



# Uma retomada do Desenvolvimento Econômico como prioridade política

---

**Kaio Pimentel**

# SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>Introdução</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Um breve olhar a longo prazo da trajetória de desenvolvimento Brasileiro</b>	<b>6</b>
	<b>2.1</b> O quadro geral	
	<b>2.2</b> O Setor externo	
	<b>2.3</b> Algumas fraturas brasileiras: Social,Infraestrutura e tecnológica	
<b>3.</b>	<b>Corrida Tecnológica e o Green New Deal como uma janela de oportunidades</b>	<b>11</b>
	<b>3.1</b> Visão Geral sobre o processo técnico	
	<b>3.2</b> O Processo de superação do hiato tecnológico,o argumento das janelas de oportunidades e algumas ponderações	
	<b>3.3</b> Green New Deal como uma janela de oportunidades	
<b>4.</b>	<b>A relevância dos gastos públicos na economia a curto e no longo prazo</b>	<b>16</b>
	<b>4.1</b> O princípio da demanda efetiva	
	<b>4.2</b> Obstáculos institucionais para o crescimento de gastos públicos	
	<b>4.3</b> Questionando o equilíbrio fiscal como meta para política fiscal	
<b>5.</b>	<b>O financiamento dos gastos públicos e o caso brasileiro</b>	<b>20</b>
	<b>5.1</b> MMT: O conceito de moeda soberana	
	<b>5.2</b> Banco central,Tesouro e setor privado: As interações num sistema de pagamentos: o caso brasileiro	
	<b>5.3</b> Reestabelecendo o pleno emprego como prioridade da economia brasileira	
<b>6.</b>	<b>Considerações Finais</b>	<b>24</b>
<b>7.</b>	<b>Referências</b>	<b>25</b>

### **Sobre o autor: Kaio Pimentel**

---

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (2010), mestrado em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2013) e doutorado em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2018), atuando principalmente nos seguintes temas: política fiscal, financiamento do gasto público, demanda efetiva e finanças funcionais.

## 1. Introdução

Os dez anos compreendidos entre 2011 e 2020 devem se tornar a década com pior desempenho da taxa de crescimento da renda per capita em 120 anos. Com este cenário, este texto pretende esboçar um diagnóstico sobre as causas deste desempenho desastroso, discutir crescimento e desenvolvimento econômico e sugerir uma radical mudança na orientação da política econômica. Desde a crise da dívida externa nos anos 1980, o Brasil alterou radicalmente a prioridade da política econômica. A prioridade deslocou-se do crescimento/ desenvolvimento das forças produtivas para a estabilidade de preços. A crise externa desta década foi interpretada por muitos como também uma crise fiscal que teria evidenciado o esgotamento do padrão desenvolvimentista que vigorou no Brasil, na maior parte dos anos compreendidos entre 1930 e 1980, e esta percepção foi legitimando a referida mudança de prioridade.

Na bibliografia neoclássica, que embasa o entendimento das últimas três equipes econômicas, e que está por trás dos diagnósticos que são apresentados nos meios de comunicação, instituições “hostis ao mercado”, falhas de mercado e da atuação do governo herdadas do período desenvolvimentista são as causas do fraco desempenho de crescimento da economia brasileira desde a década de 1980. Estes fatores explicariam a baixa taxa de poupança interna, baixo investimento em capital humano e baixa (ou mesmo negativa) taxa de crescimento da produtividade total dos fatores. Ao governo restaria o papel de adotar instituições amigáveis ao mercado, realizar o ajuste fiscal, corrigir falhas de mercado e aprofundar os processos de abertura comercial e financeira, que os problemas relativos ao desenvolvimento seriam resolvidos pelo setor privado por meio de mecanismos de mercado. O crescimento é visto como liderado pelos fatores de oferta (crescimento da mão de obra, de sua produtividade, etc) e a demanda tende sempre a se

ajustar. Após a crise de 2008, vários economistas neoclássicos estão repensando a política fiscal admitindo um papel mais importante da política fiscal para a dinâmica econômica, movimento que infelizmente não é acompanhado por seus pares brasileiros que continuam com sua crença inabalada no ‘ajuste’ fiscal e na ‘austeridade’.

Radicalmente diferente desta perspectiva, estão as ideias contidas nesse texto que se apoia numa base teórica distinta. O crescimento é visto como liderado pela demanda (e não pela oferta) no qual o investimento privado tende a se ajustar ao crescimento da demanda efetiva. Note que aqui se supõe que é a oferta que tende a se ajustar à demanda, o que é o contrário da abordagem neoclássica. O crescimento da demanda pode ser influenciado pelas decisões de política fiscal, ou seja, pela elevação do gasto público e das transferências de renda. É o crescimento da demanda que faz com que os empresários ampliem a capacidade produtiva e elevem o nível de emprego. Com o crescimento da renda, um país periférico como o Brasil, na ausência de políticas de desenvolvimento, tende a diversificar sua pauta de consumo e/ou de importação, enquanto sua estrutura produtiva e pauta de exportação podem continuar baseadas na produção de bens e serviços de baixa intensidade tecnológica. Coloca-se a questão de compatibilizar o crescimento da renda interna com a capacidade para importar. Desse modo, políticas de desenvolvimento econômico são necessárias como forma de aumentar e diversificar não apenas a produção nacional, como também as exportações para que a expansão do produto e do emprego no Brasil não encontre uma barreira no balanço de pagamentos. O problema da restrição externa precisa ser enfrentado, como alertaram os economistas estruturalistas latino-americanos.

A distância no nível de desenvolvimento tecnológico em relação aos países desenvolvidos

não será superada apenas no poder do setor privado. A própria experiência brasileira mostra que os períodos de pico da taxa de crescimento da renda e da renda per capita, assim como do crescimento da produtividade, foram anos de intensa intervenção governamental.

Entre 1930 e 1980, o Brasil conseguiu diversificar sua produção industrial por meio da atuação de estatais, empresas transnacionais e nacionais e sustentar elevadas taxas de crescimento ao longo do período, com taxa média de crescimento entre 6% e 7% ao ano. Há várias lacunas e pontos a serem revistos e aperfeiçoados no conjunto de políticas que conseguiram tal resultado. A trajetória de endividamento externo ao longo da década de 1970 tornou o país vulnerável externamente e comprometeu a continuidade do desenvolvimento ao longo dos anos 1980.

Assim, é preciso avaliar os pontos fortes e fracos para evitar os erros e omissões do passado, definir novas prioridades, aperfeiçoando e atualizando o conjunto de políticas de desenvolvimento. O governo e todos os instrumentos que dispõe devem ser utilizados de maneira estratégica para diminuir o desnível tecnológico que separa o Brasil dos países mais avançados. Apesar da retórica liberal de diversos líderes dos países avançados, todos utilizam instrumentos de política econômica para promover o desenvolvimento por questões de soberania, rivalidade e prosperidade.

Precisamos de uma porta de entrada para a retomada de uma maior presença do governo nas questões relativas ao crescimento e desenvolvimento da economia brasileira que diminua as resistências à maior intervenção governamental. No âmbito do crescimento, a fraca recuperação desde a recessão de 2015-16 agravada pelo ano de pandemia em 2020 deixa uma economia com um elevado nível de ociosidade que pode ser agravado pela retirada precoce dos estímulos econômicos.

No âmbito do desenvolvimento, a discussão atual internacional sobre o Green New Deal enseja diversas questões econômicas e sociais de grande relevância e pode nos ser útil para a retomada da discussão sobre o desenvolvimento nos permitindo colocar vários elementos para o debate.

Na contramão do horizonte do conjunto de reflexões feitas aqui, desde 2015, o Brasil adotou um conjunto de políticas que não apenas jogou o país numa recessão como também se constitui em um sério percalço para a retomada de uma agenda de crescimento e desenvolvimento econômico. Em 2016, foi promulgada uma Emenda à Constituição (EC-95, do teto de gastos) que, a nosso juízo, inviabiliza qualquer retomada do crescimento e do desenvolvimento da economia brasileira. A discussão é de relevância fundamental para o futuro do país. Neste sentido,

“A crença conservadora de que existe alguma lei da natureza que impede as pessoas de conseguir emprego, de que é ‘imprudente’ empregar pessoas e financeiramente ‘saudável’ manter um décimo da população na ociosidade por um período indefinido é totalmente inverossímil - o tipo de coisa em que nenhum homem poderia acreditar se não tivesse a cabeça entulhada de ideias insensatas durante anos e anos (...) Nossa principal tarefa, portanto, será a de confirmar o instinto do leitor: o que parece sensato é sensato, e o que parece insensato é insensato. (...) colocar os desempregados para trabalhar em tarefas úteis terá as conseqüências que parece que deveria ter, ou seja, aumenta a riqueza nacional; e a noção de que, por tortuosas razões, vamos nos arruinar financeiramente se usarmos esses meios para aumentar nosso bem-estar é o que parece ser - um fantasma” (Keynes apud Wray, 2003, p. 13).

Este texto possui quatro seções além desta breve introdução. Na seção 2, serão apresentados alguns indicadores mostram uma visão de longo prazo da economia brasileira e se apontam algumas das fraturas brasileiras, seja do ponto de vista social, da infraestrutura e industrial e tecnológico. Na seção 3 será apresentada uma visão sobre o desenvolvimento econômico e o progresso técnico e serão apontados alguns traços da corrida tecnológica “verde” para o desenvolvimento de tecnologias limpas, ou seja, que alterem menos o meio ambiente e as possíveis conseqüências desta corrida para o Brasil.

Na seção 4 será apresentada uma teoria que nos permite um novo olhar sobre a

relevância econômica dos gastos públicos e será apontado como o conjunto de regras fiscais vigente atualmente praticamente impossibilita o governo brasileiro de agir de maneira decisiva para recolocar o desenvolvimento econômico como prioridade da política econômica. Na seção 5, será apresentada uma visão de como governos em países de moeda soberana não são restritos do ponto de vista financeiro, ao contrário do que geralmente se acredita.

