente revolução tecnológica, a disjuntiva produtores *versus* importadores de conhecimento. Cava-se para nossos países abismo de ainda mais difícil superação, porque continuamente se alarga no vértice e se aprofunda na base. Vencidos por crônico processo de desindustrialização fora da curva internacional – muito em consequência dos percalços impostos ao ensino e à pesquisa científica pelos governos derivados do golpe de 2016 –, chegámos à segunda década do terceiro milênio como arcaicos exportadores de grãos e carnes (alimentos que faltam à mesa de mais da metade de nossa população) e minérios *in natura*, para importá-los, depois, manufaturados, como os trilhos fabricados pela China. Enquanto tal ocorre, como se fato natural fosse, as metrópoles que ditam os rumos da política e da economia em todo o mundo investem na disseminação da tecnologia 5G, indústria 4.0 e inteligência artificial. A explicação é simples: a pesquisa científica é o motor que movimenta indústrias e economias competitivas, enquanto a indústria é o ramo mais dinâmico do ponto de vista tecnológico. Assim se explicam a riqueza de uns e a pobreza de outros.

Retomemos o óbvio: sem ensino de alto nível (cuja raiz é a educação pública, da creche e do ensino fundamental à universidade, da graduação à pós-graduação) não há desenvolvimento possível. Sem inovação científico-tecnológica, a economia não sai de seu estado de equilíbrio, e a tendência no médio prazo é a estagnação. O Brasil convive com crônica desindustrialização acentuada pela defasagem tecnológica que elimina a possibilidade de competitividade em economia globalizada.

O hiato dos últimos seis anos, do qual as eleições de 30 de outubro nos apartaram, mais põe em relevo o quanto tanto o ensino básico como o superior e a pesquisa registraram avanços no Brasil nas décadas antecedentes ao pesadelo neoliberal. Não cabe aqui o seu histórico, desde o pioneirismo de Anísio Teixeira à expansão do ensino universitário nas gestões Lula-Dilma. Mas seu objetivo não se encerra na meritória forma de promover ascensão social. No início de um governo que reaviva as esperanças nacionais, recomenda-se a reflexão sobre o modelo de universidade vigente no país. Cabe, apenas, para o aprofundamento posterior, o registro do conservadorismo de nossas instituições – sua alienação em face da história e do presente nacional –, e seu descompassado em face das exigências do país nos dizendo que a universidade precisa ser repensada *sem parti pris*, revistos os parâmetros e objetivos da docência e discutida a carreira científica.

Inexistindo investimentos maciços e permanentes em laboratórios e na formação de técnicos, pesquisadores, professores e cientistas, não há ciência qualquer. E sem ciência não há como pensar em tecnologia e inovação, muito menos em indústria mo-

terna e progresso social. Mas ainda não é tudo, porque, sem desenvolvimento econômico e sem indústria não há, também, forças armadas dignas desse nome, senão milícias encarregadas da repressão política interna. Finalmente, sem ciência e sem indústria autônomas não há país soberano, tão-só protetorado.

Desenvolvimento exige projeto de país, que pressupõe um mínimo de comunidade de destino transformada em política de Estado, superando as sazonalidades governamentais. O país, para ser, precisa saber o que quer.

Tudo que carecemos.

Os polos que disputam a hegemonia mundial são potências econômicas e militares por serem potências científicas. EUA e China são exemplos de Estados movidos por projetos.

Fosse necessária qualquer demonstração, bastaria lembrar os investimentos dos EUA em ciência e tecnologia (base de seu império inclusive cultural-ideológico), o fortalecimento da indústria articulada ao *Green New Deal* e as prioridades chinesas à inteligência artificial e ao avanço em semicondutores.

A propósito, o neoliberalismo arcaico fechou (em junho deste ano) o Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada (Ceitec), empresa pública vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), única fábrica de semicondutores da América Latina, iniciativa de cunho estratégico que levamos a cabo no governo Lula, para ser consolidada na administração da presidente Dilma Rousseff. Encerra-se melancolicamente esse esforço do Estado brasileiro que visava a garantir para o país o domínio tecnológico completo da fabricação de circuitos integrados.

A China de hoje, maior plataforma industrial do mundo, era, em 1949, país de camponeses, devastado por séculos de invasões estrangeiras, pela Segunda Guerra Mundial e pela guerra civil, quando o Brasil já se iniciava na industrialização. Muitas são as possibilidades de explicação de destinos tão diversos, a começar pelas opções políticas, mas é impensável considerar o desenvolvimento industrial e militar chinês (tanto

Investimentos em C&T – Ano 2020 (US\$)

País	PIB 2020	Investimento em C&T
EUA	20,89 trilhões	3,49%
China	14,69 trilhões	2,4%
Coreia do Sul	1,638 trilhão	4,8%
Brasil	1,449 trilhão	1,2%*

Fontes: Banco Mundial, Data OCDE, Unesco.
*Dados de 2019, os últimos fornecidos.

quanto o dos EUA, que dispensa nomeação) desapartado do desenvolvimento científico e tecnológico, que o gerou e o sustenta, e ainda promete avanço estratégico sobre o grande adversário na contenda internacional. Os EUA muito se desenvolveram movidos pela autoconcepção do tal “destino manifesto”, de que decorre a “obrigação de disseminar seus valores por toda parte do mundo”.¹ A China, menos do que conquistar territórios, teve sua história tecida pela necessidade de dissuadir invasões.

