



D O C U M E N T O S D E  
**POLÍTICAS PÚBLICAS**

| Aportes para um projeto  
de reconstrução nacional

Nº3 • novembro de 2022

D O C U M E N T O S D E  
**POLÍTICAS PÚBLICAS**

Aportes para um projeto  
de reconstrução nacional

Nº3 • novembro de 2022

ISSN 2594-391X

Editores:

Ana Célia Castro (UFRJ/INCT-PPED)

Flavio Gaitán (UNILA/INCT-PPED)

Comitê Editorial:

Maria Antonieta Leopoldi (UFF/INCT-PPED)

Estela Neves (UFRJ/INCT-PPED)

Sergio Costa (UFRRJ/INCT-PPED)

Antônio Buainain (UNICAMP/INCT-PPED)

Renato Boschi (INCT-PPED)

Georges Flexor (UFRRJ/INCT-PPED)

# Políticas Públicas, Coalizões Políticas e Retomada do Crescimento: O que deve mudar

Leonardo Burlamaqui

## RESUMO

Esse artigo tem como objetivo dar subsídios para a análise de três questões centrais no processo de reconstrução da economia e da sociedade brasileiras “pós-destruição dolosa” efetuada na administração Bolsonaro. A) o papel central da coalização política no poder a partir das eleições de 2022, de modo que o crescimento possa ser retomado, de forma sustentável e socialmente incluyente. B) a importância, e mais uma vez, centralidade, da *dimensão macrofinanceira* na viabilização de uma *arquitetura fiscal* capaz de promover a retomada desse crescimento, e C) quais são os elementos centrais de uma estratégia de desenvolvimento em cujo cerne estejam a sustentabilidade, a inclusão social e um projeto de nação soberana.

**Palavras-chave:** Arquitetura fiscal, coalizões políticas, desenvolvimento, Estado, macrofinança.

## SUMMARY

This article aims to provide subsidies for the analysis of three central issues in the process of reconstruction of the Brazilian economy and society “post-wilful destruction” carried out during the Bolsonaro administration. A) the central role of the political coalition in power from the 2022 elections, so that growth can be resumed, in a sustainable and socially inclusive way. B) the importance, and once again, centrality, of the macrofinancial dimension in the viability of a fiscal architecture capable of promoting the resumption of this growth, and C) what are the central elements of a development strategy whose core are sustainability, social inclusion and a sovereign nation project.

**Keywords:** Fiscal architecture, political coalitions, development, State, macrofinance.

## **Políticas Públicas, Coalizões Políticas e Retomada do Crescimento: O que deve mudar**

**Leonardo Burlamaqui**

### **INTRODUÇÃO**

Emergindo a partir de janeiro/fevereiro de 2020, a pandemia do coronavírus paralisou grande parte do planeta em semanas. Não só infectou a população como injetou uma enorme dose de incerteza no sistema global. Nesse sentido, como em muitos outros que veremos a seguir, é um fenômeno sem precedentes.

Entretanto, a raiz dos problemas que enfrentamos, além da contração econômica induzida pelo vírus e da destruição de milhões de vidas humanas, é uma **crise de governança**, uma crise produzida em grande parte pela disseminação do modo de governança, e da ideologia, neoliberal e por seu pacote político "fundamentalista de mercado", em grande parte do capitalismo ocidental desde os anos 1980 (Przeworski: 1993 oferece uma percepção precoce, e aguda, da crise de governança em curso) .

Neste momento, novembro de 2022, estamos testemunhando, simultaneamente, uma crise da saúde, uma crise econômica e um agravamento da polarização social e política, bem como uma crise das capacidades estatais, da cooperação internacional e da confiança. São muitas as incógnitas, tanto o que se sabe que não se conhece, quanto o que não se conhece de fato (Os célebres “Known Unknowns e Unknown Unknowns popularizados por Rumsfeld). Mas um fato é certo: vivemos em tempos conturbados.

Poucos contestariam essa afirmação. A discordância consiste na sua interpretação, exatamente como assinalado por Schumpeter em 1928, escrevendo a respeito das transformações que ocorriam aquela época. Nesse sentido, a atual crise **agravada**<sup>1</sup> pela COVID-19 é, além da perda devastadora de milhões de vidas humanas, uma continuidade da crise de 2008-2009. Entendida como crise de governança, ela projeta três dimensões fundamentais: a) uma profunda contração econômica aliada ao desemprego, à fome, à instabilidade financeira e à expansão do endividamento, público e privado, em quase todos os países; b) uma degradação ecológica contínua que abrange o aquecimento global persistente, o agravamento da poluição, e o uma brutal devastação ambiental; e c) uma aguda desintegração social, regiões devastadas, desigualdades crescentes, mortes por desespero, uma profunda crise de imigração, e a rápida ascensão de uma precariedade do trabalho produzida pela inteligência artificial (IA) e pela revolução dos robôs.