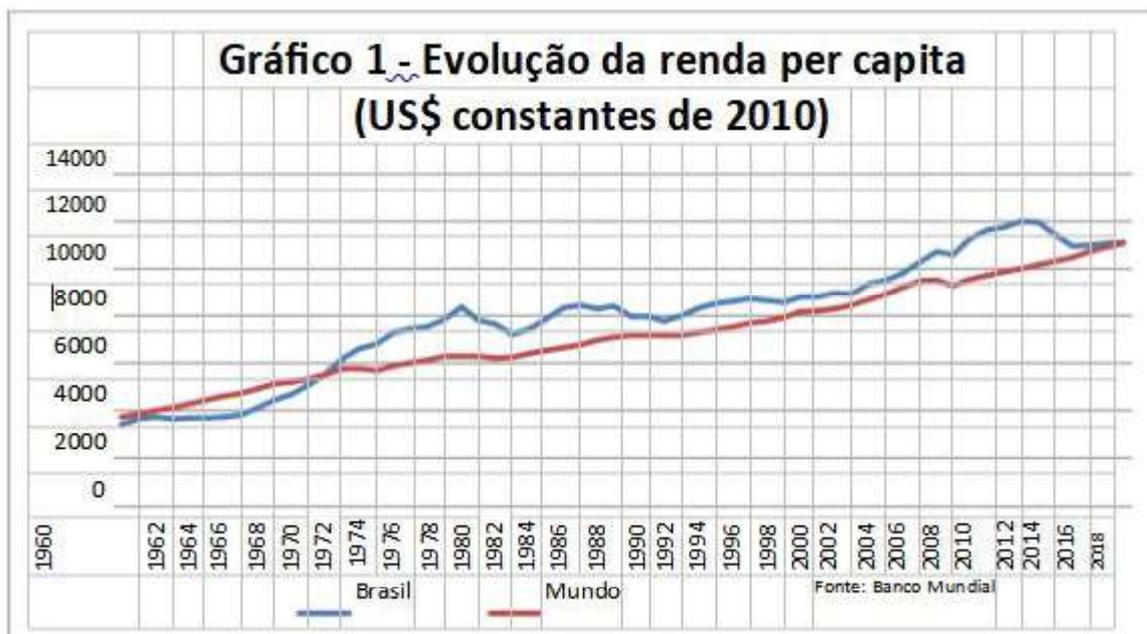
Na seção 5, será apresentada uma visão de como governos em países de moeda soberana não são restritos do ponto de vista financeiro, ao contrário do que geralmente se acredita. Esta visão ratifica para o caso brasileiro os desenvolvimentos recentes teóricos e analíticos feitos por autores ligados à Modern Monetary Theory (MMT) ou Teoria Monetária Moderna (TMM), qual está ganhando bastante proeminência internacional.

## 2. Um breve olhar a longo prazo da trajetória de desenvolvimento Brasileiro

### 2.1 O Quadro Geral

Ao longo do século XX, o Brasil deixou de ser uma economia predominantemente agrária para se tornar uma economia urbana com razoável diversificação de sua estrutura industrial. Como uma primeira aproximação, para lançarmos um olhar de longo prazo sobre a trajetória de desenvolvimento brasileira, vamos estabelecer uma base comparativa simples. O Gráfico 1 abaixo mostra a evolução da renda, medida em dólares constantes

de 2010, do Brasil e do mundo. A renda per capita brasileira ultrapassa a mundial no ano de 1972 e se mantém acima até 2019. Nos últimos anos esta diferença caiu significativamente pois em 2015 e 2016, a renda per capita brasileira decresceu fortemente e nos anos subsequentes a recuperação foi muito pequena, enquanto a renda per capita mundial continuou subindo neste período.



Utilizando os dados apenas para o Brasil, podemos ver na Tabela 1 os dados para o crescimento do PIB per capita dividido por décadas, desde o início do século passado.

Esta tabela consegue dar a medida da gravidade do atual momento em termos históricos e mostra a relevância da discussão sobre o diagnóstico das causas que nos fizeram chegar nesse cenário.

Tabela 1: Crescimento Acumulado do PIB per Capita por década		
	Crescimento Acumulado em 10 anos	Crescimento Médio Anual
1901-10	11,30%	1,10%
1911-20	17,30%	1,60%
1921-30	34,20%	3,00%
1931-40	32,30%	2,80%
1941-50	40,80%	3,50%
1951-60	51,10%	4,20%
1961-70	36,90%	3,20%
1971-80	79,10%	6,00%
1981-90	-3,90%	-0,40%
1991-00	18,10%	1,70%
2001-10	27,80%	2,50%
Projeção 2011-20		
Observações: Em relação à tabela de Barbosa (2020) há algumas alterações: De acordo com o IBGE, o crescimento do PIB de 2018 foi revisado para 1,78, o de 2019 para 1,41% e o de 2020 foi de -4,06%. Para obter o número do crescimento per capita entre 2011-20, Barbosa (2020) assumiu que a população brasileira aumentará 0,8% ao ano. Para demais informações sobre as bases de dados utilizadas, ver Barbosa (2020).		
Fonte: Barbosa (2020).		

Em 120 anos, note que as duas únicas décadas na Tabela 1 que apontam crescimento negativo para o PIB per capita foram (1981-1990) e a projeção (2011-2020). Entre 1930 e 1980, em diferentes fases e governos, o desenvolvimento da estrutura produtiva foi, na maior parte do período, o objetivo prioritário da política econômica. Certamente algo nos anos 1980 se alterou de modo que rompeu a estratégia vigente desde anos 1930. Do ponto de vista defendido aqui, a crise da dívida externa foi o choque exógeno que afetou o desempenho da economia brasileira no período. A consecução de políticas contracionistas esteve associada à crise da dívida externa, que impactou fortemente o fluxo de capitais voluntários para a América Latina. Neste cenário, a continuidade das políticas de crescimento e desenvolvimento dependeria de uma melhora forte do setor exportador e/ou de uma melhora no cenário do financiamento externo.

Desde os anos 1980, o problema de balanço de pagamentos foi atenuado, mas as taxas de crescimento não voltaram aos melhores patamares anteriores. Na leitura apresentada aqui, são as linhas gerais da política econômica que tem condenado o Brasil a taxas de crescimento inferiores. Desde a década de 1990, quando voltaram

os fluxos de capitais voluntários para a América Latina, as prioridades da política econômica foram radicalmente alteradas. O Estado deliberadamente deixou de assumir o protagonismo nas políticas de desenvolvimento e a estabilidade dos preços tornou-se prioridade da política econômica. A política fiscal ou a capacidade de gasto público foi progressivamente sendo cerceada por meio da adoção de expedientes jurídicos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) e a Emenda Constitucional 95 (2016). Embora haja diferentes momentos dentro deste grande período, sugere-se aqui que haja algo de estrutural nesta mudança e se conecta com a maneira como o governo brasileiro passou a utilizar a política fiscal e à perda de prioridade do desenvolvimento como prioridade da política econômica. Franco (1998) apresentou de maneira precisa a visão de desenvolvimento que passaria a determinar as prioridades da política econômica. Esperava-se que apenas a estabilidade de um cenário macroeconômico básico, garantida pelo governo, em conjunto com a abertura comercial e financeira, fossem medidas suficientes para que o país passasse a exibir melhores resultados econômicos e sustentabilidade externa. Não foi.

Nosso objetivo nesse texto é fornecer elementos para o debate sobre como sair da letargia que atingiu a economia brasileira na década entre 2011 e 2020.

É inegável que, parcialmente, este desastre tenha como causa os efeitos econômicos da pandemia de coronavírus no ano de 2020, assim como a resposta insuficiente fornecida pelo governo, seja em termos econômicos ou sanitários. Contudo, mesmo supondo crescimento do PIB de 2,3% para o ano de 2020, como fez Barbosa (2020), teríamos uma renda per capita estagnada ao longo desta última década: 0%.

## 2.2 O setor externo

A trajetória de desenvolvimento brasileira foi entrecortada por diversos momentos em que o país teve que lidar com restrições de balanço de pagamentos. Como notaram os economistas estruturalistas latino-americanos, ao passo que a renda brasileira cresce, as importações tendiam a crescer e se diversificar mais que as exportações, e este processo levava ao desequilíbrio externo, de balanço de pagamentos. O problema do balanço de pagamentos induziria assim a necessidade de adequar a estrutura de oferta da economia à estrutura de demanda para tornar sustentável o processo de crescimento. Melhorar e diversificar o consumo das massas teria que passar necessariamente pelo desenvolvimento da estrutura produtiva. Déficits em transações correntes do balanço de pagamentos precisam ser financiados de alguma forma. A tensão existe porque emitimos uma moeda diferente da que pagamos nossas obrigações internacionais. Assim, déficits em conta corrente precisam ser compensados com a entrada de capitais externos via conta financeira, seja pela via do endividamento externo, seja via investimento externo, ou com a variação das reservas internacionais. Entretanto, ficar dependente de tais fontes de financiamento externo pode deixar o país vulnerável externamente. Nesse sentido, do ponto de vista de longo prazo, apenas as exportações se constituem numa fonte segura de financiamento externo. Assim, conforme baseado em Medeiros e Serrano (2001), exportações tem um duplo

Políticas de austeridade, com ênfase na queda e/ou contenção dos gastos públicos que geram demanda ao invés da elevação das receitas tributárias, tem sido a tônica das políticas macroeconômicas adotadas pelo país. Tais políticas estão na raiz da explicação da queda e da fraca recuperação da economia brasileira ao longo desta última década. Ao longo do texto vamos dando corpo à este diagnóstico, de diferentes ângulos. Na subseção seguinte mostraremos que a razão do fraco crescimento dos anos 1980 não é mais o que explica o fraco desempenho da atual década. Faremos isso examinando indicadores do setor externo.

papel para economias periféricas e/ou que não emitem a moeda internacional:

1. Constituem-se numa fonte autônoma de demanda, que podem ser mais ou menos relevantes para liderar o crescimento de acordo com as características estruturais de uma economia;
2. São fontes de moeda internacional, de modo que o crescimento (e a diversificação) das exportações se tornam absolutamente centrais para o financiamento externo no longo prazo.

Nas últimas décadas, o coeficiente de importações cresceu na maioria dos países do mundo à medida que avançou o processo de internacionalização da produção das empresas transnacionais e constituição de cadeias globais de valor. Entretanto, fruto da ausência de prioridade do desenvolvimento econômico, o Brasil não conseguiu avançar significativamente em termos da diversificação de suas exportações, de modo que maiores níveis de produto interno continuam provocando aumento do déficit em transações correntes como proporção das exportações.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) foi o último grande plano de desenvolvimento brasileiro no sentido de estabelecer a prioridade da política econômica. Em meio a um cenário externo turbulento da década de 1970, no qual diversos países optavam por políticas de desaceleração, o Brasil lançava o II

PND, que tinha como pontos centrais superar a dependência dos setores alimentícios, de bens de capital, de insumos básicos e a forte dependência de importação de petróleo. Como já mencionado, o endividamento externo ao longo desta década deixou o país vulnerável externamente e com a reorientação da política econômica dos EUA em 1979 fomos duramente afetados ao longo da década de 1980. Mesmo com o retorno dos fluxos de capitais aos países periféricos latino-americanos, qual possibilitou a derrocada da inflação, a década de 1990 foi conturbada por causa de crises relacionadas ao déficit em conta corrente e do endividamento externo, os quais geraram uma piora dos indicadores de solvência externa.

Entretanto, esta década não foi de alto crescimento ou mesmo de elevado crescimento dos gastos públicos. Ao longo dos anos 2000, a farta liquidez internacional, a baixa taxa de juros nos EUA a elevação dos preços das commodities e a reversão dos termos de troca possibilitaram uma mudança no padrão de crescimento da economia internacional ao atenuar a restrição externa de economias periféricas e abrir espaço para políticas macroeconômicas expansionistas.