A China contemporânea, para se defender ou se refazer, investiu em inovação. Ao invés de conformar-se como “fábrica do mundo”, oferecendo sua mão de obra e recursos energéticos para produzir bens de exportação concebidos nas matrizes das potências industrializadas para consumo de seus mercados, papel que lhe destinara o capitalismo ocidental quando da abertura econômica na segunda metade dos anos 1970, aplicou-se na produção de sua própria tecnologia e em criar seus próprios modelos. Se há 20 anos sua pauta de exportações era composta por produtos sem valor agregado (caso presente do Brasil), hoje, 90% dos computadores, 75% dos celulares e 80% dos painéis solares do mundo são produzidos por lá. É a resposta da economia à opção política de desenvolvimento mediante investimentos maciços e sistemáticos em educação e ciência.

Nada mais significativo do que as diretrizes de Deng Xiaoping, ideólogo e condutor da abertura econômica. Em discurso de 1977, proclamava o que ainda hoje precisamos dizer e repetir: “A chave para conquistar a modernização é o desenvolvimento da ciência e

da tecnologia. E, a menos que prestemos especial atenção na educação, será impossível desenvolver a ciência e a tecnologia”.²

Em contraste com o processo de desindustrialização brasileiro, em curso, o sucesso de empresas como a Huawei Technologies (as redes 5G), dos drones da DJI e das plantas solares da Han Energy é apenas um exemplo daquilo que pode resultar da continuidade de políticas de Estado: a China investe cerca de 2,4% do PIB (nada menos que US\$ 14,69 trilhões) em P&D. O Brasil, em 2019, investiu 1,2%, o que não apenas é muito pouco tanto do ponto de vista absoluto quanto relativo, como quanto uma política voltada para o atraso, pois isto é praticamente o que investíamos há cerca de 20 anos (1% em 2003) e ainda menos que o 1,66% investido em 2013. Contra os 4,8% investidos pela Coreia do Sul em 2020.

Que país pretendemos ser?

A China é modelo paradigmático do emprego da tecnologia como alavanca de desenvolvimento, mas não é caso isolado. Esta é, também, entre outras, a lição coletiva dos chamados “tigres asiáticos”, com destaque para a Coreia do Sul, ex-colônia de pescadores que, mal saída de uma guerra devastadora na metade do século passado, transformou-se, no correr de três décadas, de país subdesenvolvido em potência científica e tecnológica, portanto industrial, elevando o nível de vida de sua população, extraída da pobreza.

A Coreia do Sul que se destaca como exportadora de produtos industrializados com alto valor tecnológico agregado era, em 1953, um dos países mais pobres do mundo.



Os investimentos continuados em ensino, ciência e tecnologia, porém, transformaram-na em polo de desenvolvimento industrial na fronteira do conhecimento³.

Por que esses dados são levantados quando nosso objeto é discutir o caso brasileiro? Para pôr de manifesto, uma vez mais, o papel da ciência e da tecnologia, ambas filhas da educação massiva e de qualidade, como fator de desenvolvimento econômico e social. Foi essa opção que, no curto espaço de três décadas, levou a Coreia do Sul do caos econômico-social para a crista do desenvolvimento como potência industrial. O Brasil, porém, acumula “décadas” perdidas, porque outro é o projeto de sua classe dominante, alienada e alienígena, saudosa da casa-grande, ainda hoje a blaterar contra o programa de substituição de importações dos anos 1950, contra o papel do Estado como vetor de desenvolvimento, contra a reforma agrária, cuja defesa, pelo presidente João Goulart, incitou os militares a implantar a ditadura em 1964; porque, desde a origem colonial latifundiária e racista, cultiva o *statu quo* e a dependência, instrumento que assegura o controle da sociedade brasileira pelo 1% de brancos milionários⁴.