Esses fenômenos abriram uma enorme janela para movimentos políticos contrários – contramovimentos

---

<sup>1</sup> Do ponto de vista “global”, é necessário sublinhar que todas essas características remontam à crise financeira de 2008-2012 e seus desdobramentos (Tooze; 2018). No caso do Brasil, a afirmativa não deixa de ser correta, embora menos saliente até 2013. A adição necessária aqui é a de que tanto o aprofundamento da nossa recessão quanto da crise política data de 2015.

Polanyianos (Polanyi: 1944, Holmes: 2018) - de esquerda e especialmente de direita. Politicamente, estamos enfrentando uma mistura muito incomum de uma "Rebelión de las masas" (Ortega y Gasset) com uma "Revolta das Elites" (Lasch). Além disso, este Frankenstein político foi equipado por grandes plataformas de mídia social e por redes de televisão, com os instrumentos de propagação que o levam a tornar-se um movimento global de massa (Benkler, Faris, and Roberts: 2018).

Diante desse quadro, quais são as perspectivas para a economia e a sociedade brasileiras pensando em um horizonte de "reestruturação pós pandemias"<sup>2</sup>? A resposta, em uma frase, começa com duas outras perguntas: a) qual será a coalização política no poder a partir das eleições de 2022? b) qual será a sua estratégia de desenvolvimento, ou, posto de forma ainda mais contundente: qual será o seu projeto de nação? A resposta a ambas é chave para desvendar a questão inicialmente proposta. Aqui, cabe notar que o governo Bolsonaro incorpora, como uma luva, tanto o projeto econômico neoliberal supracitado, sobrecarregando a crise de governança também acima resumida; quanto o "Frankenstein político" neopopulista já aludido.

A interseção entre ambos não só não teria como funcionar, pois, suas respectivas lógicas econômica e política são antitéticas, como nos sagrou um dos países com pior performance no gerenciamento da crise do COVID. Em termos conceituais, estamos em terreno Polanyiano: o "movimento" em direção a um neoliberalismo radical<sup>3</sup>, encabeçado pelo ministro Paulo Guedes e escorado em diversos segmentos da elite econômica, e em particular pelo mercado financeiro, *colidiu* com um "contramovimento" orquestrado por grupos de extrema direita- as coalizões da bala, da bíblia, e do novo coronelismo em busca de proteção política para seus privilégios adquiridos e/ou demandados. O próprio Bolsonaro personifica didaticamente esse contramovimento (Lapper: 2021).<sup>4</sup>

Do ponto de vista concreto, assistimos a um desmonte das redes de proteção social, ambiental, de capacidades estatais, e de fontes públicas de financiamento de longo prazo, associadas a uma captura feroz do Estado pela via do seu loteamento. Adicionalmente, há o desafio geopolítico. A administração Bolsonaro conseguiu a proeza de isolar o Brasil do mundo, nos antagonizar, simultaneamente, com os Estados Unidos, a União Europeia e a China sem daí extrair qualquer tipo de dividendo. Pelo contrário, ganhou as manchetes internacionais como o exemplo do que não fazer<sup>5</sup>. Tornamo-nos uma espécie de pária na política internacional. Por fim, no front doméstico, o que se vê é a total ausência tanto de um projeto de nação, quanto de uma estratégia de desenvolvimento. Não é preciso muita ousadia analítica para sugerir que a continuidade desse *não projeto* de nação não teria muito "perigo de dar certo".

Felizmente, não foi esse o caso. O *não projeto* fracassou. Na análise eloquente de Conrado Hubner, "Bolsonaro sofreu derrota eleitoral acachapante. Não pela pequena margem de votos favoráveis a Lula, mas pelo quase milagre da vitória diante do arsenal de práticas ilegais da campanha do presidente. Foi uma eleição corrupta e desequilibrada, em favor de Bolsonaro. Nem assim conseguiu a reeleição. Uma façanha mítica na

---

<sup>2</sup> A pandemia do COVID-19 e uma segunda pandemia de destruição econômica, social, cultural, e de regressão política perpetrada nos últimos quatro anos.