Mas note que, do ponto de vista da conta corrente, o déficit continua a ser norma. O Gráfico 2 apresenta a evolução da razão déficit em conta corrente sobre exportações a partir dos anos 2000.



Como se nota no gráfico acima, o Brasil só apresentou superávits em conta corrente entre 2003 e 2007. Entretanto, do ponto de vista dos indicadores

de solvência externa, há boas notícias. A dívida externa de curto prazo caiu em relação às reservas internacionais. A evolução deste indicador é apresentada no Gráfico 3:



A melhora dos indicadores de solvência externa proporcionou uma forte queda do risco soberano brasileiro, qual tem gravitado em níveis bem mais baixos quando

comparado com os níveis dos anos 1990. O Gráfico 4 apresenta a evolução do índice (Embi+br), considerado o risco soberano brasileiro:



Adicionalmente, com o cenário externo em geral mais favorável desde os anos 2000 (baixa taxa de juros nos países centrais), o Brasil não tem tido dificuldades de financiar o déficit em conta corrente com a entrada de capitais estrangeiros e poderia voltar a empreender políticas de crescimento e desenvolvimento,

com foco na melhora do desempenho exportador para não repetir erros do passado, evitando assim o endividamento externo. Jogando fora esta janela de oportunidades, desde 2015 foram adotadas medidas de austeridade que nos tem mantido parados na superação das fraturas da sociedade brasileira.

### 2.3 Algumas fraturas brasileiras: Social, Infraestrutura e tecnológica

Desde meados dos anos 1970, o investimento público no Brasil, medido como proporção do PIB, apresentou uma tendência geral de queda ainda que haja oscilações. Após 2008, por exemplo, o investimento público oscilou positivamente, embora ainda muito distante dos níveis de investimento que

estão próximos ao pico da série histórica.

O Gráfico 5 aponta a evolução dos investimentos públicos no Brasil, em porcentagem do PIB. Nestes dados estão excluídas apenas as empresas estatais dos entes subnacionais (de estados e municípios).



O Brasil ainda possui inúmeras fraturas do ponto de vista social, de infraestrutura e tecnológica. Poderíamos apontar inúmeros dados para isso. Apenas para colocar alguma materialidade no que consiste o que estamos chamando de fratura temos que, de acordo com o IBGE (2018), no Brasil atualmente:

**1.** 35,8% da população brasileira vive sem rede de esgotamento sanitário por rede coletora ou pluvial.

**2.** Considerando a linha de pobreza em US\$5,5PPC diários per capita, 26,5% da população brasileira, ou 55 milhões de pessoas vivem abaixo desta linha em 2017, diante de 25,6% em 2016.

**3.** No Brasil, a porcentagem de pessoas entre 25 a 64 anos com ensino superior (graduação no mínimo) era de 17%, enquanto a média dos países da OCDE para este indicador estava em 30,3%.

Sobre o aspecto tecnológico, conforme dados contidos em Squeff (2012, p. 47), o déficit da balança comercial brasileira considerando-se a indústria de transformação é concentrado em produtos de média-alta e alta tecnologia, enquanto o superávit é concentrado em produtos de baixa e média-baixa tecnologia. Além disso, neste trabalho o autor aponta que o saldo da

balança comercial brasileira ainda depende fortemente de produtos não manufaturados, refletindo a dificuldade no processo de diversificar as exportações e desenvolver a estrutura produtiva de modo a sermos competitivos globalmente. Superar adequadamente tais fraturas requer necessariamente mais gasto público, não apenas investimento público. Assim, não nos parece adequada a defesa do crescimento apenas do investimento público em detrimento ao gasto público corrente. O crescimento do estoque de capital do governo tende a elevar os gastos correntes. A construção de escolas, universidades e centros de pesquisa e desenvolvimento leva ao pagamento salários de professores, pesquisadores e a gastos de manutenção, assim como a construção de hospitais leva ao pagamento de salários médicos, enfermeiros, profissionais de limpeza, etc. É preciso combinar uma política macroeconômica expansionista que expande continuamente a demanda agregada mantendo a economia próxima ao pleno emprego e uma política industrial que persegue com inúmeros esforços o aumento e a diversificação da produção e das exportações brasileiras, evitando que as questões de balanço de pagamentos se constituam num entrave ao crescimento do país.

### 3. Corrida Tecnológica e o Green New Deal como uma janela de oportunidades

#### 3.1 Visão Geral sobre o processo técnico

O poder militar, o sistema monetário e financeiro internacional, a tecnologia e o controle do progresso técnico constituem-se em estruturas de poder as quais geram efeitos cumulativos e explicam parcialmente a ausência de convergência da trajetória de desenvolvimento dos países ao redor do mundo. (Mello, 1997) (Medeiros e Serrano, 2001).

As estruturas de poder mencionadas acima condicionam qualquer estratégia de desenvolvimento nacional e conformam um mundo assimétrico e hierarquizado. Estratégias nacionais de desenvolvimento almejam melhorar a posição nacional ocupada neste sistema hierarquizado. Assim, as diferenças nos níveis de desenvolvimento não tendem a diminuir 'naturalmente' por causa de mecanismos de mercado, de modo que a superação do atraso tecnológico e/ou a disputa pela fronteira

tecnológica, requer necessariamente a utilização de diversos instrumentos de política econômica.

Processos de desenvolvimento econômico conectam intimamente governo e empresas privadas. Por questões de complexidade dos instrumentos necessários em várias dimensões e da cumulatividade envolvida, os processos de desenvolvimento econômico são liderados pelo Estado, sejam os processos dos países líderes que disputam a fronteira tecnológica, sejam os de países atrasados que buscam diminuir o atraso em relação aos países líderes. O domínio da fronteira tecnológica é amplamente valioso do ponto de vista estratégico e portanto é um objeto de disputa entre os países mais avançados. Considerando as inovações radicais da segunda metade do século XX, Medeiros (2004) afirma que a velocidade do progresso técnico na segunda

metade do século XX foi fortemente influenciada pela competição armamentista. Neste sentido: “O “complexo-militar-industrial-acadêmico” criou, nos EUA, um abrangente processo de inovação liderado pelos descobrimentos científicos, voltado simultaneamente, para vencer a Guerra Fria com a União Soviética e impulsionar a fronteira da ciência de forma a consolidar a liderança tecnológica americana no mundo.”

Pivetti (1992) argumenta que a importância estratégica da liderança do progresso técnico no campo das armas impõe um ritmo único ao processo inovativo e aponta que . no setor militar, ao contrário do civil, é a viabilidade tecnológica e não seus custos ou riscos que constroem a construção/adoção de um armamento superior. As inovações geradas a partir do complexo militar-industrial-acadêmico são assimiladas e difundidas para o restante da economia na medida que empresas privadas e/ou mesmo públicas difundem o uso de determinadas tecnologias para outros fins civis. Neste sentido, Mazzucatto (2013) faz um exercício interessante apontando quanto das inovações de um smartphone derivam de tecnologia obtidas por meio de pesquisas financiadas pelo governo: a internet, o gps, a tela sensível ao toque e o comando de voz, como exemplos. Grandes empresas com intensivo gasto em pesquisa e desenvolvimento, investimento público em universidades que formam mão-de-obra especializada, setor público promovendo a inovação em setores selecionados por meio de instrumentos de política industrial, de acordo com as prioridades de um planejamento estratégico são alguns traços comuns de um Sistema Nacional de Inovação (SNI) de sucesso. Com diferentes pontos de partida material e condicionadas geopoliticamente, as interações entre mercado e Estado conformam complexos militares-industriais-acadêmicos em âmbitos nacionais que são importantes não apenas do ponto de vista da melhora do padrão de consumo e de vida, mas também fundamentais para assegurar a soberania nacional.

Como argumentado em Medeiros (2013, p. 84) “os padrões e as estratégias de industrialização

distinguiram-se, em função da especificidade da estrutura material e institucional de que partiram, do momento histórico em que as estratégias industriais se consolidaram e dos interesses geopolíticos que as conformaram.”

Embora essa discussão possa parecer distante das questões que engendraram o desenvolvimento brasileiro, Vieira (2018) apresenta uma interessante evidência textual para fundamentar a leitura que a transformação estrutural da economia brasileira ao longo do século XX se relaciona com o diagnóstico de militares brasileiros, que possuem grande relevância na concepção da política de desenvolvimento entre 1930-1980, sobre a importância do desenvolvimento das forças produtivas para as questões geopolíticas.

Essa abordagem é radicalmente diferente da abordagem que guia a política econômica brasileira desde os anos 1990. Como mencionado, esta abordagem colocava o governo como mero fornecedor de uma estabilidade macroeconômica básica (de preços e posteriormente de indicadores fiscais) e defendia que as aberturas comercial e financeira seriam suficientes para promover o desenvolvimento econômico brasileiro. Duas décadas se passaram desde o fim dos anos 1990 e não é possível afirmar que estamos satisfeitos com o desempenho em termos de produtividade e/ou com os avanços em termos de desenvolvimento econômico que esta ‘estratégia’ nos trouxe.

Os processos de abertura não tem sido capazes de gerar convergência das trajetórias de desenvolvimento como sugeriram os ideólogos da era neoliberal. Desse modo, resta repensar a ação estratégica do estado, aprendendo com as experiências de sucesso internacional das últimas décadas. Na subseção seguinte (3.2), desenvolveremos mais algumas considerações sobre os processos de catching-up, os quais consistem no uso de instrumentos política industrial para superar o atraso tecnológico e na subseção (3.3) será argumentado que no momento atual a agenda ambiental pode oferecer algumas janelas de oportunidades que, se bem aproveitadas, pode ajudar os países atrasados a diminuir seu atraso em relação aos países avançados.

## 3.2 O processo de superação do hiato tecnológico, o argumento das janelas de oportunidades e algumas ponderações

Comentando os exemplos de êxito de industrialização no século XIX (Alemanha, Estados Unidos, França e mais alguns países europeus), assim como os casos de Japão e Coreia do Sul na segunda metade do século XX, Perez e Soete (1988, p. 463) destacam a excepcionalidade dos casos bem sucedidos de catch-up e advertem para a necessidade de se ter as condições requeridas (ex-ante) para se obter sucesso num processo de catching-up. Como primeiro elemento que condiciona o êxito de uma estratégia de catching-up, os autores apontam a infraestrutura industrial/tecnológica já existente em nível nacional que possibilita o aprendizado e o desenvolvimento das capacidades necessárias para entender os complexos processos envolvidos em assimilar e desenvolver tecnologia. O que significa de infraestrutura industrial/tecnológica pode ser captado pelo conceito de Sistema Nacional de Inovações (SNI) qual procura obter sinergias entre os agentes (que são interdependentes) envolvidos no processo de inovação, promovendo a inovatividade das empresas/setores de uma economia e, desse modo, sua competitividade. Tal conceito engloba vários fatores como:

1. A capacidade instalada de ciência e tecnologia;
2. A existência de instituições que conectem os desenvolvimentos científicos e tecnológicos às aplicações econômicas (instituições-pontes);
3. A experiência governamental em dar suporte às atividades privadas de ciência e tecnologia;
4. O nível educacional da população;
5. A montagem de estruturas de financiamento compatíveis com o risco e incerteza envolvidos no processo de inovação, etc.