Em artigo recente, o professor José Goldeberg (*O Globo*, 27/11/2022) nos diz que o economista Edmar Bacha explica o des-nível de desenvolvimento observado entre o Brasil e a Coreia do Sul pelo erro de havermos adotado uma política de industrialização fundada na substituição de importações, tratando então de “produzir insumos, máquinas e equipamentos antes importados por preços menores e com produtividade maior”. Para o professor da PUC-Rio, o correto teria sido facilitar as importações. Na mesma linha, o ex-secretário de Ciência e Tecnologia da Presidência da República (1990-1997), autor do artigo citado, destaca o sucesso da Embraer por haver utilizando “motores importados”, deslembado de que país que não domina a produção de seus próprios reatores não possui indústria aeronáutica autônoma, nem civil nem militar. Ora, pode até constituir bom empreendimento comercial; jamais será, porém, um projeto estratégico. A alternativa da importação de tecnologia, ademais, não deve ser pensada como panaceia; a experiência brasileira, por exemplo, revela a frustração do modelo de mero transplante das linhas de montagem americanas e europeias para for-

mar a “indústria automobilística brasileira” nos “anos dourados” da era JK. Até hoje não dispomos de um só modelo nacional; importamos veículos da China e da Coreia do Sul e nos preparamos para receber os carros elétricos anunciados pela Índia.

No curso dos longos últimos quatro anos, os governos descendentes do golpe de 2016 simplesmente deram as costas aos avanços da economia digital, da inteligência artificial, da biotecnologia, da automação e da robótica, da internet das coisas, ignoraram o emprego de novos materiais, que mudaram as formas de produção e estabeleceram novos paradigmas tecnológicos e inimaginados desafios ao trabalho humano, em país que, à mercê de sua brutal concentração de renda, convive com o desemprego e o crescimento do lupenato, quando a agricultura não absorve mão de obra e a indústria deixa de crescer. Mas investiram, como política de Estado, e com eficiência, na devastação ambiental, no esgotamento de recursos naturais não renováveis e na destruição do sistema nacional de ciência e tecnologia que se vinha construindo, com sucesso, desde os anos 50 do século passado.

* É escritor, cientista político, professor universitário, ex-ministro de Ciência, Tecnologia e Inovação (2003-2004) e autor, entre outros livros, de *Textos políticos da História do Brasil* (Edições Senado Federal, Brasília), *Socialismo: vida, morte e ressurreição* (Editora Vozes, Petrópolis) e *História do presente* (Editora Expressão e Cultura, São Paulo). O autor agradece as observações dos seus colegas Manuel Domingos Netto e Pedro Amaral.

1 KISSINGER, Henry. *Sobre a China*. Rio de Janeiro. Objetiva. P. 14.

2 O tema já havia sido enunciado em seu informe “A prioridade deve ser dada à pesquisa científica”, de 1975. Apud KISSINGER. Op. Cit. P. 325.

3 Entre muitos trabalhos acadêmicos que examinam a saga da Coreia do Sul, registro ALBUQUERQUE, Alexandre Black de. *Coreia do Sul na década de 1950: mudança estrutural e início da política desenvolvimentista*. ANPUH-Brasil - 30º Simpósio Nacional de História - Recife, 2019.

4 Fica para outra oportunidade o estudo destacando, na recuperação econômica da Coreia do Sul, o papel desempenhado pelos EUA, necessitados, em plena Guerra Fria, de antepor diques ao expansionismo sino-soviético na Ásia.

Da desconstrução ao novo: retomando o que foi destruído

Adhemar S. Mineiro*

■ Na área econômica, o processo de ruptura institucional que tivemos em meados da década passada, culminando com o mandato do atual presidente, que está se encerrando ao final deste ano, teve três pilares. Os dois primeiros conduzidos por seu antecessor logo na sequência do processo de ruptura e do afastamento da presidente Dilma: a aprovação da legislação de limitação de gastos públicos (o chamado “teto de gastos”) e a reforma trabalhista. Não tendo podido este trabalho ser completado pelo presidente anterior Michel Temer, em função da instabilidade política a partir do vazamento das gravações feitas por Joesley Batista no próprio palácio presidencial, e que de certa forma o colocavam frente à perspectiva do afastamento da presidência, durante meses, o então presidente não fez mais do que administrar a situação política, visando a evitar que um processo de *impeachment* fosse realizado com sucesso, encurtando o seu mandato.

Assim, o terceiro pilar ficou para o presidente seguinte, Bolsonaro, completando a obra iniciada com o afastamento de Dilma Rousseff: a reforma da previdência social. É natural que o debate sobre esses três temas, pilares da ruptura de seis anos atrás, voltem à discussão agora.

Sobre o primeiro ponto, vale observar que, de fato, pelas várias medidas da prática orçamentária ao longo de seu governo, poder-se-ia dizer que o tal teto foi abandonado pelo próprio governo Bolsonaro. Alguns chegam a dizer que ele de fato nunca existiu, porque as exceções já se abriram no governo Temer. Ou seja, o debate é se o teto já não existe mais ou se ele em algum mo-

mento existiu. Isso porque, enquanto a visão liberal gerenciava o orçamento, não havia de fato preocupação. Quando se começou de fato a discutir a inclusão do pobre no orçamento de novo, ou seja, a expansão de gastos sociais, o tema entrou em discussão quase como um divisor de águas.