<sup>3</sup> Isto é: austeridade fiscal, compressão de direitos sociais, privatizações sem uma estratégia na qual se encaixem, e o mercado financeiro ditando o "interesse público". E, que bem claro aqui, o "projeto Paulo Guedes" vem radicalizar uma virada neoliberal, e não a instituir. Essa virada se inicia no segundo mandato de Dilma Rousseff, com a chegada de Joaquim Levy ao ministério da Fazenda. Ali observamos o canto do cisne das pretensões de política econômica do PT, e a "vitória do mercado".

<sup>4</sup> Sua aliança recente com o "Centrão" sinaliza não para a coerência, mas para o sincretismo, ainda que se encaixe no "contramovimento".

<sup>5</sup> A edição da revista "The Economist", de 5 de junho de 2021, talvez seja, a melhor ilustração desse ponto.

história do presidencialismo”<sup>6</sup>.

Não obstante a significativa vitória, os múltiplos sinais de desgaste que o tecido econômico evidencia, e que a sociedade civil vocaliza, ainda que de modo tosco, e frequentemente criminoso, apontam para a gravidade dos problemas que ora se impõe, e para a complexidade do seu enfrentamento. A sinalização positiva que vemos está no amplo arco de alianças que o presidente eleito vem costurando, já há alguns meses, e que se acelerou entre o primeiro e o segundo turnos da eleição. Desse arco, emerge a possibilidade de uma mudança significativa adiante.

Essa mudança, ou conjunto de mudanças, depende por sua vez, da montagem de uma coalizão política progressista<sup>7</sup> dotada de um projeto de nação e de uma estratégia de desenvolvimento – a qual requer costuras políticas difíceis e ainda em processo de estruturação, tratemos de sublinhar. Supondo que seja possível concluí-la com (relativo) sucesso, transformações importantes poderiam se iniciar imediatamente (nos “primeiros 100 dias”).

O primeiro, e mais urgente, conjunto de medidas de reestruturação institucional se refere a um processo de refundação do Estado Brasileiro. Desde as redes de proteção social, como o bolsa família e outros tipos de auxílios, até a despolitização dos ministérios e das agências regulatórias, passando pela reconstrução de capacidades estatais na saúde (SUS) na educação e na ciência (MEC, CNPq, Capes), no planejamento (recuperação do ministério, IPEA, IBGE) e no financiamento estratégico de longo prazo (BNDES e demais bancos públicos). Mas, há mais.

## **A DIMENSÃO MACROFINANCEIRA DA CRISE E O PODER DA MOEDA SOBERANA**

A viabilização do anterior reside na explicitação e explicação da dimensão macrofinanceira da crise do COVID, e do *modus operandi* da resposta, extremamente exitosa, dos bancos centrais à mesma; bem como da, menos exitosa, ofensiva na área da política fiscal, pela qual respondem os Tesouros nacionais, ou ministérios da fazenda/ economia. O esclarecimento desse ponto, por sua vez, exige uma mudança de plano analítico, nos remetendo, nessa seção, a uma dimensão mais “teórico-conceitual” e “internacional”.

A dimensão financeira da crise do COVID tem um claro *corte Minskyiano* na medida em que aumentou significativamente o grau de fragilidade financeira de todos os agentes por ela engolfados, e trouxe a possibilidade de uma súbita instabilização dentro do próprio sistema financeiro, obrigando aos Bancos centrais, e em especial o FED, a atuarem agressivamente no provimento de liquidez a bancos e demais instituições financeiras e não financeiras, de modo a evitar a eclosão de um colapso financeiro comparável – ou maior - ao ocorrido em 2008-9 (Minsky: 1982, 1986, Burlamaqui e Torres: 2020, Tooze: 2021).

Graças à imediata reposta dos Bancos Centrais, sem precedentes do ponto de vista da injeção de liquidez no sistema financeiro, esse colapso foi evitado, e a contração de fluxos de. Porém, a onda de falências, recuperações judiciais e as ameaças de falências, em curso, nos mostram que muito ainda está por vir, do ponto de vista da gestão financeira da crise.

**Quem vai pagar, e como, por esses processos de reconstrução institucional e de refundação do Estado e reconstituição de capacidades estatais?** Essa foi uma – ou “a” - questão central do ponto de vista das perspectivas de “saída bem-sucedida” da crise do COVID. Nesse sentido, o poder público e sua

<sup>6</sup> Hubner: Folha de São Paulo: 3/11/2022.

<sup>7</sup> Ou, pelo menos, de viés progressista.

capacidade financeira é onde deve estar o foco, e desse ponto de vista, a “questão financeira” deve ser vista, na realidade, como uma dimensão “macrofinanceira” pois envolve dois agentes e duas dimensões cruciais onde as variáveis macroeconômicas e financeiras se entrelaçam: os agentes são bancos centrais e tesouros. As dimensões são juros/financiamento e gastos/tributação (isto é: dimensões monetária/creditícia e fiscal)<sup>8</sup>.

Do anterior, emerge um ponto central no debate atual sobre a dimensão macrofinanceira. O do “espaço fiscal” – ou melhor, o da sua inexistência - diaramente evocado pelo ministro Paulo Guedes, pela sua equipe, pelo mercado financeiro, por grande parte dos economistas (independentemente de suas inclinações políticas), e pela quase totalidade da mídia. Por espaço fiscal, entenda-se a capacidade de endividamento público, e as, supostamente catastróficas, implicações da “irresponsabilidade fiscal”. Aqui, ouvimos que “a dívida pública brasileira poderá chegar a 100% do PIB no pós-crise”, e a implicação direta da afirmativa é que isso é uma catástrofe, e que teremos que voltar – de forma anabolizada – para os programas de austeridade anteriores à crise do COVID.

Da perspectiva teórica, analítica e empírica aqui adotada, nada mais equivocado que essa linha de argumentação. Os bancos centrais modernos – que emitem sua moeda por meio eletrônico e, via reservas creditadas aos demais bancos, ampliam a capacidade desses agentes emprestarem - tem um poder gigantesco de criação de liquidez e ampliação do crédito. **Isso implica dizer que Estados com moeda soberana, ao contrário de todos os demais agentes na economia, não tem restrição orçamentária<sup>9</sup>. Produzem a moeda na qual gastam e saldaram seus compromissos.**

Aceitar essa **descrição** de como operam os Bancos Centrais implica afirmar que o Estado pode se financiar sem ter que arrecadar para “pagar suas contas”: repetindo, ele cria a moeda na qual gasta (e, eventualmente se endivida domesticamente). Por que teria que arrecadá-la *primeiro* para se financiar e *poder gastar, a posteriori*? (Wray: 1998, Mitchell, W, Wray, R and Watts, W: 2019, Kelton: 2020, Lara Resende:2020).

Ao partirmos dessa premissa inicialmente contraintuitiva, mas facilmente **observável** pelo volume de recursos instantaneamente criados, e já injetados nas economias nacionais, pelos seus respectivos bancos centrais<sup>10</sup>, para prover liquidez aos demais agentes no enfrentamento dessa crise, abrimos uma “janela” totalmente distinta da convencionalmente utilizada<sup>11</sup> para discutirmos as possibilidades de financiamento da reconstrução à frente.

Nessa moldura, o banco central pode financiar diretamente o tesouro, sem precisar “se endividar” junto ao público. O resultado é uma ampliação do balanço do BC, mas no limite, trata-se de uma operação contábil<sup>12</sup>. Se há uma lei impedindo isso, e obrigando o tesouro a se endividar com o setor privado, isso é um limite fiscal autoimposto pelo congresso e não uma cláusula férrea ou uma “lei” econômica. **Isto é, pode ser modificada se as coalizões políticas apropriadas estiverem no poder.**

Um segundo ponto a ressaltar é justamente a respeito dos limites do endividamento público. Já não vivemos numa era de taxas de juros nulas ou negativas e ausência de inflação, mas a presença de ambos, em

---

<sup>8</sup> Envolve, como coprotagonistas, outras instituições como bancos públicos, agências regulatórias, tribunais de contas e, não menos importante, autorizações do Congresso Nacional.

<sup>9</sup> Ou melhor, tem as restrições que escolhem ter e que se expressam por meio de leis criadas e votadas pelo congresso, mas que podem, obviamente, ser mudadas – como estão sendo aqui no Brasil (A, extrema, flexibilização do teto de gastos é apenas um exemplo).

<sup>10</sup> Em todos os países afetados pela crise do COVID.

<sup>11</sup> A perspectiva convencional – ensinada nos livros-texto de economia é a da “economia da dona de casa” que tem que gastar com base na renda auferida, a qual é exógenamente determinada.

<sup>12</sup> Isso, na prática, está ocorrendo, como o fez na crise de 2008-9.

si, não constitui um limite férreo ao mesmo <sup>13</sup>. O resultado, do ponto de vista da *estabilização do crescimento da dívida pública* – que, nunca é demais sublinhar, é crédito privado, e não um “buraco negro” – sempre dependerá da relação entre a evolução das taxas de juros e da taxa de crescimento da economia.

Assim sendo, os limites ao endividamento têm que ser (re)pensados dentro de um arranjo fiscal que não só permita, mas que alavanque o crescimento. Em uma frase, não há solução possível para o equacionamento da “questão das contas públicas” fora de uma estratégia de crescimento. Âncora fiscal sugere uma imagem eloquente de navio parado, impedido de se mover. **Na analogia que propomos, a única “âncora” possível, e racional, é o crescimento.** É ele o “motor” da estabilização, porque só com taxas de crescimento sustentadas (contínuas), se torna possível estabilizar a trajetória do endividamento e, mais, tornar o próprio endividamento uma alavanca de crescimento<sup>14</sup>, o que ocorre se os gastos dele derivados criarem ativos rentáveis e aumentos de produtividade para o sistema econômico.

Em uma frase: são o *tipo e a qualidade do gasto que devem ser discutidos, não sua “quantidade”*. Esse é o significado da expressão *“responsabilidade fiscal”*. Uma expressão repetida ad nauseam, mas raramente analisada. Nessa moldura, o próprio conceito de âncora perde sentido. Arranjo, ou arquitetura fiscal<sup>15</sup> são termos mais adequados para se pensar dinamicamente as relações entre endividamento e crescimento. Fica a sugestão.

Adicionalmente, e só para fins de ilustração, no momento a dívida pública norte-americana é cerca de 137% do PIB, a britânica passa de 96%, a italiana – que não emite moeda soberana – é de 134% e a Japonesa ultrapassa 266%<sup>16</sup>. Nenhuma dessas economias está à beira de um “precipício fiscal”, e seus Tesouros – ou credores – nunca cogitaram da possibilidade de um calote<sup>17</sup>.

Por fim, um ponto que raramente é esclarecido. Qualquer dívida tem por contrapartida um crédito. Passivos são contrapartidas de ativos. **Assim, a “dívida pública”, repetimos, nada mais é que “crédito privado”<sup>18</sup>, e não um “buraco negro”**. Se a “dívida” fosse substancialmente reduzida, ou completamente liquidada, um instrumento importante de regulação de liquidez pelo banco central deixaria de existir, o “crédito privado” com o poder público desapareceria e os seus beneficiários (os “mercados” e muitos de nós mesmos) deixaríamos de ser credores<sup>19</sup>.

Em suma, as questões sobre “como financiar” envolvem bem mais do que espaço fiscal e carga tributária, e a “questão da dívida” deve ser tratada como um problema de como reestruturá-la e estabilizar seu crescimento *no tempo*. Isso envolve bancos centrais, monitoramento das condições de endividamento, prazos de maturação; e exige juros compatíveis com a taxa de crescimento (o que não temos, no momento<sup>20</sup>); envolve também tesouros nacionais e *programas estratégicos de estímulo à ação coletiva empresarial* via gasto público

---

<sup>13</sup> Há, no momento, uma discussão acirrada sobre o caráter temporário ou não da inflação registrada em praticamente todos os países afetados pela crise do COVID. A disrupção das cadeias produtivas aliada à demanda represada por conta de poupança forçada advinda auxílios emergenciais, e ganhos especulativos, frente a lockdowns explica a inflação. Sua temporalidade ou permanência é, por ora, uma conjectura. O progresso analítico está no fato de que o que se discute agora é o tamanho apropriado da injeção de liquidez e do estímulo fiscal, e não mais a sua necessidade.

<sup>14</sup> Como ocorre em qualquer organização, não apenas corporações, que tenha como horizonte sua própria expansão.

<sup>15</sup> Os quais necessariamente devem evoluir no tempo, e de acordo com as mudanças na performance econômica.

<sup>16</sup> <https://bit.ly/2Ly5DIV>. Acesso: 8 de novembro de 2022

<sup>17</sup> Nesse sentido, a soberania monetária do Brasil é superior à italiana, dado que emitimos o Real, que controlamos enquanto a Itália – e todos os membros da União Europeia – usam o Euro que é emitido pelo Banco Central Europeu.

<sup>18</sup> E se assim fosse nomeada talvez os mal-entendidos fossem menores.

<sup>19</sup> E talvez entendêssemos que a , execrada, dívida pública, nada mais é do que crédito privado, o oposto do , ignorantemente proclamado, “imposto sobre nossos netos”.

<sup>20</sup> A despeito dos aumentos recentes, pelos bancos centrais, os juros são, hoje, historicamente baixos vis a vis a inflação. A *velocidade* em que serão incrementados depende tanto da evolução da própria inflação, quanto – principalmente – do poder da coalizão política encabeçada pelos grandes bancos e instituições líderes do mercado financeiro.

em investimentos estratégicos para o “pós-COVID” (justamente o que não temos, mas podemos e devemos forjar). Envolve, por fim, e de forma crucial, coalizões políticas capazes de sustentar sua implementação.

## **ORGANIZANDO A RETOMADA DA EXPANSÃO: A DIMENSÃO FISCAL E ALGUMAS PROPOSTAS DE REFORMA A SEREM EXPLORADAS**

Como explicitado acima, e a afirmativa é válida tanto para a crise de 2008-9 quanto para a atual, a capacidade dos bancos centrais para *prover crédito e liquidez* (emprestar) mostrou-se praticamente ilimitada. Por contraste, *seu poder fiscal* (capacidade de gastar e alocar carga tributária) é extremamente limitado ou inexistente, exceto quando esse “gasto” se faz diretamente em benefício do sistema financeiro, através da injeção de liquidez via compra de títulos públicos e privados. Aqui se tornam claros tanto o poder do sistema financeiro para se auto proteger em situações de instabilidade financeira, via intervenções diretas dos bancos centrais, quanto *a importância da dimensão fiscal* nos esforços de mitigar choques econômicos e financeiros e transformá-los em processos de recuperação e expansão, sem os quais é difícil pensar de forma clara sobre reconstrução de capacidades estatais, justiça social e robustecimento democrático.

Nesse sentido, há pelo menos quatro avenidas onde a *dimensão fiscal* é crítica: 1) a restauração da confiança empresarial de modo a reverter expectativas levando à decisões de gasto privado que geram emprego e renda, os quais tem efeito imediato nos fluxos de caixa de empresas e famílias, 2) a recuperação de receitas fiscais de estados locais e municípios, os quais não criam moeda e dependem de receita fiscal para se financiarem, 3) o auxílio, via retomada da atividade econômica, à recuperação e reestruturação de empresas viáveis, ainda que endividadas, e 4) o estabelecimento das condições para que a recuperação seja seguida de uma expansão econômica sustentada, de modo a prover a capacidade produtiva necessária para absorver o “oceano” de liquidez criado pelos bancos centrais, e assim evitar o acirramento das pressões inflacionárias e/ou disrupções nas cadeias produtivas em momento futuro.

A estruturação de um “pacote fiscal” dessa natureza está, por certo, longe de ser uma tarefa simples – tanto técnica quanto, especialmente, do ponto de vista político. É um esforço que requer uma sintonia fina entre banco central, tesouro e instituições financeiras públicas e privadas, mudanças regulatórias e inovações institucionais capazes produzir tanto a readaptação de capacidades estatais existentes, e sua renovação, no sentido apontado por Kattel e Mazzucato, de “conjugar estrutura weberiana com atuação schumpeteriana” (Kattel e Mazzucato:2018). Assim, as tarefas de estruturar a recuperação econômica com inclusão social e de refundar o estado devem ser pensadas como sincrônicas, e as condições necessárias para tal são a existência de uma estratégia clara sobre como articulá-las e coalizões políticas, no poder, capazes de executá-la.

Dentre as políticas públicas e mudanças institucionais necessárias às tarefas supracitadas sugerimos, de forma ultra comprimida, e sem de modo algum esgotar a lista, as seguintes:

1. Uma agência de reconstrução financeira criada para lidar com processos de falência e de recuperação financeira onde o alívio fiscal esteja acoplado à supervisão, e organização de operações de fusões e aquisições. Supervisionada pelo banco central e pelo tesouro, essa organização fixaria regras e exigências para a concessão de linhas de crédito, feriados fiscais e outras medidas capazes de suavizar no tempo a reestruturação empresarial imposta pela recessão iniciada em 2013, aprofundada desde 2015, e agravada pela crise do COVID.

2. Uma agência de reconstrução de infraestrutura – física, digital e social<sup>21</sup> – supervisionada pelo tesouro e pelos ministérios da infraestrutura, ciência e tecnologia, e saúde. Seu financiamento seria feito a partir de um orçamento de capital separado do orçamento corrente estruturado dentro de um veículo público de investimento, ou diretamente por agências públicas de financiamento ou bancos de desenvolvimento. O impacto dos investimentos, nessas direções, sobre o crescimento é óbvio, e fundamental para “dar a partida” em uma estratégia de recuperação econômica com inclusão social.

3. Linhas de crédito para reestruturação financeira de pequenas e médias empresas – previamente auditadas e consideradas viáveis (solventes ao longo do tempo). Fornecidas por bancos privados, essas linhas seriam totalmente garantidas pelo banco central que teria como garantia (colateral) os ativos das mesmas bem como sua capacidade estimada de geração de fluxos de caixa. O impacto da preservação dessas empresas, e estímulos à sua expansão, é peça chave na manutenção, e expansão, do emprego na economia. É também um segundo processo de estímulo à retomada da expansão.

4. Uma série de pacotes de estímulo dirigidos para atividades específicas e estratégicas (“mission-oriented”) tais como reconstrução dos sistemas de saúde e educação públicas, e parcerias público-privadas nas áreas de ciência, tecnologia e “inovação secundária”. Essa iniciativa viria a complementar e “refinar” a ação da agência proposta acima (2), e seu financiamento teria como base tanto parcerias público-privadas, incluindo entrada de investimento direto estrangeiro<sup>22</sup>, e receitas fiscais produzidas pela própria retomada do crescimento.

5. A criação de um mercado de títulos públicos carregando taxas de juros positivas, mas sem prazo de maturação (perpétuas) as quais constituiriam um ativo ultra seguro e líquido destinado à alocação da poupança financeira de pequenos investidores<sup>23</sup>,

6. A conversão de esquemas de Seguro-desemprego e auxílio a empregos precários e informais em um programa robusto de garantia de emprego pelo setor público<sup>24</sup>. Esse “auxílio emprego” substituiria os numerosos, e improdutivos, programas de “auxílio desemprego”, com enormes vantagens: manutenção dos trabalhadores no mercado de trabalho, impedindo tanto a perda de qualificação<sup>25</sup>, como de autoestima (Minsky: 2013).

7. A instituição de um programa de renda básica que dissocie renda de emprego e possa sustentar os *incapazes de serem empregados*<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> A infraestrutura para a tecnologia 5G – a “internet das coisas” - é absolutamente crítica aqui.

<sup>22</sup> Por contraste ao de “portfólio”, menos conhecido como especulativo, que deveria ser rigorosamente regulado, e desestimulado.

<sup>23</sup> Essa proposta foi feita recentemente por George Soros (2020) inspirando-se em um ativo utilizado pelo Banco da Inglaterra entre 1752 e 2015 (Os “consols”).

<sup>24</sup> Tcherneva: 2020 traça com clareza a estrutura e o funcionamento desse programa.

<sup>25</sup> Que poderia ser incrementada, se aos postos de trabalho criados fossem acoplados programas de retraining.

<sup>26</sup> Esse programa tende a crescer no tempo dada a destruição em massa de empregos já antecipada – e em parte já ocorrendo – por conta da penetração maciça de robôs e da disseminação de inteligência artificial (se ficarmos apenas nos *automóveis sem motorista*, o desemprego à vista está na casa dos milhões).

## CONCLUSÃO

Do anterior, não deveria caber dúvida. A “agenda do Estado” mudou de patamar. E com ela, a necessidade de repensar, analítica e objetivamente, a questão da construção e reconstrução de capacidades estatais. Tanto para atuarem como indutoras de um processo, sustentável, de transformação estrutural da economia, quanto para proteger a sociedade das disrupções inevitavelmente associadas aos mesmos (Schumpeter; 1942, Polanyi: 1944).

Nesse sentido, cabe aqui uma conjectura: Talvez estejamos, com a chegada da revolução da robótica associada aos algoritmos da inteligência artificial, na antessala *da necessidade de um processo de socialização do investimento* como proposto por Keynes no último capítulo da Teoria Geral, que talvez tenha sido mais bem resumido por Hubert Henderson, amigo e coautor de Keynes, em 1943:

*“What I really suggest is that the State should assume the role of Entrepreneur-In-Chief, directing the flow of productive resources to the employments in which can best serve human needs” (Henderson: 1955 [1943]).*

Não obstante a inspirada declaração, o que se encontra ausente em sua formulação, e continua ausente da quase totalidade das discussões atuais sobre reforma do Estado e, conseqüentemente, sobre os temas da construção e reconstrução de capacidades estatais é: no interesse de quem?

Concluo afirmando, que os processos construção e reconstrução de capacidades estatais, e sua – inevitável- conexão com a retomada do desenvolvimento, isto é, a implantação de um verdadeiro programa de construção justiça social e robustecimento democrático não são mutuamente excludentes, mas complementares<sup>27</sup>. E, que devem, necessariamente, passar por dois eixos centrais: como forjar tanto *as coalizões – e lideranças - políticas dispostas a fazê-lo*<sup>28</sup>, quanto *os novos arranjos macrofinanceiros necessários* para viabilizá-las.

## Referências

BENKLER, Y., FARIS, R. AND ROBERTS, H., 2018. Network propaganda: Manipulation, disinformation, and radicalization in American politics. Oxford University Press.

BLANCHARD, O. Public Debt and Low Interest Rates. Peterson Institute for International Economics *Working Paper* 19-4.

BURLAMAQUI, L. “Uma nota sobre variáveis dependentes e independentes”. Texto de apoio às discussões preliminares sobre o projeto “Capacidades estatais, Desenvolvimento e Democracia: Pensando além da crise do Covid-19” (agosto 2020).

BURLAMAQUI, L & TORRES FILHO, E: 2020. The Corona Crisis: Mapping and Managing the Financial Turmoil -A Minskyian approach. *Discussion Text*, IE/UFRJ.

---

<sup>27</sup> Notemos aqui, que uma economia de altos salários e baixa desigualdade é um sistema gerador de alto consumo, alta massa de lucros, receitas fiscais robustas e incentivos à inovações.

<sup>28</sup> E dotadas da autoridade legal para tal.

- Furman, J. and Summers, L.H.. Who's afraid of budget deficits. *Foreign Affairs*, 2019.
- HENDERSON:, H. "Note on the Problem of maintaining Full Employment". Reprinted in HENDERSON, H, 1955: *The Inter-war years and other essays*. Oxford, 1943.
- HOLMES, C. *Polanyi in times of populism: Vision and contradiction in the history of economic ideas*. Routledge, 2018.
- KATTEL, R & MAZZUCATO, M. Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and corporate change*, vol. 27, n. 5, pp. 787–801, 2018.
- KELTON, S. The deficit myth: modern monetary theory and the birth of the people's economy. *Public Affairs*, 2020.
- KEYNES, J. M. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Harcourt Brace, 1936.
- LAPPER, R. *Beef, Bible and Bullets: Brazil in the age of Bolsonaro*. Manchester University Press, 2021.
- LARA RESENDE, A. Crise exige superar equívocos sobre emissão de moeda e dívida pública. *Folha de São Paulo* (Maio, 16), 2020.
- MACKENZIE, D. *COVID-19: The Pandemic that Never Should Have Happened and How to Stop the Next One*. Hachette, 2020.
- MAZZUCATO, M & KATTEL, R. COVID-19 and public-sector capacity. *Oxford Review of Economic Policies*, 2020.
- MINSKY, H.P. *Can "It" Happen Again? Essays on Instability and Finance*. NYC: ME Sharpe. Inc.: Armonk 1982.
- MINSKY, H. P. *Stabilizing an Unstable Economy*, Mc Graw Hill, 1986.
- MINSKY, H, P. *Ending Poverty: Jobs, Not Welfare*. NYC: Levy Economics Institute, 2013
- MITCHELL, W.; WRAY, R & WATTS, W. *Macroeconomics*. Red Globe Press, 2019.
- POLANYI, K. *The great transformation:(The political and economic origin of our time)*. Beacon Press, 1957.
- PRZEWORSKI, A. The Neoliberal Fallacy. *Journal of Democracy*, v. 3, 1992.
- SCHUMPETER, J. A. The Instability of Capitalism, in Clemence ed, 2005
- Schumpeter, J. A.: 1961 [1911]. *The Theory of Economic Development*. Oxford University Press
- SOROS, G. *Perpetual bonds could save the European Union*, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3EaIEuw>.
- TCHERNEVA, P. *The Case for a Job Guarantee*. London: Polity Press, 2020.
- THE ECONOMIST: vários números .

TOOZE, A. *Crashed*. Penguin Press, 2018.

TOOZE, A., 2021. *Shutdown: How Covid shook the world's economy*. Penguin.

ZIZEK, S. *PANDEMIC! Covid-19 Shakes the World*. John Wiley & Sons, 2020.

WRAY, L. R. *Understanding modern money*. Cheltenham: Edward Elgar, 1998.