

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE CIENCIA POLÍTICA
Bogotá, 2013

**A CONSTRUÇÃO POLÍTICA DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO
NO BRASIL E NA ARGENTINA**

Roberta Rodrigues Marques da Silva
rrodrigues@iesp.uerj.br

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
IESP-UERJ

GRUPO DE INVESTIGACIÓN:
ESTADO, INSTITUCIONES Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA – GIEID

“Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.”

Resumo

O artigo proposto tem como objetivo comparar as experiências do Novo Desenvolvimentismo no Brasil, no governo Lula (2003-2010), e na Argentina, nos governos Néstor Kirchner (2003-2007) e Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). O Novo Desenvolvimentismo é uma estratégia de desenvolvimento econômico gestado simultaneamente nos âmbitos da academia e da prática política, que tendem a se influenciar mutuamente. Este artigo se ocupa dos *processos políticos* em torno da construção de uma estratégia novo-desenvolvimentista no Brasil e na Argentina, afastando-se de análises que estabelecem tipos ideais contra os quais confrontam as experiências dos dois países. Argumenta-se que as estratégias de desenvolvimento adotadas pelos governos Lula, no Brasil, e Néstor e Cristina Kirchner, na Argentina, guardam em comum a busca pela promoção do crescimento econômico sustentado, com redução da vulnerabilidade a choques exógenos e inclusão social. Para tanto, promoveram mudanças institucionais consideradas necessárias à reversão do legado de baixo crescimento deixado pelo período neoliberal. Argumenta-se que suas estratégias de desenvolvimento devem ser compreendidas à luz das oportunidades e dos limites impostos por suas trajetórias institucionais particulares, bem como à necessidade de construção de consensos políticos em torno destas novas agendas.

Introdução¹

Desde a virada do século, diversos governos autodenominados de esquerda e centro-esquerda foram eleitos na América do Sul. Esta ascensão levou ao surgimento de um debate em torno dos modelos de desenvolvimento adotados nos países do subcontinente nos últimos anos. Em comum, destaca-se a retomada das capacidades estatais, conformando uma agenda de promoção do desenvolvimento econômico no âmbito de uma variedade latino-americana de capitalismo, “orientada pelo Estado”, na qual o Estado cumpre o papel de forjar as condições necessárias para a promoção do desenvolvimento econômico (BOSCHI, 2011). Dentre os países do subcontinente, destacam-se as trajetórias de Brasil e Argentina, países onde os projetos de industrialização revelaram maior progresso. Suas trajetórias prévias permitiram a ascensão de uma nova estratégia para promoção do desenvolvimento econômico, denominada na literatura como Novo Desenvolvimentismo (MERCADANTE, 2010).

Para Boschi e Gaitán, o Novo Desenvolvimentismo pode ser entendido como:

um modelo ainda em formação, que defende a construção de um espaço de coordenação entre as esferas pública e privada, com o objetivo de aumentar a renda nacional e os parâmetros de bem-estar social. Apesar do peso que o fenômeno

¹ Este artigo consiste nos resultados parciais da pesquisa de tese em Ciência Política que realizei no IESP/UERJ, sob orientação do Dr. Renato Boschi.

definido como globalização adquire nas economias da periferia, assumimos que os processos de desenvolvimento ‘continuam descansando na capacidade de cada país de participar na criação e difusão de conhecimentos e tecnologias e de incorporá-los no conjunto da atividade econômica e das relações sociais’. (FERRER, 2006 *apud* BOSCHI; GAITÁN, 2008, p.2-3, tradução nossa).

Não há consenso na literatura, porém, acerca da adoção de uma estratégia novo-desenvolvimentista no Brasil e na Argentina. No caso da experiência brasileira, Bresser-Pereira considera que esta estratégia não foi implementada de fato pelo governo Lula, haja vista a permanência das políticas macroeconômicas predecessoras (BRESSER-PEREIRA, 2008). Para Erber, o governo Lula não se pautou pela adoção de políticas alinhadas com o Novo Desenvolvimentismo, em construção no âmbito acadêmico, tendo ocorrido uma contínua tensão entre as convenções institucionalista restrita e neodesenvolvimentista² (ERBER, 2011). Mercadante, em contraposição, destaca a necessidade de se debruçar sobre a *prática* do Novo Desenvolvimentismo, para além dos debates teóricos³. Ele aponta para a necessidade de discussão da estratégia de desenvolvimento possível em um dado contexto político⁴. (MERCADANTE, 2010). Carneiro et al., por sua vez, optam por denominar a experiência brasileira como um caso de social-desenvolvimentismo⁵ (CARNEIRO et al., 2012).

Além da dificuldade em se definir o modelo econômico em curso no Brasil, tampouco há consenso a respeito da classificação das orientações da política econômica do governo Lula. Na literatura, há referência à existência de duas fases – uma fase neoliberal e outra desenvolvimentista (BARBOSA; SOUZA, 2010; MERCADANTE, 2010; ERBER, 2011; MORAIS; SAAD-FILHO, 2011); três fases – a fase neoliberal, a inflexão novo-desenvolvimentista e o aprofundamento do modelo em reação à crise internacional (SINGER,

² A diferença fundamental entre o Novo Desenvolvimentismo e o neodesenvolvimentismo é que este, ao contrário daquele, mantém elementos centrais da convenção institucionalista restrita e a ela se subordina (ERBER, 2011).

³ Nos debates acadêmicos, destaca-se que ainda não há uma *teoria* em torno do Novo Desenvolvimentismo (SICSÚ et al., 2007. Estamos cientes desta questão, porém, acompanhamos Mercadante em sua distinção entre a *teoria* e a *prática* do Novo Desenvolvimentismo, por uma questão de simplicidade.

⁴ Mercadante afirma que: “De fato, esse Novo Desenvolvimentismo que começou a ser construído no Brasil não surgiu de um grande esforço teórico de reflexão sobre o desenvolvimento brasileiro e nem de um planejamento estratégico prévio, mas sim da práxis de um governo popular que procurou, desde o início, reverter os danos causados ao país pela agenda neoliberal. O Novo Desenvolvimentismo no Brasil é, assim, uma construção histórica coletiva que está sendo paulatinamente moldada por novas forças políticas, inéditos cenários internos e externos e demandas sociais seculares; um complexo processo em andamento que tem, ainda, a distinta marca pessoal da liderança do presidente Lula.” (MERCADANTE, 2010, p.11).

⁵ Segundo Carneiro, “nessa estratégia o social é o eixo do desenvolvimento e isto se daria pela centralidade do mercado interno via a ampliação do consumo – de bens públicos e privados – das massas. Nessa vertente se propõe a subordinação das políticas macroeconômicas às de desenvolvimento e o maior peso do Estado. O desenvolvimento das forças produtivas seria, nesse caso, um meio para atingir o objetivo almejado.” (CARNEIRO, 2012, p.01).

2010); e inexistência de modificações estruturais, que implicaria em uma aproximação com o projeto anterior (GONÇALVES, 2010).

Na Argentina, a ruptura entre os governos Néstor e Cristina Kirchner em relação ao modelo neoliberal foi mais clara. Cabe mencionar duas dimensões centrais contrastantes entre as experiências de crise do neoliberalismo na Argentina e no Brasil: (i) *profundidade da crise*: a crise argentina⁶ foi multidimensional, com profundas implicações econômica, sociais e políticas; (ii) *dimensão temporal*: a crise na Argentina levou ao *colapso* do modelo econômico e à renúncia do presidente Fernando de la Rúa. No Brasil, o presidente Fernando Henrique Cardoso cumpriu todo seu mandato, efetuando ajustes na política macroeconômica⁷.

Embora a inflexão da trajetória argentina estivesse definida desde o governo Duhalde, o contraste em relação ao modelo neoliberal tornou-se ainda mais patente nos governos Néstor e Cristina Kirchner. De início, não estava claro, para os analistas, qual era a estratégia seguida pelo governo Néstor Kirchner. Algumas interpretações reconheciam nas políticas do governo medidas populistas, vinculadas às origens do peronismo. Para outra corrente, o governo estaria implementando uma combinação entre nacionalismo heterodoxo e políticas fiscal e monetária ortodoxas. Finalmente, havia aqueles que identificavam a promoção de uma estratégia desenvolvimentista em um contexto de economia aberta (GERCHUNOFF; AGUIRRE, 2004), o que mais tarde veio a ser denominado Novo Desenvolvimentismo (GROTTOLA, 2010).

Para Bresser-Pereira, a Argentina encontra-se muito próxima de um modelo de Novo Desenvolvimentismo, particularmente em razão da opção por uma política cambial competitiva (BRESSER-PEREIRA, 2008). Segundo Grottola, a experiência argentina se baseia na retomada das capacidades estatais, enfraquecidas durante o período neoliberal. O modelo adotado possui diversos pontos em comum com a agenda novo-desenvolvimentista: equilíbrio fiscal; promoção do investimento pelo Estado, em complementariedade com o setor privado; e regime cambial competitivo, que protege a indústria ao mesmo tempo em que promove as exportações em um contexto de abertura comercial (GROTTOLA, 2010). Feliz, por sua vez, critica a ausência de um projeto de mudança estrutural no Novo

⁶ No final de 2001, registraram-se índices sem precedentes de pobreza, miséria e desemprego na história recente do país. A população tomou as ruas, em protestos que rechaçavam a classe política. As eleições legislativas, ocorridas em novembro de 2001, afetaram particularmente os partidos que compunham o governo (UCR e Frepaso), com menor impacto sobre o peronismo. No mês seguinte, o presidente De la Rúa renunciou. Após a renúncia de De la Rúa, a Assembleia Legislativa elegeu o peronista Adolfo Rodríguez Saá. No entanto, ele permaneceu somente cinco dias no posto: em meio a divergências internas no peronismo, apresentou sua renúncia. Em seu lugar, Eduardo Duhalde finalmente fosse eleito pela Assembleia e assumisse, em 1º de janeiro de 2002.

⁷ Introdução do regime de metas de inflação, metas de superávit fiscal e câmbio flutuante.

Desenvolvimentismo argentino, que mantém o país em uma posição periférica e dependente no sistema internacional (FÉLIZ, 2010).

Essa breve revisão da literatura revela a controvérsia nos debates em torno do Novo Desenvolvimentismo. Nesse artigo, argumentamos que, do ponto de vista da Ciência Política, é inócuo atestar a autenticidade das estratégias novo-desenvolvimentistas frente às recomendações produzidas nos debates acadêmicos, particularmente na Economia. Nosso objetivo é analisar os *processos políticos* em torno da construção das novas estratégias de desenvolvimento. Para tanto, é necessário compreender a construção das suas coalizões de sustentação, os conflitos de interesses e os espaços existentes para a construção de consensos. Sustentamos que a configuração do sistema partidário, a existência de atores com poder de veto e as estratégias adotadas pelos governos no contexto das restrições impostas pela trajetória institucional são fatores explicativos dos processos de construção do Novo Desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina.

No que segue, o artigo é organizado da seguinte forma: em primeiro lugar, apresentaremos a produção dos intelectuais brasileiros e argentinos em torno do Novo Desenvolvimentismo. Posteriormente, discutiremos as experiências dos governos Lula, no Brasil, e Néstor e Cristina Kirchner⁸, na Argentina, na promoção da *prática* do Novo Desenvolvimentismo. Encerraremos o artigo com uma breve comparação entre as duas experiências.

1- Os intelectuais e o Novo Desenvolvimentismo

Os debates em torno do Novo Desenvolvimentismo surgiram do diagnóstico do fracasso das políticas neoliberais adotadas na década de 90. A partir da discussão de temas relevantes ao desenvolvimento, mas dentro de um conjunto heterogêneo de análises, intelectuais do Brasil e da Argentina passaram a orientar suas pesquisas para a construção de uma estratégia de desenvolvimento adequada aos seus respectivos países, em particular, e à América Latina, em geral. Esse debate ganhou maior densidade no Brasil, onde se convencionou denominar a nova estratégia de Novo Desenvolvimentismo.

No Brasil, destacam-se os trabalhos de Bresser-Pereira, que tem produzido uma vasta bibliografia sobre o tema. Ele defende que o Novo Desenvolvimentismo é a estratégia adequada para países que já possuem indústrias maduras, em um contexto de globalização. O

⁸ Concentramos nossa análise no primeiro mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011).

papel do Estado na economia deve ser redefinido, retomando sua capacidade de promover a política industrial e as políticas sociais. O Estado deve cumprir um papel subsidiário ao setor produtivo, incentivando a produção industrial e de *commodities* de elevado valor agregado, orientadas para os mercados doméstico e internacional. Também deve promover a redução das desigualdades econômicas e a distribuição de renda (BRESSER-PEREIRA, 2012).

A política central da estratégia novo-desenvolvimentista é a neutralização da doença holandesa, possível a partir da adoção de uma política de administração cambial que permita a consecução de um câmbio competitivo. Essa política pode ser bem-sucedida caso haja a cobrança de um tributo sobre a *commodity* que ocasiona o problema. Dessa forma, as atividades economicamente inviabilizadas pela doença holandesa se tornam possíveis (BRESSER-PEREIRA, 2012).

O equilíbrio fiscal e o controle da inflação são itens inegociáveis da agenda novo-desenvolvimentista, necessários à melhoria do perfil do endividamento público, permitindo consecução do crescimento econômico sustentado (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Sicsú et al. sustentam que o Novo Desenvolvimentismo tem como eixos principais: (i) estabilidade macroeconômica e redução das vulnerabilidades externas, garantidas pela manutenção de uma taxa de câmbio competitiva, coordenada com as demais esferas da política macroeconômica; (ii) existência de um empresariado nacional forte⁹ e de investimento em inovação técnica; (iii) crescimento econômico elevado e continuado para redução das desigualdades¹⁰; (iv) adoção de políticas sociais universais, com o objetivo de reduzir as assimetrias sociais e potencializar o capital humano (SICSÚ et al. 2007).

Embora concedam ênfases distintas na construção de uma estratégia novo-desenvolvimentista, Bresser-Pereira (2012) e Sicsú et al. (2007) concordam que o esta supõe a existência de um projeto *nacional* de desenvolvimento, viabilizado a partir da construção de um consenso entre os diversos atores sociais. Projetos de desenvolvimento bem-sucedidos no mundo contemporâneo só foram viáveis em razão da existência de um sentimento de nação. Por isso, é necessária a adoção de uma estratégia de inserção soberana no mercado internacional.

⁹ Os autores argumentam que o mercado só pode ser verdadeiramente forte se o Estado também o for (SICSÚ et al, 2007).

¹⁰ É necessário conciliar crescimento econômico e equidade social, superando as fortes assimetrias sociais que caracterizaram, historicamente, a industrialização dos países latino-americanos. Como consequência da desigualdade, e também do baixo progresso técnico, os países da região registraram períodos pontuais de crescimento econômico e baixa competitividade de suas indústrias no mercado internacional (SICSÚ et al. 2007).

Na Argentina, as discussões em torno do Novo Desenvolvimentismo surgiram no âmbito do chamado *Grupo Fénix*, formado por intelectuais da Universidade de Buenos Aires, críticos das políticas neoliberais. Em setembro de 2001, esse grupo elaborou o documento *Hacia el Plan Fénix. Diagnóstico y propuestas. Una estrategia de reconstrucción de la economía argentina para el desarrollo con equidad*¹¹. Nesse documento, há pontos de convergência com a estratégia que posteriormente veio a ser denominada Novo Desenvolvimentismo. Propõe-se a formação de um amplo consenso social, incluindo trabalhadores e empresários, em torno de uma estratégia de desenvolvimento sustentado, capaz de promover a equidade social através da criação de empregos – não somente em quantidade, mas também em qualidade – e do aumento da renda (GRUPO FÉNIX, 2001).

O *Grupo Fénix* defende a transformação estrutural da cadeia produtiva, com ênfase na inovação e na produção de bens com maior valor agregado, de modo a impulsionar o mercado interno e diversificar as exportações. Ao contrário do modelo prevalecente na década de 90, os mercados de capitais devem ser orientados à formação de poupança e ao investimento produtivo. Dessa forma, torna-se possível a elevação da competitividade da economia argentina no nível internacional, superando o modelo de crescimento baseado na exploração de mão de obra barata (GRUPO FÉNIX, 2001; GRUPO FÉNIX, 2002).

Para a consecução dos objetivos traçados, é necessária a retomada das capacidades estatais em diversas áreas: (i) na coordenação entre as políticas macroeconômicas, com particular ênfase para a adoção de uma política fiscal orientada para a poupança interna e investimento e de uma política cambial que promova a produção nacional; (ii) no estabelecimento de um marco regulatório estável, que garanta a segurança jurídica e a concorrência; (iii) na retomada da capacidade de extração tributária, enfraquecida ao longo da trajetória histórica; (iv) na implementação de políticas sociais, inclusive política públicas para a educação; e (v) no estímulo à participação da cidadania nas discussões em torno das políticas públicas (GRUPO FÉNIX, 2001; GRUPO FÉNIX, 2002).

Os autores que defendem a adoção do Novo Desenvolvimentismo entendem ser necessária a formação de uma ampla coalizão de apoio, de modo a se constituir um consenso em torno dessa estratégia. A construção deste consenso é, naturalmente, uma construção política. A adoção de uma estratégia de desenvolvimento qualquer – inclusive o Novo

¹¹ O documento é assinado por: Daniel Azpiazu, Eduardo Basualdo, Luis Beccaria, Víctor Beker, Marta Bekerman, Rubén Berenblum, Manuel Fernández López, Aldo Ferrer, Natalia Fridman, Alfredo T. García, Norberto González, Jorge Katz, Saúl Keifman, Benjamín Hopenhayn, Marcelo Lascano, Hugo Nochteff, Arturo O'Connell, Oscar Oszlak, Mario Rapoport, Alejandro Rofman, Jorge Schvarzer, Héctor Valle y Salvador Treber.

Desenvolvimentismo – depende da formação de coalizões políticas que lhe conceda sustentação.

2- O Novo Desenvolvimentismo no Brasil

O governo Lula (2003-2010) foi caracterizado pela constante tensão entre a emergente coalizão novo-desenvolvimentista e a coalizão de sustentação do modelo neoliberal, hegemônica desde a década de 90. Durante todo o período, a coalizão neoliberal, formada por atores interessados na manutenção de uma política monetária pautada por taxas de juros elevados e pela valorização cambial, fez valer sua pressão (ERBER, 2011). Essa coalizão deve ser encarada menos como um pilar de apoio ao governo Lula que uma poderosa coalizão formada por atores com poder veto. Esse poder de veto não residia propriamente no sistema político, mas na garantia de estabilidade do mercado financeiro, considerada essencial para a consecução da agenda pública definida pelo governo. Diante desse quadro, a coalizão novo-desenvolvimentista jamais se tornou hegemônica.

Durante virtualmente todo o primeiro governo Lula, a garantia da estabilidade econômica, e, mais especificamente, a estabilidade da moeda estiveram no centro das preocupações da agenda pública. Pretendia-se evitar o retorno dos ataques especulativos que pautaram a campanha eleitoral de 2002¹². Essa preocupação já se revelava desde a própria campanha, quando Lula defendeu, na sua famosa *Carta ao Povo Brasileiro*, o controle da inflação e a preservação do superávit primário (DINIZ; BOSCHI, 2007).

Uma vez eleito, Lula teve que compor uma coalizão partidária, a fim de assegurar o apoio à agenda do governo no Congresso. No contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro, no qual os presidentes devem formar coalizões multipartidárias de sustentação, foram impostos limites à ação do governo na construção de uma estratégia novo-desenvolvimentista (DINIZ; BOSCHI, 2007; MERCADANTE, 2010). Diniz e Boschi destacam que as “coalizões dos dois governos Lula eram altamente fragmentadas e compostas de partidos à direita e à esquerda no espectro ideológico sendo, portanto, necessário, lidar com o pragmatismo de uns e o dogmatismo de outros, acabando por dificultar sobremaneira a tarefa de definir e obter apoio para um projeto de mais longo prazo.” (DINIZ; BOSCHI, 2011, p.05).

¹² A trajetória do seu partido, que rejeitou as reformas neoliberais introduzidas durante a década de 90, provocou temores no mercado financeiro. Vale lembrar que uma das bandeiras do PT no período foi a defesa da declaração da moratória da dívida externa.

No seu primeiro mandato, Lula optou por indicar nomes ligados à ortodoxia para ocuparem postos-chave nas pastas econômicas: Antonio Palocci foi nomeado para o cargo de ministro da Fazenda e Henrique Meirelles, ex-diretor do Bank Boston, para o cargo de presidente do Banco Central. Dessa forma, Lula buscava demonstrar para o mercado financeiro seu compromisso com o controle da inflação (ERBER, 2011). Foram mantidas as orientações principais da política macroeconômica de seu antecessor: regime de metas de inflação, regime cambial flutuante e metas de superávit fiscal (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

Ainda em 2003, o governo logrou a aprovação, no Congresso, da “minirreforma” tributária¹³ e da reforma da previdência¹⁴. Como consequência, ampliou-se a arrecadação tributária, viabilizando-se a consecução da dupla meta de manutenção do superávit primário – considerado indispensável à melhoria do perfil do endividamento público – e expansão das políticas sociais. Além disso, o déficit da previdência se estabilizou (SINGER, 2010; BARBOSA; SOUZA, 2011).

A permanência do tripé da política macroeconômica predecessora não implicou, porém, na continuidade em relação à orientação política do governo anterior. Desde o início, o governo Lula promoveu mudanças institucionais que visavam incluir atores societários¹⁵ e a sociedade civil¹⁶ nos processos deliberativo e/ou decisório. Ademais, foi retomado o papel do Estado para a promoção da política industrial, com o lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), em 2004. Essa política tinha como objetivo tornar a estrutura produtiva brasileira mais eficiente, incentivando o investimento em inovação (BOSCHI, 2011).

Ademais, concedeu-se ênfase a programas sociais (Fome Zero e Bolsa Família) e a medidas voltadas para a formação de um mercado consumidor de massas (aumento real do salário mínimo e fomento ao crédito às pessoas físicas), que ganhariam maior centralidade no seu segundo mandato. Vale mencionar que essas medidas não comprometeram o cumprimento das metas de superávit primário estabelecidas. Ao mesmo tempo em que o

¹³ Assim denominada em razão de sua abrangência bastante limitada.

¹⁴ A reforma de previdência implicou na elevação do teto para contribuição ao INSS, na introdução da idade mínima para aposentadoria dos servidores públicos federais e no estabelecimento de uma contribuição previdenciária sobre os rendimentos dos servidores inativos (BARBOSA; SOUZA, 2010).

¹⁵ Por exemplo, com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e a inclusão de líderes com raízes sindicais na esfera burocrática, inclusive no primeiro escalão do governo (MERCADANTE, 2010; BOSCHI; GAITÁN, 2010; BOSCHI, 2011).

¹⁶ Com destaque para a ênfase dada às Conferências Nacionais de Políticas Públicas, que se tornaram mais amplas e frequentes.

governo cumpria com as expectativas do mercado financeiro, atendia à agenda histórica do PT para inclusão social e formação de um mercado de massas (SINGER, 2010; BARBOSA; SOUZA, 2011).

As mudanças efetuadas, porém, produziram impacto tímido no primeiro mandato de Lula. Mesmo diante de um contexto internacional favorável – com crédito farto e expansão dos preços das *commodities*, que permitiram sucessivos superávits na balança comercial –, o ritmo de crescimento econômico encontrava-se aquém do esperado. Após o crescimento significativo do PIB em 2004, atribuído à expansão das exportações, o ritmo de crescimento da economia caiu em 2005 (CARNEIRO et al., 2012).

O baixo ritmo de crescimento veio a reforçar as críticas à ortodoxia na política macroeconômica. Defensores da maior participação do Estado na economia passam a ganhar maior centralidade no governo (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011). Mesmo sem formarem um corpo homogêneo, pode-se afirmar os setores (novo)desenvolvimentistas assumiam, em linhas gerais: (i) a necessidade da adoção de medidas de estímulo fiscal e monetário, ainda que temporário, para expansão da produção; (ii) a inclusão social via ampliação das políticas de transferência condicionada de renda e aumento real do salário mínimo, que fomentaria, ainda, a ampliação do mercado consumidor; (iii) a elevação do investimento público em infraestrutura; e (iv) a retomada do papel planejador do Estado (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

Para os novo-desenvolvimentistas, o crescimento potencial da economia brasileira só poderia ocorrer a partir do estímulo ao crescimento no presente, com a introdução de políticas monetária e fiscal adequadas¹⁷. Não menos importante, eles destacavam a necessidade de redução da desigualdade de renda, para estímulo ao crescimento econômico com inclusão social. Rejeitando a visão neoliberal, defensora da introdução de políticas focalizadas para combate à pobreza extrema, os novo-desenvolvimentistas entendiam que as políticas de transferência de renda eram parte integrante do fomento ao crescimento, ao estimularem a expansão da demanda agregada. Além disso, consideravam que a elevação dos investimentos em infraestrutura era necessária para criar um ambiente favorável ao investimento privado (BARBOSA; SOUZA, 2010).

¹⁷ Na perspectiva desenvolvimentista, a ampliação dos gastos e dos investimentos públicos se viabiliza pelo aumento da arrecadação tributária, mas também pela emissão de dívida. Isso ocorre porque há a perspectiva de crescimento da economia no médio prazo, capaz de absorver os eventuais déficits fiscais (BARBOSA; SOUZA, 2010).

Em 2006, ano em que Lula apresentou sua candidatura à reeleição, observou-se uma inflexão na orientação da política econômica do governo, com a adoção de medidas afins às demandas da coalizão novo-desenvolvimentista. A inauguração dessa nova fase é simbolizada pela escolha de Guido Mantega para ocupar o Ministério da Fazenda, em substituição a Palocci (SINGER, 2010). Meirelles, porém, foi mantido na presidência do Banco Central. A partir de então, as tensões entre as coalizões neoliberal e novo-desenvolvimentista passaram a expressar com maior frequência.

Vale mencionar que, nessa fase, não se observaram mudanças significativas na condução da política macroeconômica: houve apenas reduções suaves nas metas de superávit fiscal e na taxa de juros, que prosseguiu em patamar elevado. A política de câmbio flutuante foi mantida, mesmo no contexto de apreciação da moeda (BARBOSA; SOUZA, 2010).

A ênfase novo-desenvolvimentista recaiu sobre a ampliação das medidas voltadas para a formação de um mercado consumidor de massas, a retomada da capacidade de planejamento das políticas públicas pelo Estado e a concessão de incentivos ao investimento industrial. Dentre as medidas adotadas, destacam-se: a ampliação do ganho real concedido ao salário mínimo; a reestruturação das carreiras dos servidores públicos; o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, e da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)¹⁸, em 2008; e o papel crescente dos fundos de pensão no sistema financeiro, que trouxe os trabalhadores para o centro da dinâmica de financiamento de projetos voltados para o desenvolvimento (BARBOSA; SOUZA, 2010; BOSCHI; GAITÁN, 2010; BOSCHI, 2011).

Essas medidas levaram à expansão do consumo e dos investimentos públicos, permitindo o aumento da produção e a expansão do nível de emprego, inclusive com aumento da formalidade, o que implicou na criação de um ciclo virtuoso da economia brasileira (SINGER, 2010; CARNEIRO et al., 2012). A combinação de crescimento econômico, apreciação da moeda e elevadas taxas de juros tornaram o Brasil um dos destinos preferenciais para atração de capitais, o que contribuiu para a formação de amplas reservas cambiais (BARBOSA; SOUZA, 2010).

No final de 2008, o Brasil passou a sofrer os efeitos da crise financeira internacional, detonada pela crise do *subprime* nos Estados Unidos. A crise afetou diretamente os preços das *commodities* exportadas pelo Brasil, além de provocar a saída de capital especulativo. Conseqüentemente, a moeda se desvalorizou.

Segundo Barbosa e Souza:

¹⁸ A PDP contava com uma série de medidas de desoneração tributária em favor do setor produtivo.

A combinação da depreciação cambial, restrição de liquidez e queda na demanda internacional por produtos brasileiros derrubou os índices de confiança dos empresários e dos consumidores, provocando uma redução na demanda doméstica. O crescimento do consumo desacelerou e o investimento caiu, uma vez que a maioria das empresas adiou ou simplesmente cancelou suas despesas de capital diante do quadro econômico bastante incerto. Assim, o resultado inevitável do *crash* financeiro mundial foi uma recessão técnica no Brasil – dois trimestres consecutivos de queda no PIB. (BARBOSA; SOUZA, 2010, p.22).

A crise internacional levou a uma inflexão na estratégia econômica: de modo inédito na história recente brasileira, o governo adotou medidas anticíclicas para combater os efeitos da crise internacional, atendendo aos interesses da coalizão novo-desenvolvimentista que lhe concedia sustentação.

De fato, o governo já havia adotado medidas importantes *antes* da ocorrência da crise, que facilitaram a recuperação da economia: as políticas de transferência condicionada de renda, a elevação real do salário mínimo, o reaparelhamento do serviço público federal, os investimentos públicos, as desonerações tributárias aos setores produtivos e a formação de amplas reservas cambiais.

Com a crise, o governo adotou também medidas *emergenciais*, que pretendiam incentivar o consumo e o investimento. Dentre as medidas adotadas, estavam: a ampliação do crédito¹⁹, a promoção de uma série de desonerações tributárias e a extensão do período de recebimento do seguro-desemprego. Na contramão dessas medidas, o Banco Central manteve o patamar das taxas de juros, que só foi reduzido alguns meses após as medidas adotadas pelo Ministério da Fazenda (BARBOSA; SOUZA, 2010).

Além das medidas emergenciais, o governo também adotou medidas *estruturais*, isto é, cujos efeitos seriam mantidos mesmo com a retomada do crescimento econômico: a modificação na estrutura de cobrança do imposto de renda para pessoa física²⁰, a fim de aumentar a renda familiar e estimular o consumo, e o programa Minha Casa, Minha Vida, com o objetivo de suprir o déficit habitacional (BARBOSA; SOUZA, 2010).

O conjunto de medidas adotadas tornou possível a reversão da queda na produção – particularmente no setor industrial –, permitindo a retomada do nível de emprego e de renda. Já no segundo semestre de 2009, o país voltou a atrair fluxos consideráveis de investimento, retomando o crescimento econômico (BARBOSA; SOUZA, 2010). Cumpre salientar que o

¹⁹ Cabe mencionar as operações do Banco Central para venda de dólares, a redução do compulsório bancário e o papel desempenhado pelo BNDES para garantir a permanência do financiamento produtivo durante a crise.

²⁰ O IRPF passou a contar com quatro alíquotas: além das já existentes faixas de zero, 15% e 27,5%, foram introduzidas faixas intermediárias de 7,5% e 22%.

crescimento passou a se assentar em uma nova base: a expansão do consumo doméstico, proporcionada pela inclusão de dezenas de milhões de brasileiros no mercado consumidor de massas (CARNEIRO et al., 2012).

Não se pode afirmar categoricamente, porém, que as estratégias adotadas por governo Lula em seu primeiro e segundo mandatos tenham sido radicalmente distintas. Os dois períodos devem ser entendidos como complementares: a primeira etapa teve como objetivo assegurar a estabilização econômica, enquanto a segunda voltou-se para a aceleração do crescimento econômico. Nos dois períodos, porém, esteve presente o objetivo de distribuir a renda e promover a inclusão social, que adquiriu inédita centralidade na trajetória brasileira (MERCADANTE, 2010).

A ênfase concedida à conformação de um mercado consumidor de massas e à adoção de medidas anticíclicas para o combate aos efeitos da crise internacional permitiu que o governo Lula recebesse, progressivamente, maior apoio da coalizão novo-desenvolvimentista. Vale mencionar que esta coalizão sempre fez parte da sua base de apoio, ainda que muitos dos seus integrantes tenham adotado uma postura crítica em relação às políticas ortodoxas adotadas. No entanto, a adoção de políticas afeitas ao Novo Desenvolvimentismo não implicaram na contestação dos interesses da coalizão neoliberal. Em outras palavras, a coalizão neoliberal não foi deslocada pela coalizão novo-desenvolvimentista, a qual não se tornou hegemônica.

Na nossa avaliação, esse fato se deveu tanto aos limites impostos pelo presidencialismo de coalizão, que levaram à formação de uma base de apoio parlamentar da qual faziam parte setores políticos conservadores, como da existência de atores com poder de veto com fortes interesses enraizados no mercado financeiro. A ocorrência de conjunturas críticas – o descontentamento com os baixos índices de crescimento econômico (2006) e a crise internacional (2008) – foi essencial para que a coalizão novo-desenvolvimentista passasse a ocupar um papel central na condução da agenda pública. A moeda de troca (implícita), entretanto, era a manutenção dos interesses da coalizão neoliberal.

3- O Novo Desenvolvimentismo na Argentina

A construção de Novo Desenvolvimentismo na Argentina encontra restrições institucionais bastante distintas das existentes no Brasil. Embora a nova estratégia econômica tenha sido adotada, como no país vizinho, após a crise de neoliberalismo, os espaços

existentes para formação de um consenso em torno do Novo Desenvolvimentismo é muito mais estreito.

Entre as décadas de 30 e 80, consolidou-se no Brasil um consenso em torno da estratégia desenvolvimentista, pautada pela industrialização por substituição de importações. Este consenso foi mantido mesmo com as mudanças de regime político, com o fim do Estado Novo (1945) e o Golpe Militar (1964). Ademais, a agenda neoliberal ainda não havia se tornado hegemônica durante a transição democrática, na década de 80.

No mesmo período, a Argentina passou por sucessivas mudanças institucionais: *nenhum* presidente cumpriu seu mandato entre as décadas de 50 e 90, isto é, entre os governos Perón e Menem. As sucessivas mudanças de governo e de regime político levaram à debilitação das instituições, incluindo o enfraquecimento de suas capacidades estatais. O consenso em torno de uma estratégia desenvolvimentista, pautada pela industrialização por substituição de importações, jamais foi formada.

A *belle époque* argentina, ocorrida no início do século XX, baseou-se no liberalismo econômico e na agroexportação, de modo que o ideário liberal possui profundas raízes no país. O processo de industrialização foi enfraquecido pela construção de uma oposição campo/indústria, inexistente no Brasil (CUNHA; FERRARI, 2009). Durante a Ditadura Militar (1976-1983), deu-se início à implementação das políticas neoliberais, em uma tentativa deliberada de enfraquecimento do sindicalismo e do peronismo, privilegiando atores ligados ao mercado financeiro e à agroexportação.

A democratização não levou ao fortalecimento das capacidades estatais. A crise econômica, na década de 80, e as reformas neoliberais, retomadas pelo governo Menem na década de 90, acentuando o processo de desindustrialização e redução do papel do Estado nas relações socioeconômicas.

A construção de um consenso em torno do Novo Desenvolvimentismo é dificultada, portanto, pela existência de uma trajetória marcada pela debilidade das instituições em processarem os conflitos entre os atores políticos e societários, pelo legado de desindustrialização, e pelas reduzidas capacidades estatais, expressas em burocracias pouco robustas (BOSCHI; GAITÁN, 2010).

Uma inflexão recente, e igualmente importante, diz respeito aos impactos da crise de 2001 sobre o sistema político argentino. Desde a democratização, conformava-se um sistema bipartidário, marcado pela presença dos partidos tradicionais argentinos: a *Unión Cívica Radical* (UCR) e o *Partido Justicialista* (PJ), o peronismo. Com a crise, a UCR e outros

partidos menores foram fortemente impactados. A partir de então, o peronismo tornou-se um partido hegemônico no país, sem que os demais partidos pudessem se articular em torno de uma posição opositora comum.

No entanto, o peronismo se fragmentou, de modo que suas divisões internas passaram a responder por parte significativa das disputas políticas no país. Nas eleições – majoritárias e proporcionais – os segmentos do partido passaram a se apresentar em listas concorrentes. Parte desses segmentos passou a compor a oposição aos governos *kirchneristas*. Vale salientar que essas divisões também se expressaram no radicalismo; alguns de seus afiliados chegaram a fazer parte da coalizão governista. Essa coalizão, porém, nunca se tornou estável, desfazendo-se e recompondo-se conforme temas relevantes eram discutidos no Parlamento e/ou recursos discricionários eram ofertados pelo Executivo para construção de sua base aliada.

No contexto dessas mudanças, Néstor Kirchner assumiu a presidência em 2003, defendendo a construção de uma nova estratégia de desenvolvimento, que superasse os efeitos deletérios das reformas neoliberais. Kirchner, na verdade, manteve muitas das medidas adotadas por seu antecessor, o também peronista Eduardo Duhalde²¹. Dentre elas, destacam-se: (i) o programa *Jefes y Jefas de Hogares*, voltado para a capacitação profissional e concessão de subsídios a trabalhadores desempregados; e (ii) o “câmbio competitivo”, que mantinha o peso desvalorizado, favorecendo as exportações agropecuárias e a industrialização substitutiva de importações. A continuidade da política econômica é simbolizada pela permanência de Roberto Lavagna no posto de ministro da Economia²².

O governo estabeleceu metas de superávit primário nas contas públicas, permitindo assim os chamados “superávits gêmeos” (superávit comercial e fiscal), feito pouco comum na história argentina. Havia ainda uma combinação de taxas de juros baixas e expansão da oferta de crédito, visando incentivar os investimentos das empresas (GERCHUNOFF; AGUIRRE, 2004; MERCADO, 2007). O Banco Central assumiu, desde então, a dupla tarefa de controle da inflação e manutenção do regime de câmbio competitivo (FRENKEL; RAPETTI, 2006). Finalmente, deve-se mencionar a adoção de uma política de rendas, incluindo a mediação do

²¹ Em seu governo, Duhalde introduziu uma série de medidas voltadas para a estabilização da economia. Dentre as principais medidas adotadas, encontram-se: a ratificação da moratória da dívida pública; a chamada “pesificação assimétrica” dos depósitos bancários; e a “pesificação” dos contratos junto a empresas prestadoras de serviços públicos privatizadas na década de 90 (DAMILL et al., 2005).

²² Em dezembro de 2005, Lavagna foi substituído por Felisa Miceli, em razão de divergências políticas com Kirchner.

Estado no conflito distributivo a fim de limitar seus efeitos sobre as expectativas inflacionárias²³ (ARGENTINA, 2007).

O conjunto de medidas adotadas, somado à postergação da renegociação da dívida pública, em moratória desde dezembro de 2001, permitiu à economia argentina crescer a taxas bastante elevadas (em torno de 8-9% ao ano).

Três etapas caracterizam a dinâmica do Novo Desenvolvimentismo na Argentina. Na primeira, ainda no governo Duhalde, houve expansão das exportações de *commodities*, favorecidas pelo regime cambial competitivo. O consumo doméstico permaneceu em queda, em razão da permanência de níveis deprimidos de emprego e da renda. Inaugurou-se também um tímido processo de expansão da produção industrial (DAMILL; FRENKEL, 2009; FRENKEL; RAPETTI, 2006).

A segunda etapa, que teve início no final de 2002, é caracterizada pela expansão da demanda doméstica e pela consolidação das exportações de *commodities*. O consumo privado passou a se expandir, respondendo à relativa estabilização das variáveis financeiras, à introdução de programas sociais e à recuperação dos salários. Mesmo em um contexto de extrema retração do crédito, os investimentos expandiram-se. Esta expansão levou ao aumento pela demanda de bens importados, reduzindo, momentaneamente, o superávit na balança comercial (FRENKEL; RAPETTI, 2006).

A retomada dos investimentos na produção industrial foi incentivada pelo governo Néstor Kirchner, que concedeu subsídios e renúncias tributárias, incentivou o crédito e promoveu investimentos em infraestrutura (WYLDE, 2012). De fato, com o passar dos anos, a industrialização robusteceu-se, registrando-se inclusive ampliação das exportações de bens manufaturados. A retomada da produção industrial, porém, esteve fortemente limitada pelos legados deixados pela desindustrialização ocorrida no período predecessor (SALAMA, 2012).

Um ponto essencial para a viabilidade da estratégia novo-desenvolvimentista foi a reestruturação da dívida pública (DAMILL; FRENKEL, 2009). Em 2005, o governo apresentou uma proposta inédita: nunca antes um país havia reunido, na mesma proposta, redução do valor de face dos títulos, corte dos juros e extensão de seu prazo de resgate. Foram trocados 76,15% dos títulos em moratória, e o estoque da dívida pública foi reduzido de quase 150% para 80% do PIB. O perfil da dívida também mudou após a operação: 44% do total de títulos emitidos passaram a se vincular à moeda local, com um prazo de vencimento maior (MENDONÇA, 2005).

²³ Esta política incluía medidas relativas à previdência social, às negociações coletivas de salários, à política de preços e à tributação sobre as exportações (ARGENTINA, 2007).

O período compreendido entre o final de 2002 e meados de 2007 corresponde ao ciclo virtuoso do crescimento econômico argentino, possível em razão da adoção do regime cambial competitivo (SALAMA, 2012). A adoção dessa política cambial permitiu, ao mesmo tempo, a consecução de uma balança comercial superavitária, a recomposição das reservas cambiais e o aumento da arrecadação tributária, parcialmente atribuída à introdução das “retenções” às exportações de *commodities* (MERCADO, 2007).

O aumento da arrecadação permitiu ao governo maior margem para alocação dos gastos públicos, favorecida ainda pela acentuada queda no pagamento de juros da dívida. Assim, tornou-se possível a manutenção das contas públicas equilibradas, ao mesmo tempo em que se elevavam os gastos sociais (FRENKEL; RAPETTI, 2006).

O aquecimento da economia, o aumento da produção industrial doméstica e os programas sociais permitiram a redução paulatina dos índices de desemprego, pobreza e indigência. A retomada do nível de emprego trouxe à ordem do dia os conflitos sindicais, havendo reivindicação de recomposição do poder de compra perdido durante a crise. Para responder a estas demandas, o governo Néstor Kirchner reativou o Conselho do Salário Mínimo, que havia sido desarticulado na década de 90. Nesse conselho, foram firmadas negociações “tripartites” sobre acordos salariais, que incluíam Estado, empresários e sindicalistas. (DELAMATA, 2008).

Desde 2007, o ciclo virtuoso se viu ameaçado pela aceleração da inflação (SALAMA, 2012). A partir de então, inaugura-se a terceira etapa do novo-desenvolvimentismo argentino, quando se tornam visíveis os limites do modelo econômico baseado no regime cambial competitivo (DAMILL; FRENKEL, 2009). Esta situação tornou-se ainda mais problemática em razão da intervenção do governo nos índices oficiais de inflação divulgados pelo *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos* (INDEC) (SALAMA, 2012), uma estratégia que levou ao *enfraquecimento* das capacidades estatais.

O início dessa fase coincide com a eleição de Cristina Fernández de Kirchner, senadora peronista e esposa do então presidente. Ela deu prosseguimento à estratégia novo-desenvolvimentista, à qual se referia como “o modelo”, mas operou em condições bastante diferentes do governo anterior. Logo no seu primeiro ano de governo, teve que lidar com uma crise política – que contrapôs entidades ruralistas e o governo, em razão da adoção das chamadas “retenções móveis” – e com os efeitos da crise financeira internacional. Essas conjunturas críticas levaram a tensões no âmbito da coalizão governante. O governo alternou

discursos de confrontação e mudanças institucionais que visavam elevar a participação dos atores sociais nos processos deliberativos.

Em março de 2008, o governo Cristina implementou as “retenções móveis”. Segundo a regra, as alíquotas do tributo seriam estabelecidas em conformidade com as mudanças dos preços destas *commodities* no mercado internacional. Dessa forma, o governo pretendia elevar a arrecadação tributária, em um momento de expansão das exportações, além de controlar a inflação dos gêneros alimentícios consumidos domesticamente. O estabelecimento dessa medida ensejou forte rechaço das principais entidades representativas dos produtores rurais, e acabou por ser derrubado no Senado. Os protestos organizados pelas entidades revelaram a dificuldade em se construir um consenso em torno do Novo Desenvolvimentismo na Argentina, em razão da forte oposição de interesses (que responde também a uma profunda divergência ideológica) e da dificuldade das instituições em processar os conflitos distributivos (CUNHA; FERRARI, 2009; GROTTOLA, 2010).

No final de 2008, o governo Cristina Kirchner enfrentou um novo desafio: a crise internacional. Vale ressaltar que a Argentina estava razoavelmente bem preparada para conter os efeitos da crise internacional, característica inédita em sua história recente. Com a consecução de “superávits gêmeos” e o acúmulo de reservas cambiais, os impactos da saída de capitais foram minimizados (DAMILL et al., 2011).

Mesmo assim, a produção industrial e a demanda agregada caíram. Para contrarrestar a queda na atividade econômica, o governo promoveu medidas anticíclicas. Foram introduzidas medidas *emergenciais*, dentre as quais se destacam: renúncias fiscais; redução das retenções às exportações agrícolas; e crédito público ao consumo e à produção (com baixas taxas de juros) (DABAT, 2012). Para combater o aumento do nível de desemprego, o governo ampliou o *Programa de Recuperación Productiva*²⁴ (DAMILL et al., 2011).

Também foram adotadas medidas *estruturais*, com a criação do Ministério da Produção; intensificação do combate à sonegação; repatriação de capitais e a adoção do *Plan de Obras Públicas*, com o objetivo de criar milhares de postos de trabalho (DABAT, 2012).

Após a queda acentuada do crescimento econômico registrado em 2009, a economia voltou a se expandir, crescendo cerca de 9% em 2010-11. Vale destacar que a retomada das exportações de *commodities*, particularmente da soja (impulsionadas pela demanda chinesa), também contribuiu para a retomada do crescimento econômico. Foi possível, assim, a

²⁴ Existente desde 2002, este programa permitia ao Estado assumir o pagamento, ainda que temporariamente, de parte dos salários de trabalhadores de empresas no setor privado, desde que estas comprovassem que se encontravam em “situação crítica”

elevação da arrecadação tributária, necessária ao financiamento dos gastos e investimentos públicos promovidos no período (CATTERBERG; PALANZA, 2012).

As mudanças institucionais promovidas pelo governo Cristina Kirchner, porém, não se reduziram à reação à crise internacional. Dentre estas, destacam-se a reestatização da previdência (2008); o lançamento dos programas *Plan Argentina Trabaja* (2009) e *Asignación Universal por Hijo – AUPH*²⁵ (2009); o anúncio de uma política setorial para a agropecuária (2010); a criação da Secretaria de Integração Nacional (2011); e a concessão de créditos voltados para as pequenas e médias empresas. (GROTTOLA, 2010; DABAT, 2012).

A retomada do crescimento econômico no governo Cristina Kirchner não reproduz o momento anterior, havendo problemas associados à aceleração da inflação. Como Cristina manteve a intervenção no INDEC, a baixa confiança depositada nos índices de inflação se alastrou para outros indicadores da economia, como os níveis salariais, os índices de pobreza, indigência e, inclusive, a taxa de crescimento econômico.

O superávit primário se reduziu progressivamente, respondendo ao aumento dos gastos públicos. Parte importante dessa expansão responde aos gastos com subsídios²⁶ e com a previdência. Ao contrário das fases anteriores, em que a elevação dos gastos públicos atuava de modo anticíclico, na terceira fase, essa expansão desempenhou um papel pró-cíclico (DAMILL; FRENKEL, 2009).

O aumento da inflação produziu impactos negativos sobre o regime cambial. Embora o peso tenha se desvalorizado bastante em termos nominais (a partir de 2008, o Banco Central passou a vender dólares, revertendo a estratégia de acúmulo de reservas cambiais), em termos reais o câmbio se apreciou, o que gerou críticas por parte das entidades representativas de setores agroexportadores e industriais (DAMILL; FRENKEL, 2009).

Em 2011, a valorização cambial se acelerou, mas o ritmo de aceleração da inflação não retrocedeu (DAMILL; FRENKEL, 2009; SALAMA, 2012). No final do seu primeiro mandato, Cristina Fernández anunciou a redução de diversos subsídios a serviços públicos. Trata-se de uma reversão em relação à administração anterior, que concedia estes subsídios a fim de manter o congelamento dos preços das tarifas destes serviços, objetivando controlar, assim, a inflação (CATTERBERG; PALANZA, 2012).

²⁵ Vale ressaltar que o AUPH consiste e uma inovação importante nas políticas sociais de combate à pobreza estrutural, dada a limitação do programa *Jefes y Jefas de Hogares* em atacar este problema.

²⁶ Parte significativa dos subsídios concedidos pelo governo destinava-se a empresas prestadoras de serviços públicos – como transporte e fornecimento de eletricidade –, cujas tarifas encontravam-se congeladas desde 2002. A concessão destes subsídios tinha como objetivo controlar a inflação, mas acabou por pressionar as contas públicas (DAMILL et al., 2011).

Os governos Néstor e Cristina Kirchner foram marcados pela permanência de um modelo econômico baseado no câmbio competitivo. Não houve, porém, continuidade pura e simples em suas gestões: o governo do primeiro foi marcado pela adoção de medidas, ainda em um contexto de emergência, que conferiram robustez ao crescimento econômico argentino. Ele, porém, deixou para sua sucessora o legado da inflação. Além disso, deixou um quadro paradoxal de fortalecimento da participação do Estado na economia, mas de debilitação da capacidade de auferir a inflação. Nas relações com o Congresso, manteve uma estratégia de formatação de uma coalizão transpartidária, não lidando de modo adequado com a fragmentação do peronismo.

Cristina Fernández, por sua vez, manteve a estratégia de construção de coalizões de apoio parlamentar instáveis. Tampouco constituiu um consenso entre os atores sociais em torno da estratégia novo-desenvolvimentista. Ademais, seu governo não lidou adequadamente com os problemas associados à inflação, talvez por considerar que a alta dos preços fosse uma questão secundária. O objetivo de controle da inflação se subordinou a uma meta que julgava mais importante: o crescimento econômico combinado com inclusão social. Coloca-se em dúvida, porém, a sustentação do modelo novo-desenvolvimentista argentino, com o enfraquecimento dos pilares que permitiram o forte crescimento econômico da década de 2000.

Conclusões

Neste artigo, sustentamos que a compreensão do Novo Desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina depende da análise dos processos políticos em torno da sua construção²⁷. As estratégias dos governos Lula, no Brasil, e Néstor e Cristina Kirchner, na Argentina, respondem às oportunidades e aos limites impostos por suas trajetórias institucionais particulares.

No Brasil, o presidencialismo de coalizão e a existência de atores sociais com poder de veto ajudam a explicar porque a coalizão novo-desenvolvimentista não se tornou hegemônica durante o governo Lula. Por um lado, a construção de uma coalizão parlamentar multipartidária implicou na formação de compromissos que impediram o aprofundamento da estratégia novo-desenvolvimentista. Por outro lado, atores vinculados ao mercado financeiro –

²⁷ Importa salientar que as experiências também informam o debate no âmbito acadêmico. No Brasil, membros do primeiro e segundo escalão do governo Lula – Aloízio Mercadante, André Singer, Nelson Barbosa, João Sicsú e Renaut Michel – vêm produzindo uma rica literatura sobre o Novo Desenvolvimentismo.

bancos, fundos de pensão, etc. – apresentavam-se como garantes da estabilidade da moeda, requerendo a manutenção de uma política macroeconômica ortodoxa. Mesmo quando o governo optou por ampliar os gastos públicos – em reação à crise internacional –, as taxas de juros foram mantidas em níveis elevados. A permanência dos interesses consolidados da coalizão neoliberal, incontestemente, foi a “moeda de troca” implícita para a execução de políticas voltadas para a formação de um mercado consumidor de massas e para a inclusão social.

Na Argentina, as disputas políticas não ocorrem entre os partidos políticos, mas, proeminentemente, no interior do peronismo. A crise de 2001 permitiu sua emergência ao posto de força hegemônica. A ausência de uma oposição coordenada, lado a lado à acefalia do PJ, levou para o centro do cenário político nacional as disputas internas do peronismo. Fileiras peronistas se apresentaram como governistas e opositores ao *kirchnerismo*. A incapacidade da oposição em apresentar uma alternativa à estratégia novo-desenvolvimentista, mesmo quando crises se fizeram presentes, somada ao bom desempenho econômico, levou a reeleição de Cristina Kirchner.

Ao contrário do Brasil, a coalizão neoliberal foi desarticulada pela crise na virada do século. Nesse sentido, os governos Néstor e Cristina Kirchner possuíam maior margem de manobra para adotarem suas políticas. Não aproveitaram a oportunidade, porém, para despenderem esforços na construção de um consenso entre os atores sociais interessados na construção do Novo Desenvolvimentismo. Pelo contrário, as decisões se nuclearam no Executivo, com pouca participação dos atores sociais nos processos deliberativos. Mesmo nos momentos em que o governo acenava em favor do diálogo, não foram construídos canais institucionais para tal. As estratégias cambiantes se somam a um quadro já deficiente, em razão das reduzidas capacidades estatais existentes na Argentina.

O Novo Desenvolvimentismo no Brasil se configurou a partir de mudanças incrementais, que criaram um ambiente favorável para que Dilma Rousseff, sucessora de Lula, iniciasse as modificações também na orientação da política macroeconômica. Na Argentina, o Novo Desenvolvimentismo resultou de mudanças bruscas, inseridas em um discurso de confrontação em relação às reformas neoliberais adotadas no período precedente. A existência de instituições mais robustas e estáveis no Brasil, bem como a estratégia voltada para a formação de compromissos políticos, levou ao sucesso relativamente maior de sua estratégia, em comparação à Argentina.

REFERÊNCIAS

- ARGENTINA. Administración Nacional de Seguridad Social. *Asignación Universal por Hijo*. Disponível em: <http://www.anses.gov.ar/AAFF_HIJO2/>. Acesso em: 21 abr.2012.
- BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antonio Pereira de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (org.) *Brasil: entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010.
- BOSCHI, Renato. “Instituições, trajetórias e desenvolvimento: uma discussão a partir da América Latina”. In: BOSCHI, Renato (org.) *Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento da América Latina*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.
- BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. Intervencionismo estatal y políticas de desarrollo en América Latina. In: 6º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA – ABCP, 2008. Campinas. *Anais...* Campinas: ABCP, 2008. Disponível em: <http://201.48.149.88/abcp2008/arquivos/22_7_2008_15_58_2.pdf>. Acesso em: 12 set.2012.
- BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. Política, política social y desempeño económico: una comparación de las trayectorias de Brasil y Argentina. In: *Observatório Político Sul-Americano (OPSA)*, Rio de Janeiro, n.11, dez.2010.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. *Estudos Avançados*, São Paulo, v.26, n.75, p.07-28, 2012.
- CARNEIRO, Ricardo et al. Brazilian development: strategic themes. *Working Papers n.2*, Rede Desenvolvimentista. Campinas, abr.2012, 33f.
- CATTERBERG, Gabriela; PALANZA, Valeria. Argentina: Dispersión de la oposición y el auge de Cristina Fernández de Kirchner. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v.32, n.01, 2012, p.03-30.
- CUNHA, André Moreira; FERRARI, Andrés. A Argentina depois da conversibilidade: um caso de novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.29, n.01, 2009, pp. 2-23.
- DABAT, Alejandro. El rumbo de la economía argentina bajo el kirchnerismo. *Economía UNAM*, Ciudad de México, v.09, n.26, 2012, p.43-67.
- DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto. *Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina*. Buenos Aires: Center for the Study of State and Society, 2009, 90p. (Nuevos Documentos CEDES, n.65).
- DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto; MAURIZIO, Roxana. *Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all: an analysis of the Argentine experience*. Employment Sector. Geneva: International Labour Office, 2011, 107p. (Employment Working Paper n.109).

DELAMATA, Gabriela. Luchas sociales, gobierno y Estado durante la presidencia de Néstor Kirchner. *Análise de Conjuntura OPISA*, Rio de Janeiro, n.02, fev. 2008.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. *A Difícil Rota do Desenvolvimento. Empresários e a agenda pós-neoliberal*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. *Brasil, uma nova estratégia de desenvolvimento? A percepção de elites do Estado*. In: 8º FORUM DE ECONOMIA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2011. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2011. Disponível em: <http://www.eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/2%20painel_Renato%20Boschi%20texto.pdf>. Acesso em 15 set.2012.

ERBER, Fabio. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.31, n.01, mar. 2011, p.31-55.

FÉLIZ, Mariano. El nuevo desarrollismo como superación dialéctica del neoliberalismo en Argentina. In: RAMÍREZ, Luiz Enrique (coord.). *Relaciones Laborales. Una visión unificadora*. Buenos Aires: Euros Editores, 2010, p.09-25. Também disponível em: <<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.15/pm.15.pdf>>. Acesso em: 21 set.2012.

FRENKEL, Roberto; RAPETTI, Martín. *Monetary and Exchange Rate Policies in Argentina after the Convertibility Regime Collapse*. Amherst: Political Economy Research Institute (University of Massachusetts), 2006, 52f. (Alternatives to Inflation Targeting: Central Bank Policy for Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth n.08).

GERCHUNOFF, Pablo; AGUIRRE, Horacio. *La política económica de Kirchner en la Argentina: varios estilos, una sola agenda*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2004, 27p. (DT n. 35).

GONÇALVES, Reinaldo. *Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado*. 2010. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/terceiros/novo%20desenvolvimentismo/12.08.Goncalves,R-Novo_desenvolvimentismo_e_liberalismo_enraizado.pdf>. Acesso em 03 set.2012.

GROTTOLA, Leonardo. Neo-desarrollismo y rol del Estado (Argentina 2003-2010). In: V CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 2010, *Anales...* Buenos Aires: ALACIP, 2010.

GRUPO FÉNIX. Hacia el Plan Fénix. Diagnóstico y propuestas. Una estrategia de reconstrucción de la economía argentina para el desarrollo con equidad. In: PLAN FÉNIX. *Jornadas de Presentación*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires (UBA), sep.2001. Disponível em: <<http://www.econ.uba.ar/planfenix>>. Acesso em: 18 out. 2012.

GRUPO FÉNIX. Plan Fénix. Propuestas para el desarrollo con equidad. Dic.2002. Disponível em: <<http://www.econ.uba.ar/planfenix>>. Acesso em: 18 out. 2012.

MENDONÇA, Ana Rosa. Reestruturação da dívida argentina: proposta e resultados. *Economia Política Internacional: análise estratégica*, Campinas, n.04, p.12-18, jan./mar. 2005.

MERCADANTE, Aloízio. *As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010)*. 2010. 537f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

MERCADO, Rubén. *The Argentine Recovery: some features and challenges*. Austin: The University of Texas at Austin, 2007 (VRP Working Paper LLILAS).

MORAIS; Lécio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.31, n.04 (124), out./dez.2011, p.507-527.

SALAMA, Pierre. Crescimento e inflação na Argentina nos governos Kirchner. *Estudos Avançados*, São Paulo, v.26, n.75, ago.2012, p.157-172.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando; MICHEL, Renaut. Por que Novo Desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.27, n.04, oct./dez. 2007, p.507-524.

SINGER, André. Realinhamento, ciclo longo e coalizões de classe. *Revista de Economia da PUC-SP*, Ano 02, n.04, jul./dez. 2010.