Sem entrar em muitos debates que não cabem aqui, vamos para o essencial. Primeiro, é preciso garantir os gastos sociais, e aqui estamos falando de programas contra a miséria e a fome, como o Bolsa Família, como a ampliação do salário mínimo – a maior parte da população do país não pode ser condenada à miséria. Segundo, o corte de gastos em muitas áreas, como saúde e educação, é insustentável sob risco do governo perder a sua base social e política. É preciso ainda reestruturar um Estado nacional destruído pelas políticas de cortes, sem o qual você não consegue minimamente implementar políticas públicas eficientes, e isso inclui um corpo técnico de funcionários eficientes e que sejam capazes de dar conta das necessidades, ou seja, concursos públicos que não foram realizados e revisão de planos de cargos e salários que foram atropelados. Mais: é fundamental expandir o gasto público para a economia voltar a crescer, para sairmos da estagnação, para voltarmos a ter um círculo virtuoso, onde do crescimento da economia resulte aumento da arrecadação e um equilíbrio fiscal real e sustentado.

Assim, o que temos que discutir de fato é o orçamento como um todo, o que deverá ser feito com o tempo, já que o orçamento a ser administrado pelo governo eleito no ano que vem é em boa medida o orçamento proposto pelo atual governo. Ou seja, para além de qualquer remendo que possa ser feito ago-



ra, é fundamental, de acordo com a legislação orçamentária que existe no país, aprofundar esses debates de forma consistente na discussão do Plano Plurianual, de forma que os objetivos, as tarefas e o modo de fazer estejam claros ao longo de um período, ao longo de um mandato presidencial, sancionados pelo Congresso. Com uma discussão geral do orçamento, e incluindo questões como a eficiência do Estado e a reforma tributária, podemos chegar a regras que garantam ao mesmo tempo um orçamento que seja flexível, permitindo os gastos sociais necessários e priorizados por cada governo eleito; anticíclico, de forma a permitir que o gasto público possa ser usado para ativar a economia em momentos de recessão e estagnação, como o atual; e que solucione a própria questão do que é uma dívida pública sustentada em um país como o Brasil.

O ponto seguinte é o tema da reforma trabalhista. A reforma feita a toque de caixa pelo governo Temer (e em alguma medida aprofundada por Bolsonaro) teve como centros a flexibilização, a perda de direitos dos trabalhadores e a tentativa de inviabilizar a participação dos sindicatos nos processos de negociação.

É preciso entrar nessa discussão revendo fundamentalmente esse viés. É importante fazer alterações que tomem em consideração as mudanças na realidade do mundo do trabalho: afinal, nossa velha CLT é dos anos 1940. Além disso, todas as consecutivas reestruturações tecnológicas das últimas décadas, em especial as mais recentes, operaram no sentido de aumentar a flexibilização do trabalho, aumentar a componente de serviços no emprego e, no período mais recente, aumentar a informalização, o trabalho em plataformas (o que alguns chamam de uberização do trabalho) e a flexibilidade do trabalho. Portanto, a discussão agora não pode ser simplesmente voltar atrás nas reformas feitas, mas é preciso trabalhar contra o sentido mais geral das reformas que foram efetivadas no país – e que aprofundaram a desregulamentação, a informalização e a flexibilização – e buscar inverter o sentido geral, tomando em consideração as mudanças recentes na operação do capitalismo a nível nacional e mundial. A regulação tem



que funcionar para obrigar que o funcionamento das empresas para valorizar seus ganhos não se reduza a uma superexploração do trabalho, agravando um problema que já temos de sobra no país, a concentração de renda, mas que busque as vias do crescimento e da introdução de tecnologias. Por outro lado, é fundamental fazer essa discussão no seu sentido mais amplo: se, para dar conta de nossas necessidades de bens e serviços, precisamos trabalhar menos, por conta das possibilidades tecnológicas, então que todos trabalhem menos, e não que muitos sejam excluídos do mercado de trabalho. Essa questão do tempo de trabalho é essencial, sem a qual a equação não fecha.

Mas as mexidas têm que ser no sentido de viabilizar a negociação coletiva e uma flexibilidade que tenha dois lados, não apenas a retirada de direitos dos trabalhadores. Ou seja, há que se refazer esse debate.

Finalmente, a discussão do financiamento da Previdência Social tem que ser retomada. O capítulo que versava sobre Saúde, Assistência e Previdência Social na Constituição aprovada em 1988 e que era a base de um “pacto social” não explícito acordado no país naquele processo político era central para iniciar as alterações, no sentido progressista, de uma sociedade extremamente desigual como a que

tínhamos – e ainda temos – no país. As alterações unilaterais que foram sendo feitas, várias inclusive por emendas constitucionais, desde os anos 1990, foram desfazendo os preceitos de redução de disparidades, previstos inclusive nos mecanismos de financiamento que foram postos nesse capítulo constitucional, de modo a permitir que recursos que deveriam financiar Saúde, Assistência e Previdência Social pudessem ser realocados para outros fins – como pagamentos de encargos da dívida pública, por exemplo. Assim, se o objetivo é reconstituir o pacto constitucional de 1988, é fundamental refazer esse debate em outras bases. Se a discussão previdenciária precisa ser atualizada – e é possível que isso tenha que ser feito, dadas as mudanças do perfil demográfico do país – isso tem que ser feito não apenas pelos antolhos da visão fiscalista, mas considerar inclusive que o aumento da formalização do emprego e dos salários de base contribui essencialmente para a sustentação do sistema previdenciário – ou melhor, de Saúde, Assistência e Previdência Social – que queremos ver construído no país.