A importância do SNI existente residiria no fato de que grande parte do conhecimento necessário para entrar na primeira fase de um novo paradigma tecnológico seria, segundo Perez e Soete, de conhecimento público, disponível nas universidades. Estes autores (1988, p. 476, tradução nossa) argumentam que dada uma estrutura razoável de um SNI, uma janela de oportunidades estaria aberta para que os países atrasados

superem o hiato tecnológico que os separa dos países avançados em certas atividades produtivas:

“Nos países industrializados, sistemas de tecnologia verdadeiramente novos não se originam necessariamente nas empresas mais poderosas, grandes e experientes. Eles geralmente envolvem pequenas empresas criadas por empreendedores com treinamento avançado em áreas especializadas, como o observado em microeletrônica e biotecnologia, ou novas idéias revolucionárias, como as aplicadas por Henry Ford. (...) Estamos sugerindo, então, que grande parte do conhecimento necessário para ingressar em um sistema de tecnologia em sua fase inicial é de fato conhecimento público disponível nas universidades. Muitas das habilidades necessárias devem ser inventadas na prática.

É apenas à medida que o sistema evolui que gera novos conhecimentos e habilidades que se tornam cada vez mais de natureza privada e não são vendidos voluntariamente a concorrentes em qualquer lugar (...) Isso implica que, dada a disponibilidade de pessoal universitário bem qualificado, abre-se uma janela de oportunidade para a entrada relativamente autônoma em novos produtos em suas fases iniciais.”

O momento propício para os processos de catching-up seriam os momentos de transição de paradigmas tecnológicos, pois:

1. Há tempo para se aprender, enquanto todos os países o fazem. Quando um novo paradigma tecnológico é iniciado, os países estariam em mesmo nível em relação a ele, embora subsistam grandes diferenças entre os SNI existentes;

2. Dado um nível razoável de capacidade produtiva, vantagens locais e de mão-de-obra qualificada nas novas tecnologias, o custo de entrada na primeira fase de um novo paradigma seria mais baixo. Os requisitos de entrada, e portanto os custos de entrada, variam ao longo da trajetória tecnológica.

O grande desafio para as estratégias nacionais de desenvolvimento residiria em fazer da geração endógena de conhecimento e capacidades um processo contínuo, para que as empresas de um determinado país continuem competitivas, o que implicaria em um esforço tecnológico constante e um fluxo crescente de investimento. Algumas ponderações críticas em relação ao argumentado acima apresentado. Mesmo que o conhecimento de um paradigma tecnológico esteja disponível em universidades, existe ainda uma série de condições para transformar conhecimento em empreendimentos como acesso à crédito, capacidade para a importação de insumos necessários, acesso ao know-how próprio de uma atividade industrial, etc. Em linha com o argumento da cumulatividade envolvida em processos de desenvolvimento tecnológico, Guerriero (2012) adota uma postura crítica em relação ao argumento da janela de oportunidades afirmando que:

**1.** Os novos paradigmas podem se valer dos conhecimentos e capacitações acumulados nos processos de aprendizado anteriores, o que pode manter assimétricas as possibilidades de cada país quando surge um novo paradigma tecnológico;

**2.** Países que estão muito atrasados na formação de um SNI robusto não têm capacitações mínimas requeridas para entender e trabalhar sob um novo paradigma. O autor argumenta, ao contrário de Perez e Soete, que fazer o processo de catch-up com o paradigma tecnológico já consolidado é mais fácil do que aproveitar as janelas de oportunidades quando surgem os novos paradigmas, pois:

“De forma geral, entretanto, parece que fazer o catch-up dentro de paradigmas já consolidados é mais fácil do que aproveitar as janelas de oportunidade. Em primeiro lugar porque o paradigma já consolidado apresenta tecnologias já testadas e em fase de maturação avançada. Com isso, os volumes financeiros para os testes e P&D são menores. Em segundo lugar, nessas condições é possível que os países avançados forneçam essa tecnologia mais madura em condições mais atraentes para os países atrasados, até porque não estão competindo nesse nível e a difusão pode trazer benefícios de escala para os produtores dos países centrais

no comércio internacional de bens de capital e intermediários. Por fim, as capacitações dos agentes tendem a apresentar maior rendimento nos avanços incrementais – dentro do mesmo paradigma – do que sob as incertezas dos novos paradigmas.” (Guerriero, 2012, p. 48) Possas (1996) argumenta que, ainda que o Estado formule políticas que induzam/fomentem as empresas a melhorarem sua competitividade, é fundamental lembrar que para que a melhora da competitividade seja buscado pelas empresas, é necessária a consolidação de um ambiente competitivo. Nesse sentido, não se pode fornecer apenas proteção às empresas nacionais, sob pena de que estas empresas não se tornem competitivas em âmbito global e portanto continuem dependentes do ponto de vista tecnológico.

No Brasil, temos um agravante: os grandes grupos nacionais privados não estão majoritariamente no setor industrial, de alta tecnologia. Sendo assim, é possível que a solução novamente passe pela criação de empresas pelo governo (como a Embraer) e/ou sejam realizadas parcerias e criados estímulos para que os grandes grupos nacionais entrem em setores estratégicos. A importância da nacionalidade das empresas se dá à medida que se queira transformar a estrutura de ocupação/empregos migrando para um mercado de trabalho com maior oferta de empregos que necessitem de alta qualificação. Dificilmente os centros de inovações das grandes empresas, onde se realizam atividades de Pesquisa e Desenvolvimento, são desnacionalizados uma vez que são parte de um complexo estratégico. Nesse sentido, quando bater o incômodo de ler um texto com diagnóstico e recomendações de políticas tão diferentes do que se está habituado, é importante ter em mente que os países desenvolvidos atualmente defendem, por meio de diversas instituições multilaterais que compõem o establishment internacional da política de desenvolvimento, que os países periféricos adotem instituições “da melhor prática” que não foram aplicadas pelos próprios países desenvolvidos quando estavam em nível semelhante de desenvolvimento aos países periféricos. Em outras palavras, os países desenvolvidos estão ‘chutando a escada’ que leva ao desenvolvimento econômico. (Chang, 2002)

### 3.3 Green new deal como uma janela de oportunidades

Há várias definições e afiliações políticas possíveis para se defender ou se rechaçar alguma forma de Green New Deal. Precisamos então definir de alguma forma o que se entende neste texto por tal conceito. Vamos partir então de uma definição simples e própria. Definamos, apenas para o propósito deste trabalho, Green New Deal como um conjunto de investimentos públicos com uma preocupação especial de alterar a relação da humanidade com o meio ambiente de modo a diminuir o impacto nocivo da produção sobre a natureza. Essa definição simples resgata o ponto central do que foi o New Deal, amplo programa de recuperação da economia dos EUA nos anos 1930, com forte ênfase em investimentos públicos implementados pelo presidente Franklin Delano Roosevelt. E acrescenta o termo Green (Verde), o qual contemplaria a preocupação com a questão ambiental, qual tem crescido sua relevância nas últimas décadas.

Existem discussões estritamente políticas e ambientais que o Green New Deal tem levantado e que possuem grande relevância. Mas, neste trabalho pretende-se discutir apenas as questões econômicas e estratégicas levantadas neste debate. Neste sentido, há uma corrida tecnológica que relaciona a atividade industrial às questões ambientais em curso. Além disso, há um conjunto de mudanças institucionais sendo tomadas por diversos países que podem alterar significativamente a dinâmica de alguns mercados nos próximos anos. Procuraremos neste trabalho, explorar brevemente questões de curto e longo prazo que nos permitem pensar sobre qual pode/deve ser a atuação do governo neste cenário que pode ter repercussões sérias para a trajetória de desenvolvimento econômico da economia brasileira.

Do ponto de vista tecnológico, a agenda ambiental tem feito diferentes países adotarem metas para que o principal objetivo seja alcançado. Meckling & Nahm (2019) apontam que diversos países definiram metas para eliminar a venda de carros com motores a combustão depois de sucessivas falhas em reduzir a emissão de gases, conhecidos como causadores de efeito estufa, no setor de transporte. Esta sinalização por parte do governo induz um processo concorrencial

para a obtenção de motores que funcionem a partir de fontes de energia alternativa. A eficiência e o custo desses motores são fatores-chaves para que haja uma popularização do uso de veículos elétricos. Estes, atualmente, são caros em relação aos comuns, são subsidiados, e ainda não há infraestrutura com a escala necessária para que fontes alternativas de energia substituam petróleo e derivados como principal fonte de energia da malha de transportes.

A disponibilização de tal infraestrutura geralmente envolve pesado investimento público e parcerias com o setor privado. Por exemplo, a utilização de aparelhos eletrônicos pressupõe a geração de energia elétrica suficiente para que todos possam fazer uso corrente destes aparelhos. Atualmente, grande parte da malha de transporte tem como fonte de energia o petróleo e derivados, de modo que a mudança dessa matriz energética pressupõe a disponibilidade de outra fonte na escala necessária. Novamente aqui há oportunidades de longo prazo na busca de maior eficiência e menores custos no processo de transição para uma matriz de energia obtida de fontes renováveis.

