



A TERCEIRA MARGEM



Por narrativas econômicas que resgatem a esperança

Publicado em 30 de julho de 2020



Compartilhar



Tweetar



Compartilhar



Por Carmem Feijó, Carlos Henrique Horn, Fernanda Feilij

No debate econômico internacional, a defesa do Estado mínimo e das políticas de austeridade está enfraquecida diante da profunda crise da Covid-19. O reconhecimento da importância de uma política fiscal expansionista com o propósito de alavancar e sustentar o crescimento já não parece tão utópico quanto outrora. Na crise em curso, as autoridades econômicas ao redor do mundo, inclusive no Brasil, adotaram medidas de intervenção, tanto de apoio financeiro a trabalhadores e firmas em situação de vulnerabilidade por conta das medidas de distanciamento como no provimento de liquidez ao setor financeiro e na oferta de produtos e serviços de saúde. A retomada do crescimento na maioria dos países não poderá prescindir da política fiscal ativa, coordenada (e não subordinada) com a política monetária expansionista.

Em nosso país, o alcance das medidas de ajuda econômica e financeira adotadas no âmbito do decreto presidencial do estado de emergência, ainda que considerável, ficou bastante aquém das necessidades de parcelas expressivas da população e de pequenas e médias empresas. De modo específico, a crise evidencia que as medidas drásticas de corte de gastos públicos implementadas a partir de 2015, bem como o persistente esforço de desqualificação do serviço público, vêm afetando a capacidade do Estado em cumprir suas funções sociais. Ainda, a lenta recuperação que se observava desde 2017 manteve na ociosidade grande parte da força de trabalho e levou à obsolescência de parte do capital, comprometendo a produtividade da economia.

O setor privado deverá sair da pandemia muito enfraquecido em decorrência da contração simultânea da oferta e da demanda agregada. O retrocesso na atividade elevou o peso do endividamento privado, o que induzirá a comportamentos defensivos e maior preferência pela liquidez dos agentes. A opção por austeridade fiscal neste contexto, conforme pretensão reiterada da atual equipe econômica, não passará de uma política do tipo "mais do mesmo", a qual, já tendo se demonstrado inócua antes da pandemia, imporá dificuldades adicionais para a retomada do crescimento no futuro pós-pandemia. A fim de ancorar expectativas otimistas que despertem o *animal spirits*, as autoridades econômicas devem ser instadas a desenvolver uma narrativa de cunho desenvolvimentista e a implementar medidas que apontem para o crescimento da produtividade. Estas precisam ser reunidas num programa de investimentos que busque a renovação da infraestrutura e a mudança da estrutura produtiva nacional na direção de uma maior sofisticação tecnológica.

A construção de um processo de desenvolvimento econômico que se sustente no longo-prazo requer, dentre outras condições, a ação coordenada de instituições públicas fortes de que resulte efetiva alteração do regime de política econômica. Esse novo arranjo de política econômica, inspirado por uma narrativa pró-desenvolvimento, deverá incluir em sua agenda a flexibilização de regras fiscais, a articulação das políticas macroeconômicas com o planejamento de longo prazo, a oferta de crédito que garanta o *funding* necessário à mudança estrutural da economia, etc. Neste novo contexto de (re)construção do desenvolvimento nacional, as instituições públicas de fomento – bancos de desenvolvimento e agências de fomento, dentre outras – serão chamadas a exercer protagonismo no planejamento do desenvolvimento e nas ações de financiamento dos projetos de investimento. Esse protagonismo deve se estender aos entes federados. Vale dizer, caberá ao Brasil utilizar sua estrutura ímpar de instituições financeiras de desenvolvimento [\[1\]](#) como instrumento de política pública, auxiliando o Estado, de modo combinado, nos âmbitos nacional e regional.

Esta característica institucional da economia brasileira, sua rede de entes públicos de fomento construída nos anos do desenvolvimento, define possibilidades mais amplas para a

cumprir um papel de relevo desde que, como condição básica, estejam integradas em um sistema nacional de fomento nucleado pelo BNDES e se portem em acordo com as estratégias de desenvolvimento nacional e regional, atendendo não apenas às demandas pulverizadas de crédito, mas apoiando uma trajetória intencionalmente concebida de crescimento no longo prazo.

A escolha de novos arranjos produtivos a serem priorizados numa estratégia de desenvolvimento liderado pelo investimento público não é uma questão trivial, sendo das mais relevantes para a formulação do planejamento de um país. Mudanças estruturais que prevejam aumento da produtividade são consideradas importantes *drivers* para o crescimento econômico. Uma primeira dimensão dessa questão refere-se às características almejadas desses arranjos, evitando-se, sobretudo, as tentativas de circunscrever o planejamento apenas à soma horizontal de todas as atividades previamente existentes, atendendo apenas a demandas dessas atividades. Uma segunda dimensão, mais desafiadora, associa-se mais propriamente ao papel do Estado em induzir, via oferta de infraestrutura e desenvolvimento tecnológico, a aposta em novos arranjos produtivos e a criação de novos mercados, o que implica comprometer recursos sob condições de elevada incerteza.

Para que tal intervenção tenha maior alcance no processo de desenvolvimento, caberá às instituições financeiras públicas operarem como um braço de política pública, ou seja, como meio à disposição do governo para atingir sua missão – que, no caso de um país periférico como o Brasil, está em promover o *catching up* produtivo, incentivando o desenvolvimento sustentável. A par da necessidade de coordenação entre esferas de governo e instituições específicas, a efetividade da estratégia de desenvolvimento reclama que as instituições financeiras de desenvolvimento existentes no Brasil sejam “orientadas por uma missão”.

No entanto, medidas necessárias a que as instituições públicas retomem sua função central de financiamento, como a capitalização e o provimento de recursos ao BNDES, aos bancos de desenvolvimento nacionais e regionais e às agências de fomento, esbarram em normas fiscais draconianas, verdadeiros empecilhos ao desenvolvimento nacional. Uma alternativa, por exemplo, que exige mudança normativa é a da mobilização de recursos originados por títulos públicos especiais – os chamados “Títulos de Desenvolvimento” – emitidos pelo Tesouro Nacional e direcionados ao financiamento de longo prazo de projetos de desenvolvimento por meio das instituições financeiras de desenvolvimento. Tais títulos funcionariam como uma “emissão de moeda com destino carimbado”. Assim, os “Títulos de Desenvolvimento” seriam destinados a investimentos que tenham capacidade de alterar a estrutura da economia, mormente os projetos de infraestrutura, inovação e política industrial.

A crise financeira global de 2008-09, a estagnação da economia brasileira em 2017-19 nos marcos de reformas neoliberais e a crise presente da Covid-19, apontam de igual maneira para

de desenvolvimento lideradas por instituições de Estado. Essas estratégias estão em consonância com a moderna literatura acadêmica de estado desenvolvimentista local e de Estado empreendedor, assim como com a experiência histórica de países que, não obstante a variedade específica, lograram atingir níveis mais elevados de renda. Em termos da história brasileira, correspondem a políticas de desenvolvimento ancoradas na construção institucional do Estado brasileiro implementada a partir dos anos 1930 e que lograram levar a economia nacional a um rápido e longo crescimento a partir da segunda guerra.

Em resumo, a título de sugestão para o debate, esta nota propõe que a retomada do crescimento e do desenvolvimento econômico pós-pandemia se dê pela articulação de políticas de curto prazo com um planejamento econômico de longo prazo, cuja execução estaria coordenada por um sistema de financiamento público amparado nos bancos de desenvolvimento e agências de fomento e instituições públicas afins. Com isto, a política econômica assumiria a defesa de um Estado intervencionista comprometido com o fortalecimento e diversificação da estrutura produtiva e a geração de empregos de qualidade em consonância com o aumento de produtividade, em contraposição à narrativa do Estado mínimo e da mera soberania do mercado. Ou seja, a defesa de um Estado cuja ação econômica resgate a esperança no futuro do país.

[\[i\] Atualmente, existem 29 instituições públicas compostas de dois bancos comerciais federais \(Banco do Brasil e Caixa\), dois bancos federais de caráter regional \(Banco do Nordeste e Banco da Amazônia\), quatro bancos de desenvolvimento, sendo três regionais \(BRDE, Bandes e BDMG\) e um nacional \(BNDES\), cinco bancos comerciais estaduais \(Banrisul, BRB, Banestes, Banpará e Banese\) e 16 agências de fomento – instituições financeiras não bancárias controladas pelas unidades da federação.](#)

[\[ii\]](#) Respectivamente, professora da UFF, professor da UFRGS e doutoranda da UFF.

Imagem de Sérgio Souza/Unplash.

Compartilhe isso:



Curtir isso:

Carregando...

 Economia