** É economista, membro da coordenação da Abed-RJ (Associação Brasileira de Economistas pela Democracia), doutorando do PPGCTIA-UFRRJ, assessor da Rebrip (Rede Brasileira pela Integração dos Povos) e colaborador do blog Terapia Política.*

Desafios de política monetária para o novo governo: fazer o Bacen colaborar com o desenvolvimento

Antonio José Alves Junior*

■ Durante o governo Bolsonaro, o país foi vítima de uma revolução neoliberal nas finanças. Seus marcos são a Lei de Autonomia do Banco Central do Brasil (Bacen) e a Nova Lei Cambial. Aprovadas em modo furtivo, amputaram a capacidade do Presidente da República de executar a política monetária e cambial em favor do desenvolvimento das forças produtivas, da geração de empregos e da equidade. Será um obstáculo difícil de ser ultrapassado e se constituirá num grande desafio para o novo governo.

A LC 179/21 estabelece que o Bacen é uma autarquia de natureza especial, caracterizada pela ausência de vinculação a Ministério, de tutela ou de subordinação hierárquica. Sem prejuízo do controle da inflação, deverá zelar pela estabilidade e pela eficiência do sistema financeiro, suavizar as flutuações do nível de atividade econômica e fomentar o pleno emprego. Para tanto, sua diretoria será composta por 9 membros, com mandatos fixos de 4 anos e não coincidentes, indicados pelo Presidente da República para aprovação pelo Senado. Uma vez admitidos, só poderão ser substituídos antes do término dos mandatos se demonstrarem incompetência recorrente no cumprimento da meta de inflação, ou em função de ilícitos, morte, doença incapacitante ou a pedido.

A autonomia foi justificada, na exposição de motivos da lei, para isolar o Bacen das pressões políticas, uma visão depreciativa da política e da democracia. Pressupõe que políticos são criaturas mesquinhas e irresponsáveis, governando pela reeleição. Nesse caso, se o Presidente da República determinasse a política monetária, seria leniente

com os juros às vésperas das eleições para criar um clima de prosperidade, deixando para remediar a flutuação dos preços e do produto depois. Alternativamente, só o Bacen autônomo, conduzido por uma diretoria técnica, desinteressada e livre das pressões políticas, poderá cumprir missão fundamental de combate à inflação, protegendo a economia brasileira da instabilidade monetária. Essa é uma vitória do neoliberalismo sobre a democracia, deixando a gestão do Estado mais distante da influência do voto popular.

A admissão acrítica da neutralidade da moeda é o outro lado da história. De acordo com ela, a expansão monetária não altera o crescimento e o nível de emprego no longo prazo. Apenas causa mais inflação e flutuação do emprego. Em nome da neutralidade monetária, propalada como o estado da arte em economia, justifica-se, cientificamente, o afastamento da política monetária do embate político. Essa é uma questão que deveria mobilizar mais os economistas. Por dever de ofício, é necessário dizer que a neutralidade da moeda não é a única perspectiva teórica existente, desautorizando, portanto, sua invocação como verdade. Ademais, é preciso insistir que a tese tem sido refutada seguidas vezes pelas evidências, como ilustram os casos recentes de *quantitative easing* nos EUA, na Europa e no Japão, em que expansões brutais da quantidade de moeda reduziram os juros a níveis inferiores a zero sem gerar inflação. Alguém pode argumentar que a lei já está vigendo e que isso seria inútil, mas não é o caso.

O Presidente da República, eleito pelo voto popular, tem a legitimidade para decidir que política econômica adotar. Portanto, a política monetária para 2023 deveria re-



conhecer o cenário da depressão econômica brasileira e se pautar por ele. O governo precisará se contrapor ao BC autônomo, buscando coordenar a política monetária e a política fiscal para que a economia avance em direção ao pleno emprego e por lá permaneça. Como é óbvio, a política monetária não é uma panaceia, mas pode desempenhar um papel relevante no arcabouço da política econômica.