Conectando com a seção 3.2, o desenvolvimento tecnológico acarreta efeitos cumulativos e, portanto, os países desenvolvidos, os quais possuem SNI's mais robustos, possuem vantagens no desenvolvimento desses motores. A liderança no processo de inovação acarretará vantagens aos líderes e desafios aos retardatários como em geral acontece com os processos que envolvem progresso técnico. O exemplo dos motores é tratado aqui apenas como um exemplo para o argumento das janelas de oportunidades. O processo de desenvolvimento vai criando janelas de oportunidades quando a tecnologia dominante nos diversos setores vai se alterando radical ou de maneira incremental. Assim, diversas outras janelas podem ser mapeadas no esforço de um plano de desenvolvimento para alterar qualitativamente a inserção externa da economia brasileira. Nersisyan & Wray (2019, p. 21) fazem um primeiro esforço no sentido de mapear os custos que o Green New Deal e demais programas de emprego teria nos EUA. Utilizando estimativa de estudos da

área de energia, a transição para uma economia com emissão líquida zero de gases de efeito estufa teria o custo de 5% do PIB anualmente. Esta transição levaria em conta as diferentes disponibilidades das fontes alternativas de energia em diferentes estados dos EUA. Além disso, esse estudo também estima o custo de programas de pleno emprego para a população, os quais levariam à ampliação dos serviços públicos. Esforços como esse poderiam estar sendo feitos no Brasil para diminuir o atraso tecnológico e melhorar nossa inserção na economia mundial. Baseado em Medeiros (2013a), em trabalho que analisava as iniciativas tomadas ao longo do processo de desenvolvimento da China, o esforço de capacitação tecnológica envolve vários aspectos, dentre eles:

1. Alianças externas para a transferência de tecnologia
2. A construção de parques tecnológicos com crescente envolvimento de universidades e infraestrutura de pesquisa;
3. Investimento pesado em formação de doutores em áreas relacionadas à ciência e tecnologia;
4. Amplo conjunto de estímulos fiscais, com destaque para a utilização do poder de compra do governo como fonte de demanda para tecnologias desenvolvidas por empresas nacionais;
5. Constituição de empresas vinculadas às universidades de alta tecnologia para manter o pessoal formado em tais áreas trabalhando para o desenvolvimento tecnológico, etc.
6. Apoio em termos de crédito e de internacionalização para que empresas nacionais sejam competitivas globalmente

É certo que cada país possui sua singularidade. A China é governada por um partido desde

1949 e mudou radicalmente sua estratégia de desenvolvimento permitindo, em 1978, uma abertura para desenvolver instâncias para absorver, difundir e criar tecnologia. Reconheceu o seu atraso tecnológico e trabalha incessantemente para diminuí-lo. Mais de quarenta anos depois é preciso reconhecer o ritmo forte de crescimento e desenvolvimento conquistado pela estratégia chinesa.

Analisar as experiências de sucesso e entender os instrumentos de política industrial e como estes geram benefícios aos que o utilizam faz parte do jogo. Por meio do desenvolvimento tecnológico a China “transformou rapidamente sua pauta de exportações, evoluindo de um perfil concentrado em vestuários, brinquedos e calçados para se afirmar como um grande exportador de máquinas e produtos eletrônicos.” (Medeiros, 2013a, p. 454). A experiência chinesa de desenvolvimento e seu êxito em determinadas áreas estão suscitando tensões geopolíticas, como o recente caso envolvendo a empresa Huawei e a fronteira tecnológica na área de telecomunicações. That’s the game. Fingir que este jogo competitivo e/ou suas complexas consequências quanto às relações de poder entre os países não existem, tem custos altos de longo prazo humanos, sociais e econômicos e também de soberania.

No caso brasileiro atualmente, a adoção de uma política de desenvolvimento pelo governo é praticamente impossível por causa dos estrangulamentos institucionais criados ao crescimento do gasto público. Nas duas próximas seções vamos discutir a importância do gasto público para a dinâmica econômica e as questões relativas ao financiamento do gasto público.

#### **4. A relevância dos gastos públicos na economia no curto e no longo prazo**

Ao longo da seção 3 deve ter ficado clara a centralidade do gasto público para a realização de políticas de desenvolvimento econômico e para o avanço tecnológico.

Nesta seção, vamos discutir a centralidade da atuação do governo também para a gestão do nível de atividade econômica e para o crescimento econômico.

A importância dos gastos públicos não se dá apenas pela de composição dos gastos, é também necessário o crescimento dos gastos públicos para atender aos objetivos das políticas de crescimento e desenvolvimento, as quais permitiriam atenuar as fraturas existentes na sociedade brasileiras. questões fiscais e monetárias, o que, por sua vez, reflete a quase onipresença do receituário ortodoxo nos grandes meios de comunicação.

## 4.1 O princípio da demanda efetiva

Para uma dada capacidade produtiva, o nível agregado de gastos destinado que é à compra dos bens e serviços correntemente produzidos (demanda), medido aos preços normais, determina os níveis de renda, produto e emprego. Este é, de maneira simples e direta, o chamado princípio da demanda efetiva desenvolvido de maneira independente por Keynes e Kalecki nos anos 1930 que estabelece a seguinte relação de causalidade: é o gasto que gera a renda. Esta formulação é válida desde que existam recursos ociosos na economia – isto é, capacidade produtiva ociosa e trabalhadores desempregados. Por isso, sempre que houver recursos ociosos (empresas com ociosidade acima do planejado e trabalhadores desempregados), o governo poderia (e deveria) elevar o seu nível de gastos induzindo o aumento da renda, do produto e do emprego. Quando o governo eleva sua demanda por bens e serviços, isso aumenta diretamente a demanda da economia e os empresários precisam produzir mais para atender essa demanda adicional do governo. Isso implica que mais trabalhadores sejam contratados, assim como aumenta a demanda dos próprios empresários por insumos diversos, gerando um crescimento da renda agregada maior que o crescimento dos gastos públicos.

Um processo inverso ocorre quando o governo corta gasto: isso diminui diretamente a demanda da economia, fazendo com que os empresários precisem produzir menos para atender a demanda do governo que caiu. Isso implica que trabalhadores sejam demitidos, assim como diminui a demanda dos próprios empresários por insumos diversos, gerando uma queda da renda agregada maior que a provocada pelo corte inicial dos gastos públicos. No longo prazo, os empresários ajustam a sua capacidade produtiva para atender a demanda efetiva da economia, que é a demanda que proporciona lucro para eles. Assim a importância dos gastos do governo não se dá apenas no curto prazo (quando se considerada dada a capacidade produtiva), amenizando movimentos cíclicos por meio do efeito multiplicador, mas também na tendência de longo prazo de crescimento das economias capitalistas, uma vez que estimula o crescimento da própria capacidade produtiva, por meio do efeito acelerador.

Note que déficit ou superávit, ao fim de um ano, é apenas um resultado das contas públicas que não nos diz necessariamente se o governo está agindo de modo a estimular ou contrair a economia. O que nos diz isso é o que está acontecendo com o nível de gastos do governo, que gera demanda para a economia, e não se ele tem déficit ou superávit. Assim, é possível que o governo faça política expansionista ao mesmo tempo que mantém o resultado fiscal equilibrado. Partindo do princípio da demanda efetiva, e respeitando condições bem gerais, Haavelmo (1945) mostrou que uma elevação do nível de gastos, mesmo que totalmente financiado por impostos, é expansionista do ponto de vista do nível de produto e emprego. No entanto, o que parece ser a regra é que os governos operam com déficit (na maioria das vezes nominal) pois em geral o setor privado acumula saldos líquidos, riqueza financeira. A dívida pública, que rende alguma taxa de juros aos detentores de títulos públicos, tem assim a função de remunerar a riqueza líquida do setor privado.

Desse modo, a preocupação com o aumento do déficit público se justifica apenas na medida em que se queira controlar o crescimento da dívida por causa da questão distributiva. Ajustes fiscais também podem ser feitos com a elevação dos impostos ao invés de corte de gastos. Gobetti e Orair (2016) apresentam uma breve história da tributação da renda no Brasil comparando-a com países da OCDE. Este, como diversos outros estudos, apontam que a desigualdade brasileira permanece em níveis altos e há um amplo espaço para se avançar na tributação da renda e do patrimônio no Brasil. Note que a relação dívida/PIB depende não apenas do déficit primário do governo, mas também da relação entre a taxa de juros real e a taxa de crescimento. São possíveis inúmeras combinações entre tais parâmetros para moldar a evolução da dívida/PIB, com olhos no seu aspecto distributivo. A teoria apresentada nesta seção, o princípio da demanda efetiva, é apoiada numa longa tradição e possui diversos trabalhos empíricos que sustentam tal teoria. Freitas e Dweck (2013) apresentam uma análise empírica de longo prazo que aponta o gasto público como a maior fonte do crescimento da economia brasileira para o período entre 1970

e 2005. Para os anos mais recentes, Serrano e Summa (2015) discutem os dados e apontam que a queda na taxa de crescimento no período do governo Dilma I (2011 a 2014) nada tem a ver com a “gastança”, mas, ao contrário, com uma queda na taxa de crescimento dos gastos públicos, sobretudo dos investimentos públicos e a tentativa de fazer o setor privado liderar o processo de crescimento. Seguindo esta linha teórica e analítica, a forte recessão iniciada em 2015 se conecta a uma drástica virada da política econômica que pro-

moveu uma forte queda dos gastos públicos que geram demanda para a economia em um momento de desaceleração externa. A incapacidade da economia brasileira de pelo menos retomar o nível de produto e emprego de 2014 se deve às escolhas tomadas de 2015 para frente, as quais dobraram a aposta nas medidas de austeridade. Vamos discutir criticamente alguns aspectos institucionais que regem a política fiscal e que se constituem em sérios obstáculos para o governo intervir na economia.

## 4.2 Obstáculos institucionais para o crescimento dos gastos públicos

Desde os anos 1980, o Brasil passou a adotar regras fiscais mais restritas que procuravam restringir o crescimento dos gastos públicos e/ou do déficit público. A adoção deste conjunto de regras constituiu-se numa ruptura em relação ao período de maior crescimento da economia brasileira (1930-1980), onde as questões do desenvolvimento tinham prioridade em relação ao equilíbrio fiscal.

O problema inflacionário nos anos 1980 foi concebido por muitos economistas e autoridades econômicas como sendo integralmente, ou pelo menos parcialmente, causado pelos déficits públicos. Neste sentido, houve um quase consenso em relação às mudanças que tentavam restringir o crescimento dos gastos públicos ou dos déficits públicos. Podemos resumir muito primariamente em cinco atos as mudanças institucionais realizadas desde os anos 1980 que regulam a política fiscal:

1. Extinção da Conta Movimento (1986): Esta conta permitia o financiamento automático dos gastos públicos por meio de uma conta no Banco do Brasil.
2. Constituição (1988): Separação entre Tesouro e Banco Central. Vinculações entre receita tributária e gasto público, os quais podem tornar os gastos pró-cíclicos. É preciso reconhecer que tais vinculações protegeram determinadas áreas sociais do corte de gastos em momentos de ajuste fiscal, mas também podem implicar em cortes e contingenciamentos dos gastos públicos em períodos de queda de arrecadação tributária. Instituição da regra de ouro.
3. “Ajuste” dos entes subnacionais (1997) com a Lei 9.496/97: um marco na forte diminuição da autonomia de gas-

to dos Estados e municípios no Brasil.

4. Lei de responsabilidade fiscal (2000): estabelece regras e sanções para os entes governamentais. Determinados parâmetros fiscais são estabelecidos a priori e se concebe o equilíbrio fiscal como a posição “responsável”. Além disso, agrava o perfil pró-cíclico da política fiscal, ao estabelecer que a política fiscal deve se orientar para buscar uma meta de resultado primário, tendo impacto negativo na dinâmica dos investimentos públicos quando a arrecadação se reduz, uma vez que grande parte das despesas correntes é obrigatória<sup>13</sup>.

5. Emenda Constitucional 95 (2016) (EC 95): congelamento em termos reais de grande parte da despesa primária total por vinte anos. Suspensão de vínculos entre receita e gasto. Em combinação com a meta de resultado primário, acaba valendo a medida mais “austera” (Dweck, 2020). Com o crescimento de despesas obrigatórias, está levando a razão investimento público sobre o PIB aos menores valores da história. É o mais duro golpe à Constituição

Sem dúvida, dos listados acima, o obstáculo mais forte à realização de políticas de crescimento e desenvolvimento é a EC 95, promulgada em dezembro de 2016. Conhecida como a emenda do teto de gastos, ela basicamente impede qualquer possibilidade de ruptura com a letargia que atinge a economia brasileira desde 2015 por meio da política econômica. Neste início de 2021, o governo dá clara indicação de que pretende aprofundar a aposta na criação de obstáculos institucionais para o aumento do gasto público com a retomada da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional 186/2019.

Enfatiza-se: de acordo com a base teórica e analítica apresentada neste texto, sem a derrubada do teto de gastos praticamente não há possibilidade de retomada do crescimento da economia brasileira aos níveis anteriores a 2015 de PIB per capita. Note que, mesmo se levarmos em conta as razões apresentadas pelas diferentes equipes econômicas para a manutenção do teto de gastos, também não houve uma recuperação da arrecadação tributária e sequer o déficit público a EC 95 conseguiu resolver. Assim, o déficit primário persistiu e a relação dívida/PIB pública aumentou nos anos seguintes à promulgação da EC 95.

As mudanças institucionais citadas nesta subseção foram gestadas tendo como pressuposto que o equilíbrio orçamentário tem uma importância em si mesma para a dinâmica econômica. Economistas ortodoxos e heterodoxos contribuíram para este diagnóstico, aceitando em maior ou menor grau que a mera sinalização de compromisso com o equilíbrio fiscal seria importante por si mesma para a economia voltar a crescer.

No texto apresentado pelos ministros da fazenda e do planejamento para justificar a necessidade da EC 95, é argumentado que:

“Esse instrumento visa reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal. Faz-se necessária mudança de rumos nas contas públicas, para que o País consiga, com a maior brevidade possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública. **É importante destacar que, dado o quadro de agudo dese-**

**quilíbrio fiscal que se desenvolveu nos últimos anos, esse instrumento é essencial para recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos.** Corrigir o desequilíbrio das contas públicas é condição necessária para retirar a economia brasileira da situação crítica”. (Meirelles e Farya, 2016.)

O diagnóstico do governo, ao apresentar a PEC que se tornaria a EC 95, depende de fatores subjetivos, “a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública” faça o setor privado aumentar as decisões de produção, investimento e consumo. Da nossa perspectiva, exposta na subseção passada, obviamente que tal “confiança” não assegura nenhuma retomada da economia.

Empresários decidem o nível de produção e investimento com base na demanda efetiva. Se a demanda que gera lucro esperada estiver caindo como acontece nas crises, os empresários vão reduzir o nível de produção e de investimento. Trabalhadores elevam gastos quando tem recebem salários, transferências de renda e/ou têm acesso à crédito. São fatores objetivos como estes que regulam as decisões de gasto do setor privado. Assim, fica mais simples entender porque o Teto de Gastos não foi capaz de restabelecer o crescimento da renda per capita, de modo que a “retomada” da economia brasileira estava muito aquém do esperado. Depois do teto de gastos aprovado, tivemos ainda a reforma da previdência em 2019 realizada com o mesmo pressuposto. E ainda assim, mesmo ao fim de 2019 o nível de PIB real do Brasil ainda era inferior ao de 2014. É chegada a hora de questionar o pressuposto básico do equilíbrio apresentando um novo olhar sobre o déficit público.

### 4.3 Questionando o equilíbrio fiscal como meta para a política fiscal

Para simplificar ao máximo o argumento, vamos desconsiderar o setor externo, as transferências do governo, bem como supor que todo o gasto público consiste em consumo e que não há variações de estoques. Ressaltamos que o argumento é válido mesmo sem essas simplificações. Temos então que o produto (PIB) (Y), pela ótica da renda, é igual à soma da massa salarial, deduzidos os impostos (W), da massa de lucros, também deduzidos os impostos (P), e do total de impostos arrecadados (T). Pela ótica

da demanda, o produto é igual à soma do consumo das famílias (C), do investimento (I) e do consumo do governo (G). Por definição, essas duas somas tem de ser iguais. Temos então:

$$Y = W + P + T = C + I + G$$

**Produto = Renda = Demanda**

O que o setor privado “ganha”, no caso, é a soma dos salários e lucros (W+P), é o que o gov-

erno “ganha” é o montante de impostos (T). O que o setor privado gasta, por sua vez, corresponde ao consumo mais o investimento (C+I), enquanto que o gasto do governo é o próprio G. Fazendo poucas passagens algébricas a partir da equação acima, chegamos à seguinte expressão para o superávit do setor privado:

$$(W + P) - (C + I) = G - T$$

Como (G-T) é o próprio déficit público, isso pode ser escrito, alternativamente:

Superávit do setor privado = déficit público

Isso significa que quando o orçamento do governo é superavitário, o setor privado ganha menos do que gasta, e quando o orçamento do governo é deficitário, o setor privado ganha mais do que gasta. Assim, para que seja possível que o setor privado (o conjunto de empresas e famílias em um sistema econômico) ganhe mais do que gasta, é necessário que o governo gaste mais do que ganha. Isso é um fato da vida, contábil, e fica mais fácil entender porque o déficit do governo é a regra geral em economias capitalistas. A possibilidade de ganhar mais do que se gasta só existe para o indivíduo na suposição de que a sua renda está dada e o indivíduo escolhe o quanto gasta. Entretanto, no agregado, a renda agregada não pode ser considerada “dada” pois esta depende das decisões de gasto. Gasto agregado e a renda agregada são iguais, mas a causalidade vai do gasto pra renda. Sendo assim, num sistema econômico considerado como um todo, não é possível que todos os agentes ganhem mais do que gastam. Com isso, vemos que é impossível que o setor privado e o setor público sejam superavitários ao

mesmo tempo. Por que, então, taxar como irresponsável um governo que apresenta déficit?

O governo, ao contrário do setor privado, é o único agente que possui os instrumentos necessários para romper com o horizonte privado (do lucro) e com as limitações privadas de financiamento. Não é por outro motivo que no momento atual de pandemia diversos países foram forçados pelas circunstâncias a suspender diversas regras fiscais para salvar a economia. Mesmo o Brasil teve que suprimir o teto de gastos no ano de 2020 com uma equipe econômica de orientação liberal. Cabe agora as seguintes perguntas: se a suspensão das regras que fiscais é válida para ajudar empresas, bancos e trabalhadores num momento de pandemia, porque não é válida num momento distinto da pandemia? Por que naturalizar a miséria, a fome, o desemprego em momentos “normais”?

Quando a pandemia acabar, haverá uma economia bastante debilitada com elevado desemprego, ociosidade e inúmeras empresas em dificuldades financeiras e/ou falidas, sobretudo as pequenas e médias. A readequação ao conjunto de regras fiscais vigentes para os tempos ‘normais’ e a retirada dos estímulos fragilizará a recuperação econômica brasileira e impossibilitará a ação necessária da política econômica para a superação deste quadro. Voltando à epígrafe deste trabalho são necessárias muitas ideias insensatas cultivadas durante anos e anos para acreditarmos coletivamente que vamos nos arruinar financeiramente se adotarmos as políticas de combate ao desemprego e demais políticas de desenvolvimento e melhoria do estado de bem estar social. Discutamos agora as questões relativas ao financiamento do gasto público.

## 5. O Financiamento dos gastos públicos e o caso brasileiro

É absolutamente compreensível que o leitor destas páginas, se pergunte algo como: “Ok, mas como iremos financiar todas essas políticas de crescimento e desenvolvimento?”. Lendo os jornais diariamente sempre haverá um “analista” ou mesmo um economista para dizer que o país “quebrará” se tentar financiar todas as políticas defendidas até aqui ou que as taxas de juros serão elevadas se o governo incorrer em déficits ou que o “mercado” não vai querer financiar o governo.

O advento da pandemia em 2020 ajudou a qualificar um pouco o debate público. Diversos economistas que afirmaram reiteradamente nos últimos anos que o país estava “quebrado”, inclusive membros da atual equipe econômica, subitamente mudaram de opinião. O governo federal, o qual afirmava que o dinheiro acabou e por isso precisava aprovar as reformas, foi forçado pelas circunstâncias e pela oposição a instituir o auxílio emergencial e diversas outras medidas de com-

bate à pandemia suspendendo diversas regras fiscais para elevar o gasto público num momento de queda abrupta de arrecadação tributária.

No Brasil e em outros países foram sugeridos métodos alternativos de financiamento para as medidas necessárias para combater os efeitos econômicos e sociais da pandemia, como o financiamento direto via Banco Central, o emissor da moeda. Mas isso sequer foi necessário. O Tesouro continuou realizando os pagamentos como sempre, o déficit subiu, a taxa de juros básica caiu, a inflação está sob controle, mas a desvalorização cambial engendrou mudanças nos preços relativos que tiveram um efeito distributivo regressivo. O debate sobre financiamento público sempre esquentava quando as necessidades de gastos públicos aumentam fortemente. No século XX foi bastante intenso nos anos 1930-1940, quando o mundo vivia os efeitos da Grande Crise capitalista de 1929 e posteriormente a II Guerra Mundial. Existe um debate bem documentado e uma conhecida posição teórica sobre as questões de financiamento em países que emitem sua própria moeda: não existe restrição de financiamento na moeda que o país emite. Quem construiu essa posição de maneira mais clara e direta no debate teórico neste período foi um economista chamado Abba Lerner. O debate acadêmico e público dos anos 1940 é muito elucidativo. Enquanto diversos economistas continuavam a dizer que o fardo da dívida pública decorrente da expansão dos gastos públicos deficitários para o esforço de guerra iria arruinar a economia americana, outros argumentavam que a soberania, a democracia liberal e o próprio povo e a economia 'americana' estavam em risco, de modo que qualquer método de financiamento seria válido para vencer a guerra. A relação dívida/PIB cresceu bastante, mas a economia dos EUA também apresentou um elevado crescimento do PIB ao longo da II Guerra Mundial. Ao longo do pós-guerra foi possível combinar políticas de pleno emprego que renderam crescimento econômico, taxação progressiva e taxas de juros

baixas. Então, a relação dívida/PIB se reduziu. Nos anos 1990, alguns economistas resgataram esse ponto intensamente discutido nos anos 1940, se apoiando na teoria da taxa de juros exógena, visão que considera a taxa de juros como uma variável de política econômica determinada por fatores estritamente monetários, de maneira irrecunciliável com a noção de taxa de juros natural, e desenvolveram estudos sobre como os gastos do governo afetam o circuito monetário, acrescentando à teoria da taxa de juros exógena uma análise mais precisa do chamado nexos fiscal-monetário.

Esta visão vem ganhando uma notoriedade crescente no debate público sobretudo nos EUA, onde estão a maioria dos autores que ajudaram a desenvolver tal análise: os estudos analíticos de autores ligados à Teoria Monetária Moderna (TMM) ou Modern Monetary Theory (MMT), como Wray, Mosler, Kelton (etc), nos ajudaram a dar solidez teórica e analítica à uma abordagem alternativa para a política econômica que utiliza a teoria da taxa de juros exógena<sup>19</sup>. Radicalmente diferente do que geralmente se supõe, a elevação dos gastos do governo de maneira deficitária cria uma pressão para reduzir (e não aumentar!) a taxa de juros básica da economia. Em geral, esta taxa acaba não se alterando porque o Banco Central tem como principal instrumento de política monetária manter esta taxa num nível estável e isso implica que ele deve comprar ou vender qualquer quantidade de títulos públicos que o setor privado não deseje manter em suas carteiras<sup>20</sup>. Esta seção será desenvolvida em diferentes níveis de abstração. Na subseção 5.1 trataremos do conceito de moeda soberana na MMT. Na subseção 5.2 trataremos de maneira mais técnica sobre como se dá o financiamento do gasto público, explicando a partir das relações estabelecidas entre o Tesouro Nacional, o Banco Central e o setor privado. Na subseção 5.3 são apresentadas as propostas de política econômica dos autores ligados a MMT nos EUA.

## 5.1 MMT: O conceito de moeda soberana

Vejamos agora algumas ideias centrais da MMT. A ideia que um governo não é restrito financeiramente na moeda que emite se aplicam a países de moeda soberana. Wray (2019) define um país de moeda soberana como o que::

1. Estabelece a unidade de conta da economia. (medida das relações débito - crédito)
2. Impõe obrigações (tributos, taxas, etc) denominadas na unidade de conta definida por ele.
3. Emite a moeda expressa na un-

idade de conta e aceita o pagamento das obrigações impostas nesta moeda.

4. Emite obrigações contra si denominadas na unidade de conta que podem ser pagas com a moeda que ele próprio emite. Após numerar as quatro características anteriores, Wray pondera sobre as possibilidades de diferentes sistemas monetários e financeiros internacionais e pondera que haveria mais qualificação para a soberania monetária:

5. Regime de câmbio flexível. (não se compromete a entregar uma outra moeda ou um determinado tipo de metal (como o ouro) a uma taxa fixa.)

Nesse sentido, um país de moeda soberana:

1. Não enfrenta uma restrição orçamentária no sentido usualmente definido.

2. Não 'quebra' na própria moeda.

3. Pode pagar suas obrigações emitindo sua própria moeda.

4. Pode definir as taxas de juros que incidem sobre os títulos públicos.

A principal proposição analítica da MMT consiste em retomar o diagnóstico de que o governo de um país de moeda soberana não possui restrições financeiras na moeda que emite, desenvolvê-lo analiticamente, para defender que o pleno emprego seja a prioridade da política econômica.

Essa ideia contrasta com a grande maioria das afirmações que se vê e ouve diariamente nos meios de comunicação de massa, os quais sempre contam com a opinião de um "especialista" para afirmar que "o país quebrou!", "o dinheiro acabou!" ou "a inflação e a taxa de juros vão explodir se o governo não cortar gastos".

## 5.2 Banco Central, Tesouro e Setor Privado: As interações num sistema de pagamentos: o caso brasileiro

Para avançarmos um pouco e conhecermos o que é a principal contribuição dos autores ligados à visão da MMT, vamos apontar traços fundamentais que acontecem quando o governo realiza o gasto público em países de moeda soberana. Vamos abaixo, a partir do exemplo do caso brasileiro, apontar as contribuições de uma análise compatível com as análises da MMT. Como ponto de partida expressamos a identidade que descreve o orçamento do governo em um dado período de tempo (fluxos):

$$G+F+i.Dt-1 = \Delta D + \Delta H$$

Do lado esquerdo, temos as despesas do governo (usos):  $G$  são os gastos do governo,  $F$  as transferências e subsídios ao setor privado e  $i.Dt-1$  o pagamento de juros sobre a dívida pública, que também é uma transferência ao setor privado. Do lado direito, temos as diferentes fontes de recursos utilizadas pelo governo:  $T$  é a receita tributária,  $\Delta D$  a variação da dívida pública e  $\Delta H$  a variação da base monetária

É fundamental ressaltar que a identidade expressa é um mero registro contábil dos fluxos de entradas e saídas de recursos no orçamento do governo (respectivamente, recursos e usos). Ela demonstra que uma mudança no lado es-

querdo deve equivaler a uma mudança do lado direito. Portanto, se há um aumento nos gastos em dado período, é necessário que haja também um aumento nos impostos, nos estoques de dívida pública ou de moeda, ou uma combinação dessas três fontes de recursos. Uma vez que a variação da base monetária é uma das fontes de recursos do governo, torna-se possível que um aumento no gasto público preceda temporalmente uma maior arrecadação de impostos ou a venda de títulos públicos.

Quando o governo decide fazer qualquer pagamento, realiza-se uma transferência no balanço do BCB: debita-se a chamada Conta Única do Tesouro no BCB e credita-se a conta Reservas Bancárias da instituição financeira que está recebendo o pagamento do governo. Quando ocorre o pagamento de impostos ou a venda de títulos públicos no mercado primário, há o inverso: credita-se a Conta Única do Tesouro no BCB e debita-se a conta Reservas Bancárias da instituição financeira que está pagando ao governo. A Conta Única do Tesouro registra a movimentação de recursos financeiros do setor público. Ela representa, em determinado ponto do tempo, o estoque de todas as receitas obtidas e não despendidas pela União. Reúne, assim, a receita com a cobrança de impostos, os lu-

ros auferidos por empresas estatais que cabem ao governo, as receitas com vendas de ativos do governo e as receitas obtidas com a venda de títulos públicos no mercado primário, dentre outras. Uma emissão primária de moeda pelo BCB em favor do Tesouro estaria também contabilizada na Conta Única, porém esta prática é operacionalmente vedada no caso brasileiro. Nota-se que o momento das despesas e do recolhimento de impostos ou da venda de títulos públicos nem sempre coincide. Dessa forma, sempre que há diferenças entre gastos e as receitas do governo, o saldo da Conta Única é afetado. Da mesma forma, a base monetária é afetada, por meio da conta Reservas Bancárias mantida pelos bancos brasileiros.

Vimos acima que quando o governo realiza um gasto por meio da redução do saldo da Conta Única, ou seja, antes de receber impostos ou vender títulos de dívida pública, ele aumenta a base monetária. Em outras palavras, ele injeta moeda nova na economia, tendo o mesmo efeito prático de uma emissão primária de moeda. Sempre que isso ocorre, o setor privado precisa decidir o que fazer com o aumento da base monetária (Reservas Bancárias).

Do ponto de vista agregado, se a base monetária aumentou, tudo o mais constante, a possibilidade de empréstimo de um banco para o outro, ou a compra de títulos privados, não resolve o fato de que há aumento das reservas não remuneradas no sistema. Do ponto de vista do mercado privado interno, um agente compra, outro vende, de modo que a elevação da base monetária continua sem remuneração. É este o fato que cria a pressão baixista neste mercado, o que só não ocorre caso existam outros fatores que gerem maior demanda por base do setor privado agregado – o “tudo mais” deixa de ser constante. No atual arranjo de política monetária, o BCB é responsável por controlar a taxa de juros nesse mercado de compromissadas com títulos públicos federais. Se não há mudanças na meta de taxa de juros – a taxa Selic – a pressão baixista criada pela maior base monetária o obriga a agir. Quando a base monetária aumenta por causa de um déficit público, tudo o mais constante, a riqueza líquida privada aumenta na mesma medida.

Cria-se, assim, uma base objetiva para que haja uma maior demanda privada

por outros ativos, como operações compromissadas e títulos públicos. E é dessa maneira que o BCB controla a taxa de juros: vendendo títulos públicos (na maioria das vezes com acordo de recompra) fornecendo algum rendimento (a taxa de juros básica de curto prazo) para quem iria ficar sem nenhum rendimento se ficasse com moeda na conta. O Tesouro também vende seus títulos de dívida pública de longo prazo, definindo a base das taxas de juros de longo prazo com as quais a economia vai operar, e isso restitui o saldo da Conta Única.

A partir desse esquema fica mais simples entender como a dívida pública pode ser vista como uma “conta” da manutenção da taxa de juros em níveis positivos pela política monetária. Quando a expansão do gasto do governo leva ao aumento da base monetária, o governo cria moeda nova para economia, mas esta retorna para ele quando e na medida em que o setor privado deseja obter alguma remuneração pelos seus saldos líquidos e o BCB e/ou o Tesouro atuam para fornecê-la. A dívida pública é uma riqueza do setor privado, o déficit público é o superávit do setor privado. São autores como Wray, Mosler etc, ligados a MMT, que nos 1990 e 2000 avançaram na análise dos impactos dos gastos do governo nos atuais sistemas de pagamentos nacionais, o nexos fiscal monetário, e qualificaram as análises que desaguardam nas propostas de política fiscal próximas das Finanças Funcionais. Os autores pós-keynesianos até então tinham como centro do debate a relação entre bancos comerciais e o Banco Central dentro da teoria da taxa de juros exógena/moeda endógena (Lavoie, 2014).

Na visão da MMT, tributação e a venda de títulos públicos não são operações de financiamento do gasto público. A tributação tem o papel de criar demanda pela moeda do Estado, no sentido que as pessoas precisam da moeda estatal para pagar seus impostos. A variação da tributação (elevação ou diminuição) tem o papel de ajudar na gestão do nível de demanda agregada ao fazer variar a renda disponível do setor privado. A distribuição da tributação ainda tem o papel distributivo. Por fim, a venda de títulos públicos são instrumentos para o controle da taxa de juros.

## 5.3 Restabelecendo o pleno emprego como prioridade da Política Econômica

A MMT recoloca o pleno emprego como objetivo fundamental da política econômica e, como na tradição dos autores pioneiros que utilizam o princípio da demanda efetiva, sustenta que a política monetária é insuficiente para levar uma economia ao pleno emprego. Baseados em Minsky (1986), outro autor de referência para a MMT, quem argumentou sobre a tendência endógena de uma economia monetária da produção gerar crises sistêmicas, que a MMT propõe a atuação contracíclica do Estado por meio da sua atuação como “Big Bank” e “Big Government”. A função do Estado como “Big Bank” seria a de garantir certa estabilidade no funcionamento do mercado financeiro, evitando a deflação de ativos e a parada abrupta do ciclo de crédito. Para tanto, Minsky aconselhava a atuação da autoridade monetária como reguladora dos agentes financeiros e como “Emprestadora de Última Instância”, oferecendo crédito em situações que ninguém se dispõe a tal função. A função como Big Government consistiria basicamente no governo atuando como um “Empregador de Última Instância”. De maneira bem resumida, nesta proposta:

**1.** O governo oferece emprego para todos que estejam aptos, disponíveis e não estão conseguindo alguma colocação no setor privado;

**2.** O governo fixa e paga o salário nominal pelo qual se dispõe a contratar. Este salário passará a ser o mínimo efetivo da economia, isto é, todas as firmas deverão pagar, no mínimo, uma remuneração idêntica à determinada pelo programa. A definição do nível do salário mínimo poderia se constituir numa ferramenta para melhorar a distribuição de renda;

**3.** O nível de gasto público se expande e se contrai na medida necessária para manter o pleno emprego de acordo com a demanda das empresas por trabalho;

**4.** Este programa de empregos não seria um substituto do Estado de Bem Estar, haveria complementaridade entre este programa e demais formas de seguridade e assistência social.

Portanto, como as decisões privadas de produção e investimento oscilam e não tendem a levar uma economia capitalista ao pleno emprego, este seria garantido por meio do governo se dispondo a empregar todos aqueles que não conseguem um emprego no setor privado. Atualmente os autores da MMT nos EUA, como o já mencionado trabalho de Nersisyan e Wray (2019) estão contribuindo também para as propostas do Green New Deal em conjunto com as políticas de emprego e estão conseguindo certa influência na formulação de políticas no partido Democrata..

## 6. Considerações Finais

Países que não emitem a moeda com a qual pagam suas obrigações internacionais podem ter dificuldades na realização de políticas expansionistas como já mencionado e explicado na segunda seção deste texto. Sobretudo em países periféricos, políticas de desenvolvimento as quais tendem a aumentar e diversificar a produção e as exportações, atenuando a restrição externa. Estas políticas, como discutido, requerem mais e não menos gasto público. Se o argumento que governos em países de moeda soberana não são restritos financeiramente for aceito, o governo poderia avaliar as condições físicas e estruturais da economia para elaborar um planejamento com metas para solucionar as questões realmente importantes para a so-

cidade brasileira: a melhora das condições de vida da população, a superação do atraso tecnológico e de infraestrutura, a superação do desemprego e do subemprego, a melhora na provisão de serviços públicos, etc. Novas regras fiscais podem e precisam ser formuladas tendo esses objetivos como prioridade.

No lugar destas prioridades, a atual equipe econômica concentra seus esforços em propor medidas que afetam ainda mais a autonomia e o crescimento dos gastos públicos, dobrando a aposta numa agenda de “reformas” que está entregando um resultado desastroso em termos sociais, de crescimento e de desenvolvimento. A Nação sangra.

## REFERÊNCIAS

- AVANCINI et al (2015) Investimento e Crescimento Liderado Pela Demanda: um estudo para o caso brasileiro com base no modelo do Supermultiplicador Sraffiano. In Anais do 43º Encontro Nacional de Economia da Associação Nacional de Pós Graduação em Economia.
- BARBOSA, N (2020) Evolução do PIB per capita e situação política. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/evolucao-do-pib-capita-e-situacao-politica> Acesso em 28/10/2020.
- CARVALHO, M; PIMENTEL, K (2017) La larga marcha: continuidades y rupturas de las estructuras políticas y económicas chinas en el período 1949-2016. Margenes, Revista de Economía Política, N°3 Octubre 2017
- CARVALHO, M. H., & PIMENTEL, K. (2019) Visões alternativas sobre as possibilidades e limites da política econômica em países de moeda soberana. In: Anais do XII Encontro Internacional Associação Keynesiana Brasileira, 2019, Campinas.
- CARVALHO, F. J. C. (2008). Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. *Análise econômica*, 26(50).
- DALTO, F et al (2020) Teoria Monetária Moderna: a chave para uma economia a serviço das pessoas. Editora Nova Civilização.
- DOSI, G. (2006) Mudança técnica e transformação industrial: a teoria e uma aplicação à indústria dos semicondutores. Editora Unicamp, 2006.
- DWECK, E. (2020) Por que é imprescindível revogar o teto de gastos. Em: Economia pós-pandemia: Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil. Autonomia Literária.
- DWECK, E., & TEIXEIRA, R. A. (2017). A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. Texto para discussão, 303. Campinas: IE/Unicamp.
- FIORI, J L (2015). O poder global: e a nova geopolítica das nações. Boitempo Editorial, 2015.
- FRANCO, G (1998). A inserção externa e o desenvolvimento. *Revista de economia política*, v. 18, n.3.
- FREITAS, F N P; DWECK, E. (2013) The pattern of economic growth of the Brazilian economy 1970–2005: a demand-led growth perspective. In: Sraffa and the Reconstruction of Economic Theory: Volume Two. Palgrave Macmillan, London, 2013. p. 158-191.
- GOBETTI, S. W., & ORAIR, R. O. (2016). Progressividade tributária: a agenda negligenciada (No. 2190). Texto para Discussão, IPEA.
- GUERRIERO, I. (2012). “Formulação e Avaliação de Política Industrial e o caso da PDP”. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, tese de doutorado.
- IBGE (2018). Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (2019). Fiscal Monitor: How to Mitigate Climate Change. Washington, October.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (2020) Fiscal Monitor: Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic. Washington, April.
- KALECKI, M. (1983) Aspectos políticos do pleno emprego in Kalecki, M. Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas, Hucitec, São Paulo, 1983.
- LAVOIE, Marc. Post-Keynesian economics: new foundations. Edward Elgar Publishing, 2014.
- LERNER, A. P. (1943). Functional finance and the federal debt. *Social research*, 38-51.
- MAZZUCATO, M. (2013) The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths, Anthem Press.
- MECKLING, J., & NAHM, J. (2019). The politics of technology bans: Industrial policy competition and green goals for the auto industry. *Energy Policy*, 126, 470-479.
- MEDEIROS, C.A.; SERRANO, F. (2001) Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil. *Polarização mundial e crescimento*, v. 1, p. 105-135.
- MEDEIROS, C A (2004). O desenvolvimento

tecnológico americano no pós-guerra como um empreendimento militar. O poder americano. Petrópolis: Vozes, p. 225-252, 2004.

MEDEIROS, C A (2008). Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China. O mito do colapso do poder americano. Rio de Janeiro: Record, 2008.

MEDEIROS, C A (2013). Estratégias nacionais de desenvolvimento. Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), p. 79-112, 2013.

MEDEIROS, C. A. (2013a). Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa. Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia. Brasília: CGEE, 2, 435-489.

MEDEIROS, C A; TREBAT, N. (2015) Modernização Militar no Progresso Técnico e na Inovação Industrial Chinesa. In CINTRA, M A M; FILHO, E B S; PINTO, E C (orgs.). China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

MEIRELLES, H; FARYA, D (2016) Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm)

MELLO, J M C (1997). A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana. Um prólogo em homenagem a Celso Furtado. Economia e Sociedade, v. 6, n. 2, p. 159-164, 1997.

MINSKY, H. P. (1986). Stabilizing and Unstable Economy. Yale University Press.

NERSISYAN, Y., & WRAY, L. R. (2019). How to pay for the Green New Deal (No. 931). Working Paper.

PEREZ, C & SOETE, L (1988). Catching-up in technology: entry barriers and windows of opportunity. in G. Dosi, C. Freeman, R.R. Nelson, G. Silverberg and L. Soete (eds), Technical Change and Economic Theory, London: Pinter, pp. 458-479.

PIMENTEL, K; HALUSKA, G (2016) Macroeconomia, a falácia do pai de família e a PEC 241. Disponível em: <https://www.excedente.org/blog/macroeconomia-a-falacia-do-pai-de-familia-e-a-pec-241/>

excedente.org/blog/macroeconomia-a-falacia-do-pai-de-familia-e-a-pec-241/

PIMENTEL, K; MARTINS, N (2020) Financiamento do gasto público, controle da(s) taxa(s) de juros e a dívida pública. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/home/noticias/Financiamentodogastopublico.pdf> Acesso em 15/07/2020.

PIMENTEL, K (2019) Keynes e o nexso fiscal monetário. In: Anais do XII Encontro Internacional Associação Keynesiana Brasileira, 2019, Campinas.

PIVETTI, M (1991). An essay on money and distribution. Macmillan, 1991.

PIVETTI, M. (1992) Military Spending as a Burden on Growth: an "underconsumptionist" critique. Journal of Economics, n. 16. Cambridge.

POSSAS, M. (1996). "Competitividade: fatores sistêmicos e política industrial. Implicações para o Brasil". In: CASTRO, A. B. et al. (org.). Estratégias Empresariais na Indústria Brasileira: discutindo mudanças. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

ROSSI, P; DWECK, E & ARANTES, F (2018) Economia Política da Austeridade. Em ROSSI, P; DWECK, E & OLIVEIRA, A Economia Para Poucos. Impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo. Autonomia Literária, 2018.

SERRANO, F. (1996). The Sraffian supermultiplier, unpublished Ph. D. Dissertation, University of Cambridge.

SERRANO, F., & FREITAS, F. (2017). The Sraffian supermultiplier as an alternative closure for heterodox growth theory. European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention, 14(1), 70-91.

SERRANO, F; SUMMA, R (2015) Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014. Disponível em: <https://cepr.net/documents/publications/Brazil-2015-08-PORTUGUESE.pdf>

SQUEFF, G C. (2012) Desindustrialização: luzes e sombras no debate brasileiro. Texto para discussão IPEA, nº 1747. VIEIRA, R Z (2018) Em busca da supremacia. Guerra Multidimensional no Cone Sul e a Transformação Estrutural Brasileira do Século

XX. Tese de doutorado. Programa de Pós Graduação em Economia Política Internacional. UFRJ.

VILELLA, C ET AL (2020) Levantamento e análise de medidas econômicas adotadas durante a pandemia da covid-19. Disponível em: [https://www.ie.ufrj.br/images/IE/home/noticias/levantamento%20COVID%20-%20GESP-completo.pdf?fbclid=IwAR3Jg\\_bgISor-WnRP6-svrj8WxunmB7AxZxXmKUnmhtDZ-Jz2GUozQk0UYT\\_k](https://www.ie.ufrj.br/images/IE/home/noticias/levantamento%20COVID%20-%20GESP-completo.pdf?fbclid=IwAR3Jg_bgISor-WnRP6-svrj8WxunmB7AxZxXmKUnmhtDZ-Jz2GUozQk0UYT_k) Acesso em 20/07/2020.

WRAY, L. R. (2003) Trabalho e moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços. Editora UFRJ, 2003.

RAY, L. R. (2019) Alternative paths to modern money theory. Real-world economics review, 2019..



Acesse digitalmente este e outros conteúdos sobre a Retomada do Desenvolvimento econômico como Política **Apontando a camera do seu celular para a imagem ao lado.**

