

38º Encontro Anual da Anpocs

GT12 – Desenvolvimento: caminhos e descaminhos de um debate contemporâneo

**O neodesenvolvimentismo no Brasil: ideias econômicas sem poder político**

José Marcos Nayme Novelli ([novelli@ufscar.br](mailto:novelli@ufscar.br))

Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), campus Sorocaba

## **Introdução<sup>1</sup>**

O poder político das ideias econômicas está relacionado à capacidade de algumas ideias se tornarem políticas econômicas. Trata-se do caso do keynesianismo após a Grande Depressão, mas principalmente no pós-guerra, assim como do neoliberalismo no final dos anos 1970 e no início dos anos 1980 no centro. Guardadas as diferenças entre o centro e a periferia, o Brasil não conheceu o keynesianismo, mas o desenvolvimentismo. Este é caracterizado por ideias econômicas cujo objetivo é o de promover a industrialização do país como o meio de resolver todos os problemas do “atraso” econômico e social. As ideias desenvolvimentistas inspiraram as políticas econômicas entre 1930-1980 e foram substituídas pelas ideias neoliberais no final da década de 1980, década marcada pela crise da dívida externa e pelo regime de alta inflação. A crise econômica internacional de 2008 teria enfraquecido o poder político das ideias neoliberais e, para alguns, teria mesmo criado uma conjuntura pós-neoliberal. Este artigo apresentará o debate em torno das ideias neodesenvolvimentistas, discutirá a inspiração social-neodesenvolvimentista das políticas econômicas adotadas pelos governos Lula e Rousseff para fazer frente à crise econômica internacional e sustentará a hipótese segundo a qual as ideias neoliberais ainda são dominantes.

## **Ideias econômicas e análise de políticas econômicas**

Nas últimas duas décadas, a incorporação das ideias econômicas como uma parte importante da explicação dos fenômenos econômicos, políticos e sociais (até mesmo como uma variável independente) tornou-se mais e mais comum nas Ciências Sociais. Resenhar a literatura sobre o poder explicativo das ideias nas Ciências Sociais está muito além dos propósitos deste texto<sup>2</sup>. No entanto, é preciso destacar a atualidade do esquema conceitual

---

<sup>1</sup> Trata-se de uma versão revisada de uma comunicação apresentada no XV Colóquio Internacional promovido pela Associação Charles Gide para o estudo do pensamento econômico e realizado em Lyon, de 2 a 4 de junho de 2014. A pesquisa foi financiada pela Fundação Capes (Proc. BEX 1239/12-3).

<sup>2</sup> De maneira bastante esquemática, pode-se afirmar que o debate sobre a importância das ideias – e suas relações com a reprodução e/ou mudança política, social e econômica – teve inicialmente como foco as ideias econômicas (conforme as resenhas de Jacobsen, 1995; e Blyth, 1997), mas este foco teria sido reorientado para abranger as ideias em geral (Rueschemeyer, 2008). Schmidt (2008) procurou inserir as variáveis ideias e discursos na abordagem “variedades de capitalismo”.

proposto no trabalho seminal coordenado por Hall (1989), particularmente sua “Conclusão”, para a abordagem a ser desenvolvida neste texto<sup>3</sup>.

Para se tornarem políticas públicas – demonstrando a sua influência sobre os instrumentos e os objetivos do *policymaking* –, as ideias econômicas devem apresentar: i) viabilidade econômica, ou seja, capacidade para resolver problemas ligados à economia; ii) viabilidade administrativa, isto é, reconhecimento pelos burocratas e dirigentes estatais de que o Estado tem condições de implementar essas propostas; e iii) viabilidade política, ou seja, habilidade dos “políticos” em construir coalizões entre os “grupos” sociais (Hall, 1989, p. 370-375).

Além disso, quatro fatores explicam a maior ou menor recepção das ideias econômicas: a orientação do partido que está no poder, a estrutura do Estado e as relações entre Estado-sociedade; a estrutura do discurso político e o impacto da Segunda Guerra Mundial (Hall, 1989, p. 375-389).

Hall (1989) analisou o keynesianismo e enfatizou a importância da Segunda Guerra Mundial. No caso brasileiro, os eventos que seriam equivalentes ao impacto da Segunda Guerra Mundial seriam a Grande Depressão no final da década de 1920 e início na de 1930 e a crise da dívida externa e o regime de alta inflação da década de 1980. É relevante para a abordagem aqui realizada, a incorporação dos níveis nacional e internacional para a análise, ou seja, investigar como as mudanças na ordem e/ou na conjuntura econômica internacional impactam na economia nacional, mas também na sociedade e na política.

### **As ideias neoliberais e neodesenvolvimentistas**

As ideias neoliberais se opuseram às ideias desenvolvimentistas<sup>4</sup> no Brasil. A conjuntura crítica – o colapso da ordem econômica internacional forjada em Bretton Woods na década de 1970 e a crise da dívida (e do modelo de desenvolvimento baseado na industrialização substitutiva de importações) no início da década de 1980 – possibilitou o avanço das ideias neoliberais na nova ordem econômica internacional que se estabelecia. Como as ideias desenvolvimentistas não conseguiam responder satisfatoriamente aos novos desafios, a porta estava aberta para a recepção e apoio local às ideias neoliberais.

---

<sup>3</sup> Consultar Rueschemeyer (2008, p. 241; p. 245) para uma análise positiva de Hall (1989); Blyth (1997; 2002, p. 20-23) para uma análise crítica.

<sup>4</sup> Consultar Bielschowsky (1988) sobre as diferentes versões das ideias desenvolvimentistas no Brasil.

Além disso, firmou-se a percepção de que não havia outra alternativa. Quando a crise da dívida e a inflação alta atingem o Brasil, as ideias neoliberais já tinham conquistado corações e mentes nas economias centrais. Nesse sentido, para resolver o problema da crise, o Brasil deveria adotar reformas “orientadas para o mercado”.

É nessa conjuntura que a agenda do governo Collor de Mello – combate à inflação, reforma do Estado, abertura da economia e privatização – deve ser compreendida. Esta agenda neoliberal é retomada por Fernando Henrique Cardoso, que posteriormente seria eleito e reeleito presidente da República (1995-2002) e tinha como objetivo – como Cardoso deixou claro no seu discurso de despedida do Senado Federal – “pôr fim à Era Vargas”. Para atingir este objetivo, Cardoso recorreu às ideias neoliberais que, por sua vez, demonstraram viabilidade econômica, administrativa e política.

Sallum Jr. (1999) foi o primeiro a destacar a presença de dois conjuntos de ideias econômicas na sociedade brasileira durante o governo Cardoso. O primeiro conjunto foi chamado de neoliberalismo (Sallum Jr., 1999, p. 33) e foi dominante durante os dois mandatos de Cardoso (1995-2002). O segundo conjunto, não dominante naquele período, foi denominado liberal-desenvolvimentismo (Sallum Jr., 1999, p. 34-35)<sup>5</sup>.

As ideias neoliberais foram dominantes porque apresentavam resultados imediatos no curto prazo (a continuidade da estabilização monetária), enquanto aquelas relacionadas ao liberal-desenvolvimentismo prometiam apenas resultados no médio e no longo prazo. E o presidente Cardoso necessitava apresentar resultados imediatos no curto prazo para assegurar apoio político na implementação das “reformas liberalizantes”<sup>6</sup>.

Da perspectiva aqui adotada, a escolha dos instrumentos de política macroeconômica “neoliberal” pelo presidente Cardoso não decorreu apenas da necessidade de apresentar resultados no curto prazo, como salienta Sallum Jr. (1999). A utilização desse instrumental estava em sintonia com o *mainstream*, o que lhe garantiu apoio da comunidade financeira

---

<sup>5</sup> Esquemáticamente, as políticas inspiradas no neoliberalismo levaram à manutenção do câmbio sobrevalorizado frente ao dólar através de uma política de juros altos para atrair capital estrangeiro; à realização de “reformas liberalizantes”; à abertura comercial; à ausência de políticas setoriais como, por exemplo, as políticas industriais; à privatização de bens e serviços estatais. Já os liberal-desenvolvimentistas priorizavam a estabilização monetária, mas a urgência com que ela deveria ser perseguida aparecia condicionada aos efeitos potenciais destrutivos que as políticas anti-inflacionárias ocasionariam no sistema produtivo; defendiam medidas para impedir a valorização do real como, por exemplo, a adoção de uma taxa de juros mais baixa, inclusive com o objetivo de estimular o investimento; não descartavam a adoção de políticas setoriais, sobretudo as industriais.

<sup>6</sup> Consultar Novelli (2007), sobre o desmonte da coalizão inflacionária e a sua substituição pela coalizão reformista-desinflacionária.

internacional. Em outras palavras: para as organizações sediadas em Washington não há espaço para resquícios cepalinos presentes no ideário do “liberal-desenvolvimentismo”.

Mas, uma questão poderia ser levantada: o liberal-desenvolvimentismo é desenvolvimentista? Com efeito, liberal-desenvolvimentismo e neoliberalismo apresentam maneiras diferentes para atingir o mesmo objetivo, qual seja, a estabilidade de preços que é a principal meta da política macroeconômica. Em outras palavras, liberal-desenvolvimentismo é uma variação do neoliberalismo e não está em oposição a ele (Novelli, 2007).

É preciso aqui fazer uma precisão. Chama-se “neodesenvolvimentismo” um conjunto heterogêneo de ideias econômicas, mas que de alguma maneira são tributárias às ideias econômicas desenvolvimentistas (importância do processo de industrialização, do planejamento e do investimento estatal). Grosso modo, é possível mapear no debate atual duas correntes: o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo.

O debate sobre as ideias neodesenvolvimentistas é retomado por Bresser Pereira (2003) – “talvez o único representante original do grupo dito desenvolvimentista do governo FHC” (Bastos, 2012, p. 786)<sup>7</sup> – provavelmente o primeiro a cunhar a expressão “novo-desenvolvimentismo”, por ele sintetizada da seguinte maneira: 1) não é protecionista, mas necessita de uma taxa de câmbio competitiva; 2) o Estado tem um papel chave na regulação, de forma a permitir e encorajar a atividade econômica e competição no mercado, mas também a fornecer educação, saúde, transporte e infraestrutura, mas não deveria ser produtor; 3) há política industrial, mas não protecionismo; 4) é fiscalmente responsável e não permite déficits públicos crônicos; e 5) não permite a inflação (Bresser Pereira, 2009)<sup>8</sup>. Além disso, a economia brasileira – sem desprezar o mercado interno – deveria voltar-se para o mercado externo como fizeram os países asiáticos e a taxa de câmbio passou a ocupar o papel central na teoria do desenvolvimento (Bresser Pereira, 2012b).

Um grupo<sup>9</sup> de economistas, inspirados em Bresser Pereira, começou a pesquisar as linhas gerais do que poderia se chamar de “estratégia nacional de desenvolvimento”. Inicialmente, o objetivo era reconciliar crescimento sustentado e equidade social de forma alternativa ao projeto neoliberal. Tratava-se de uma estratégia nacional que se ajusta à nova

---

<sup>7</sup> O que reforça a hipótese segundo a qual o liberal-desenvolvimentismo é uma variação do neoliberalismo.

<sup>8</sup> Portanto, o velho desenvolvimentista se caracterizava pelo processo de industrialização substitutiva de importações, no qual o Estado desempenha um papel central no investimento, no financiamento e na implementação de uma política industrial, e era tolerante com a inflação e fiscalmente irresponsável.

<sup>9</sup> Consultar Sicsú, Paula & Michel (2005); Sicsú, Paula & Michel (2007), Paula (2009); Oreiro & Paula (2010), Oreiro (2012).

realidade, a uma nova relação entre Estado e mercado. Nesse sentido, não há necessidade de um Estado empresário e de protecionismo. O Estado deveria ser “forte” e capaz de regular a economia, ser financeiramente saudável, e adotar políticas públicas para incentivar o progresso técnico, utilizar a poupança doméstica para financiar o investimento nacional, reduzir a incerteza em uma ordem financeira globalizado e promover o pleno emprego.

Com efeito, os trabalhos recentes apontam para uma reconversão conservadora deste grupo, ou seja, entre um padrão *profit-led* e outro *wage-led*, não há dúvida quanto à escolha dos beneficiários do novo-desenvolvimentismo: “Para que o câmbio exerça seus efeitos benéficos na dinâmica de exportação e acumulação de capital o regime de crescimento observado no país deve seguir um padrão do tipo *profit-led*. Ou seja, câmbio competitivos devem produzir taxas de lucro maiores estimulando o investimento agregado” (Araújo & Gala, 2012, p. 41).

Ao criticar o velho desenvolvimentismo como “populista”, “fiscalmente irresponsável” e “complacente com a inflação”, o novo-desenvolvimentismo contribui para legitimar a crítica da ortodoxia neoliberal, “além de negligenciar uma experiência histórica brasileira que, embora seja passível de críticas, foi exitosa no propósito de industrializar o país” (Mollo & Fonseca, 2013, p. 238).

O novo-desenvolvimentismo – ou o “desenvolvimentismo exportador do setor primário” – tem suas raízes no grupo de “desenvolvimentistas” do governo Cardoso<sup>10</sup>, do qual Bresser Pereira fazia parte. No entanto, segundo suas propostas, “considerando essa estrutura da economia brasileira e o contexto atual da concorrência mundial, parece menos provável ter-se um crescimento globalmente puxado por exportações, do que eventual aumento das exportações industriais induzido pelo crescimento de escalas e capacitações propiciadas pelo mercado interno” (Bastos, 2012, p. 802).

Por que o debate sobre o neodesenvolvimentismo passou a figurar na agenda política e econômica durante o segundo mandato do governo Lula (2007-2010)? Um conjunto de dados deve ser destacado: a média do crescimento do PIB passou de 3,2% (2003-2005) para 5,1% (2006-2008); a criação de 6.400 milhões de empregos formais entre (2003-2006) e 8.500 milhões (2007-2010); a porcentagem da população com renda familiar per capita abaixo da linha de pobreza (1/2 do salário mínimo) caiu de 35,8% (2003) para 22,6% (2008) e abaixo da linha da miséria (1/4 do salário mínimo) caiu de 15,2% (2003) para 7,6% (2008); o índice de

---

<sup>10</sup> O liberal-desenvolvimentismo (Sallum Jr., 1999).

Gini caiu de 0,5830 (2003) para 0,5331 (2010); o salário mínimo obteve um reajuste real de 53,67% (2003-2010); o crédito fornecido pelo setor bancário saltou de 30,2% (PIB) em 2006 para 45,0% (PIB) em 2009. A classe média baixa aumentou de 65.800 milhões (2003) para 94.900 milhões (2009) isto é, 50,5% do total da população.

Sallum Jr. (2010) não tem dúvidas que o segundo mandato do presidente Lula representa a hegemonia do liberal-desenvolvimentismo, que pode ser observada pela interrupção das privatizações, pela retomada do planejamento e do investimento público via Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); pela mudança no papel do BNDES no financiamento de longo prazo da economia brasileira, bem como na internacionalização da empresas brasileiras; pela expansão das políticas de seguridade social; do crédito bancário e do acesso à educação universitária para a classe média baixa e para a classe trabalhadora,

Guido Mantega, ministro da Fazenda desde 2006, acredita que o Brasil instituiu um novo modelo, “uma terceira via”, denominada “social-desenvolvimentismo”, que significa crescimento equilibrado (com inflação, déficit público e endividamento externo controlados), com inclusão social e com a redução das desigualdades regionais. Este crescimento é liderado pela expansão do mercado interno e o Estado possui um importante papel no planejamento, na identificação dos setores estratégicos e na criação de regras para facilitar a ação do setor privado (Mantega, 2007).

O retorno do debate sobre desenvolvimentismo teria se iniciado ainda no primeiro governo Lula. Para Carneiro (2005), neodesenvolvimentismo tem dois eixos: 1) o eixo nacional está relacionado à inserção da economia brasileira na economia globalizada, mas especificamente na atração de investimento externo em alta tecnologia, regulação dos fluxos de capital, mas também na adoção de políticas industriais ativas, escolhendo e protegendo setores estratégicos; e 2) o eixo social está relacionado à expansão de bens públicos como saúde, educação, saneamento, habitação, transporte público, mas também ao crescimento do emprego e da taxa salarial<sup>11</sup>.

Posteriormente, Carneiro (2012) vai assumir o seu pertencimento ao social-desenvolvimentismo deixando claro que a “ideia chave” desta corrente “é a definição do social como eixo do desenvolvimento, ou seja, propõe-se uma inversão de prioridades relativamente ao velho e ao novo-desenvolvimentismo nos quais o desenvolvimento das

---

<sup>11</sup> Este era o plano desenvolvido pelos economistas do Partido dos Trabalhadores durante 1999-2002 e que foi abandonado pelo presidente Lula quando o seu governo abraçou a ortodoxia em 2003.

forças produtivas era o principal objetivo a alcançar (Carneiro, 2012, p. 773). Ou seja, desenvolvimento é crescimento econômico com políticas sociais. Esse resultado é obtido através do “investimento do setor produtivo estatal, incluindo os fundos de pensão patrocinados por empresas estatais, em conjunto com o gasto público orçamentário” (Costa, 2012a).

Além disso, “a estratégia social-desenvolvimentista compreende quatro eixos distintos e necessariamente complementares, mas que vêm sendo implementados com diferentes graus de prioridade e maturação: i) melhoria da distribuição da renda; ii) a ampliação da infraestrutura econômica e social; iii) a reindustrialização via adensamento de cadeias; iv) a expansão do setor baseado em recursos naturais” (Carneiro, 2012, p. 776).

É “improvável”, ou “pouco provável” ou mesmo “irrealista” imaginar que o “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado” possa sustentar “que, em uma economia capitalista, o critério do benefício social orientará sempre as decisões de política econômica” ou que a conjuntura específica de 2005 (“elevação do piso salarial, ampliação do gasto social e inovações financeiras (crédito consignado e microcrédito)”) “possa ser repetida indefinidamente”. Além disso, haveria ainda uma dificuldade adicional para “harmonizar” “operações de capitalizações dos bancos públicos ou ampliações dos subsídios a investidores privados” com “elevações do gasto social” (Bastos, 2012, p. 795-796).

A questão cambial x social é fundamental para demarcar a diferença entre as duas correntes. O social-desenvolvimentismo foi criticado pela sua preocupação “com a pequena e temporária redução de salários reais que implica levar a taxa de câmbio para o nível de ‘equilíbrio industrial’”, mas também – e ironicamente – pelas políticas econômicas adotadas pelos governos Lula e Rousseff, quais sejam, “vamos proteger o mercado interno: vamos fazer política industrial, vamos subsidiar as empresas envolvidas no PAC, vamos desonerar as empresas do IPI e de encargos trabalhistas” em razão da recusa de “mexer no câmbio, que implicaria aceitar o ‘modelo exportador’” (Bresser Pereira, 2012a).

A resposta social-desenvolvimentista é bem clara:

*Os social-desenvolvimentistas optam por defender o mercado interno. Achem que é mais realista continuar promovendo o crescimento “hacia adentro” e a exportação de commodities, para obter capacidade de importar máquinas e equipamentos com tecnologia avançada, em vez de sonhar com a importação do modelo asiático de*



*crescimento industrial “hacia fuera”*, não tendo nem autonomia tecnológica nem financeira (Costa, 2012b)

A tréplica novo-desenvolvimentista acusa a corrente social-desenvolvimentista de querer “voltar ao modelo de substituição de importações, mas [que] não propõem as altas taxas aduaneiras que seriam necessárias para voltar a uma estratégia desse tipo, incompatível com o estágio de desenvolvimento do Brasil”. Ademais, afirmam que “a estratégia de desenvolvimento não deve ser export-led ou wage-led, mas growth-led; deve propiciar oportunidades de investimento lucrativas para os empresários que garantam uma taxa de crescimento satisfatório” (Bresser & Marconi, 2012).

A resposta social-desenvolvimentista refuta a acusação de querer voltar ao modelo de substituição de importações e ressalta os limites da estratégia de desenvolvimento voltada ao mercado externo; reconhece a “discordância” sobre o “impacto social do choque cambial-inflacionário” advindo da desvalorização do real; e propõe um “pacto neocorporativista” como forma de impedir a “*perda de poder aquisitivo popular*” (Costa, 2012c).

Claramente, o segundo governo Lula adotou políticas inspiradas no social-desenvolvimentismo como a interrupção das privatizações, pelos investimentos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); pela mudança no papel do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento de longo prazo da economia brasileira, bem como na internacionalização das empresas brasileiras; pela volta do planejamento e pela reconstrução da administração pública federal; pela expansão das políticas sociais; do crédito bancário e de expansão ensino superior público ou de acesso à educação universitária.

Para Barbosa & Souza (2010), as ideias neoliberais foram dominantes apenas nos três primeiros anos do governo Lula (2003-2005), sendo substituídas por um “desenvolvimentismo pragmático”, i.e., a) a adoção de medidas fiscais e monetárias temporárias de estímulo para acelerar o crescimento e aumentar o potencial produtivo da economia; b) a aceleração do desenvolvimento social através do aumento dos programas de transferência de renda e do salário mínimo; e c) o aumento do investimento público e da recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo.

“Pragmático” porque não se trata de uma escola homogênea de pensamento econômico e nem possui a coesão ideológica do neoliberalismo. É importante destacar que as medidas tomadas com base no “desenvolvimentismo pragmático” – que passou a prevalecer no restante do primeiro mandato e ao longo de todo o segundo do governo Lula – explicariam

os motivos pelos quais a economia brasileira conseguiu superar a crise 2008-2009 a um custo menor se comparado a outras economias.

Afinal, qual é o “padrão de desenvolvimento” e quais são as “estratégias e políticas governamentais de longo prazo” no Brasil? Quais são os rumos do desenvolvimento brasileiro? Apesar de se tratar de um processo em curso, é possível identificar três “motores” do desenvolvimento brasileiro, que não excluem entre si, mas que carecem de uma articulação mais ampla. Com efeito, o sucesso deste novo padrão de desenvolvimento está diretamente relacionado à capacidade de articulação desses três “motores”: produção e consumo de massa, recursos naturais e infraestrutura. Além disso, o seu êxito poderá ser potencializado pelo processo de inovação tecnológica e pelo fortalecimento/investimento de/nos encadeamentos produtivos tradicionais<sup>12</sup> (Bielschowsky, 2012).

A expansão do mercado de consumo de massa deu-se em razão do aumento da massa salarial, do nível de emprego e dos rendimentos do trabalho; das políticas públicas como o Bolsa-Família e aumento real do salário mínimo; expansão do crédito; valorização do real e deflação de preços de produtos manufaturados oriundos principalmente da China. O principal limite desta estratégia decorre da divisão internacional do trabalho: o Brasil como o mercado de consumo de massa e a China como produtor em massa. Para a viabilidade desta estratégia, é preciso que a produção passe a ser realizada internamente, que levaria ao crescimento do produto, do emprego e da massa salarial uma vez que o endividamento das famílias e a utilização da apreciação cambial são incapazes de sustentar esta estratégia no longo prazo (Bielschowsky, 2012, p. 738-739).

A utilização dos recursos naturais como estratégia de desenvolvimento requer que “as máquinas, sementes e demais insumos agrícolas”, bem como “boa parte dos equipamentos e serviços de alta densidade tecnológica para petróleo e produção de etanol”; “geração, transmissão e distribuição de energia elétrica” sejam produzidos no Brasil. A mera exportação dos recursos nacionais tem alcance muito limitado na geração de emprego, inovação e bem-estar social (Bielschowsky, 2012, p. 740-741).

Já os investimentos em infraestrutura mobilizam vultosos recursos, geram emprego e “externalidades ao setor privado e à economia como um todo”. Os governos Lula e Rousseff

---

<sup>12</sup> Esse autor deixa o novo-desenvolvimentismo de lado do debate sobre as estratégias no campo do neodesenvolvimentismo: “Está propositadamente ausente, a ideia frequente de que as exportações de bens industriais possam ser um motor de investimento em si mesmos. Isso porque, no Brasil, elas atuam como complemento à demanda gerada pelo mercado interno” (Bielschowsky, 2012, p. 730).

ampliaram a capacidade de planejamento e execução de obras através do PAC, bem como de financiamento de longo prazo da economia (sobretudo por meio do BNDES). No entanto, os investimentos de longo prazo estão sujeitos a um conjunto de fatores que estimulam ou não a tomada de decisão, quais sejam, as normas ambientais, o prazo de maturação (longo), o risco, a incerteza e a rentabilidade e, no caso dos investimentos públicos, a disponibilidade de recursos orçamentários (Bielschowsky, 2012, p. 742-743).

Se há um consenso sobre a inexistência de um “projeto nacional desenvolvimentista”<sup>13</sup>, o mesmo não pode ser afirmado em relação às políticas públicas. Para alguns, “as propostas novo-desenvolvimentistas<sup>14</sup> foram institucionalizadas apenas parcialmente, assumindo um caráter complementar, visto que as políticas macroeconômicas (monetária, cambial e fiscal) neoliberais mantiveram-se praticamente intactas durante todo o período” (Morais & Saad Filho, 2011, p. 516). Para outros, “as políticas públicas mudaram de rumo, redefinindo prioridades e instrumentos a ponto de permitir a legítima suposição de um novo pacto social em andamento...” (Cepeda, 2012, p. 87).

No entanto, parece prematuro sustentar a tese segundo a qual as políticas públicas apontam para um “pós-neoliberalismo” e o ressurgimento de uma estratégia neodesenvolvimentista em razão da existência de um legado institucional varguista (“uma trajetória prévia”), como afirmam Diniz & Boschi (2007) e Boschi (2011).

Governos “pós-neoliberais” representam “reações antineoliberais”, que “priorizam”: “a) as políticas sociais e não o ajuste fiscal; b) os processos de integração regional e os intercâmbios Sul-Sul e não os tratados de livre-comércio com os Estados Unidos; c) o papel

---

<sup>13</sup> “Os candidatos a organizadores de um projeto nacional de cunho desenvolvimentista no período foram três: i) Crescimento com redistribuição de renda pela via do consumo de massa (PPA 2004-2007); ii) Investimentos em infraestrutura (PAC); iii) Inovação (PITCE, PDP, Plano Brasil Maior). Cada uma das três formulações pretendia-se portadora da fórmula de condução do desenvolvimento e foi apresentada com pouca interação com as outras duas. Não chegaram a tornar-se rivais e, até por vezes, houve o reconhecimento explícito de complementariedades, mas nenhuma das três explorou uma integração com as demais e nenhuma delas foi efetivamente vencedora no que se refere a estabelecer um novo projeto nacional, reconhecido como tal. O resultado de todo esse esforço foi o de que, apesar de avanços quanto à introdução das três peças básicas constitutivas de uma estratégia de desenvolvimento e de avanços com relação a outras peças importantes – setoriais e temáticas – o desenho claro de uma nova estratégia permaneceu por ser realizado: as peças mantiveram-se dispersas em um pensamento relativamente difuso e fragmentado (Bielschowsky, 2012, p. 735-736).

<sup>14</sup> Moraes & Saad Filho (2011) analisam o novo-desenvolvimentismo “como proposta de política econômica” a partir dos trabalhos de Bresser Pereira e outros já citados. No entanto, ao analisarem o novo-desenvolvimentismo “como política econômica aplicada”, partem do trabalho de Barbosa & Souza (2010) e associam o novo-desenvolvimentismo ao “desenvolvimentismo pragmático”. Da perspectiva aqui adotada, este último seria o social-desenvolvimentismo “como política econômica aplicada”. Cepeda (2012) também não diferencia o social-desenvolvimentismo do novo-desenvolvimentismo.

do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado” (Sader, 2013, p.138).

### **A crise econômica internacional e a resposta do governo brasileiro**

Alguns pronunciamentos do então presidente Lula sobre a crise econômica internacional e sua relação com o neoliberalismo, de fato, sugerem que a superação de ambos decorrerá da adoção de uma agenda pós-neoliberal, na qual o Estado desempenhará um papel central. Em 05 de março de 2009, o presidente Lula afirmava que “A ideologia neoliberal do Estado mínimo experimenta o seu crepúsculo. ... Um novo paradigma emerge em meio às ruínas das finanças desreguladas. ... O Estado [não] é o estorvo do desenvolvimento. Ele é, sobretudo, o indutor”<sup>15</sup>.

Em 24 de junho de 2009, o presidente Lula deixava bem claro o nexos causal entre o neoliberalismo e a crise: “A crise atual resulta de um ciclo de quase três décadas de equívocos cometidos em nome do neoliberalismo. Foram as teses do Estado mínimo, as privatizações desenfreadas de empresas públicas e a crítica à forte presença reguladora do Estado que conduziram a economia global à beira do abismo”<sup>16</sup>. E destacava, em 19 de outubro de 2009: “A crise econômica, agora, fez sucumbir uma coisa que foi criada no Consenso de Washington. É imprescindível que a iniciativa privada seja competente, mas é imprescindível que o Estado exista, porque se ele não existir, não existe possibilidade de se fazer a distribuição de renda que o país tanto precisa. ... Então, essa crise está permitindo que o Estado volte a ser Estado”<sup>17</sup>.

A crise internacional de 2008 atingiu a economia brasileira através de três canais: contração da liquidez no mercado do crédito internacional, redução do comércio internacional e postura mais cautelosa dos dirigentes das multinacionais instaladas no Brasil (Pochmann, 2009, p. 63). O impacto da crise pode ser medido através de alguns indicadores: i) a desvalorização do real (nominal de 43% e real de 18,5%) entre agosto de 2008 a março de

---

<sup>15</sup> Disponível na internet: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/1o-semester/05-03-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-cerimonia-de-inauguracao-simultanea-de-escolas-tecnicas-federais-no-estado-do-rj/view>

<sup>16</sup> Disponível na internet: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/1o-semester/24-06-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-da-visita-da-presidente-das-filipinas-gloria-macapagal-arroyo/view>

<sup>17</sup> Disponível na internet: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/2o-semester/19-10-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-cerimonia-de-premiacao-as-empresas-mais-admiradas-no-brasil-2013-2009/view>

2009 (Holland & Mori, 2010); ii) o aumento da taxa de desemprego (PME) de 6,8% em dezembro de 2008 para 8,8% em maio; iii) a queda do PIB trimestral de 7,0% (2008/T3) para 1,0% (2008/T4), -2,7% (2009/T1), -2,4% (2009/T2) e -1,5% (2009/T3); a balança comercial apresentou em 2009 em relação a 2008 uma redução de 22,7% no valor total exportado e de 26,2% no importado; os IDE reduziram-se de US\$ 45 bi em 2008 para US\$ 26 bi em 2009 (-42%) (Sarti & Rupert, 2011, p. 19).

O presidente Lula avaliava que o impacto da crise internacional no Brasil seria reduzido<sup>18</sup> e as primeiras medidas tomadas pelas duas principais agências responsáveis pela condução da política macroeconômica foram nesta direção. O Banco Central, preocupado exclusivamente com o nível doméstico de preços, elevou a taxa básica de juros (SELIC) de 11,25% a.a. (março/2008) para 13,75% a.a. (dezembro/2008). O Ministério da Fazenda estava envolvido com a criação do Fundo Soberano, que teria como função “a formação de poupança fiscal em caráter anticíclico”<sup>19</sup>, que na conjuntura brasileira marcada pelo crescimento do PIB e da arrecadação tributária significaria uma maior economia de recursos (para além do estabelecido como meta do superávit primário), ou seja, uma maior contenção do gasto público.

As conferências do ministro Mantega entre outubro de 2008 a dezembro de 2009 revelam como o governo brasileiro foi alterando a avaliação da severidade da crise e do seu impacto no Brasil, sintetizam o conjunto de medidas tomadas para fazer frente à crise e analisam a eficácia das medidas adotadas.

Em 30 de outubro de 2008, o Ministro Mantega, na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, reconhecia que a crise era a mais grave desde a crise de 1929, mas atingia principalmente as economias desenvolvidas. A economia brasileira não seria tão afetada, pois podia contar com “o grande potencial” de seu mercado interno, suas “elevadas” reservas internacionais em dólar e a solidez do seu sistema financeiro (depósitos compulsórios e regulamentação). No entanto, reconhecia que haveria algum impacto como a redução do financiamento externo para as exportações, a preferência pela liquidez e as perdas patrimoniais para os detentores de ações, derivativos e empréstimos em dólar. E para enfrentar o impacto da crise, o governo utilizaria as reservas, o compulsório, os swaps

---

<sup>18</sup> Em 04 de outubro de 2008, o presidente Lula, em entrevista, afirmava: “Eu estou confiante de que a crise americana – se ela chegar aqui – ela lá é um tsunami; aqui ela vai chegar uma marolinha, que não dá nem prá esquiar”. Disponível na internet: <https://www.youtube.com/watch?v=nX0Q2a4w6Ao>

<sup>19</sup> Disponível na internet: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1305200819.htm>

cambiais, fomentaria a atuação dos bancos públicos (sobretudo do BNDES), anteciparia os recursos para a safra agrícola e abriria uma linha de capital de giro para a construção civil<sup>20</sup>.

Em 26 de novembro de 2008, a apresentação do ministro Mantega rebate as críticas da oposição – segundo as quais o governo teria tido sorte por nunca ter enfrentado uma crise internacional – sustentando que o governo se preparou ao promover “um novo ciclo de desenvolvimento” caracterizado pelo aumento da renda e do emprego, pelos investimentos públicos (Programa de Aceleração do Crescimento-PAC), pela diminuição da dívida pública, pela menor vulnerabilidade externa e pelo aumento das reservas internacionais. Apesar de informar que a atividade econômica até setembro encontrava-se “normal”, o ministro detalhou todo o arsenal de medidas já tomadas: a redução do compulsório em R\$ 100 bilhões; swaps de moeda de US\$ 30 bilhões com o FED; a destinação de R\$ 13,5 bilhões para o financiamento da agricultura, de R\$ 90 bilhões ao BNDES, de R\$ 10 bilhões ao Fundo da Marinha Mercante, de R\$ 4 bilhões à 2ª fase do Programa Revitaliza, de R\$ 10 bilhões para capital de giro, pré-embarque de exportações e empréstimos ponte, de R\$ 3 bi de capital de giro para a construção civil, de até R\$ 4 bilhões de financiamento imobiliário para Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, de R\$ 4 bilhões de capital de giro para os bancos das montadoras de automóveis, de R\$5 bilhões de capital de giro para as pequenas e médias empresas via BB; a redução do IOF de 3% para financiamentos de motos e de 1,5% para aplicação de capital estrangeiro em renda fixa e o fortalecimento dos bancos públicos (aquisição da Nossa Caixa pelo BB, autorização para BB e CEF comprarem participação acionária de instituições financeiras e a criação da Caixa Banco de Investimento. Além disso, o governo adiou em alguns dias o recolhimento de diversos imposto e contribuições pelas empresas<sup>21</sup>.

Em “Atravessando a Crise Mundial”, apresentação realizada junto ao Conselho Político em 18 de fevereiro de 2009, o ministro Mantega reconheceu que a recessão estava se alastrando entre as economias avançadas e que os “emergentes” começavam a ser afetados, apesar das condições favoráveis que a economia brasileira possuía para enfrentar a crise. Algumas medidas foram aprofundadas: os recursos destinados ao financiamentos da agricultura se elevaram para R\$ 17,5 bilhões; o BNDES recebeu um novo aporte de R\$ 10 bilhões (totalizando R\$ 100 bilhões,(o que poderia elevar seus desembolsos para R\$ 168 bilhões em 2009); houve a suspensão da exigência da Certidão Negativa de Débito, por 6

---

<sup>20</sup> Disponível em: <http://fazenda.gov.br/divulgacao/apresentacoes/2008/p301008-CAE-SENADO-FEDERAL.pdf7/view>

<sup>21</sup> Disponível em: <http://fazenda.gov.br/divulgacao/apresentacoes/2008/Impacto-sobre-o-Brasil-e-Acoes-do-Governo-26112008.pdf1/view>

meses, para empréstimos nos bancos públicos; determinou-se a redução das alíquotas do Imposto de Renda para algumas faixas de renda, bem como do IPI para automóveis entre 1.000 a 2.000 cilindradas e isenção para a faixa até 1.000 cilindradas; e o aumento do plano de investimento da Petrobrás para R\$ 174,4 bilhões entre 2009-2013<sup>22</sup>.

Em 05 de março de 2009, o ministro Mantega sustentava no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social que as medidas adotadas pelo governo para enfrentar a crise eram diferentes das tomadas pelos governos anteriores que aprofundavam internamente o impacto da crise internacional por meio do aumento da taxa de juros, do superávit primário, da dívida pública e do corte de investimento que levavam à queda do produto, ao aumento do desemprego e da fragilidade da economia. A nova medida anunciada foi o Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida com objetivo para construir 1 milhão de moradias envolvendo recursos na ordem de R\$ 34 bilhões<sup>23</sup>.

Em 15 de abril de 2009, na Câmara dos Deputados, o ministro Mantega anunciou a ampliação de recursos destinados à agricultura e prazos para renegociação das operações de crédito rural, ao capital de giro, pré-embarque de exportações e empréstimos-ponte (R\$ 6 bilhões), aos investimentos da Petrobrás (R\$ 110,6 bilhões em novos projetos); redução do IOF para financiamento de motocicletas; criação de linhas de crédito de R\$ 400 milhões (R\$ 200 milhões do FAT e R\$ 200 milhões do BB) para capital de giro de concessionárias de veículos usados, mediante garantia de manutenção de emprego e outra de R\$ 3 bilhões do BB para capital de giro de empresas do setor de autopeças; aumento do salário mínimo para R\$ 465,00<sup>24</sup>.

A apresentação do ministro Mantega na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal em 18 de maio de 2009 revelou um otimismo de governo em relação ao enfrentamento da crise (“crise não acabou, talvez pior tenha passado...”), destacando as medidas tomadas pelo governo norte-americano como o aumento da liquidez, a estabilização patrimonial dos bancos e volta do crédito. Além disso, o ministro passou a ver na crise “como oportunidade” para mudanças na economia mundial e para o protagonismo dos BRICS<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Disponível em: <http://fazenda.gov.br/divulgacao/apresentacoes/2009/p180209-conselho-politico-pdf26/view>

<sup>23</sup> Disponível em: <http://fazenda.gov.br/divulgacao/apresentacoes/2009/p050309-cdes-pdf24/view>

<sup>24</sup> Disponível em: <http://fazenda.gov.br/divulgacao/apresentacoes/2009/p150409-pdf22/view>

<sup>25</sup> Disponível em: <http://fazenda.gov.br/divulgacao/apresentacoes/2009/p280509-pdf17/view>

Em 29 de junho de 2009, o ministro Mantega apresentou um balanço das medidas até então tomadas: política monetária expansionista (em especial a redução da taxa Selic, aumento do crédito nos bancos públicos e redução da taxa de juros) e política fiscal ativa (Programa Minha Casa Minha Vida: R\$ 28 bilhões em subsídios e R\$ 60 bilhões em investimentos; Plano Safra 2009/2010: R\$ 107 bilhões; manutenção e expansão dos programas sociais: Bolsa Família: R\$ 12 bilhões (2009), reajuste do Salário Mínimo: R\$ 20 bilhões na economia (2009); Lei Orgânica da Assistência Social/Renda Mensal Vitalícia: R\$ 19 bilhões (2009). Além das desonerações já realizadas (redução do imposto de renda para as pessoas físicas; redução temporária do imposto sobre produtos industrializados (IPI) para veículos, linha branca e material de construção; supressão da COFINS sobre motos e do PIS/COFINS sobre trigo, farinha e pãozinho; o ministro anunciou novas desonerações sobre bens de capital e estimou em R\$ 3.342 milhões o total da renúncia para o ano de 2009<sup>26</sup>.

A “crise amainou, mas não acabou...”. No entanto, a economia brasileira “demonstrou solidez” e passou pelo “teste de estresse”<sup>27</sup>. Na apresentação “Panorama da economia brasileira: superando a crise” realizada durante o seminário “Cenários e Perspectivas para o Brasil promovido pelo jornal O Globo em 24 de agosto de 2008, o ministro Mantega assumiu um tom bastante otimista: o “Brasil está mais preparada para retomar o crescimento do que em qualquer momento dos últimos 40 anos” estando no “limiar de um novo Ciclo de Desenvolvimento (deve começar em 2010)” em razão das características do crescimento entre 2003-2008: com aumento dos investimentos, papel ativo do Estado, controle da inflação, redução do déficit público e diminuição da dívida pública interna e externa. Ou seja, houve dinamismo, mas não criou desequilíbrios<sup>28</sup>.

Após uma série de conferência no exterior, o ministro Mantega voltou-se ao público interno apenas em 9 de dezembro de 2009 na reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social ao apresentar “Novas Medidas de Estímulo ao Desenvolvimento”. A crise ou a sua superação desapareceram do discurso oficial que passou a se preocupar com a agenda do desenvolvimento como, por exemplo, o financiamento de longo prazo da economia e as desonerações fiscais para incentivar o investimento<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Disponível em: <http://fazenda.gov.br/divulgacao/apresentacoes/2009/p290609-pdf15/view>

<sup>27</sup> Disponível em: <http://fazenda.gov.br/divulgacao/apresentacoes/2009/p130709-pdf14/view>

<sup>28</sup> Disponível em: <http://fazenda.gov.br/divulgacao/apresentacoes/2009/p240809-pdf10/view>

<sup>29</sup> Disponível na internet: <http://fazenda.gov.br/divulgacao/apresentacoes/2009/Novas-Medidas-Dezembro-2009.pdf1/view>



A visão segundo a qual a crise teria sido superada tornou-se consensual: “De fato, esse conjunto de ações permitiu o restabelecimento da atividade econômica no País no segundo semestre de 2009 e, na ausência de novos choques adversos, a economia brasileira deverá registrar crescimento significativo do produto em 2010 relativamente ao ano anterior” (Holland & Mori, 2010). “Enfim, o Brasil superou a crise e 2008/2009 seguindo um roteiro muito próximo ao traçado por Keynes: no auge da crise, o governo nacional se endividou, no melhor perfil de ‘devedor de última instância’, para estimular o crédito e reativa a economia sobretudo através dos bancos públicos, convertidos em ‘emprestadores de última instância’” (Afonso, 2011, p. 149).

Assim, é compreensível a apresentação otimista do ministro Mantega no início de dezembro de 2009 mesmo após o anúncio público - algumas semanas mais tarde - da variação negativa do PIB em 2009 (-0,3%): o crescimento em 2010 seria significativo (7,5%). No entanto, o “novo ciclo de desenvolvimento” não se sustentou, pois a variação do PIB no governo Rousseff manteve-se na média de 2,0% ao ano (2011: 2,7%; 2012: 1,0%; 2013: 2,3%), a metade da média de crescimento dos governos Lula (2003-2010: 4,0%).

### **Social-desenvolvimentismo: ideias econômicas sem poder político**

Com a inflação anualizada no início de 2011 próximo a 6%, o governo Rousseff tomou medidas - como o aumento do superávit fiscal de 2,7% do PIB (2010) para 3,1% do PIB (2011) - para manter a taxa anualizada dentro do limite superior da banda (6,50%) e se mostrou bastante preocupado com o gasto público assumindo o discurso da “austeridade fiscal”. O aumento do esforço fiscal permitiria uma queda sustentada da taxa básica de juros anual, o que de fato ocorreu entre agosto de 2011 (12,5%) a outubro de 2012 (7,25%), mantendo-se neste patamar até abril de 2013. **O governo Rousseff sinalizava para um desenho organizacional na condução da política macroeconômica, no qual Banco Central e Ministério da Fazenda atuariam conjuntamente, ou seja, atuariam de forma diferente daquela que caracterizou o segundo mandato do presidente Lula (a política fiscal subordinada à política monetária).**

Desde o início do seu governo, a presidenta Rousseff deixou claro o seu compromisso de que “não permitiria a volta da inflação no Brasil” e apresentou medidas “pró-mercado”

como a concessão de aeroportos e de estradas<sup>30</sup>. No entanto, desde a primeira redução da taxa Selic em 1º de setembro de 2011 (de 12,50% para 12,00% a.a.), o governo Rousseff foi duramente criticado pela grande imprensa e por economistas ligados ao mercado financeiro e ao PSDB: “a credibilidade do BC está em xeque” afirmou o Gustavo Loyola, ex-presidente do Banco Central (11/1992-03/1993; 06/1995-08/1997)<sup>31</sup>; ou que “o Banco Central cede[u] às pressões políticas e perde[u] autonomia”<sup>32</sup>. As críticas se seguiram a cada queda da taxa básica de juros a ponto do Banco Central emitir, em 9 de maio de 2012, uma inusitada “Nota do Presidente do Banco Central”, na qual rechaçava o editorial do jornal O Estado de São Paulo (“O BC domesticado”) e reafirmava que “o Banco Central tem assegurada total autonomia para tomar decisões de política monetária...”<sup>33</sup>.

O que chama atenção na decisão de redução da taxa básica de juros é que ela ocorreu em uma conjuntura na qual a taxa anualizada havia ultrapassado o topo da banda de 6,50% e estava se acelerando (04/2011: 6,51%; 05/2011: 6,55%; 06/2011: 6,71%; 07/2011: 6,87%; 08/2011: 7,23%; 09/2011: 7,31%), mas o Banco Central afirmou que a taxa de inflação declinaria no último trimestre em razão de uma conjuntura internacional restritiva que causaria impactos negativos na atividade econômica interna<sup>34</sup>. Chegou-se a afirmar que, “finalmente, o Banco Central tornou-se *independente* do mercado financeiro” (Nakano, 2012, p. 49).

E, de fato, a taxa anualizada da inflação atingiu 4,92% em junho de 2012. Mas voltou a se elevar consistentemente atingindo 6,59% em março e 6,70% em junho de 2013. Luiz Carlos Mendonça de Barros afirmava em 25 de fevereiro de 2013 que “a inflação volta ao centro do debate”<sup>35</sup>. Com efeito, o tema da inflação nunca deixou de ocupar o centro do debate como, por exemplo, pode se verificar no discurso da presidenta Rousseff, realizado em 27 de fevereiro de 2013 no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: “Nós manteremos a inflação sob controle, e achamos que a inflação é um valor em si, na medida em

---

<sup>30</sup> Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/OpiniaPublica/inc/senamidia/notSenamidia.asp?ud=20110317&datNoticia=20110317&codNoticia=530607&nomeOrgao=&nomeJornal=Valor+Econ%C3%B4mico&codOrgao=47&tipPagina=1>

<sup>31</sup> Disponível em: <http://www.brasil247.com/pt/247/economia/13813/Loyola-avalia-que-credibilidade-do-BC-'est%C3%A1-em-xeque'.htm>

<sup>32</sup> Disponível em: <http://www.psdb.org.br/banco-central-cede-as-pessoes-politicas-e-perde-autonomia/>

<sup>33</sup> Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/textonoticia.asp?codigo=3528&idpai=noticias>

<sup>34</sup> Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?NOTACOPOM161>

<sup>35</sup> Disponível em: <http://www.valor.com.br/opiniaio/3020244/inflacao-volta-ao-centro-do-debate>

que ela garante, não só os ganhos do salário, elas garantem também o controle da inflação, garante também a capacidade de previsão governo, dos empresários e os ganhos dos empresários e dos trabalhadores”<sup>36</sup>.

Dois indicadores – o aumento da inflação no início de 2013 e a redução do superávit primário de 2012 (R\$ 105 bilhões = 2,3% do PIB) em relação ao de 2011 e de ter ficado aquém da meta estabelecida (RS 139 bilhões) – alimentaram as manchetes da grande imprensa ao longo de 2013 na defesa quotidiana do aumento da taxa básica de juros e até do desemprego para combater a inflação: “a saída é frear a economia; é demitir mesmo”<sup>37</sup>.

Nesta “batalha sobre a taxa básica de juros”, a grande imprensa divulgou que a presidente Rousseff teria declarado, em Durban por ocasião da reunião dos chefes de Estado dos Brics, “ser contra combate à inflação com redução do crescimento”<sup>38</sup>, o que a obrigou a um desmentido público: “Foi uma manipulação inadmissível de minha fala. O combate à inflação é um valor em si mesmo e permanente do meu governo”<sup>39</sup>.

Exemplos como os supramencionados podem ser abundantemente encontrados nos jornais, sites de notícias e telejornais, dispensando, portanto, a sua reprodução exaustiva. No entanto, as notícias “catastrofistas” sobre a situação da economia brasileira baseadas no “descontrole da inflação e do gasto público” passaram a influenciar negativamente o ambiente de negócios e as expectativas aumentando a incerteza em relação ao futuro da economia brasileira em 2013, ou seja, produziram efeitos concretos na economia real e chegaram a ser definidos como “atos de terrorismo econômico”<sup>40</sup>.

Não é o propósito deste texto entrar na discussão sobre o acerto ou não do aumento da taxa básica de juros decorrente do aumento da inflação e/ou do temor do início de um aperto monetário por parte do banco central norte-americano e/ou da diminuição do superávit fiscal. No entanto, é importante reproduzir o principal argumento de Alexandre Tombini, presidente do Banco Central do Brasil para justificar a elevação da taxa Selic: “Inflação baixa, sob controle, é condição necessária para o planejamento dos empresários, logo para o

---

<sup>36</sup> Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-40a-reuniao-ordinaria-do-pleno-do-conselho-de-desenvolvimento-economico-e-social-cdes>

<sup>37</sup> Disponível em: <http://www.brasil247.com/pt/247/economia/97064/A-sa%C3%ADda-%C3%A9-frear-a-economia-%C3%89-demitir-mesmo.htm>

<sup>38</sup> Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-brasil,dilma-diz-ser-contra-combate-a-inflacao-com-reducao-do-crescimento,148680,0.htm>

<sup>39</sup> Disponível em: <http://blog.planalto.gov.br/dilma-diz-que-sua-fala-sobre-inflacao-foi-manipulada/>

<sup>40</sup> Consultar: <http://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2013/06/04/atos-de-terrorismo-economico/>

investimento”<sup>41</sup>. Deve-se ressaltar que o aumento da taxa básica de juros encontrou forte apoio da grande imprensa sendo, em todas as ocasiões, amplamente legitimado.

O problema é que cada aumento da taxa básica de juros incentiva a preferência pela liquidez e, via aumento do custo de oportunidade, desestimula o investimento por parte dos agentes econômicos, pondo em causa a estratégia iniciada no segundo mandato do governo Lula e mantida pelo governo Rousseff (através do Ministério da Fazenda) de elevar a taxa de investimento na economia. Nesse sentido, ao privilegiar exclusivamente o combate à inflação, o Banco Central sepultou o desenho organizacional esboçado no início do governo Rousseff de atuar em sintonia com o Ministério da Fazenda.

No que tange às características dos governos “pós-neoliberais”, não houve uma inversão de prioridade entre política fiscal e política social no período 2007-2014, pois a queda do superávit fiscal no segundo governo Lula decorreu da adoção de políticas anticíclicas para combater os efeitos da crise. Além disso, no primeiro ano do governo Rousseff, houve o aumento do esforço fiscal. Os acordos de livre comércio com os Estados Unidos não vingaram em razão dos termos em que foram propostos e o foco na integração regional e no eixo Sul-Sul não estariam em contradição com a negociação de tratados de livre comércio seja com os Estados Unidos, seja com a União Europeia.

Mesmo se as ideias neodesenvolvimentistas tenham apresentado uma certa viabilidade econômica (as medidas heterodoxas apresentadas acima, de fato, atenuaram os efeitos da crise econômica), elas ainda não conquistaram os funcionários do banco central, que se mantêm ainda muito ligados à ortodoxia (sem reconhecimento, sem viabilidade administrativa). Além disso, as ideias neodesenvolvimentistas não demonstraram viabilidade política porque elas não conseguiram destruir a coalizão neoliberal. A grande mídia (jornais, rádio e tv), os rentistas e uma parte importante das camadas médias estão ainda fortemente ligadas à ideia segundo a qual o objetivo da política econômica deve ser a estabilidade de preços de tal maneira que impede a constituição de uma nova coalizão política em torno do crescimento econômico com políticas sociais.

Para obter viabilidade política, é preciso uma nova coalizão assentada na ideia que o objetivo da política econômica deve ser o desenvolvimento com inclusão social para o social-desenvolvimentismo ou voltado para o mercado externo para o novo-desenvolvimentismo. No

---

<sup>41</sup> Consultar: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/05/1287581-consumo-nao-sera-mais-o-carro-chefe-do-crescimento-diz-presidente-do-banco-central.shtml>

segundo caso, “uma política desenvolvimentista só alcança êxito quando uma coalizão de classes envolvendo empresários industriais, trabalhadores e burocracia pública fazem um acordo social” (Bresser Pereira, 2013, p. 21). Ora, qualquer coalizão que exclua o capital financeiro nacional e internacional da sua composição está condenada ao fracasso uma vez que esta fração do capital é fundamental para estruturar um padrão de financiamento da economia.

Já no primeiro caso, a coalizão teria configurando “o Capitalismo de Estado Neocorporativista [que] coloca na negociação dos empreendimentos, para conciliação e atendimento dos interesses nacionais estratégicos, como sócios, representantes dos trabalhadores, empresários e banqueiros” (Costa, 2012c, p. 33-34) e, portanto, poderia responder afirmativamente à crítica sobre o financiamento da economia. No entanto, caberia indagar: os “representantes dos trabalhadores” (gestores dos fundos de pensão das estatais) representam, de fato, os trabalhadores? Não parece o caso, visto que os gestores estão mais interessados em maximizar o investimento, ou seja, são movidos pela ótica do “acionista” e não pela do trabalhador, o que pode implicar para os trabalhadores da ativa uma piora nas condições de trabalho.

Mas há outra dimensão que deve ser levada em conta, qual seja, a “convenção” estabelecida ainda no segundo governo Cardoso (1999-2002): regime de metas para a inflação, câmbio flutuante e superávit fiscal primário.

Nesse sentido, Nakano (2012) defende que durante o governo Lula teria se iniciado a transição de um regime de política macroeconômica voltado para a estabilização para um regime voltado para o crescimento e que no governo Rousseff estaria ocorrendo a consolidação deste novo regime: “Hoje, nós temos um Banco Central com dois instrumentos: a taxa de juros e a taxa de câmbio; e dois objetivos: a inflação e o crescimento/emprego. Em vez de se ater à elevação da taxa de juros, como no regime anterior, recorre-se, hoje, além dos dois instrumentos clássicos, a medidas macroprudenciais e a outros instrumentos, como o controle de capitais e tributação do mercado futuro de taxa de câmbio, para evitar a apreciação cambial” (Nakano, 2012, p. 49).

Não parece ser defensável a tese segundo a qual o Banco Central tenha passado a ter também como objetivo a defesa do crescimento e do emprego. O aumento da taxa Selic a partir de abril de 2013 tem como único objetivo o controle da inflação e não há uma preocupação com o crescimento ou o emprego no curto prazo. Baixar a inflação sem se importar com as consequências deste ato no presente e justificá-lo que irá se criar no futuro

um bom ambiente de negócios para economia é desprezar o alerta de Keynes: “no longo prazo estaremos todos mortos”. Além disso, demonstra o vigor do legado institucional neoliberal – a “trajetória prévia” – na condução da política monetária durante o governo Rousseff, que impede a consolidação de uma nova “convenção” voltada ao crescimento. De outra forma: o regime de política macroeconômica predominante ainda é voltado para a estabilização e não para o crescimento.

### **Conclusão**

É inegável o poder político das ideias econômicas. Keynesianismo, desenvolvimentismo e neoliberalismo são ideias econômicas que influenciaram as políticas econômicas em seu tempo. Têm em comum o fato de que seu poder político está relacionado ao surgimento de uma crise, assim como a perda de sua influência. A questão principal que este artigo tentou responder era saber se a crise internacional de 2008 foi capaz de colocar em xeque o poder político das ideias neoliberais permitindo a dominação das ideias neodesenvolvimentistas, visto que vários autores trabalham com a perspectiva de uma conjuntura pós-neoliberal ou com uma abordagem que circunscreve o debate no interior do campo neodesenvolvimentista, o que significa relegar às ideias neoliberais um papel secundário. Contrariamente a esta visão, o artigo defende que as ideias neoliberais são ainda dominantes, sobretudo porque as ideias neodesenvolvimentistas foram incapazes de destruir a coalizão política que sustenta as ideias neoliberais e de criar uma nova coalizão que coloque o desenvolvimento como o principal objetivo da política econômica.

### **Referências Bibliográficas**

- Afonso, José R. (2011). As Intrincadas Relações entre Política Fiscal e Creditícia no Brasil Pós-2008. *Revista Econômica*, vol. 13, no. 2, p. 125-154.
- Araujo, Eliane & Gala, Paulo. (2012). Regimes de crescimento econômico no Brasil: evidências empíricas e implicações de política. *Estudos Avançados*, vol. 26, n. 75, p. 41-56.
- Barbosa, Nelson & Souza, José A. P. (2010). A Inflexão do Governo Lula; Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda. In: SADER, E. & GARCIA, M. A.

- (org.). *Brasil: entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Boitempo; Fundação Perseu Abramo.
- Bastos, Pedro P. Z. (2012). A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, no. 21, p. 779-810.
- Bielschowsky, Ricardo. (2012). Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade*, no. 21, p. 729-747.
- \_\_\_\_\_. (1988). *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- Blyth, Mark. (2002). *Great Transformations. Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (1997). Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy. *Comparative Politics*. 29: 2, p. 229-250.
- Boschi, Renato. (org.). (2011). *Variiedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: UFMG.
- Bresser Pereira, Luiz C. (2013). Empresários, o governo do PT e o desenvolvimentismo. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, no. 47, p. 21-29.
- \_\_\_\_\_. (2012a). *Desproteccionismo e desindustrialização*. Disponível na internet (<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=4883>). Acesso em 29/03/2012.
- \_\_\_\_\_. (2012b) A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. *Estudos Avançados*, vol. 26, no. 75, p. 7-28.
- \_\_\_\_\_. (2009). *From Old to New Developmentalism in Latin America*. Disponível na internet ([http://www.bresserpereira.org.br/papers/2009/09.08.New\\_DevelopmentalismLatin\\_America-TD193.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2009/09.08.New_DevelopmentalismLatin_America-TD193.pdf)). Acesso em: 8/08/2009.
- \_\_\_\_\_. (2003). Retomada da revolução nacional e novo desenvolvimentismo. Disponível na internet (<http://bresserpereira.org.br/papers/2003/Capitulo20.pdf>). Acesso em 10/11/2009.
- Bresser Pereira, Luiz. C. & Marconi, Nelson. (2012). *Mercado interno para quem?* Disponível na internet (<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=4954>). Acesso em 29/05/2012.

- Carneiro, Ricardo M. (2012). Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade*, no. 21, p. 749-778.
- \_\_\_\_\_. (2005). Entrevista. *O Economista*. 196, p. 4-8. Disponível na internet (<http://www.coreconsp.org.br/jornal/jornal196.pdf>). Acesso em 14/09/2008.
- Cepeda, Vera A. (2012). Inclusão, democracia e o novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. *Estudos Avançados*, vol. 26, no. 75, p. 77-90.
- Costa, Fernando N. (2012a). *Desenvolvimento do Desenvolvimentismo II: da Escola de Campinas ao Social-Desenvolvimentismo*. Disponível na internet (<http://fernandonogueiracosta.files.wordpress.com/2012/03/fernando-costa-desenvolvimento-do-desenvolvimentismo-parte-ii.pdf>). Acesso em 15/01/2013.
- \_\_\_\_\_. (2012b). *Resposta de Social-Desenvolvimentista ao Novo-Desenvolvimentista*. Disponível na internet (<http://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2012/03/30/desproteccionismo-e-desindustrializacao-novos-desenvolvimentistas-versus-social-desenvolvimentistas/>). Acesso em 15/01/2013.
- \_\_\_\_\_. (2012c). *Capitalismo de Estado Neocorporativista*. Campinas: Unicamp/Instituto de Economia (Texto para discussão, 207). Disponível na internet (<http://www.eco.unicamp.br/index.php/textos>). Acesso em 16/01/2013.
- Diniz, Eli & Boschi, Renato. (2007). *A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM.
- Hall, Peter A. (org.). (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Holland, Márcio. & Mori, Rogério. (2010). *Respostas à crise financeira de 2008 de uma perspectiva brasileira*. São Paulo: FGV/EE. (Texto para Discussão, 249). Disponível na internet (<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/4264/TD%20249%20-%20M%C3%A1rcio%20Holland%20Rog%C3%A9rio%20Mori.pdf?sequence=1>). Acesso em 25/06/2013.
- Jacobsen, John K. (1995). Much Ado About Ideas: The Cognitive Factor in Economic Policy. *World Politics*. 47: 2, p. 283-310



- Mantega, Guido. (2007). *Panorama da Economia Brasileira*. Brasília: Ministério da Fazenda. Disponível na internet (<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2007/p241007.pdf>). Acesso em 17/12/2012.
- Mollo, Maria R. L. & Fonseca, Pedro C. D. (2013). Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. *Revista de Economia Política*, vol. 33, no. 2, p. 222-239.
- Morais, Lecio & Saad Filho, Alfredo. (2011). Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, vol. 31, no. 4, p. 507-527.
- Nakano, Yoshiaki. (2012). A política econômica de Dilma Rousseff. *Interesse Nacional*, vol. 5, no. 19.
- Novelli, José M. N. (2007). Inflação e desinflação: coalizões, conflitos e instituições no Brasil e em outros países. Tese de Doutorado em Ciência Política, Unicamp. Disponível na internet (<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000432347>). Acesso em 3/08/2007.
- Oreiro, José L. (2012). Novo-desenvolvimentismo, crescimento econômico e regimes de política macroeconômica. *Estudos Avançados*, vol. 26, no. 75, p. 29-40.
- Oreiro, José. L. & PAULA, Luiz F. (2010). *O Novo-Desenvolvimentismo e a Agenda de Reformas Macroeconômicas para o Crescimento Sustentável com Estabilidade de Preços e Equidade Social*. Disponível na internet ([http://www.sep.org.br/artigo/1992\\_2f5e83adb48e81c0b611e696b178f1dd.pdf](http://www.sep.org.br/artigo/1992_2f5e83adb48e81c0b611e696b178f1dd.pdf)). Acesso em 14/11/2012.
- Paula, Luiz F. (2009). Desenvolvimentismo revisitado. *Revista de Conjuntura*, vol. IX, no. 38, p. 26-34.
- Pochmann, Márcio (2009). A crise internacional e seus efeitos no Brasil. In: BISPO, Carlos Alberto et al org.) *Crise financeira mundial. Impactos sociais e no mercado de trabalho*. Brasília: ANFIP.
- Rueschemeyer, Dietrich. (2008). Why and How Ideas Matter. In: GOODIN, R. E. & TILLY, C. (eds.). *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. New York: Oxford University Press.

- Sader, Emir. (2013). A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, Emir (org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil.
- Sallum Jr., Brasília. (2010). El Brasil en la "pos-transición": la institucionalización de una nueva forma de Estado. In: Bizberg, Ilán. (comp.). *México En El Espejo Latinoamericano. ¿Democracia o Crisis?* México D.F. El Colegio de México; Fundación Konrad Adenauer.
- \_\_\_\_\_. (1999). O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo, *Tempo Social*, vol.11, no. 2, p. 23-47.
- Sarti, Fernando. & Ruppert, Lidia. (2011). *Panorama do Investimento Direto Externo*. Brasília: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. Disponível na internet ([http://www.abdi.com.br/Estudo/relatorio\\_neit\\_03-IDE\\_01.indd.pdf](http://www.abdi.com.br/Estudo/relatorio_neit_03-IDE_01.indd.pdf)). Acesso em 12/02/2014.
- Schmidt, Vivien. (2008). *Bringing Ideas and Discourse Back into the Explanation of Change in Varieties of Capitalism and Welfare States*. Disponível na internet <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=cgpe-wp02-vivien-a-schmidt.pdf&site=359>. Acesso em 2/03/2013.
- Sicsú, João & Paula, Luiz F. & Michel, Renaut. (2007) Por que novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, vol. 27, no. 4, p. 507-524.
- \_\_\_\_\_. (org.). (2005). *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.