Ao rebaixar e estabilizar a estrutura a termo da taxa de juros, a política monetária ajudará a estimular gastos privados, tais como o consumo durável, a construção habitacional e o investimento, afetando os rumos da economia real. Ao menos enquanto a economia estiver abaixo do pleno emprego, haverá vários benefícios fiscais dessa medida, como o aumento da arrecadação

de impostos, na medida em que o PIB cresce e há redução dos gastos com juros. Isso compensará a necessidade de expansão dos gastos públicos, mantendo a estabilidade da dívida pública. O crescimento do emprego, os juros mais baixos e o aumento dos gastos sociais ajudarão a diminuir a brutal desigualdade na distribuição funcional e pessoal da renda, o que, por sua vez, será mais um estímulo para a produção. Por fim, ao estabilizar a curva de juros, o Bacen desincentivará a atividade especulativa no mercado monetário, limitando-a a uma dimensão não letal. O sistema de metas de inflação no Brasil tem elevado a oscilação dos juros, incentivando operadores de mercado a se dirigirem para os ganhos de capital, deixando, na prática, os mercados mais instáveis e menos funcionais.

Com o Bacen autônomo, é preciso reconhecer, não há necessidade de coordenação fiscal e monetária. O caso atual é esclarecedor. O governo quer aumentar os gastos, mas o *board* não. Esse tem sido o conteúdo das manifestações do presidente do Bacen sobre a necessidade de moderação com a PEC da Transição. Em vez de acalmar as forças de mercado, provocou apostas no aumento dos juros, gerando instabilidade. Talvez essa seja a origem das interrogações de uma importante colunista a respeito dos especuladores, que falam grosso sobre os gastos primários acima do Teto e afinam com o golpismo de Bolsonaro. Fica claro que não só o Teto de Gastos, mas também o Bacen autônomo são práticas sociais da autolesão que os psicanalistas pensam estar confinadas à esfera individual.

Completando a revolução, a Lei 14.286/21, ou a Nova Lei Cambial, transferiu para o Bacen autônomo o poder sobre a política cambial e a formatação do sistema financeiro nacional. A instituição permitirá, discricionariamente, a abertura de contas correntes, em moeda estrangeira, para residentes, nos bancos domésticos. Em busca da “modernização” das normas cambiais e da “integração ao sistema financeiro internacional”, a Lei atribuiu ao Bacen a condução de nova rodada de abertura financeira, “...de forma gradual e prudente, alinhada ao processo de aprofundamento

dos fundamentos macroeconômicos e financeiros da economia brasileira”, sem maiores esclarecimentos do que isso venha a ser.

Deve-se reconhecer que o poder do Bacen subiu de nível. Em breve será lançado o real digital, a moeda virtual do Bacen. Essa inovação financeira acompanha o que vários Bancos Centrais estão fazendo, como resposta ao desafio das criptomoedas e em face à disponibilidade de tecnologias cujo uso é crescente. O problema é que no horizonte do real digital está a moeda livremente conversível. Em sua defesa, argumentos fragilíssimos, que vão das “exigências da modernidade”, passando pelo mito de que “crises de balanço de pagamento são coisas do passado”, chegando aos apelos pela “liberdade financeira” como direito humano.

O fato é que o regime cambial, o movimento de capitais e a organização do sistema financeiro saíram de vez da esfera da decisão do Executivo e do Legislativo. Estão concentradas no Bacen autônomo, sob o suporte de teses sem sustentação empírica e sem robustez teórica, como a hipótese da eficiência dos mercados. Ampliar a mobilidade financeira e dar mais poder para o mercado determinar o câmbio é assumir muito risco desnecessariamente.

Essa é a nova institucionalidade que será um obstáculo para a implementação de uma política econômica para o pleno emprego. O tema do Teto Fiscal tem atraído atenções por ser mais visível e aflitivo diante da desorganização da máquina pública, da urgência das transferências sociais e da criação de empregos. Entretanto, é preciso sublinhar que o Bacen autônomo pode subordinar a política econômica do governo eleito à sua missão de combater a inflação e de estimular a liberdade cambial. Para que não atue como um contrapeso para a política fiscal, será preciso, desde já, constrangê-lo. O Bacen precisa ser lembrado de que é um agente público, imputando-lhe, politicamente, o compromisso com o pleno emprego, com o desenvolvimento e com a democracia.

** É professor titular do DeCE e do PPGCTIA/UFRRJ e coordenador do ECSIFIN.*



Por um Brasil que ainda não existe, mas continua imaginado por muitos em sonhos intensos

Helena M. M. Lastres*

■ O Brasil atravessa um período fértil de proposições, na expectativa de um novo governo capaz de retomar o desenvolvimento em novas bases. Objetiva-se, especialmente, contribuir para a criação do Brasil que ainda não existe. E já que a destruição dos últimos anos foi grande, grande também é o espaço para renovação.

Nesse quadro se coloca a Carta de João Pessoa. Associo minhas reflexões sobre a Carta com argumentos de outras proposições, de cuja elaboração participo, especialmente como coordenadora de uma rede de pesquisa que celebra 25 anos – a RedeSist – e também como associada fundadora e membro do conselho do Centro Internacional Celso Furtado (Cicfef).

A Carta inicia apontando o desafio de restaurar instituições e políticas públicas que possibilitem a governabilidade do país. E enfatiza a urgência de políticas para o desenvolvimento sustentável científico, tecnológico e social capazes de reduzir desigualdades. Tais orientações são fundamentais na discussão dos temas sobre os quais fui convidada a refletir.

Início pelo item E, devido à convergência com o argumento central das contribuições da RedeSist e Cicfef: que o apoio à infraestrutura e aos serviços públicos essenciais (SPEs), além de atender aos principais desafios nacionais, também oferece a oportunidade de mobilizar importantes capacidades e arranjos produtivos e inovativos locais (APLs), que constituem a base da provisão desses serviços no território brasileiro.

A histórica desigualdade brasileira se reflete em seus territórios, rurais e urbanos; atinge mais severamente aqueles sistematicamente destituídos – em gênero, raça, origem e renda – e que, além da fome, enfrentam dificuldades de moradia e acesso aos demais serviços públicos, como saúde, educação, saneamento, energia, mobilidade, conectividade, cultura e segurança. E, como pontua a Carta, o apoio a programas como Minha Casa Minha Vida representa investimentos propulsores de encadeamentos produtivos, geração de emprego e redução de desigualdades, inclusive regionais.

Várias pesquisas, incluindo as nossas, mostram como, além de concretizar a garantia dos direitos, a redução das destituições e a promoção do bem-estar, os investimentos na provisão e qualificação dos SPEs contribuem também para:

- mobilizar capacidades produtivas e inovativas de ampla gama de atividades, agentes e territórios, através da utilização do poder de compra dos governos federal, estaduais e municipais;
- oportunizar APLs baseados no fornecimento de itens – como alimentação, uniformes, calçados, mobiliário, equipamentos e serviços de informação e comunicação e vários outros;
- promover a necessária articulação entre as demandas da sociedade brasileira com o potencial produtivo, de C&T e de conhecimentos existente no país;
- aprofundar processos de cooperação e troca de conhecimentos nessas áreas nas quais sua apropriação é pública;
- reconfigurar o mercado de trabalho, por



oferecerem melhores condições de trabalho e empregos mais qualificados e mais bem remunerados;

- reconfigurar a pegada ecológica, pois seus impactos ambientais são menores que os de várias outras atividades produtivas;
- ampliar a legitimidade e participação política e a coesão social.

Reafirma-se aqui que a garantia de demanda constitui-se no mais efetivo mecanismo de desenvolvimento produtivo e tecnológico, o que, dadas as dimensões e potencialidades do território brasileiro, transforma-se em instrumento ainda mais poderoso; e que as infraestruturas e os serviços públicos essenciais possuem função estruturante estratégica na lógica dos novos modelos de política, que colocam em seu centro a vida e o bem-viver, promovendo segurança e soberania digital, territorial e nacional e aliando dinamismo produtivo e inovativo com sustentabilidade, desenvolvimento social e coesão territorial. Daí a possibilidade de contribuir para resolver as mais graves e prementes ameaças colocadas no nosso futuro: a crise sanitária; a imensa desigualdade; a insustentabilidade; o desemprego; a desindustrialização e a escalada de importações de tecnologias, bens e serviços. E, ao mesmo tempo, resolver as

desigualdades sociais, econômicas e regionais brasileiras.¹

Reitera-se que, muito mais do que “ações assistenciais e compensatórias”, o atendimento às necessidades sociais – além de ser a via mais efetiva para prover soluções às injustiças e destituições –, ao gerar empregos e mobilizar capacitações produtivas e inovativas locais, tem capacidade de embasar a renovação da estrutura produtiva brasileira. Destaca-se a grande e territorializada escala da demanda pública, multiplicadora de investimentos em diferentes sistemas produtivos, os quais podem ser supridos a partir de variadas formas de parcerias público-privadas e comunitárias. As oportunidades se mostram especialmente relevantes para os pequenos produtores. E a mobilização de APLs de pequenas empresas consiste em caminho importante para ampliar suas capacidades de sobrevivência e resistência a crises e para enraizar as bases do bem-viver.

Trata-se fundamentalmente de pensar e implementar um projeto nacional capaz de mobilizar o potencial da estrutura produtiva e de conhecimento que o Brasil possui, numa perspectiva transformadora de sua articulação com esses “sistemas produtivos e inovativos portadores de futuro”.

A conexão entre esses argumentos e a proposta do item C da Carta é imediata. Pois a discussão da centralidade dos SPEs no novo projeto de desenvolvimento perpassa questões sobre discontinuidades, garantia de acesso universal e proteção enquanto bens comuns. Essa discussão merece ser aprofundada, inclusive porque remete à necessidade de coordenação estratégica do Estado e da sociedade na produção e provisão de tais serviços públicos e comuns.² E o Brasil acumula experiência de mais de meio século embasada, por exemplo, na criação e operação de empresas estatais chave, como a Petrobras e a Eletrobras.

Ressalto sobretudo a centralidade dessas empresas em importantes e abrangentes sistemas produtivos e inovativos. Como nos casos discutidos acima, fazem parte de tais sistemas: fornecedores de variados bens e serviços de diferentes portes e intensidade tecnológica, além de uma miríade de centros de ensi-

no e pesquisa espalhados pelo país. As significativas capacitações geradas não podem ser ignoradas. A desarticulação e desmonte dos eixos centrais desses sistemas impactam diretamente todo esse conjunto de agentes e o vasto patrimônio acumulado. E adicionalmente às inegáveis implicações políticas, econômicas e sociais de tal desmonte, destaco a tendência mundial contrária, que mostra o acréscimo do controle estatal dos principais agentes provedores de energia e demais SPEs.

Assim, ao reiterar a importância da coordenação da provisão de energia, assegurando os ativos e investimentos das estatais brasileiras estratégicas, lembro a vitalidade das possibilidades atualmente discutidas, inclusive de estabelecer um novo programa de transição energética a partir da fusão da Petrobras e Eletrobras.

Mas a Carta remete também aos efeitos deletérios da crescente financeirização das empresas, inclusive estatais. Os casos da Petrobras e Eletrobras constituem exemplos de subordinação ao que François Chesnais denominou de “regime de acumulação dominado pelas finanças”. E com isso presto homenagem a esse grande intelectual, que faleceu ao final do mês de outubro. E lembro de Conceição Tavares, José Luiz Fiori e tantos outros que, há mais de 20 anos, nos alertavam sobre as ameaças dos avanços da “financeirização sob a hegemonia do dólar”. E, ainda, Fábio Erber, que tão bem resumiu os impactos da “convenção *financista neoliberal*”, que consolidou a transformação do próprio Estado brasileiro em refém das regras e condições *financistas internacionais*.

Devemos nos unir, economistas e outros, para desmistificar as falácias dessa lógica *financista neoliberal*, que limita nossas aspirações para recriar um mundo melhor, vencendo a naturalização de ideias perversas e vazias que: faz crer que essa seja vista como a mais avançada e única alternativa possível; escamoteia questões centrais; cria falsos dilemas e esconde os interesses dos parcos (mas poderosos) agentes financeiros, agigantando-os com termos como “o mercado”.

A partir disso, poderíamos reavaliar o papel, não apenas da Petrobras e Eletrobras, mas

também Telebrás e Cobra e seus sistemas produtivos e inovativos, desmontados ao longo dos anos por interesses e políticas neoliberais curtoprazistas. Destaco esses casos em virtude da urgência em enfrentar as novas formas de colonialismo, agora também digital.

E porque não pensarmos também em possibilidades futuras de garantir a provisão de SPEs, a serem acessados por todos, sob controle do Estado e de representantes da sociedade, a iniciar pelos profissionais das áreas específicas, em processos de coordenação nacional e local? Efeito conjuminado à redução da enorme “dívida da desigualdade” seria promover o aproveitamento das sociobiodiversidades regionais para gerar novas rotas de desenvolvimento, movimentando capacidades produtivas e inovativas presentes em todo o território brasileiro, com justiça, soberania e sustentabilidade política, social, econômica, cultural e ambiental.

** É economista e mestre pela UFRJ e doutora pela Sussex University, na Inglaterra, com pós-doutorado na Université Pierre Mendès-France, na França. É coordenadora da Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist), sediada no IE/UFRJ, e presidente do Conselho Deliberativo do Centro Internacional Celso Furtado (Cicef). Agradeço a José Cassiolato e Cristina Lemos pelos comentários a uma versão prévia deste artigo.*

1 A pandemia da Covid-19 – que ainda não terminou – realçou ser preciso que os diferentes territórios preservem a autonomia em tecnologias, insumos, bens e serviços estratégicos, com destaque ao que na RedeSist chamamos, há mais de 15 anos, de “sistemas produtivos e inovativos portadores de futuro”, centrados nos SPEs. Ver www.redesist.ie.ufrj.br.

2 Nota-se que as orientações para criação do Sistema Único de Saúde e sua estrutura operacional – com os diversos comitês e colegiados deliberativos, conselhos e conferências municipais, estaduais e federais – constituem o germe de uma gestão inovadora da saúde como bem comum.



ATUALIZAÇÃO EM ECONOMIA: PREPARATÓRIO PARA EXAME DA ANPEC 2024



DE JANEIRO A AGOSTO DE 2023

Segunda a sexta de 18h às 20h30

(curso online com aulas ao vivo e gravadas)

- Estatística
- Economia brasileira
- Matemática
- Macroeconomia
- Microeconomia
- + Simulados

O curso tem como objetivo atualizar e preparar os economistas interessados a ingressarem nos cursos de Mestrado em Economia através do exame da ANPEC.

Mais informações em:
www.corecon-rj.org.br
ou escaneando o QR
CODE abaixo:

