



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Estudos Sociais
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

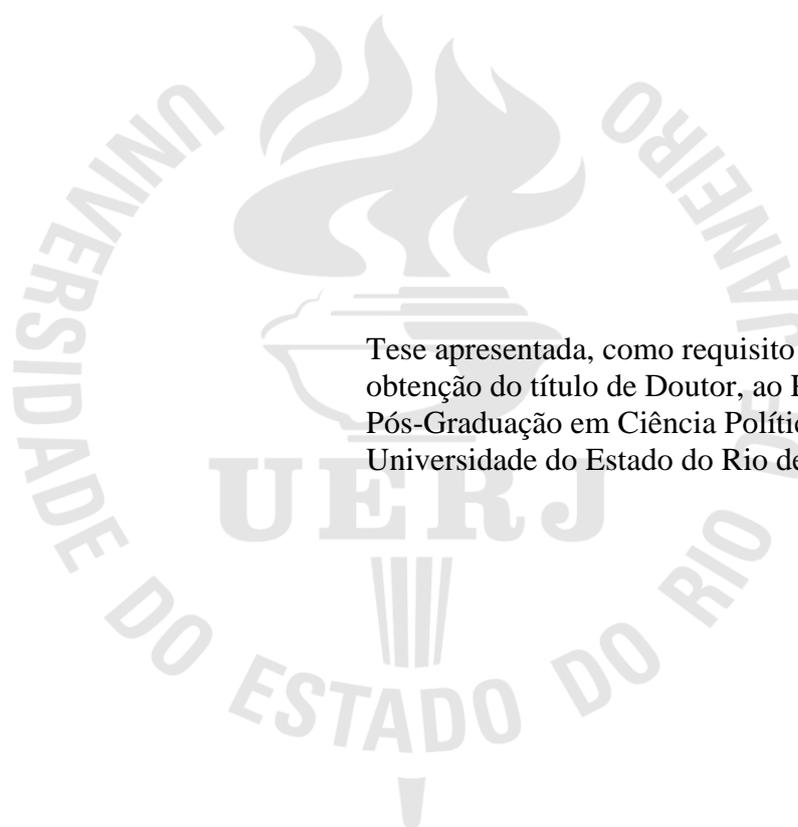
Andrea Oliveira Ribeiro

**Desenvolvimento e coalizões no pós-neoliberalismo: os casos do Brasil e da
Argentina (2003-2014)**

Rio de Janeiro
2017

Andrea Oliveira Ribeiro

**Desenvolvimento e coalizões no pós-neoliberalismo: os casos do Brasil e da Argentina
(2003-2014)**



Tese apresentada, como requisito parcial para
obtenção do título de Doutor, ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política, da
Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Renato Raul Boschi

Rio de Janeiro
2017

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA IESP

R484 Ribeiro, Andrea Oliveira.
Desenvolvimento e coalizões no pós-neoliberalismo: os casos do
Brasil e da Argentina (2003-1024) / Andrea Oliveira Ribeiro. – 2018.
281 f.

Orientador: Renato Boschi.
Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro,
Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Coalizão - Teses. 2. Ciência Política – Teses. I. Boschi, Renato
Raul. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos
Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 378.245

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Andrea Oliveira Ribeiro

**Desenvolvimento e coalizões no pós-neoliberalismo: os casos do Brasil e da Argentina
(2003-2014)**

Tese apresentada, como requisito parcial para
obtenção do título de Doutor, ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política, da
Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 24 de janeiro de 2018.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Renato Raul Boschi (orientador)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Profª Drª Maria Regina Soares de Lima

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Profª Drª Letícia Pinheiro

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Profª Drª Vera Alves Cepêda

Universidade Federal de São Carlos

Prof. Dr. Flavio Gaitán

Universidade Federal da Integração Latino-Americana

Rio de Janeiro

2017

AGRADECIMENTOS

É difícil listar todos os envolvidos direta ou indiretamente nesta tese. Mas seria injusto não reconhecer que apesar da solidão que caracteriza o processo de conduzir o projeto de pesquisa, produzir e organizar argumentos de pesquisa, e elencar resultados analíticos, pude contar com vários pontos de apoio emocional e intelectual ao longo dessa jornada.

Agradeço primeiro ao meu orientador, Renato Boschi por me aceitar como orientanda e viabilizar a minha participação em discussões acadêmicas do mais alto nível, com pesquisadores de peso (reconhecidos ou em vias de), sobre o desenvolvimento capitalista no Brasil e no mundo, em contexto democrático.

Meu débito com a instituição que me acolheu, o Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ, também deve ser mencionado. Tive a oportunidade de estar em um ambiente acadêmico vibrante, travando discussões com professores incríveis sobre temas variados como democracias, teoria do Estado, política pública e internacional. Meus especiais agradecimentos aos professores Marcus Figueiredo (in memoriam) e Letícia Pinheiro, que ofereceram seus comentários ao meu projeto de pesquisa e à minha intenção de tese. Sem eles, não teria tido a coragem de dar o primeiro passo na organização de ideias esparsas que pareciam se chocar e não se encaixar. Agradeço também às professoras Maria Regina Soares de Lima e Vera Cepêda pela leitura atenta do meu projeto de tese apresentado na qualificação. Aquele momento foi decisivo para decidir que caminho tomar na via comparativa que escolhi e reforçar a pertinência dos casos eleitos.

Aos meus amigos vinculados ao Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituições e Capitalismo (NEIC), sou grata pelas conversas informais e formais, os diálogos profícuos travados em diferentes momentos, mas em especial durante nossos encontros em congressos como a ALACIP e a ABCP. Aos parceiros de trabalho, que leram partes em progresso da tese, e que com seus comentários, me ajudaram a corrigir muitas falhas. São eles: Carlos Pinho, Rafael Moura, Santiago Bustelo, Roberta Rodrigues, Carlos Santana, Felipe Calabrez, um muito obrigada! Os eximo, contudo de qualquer falha remanescente nesse texto.

Aos amigos da vida, que dividiram momentos de angústia e dúvida sobre o projeto: Ana Rocha, Vanessa Macedo, Vivian Tavares da Costa, Joana Lavallé, Felipe Abreu, Marco Antonio Teixeira, Cecília Soares, e Roberta Zanatta. Corro o risco de esquecer alguém, mas expresso aqui a minha profunda gratidão a cada amigo desinteressado que me ouviu falar e repetir o argumento principal da tese.

Não posso deixar de mencionar as instituições que viabilizaram financeiramente a pesquisa: a CAPES pela bolsa de doutorado nos primeiros dois anos de curso, o CNPQ pelo bolsa de doutorado sanduíche, e a Faperj pela bolsa de doutorado Nota 10 que garantiu a finalização da tese.

Durante nove meses, em 2015, fui pesquisadora visitante do Instituto de Altos Estudios Sociales da UNSAM, em Buenos Aires. Minha dívida com aqueles que me receberam e colaboraram não apenas para a produção de dados, mas para que eu me sentisse como “em casa” não pode ser ignorada. Muito obrigada ao meu orientador local, Martin Schorr e aos entrevistados que se prontificaram em conversar comigo. Em especial, Mariana Heredia, Ana

Castellani, Matias Kulfas, Alejandro Fiorito, Fernando Porta, Claudio Katz, Fernando Peirano, Rúben Lo Vuolo, e Guillermo Wierzba. Contar com seus insights e apreender a realidade argentina atrás de seus olhares forneceu-me um ponto de vista privilegiadamente crítico.

Dedico esse trabalho àquela que motiva a minha vida e me faz persistir: Dora.

RESUMO

RIBEIRO, Andrea O. *Desenvolvimento e Coalizões no Pósneoliberalismo: os casos de Brasil e Argentina (2003-2014)*. 2017. 281 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

Essa tese é o resultado de um trabalho comparativo sobre as experiências brasileira e argentina recentes com governos de centro-esquerda e as possibilidades de realizar mudanças institucionais significativas. Tem como ponto de partida o *revival* de um discurso econômico pró-desenvolvimento, a partir de meados dos anos 2000, que retomou ideias político-econômicas vinculadas ao e engendradas pelo pensamento latino-americano pós-Segunda Guerra Mundial. As eleições de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil e de Néstor Kirchner na Argentina, em 2003, são consideradas simbólicas e “de ruptura”, pois representaram uma inflexão política (prática e discursiva) importante em relação aos programas de governo dominantes nos anos 1990. Ambos deram passos na direção de governos mais populares, que ampliaram o gasto público, estimularam o pleno emprego e promoveram políticas externas mais autônomas. Além disso, como se argumenta nesse trabalho, empreenderam uma tentativa de modificar o padrão de condução da política econômica, flexibilizando alguns instrumentos de política monetária. A tese é orientada por questões como: houve uma contrapartida efetiva a esse *revival* ideológico que tenha modificado a forma como a política econômica se organizou e foi praticada? É possível explicar a política econômica como um reflexo de lutas políticas mais amplas, ou dos interesses e posições de atores políticos, econômicos e sociais? Há relação significativa entre as coalizões de apoio aos governos de centro-esquerda e o câmbio estrutural? De que tipo? Quais os obstáculos que países de capitalismo periférico enfrentam para transformar seus perfis produtivos? Considerando como fundamental o papel das ideias na produção de políticas públicas, esse trabalho busca identificar os tipos de ideias econômicas e seus agentes difusores trabalhando com o conceito de regimes de conhecimento econômico e de comunidades epistêmicas em economia. Recorre também a uma literatura sobre pensamento político econômico, variedades do capitalismo, e mudança institucional para incorporar a ideia de coalizão de atores que pode ajudar a explicar por que determinados tipos de projetos políticos escolhidos por maioria popular via eleições, não logram êxito. O recorte cronológico escolhido é o da duração desses projetos políticos desenvolvimentistas, entre 2003 e 2014. Que corresponde ao ciclo de assunção, consolidação e queda dos três governos do Partido dos Trabalhadores no Brasil e do Kirchnerismo na Argentina. A tese propõe a utilização de um método de análise que leve em conta as relações entre Estado, mercado e sociedade de forma não estanque e sugere que um entendimento mais profundo sobre como se constituem os regimes de conhecimento econômico é uma boa ferramenta analítica para abrir a caixa preta das práticas de administração econômica e, finalmente, politizar a economia.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento. Regimes de Conhecimento. Brasil. Argentina. Coalizões Políticas

ABSTRACT

RIBEIRO, Andrea O. *Development and Coalitions in the Post Neoliberalism: Brazil and Argentina Cases (2003-2014)*. 2017. 281 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

This work is the result of a comparative enterprise about latest Brazilian and Argentinian experiences central left governments and the chances to make meaningful institutional changes. Its departure point is the revival of a pro development economic discourse since 2000s, that recovered political economic ideas linked to and engendered by Post Second World War Latin American thought. Luiz Inácio Lula da Silva election in Brazil, and Néstor Kirchner in Argentina, both in 2003, are considered as symbolic and a breaking point because they represented an important political inflection (discursive and practical) towards governments' agenda of 1990s. Both Lula and Kirchner governments put forward more popular agendas, expanding public budget, increasing full employment policies and promoting more autonomous international policies. Moreover, as this work argues, they undertook a very significant attempt to modify monetary policy patterns. This thesis is guided by questions as: Was there an effective counterpart to this ideological revival that has changed the way economic policy was organized and practiced? Is it possible to explain economic policies as a mirror image of broader political disputes, or of political, economic and social actors' interests and positions? Is there any significant linkage between support coalitions to central left governments and the structural change? Of what kind? What are the obstacles peripheral capitalist countries face to alter their productive patterns? Considering as fundamental the role of ideas to public policies production, this work seeks to identify types of economic ideas and its diffusion agents dealing with economic knowledge regime and economic epistemic communities concepts. It resorts to a political economy thought, varieties of capitalism and institutional change literature to incorporate the notion of actors coalition to explain why some kind of political projects chosen by majority of constituency did not achieve success. The chronological cut, between 2003 and 2014, follows the ascension, consolidation and fall of the three Workers Party and Kirchnerist governments'. This thesis aims to apply an analytical method that takes into account the state, market and society relations in a dynamic fashion, and suggests that a deeper understanding of how economic knowledge regimes works should be an useful analytical tool to open the economic political management black box, and, finally, politicize the economy.

KEYWORDS: Development. Knowledge Regimes. Brazil. Argentina. Political Coalitions.

RESUMEN

RIBEIRO, Andrea O. *Desarrollo y Coaliciones en el Post Neoliberalismo: los casos de Brasil y Argentina (2003-2014)*. 2017. 281 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

Esta tesis es resultado de un trabajo investigativo analítico sobre las experiencias recientes de Brasil y Argentina con gobiernos de centro izquierda y las posibilidades de realizar cambios institucionales significativos. El punto de partida es el *revival* de un discurso económico pro desarrollo, a partir de los años 2000, que ha retomado ideas político-económicas vinculadas al y engendradas por el pensamiento latino americano del pos Segunda Guerra Mundial. Las elecciones de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil y de Néstor Kirchner en Argentina, en 2003, son consideradas simbólicas e “de ruptura”, pues suelen representar una inflexión política (práctica y discursiva) importante comparadas a los programas de gobierno dominantes en los 1990. Ambos hicieron movimientos en dirección a gobiernos más populares, ampliando el gasto público, estimulando políticas de pleno empleo, y promoviendo políticas externas más autónomas. Además de eso, como este trabajo defiende, pusieron en marcha un intento de modificar el patrón de conducción de la política económica, flexibilizando algunos instrumentos de política monetaria. La tesis está orientada por cuestiones como: ¿hubo una contracara efectiva con relación al revival ideológico que haya modificado la forma como la política económica se organizó y fue practicada? ¿Es posible explicar la política económica como un reflejo de luchas políticas más amplias, o de los intereses y posiciones de los actores políticos, económicos y sociales? ¿Hay una vinculación significativa entre las coaliciones de apoyo a los gobiernos de centro-izquierda y el cambio estructural? ¿De qué tipo? ¿Cuáles son los obstáculos que los países capitalistas periféricos se enfrentan para transformar sus respectivos perfiles productivos? Considerando como fundamental el papel de las ideas en la producción de políticas públicas, este trabajo busca identificar los tipos de ideas económicas y sus agentes difusores utilizando los conceptos de régimen de conocimiento económico y comunidades epistémicas en economía. Moviliza también una literatura sobre pensamiento político económico, variedades del capitalismo, y cambio institucional para incorporar la idea de coalición de actores para explicar por qué determinados tipos de proyectos políticos elegidos por la mayoría popular a través de elecciones, terminan por no lograr éxito. El recorte cronológico es el que corresponde a la duración de esos proyectos políticos desarrollistas, entre 2003 y 2014. O sea, a la ascensión, consolidación y queda de los tres gobiernos del Partido de los Trabajadores en Brasil y del Kirchnerismo en Argentina. La tesis propone un método de análisis que tenga en cuenta las relaciones dinámicas entre Estado, mercado y sociedad y sugiere que un entendimiento más profundo acerca de cómo se constituyen los regímenes de conocimiento económico es una buena herramienta analítica para abrir la caja negra de las prácticas de administración económica y, finalmente, politizar la economía.

PALABRAS CLAVE: Desarrollo. Regímenes de Conocimiento. Brasil. Argentina. Coaliciones Políticas.

LISTAS

1. Figura 1: relação estática entre variáveis analíticas... página 34
2. Figura 2: relação dinâmica entre variáveis analíticas... página 35
3. Gráfico 1.1: evolução preços das commodities Argentina (1997-2015)... página 98
4. Tabela 1.1: taxa de investimento Argentina (2002-2014)... página 103
5. Tabela 2.1: produto interno bruto Argentina... página 109
6. Tabela 3.1: balanço de pagamentos Argentina...página 109
7. Tabela 4.1: inflação oficial Argentina...página 110
8. Gráfico 2.1: taxa de desemprego Argentina...página 110
9. Gráfico 3.1: taxa de política monetária Argentina... página 111
10. Gráfico 4.1: câmbio nominal Argentina...página 111
11. Tabela 5.1: tipos de Estado Argentina...página 128
12. Figura 3: Quadro analítico comunidades epistêmicas em economia heterodoxa Argentina...
página140
13. Tabela 1.2: inflação Brasil (2003-2014)... página 162
14. Gráfico 1.2: saldo balança comercial Brasil (2003-2014)... página 162
15. Tabela 2.2: emprego formal Brasil (2003-2014)... página 166
16. Gráfico 2.2: câmbio nominal Brasil...página 168
17. Gráfico 3.2: variação preço commodities (2005-2017)... página 169
18. Gráfico 4.2: salário mínimo real...página 171
19. Gráfico 5: produto interno bruto Brasil... página 172
20. Tabela 3.2: taxa de investimento Brasil (2003/2014)... página 172
21. Tabela 4.2: dívida pública Brasil (2003-2014)... página 174
22. Figura 4: Quadro analítico comunidades epistêmicas em economia heterodoxa Brasil...página
192
23. Tabela 6: Perfil Comparado Brasil Argentina... página 226
24. Gráfico 6: relação coalizão de apoio e política econômica...página 228
25. Figura 5: Quadro regimes de conhecimento econômico antiausteridade Brasil e
Argentina...página 231
26. Tabela 7: Brasil Argentina comparados (com variáveis analíticas)... página 237

SUMÁRIO

1 ARGENTINA E BRASIL E AS TENTATIVAS DE TRANSFORMAÇÃO POLÍTICO-ECONÔMICA NOS ANOS 2000	13
INTRODUÇÃO	13
1.1 O ESTADO ENTRE A POLÍTICA E A ECONOMIA	17
1.2 AS COALIZÕES POLÍTICAS E OS REGIMES DE CONHECIMENTO	24
1.3 O DESENHO DE PESQUISA	34
1.4 COALIZÕES DE APOIO NA ARGENTINA E NO BRASIL – HIPÓTESES E TRAJETO ANALÍTICO.....	39
CONCLUSÕES	49
2 REGIMES DE CONHECIMENTO ANTIAUSTERIDADE NO BRASIL E NA ARGENTINA	52
INTRODUÇÃO	52
2.1 IDEIAS FUNDADORAS DO DEBATE LATINO-AMERICANO SOBRE O DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA	52
2.1.1 <i>Deterioração dos termos de troca</i>	53
2.1.2 <i>Industrialização via Substituição de Importações (ISI)</i>	55
2.1.3 <i>Análise estruturalista da inflação</i>	56
2.1.4 <i>Abordagens da Dependência</i>	59
2.1.5 <i>A crise do Estado e a desintegração nacional, em Sunkel</i>	59
2.1.6 <i>Padrões de consumo dependentes, em Furtado</i>	60
2.1.7 <i>Desenvolvimento dependente associado ou capitalismo dependente associado, em Cardoso e Faletto</i>	61
2.1.8 <i>Abordagens Marginalistas</i>	62
2.2 SURGIMENTO DE UM REGIME DE CONHECIMENTO ANTIAUSTERIDADE.....	63
2.3 RAÍZES DA LEGITIMAÇÃO DOS ECONOMISTAS NO BRASIL E NA ARGENTINA	66
2.4 ORTODOXOS E HETERODOXOS.....	68
2.5 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA NO BRASIL.....	76
2.5.1 <i>O primeiro momento: os pioneiros</i>	77
2.5.2 <i>O segundo momento: reforma universitária e expansão da pós-graduação</i>	80
2.5.3 <i>O terceiro momento: teoria e práxis</i>	82
2.6 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA NA ARGENTINA.....	85
2.6.1 <i>A economia nova</i>	85
2.6.2 <i>A economia do desenvolvimento</i>	89
2.6.3 <i>A economia neoliberal</i>	95
2.7 SOBRE ECONOMISTAS E IDEIAS ECONÔMICAS	95

CONCLUSÕES	101
3 REGIMES DE CONHECIMENTO E COALIZÕES DE CRESCIMENTO NA ARGENTINA	103
INTRODUÇÃO	103
3.1 OS CICLOS DE POLÍTICA ECONÔMICA DO KIRCHNERISMO.....	109
3.1.1 <i>Kirchner e a normalização econômica (2002-2005) ou o período Lavagna</i>	111
3.1.2 <i>Consolidação e reorientação do modelo ao pleno emprego (2005-2007)</i>	114
3.1.3 <i>Crises nos tempos de Cristina (2008-2011) no marco do pós-crise financeira internacional</i> .	116
3.1.4 <i>Agudização das contradições do modelo (2011-2014)</i>	118
3.2 IDEIAS ECONÔMICAS NA CONFORMAÇÃO DE UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO: O NEODESARROLLISMO	124
3.2.1 <i>A crítica compartilhada</i>	129
3.2.2 <i>Críticas ao regime macroeconômico</i>	130
3.2.3 <i>O papel do Estado na economia</i>	135
3.2.4 <i>Finalidades do desenvolvimento econômico: para quê serve um projeto de país?</i>	141
3.2.5 <i>Fatores que impulsionam o crescimento</i>	145
3.2.6 <i>Limites ao desenvolvimento – econômicos ou políticos?</i>	147
3.3 COALIZÕES PRÓ-CRESCIMENTO OU COALIZÕES PRÓ-DESENVOLVIMENTO? A COMPOSIÇÃO DA COALIZÃO DE APOIO AOS GOVERNOS KIRCHNERISTAS	153
CONCLUSÕES	164
4 REGIMES DE CONHECIMENTO E COALIZÕES DE CRESCIMENTO NO BRASIL	166
INTRODUÇÃO	166
4.1 OS CICLOS DE POLÍTICA ECONÔMICA DOS GOVERNOS DO PARTIDOS DOS TRABALHADORES ..	169
4.1.2 <i>Lula (2003-2006) – do compromisso ortodoxo à guinada pró-crescimento</i>	172
4.1.3 <i>A crise internacional de 2008 e a reversão do ciclo das commodities</i>	177
4.1.3 <i>Efeitos da crise e colapso do experimento de flexibilização: o primeiro governo Dilma (2011-2014)</i>	179
4.2 IDEIAS ECONÔMICAS NA FORMAÇÃO DE UM REGIME DE CONHECIMENTO ANTIAUSTERIDADE	190
4.2.1 <i>A crítica compartilhada</i>	194
4.2.2 <i>Críticas ao regime macroeconômico – das fragilidades do tripé</i>	196
4.2.3 <i>O papel do Estado na economia – agente passivo ou ativo</i>	197
4.2.4 <i>Das finalidades</i>	199
4.2.5 <i>Dos fatores que impulsionam o crescimento – mercado interno ou externo</i>	200
4.2.6 <i>Dos limites – econômicos ou políticos?</i>	203
4.3 COALIZÕES PRÓ-CRESCIMENTO X COALIZÕES PRÓ-DESENVOLVIMENTO? COALIZÕES DE APOIO AMPLIADAS NOS GOVERNOS LULA E DILMA.....	206

_____	CONCLUSÕES	221
_____	CONSIDERAÇÕES FINAIS	225
_____	INTRODUÇÃO	225
_____	DE PARTIDAS E CHEGADAS	227
_____	DAS COMPARAÇÕES POSSÍVEIS E SEUS LIMITES	238
_____	DAS OMISSÕES E REDUÇÕES - LIMITES ANALÍTICOS DA ABORDAGEM PROPOSTA.....	252
_____	APONTAMENTOS PARA O FUTURO DA PESQUISA	253
_____	REFERÊNCIAS	259
_____	APÊNDICE – REALIZAÇÃO E TRATAMENTO DAS ENTREVISTAS	286
_____	ANEXO A – LISTA DE ENTREVISTADOS (BRASIL E ARGENTINA)	289
_____	ANEXO B – MINISTROS DA ECONOMIA E PRESIDENTES DO BANCO CENTRAL (2003-2014).....	291

1) Argentina e Brasil e as tentativas de transformação político-econômica nos anos 2000

Introdução

Argentina, outubro de 2003: Néstor Kirchner do Partido Justicialista ganha as eleições presidenciais e dá início ao processo de reorganização política depois da renúncia do então presidente Fernando De la Rúa em meio a uma das piores crises política e econômica da história do país. Com o slogan de campanha “*Argentina, un país en serio*” (Argentina, um país de verdade), Kirchner, um político relativamente desconhecido, de Santa Cruz (Patagônia) foi eleito com 21% de votos de cerca de 19.590 milhões de eleitores¹. **Argentina, 2015:** Maurício Macri, do recém-criado partido de direita PRO (*Propuesta Republicana*) ganha o segundo turno das eleições presidenciais com 51,34%² dos votos, derrotando o candidato kirchnerista Daniel Scioli. Macri, um empresário, então prefeito da cidade de Buenos Aires, constrói seu discurso ao redor do tema da mudança – o nome da coligação da qual faz parte é *Cambiamos*, ou Mudemos, em português – defendendo, dentre outras coisas, o fim da intervenção estatal na economia, redução do Estado, fim do câmbio fixado e a negociação da dívida argentina securitizada (Fundos Abutre).

Brasil, janeiro de 2003: Luiz Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores ganha as eleições com 61,27%³ dos votos, derrotando o candidato do PSDB, José Serra, no segundo turno. Depois de três eleições perdidas, o Partido dos Trabalhadores alia-se ao Partido Liberal, ao Partido Comunista, ao Partido Comunista Brasileiro e ao Partido da Mobilização Nacional em uma campanha baseada no crescimento e na geração de emprego. Um discurso de mudança, em que “a esperança venceu o medo” (discurso de posse, janeiro de 2003). **Brasil, julho de 2015:** após vencer as eleições em outubro de 2014 com 51,64% dos votos válidos e iniciar seu segundo governo, a presidente Dilma do PT (em chapa com o PMDB) vê seu mandato ameaçado pela perda da maioria da Câmara dos Deputados e o rompimento do presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB-RJ) com o governo. Meses depois, o PMDB, inclusive o vice-presidente Michel Temer, romperia oficialmente com o governo e conduziria um processo de impeachment. A partir de então, uma agenda ultraliberal de reformas orçamentárias, trabalhistas, educacionais entraria em pauta, levando ao poder uma coalizão ampla de caráter conservador.

¹Dados do Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral – IDEA.

² Dados do Ministério do Interior, Obras Públicas y Vivienda.

³ Dados do Tribunal Superior Eleitoral.

O intervalo de tempo entre a assunção dos governos de Kirchner e Lula, a continuidade de seus legados via eleição de sucessoras e a crise de seus projetos parece coincidir com o ciclo econômico de aumento dos fluxos de capitais em direção à América Latina (e mais genericamente aos países produtores de matérias primas) sob a influência da demanda chinesa no início dos anos 2000 e a crise financeira internacional de 2008. Os tempos da política e da economia não são iguais. Os períodos políticos na democracia são marcados por mandatos, eleições, campanhas. Os períodos econômicos são determinados pelos fluxos de capital, pelo ritmo da produção, pela inflação, pela escassez, pela crise. É a crise que junta esses dois tempos. Problemas de crescimento reduzem as expectativas dos agentes econômicos, afetam a perspectiva de investimento, fazem o emprego escassear, e derrubam o consumo. É um ciclo determinado pela oferta e pela demanda. No limite, essas crises derrubam governos (Huber, Rueschemeyer e Stephens, 1993). Dizer que os tempos da política e da economia são distintos não significa que devam ser considerados fenômenos autônomos e não relacionados. Ao contrário, não há nada autônomo no domínio da economia, as relações econômicas são relações sociais baseadas em redistribuição da produção, construídas socialmente sobre códigos compartilhados. Como Polanyi (1944) advertiu: não há nada natural no mercado livre e a moderna economia comercial baseia-se na ação deliberada do Estado para e pelas elites.

O tema desta tese é o ocaso dos projetos de desenvolvimento capitaneados por alianças de centro-esquerda no Brasil e na Argentina nos anos 2000. Esses projetos políticos de governo de viés popular promoveram a geração de emprego e a ampliação do mercado interno e tiveram apoio de uma ampla base social composta pelos mais diversos atores⁴. Consideradas suas respectivas singularidades, esses projetos retomaram ideias sobre o desenvolvimento e se basearam em experiências pretéritas ocorridas na primeira metade do século XX. Essas experiências podem ser representadas pelos governos de Perón (1946-1955) e Arturo Frondizi (1959-1962) na Argentina, e de Getúlio Vargas (1930-1945, 1951-1954) e Juscelino Kubitschek (1956-1960), em que houve a expansão de direitos sociais e trabalhistas e a tentativa de desenvolver a economia de modo mais autônomo. O contexto político-econômico em que ocorreram as recentes experiências objeto desta tese é, porém, bastante distinto. Por um lado, o avanço do processo de financeirização do capitalismo, impulsionando a internacionalização da economia, as alterações geopolíticas marcadas pelo fim da Guerra Fria

⁴ Nessa tese, esses projetos são entendidos como desenvolvimentistas, no sentido proposto por Cepêda (2010:79): “desenvolvimentismo como projeto de transformação social profunda, operado politicamente de maneira racional e orientada pelo Estado, vinculando economia e avanço social” e “políticas de desenvolvimento como aquelas que fomentam a economia fora do primado do *laissez-faire*” (grifo no original)

e a ascensão da China no plano internacional (Epstein, 2005; Harvey, 2005); de outro, a estabilização democrática dos países latino-americanos nos anos 1980, as reformas econômicas liberalizantes dos anos 1990 e a reestruturação econômica interna são elementos que permitem caracterizar esse novo período como pós-neoliberal (Sader e Gentili, 1995; Cameron e Hershberg, 2010). Um período em que o Estado retorna à cena política com mais vigor buscando fechar o gap social histórico dos países em desenvolvimento, particularmente os da América Latina.

Nos últimos 13 anos, governos de centro-esquerda⁵ foram eleitos com o apoio de coalizões amplas que incluíam os trabalhadores, e colocaram em marcha programas políticos que contemplavam a valorização do mercado interno, do emprego e a ampliação de políticas sociais⁶. A expansão dos gastos públicos como traço constitutivo desses governos representou uma inflexão na política econômica em relação a governos anteriores, que eram limitados pelas necessidades de contenção fiscal e ordenamento do Estado. Esses programas representaram “a rejeição ao neoliberalismo e a busca pela geração de novos modelos de desenvolvimento” (Boschi e Gaitán, 2015). Contudo, ao final da década, sob o influxo da crise de 2008 e da desaceleração da economia mundial, esses projetos de desenvolvimento entraram em um período crítico, que afetou tanto o segundo governo de Dilma Rousseff iniciado em 2014, quanto o projeto de poder kirchnerista, que não conseguiu eleger seu sucessor, Daniel Scioli, em 2015.

Em ambos os casos, coalizões pró-crescimento se formaram a partir de conjunturas críticas, estabelecendo novos pactos econômicos. No caso do Brasil, a indústria, o agronegócio e os trabalhadores, ao lado do setor financeiro apoiaram a eleição de Lula e a manutenção de um regime macroeconômico austero. A coalizão pró-crescimento formada baseou-se em um

⁵ Como apontam Levitsky e Roberts (2011) a “onda de esquerda” começou ainda em 1998, com a eleição de Hugo Chavez (1954-2013), na Venezuela. Depois, vieram Ricardo Lagos (2000) no Chile, Luiz Inácio Lula da Silva (2002) no Brasil, Néstor Kirchner (2003) na Argentina, Tabaré Vasquez (2004) da Frente Ampla no Uruguai, e Evo Morales (2005) na Bolívia. Durante a década, Daniel Ortega foi eleito na Nicarágua e Rafael Correa no Equador (2006). Logo, Fernando Lugo foi eleito no Paraguai e Mauricio Fuentes (Frente Farabundo Martí) em El Salvador. Em 2009, quase dois terços dos países latino-americanos viviam sob alguma forma de governo de esquerda. Mesmo onde as eleições não colocaram partidos de esquerda no poder, sua influência pode ser sentida, como no caso do México. Na prática, a importância da onda de esquerda é sua relação com a melhoria das alternativas políticas e econômicas na região, já que a partir de 1998, aconteceram inúmeros experimentos políticos nos quais os governos expandiram seu papel redistributivo, desenvolvimentista e social.

⁶ Para uma análise das políticas sociais e sua relação com projetos de desenvolvimento há uma extensa literatura desenvolvida nos anos recentes, especialmente no Brasil. Ver Kerstenetzky (2014 e 2015), Lanzara (2012) e Bichir (2010 e 2011) para o Brasil, e Kessler (2011 e 2014) e Repetto e Chudnovsky (2009), para o caso argentino.

consenso mínimo em torno de maior intervenção estatal para a recuperação do crescimento econômico (Boschi e Gaitán, 2012). Enquanto na Argentina, uma coalizão pró-crescimento composta por setores da indústria manufatureira e os setores ligados às exportações se organizaram ao redor de um novo pacto produtivo que admitia a necessidade de flexibilização do regime macroeconômico da convertibilidade (López, 2015). Os trabalhadores sindicalizados e desorganizados se uniram à coalizão pró-crescimento de forma mais evidente a partir da eleição de Kirchner. A criação de alianças pró-crescimento foi a causa da mudança institucional ocorrida nos dois casos analisados. No primeiro, apesar da manutenção do regime de metas inflacionárias, o governo operou de maneira ativa no terreno das políticas sociais e de estímulo ao crédito; no segundo, o abandono da convertibilidade e a adoção de um regime de câmbio flexível criou as possibilidades para um novo ciclo de crescimento com inclusão social. Em ambos os casos, pôs-se em prática uma estratégia de crescimento em que o mercado interno tinha um rol crucial. Essas estratégias foram alimentadas por um grupo de ideias econômicas heterodoxas, geradas por regimes de conhecimento econômico antiausteridade. Esses regimes foram se enrobustecendo ao longo dessa primeira fase de vigência de governos democráticos com pautas mais inclusivas.

A crise econômica de 2008 representou um ponto de inflexão importante de ordem exógena. Ela solapou o frágil consenso que existia entre os distintos setores (trabalhadores, capitalistas, financistas, agroexportadores) que formavam a coalizão de apoio a esses governos (Varesi, 2013; Wainer, 2013, Singer, 2015). Em particular atingiu a indústria e os setores voltados ao mercado externo. Mas, em especial, representou o fortalecimento de um regime de conhecimento econômico pró-austeridade internacional, marcado pela adoção de políticas de ajuste na Zona do Euro (Ribeiro, 2017). No entanto, dada o tamanho dos mercados internos e seus impactos dinamizadores nesses dois países, o efeito dessa inflexão tardou em evidenciar-se. As coalizões pró-crescimento inclusivas que permitiram o redirecionamento das políticas macroeconômicas não se constituíram como condição suficiente para a mudança institucional completa, no sentido de promover um novo modelo de desenvolvimento, não mais pautado pela inserção internacional ou por um modo de produção agrário-exportador. Dito de outra maneira, as coalizões de apoio constituídas no Brasil e na Argentina no princípio dos anos 2000 não se transformaram em coalizões pró-desenvolvimento. Argumenta-se que os regimes de conhecimento antiausteridade, que paulatinamente se fortaleceram no período anterior à crise de 2008, não foram capazes de produzir a legitimidade indispensável às ações estatais (Seabrooke, 2006) para a implementação de um projeto político econômico desenvolvimentista.

De pronto, isso coloca três questões fundamentais para a construção do argumento principal: O que permitiu que houvesse essa guinada na trajetória do capitalismo latino-americano? Como se formaram as coalizões de apoio aos governos de Lula e Kirchner? E por que elas se desfizeram? Espera-se nesse capítulo introdutório explicitar não apenas os principais conceitos mobilizados para a construção da tese, mas também o desenho da pesquisa e a ligação entre os conceitos na definição do problema de investigação.

1.1 O Estado entre a política e a economia

Diversas correntes de estudos políticos em suas vertentes econômicas, sociológicas e antropológicas preocuparam-se direta ou indiretamente com os impactos da ação estatal sobre o desenvolvimento das relações socioeconômicas. No caso dos países latino-americanos, o Estado foi historicamente um agente promotor de progresso e mudanças econômicas de amplitude (Boschi e Gaitán, 2016). Recupera-se aqui algumas das contribuições de modo utilitário entendendo que na análise das ideias econômicas e da práxis política algum pressuposto sobre a forma e a orientação que assume a ação estatal é um ponto de partida tanto para políticos, funcionários de carreira, economistas e intelectuais públicos.

No livro *Sobre o Estado*⁷ (2014), o sociólogo francês Pierre Bourdieu define o Estado como ordem pública em suas formas físicas e evidentes e em suas formas simbólicas inconscientes, remetendo-nos a constructos e fenômenos sociais compartilhados. Entendendo o Estado moderno como um *metacampo*⁸, resultado da construção progressiva de um conjunto de campos – jurídico, administrativo intelectual, parlamentar – cada um como espaço de lutas específicas, em constante competição uns com os outros. O autor rejeita a ideia de que o Estado pode ser definido como um ator, afirmando que: “*O Estado é essa ilusão bem fundamentada, esse lugar que existe essencialmente porque se acredita que ele existe*” (p.38). Bourdieu recupera em seus cursos no College de France, as tradições marxistas e weberianas de pensar o Estado, criticando-as por se limitarem a definir as funções do Estado, sem antes preocuparem-se em defini-lo em si mesmo. Mesmo admitindo essa concepção genérica e abrangente do Estado, reconhece-se que: 1) a maior parte dos textos a que se recorreu na construção da tese pode se enquadrar em uma das duas principais tradições de pensamento sobre o Estado: a legal-racional de Weber e a

⁷ Compilação da série de conferências no College de France entre 1989 e 1992, publicado em português pela Companhia das Letras.

⁸ Para uma discussão sobre os conceitos de campo e metacampo, em Bourdieu, consultar Miceli, Sérgio (2003) *Bourdieu e a renovação da sociologia contemporânea da cultura*.

do conflito capitalista em Marx; e 2) deve-se associar a essa definição aspectos históricos e processuais que determinam o tempo e o espaço em que os diversos agentes de fala produzem seus textos. Desse modo, parece útil explicitar que não interessa aqui recompilar a história do pensamento social sobre o Estado, mas evidenciar os principais elementos constitutivos de uma forma de organização política específica: o Estado moderno, nacional, democrático e de direito e capitalista.

Na tradição associada a Weber, a principal função estatal é garantir o domínio legítimo da força sobre determinado território. Ela implica o reconhecimento de relações de força⁹ (ou dominação) entre aqueles que estão vinculados ao Estado e os seus subordinados - “o Estado é a comunidade humana que dentro de um determinado território — esse “território” é traço distintivo — reivindica para si (com sucesso) o *monopólio do uso legítimo da força física*” (Weber, 2013:153). Além do monopólio da força e da produção de leis, que permitem o desenvolvimento de um aparato burocrático específico, há o monopólio de criar e regular o dinheiro, o que lhe confere poderosos instrumentos de extração de recursos e de autofinanciamento. Na sua teoria institucionalista, o Estado moderno, capitalista e racional distingue-se pela criação de rotinas de cálculo (na produção econômica) que o torna metódico e previsível, “reduzindo todas as áreas da produção e da distribuição tanto quanto possível a uma rotina” (Collins, 1980). O tipo ideal de Estado capitalista racional teria como representação os Estados europeus ocidentais do período entre guerras (1918-1939) (Swedberg, 1999), e os demais tipos de Estados seriam assim relegados às formas não racionais ou políticas de capitalismo, ou caracterizados pela ausência ou malformação de certos elementos como propriedade privada de todos os meios de produção, mobilidade plena do trabalho e um sistema jurídico capaz de produzir leis aplicáveis a todos os indivíduos e que garantir a propriedade e os contratos econômicos (Collins, *idem*).

Nesse ponto, pode-se contrapor a tradição weberiana, que enfatiza o processo de desenvolvimento de instituições legais e econômicas e monopólio da força, à uma tradição marxista, de pensar o Estado como o resultado de relações de força assimétricas entre o capital e o trabalho, em que o primeiro teria imprimido a forma e definido os objetivos da organização estatal. O Estado como categoria analítica das ciências sociais surge ora como ente autônomo

⁹ A essa relação Weber denomina *política* - O Estado é, assim como as associações políticas que historicamente o precedem, uma relação de dominação de homens sobre homens baseada no recurso ao legítimo (quer dizer: visto como legítimo) uso da força. Para que essa relação exista é preciso, portanto, que os homens dominados se submetam à autoridade reivindicada dos então dominadores (2013:153).

frente a sociedade civil (tradição weberiana), com lógica e dinâmica próprias, ora como expressão do poder das classes mais influentes que o gerem em função de seus próprios interesses (tradição marxista). Nesse sentido, os estudos de Gramsci sobre o Estado Ampliado e o de Emanuel Wallerstein sobre a formação do Estado no sistema-mundo, teriam como ponto de partida o Estado como instrumento de representação de forças políticas capazes de exercer o poder através do emprego da força (política, econômica, ideológica). No Cadernos do Cárcere, Gramsci afirma que o Estado “*não produz a situação econômica, mas é a expressão da situação econômica*” (Caderno 1:425, 2017) ou expressão dos conflitos entre as classes dominantes e subalternas. Mas seu conceito de Estado ampliado, ou Estado integral, como soma da sociedade política [governo] e sociedade civil é fundamental para abrir o campo de análise sobre o Estado, pois reconhece a influência de atores sociais não necessariamente ligados ao governo (representantes eleitos) sobre as formas e ações estatais.

Desde uma perspectiva da sociologia histórica, Charles Tilly (1996 [1993]), em seu estudo sobre a formação do estado europeu moderno, buscou superar essa suposta dicotomia ao propor que a forma de organização específica do Estado nacional europeu é o resultado de duas variáveis: a coerção e o capital. Seu modelo é também uma resposta à falta de complementaridade entre estudos que privilegiam os aspectos econômicos ou materiais no processo de formação de Estados mais ou menos democráticos e aqueles que enfatizam os aspectos específicos da construção e organização de atores políticos (sistemas de governo, poderes legislativos e executivo). Diferentes combinações de coerção – entendida como toda aplicação combinada de uma ação que comumente causa danos às pessoas e à propriedade de indivíduos ou grupos – e de capital produzem diferentes variações na forma estatal. Assim, os Estados nacionais europeus seriam o resultado, de acordo com Tilly, de processos de acumulação e concentração de capital, combinados com acumulação e concentração de coerção primeiro na produção de guerras e depois na manutenção de uma estrutura organizacional de poder cujos contornos são definidos pela centralização política e a capacidade de extrair recursos através do recolhimento de impostos (capacidade fiscal). Ainda que o modelo proposto seja histórica e geograficamente delimitado – Europa ocidental entre 900 e 1990; pode-se incorporar suas contribuições para o entendimento dos Estados nacionais surgidos a partir do modelo europeu (como as ex-colônias Brasil e Argentina). Admitindo que também para esses casos a relação historicamente determinada entre coerção e centralização do poder político, de um lado, e formas de produção econômica de outro, foi responsável pela configuração dos sistemas políticos, dos instrumentos tributários, e das formas de participação política dos atuais

Estados da América Latina, por exemplo¹⁰. Desse modo, pode-se argumentar a partir de Tilly que o “modo de interação entre governantes e classes dominantes” no esforço por construir instituições coercitivas e a resistência que surge à extração de recursos (à taxação) é que define as variedades estatais existentes¹¹.

O estudo de Tilly se insere num esforço analítico empreendido pelos cientistas sociais norte-americanos para superar a dominância das abordagens sociocêntricas presentes nos trabalhos associados às perspectivas pluralista e estrutural-funcionalista predominantes na ciência política e na sociologia estadunidense durante os anos 1950 e 1960 (Evans, Skocpol e Rueschmeyer, 1985)¹². Ao trazer o Estado “de volta” para as análises sociopolíticas, os neoinstitucionalistas propunham que tanto Estados eram potencialmente autônomos frente à sociedade civil, como, as relações socioeconômicas influenciavam e limitavam as estruturas e atividades estatais. Daí, por exemplo, a importância do conceito de autonomia estatal que remete à definição weberiana de Estado concebido como organizações que reclamam o controle sobre territórios e pessoas e admite que ele pode formular e perseguir objetivos que não são simplesmente o reflexo das demandas ou interesses de grupos sociais, classes ou sociedade (Evans et al, 1985:9).

A reflexão em torno do Estado e das relações sociais que o circundam e conformam adquire maior relevância num contexto de transformações mundiais profundas, de maior interdependência internacional, de falência das experiências nacionais-desenvolvimentistas e do seu correlato estatal, da ampliação do número de Estados após a descolonização dos países africanos a partir dos anos 1960 e 1970 (Weiss, 2003). À expansão do Estado ou da burocracia estatal durante o período de predomínio de programas políticos de corte keynesiano, a

¹⁰ Se bem há uma associação entre níveis de desenvolvimento econômico e democratização, como expresso pelos estudos vinculados à teoria da modernização - como explorado por Przeworsky, a partir das ideias originais de Rostow, Moore e Lipset - não partimos do princípio de que há uma relação causal entre processos econômicos que envolvem crescimento sustentado por algum período no tempo e processos políticos de diversificação de instâncias representativas e ampliação do debate público. De acordo com Robert Dahl, em obra seminal de 1989, em que investiga as condições para o florescimento de poliarquias e do debate público necessário ao aprofundamento democrático: “A conclusão de que pluralidade política está inevitavelmente associada ao desenvolvimento socioeconômico não parece (...) muito satisfatória e nem mesmo uma conclusão aceitável e válida para todos os casos [analisados]” (1989[1986]:73-74, tradução própria).

¹¹ Uma variação do argumento de Tilly pode ser encontrada em Spruyt (1996). Para esse autor, as variações institucionais dependem de coalizões sociais que são alteradas de acordo com o impacto das mudanças no ambiente externo. Essas coalizões se formam de acordo com os interesses materiais específicos dos vários grupos e são determinadas pelas preferências específicas dos atores envolvidos.

¹² Em recente artigo, Ianoni (2017) discute as potencialidades de combinação desses tipos de abordagens para o estudo de coalizões políticas ampliadas. Essa tese muito se beneficiou e compartilha o núcleo do argumento.

constituição de um modelo estatal de Bem Estar Social (Esping-Andersen, 1985) nos países centrais e a falência imposta a esse modo de desenvolvimento liberal controlado (*embedded liberalism*¹³, Ruggie, 1982) a partir da crise dos anos 1970 e do fim do comunismo como alternativa real, impôs novos rumos à reflexão sobre o Estado tanto nos países centrais como nos periféricos.

É sintomático que a partir dos anos 1980, os debates acadêmicos tenham se preocupado crescentemente com os impactos sociais da financeirização do capital e com a dominância econômica sobre ação estatal. A discussão sobre a financeirização¹⁴ esteve associada aos temas da globalização em geral e aos conflitos Mercado versus Estado, assim como à disseminação do neoliberalismo como projeto político e econômico (Evans e Sewell, 2012; Harvey, 2005).

Num primeiro momento, os debates sobre a globalização enfatizaram as restrições impostas ao Estado a partir das mudanças domésticas e internacionais, como as políticas para reformar o Estado de Bem-estar, a liberalização financeira e a proliferação de acordos internacionais, e a multinacionalização da produção, a proliferação de corporações multinacionais e o incrível aumento dos fluxos internacionais de capital. Epstein, por exemplo, define a financeirização como “o aumento do papel dos incentivos, mercados, atores e instituições financeiras na operação das economias domésticas e internacional” (2005:3, tradução própria) e chama atenção para os efeitos deletérios da expansão financeira sobre a produção, dada a tendência de retenção dos lucros pelos capitalistas, e para a crescente dificuldade enfrentada pelos governos na administração econômica. Harvey (2005) defende que a medida que avança o processo de financeirização, o aumento da importância dada ao mercado de ações e da participação do capital financeiro (originado de dividendos e juros) na composição da renda nacional e a difusão de práticas financeiras ao redor do mundo impulsionadas por avanços tecnológicos, fica evidente que o poder dos grupos vinculados ao capital financeiro cresce em detrimento dos grupos vinculados ao capital produtivo (inclusive trabalhadores). Strange, em seu livro *The Retreat of the State* (1996), afirma que diante do crescimento do poder estrutural das finanças

¹³ O conceito de *embedded liberalism* aparece pela primeira vez em Ruggie, J. (1982), na qual o autor defende que no pós-guerra, os regimes econômicos internacionais combinaram liberalismo econômico e compromissos sociais, produzindo diferentes formas de Estado.

¹⁴ O processo de financeirização do capitalismo está relacionado ao que Marx, em *O Capital*, indicou como abundância do capital fictício (capital bancário, dívida pública e capital acionário). O capital fictício pode ser definido como “direitos circulantes, tanto títulos como ações, que têm em comum dar a seus proprietários o direito a um fluxo de receita, deixando-os com mais dinheiro do que tinham quando começaram” (Flores e Cortés, 2013:12, tradução própria) e indica a proliferação de inovações no sistema financeiro que permitem a reprodução de dinheiro a partir de dinheiro, sem qualquer relação com o sistema produtivo. Se refere, geralmente, à predominância dos mercados em uma nova ordem internacional.

era evidente o descolamento entre autoridade política sobre o território (Estado soberano) e autoridade política sobre a sociedade e a economia. Em um mundo crescentemente interconectado, os Estados teriam sua função reduzida à manutenção da lei, à regulação básica da economia e das redes de proteção social.

A magnitude das mudanças, segundo Weiss (2003), fez com que os estudiosos da globalização produzissem um viés de análise dado seu foco no aspecto internacional do fenômeno, ignorando que a concorrência e o alto nível de incerteza gerado seriam espaços de oportunidade para os governos nacionais promoverem mudanças em seus sistemas de inovação e produção. Isto é, o curso da globalização não seria inevitável, mas dependeria em grande parte das instituições. A visão relativamente otimista de Weiss pode ser contra arrestada pelo ceticismo de Dani Rodrik (2011), que vê uma incompatibilidade entre o aprofundamento da integração econômica mundial (financeirização), a forma política do Estado-nação (soberania estatal) e a política democrática, o chamado “trilema da economia mundial” ou “trilema de Rodrik”. Para este autor, a hiperglobalização seria possível desde que se abandonasse a ideia de soberania nacional (representada pela instituição Estado-nação), substituindo-a por instituições de governança global capazes de preservar a política democrática em escala global.

Diante desse cenário, é que adquirem maior significância as análises institucionalistas ou neweberianas dedicadas às reflexões sobre as capacidades estatais e a autonomia estatal. As capacidades estatais referem-se aos recursos estatais disponíveis (organização administrativa, capacidade fiscal e de imposição da lei) que viabilizam a intervenção estatal quando se torna necessária sua ação: *“governos que têm, ou podem reunir rapidamente, suas próprias organizações de conhecimento estão mais aptos a implementar políticas intervencionistas do que governos que devem contar com organizações e especialistas extragovernamentais”* (Skocpol e Finegold, 1982:261). Rueschemeyer e Evans (1985), por exemplo, argumentam que a construção de burocracias estatais é a base para que as capacidades estatais tenham efeito sobre problemas econômicos a partir de uma visão mais geral e inclusiva do que aquela propalada por empresas privadas ou interesses sociais setoriais (1985:41). Por suposto, essa visão das capacidades estatais admite que o Estado é um ator com autonomia relativa para agir (arbitrar) sobre os interesses dispersos dos grupos sociais, beneficiando ou protegendo certos setores da sociedade a/da atuação predatória dos grupos de maior poder econômico. Evans (1995) compreende que a ampliação das capacidades estatais para exercer controle sobre os recursos econômicos tem relação com a expansão do papel econômico do Estado. Logo, o poder relativo e sempre contingente que o Estado possui *vis-à-vis* as elites privadas domésticas. O mesmo autor nota que a presença de atores sociais poderosos como as corporações

transnacionais em países em desenvolvimento foi um componente de estímulo para o desenvolvimento de Estados autônomos com capacidade de intervenção econômica (1985:194). Essa agenda de pesquisa sobre capacidades estatais não ignorou o componente ideacional, embora não o tenha desenvolvido. Skocpol (1985), por exemplo, sugere que uma compreensão plena das capacidades estatais para intervenções socioeconômicas precisa avançar nas explicações sobre as relações entre as conexões historicamente desenvolvidas entre Estados e as profissões voltadas à produção e difusão do conhecimento, “em especial as profissões da ciência social moderna” (1985:359) e formular perguntas sobre os desenvolvimentos de políticas reais consideradas não como o pano de fundo da estrutura organizacional dos Estados, mas em relação à geração e ao fluxo de ideias políticas relevantes dentro e através das sociedades nacionais e que tornam viáveis ações estatais coordenadas (1985:360)¹⁵.

Nessa direção, compreender o Estado (capitalista e democrático) como um conjunto de relações sociais necessariamente assimétricas que extrapolam a ideia de aparelho estatal ou corpo burocrático é imperativo, como pontua Guillermo O’Donnell (1993:5), o Estado também é: “um conjunto de relações sociais que estabelece certa ordem e, em última instância a respalda com uma garantia coativa centralizada, sobre um território dado. Muitas destas relações se formalizam em um sistema legal surgido do Estado e respaldado por ele”. Portanto, o Estado não é uma ficção nem uma estrutura rígida e atemporal. Contexto, instituições e volição são aspectos da construção de diferentes formatos de organização estatal. Como o demonstrou Renato Perissinotto (2014), ao analisar a pertinência do conceito de Estado desenvolvimentista para os casos do Brasil e da Argentina, para além das conjunturas críticas que forçam mudanças estruturais profundas, a construção de instituições burocráticas com poder decisório e a presença de atores sociais (para além dos mandatários) interessados e comprometidos com um projeto político (desenvolvimentista, no caso) é fundamental para explicar as trajetórias dos diferentes tipos de Estado.

Até esse ponto, buscou-se destacar algumas das linhas de interpretação sobre o Estado capitalista moderno, recuperando pontos da sociologia histórica e política, da economia política e da política internacional. De forma sintética, esse grupo de ideias colocou em questão as interpretações sobre o Estado em uma chave dicotômica, conferindo importância às

¹⁵ De acordo com os autores: “Há necessidade de estudos comparativos sobre os modos como o Estado usa o conhecimento social para abordar tipos particulares de problemas políticos. Tais estudos devem atentar para a interação de agências estatais com instituições e profissões orientadas para a produção e disseminação do conhecimento, e eles devem examinar as inter-relações de burocratas com todos os grupos que produzem argumentos de informação ou de teoria social em conexão com as batalhas políticas sobre as ações estatais” (Skocpol et al, 1985:360, tradução própria)

determinações históricas na definição dos processos de centralização do poder político e econômico; reconheceu a variedade de tipos estatais existentes na realidade que impedem simplificações e determinismos; pôs em relevo os ganhos de pensar de forma relacional os elementos domésticos e internacionais; e reconheceu o papel decisivo das forças sociais em disputa (classes dirigentes, dominantes, elites, governantes x classes subalternas, dominadas, povo, governadas) e das ideias como motores de projetos políticos. A partir daqui, parece evidente que o exercício reflexivo sobre a categoria Estado envolve a discussão sobre as forças sociais em disputa, ou as coalizões políticas ampliadas.

1.2 As coalizões políticas e os regimes de conhecimento

Afinal, quem são os atores sociais relevantes e que formam as coalizões de apoio ao governo? Desde a clássica visão de “elite de poder”¹⁶ como postulada por Wright Mills em 1956, como um grupo de poucos indivíduos capazes de influenciar todas as esferas da sociedade e do governo, a ciência política se engajou em definir e produzir explicações convincentes – mas não definitivas – sobre os indivíduos que governam. Em estudo clássico de 1966, Barrington Moore Jr lançou as bases para uma extensa linha de investigação que relacionava sistemas de governo à participação política de atores sociais economicamente interessados. No entanto, como frisou Robert Dahl (1961) grupos distintos de indivíduos influenciariam esferas diversas da vida política e social, atuando de forma difusa e não unificada. E Mancur Olson (2009[1971]) sugeriu que os problemas de ação coletiva tinham raiz na atuação combinada de grupos de interesses perseguindo objetivos específicos, face à impossibilidade de influenciarem as políticas públicas sem coordenação política.

Desde uma perspectiva materialista, no sentido neomarxista, Poulantzas (2001[1968]) sugeriu que na sociedade capitalista, “uma formação social está constituída por uma sobreposição de vários modos de produção, que implica (...) a existência, no campo da luta de classes, de várias classes e frações de classes e, portanto, eventualmente, de várias classes e frações de classe dominantes” (2001 [1968]:295). Essas frações de classe se relacionam de forma hierárquica, contraditória e através das instituições estatais influenciando decisões de políticas públicas (Ianoni, 2017:158; Boito, 2007 e 2013), que se expressam na escolha dos ocupantes de ministérios e agências governamentais, na definição do orçamento público, no apoio ou na rejeição de projetos políticos. O bloco de poder tem ressonância com o conceito gramsciano de

¹⁶ Ver também AMSDEN, Alice Hoffenberg; DICAPRIO, Alisa; ROBINSON, James A. *The role of elites in economic development*. Oxford University Press, 2012.

bloco histórico¹⁷ no qual se associa a ação de domínio da classe dominante em geral não apenas à defesa de interesses corporativos estreitos, mas à uma liderança moral e intelectual que gera a base de um consentimento de uma certa ordem social (hegemonia) (Bottomore, 1988:285). Aqui, o papel dos intelectuais como organizadores sociais e construtores da hegemonia da classe dominante é sumamente importante.

O problema da ação dos atores políticos sobre a mudança institucional envolve o modo como se coordenam entre si e os canais de influência que estabelecem com as instituições estatais. Ou, dito de outra forma, como exercem o poder? As explicações oferecidas por uma parte significativa dos estudos da ciência política e de economia política de corte institucionalista tem se concentrado em explicar os mecanismos de participação institucional, via voto e proposições legislativas e seus efeitos sobre as políticas públicas (Iversen e Soskice, 2006; Boix, 2003; Acemoglu e Robinson, 2012; Abranches, 1988; Figueiredo e Limongi, 1998). Contudo, esses estudos tendem a definir o termo coalizão de um modo restrito (Ianoni, 2017), limitando-se às coalizões partidárias, ignorando frequentemente os canais não institucionais de diálogo e disputa pelo poder político.

Os estudos de economia política internacional trouxeram importantes *insights* sobre a atuação política dos atores sociais, para além das instituições estatais. Estudos como o de Peter Gourevitch (1986) sobre as crises econômicas como conjunturas críticas de realinhamento das coalizões, o de Peter Evans (1995) sobre promoção industrial em países periféricos a partir de burocracias insuladas, e o de Kathryn Sikkink (1991) sobre implementação política e contexto ideacional são exemplos de como as alianças político-partidárias foram amparadas ou desafiadas por pressões impostas por atores sociais não estatais (fundamentalmente grupos econômicos), mas em constante interação com esses.

Assim, Gourevitch (1986) sustenta que as coalizões sociais são alianças entre atores sociais (representando o trabalho, a agricultura e os negócios), que se formam a partir de interesses determinados pelo perfil produtivo do país e pressionam o governo via associações intermediárias de representação a promover mudanças políticas que afetam toda a sociedade. A ação dessas coalizões é definida pela vigência de uma ideologia econômica e pelas pressões internacionais sofridas pelo país. As crises econômicas são as conjunturas críticas que forçam o realinhamento dos atores não-estatais em novas coalizões que demandam reformas institucionais (1986:19). A seu turno, Evans (1995) enfatizou o papel da burocracia

¹⁷ Gramsci reformulou o conceito de bloco histórico a partir do filósofo francês Georges Sorel, ver Liguori e Voza (2017).

especializada na promoção de certas políticas estatais, especialmente vinculadas à inovação tecnológica, e chamou o arranjo institucional entre Estado via burocracia especializada e grupos de empreendedores inovadores de “autonomia inserida” (1995:17) admitindo que, quase sempre, esse arranjo prescinde de uma coalizão ampliada de atores. Já Sikkink (1991), ao estudar a diferença na adoção de políticas desenvolvimentistas no Brasil e na Argentina na primeira metade do século XX, recusou explicações simplistas sobre as motivações econômicas que direcionam a ação da burguesia industrial e outros atores como políticos e intelectuais, argumentando que as ideias políticas que orientam e motivam os atores sociais podem explicar diferentes tipos de políticas. Segundo ela, o desenvolvimentismo foi adotado no Brasil e na Argentina nos anos 1950/60 como resposta às novas restrições e oportunidades do sistema internacional, mas também por causa “de novas ideias sobre o desenvolvimento” (1991:21). O sucesso do caso brasileiro deveu-se ao “forte consenso” que uniu as instituições estatais e poderosos grupos econômicos, ao contrário da Argentina, onde esse consenso não existiu.

A partir dos estudos dos pesquisadores brasileiros Eli Diniz e Renato Boschi sobre a capacidade organizativa dos setores produtivos e seus mecanismos de pressão, via associações de representação como Conselho Nacional da Indústria (CNI) e da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) pôde-se pensar as especificidades das coalizões políticas de forma ampliada (Boschi e Diniz, 1977; Boschi e Diniz, 2003 e 2004; ver também Diniz, 2010). Mais tarde, esses autores ampliaram sua contribuição à economia política, ao promover um debate crítico sobre as Variedades de Capitalismo (VoC), agenda de pesquisa proposta por Peter Hall e David Soskice (2001). O pouco espaço dado ao Estado e à ação estatal no desenho de políticas para o desenvolvimento econômico em contexto capitalista foi a deixa para que pesquisadores de diversas nacionalidades clamassem pela importância da análise política, que deve necessariamente conter o Estado como mediador dos conflitos entre classes. Gaitán (2012) em especial, frisa que a ação política, entendida como interação dos atores estratégicos, suas ideias e discursos devem ser consideradas se se quer explicar os diferentes modos de desenvolvimento das economias periféricas. No entanto, apesar de admitir a importância das ideias e percepções dos atores estratégicos¹⁸, esses trabalhos se preocuparam em identificar os canais institucionais de diálogo e a importância de mecanismos de coordenação política entre atores estatais e não estatais (Boschi e Gaitán, 2016; Boschi, 2011; Rodrigues, 2014; Pinho, 2016).

Há ainda os trabalhos que se debruçaram sobre o papel dos grupos dirigentes ou das burocracias especializadas e podem ser inscritos numa tradição de estudos sobre elites (Codato e

¹⁸ Em especial na versão do institucionalismo discursivo de Vivien Schmidt (2008, 2010 e 2011).

Perissinotto, 2015). Em especial destacam-se aqui aqueles trabalhos que identificaram o rol dos tecnocratas – em especial os economistas - articulados ao Estado que atuam como fornecedores de ideias e as transformam em projetos políticos quando ocupam ministérios, secretarias e postos de decisão (Dezalay e Garth, 2004; Neiburg e Plotkin, 2006; Markoff e Montecinos, 2006). Desde os anos 1990, essa linha de investigação vem ganhando corpo, a partir da sociologia política e da sociologia comparada, ao destacar a relação entre democratização e liberalização econômica, mormente nos países da América Latina. Experiências no México (Babb, 2005); no Brasil (Loureiro, 1997 e outros), na Argentina (Neiburg, 2004; Plotkin, 2006; Biglaiser, 2009), Chile (Montecinos, 2009), Colômbia (Enciso, 2009) e mesmo nos Estados Unidos (Fourcade, 2009) pareciam demonstrar que o sucesso da área de conhecimento da economia em estabelecer uma nova hegemonia discursiva de feições neoliberais. Além disso, esses economistas entendidos como comunidades epistêmicas transnacionais (Haas, 1992) influentes, organizados como redes de profissionais cuja expertise os autorizava a atuar em ministérios, secretarias e consultorias privadas produtoras de índices, adquiriram um poder de agenda inigualável. Na contramão dos processos de democratização que varreram esses países a partir dos anos 1980, os tecnocratas tinham amplo poder decisório, mas careciam de representatividade, pois suas nomeações não passavam pelo crivo do voto.

Nesse ponto, é necessário fazer a conexão entre a reflexão de Mann (2012) sobre as formas e fontes sociais de poder. Ideias econômicas podem ser consideradas o moto dinamizador do poder econômico através de sua verve ideológica. Aqui poder econômico e ideológico se complementam. Segundo Mann, o exercício de poder mais efetivo “combina poder coletivo e distributivo, extensivo e intensivo, impositivo e difuso” (2012:6) e, por isso, uma única fonte de poder não pode sozinha determinar a estrutura geral das sociedades. O poder econômico é definido como aquele que advém da necessidade humana de extrair e transformar, distribuir e consumir, expressa-se nas relações econômicas que envolvem mobilização intensiva de trabalho com circuitos intensivos de capital, comércio e cadeias de produção e fornecem uma combinação de poder intensivo e extensivo (no plano da produção) e poder impositivo e difuso (no mercado) (2012:8). As relações econômicas estão incrustadas na vida cotidiana da maioria das pessoas, através dos circuitos de trabalho e consumo.

Já o poder ideológico, como expressão da necessidade humana de achar um sentido último para a vida e compartilhar valores e normas, refere-se aos sistemas de sentido religiosos e às ideologias seculares (patriarcalismo, liberalismo, socialismo, fascismo, nacionalismo, racismo e ambientalismo, por exemplo). As ideologias cumprem um papel importante especialmente em momentos de crise, substituindo antigas ideologias e práticas institucionalizadas, elas

fornecem “imagens do mundo” e são como o guarda de trânsito que ao indicar uma rota diferente, sinaliza um novo caminho (para atualizar a metáfora weberiana da linha do trem). Mann distingue entre ideologias imanentes (fortalecem laços de solidariedade social), transcendentais (promovem ruptura com as ideias vigentes e criam novas redes de difusão) e institucionalizadas (presentes nas instituições, são conservadoras e tendem a preservar a ordem social) e propõe que existe um ciclo de vida para as ideias. Esse ciclo corresponde ao surgimento, amadurecimento e crise das ideologias que sustentam as estruturas de poder, quando esses sistemas de crença e sentido não são mais capazes de explicar o que acontece no ambiente social, “um período de fermento ideológico pode gerar uma nova e poderosa ideologia cujos aderentes então mudam (ou tentam mudar) a sociedade de modo fundamental” (2012:9). A confluência entre o poder econômico vinculado aos aspectos materiais da existência e o poder ideológico enquanto sistemas de crença pode ser representada pelo modo como a atual ciência econômica se dissemina. Ela produz os modelos teóricos e abstratos que dão sentido às relações produtivas e de consumo de uma sociedade capitalista industrial interconectada globalmente, e os produtos dessa ciência, que circulam mundialmente, são utilizados por outras redes de poder na disputa por legitimidade e dominação. Como um sistema teórico, a ciência econômica é aqui entendida com um conjunto de ideias sobre os mecanismos de produção e distribuição de riquezas, são produtos cognitivos que nos conectam ao mundo material, que postulam conexões entre pessoas e coisas, entre relações sociais e materiais e nos ajudam a pensar formas de interferir ou transformar essa realidade (Béland e Cox, 2010). Logo, as ideias econômicas fornecem um quadro cognitivo que permite que nós estabeleçamos nexos causais entre fatos e produzamos um guia para a ação política. Ou seja, elas têm poder causal e podem provocar mudanças políticas e institucionais. Como argumenta Blyth (2002): “As ideias econômicas são poderosamente causais (...) porque elas não apenas refletem o mundo que as precede. (...) elas também são construções que permitem aos agentes definir uma crise como crise, e além disso, planejar e fazer política na sequência” (2002:10, tradução própria).

Entretanto, o nível de influência das ideias é variável. Blyth (2002) avança sobre as tradicionais interpretações propostas pelo institucionalismo racional (que trata ideias e interesses como distintos) e histórico (em que as instituições precedem as ideias), e propõe que as ideias, especialmente as econômicas, exerceriam influência em graus diversos de acordo com o momento político. Em momentos de crise econômica, elas serviriam como fonte de redução da incerteza. Na sequência, as ideias econômicas funcionariam como facilitadoras da ação coletiva e da formação de coalizões. Institucionalizadas, as ideias são “armas” políticas para contrapor projetos e grupos, e também para deslegitimar instituições existentes. Consequentemente, elas

funcionam como o estofa para novos planos institucionais, são projetos. Por fim, elas permitem garantir a estabilidade institucional após o combate ideacional, são “convenções”.

Essas ideias se difundem domesticamente e globalmente através de regimes de conhecimento, que envolvem atores, organizações e instituições formais (leis e mandatos legislativos) e informais (normas profissionais) que “produzem e disseminam ideias políticas que afetam a maneira como os regimes de produção e de política se organizam e operam” (Campbell e Pedersen, 2007 e 2011). Esses regimes importam porque produzem dados, promovem pesquisas, teorias, recomendações políticas que influenciam a política pública e tem impacto sobre as decisões em política econômica, social, de saúde, de habitação e de comércio internacional adotadas por governos eleitos. As comunidades epistêmicas em economia, formadas por redes de profissionais que partilham “princípios racionais de julgamento e critérios de validade intersubjetivamente estabelecidos” são os atores produtores de ideias. Eles exercem sua autoridade e competência ao aplicar esses critérios no julgamento de assuntos politicamente relevantes (Hass,1992) e assim delimitam e dão forma a regimes de conhecimento econômico.

Embora se estruturam de forma semelhante, os modelos de regimes de conhecimento econômico diferem em função das características históricas da formação dos Estados nacionais, da institucionalização das ciências e da profissionalização de técnicos e especialistas (em economia, mas também em urbanização, saneamento, saúde pública, etc). Isto é, a dimensão transnacional não pode obscurecer as especificidades nacionais, dado que o caráter internacional inato da ciência é falso (Bourdieu, 2004), tendo se constituído a partir da circulação de intelectuais em redes internacionais de grande alcance, a partir dos braços institucionais das Nações Unidas, por exemplo, com maior força a partir dos anos 1950 (UNCTAD, CEPAL, PNUD). Logo, a expansão e difusão das ideias produzidas dentro de um regime de conhecimento são marcadas por relações assimétricas, que devem considerar por exemplo, o fato de que os regimes de conhecimento em economia na Argentina e no Brasil se alimentam de ideias exportadas pelos regimes de conhecimento dos países centrais, como Estados Unidos, Grã-Bretanha, Alemanha e França, que são incorporadas desigualmente pelos regimes de conhecimento nacional de acordo com a adequação das ideias aos contextos nacionais. Desse modo, as diversas teorias econômicas, ortodoxas (associadas aos fundamentos neoclássicos) e heterodoxas (pós-keynesianismo, estruturalismo, etc) foram incorporadas de modos distintos pelas comunidades epistêmicas argentina e brasileira. E constituíram regimes de conhecimento pró e antiausteridade também variados. Como nota Plotkin (2006), economistas brasileiros de diferentes correntes mantêm um canal de diálogo, compartilhando

referências e espaços de difusão de conhecimento, diferindo de seus pares argentinos, cujas divergências políticas são trasladadas para o espaço acadêmico, interditando a interpenetração e o fluxo de ideias.

A tipologia de regimes de conhecimento como proposta por Campbell e Pedersen (2008, 2014) faz convergir aspectos da economia política em termos materiais (grau de liberalização econômica e de intervenção estatal) com os tipos de produção de conhecimento (institutos de pesquisa estatais, de partido, acadêmicas ou de *advocacy*) para pensar como se dá a relação entre a produção de ideias e a prática política. Os autores consideram os regimes de produção (instituições provedoras de conhecimento – universidades, centros de pesquisa, think tanks – e suas conexões com governantes e governos) e os atributos político-econômicos com base na literatura de Variedades do Capitalismo (se mais liberal ou coordenada, com baixa ou alta capacidade estatal). Nesse modelo, economias mais liberalizadas e Estados mais abertos tendem a ter regimes de conhecimento mais competitivos e múltiplos, sendo caracterizados pelo predomínio de instituições privadas do tipo *advocacy* ou acadêmicas e escassez de instituições estatais de pesquisa ou vinculadas aos partidos. O oposto seria o regime de conhecimento do tipo estatista-tecnocrático, em que a presença majoritária de centros de produção do conhecimento financiados com dinheiro público (estatal ou acadêmicas coordenadas por membros da sociedade civil), com poucos centros de *advocacy* ou partidários, seriam caracterizados por menor competitividade. Embora essa tipologia não tenha sido aplicada ou pensada para os casos de economias híbridas e periféricas, pode auxiliar na identificação dos caminhos e mecanismos de difusão das ideias econômicas e na explicação de como se tornam projetos. Primeiro, porque permite conectar os centros produtores (universidades, centros e institutos de pesquisa, consultorias) com formas de financiamento (públicas ou privadas), e os tipos de organização política (centralizado ou descentralizado) com os modos de produção (capitalismo coordenado e liberal). Segundo porque põe em relevo um aspecto que nos parece fundamental: o vínculo entre capacidades estatais e produção do conhecimento.

Para os autores, a composição das instituições produtoras e fornecedoras de conhecimento - se “acadêmicas” (*academic style scholarly*), não partidárias interessadas (*advocacy*), partidárias ou estatais - faz toda a diferença. Eles associam alta capacidade estatal com centros de produção de conhecimento do tipo acadêmico e estatal, e baixa capacidade estatal, por oposição, ao predomínio de instituições privadas com interesses específicos. Sendo tratados pela literatura como exemplos opostos em termos de capacidade estatal (Boschi e Gaitán, 2016, Perissinotto, 2014; Bizberg, 2014), - Brasil (alta) e Argentina (baixa) -, poderíamos inferir que suas fontes de produção de conhecimento configuram-se de modos distintos. Apesar de não dispor de

dados para uma configuração completa dessas fontes, pode-se perceber que no caso brasileiro existem mais instituições do tipo estatal e acadêmicas do que na Argentina, onde predominam think tanks privados ou partidários de curta duração.

Como toda tipologia, essa tende a ser reducionista, mas fornece caminhos para pensar a constituição de regimes de conhecimento específicos para os casos brasileiros e argentino e suas implicações para a produção de políticas públicas ou implementações de estratégias desenvolvimentistas. No Brasil e na Argentina, os sistemas políticos podem ser considerados relativamente abertos e centralizados, com canais institucionais de participação política e representantes eleitos por voto. Suas economias são liberalizadas, mas perdura o aspecto intervencionista da ação estatal. Contudo, há diferenças importantes entre os dois países no que tange a conformação de seus regimes de conhecimento. Essas diferenças serão exploradas no capítulo 2, onde se discute a institucionalização e profissionalização da economia nos dois países e os reflexos sobre os respectivos regimes de conhecimento. Aqui, merece menção o peso das organizações e centros de pesquisa dependentes do financiamento público ou instituições de pesquisa de tipo estatal (vinculadas à ministérios e agências e direcionadas à formulação de políticas públicas) no caso brasileiro, aproximando-o ao tipo de regime de conhecimento estatista-tecnocrático, para usar a definição de Campbell e Pedersen. A competição de ideias nesse tipo ideal de regime de conhecimento tende a ser mais equilibrada pelo fiat tecnocrático. Em comparação, no caso argentino, as organizações de tipo estatal são mais escassas, e predominam as unidades de pesquisa vinculadas a partidos ou do tipo advocacy (política e ideologicamente comprometidas e dependentes de financiamento privado), o que se traduz em um mercado de ideias mais competitivo e conflitivo marcado por disputas partidárias e controversas entre os produtores de conhecimento que tentam influenciar a opinião pública e os formuladores de políticas.

A partir da tipologia sugerida por Campbell e Pedersen, sugere-se que para uma melhor apreensão do fenômeno da produção do consenso que conecta atores sociais dispersos e forma coalizões pró-crescimento, deve-se expandir a ideia de regime de conhecimento. Similar a ideia de campos de poder proposta por Bourdieu, propõe-se que existem diferentes regimes de conhecimento em funcionamento. Cada um deles é composto por organizações, instituições e atores que coabitam o espaço de produção de ideias econômicas. Esse espaço é preenchido por instituições de ensino e pesquisa em economia, profissionais da economia que atuam no âmbito do ensino, da pesquisa, da publicidade, da formulação de políticas públicas e em consultorias privadas. Assim, desenha-se dois tipos de regimes de conhecimento econômico.

O primeiro é aquele modelado a partir de instituições e profissionais que disseminam ideias econômicas vinculadas ao pensamento econômico ortodoxo, às teorias neoclássicas e suas reformulações posteriores. O que Colander (2000) chamou de *mainstream econômico*. Ou as ideias que os economistas que lideram as escolas de formação superior acham aceitáveis, e por isso acabam por dominar o cenário de atuação profissional. Dado o avanço de outras teorias associadas ao mainstream, mas não restritas à economia neoclássica, como a teoria dos jogos, o avanço da modelagem e da econometria, seria impróprio atribuir o termo neoclássico pura e simplesmente para a economia moderna (ver Codato et al, 2016). Chama-se esse regime de pró-austeridade, porque ele inclui práticas de controle macroeconômico rígidas, mormente no que se refere às variáveis inflacionárias, e ao equilíbrio fiscal público. Há uma premissa subjacente ao funcionamento da austeridade, a de que não crescer pode ser uma opção viável se o objetivo é recuperar a competitividade econômica. A austeridade é definida por Blyth (2013:2) como “uma forma de deflação voluntária na qual a economia se ajusta através da redução de salários, preços e o gasto público para restaurar a competitividade, que é (supostamente) melhor alcançada via corte do orçamento, da dívida e dos déficits estatais”. De modo que esse regime de conhecimento econômico tem um viés de mercado. Sob o influxo do fundamentalismo de mercado (Somers e Block, 2005), esses regimes se fortaleceram nos anos 1990, tanto no Brasil como na Argentina. A proliferação de economistas formados em universidades privadas propagadoras do mainstream econômico, de consultores de mercado e consultorias e de políticas austeras adotadas pelos governos nacionais de ambos os países, expressam o vigor desse tipo de regime.

Por sua vez, o regime de conhecimento econômico antiausteridade se estrutura a partir das instituições e atores responsáveis pela disseminação de teorias e práticas econômicas heterodoxas. Se acatarmos a definição negativa de heterodoxia, assumir-se-ia como ponto de partida o aspecto marginal do regime de conhecimento antiausteridade. Mas dada a importância das correntes heterodoxas, como o estruturalismo cepalino e mais recentemente do pós-keynesianismo, nos debates brasileiro e argentino, adota-se uma definição positiva¹⁹, em que esse regime se constituiu como uma rede de organizações, instituições e atores propositivos e

¹⁹ De acordo com Codato et al (2016:10): “Ao definir economia heterodoxa, precisamos considerar que vários diferentes paradigmas em economia se definem e conduzem investigação positiva baseada em princípios diferentes daqueles adotados pelos economistas mainstream e, principalmente, neoclássicos. Esses princípios não são necessariamente distintos daqueles do mainstream. Todavia, uma definição positiva da economia heterodoxa não deve ser buscada através da oposição a uma série de princípios e protocolos de pesquisa. Economistas pós-keynesianos, marxistas, feministas, institucionalistas originais, evolucionistas e austríacos têm seus próprios princípios e protocolos de pesquisa para obter resultados teóricos e testá-los” (tradução própria).

atuantes no debate político-econômico. Nesse regime a intervenção estatal não é considerada uma intrusão no funcionamento do mercado. Muito pelo contrário, ele é o principal agente para corrigir ditas falhas. As variáveis macroeconômicas são compreendidas por esse filtro, como instrumentos que podem ser flexibilizados de acordo com a necessidade de ativar ou corrigir os rumos da economia. Logo, a inflação é um resultado esperado da dinâmica de crescimento e a política fiscal (tributária e de investimentos) é o principal instrumento para promover realocação de recursos. Desse modo, as normas e regras econômicas são construídas para um fim específico, transformar o tipo de regime produtivo de modo reativo (às condições internacionais, p.ex.) ou ativo (projeto de câmbio estrutural). Esses também são regimes de grande vigor nos dois países, que se estruturaram a partir da crítica estruturalista às teorias da modernização e do desenvolvimento econômico dominantes nos anos 1940 e 1950 (Cardoso, 1979 [1977]). Esse tipo de regime recobrou força na última década, a partir da formação de economistas formados nos cursos ofertados em universidades públicas tradicionais, particularmente no Brasil, ou recém-criadas, mais verdade para a Argentina. As instituições de pesquisa estatais, inseridas em empresas com participação estatal (Petrobrás, Eletrobrás) ou vinculadas à administração pública federal (Banco Central Argentino e Banco Central do Brasil, ministérios da Indústria e Comércio e da Economia, BNDES, IPEA), e também aquelas vinculadas aos partidos no poder e seus apoiadores, e as acadêmicas financiadas com dinheiro público. As políticas governamentais de apoio à indústria, aos setores do grande capital cuja produção se destina ao mercado externo, mas também as políticas de ampliação da rede de proteção social, de apoio à formalização do emprego, de formação de recursos humanos, de expansão do ensino universitário público e gratuito, entre outras, podem ser entendidas como resultado do revigoramento desse regime de conhecimento econômico no Brasil e na Argentina. Como se nota, o leque de políticas que se pode abarcar nesse regime de conhecimento econômico, está para além do set de políticas macroeconômicas. Mas estas são igualmente importantes. Foi em torno, justamente, do grau de flexibilização das políticas macroeconômicas que as disputas internas às comunidades epistêmicas em economia parte do regime de conhecimento econômico antiausteridade, e as disputas entre essas e as comunidades epistêmicas do regime de conhecimento pró-austeridade se deram.

Aqui, cabe pontuar que a análise das comunidades epistêmicas em economia vigentes no período entre 2003 e 2014, considerando-as como parte de um regime de conhecimento vigoroso que fornece ideias para o debate político e para a consecução de políticas econômicas, se vincula à percepção de ideias como indutoras de mudanças políticas significativas e tradutoras de projetos políticos distintos. Desse modo, considera-se as relações entre essas redes

de profissionais, o modo da difusão de seus conhecimentos e seus impactos sobre a produção de políticas como uma forma de capacidade estatal.

Entendida como instrumento político ou recursos (econômicos, políticos e administrativos) com que um Estado pode contar para realizar seus projetos políticos (Skocpol, 1985), as capacidades estatais não são suficientes para produzir a mudança política. A implementação de políticas é definida tanto por esses instrumentos políticos, como pelo apoio organizado de atores sociais fundamentais. Mas elas fazem a diferença. As capacidades estatais permitem que um Estado tenha maior capacidade de intervenção no domínio econômico e garantem autonomia relativa em um contexto de grande influência do capital transnacional (Evans, 1985). De acordo com Finegold e Skocpol:

“A organização administrativa governamental é crucial, especialmente quando as políticas que demandam crescente intervenção governamental estão por ser implementadas. Os governos que têm ou podem rapidamente reunir suas próprias organizações administrativas especializadas estão mais aptos a seguir políticas intervencionistas do que governos que precisam contar com organizações e especialistas extragovernamentais” (1982:260-261)

Nesse sentido, contar com um regime de conhecimento mais ou menos organizado, com comunidades epistêmicas em economia pouco ou muito coesas e capazes de fornecer “guias” e “armas” na implementação de políticas econômicas é um diferencial.

A análise que se busca empreender considera a importância das ideias econômicas como projetos e convenções em disputa. Leva-se em conta que as ideias econômicas propaladas e articuladas nos programas de governo de Lula/Dilma e Kirchner/Cristina: 1) estavam institucionalizadas, no sentido de que já estavam disponíveis no cardápio de opções de política econômica e, portanto, eram armas do discurso político disponível na disputa entre grupos políticos; 2) ao mesmo tempo, essas ideias lutavam por hegemonia, buscavam, através do conflito ideológico, constituir-se como uma nova convenção; 3) as comunidades epistêmicas em economia dos respectivos países atuaram como difusoras dessas ideias (via formação acadêmica, seminários e artigos acadêmicos, aparições públicas midiáticas); 4) se elas [ideias] permitiam criar uma coalizão, primeiro interna ao governo e seguida por seus eleitores, não deriva daí que elas lograram obter consenso entre os diversos segmentos sociais. Então, é certo afirmar que essa análise se situa no “momento” em que essas ideias econômicas se constituem como “projetos” e como tal, representariam uma proposta de desenvolvimento para os países.

1.3 O desenho de pesquisa

No desenho de pesquisa proposto, considera-se os regimes de conhecimento econômico como variável interveniente. Parte-se da premissa compartilhada pela literatura consultada de que projetos políticos governamentais redistributivos precisam de apoio social amplo ou coalizões ampliadas. As mudanças nas coalizões podem ser explicadas como resultado do impacto de conjunturas críticas, mas nem sempre conjunturas críticas explicam as correções e modificações de políticas econômicas. A variável dependente é a flexibilização das políticas macroeconômicas no Brasil e na Argentina durante a década de 2000, consideradas como pontos de inflexão quando comparadas às políticas macroeconômicas anteriores. As explicações vigentes admitem como variável independente o posicionamento e a composição de coalizões de apoio ao governo, mas falham em incorporar ao argumento o aspecto crucial representado pelo tipo de regime de conhecimento econômico vigente em cada caso analisado. Assim, políticas mais redistributivas estariam associadas a coalizões amplas pró-crescimento inclusivas, e políticas mais restritivas a coalizões mais conservadoras e claramente não redistributivas, excluindo setores vinculados ao trabalho. Propõe-se que a consolidação de uma coalizão pró-crescimento inclusiva abriu espaço para o fortalecimento de um regime de conhecimento antiausteridade, que ao se enrobustecer passou a competir no mercado de ideias com o regime pró-austeridade dominante durante os anos 1990. Os regimes de conhecimento econômico são formados por instituições, organizações e atores. Aqui colocamos no centro da discussão a produção de conhecimento econômico a partir de seus produtores: os economistas.

Optou-se por realizar um estudo comparativo dos casos brasileiro e argentino porque ambos apresentaram mudanças significativas em seus regimes de política macroeconômica a partir dos anos 2000. A comparação é um método que serve para iluminar as semelhanças e diferenças entre os casos, de modo a fornecer explicações para os fenômenos político-econômicos. Para o período de análise proposto é importante mencionar que a trajetória de desenvolvimento de ambos os países ao longo do século XX é marcada pela forte participação do Estado, a crescente internacionalização das suas economias de modo dependente e a constituição de um mercado de consumo doméstico pujante. Além disso, ambos os países se redemocratizaram em meados dos anos 1980, ampliando espaços de participação política cidadã. No Brasil, a promulgação da Constituição de 1988 transformou-se no pilar dos direitos cidadãos, refletindo a emergência de forças sociais que foram contidas e oprimidas durante o regime militar, como trabalhadores, movimentos sociais diversos, mas também empresários. Na Argentina, a derrota na Guerra das Malvinas solapou a legitimidade dos militares e permitiu a abertura política com a eleição de Alfonsín em 1983. A instituição de governos civis se deu em meio à crise da dívida externa (daí

a alcunha de “década perdida”) como reflexo de uma nova etapa no processo de internacionalização da economia mundial, que colocou os países da América Latina em uma situação de devedores crônicos e lançou a ofensiva ideológica contra o Estado interventor. O desenvolvimento enquanto projeto foi perdendo espaço para o fortalecimento de um regime pró-austeridade potente que predominaria na região durante os anos 1990. Na Argentina, esse regime pró-austeridade teve muito mais força do que no Brasil, o governo militar instaurado em 1976 fez enormes avanços no que se refere à abertura da economia e à liberalização do capital. O que não ocorreu no Brasil, em que as reformas econômicas ocorreriam a partir de 1990, com a eleição de Fernando Collor de Mello. Apesar das diferenças de gradação entre os regimes de conhecimento antiausteridade e pró-austeridade nos dois casos, os anos 2000 representaram um momento de inflexão político-econômica, com a eleição de governos populares e tentativas reiteradas de modificação do regime macroeconômico em operação. Na Argentina, a flexibilização da política macroeconômica é indicada pela ruptura com o sistema da convertibilidade em 2001, mas ao longo da década, inúmeras intervenções do governo sobre a mobilidade de capitais e controle de preços (incluindo salário) demonstraram o caráter transformativo impresso pelos governos de Kirchner e Fernández. No Brasil, a flexibilização da política macroeconômica foi menos evidente, mas não menos importante. A manutenção do regime de metas inflacionárias regulado pela taxa de juros foi desafiada pela tentativa de redução da taxa Selic em 2009 e 2011, com a imediata reação dos setores vinculados ao capital financeiro. Portanto, os governos de Lula e Dilma também são caracterizados por esse traço transformador.

O estudo leva em conta que os regimes de conhecimento e os fornecedores de ideias existem em um ambiente de disputa política que é expresso nas formas como a economia funciona, a que os teóricos da regulação se referem como modo de crescimento ou regime de acumulação. Conforme Billadout (2002:139), a dinâmica macroeconômica não está sujeita a uma lei geral, que se sobrepõe às leis e instituições de qualquer país e tempo dados. Ela corresponde ao processo de enrijecimento e institucionalização de certas regulações parciais cujos elementos são geralmente estabilizados (regras para ajustes, normas de indexação, etc) e produz uma dinâmica macroeconômica específica em um determinado período no tempo. Esses padrões que se estabelecem ao longo do tempo configuram um regime de crescimento ou de acumulação que é o resultado da interação entre as regulações econômicas da produção e do consumo, que envolvem o trabalho, os níveis de progresso técnico, a inserção internacional do país e o grau de intervenção estatal. Dito de outra forma, o regime de acumulação é a combinação das formas materiais do desenvolvimento econômico (limites e possibilidades) e as disputas políticas entre

os vários atores sociais que buscam influenciar o Estado (detentor do poder regulatório) e as políticas estatais.

Assim, para a caracterização de um regime de acumulação, deve-se considerar fatores como a natureza do progresso técnico, o nível de contribuição da renda salarial sobre o setor consumo e o grau de abertura da economia (Juillard, 2002 [1995]). Bizberg (2014) classifica os regimes de acumulação de Brasil e Argentina para a década de 2000 como de “capitalismo orientado pelo Estado e dirigido ao mercado interno”. Segundo esse autor, Brasil e Argentina têm economias voltadas fundamentalmente para o mercado interno e têm um perfil de inserção externa proativo e ofensivo. Os dois países exportam cada vez mais matérias primas e produtos industriais, são, portanto, dependentes estruturalmente dos fluxos de comércio internacional. Esse padrão de crescimento é parco no que diz respeito à incorporação de progresso técnico e na criação de encadeamentos produtivos, necessários à modificação do tipo de produção (de mercadorias com baixo valor agregado para produtos com incorporação tecnológica).

Em ambos os regimes de acumulação, a atuação intervencionista do Estado foi crucial para garantir uma integração ao mercado mundial mais assertiva. No entanto, há diferenças significativas na qualidade da capacidade de intervenção do Estado cujas raízes são históricas. O processo de desmonte do Estado intervencionista no Brasil ocorreu depois da democratização em meados dos anos 1980, o que teria permitido que atores sociais relevantes, inclusive o próprio PT, tivessem resistido ao avanço do Estado neoliberal (Boschi e Diniz, 2003; Bizberg, 2002 [1995]). Essa resistência não houve na Argentina, cujo processo de desmonte do Estado intervencionista teve início em meados de 1970 (Basualdo, 2010). De modo que as reformas estruturais liberalizantes foram mais agressivas na Argentina, particularmente nos anos 1990, cujo processo de desindustrialização foi mais intenso, com privatizações de importantes empresas como a YPF e da maior parte do sistema bancário, incluindo o Banco Nacional para el Desarrollo (BANADE), subtraindo importantes instrumentos de financiamento interno de políticas industriais. O impacto dessas reformas foi também grande sobre os trabalhadores e seus mecanismos de representação (Leis 24.013/91, 24.557/93 e 1334/93). No Brasil, esses instrumentos de investimento e planejamento não foram à leilão e a manutenção do BNDES se provou bastante útil para a retomada de uma política de investimentos produtivos na década de 2000. Além disso, apesar do alto índice de informalidade no país, os direitos trabalhistas foram preservados, sem que se mexesse no pilar da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Logo, os diferentes pontos de partida dos governos de Kirchner e Lula, em 2003, em termos de capacidade estatal, são resultado direto das diferentes composições coalicionais que apoiaram

ou resistiram aos projetos liberalizantes dos anos 1990. Sendo maior o grau de resistência organizada no Brasil.

Por fim, para caracterizar os regimes de acumulação de Brasil e Argentina, deve-se mencionar que, a estratégia de crescimento via estímulo ao mercado interno foi comum aos dois países. Ela se materializou através de políticas de valorização salarial continuadas e concessão de créditos e subsídios. Historicamente, nos dois países a importância do consumo de classe média alimentou o desenvolvimento de uma indústria mercado internista, guardadas as diferenças de proporção entre os dois países. De qualquer modo, a crescimento do consumo como estratégia se revelou acertado dado o potencial de crescimento da própria classe média. Na Argentina, ela havia empobrecido nos 1990 e no Brasil era historicamente uma parcela relativamente reduzida, se comparada aos extratos de renda abaixo dela.

Logo, o regime de política macroeconômica é considerado como expressão dessa disputa política, em que os diversos atores lutam por acesso aos mecanismos e canais de influência. Para exercer essa influência é preciso construir discursos e garantir a legitimidade dos projetos esposados. Então, as coalizões se formam em torno de projetos que pretendem legitimar-se através de um grupo de ideias econômicas. Os tipos de discurso são determinados pelos regimes de conhecimento econômico vigentes. É a partir das ideias produzidas e disseminadas por esses regimes de conhecimento que distintos atores sociais podem organizar-se em torno de projetos nacionais, podem articular posicionamentos comuns e pleitear ou se contrapor a políticas específicas.

Deve-se levar em conta que existindo a variável das coalizões pró-crescimento inclusivas nos dois casos, os respectivos governos lançaram esforços para modificar os modos de crescimento de cada país. A Argentina de modo mais heterodoxo do que o Brasil. Seria possível imaginar contra factualmente que a Argentina lograria êxito no processo de transformação estrutural, supondo que as medidas de política econômica implementadas pelos governos de Kirchner e Fernández tenham sido apoiadas em um amplo consenso social ancorado no funcionamento de um regime antiausteridade. Do mesmo modo, seria de se supor que o Brasil, em sua tímida tentativa de flexibilização macroeconômica, não teria sucesso por não ter eliminado o regime de metas inflacionárias e por manter economistas ortodoxos nos principais cargos de administração econômica, não tendo sequer investido na ampliação de um regime de conhecimento antiausteridade. Mas isso não foi o que ocorreu. Em ambos os casos, não se atingiu a transformação do modo de crescimento, em direção a um modelo capaz de promover inclusão social com ampliação de empregos e salários, criação de empregos mais qualificados e mudança do modelo produtivo. A comparação desses dois casos tem como objetivo explicitar

as diferenças entre esses dois casos no que se refere às coalizões de apoio ao governo, as formas de flexibilização da política macroeconômica e o modo como os regimes de conhecimento econômico se desenvolveram e operaram no período de análise. São casos semelhantes porque comungam da mesma experiência política de governos progressistas que promoveram tentativas de mudança do regime macroeconômico. Ao mesmo tempo, são distintos no que se refere à relação entre as variáveis analíticas elegidas por esse estudo.

1.4 Coalizões de apoio na Argentina e no Brasil – hipóteses e trajeto analítico

O ano de 2003 foi um marco na história política de Brasil e Argentina. No Brasil teve início o primeiro mandato de um presidente pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva, eleito com 61% dos votos válidos no segundo turno, contra o candidato José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), então o partido no poder. Era a quarta eleição direta depois do restabelecimento do regime democrático. Lula assumia com o slogan “a esperança venceu o medo”²⁰ apoiado em um compromisso com os setores mais vulneráveis e tradicionalmente excluídos e os setores mais conservadores da sociedade brasileira (Singer, 2012). Essa aliança expressa pela Coligação Lula Presidente agregou o PT e o Partido Liberal (PL), com a indicação de José de Alencar como vice-presidente, e o apoio de partidos de esquerda, como o Partido Comunista do Brasil e o Partido Comunista Brasileiro, e de direita, como o Partido da Mobilização Nacional. Lula assumiu em um contexto de crise energética e de insatisfação popular, com desemprego e problemas de segurança pública.

Na Argentina, Néstor Kirchner do Partido Justicialista (PJ) foi eleito em outubro de 2002, depois de uma grave crise política e institucional que produziu 4 presidentes entre a renúncia de Fernando De La Rúa (Unión Cívica Radical – UCR) em dezembro de 2001, e a ascensão de Eduardo Duhalde (PJ), em janeiro de 2002. Representante do peronismo na província de Santa Cruz (Patagônia), Kirchner venceu com 21,3% dos votos num contexto de baixíssima credibilidade das instituições políticas com um programa calcado em “consenso social” cuja prioridade era a normalização da situação política e a retomada do crescimento econômico.

A combinação entre políticas macroeconômicas assertivas (controle inflacionário, valorização salarial), crescimento do gasto público social e aumento da participação estatal nas decisões sobre investimento público marcaram esses dois governos. Esse ciclo virtuoso foi alimentado por um contexto internacional bastante positivo para as economias periféricas exportadoras de matérias-primas, em que a demanda chinesa jogou um papel fundamental a partir de 2006,

²⁰ ““A esperança venceu o medo”, diz Lula em pronunciamento em SP”, *Folha de São Paulo* (27/10/2002).

permitindo superávits primários (resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros) seguidos ao longo da década de 2000. Mas também pela emergência de uma crítica no campo das ideias sobre a pertinência e adequação de soluções políticas neoliberais como caminho único rumo à retomada do dinamismo econômico. Em especial, retomou-se o debate sobre o desenvolvimento a partir de correntes econômicas alternativas ou heterodoxas, com aportes do neoestruturalismo cepalino, mas também reflexões da escola regulacionista, dos pós-keynesianos, dos marxistas e também da economia política institucionalista.²¹

Como ressalta Diniz (2008), o pós-neoliberalismo, período que se caracteriza pela crítica ao consenso vigente nos anos 1990²², pode ser entendido como um momento profícuo para rever as possibilidades de retomada do desenvolvimento. Momento em que se abre espaço para soluções autônomas e experimentos políticos que devem contar com as instituições políticas existentes nos vários países, suas capacidades estatais, e os desejos, anseios e estratégias formulados pelos atores políticos encarregados de levar tais projetos adiante. Em suas palavras:

“Nesse contexto, sobressai o pensamento crítico e abre-se espaço para novas reflexões e novas formulações. Torna-se possível vislumbrar a perspectiva de mudança sem ruptura, respeitando-se as regras do jogo político. Tal perspectiva baseia-se no reconhecimento de que na ordem globalizada existem, sim, graus de liberdade de ação, cabendo aos governos a escolha de aproveitar ou não esses graus de liberdade em benefício de interesses nacionais estratégicos. Estados atuando com autonomia, utilizando de forma consistente suas vantagens materiais e institucionais comparativas, com base na legitimidade conferida por coalizões de sustentação política identificadas com uma agenda alternativa que contemple as novas prioridades nascidas da interlocução entre os principais atores sociais, podem ter êxito na conquista de um novo patamar e de maior poder de barganha na ordem internacional.” (Diniz, 2008:8)

Contudo, as possibilidades de aproveitamento desse espaço de contestação ideológica dependeriam não apenas da “escolha dos governos”, mas das movimentações operadas no interior das “coalizões de sustentação política” ao longo do período analisado (2003-2014). Nesse trabalho, consideram-se dois períodos distintos para análise das experiências brasileira e argentina de retomada do desenvolvimento: o primeiro que abarca o intervalo entre 2003 e 2007/8, de constituição de novos governos e de flexibilização do set de políticas

²¹ BÁRCENA IBARRA, Alicia; PRADO, Antonio. Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI. 2015.

²² Para um panorama crítico da evolução da economia do desenvolvimento e seus desafios no limiar do terceiro milênio, consultar Meier, G. e Stiglitz, J. *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, Banco Mundial, 2000.

macroeconômicas com respeito ao período anterior; e o segundo, entre 2008 e 2014, que representa o momento de inflexão e tentativa de reorganização das forças políticas domésticas sob o impacto da crise financeira internacional de 2008. Como as experiências de Brasil e Argentina não podem ser sobrepostas, dado o caráter específico de fatores domésticos, as nuances em cada uma dessas duas etapas serão tratadas com mais detalhes nos capítulos 3 e 4, respectivamente.

De modo geral, podem-se destacar algumas das comunalidades nas experiências políticas argentina e brasileira presentes com maior ou menor intensidade ao longo de todo o período analisado: 1) *participação estatal e gasto público*: programas de governo que incluíam o aumento do gasto público (investimento produtivo e gasto social), a valorização do salário-mínimo, a maior regulação econômica por parte do Estado, a reestruturação da dívida externa, a criação de políticas universais de combate à fome e à pobreza, e a expansão do ensino superior; 2) *diversificação parceiros comerciais*: maior participação da China no comércio e maior intercâmbio comercial entre países emergentes e intrabloco (Mercosul) configurando uma estratégia de inserção internacional menos dependente dos tradicionais centros de destino das exportações de Argentina e Brasil; 3) *formação de uma coalizão agrário-exportadora/industrial e financeira pró-crescimento*: que incluía setores do agronegócio (especialmente soja), da indústria (União Industrial Argentina e Conselho Nacional da Indústria no Brasil), do sistema financeiro inclusive bancos privados (com menor intensidade no caso argentino), e também dos setores médios e trabalhadores (CGT e CTA na Argentina, CUT no Brasil); 4) *fortalecimento de regimes de conhecimento econômicos heterodoxos* através de investimento em pesquisa econômica (aplicada e teórica), projeção de profissionais heterodoxos (cargos de coordenação de centros de pesquisa e na administração pública – ministérios de planejamento, de economia e nos bancos públicos) e estruturação de um discurso político-econômico heterodoxo, antiausteridade e pró-expansão fiscal nas esferas de administração econômica governamental.

O estabelecimento de governos de centro-esquerda no Brasil e na Argentina foi sustentado por coalizões heterogêneas pró-crescimento e, uma vez estabelecidos, esses governos tiveram como suporte comunidades epistêmicas em economia notadamente heterodoxas. O papel das comunidades epistêmicas em economia heterodoxas foi se ampliando progressivamente, e atuou como reforço do regime de conhecimento econômico antiausteridade. O primeiro período de análise (2003-2007) corresponde também à conformação desse regime antiausteridade. As ideias produzidas por esse regime coabitam o espaço de ideias e práticas econômicas com o seu antagonista, o regime pró-austeridade. Contudo, é no segundo momento que os contornos desse

regime se tornam mais claros, quando a disputa entre ideias econômicas divergentes é alçada ao centro do debate político e coloca em evidência a dissonância entre os regimes de conhecimento vigentes e os programas políticos de governos que se autoproclamam progressistas.

Lula fez um “pacto” com a comunidade financeira para assumir em 2003 (ver Carta ao Povo Brasileiro), pelo qual foi duramente criticado e que custou a cisão interna do PT²³. Néstor Kirchner manteve o ministro da Economia, Roberto Lavagna, indicado por seu antecessor, Eduardo Duhalde, como sinal do compromisso com a estabilidade econômico-financeira. Esses “pactos” demonstram a ausência de uma convenção estabelecida em torno de um programa heterodoxo de política econômica no momento em que Lula e Kirchner se tornaram presidentes. Porém, conforme a conjuntura econômica foi se tornando mais favorável, com a estabilização interna de preços e salários, com o início do boom das *commodities* em torno de 2006, e o início de um ciclo virtuoso tanto para a economia brasileira como para a Argentina, os profissionais das comunidades epistêmicas em economia de corte heterodoxo foram chamados a participar e a propor novas políticas de incentivo ao crescimento e à industrialização. A partir de então, estabeleceu-se um debate em torno das possibilidades de desenvolvimento que recuperava alguns dos termos do clássico debate sobre o desenvolvimentismo nos anos 60, que opunha indústria e agricultura, mercado externo e mercado interno, autonomia e dependência. A nomeação de economistas heterodoxos para cargos-chave da administração pública também pode ser lida como sintoma da tentativa de revigorar e fortalecer o regime de conhecimento antiausteridade, como quando da saída de Lavagna, em 2005, seguindo a nomeação de Felisa Miceli, e da substituição de Palocci por Guido Mantega em 2006. Esse debate foi seguido de tentativas erráticas de reativar a indústria nacional, ampliar as exportações e criar sinergia econômica entre os vários setores produtivos através do aumento do investimento público (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior - PITCE, Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP, e Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, no Brasil; e o Plan 2020, na Argentina²⁴). Concomitantemente, as políticas sociais e de valorização do salário mínimo permitiram que setores antes excluídos do circuito financeiro participassem do jogo econômico e que os trabalhadores tivessem ganhos reais, estimulando o consumo individual e privado. No plano macroeconômico, deve-se ainda ressaltar que as economias brasileira e Argentina

²³ Ver Silva, Pedro G. S. (2011). *Dilemas de um partido de governo: conflitos entre PT e Governo Lula (2003-2006)*, Dissertação Mestrado Sociologia Universidade do Ceará.

²⁴ Para o caso argentino, consultar Schorr e Castells (2012), em especial a tabela às páginas 11 e 12.

operaram com superávits seguidos na maior parte da década de 2000 e com taxas de inflação baixas e estáveis.

No segundo período de análise, o cenário é completamente diferente. Com o estalar da crise financeira mundial de 2008, as condições internacionais positivas que permitiram anos de crescimento econômico para os dois países desaparecem. Se é verdade que os impactos desestabilizadores da crise só se fizeram sentir anos mais tarde, especialmente no que diz respeito à restrição externa, as pressões sobre o câmbio, o desequilíbrio fiscal e a inflação, é a partir daí que os setores econômicos dependentes do mercado externo começam a se desacoplar dos demais setores da economia em relação ao ritmo de seu crescimento. Logo, o conflito entre os setores com maior poder econômico e o governo ficou mais acirrado e a disputa capital x trabalho ficou mais evidente. A tentativa da presidenta Cristina Kirchner estabelecer taxações impositivas ao setor agroexportador em 2008 é um exemplo. Ao propor a votação da Resolução nº 125 (Ministério da Economia, de autoria de Martín Lousteau), o governo termina derrotado no Congresso. No Brasil, a presidenta Dilma entrou em conflito com o Congresso em função das medidas provisórias relacionadas aos novos cálculos da poupança (MP 567/2012, convertida em lei – 12.703/2012), à divisão dos royalties do petróleo (MP592/2012) e à renegociação dos contratos das concessões governamentais às companhias geradoras e distribuidoras de energia elétrica (MP579/2012) em meados de 2012 (Singer, 2015). Embora o papel dos meios de comunicação não seja objeto dessa análise, é importante salientar que a mídia impressa e virtual teve uma participação protagônica na circulação de ideias econômicas produzidas pelo regime de conhecimento pró-austeridade nesses conflitos (ver Grun, 2011 e 2013).

Entre 2003 e 2014 pode-se perceber distintas configurações das coalizões de apoio. Sugere-se que esses momentos não se sobrepõem simplesmente aos mandatos dos presidentes, mas esses podem servir como balizas cognitivas que apontam os pontos de inflexão, em que essas coalizões começam a ruir. Outra baliza importante é a dada pelos pontos de mudança das políticas econômicas. Logo, trabalha-se com 3 momentos de corte: construção da coalizão pró-crescimento, conflito interno à coalizão pró-crescimento e desmanche da coalizão pró-crescimento. O momento de construção se dá com o apoio ao candidato presidencial e sua posterior eleição. Os pactos estabelecidos devem ser então cumpridos e as políticas econômicas são desenhadas para reativar o crescimento econômico. O do conflito ocorre quando as divergências internas começam a surgir, em ambos os casos, isso ocorre na metade do primeiro mandato de Kirchner e de Lula, por volta de 2007, em que disputas sobre qual o melhor desenho de política econômica se estabelecem e as políticas macroeconômicas restritivas calcadas no

controle da inflação são desafiadas. Esses momentos de inflexão correspondem a mudanças no comando do Ministério da Fazenda, na direção do Banco Central e outros órgãos estatais e no discurso político governamental nos dois países. Indicam também os momentos em que se tentou flexibilizar as políticas macroeconômicas vigentes. Além disso, torna-se clara uma cisão no interior do regime de conhecimento antiausteridade, açodado por disputas internas em torno do melhor modelo econômico a ser seguido. Desse modo, um discurso que se construía em torno de um projeto desenvolvimentista, renomeado e atualizado para novo-desenvolvimentismo ou neodesarrollismo, cujo esboço parecia tangível no final do primeiro período analisado nesse trabalho, acaba por se fragmentar²⁵. Tanto no Brasil, como na Argentina, esse discurso envolvia a defesa de maior participação estatal na economia, valorização do fator trabalho em equilíbrio com a produtividade, investimento público em setores estratégicos e com capacidade competitiva e um regime macroeconômico funcional. Deixamos as diferenças atinentes a cada um desses programas para os capítulos 3 e 4, onde discutem-se os casos. No Brasil, os primeiros intentos de se construir um consenso epistemológico em torno dessas ideias tiveram origem no empenho do coordenador do Centro de Macroeconomia Estruturalista da FGV/SP, Luiz Carlos Bresser-Pereira (2006) e seus colaboradores, Yoshiaki Nakano e Nelson Marconi, entre outros. A alcunha novo-desenvolvimentista ficou associada ao seu progenitor, e à sua linha de investigação empírica, enquanto os parceiros chamados para a iniciar a empreitada debandaram e produziram sua própria agenda de pesquisa e seu próprio leque de soluções, proclamando-se social-desenvolvimentistas (Bastos, 2012). Na Argentina, o neodesarrollismo está associado aos trabalhos do economista Roberto Frenkel (2004) e seus colaboradores, especialmente Mario Damill e Martín Rapetti, sobre as políticas de flexibilização cambial e o crescimento argentino. Do mesmo modo que no Brasil, o debate interno aos economistas heterodoxos argentinos, confluuiu para diversas agendas de pesquisa e soluções, de forma ainda mais fragmentada e conflitante. Nesse trabalho, se fará referência (Cap.3) à um grupo de ideias popular-desenvolvimentistas, para indicar o caráter mais social do projeto ou das ideias do regime de conhecimento antiausteridade argentino por oposição ao neodesarrollismo.

Um estudo comparativo que considere a relação entre três variáveis 1) flexibilização das políticas macroeconômicas ou do regime macroeconômico (variável dependente); 2) formação

²⁵ Aqui parece relevante a crítica à “heterodoxia permitida” proposta por Ebenau e Arinci (2012), segundo a qual esses programas políticos de retomada do desenvolvimento, característicos do pós-neoliberalismo, seriam baseados em adaptações e modificações de matriz neoinstitucionalista das perspectivas teóricas econômicas dominantes durante as décadas de 1990 e, por isso, limitados quanto às possibilidades de convergência social e transformação produtiva.

e dissolução de coalizões pró-crescimento (variável independente); e 3) construção e solidificação de regimes de conhecimento econômico (variável interveniente) deve problematizar os modelos de acumulação ou regime macroeconômicos em atividade e seus impactos materiais; o posicionamento das coalizões ampliadas entendido como atitudes positivas no conflito de poder; e o leque de ideias disponíveis para que os atores dentro e fora da coalizão possam efetivar a batalha de ideias.

A formação de coalizões que depende ou está intimamente relacionada à capacidade que os atores políticos têm de construir um consenso em torno de algum projeto de desenvolvimento (produzir uma convenção). Já que “O posicionamento das elites é chave para entender os elementos constitutivos da renovada agenda do desenvolvimento, os interesses em disputa, as potenciais alternativas e o modo como privilegia certas políticas ou não” (Boschi e Gaitán, 2015). A produção de um consenso é resultado de um debate que ocorre no campo das ideias que envolve atores sociais diversos (líderes políticos, parlamentares, lideranças empresariais, do mundo do trabalho, profissionais técnicos, etc). Pode-se acrescentar que esse debate ocorre dentro de um regime de conhecimento específico (Campbell e Pedersen, 2006), que envolve o conhecimento em si ou as ideias, os agentes produtores de ideias e as organizações responsáveis pela difusão dessas ideias e sua absorção pelos agências estatais e órgãos governamentais (até a implementação de determinadas políticas públicas).

No nível macroanalítico, esse trabalho problematiza as relações entre democracia e desenvolvimento econômico, discutindo os aspectos internos ao conflito distributivo (formação de coalizões, ideias que moldam esse debate, consequências das políticas econômicas), suas consequências políticas e limites estruturais. A mudança do regime de acumulação (se mais ou menos inclusivo) depende da formação de uma coalizão de atores que possuam um relativo consenso sobre um conjunto de ideias guias. Isto é, mudanças estruturais profundas e a implementação de “projetos nacionais” de desenvolvimento (ver Boschi e Gaitán, 2015) não dependem do estabelecimento de governos democráticos (Acemoglu e Robinson, 2012). Mas em contextos democráticos projetos de desenvolvimento com inclusão social são objeto de disputa, já que a democracia implica em maior participação política e, logo, maior conflitividade. De modo que, as inclinações ideológicas do governo, se mais à esquerda ou à direita, e a habilidade em formar coalizões amplas e constituir regimes de conhecimento econômico, são elementos imprescindíveis para explicar os tipos de modelos de desenvolvimento. Espera-se reunir argumentos ao longo dos próximos capítulos que corroborem essa afirmativa.

A hipótese é que essa coalizão permitiu a ascensão dos governos de centro-esquerda com plataformas mais inclusivas, mas dado seu caráter peremptório, ela acaba por se desfazer sob os impactos da crise internacional de 2008. Que tipo de coalizão política e econômica se configurou (no Brasil e na Argentina) para apoiar projetos políticos de índole distributivista na década de 2000? Para responder a esta pergunta, busca-se debater com uma literatura acadêmica já estabelecida nos campos da ciência política e da economia política, de viés institucionalista, que enfatiza o papel das instituições, sua trajetória constitutiva e suas especificidades nacionais para explicar determinadas configurações sócio-políticas, assim como seus ideários, logros políticos e suas “capacidades estatais” (Skocpol, 1985; Evans, 1985 e 1995). Essas configurações são expressas através de alianças partidárias e sociais, que envolvem apoios que não estão restritos ao âmbito da política formal ou representativa. Essas coalizões são formadas em função dos interesses de determinados grupos ou classes em determinada conjuntura política e econômica. O poder econômico (Mann, 2012) é o objeto de disputa dessas várias classes sociais. Em um cenário marcado pela crescente assimetria entre o poder do capital, em detrimento do trabalho, as disputas tendem a se centrar entre os diversos setores ligados à reprodução do capital produtivo (indústria e agropecuária) e financeiro, e alijar progressivamente os diversos setores ligados ao trabalho (Mann, idem, Harvey, 2005 e 2016). Nesse cenário, o Estado surge como ator intermediário, o ‘fiel da balança’, que pode decidir o jogo econômico ao implementar políticas mais ou menos distributivas, apoiar o crescimento do mercado interno via subsídios (programas de crédito ou benefícios diretos) ou investimento direto (emprego). Reside aí a diferença entre os governos de tipo neoliberal e os de tipo progressista, ou os que estão situados e representam projetos mais à direita ou mais à esquerda²⁶. Pode-se resumir a principal hipótese desse trabalho da seguinte maneira, considerando as variáveis dependente (flexibilização das políticas macroeconômicas) e independente (coalizões de apoio pró-crescimento), deve-se admitir que a existência de apoio social ao projeto político do governo (existência de “coalizões pró-crescimento” – setor agrário exportador + industrial + financeiro + trabalhadores) é necessária (mas não suficiente) para que governos mais redistributivos ou progressistas possam executar planos de política que se caracterizam por aumento da participação estatal, aumento do gasto público, e entendimento do mercado interno como fator dinâmico da economia. Admitindo que a formação de coalizões é dependente de

²⁶ Para uma discussão sobre as diferenças entre governos de esquerda e direita em um contexto pós-neoliberal, ver ARDITI, Benjamin. Arguments about the Left turns in Latin America: a post-liberal politics?. *Latin American Research Review*, v. 43, n. 3, p. 59-81, 2008; e CAMERON, Maxwell A.; HERSHBERG, Eric (Ed.). *Latin America's left turns: Politics, policies, and trajectories of change*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2010.

uma modificação no campo das ideias sobre quais as soluções mais adequadas para colocar em prática um projeto de desenvolvimento, segue-se que a mudança institucional ou do tipo de modelo de acumulação depende da produção de um consenso no plano das ideias e da formação de uma coalizão. As imagens a seguir sintetizam esse mecanismo:

Figura 1 - relação estática variáveis analíticas



A apresentação estática das variáveis não pode obscurecer o fato de que elas “atuam” em contextos dinâmicos. A imagem abaixo busca dar conta desse dinamismo, relacionando os tipos de coalizão (pró-crescimento não inclusiva, pró-crescimento inclusiva e desenvolvimentista) com os tipos de regime de conhecimento (antiausteridade e pró-austeridade) e a mudança institucional, ou a transformação das políticas macroeconômicas que potencialmente leva à transformação do regime de acumulação.

Figura 2 - relação dinâmica entre as variáveis



Assim, coalizões do tipo pró-crescimento não inclusivas são caracterizadas por regimes de conhecimento pró-austeridade (ou dominância de) que tendem a não promover mudanças radicais nas políticas macroeconômicas e dificilmente chegam a alterar o regime de acumulação. Nesse modelo há baixa propensão à mudança institucional. Já as coalizões do tipo pró-crescimento inclusivas definem-se por conflito entre os regimes de conhecimento pró e antiausteridade e tendem, por isso, a realizar mudanças parciais nas políticas macroeconômicas, não alterando fundamentalmente o regime de acumulação. Finalmente, as coalizões pró-desenvolvimento ou desenvolvimentistas são amparadas pela dominância de regimes de conhecimento antiausteridade e tendem a promover reformas de políticas macroeconômicas com o objetivo de modificar o regime de acumulação, levando à mudança institucional. Depreende-se que os tipos de coalizão estão em fluxo, isto é, coalizões pró-crescimento inclusivas podem se transformar em coalizões não inclusivas ou pró-desenvolvimento. Nesse processo de metamorfose das coalizões, os tipos de regime de conhecimento determinam qual a direção provável da mudança.

É premissa dessa tese que os economistas vêm adquirindo papel cada vez mais relevante na construção de discursos político-econômicos e sua atuação política cresce na mesma medida. Embora representem um grupo numericamente pequeno e nem mesmo um setor da sociedade com representatividade (não há um lobby dos economistas, por exemplo), acredita-se que por terem lugar autorizado de fala, por lidarem com um conhecimento muito específico que não é de domínio público, por estarem dispersos em várias atividades do setor público e do setor

privado ligadas a atividades estratégicas para qualquer decisão governamental ou mesmo empresarial sobre investimento, por exemplo, é justificada a análise que aqui se busca empreender. Em especial, dá-se atenção ao papel dos economistas heterodoxos e sua participação na construção de um regime de conhecimento antiausteridade. Esse viés se justifica na medida em que se defende que mudanças institucionais (regras econômicas) que gerem mudanças estruturais no processo produtivo não prescindem da existência de um regime de conhecimento econômico antiausteridade que comporte as teorias econômicas heterodoxas e não se restrinja às teorias a-históricas e fincadas na ideia de equilíbrio (fiscal e monetário). Essa escolha e suas implicações analíticas ficam mais explícitas nos capítulos seguintes.

Essa é a história que gostaríamos de contar nessa tese. A história do retorno de uma ideia, a do desenvolvimento, e seus impactos sobre os debates nacionais a seu respeito e seus efeitos sobre os arranjos sociais e políticos vigentes.

Conclusões

Os argumentos desenvolvidos nas seções anteriores desse capítulo buscam apresentar a hipótese geral defendida. A de que projetos nacionais de desenvolvimento em contextos democráticos dependem de formação de coalizões e produção de consenso ideológico. Uma vez que o projeto de desenvolvimento entra em execução, o grau de transformação estrutural (mudança do modelo de acumulação) variará conforme 1) as capacidades estatais (burocráticas e específicas para o reaparelhamento produtivo com políticas industriais e uma visão estratégica sobre a inovação produtiva); 2) a possibilidade de expansão para dentro (investimento no mercado interno) através de políticas de inclusão social que impactam o padrão de consumo interno; 3) as coalizões de apoio interno; 4) o grau e a qualidade da inserção internacional (Boschi, 2012); e finalmente, 5) a robustez dos regimes de conhecimento econômico antiausteridade.

Uma vez apresentada a hipótese, cabe ressaltar que esse trabalho pode ser considerado uma tentativa de aprofundamento da proposição dos pesquisadores Renato Boschi e Flavio Gaitán (2015), associados ao Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituições e Capitalismo (NEIC-IESP), a respeito da importância de coalizões amplas de sustentação para projetos de desenvolvimento em países capitalistas periféricos. A ênfase no papel das elites estratégicas (atores sociais com poder econômico e de agenda) e nas capacidades estatais é o que há de singular nas análises de Boschi e Gaitán. Em relação a esse ponto, há acordo. O que há de novo na proposição deste trabalho é o destaque dados aos economistas como produtores e a ciência econômica como fonte de ideias que permitem (ou não) a produção do consenso a respeito de soluções para problemas econômicos enfrentados por sociedades capitalistas complexas em contextos democráticos. De modo que, a força e o grau de penetração de regimes de

conhecimento econômico antiausteridade são entendidos como uma forma de capacidade estatal (especialmente na construção de uma visão estratégica sobre inovação produtiva).

Sublinham-se as abordagens que enfatizam o papel das instituições na conformação de projetos políticos e, além disso, defendem que é necessário aprofundar o nosso conhecimento sobre como as ideias se relacionam com as instituições, sendo elas mesmas, produtos ideológicos. Busca-se um diálogo com o institucionalismo discursivo como proposto por Vivien Schmidt (2008, 2010, 2011) e as análises que levam em consideração as ideias econômicas e suas influências sobre práticas e instituições econômicas (Blyth, 1997, 2002 e 2013; Béland e Cox, 2010; Campbell e Pedersen, 2010; Hall, 1989) e sobre as fontes sociais do poder político e econômico (Michael Mann, 2012; Seabrooke, 2006).

Além disso, busca-se aportar proposições que avançam em relação à teoria do desenvolvimento do tipo modernista, notadamente evolucionista, que associa desenvolvimento econômico positivamente à democratização e associa boas instituições ao bom desenvolvimento. Defende-se que mesmo numa democracia, a implementação de um projeto de desenvolvimento autônomo e autosustentável é dependente das capacidades estatais e precisa de um corpo técnico de burocratas e grupos de suporte inseridos em um regime de conhecimento que privilegie determinados tipos de soluções (seja simplesmente pró-crescimento ou pró-desenvolvimento).

Essa tese também corrobora a crítica em relação às teorias estruturalistas, oriundas do pensamento cepalino, que atribuem um peso específico à burguesia nacional como motor do desenvolvimento. E demonstra que não é apropriado, dadas as mudanças estruturais pelas quais passou o capitalismo após 1970 com seus efeitos sobre a representação e a composição dos grupos sociais, pensar as coalizões de apoio como dependente de uma burguesia nacional de boa índole ou com vontade de investir. Desafia-se a noção de que há um setor que deve jogar o papel de “ator do desenvolvimento”. Isso porque dado o conteúdo internacional das economias políticas em análise (o argumento pode ser estendido), não se pode falar de grupos nacionais cujos interesses se restrinjam a investir em suas próprias economias ou em realizar investimentos que impliquem em grandes sacrifícios ao lucro futuro percebido.

Esses argumentos serão melhor explicitados ao longo dos próximos capítulos. O capítulo 2 discute a relação entre ideias econômicas e projetos políticos, assim como a constituição dos regimes de conhecimento antiausteridade no Brasil e na Argentina. Relaciona-se o processo de institucionalização e profissionalização do economista e a produção de uma reflexão heterodoxa, necessária à construção desse tipo de regime de conhecimento. Nesse sentido, diferenciar os significados de heterodoxia e ortodoxia em relação ao campo científico de

produção das ideias e ao modo como é apropriado pelo discurso político é crucial para o entendimento das especificidades das trajetórias de construção desses regimes em cada um dos dois casos analisados. Os capítulos 3 e 4 tratam dos casos de Argentina e Brasil, respectivamente. Eles são estruturados de modo semelhante. Parte-se da mudança de governo representada pelas eleições de Kirchner e Lula, para debater aspectos ligados às economias políticas (modelo de acumulação, instituições de administração econômica e políticas macroeconômicas), à conformação do debate econômico e da disciplina econômica na sua vertente heterodoxa, e o posicionamento das forças políticas nos dois países. O trabalho analítico é feito através do uso de metodologia comparativa qualitativa, que lança mão de entrevistas feitas com economistas selecionados e envolvidos com o debate contemporâneo sobre o desenvolvimento, da elaboração de quadros comparativos das instituições de administração econômica, e do uso de bibliografia produzida recentemente por acadêmicos brasileiros e argentinos. O objetivo é produzir uma análise que conjugue três dimensões: 1) a das políticas macroeconômicas, entendidas como expressão material das disputas por poder econômico na sociedade (dados seus efeitos redistributivos) e, ao mesmo tempo, reflexo da atuação estatal sobre essas disputas; 2) a dos economistas heterodoxos que participam da batalha de ideias que fornece as justificativas para a ação estatal e simultaneamente, enrobustecem o regime de conhecimento antiausteridade; e, finalmente, 3) a da conformação das coalizões amplas de apoio aos governos de Lula/Dilma e Kirchner/Fernández, a evidenciar o caráter político-social inerente a qualquer projeto de desenvolvimento.

O capítulo 5 recupera as perguntas que orientam a tese, apresentadas no primeiro capítulo, para avançar no entendimento dos processos de desenvolvimento (limites e possibilidades) em contextos semiperiféricos. Ao problematizar a configuração das coalizões pró-crescimento que permitiram o avanço de projetos de desenvolvimento mais inclusivos e autônomos e chamar atenção sobre a necessidade de conhecermos melhor os regimes de conhecimento em vigência e as comunidades epistêmicas que fornecem “guias de ação”, questiona-se a noção de que as restrições ao desenvolvimento de um modo geral são dependentes da economia (ou seu bom funcionamento), enfatizando os aspectos sociais da construção dos discursos políticos e econômicos. Consequentemente, pode-se afirmar que, de forma mais genérica, um dos objetivos desse trabalho é avançar na discussão clássica das ciências sociais sobre a relação entre regimes democráticos e processos de desenvolvimento.

2) Regimes de Conhecimento Antiausteridade no Brasil e na Argentina

Introdução

Esse capítulo tem por objetivo demonstrar o modo como se constituíram os regimes de conhecimento antiausteridade no Brasil e na Argentina. Faz-se mister recuperar a contribuição do debate em torno do desenvolvimento econômico encetado pela CEPAL no final dos anos 1940. Assim como relaciona-lo com os desdobramentos posteriores e os impactos sobre a institucionalização das ciências econômicas e a profissionalização do economista.

O capítulo se estrutura em 2 partes. A primeira busca recuperar algumas das ideias fundadoras do debate latino-americano sobre o desenvolvimento, relacionando-as ao surgimento de um regime de conhecimento antiausteridade na região. A segunda analisa as raízes do processo de institucionalização e profissionalização dos economistas. Primeiro, discute os significados subjacentes aos termos ortodoxia e heterodoxia. Em seguida, descreve a trajetória da constituição do campo de reflexão econômico no Brasil e na Argentina. Por fim, discute-se as ideias econômicas e os economistas, ressaltando alguns dos principais pontos de partida da nossa análise sobre a atuação dos economistas heterodoxos na construção de um regime de conhecimento antiausteridade.

2.1 Ideias fundadoras do debate latino-americano sobre o desenvolvimento na América Latina

Durante a Segunda Guerra Mundial, as economias latino-americanas entraram em crise. A dependência dessas economias em relação aos mercados centrais, consequência de seu passado colonial, enquanto fornecedoras de matérias-primas forçou a reorganização produtiva e impulsionou uma série de políticas direcionadas à expansão de seus mercados internos. Essas políticas, conhecidas genericamente como de substituição de importações, foram aplicadas no Brasil, na Argentina, na Venezuela, no México, dentre outros países, ao longo do segundo quartil do século XX com diferentes resultados.

Nesse momento, a reflexão sobre as especificidades da América Latina nasce sob a influência do domínio das ideias keynesianas²⁷, no final dos anos 40, e em contraposição às teorias

²⁷ Há que se diferenciar as políticas de promoção da indústria nacional promovidas por Getúlio Vargas, nos anos 1930/40 que podem ser entendidas como desenvolvimentistas, do processo de expansão do campo de reflexão econômica após a Segunda Guerra Mundial sob o impacto das

neoclássicas e da modernização originadas nos centros de estudo dos países centrais (mormente os anglo-saxões). Nesse sentido, destacar o papel da “Escola Latino-Americana”, como sugere Cristóbal Kay (1989), e sua contribuição para a reflexão do desenvolvimento e do subdesenvolvimento parece fundamental. A contribuição única dessa Escola se deveu à sua preocupação com análises críticas que produzissem mudança social. Essas análises tinham por característica a busca por estabelecer especificidades regionais em comparação ao mundo capitalista desenvolvido, entendendo o nacionalismo de modo muito específico, e por definir-se em contraposição ao domínio político e econômico dos Estados Unidos ou ao domínio epistemológico dos países centrais.

Nesse capítulo, destacam-se as contribuições dos teóricos estruturalistas, da dependência e, em menor medida dos marginalistas. Os teóricos do estruturalismo, associados institucionalmente a Comissão Econômica para a América Latina da Organização das Nações Unidas (CEPAL), produziram uma análise alternativa extremamente influente e crítica aos argumentos das teorias neoclássicas e ortodoxas (Cepêda, 2006). Entre os anos 1950 e 1960, vários economistas e sociólogos latino-americanos desenvolveram estudos voltados para a compreensão do dilema centro-periferia e das restrições ao crescimento das economias da região. Raul Prebisch, economista argentino, foi um dos responsáveis pela elaboração do *Economic Survey of Latin America* da CEPAL, de 1949. O documento era uma análise sobre a posição da região na economia mundial que utilizava o conceito de centro-periferia, que seria o pilar dos estudos subsequentes²⁸. Dado o caráter inovador da análise, o documento foi alçado à condição de Manifesto da CEPAL (Kay, 1989)²⁹. Fundamentalmente, Prebisch defendia que os processos de desenvolvimento e subdesenvolvimento eram, na verdade, um único processo. Interconectadas pelo comércio internacional, as relações desiguais entre o centro e a periferia produziam as disparidades e explicavam as diferenças de performance entre as economias centrais e as periféricas. E nesse sentido, era estrutural ou histórico-estrutural.

2.1.1 Deterioração dos termos de troca

A partir dessa premissa, os estruturalistas teorizaram sobre a deterioração dos termos de troca, sobre o processo de industrialização, os obstáculos estruturais ao desenvolvimento e a inflação.

proposições do economista britânico John Maynard Keynes (1883-1946). A esse respeito, consultar Cepêda (2012) e Mollo e Fonseca (2013).

²⁸ Prebisch apresenta sua perspectiva sobre as relações centro-periferia e o modo como se desenvolvem as economias capitalistas da América Latina no artigo "O “desenvolvimento econômico na América Latina e seus principais problemas”, de 1949.

²⁹ Prebisch se tornaria o secretário-executivo da CEPAL em 1950.

Contrapondo-se à teoria do comércio convencional que propalava os benefícios das vantagens comparativas da especialização produtiva³⁰, a tese estruturalista argumentava que a especialização produtiva em matérias primas era um obstáculo ao crescimento da periferia, pois os preços dos produtos primários tendem a crescer a um ritmo mais lento do que os preços dos produtos industriais. Ou seja, os preços das matérias primas tendem a “deteriorar” no longo prazo em função do progresso tecnológico (menor uso de matérias primas no processo produtivo), forçando os países periféricos produtores de matérias primas a aumentar cada vez mais as exportações para compensar as perdas no preço e manter o nível das importações de produtos industriais. A causa explicativa para esse fenômeno seria a diferença nos padrões de comportamento da renda e da demanda. A demanda por importações cresceria a taxas menores do que a renda no centro, já na periferia, a necessidade de importar cresceria tão rápido quanto a renda porque o processo de desenvolvimento exigiria a importação de bens de capital e produtos com maior teor tecnológico que não seriam produzidos internamente (Prebisch, 2000 [1952]).

Um outro fator explicativo tem a ver com os distintos impactos dos ciclos econômicos mundiais sobre o centro e a periferia. O centro seria o ponto de partida dos ciclos econômicos provocando uma reação adaptativa da periferia. Durante os períodos de expansão econômica os termos de troca geralmente beneficiariam os produtores de matérias primas, mas durante o período de retração, eles prejudicam a balança comercial desses países. Durante os ciclos de expansão econômica, os salários crescem substancialmente no centro, mas dificilmente isso ocorre na periferia em função da disponibilidade de mão de obra. Por outro lado, durante a retração, os salários não caem no centro porque existe instituições de proteção ao trabalho e os preços são administrados pelo poder das associações comerciais e pela estrutura oligopolista da indústria. Isso não ocorreria na periferia, onde os salários tendem a cair em função do excedente de mão de obra, do trabalho mal remunerado e da fragilidade das instituições trabalhistas. Adicionalmente, as economias periféricas concorrem entre si pelos mercados externos, o que gera pressão para reduzir preços (Kay, 1989:34).

³⁰ A especialização econômica do centro na produção de produtos industriais e a da periferia em matérias-primas funcionariam de forma complementar pois cada um dos polos produtivos “ganha” ao explorar suas vantagens comparativas (tese ricardiana). Além disso, a teoria convencional argumenta que a diferença de renda entre o centro e a periferia pode diminuir a medida que a mobilidade de capital, de trabalho e produtos pode equalizar os preços e distribuir os benefícios do progresso técnico de forma mais equitativa entre os países comerciantes.

Como resultado do processo de deterioração dos termos de troca, os países periféricos não poderiam se desenvolver da mesma maneira que os países do centro, pois a estrutura da economia mundial criava restrições ao crescimento econômico (restrição externa e inflação) e à incorporação dos trabalhadores à massa de consumo. Dito de outra maneira, o comércio internacional como praticado no período pós-guerra não beneficiava as economias em desenvolvimento. Logo, a realocação dos recursos gerados pelo crescimento interno parecia uma solução lógica para superar os entraves ao desenvolvimento.

2.1.2 Industrialização via Substituição de Importações (ISI)

Uma vez feito o diagnóstico sobre as dificuldades enfrentadas pelas economias periféricas na promoção do crescimento, produziu-se uma receita conhecida e expressa pela aplicação de políticas de substituição de importações pelos países latino-americanos. A criação de órgãos governamentais para o planejamento e financiamento da industrialização foi fundamental para garantir a execução de políticas de promoção de investimento em indústria pesada e de bens de consumo, como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (atual Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social) em 1952 e o Banco de Crédito Industrial de la República Argentina, em 1944. Essas políticas visavam tornar o setor industrial mais dinâmico e favorecer um modelo de crescimento voltado para dentro. Incluíam desde crédito facilitado ao apoio em infraestrutura, de medidas de favorecimento de câmbio para os exportadores ao protecionismo, especialmente via aplicação de tarifas aos bens industriais importados que deveriam ser substituídos. Esperava-se duas transformações de cunho estrutural: mudanças na estrutura de produção (oferta) conforme a parte da renda nacional apropriada pela indústria crescesse, e mudanças na estrutura e na composição das importações (demanda) conforme essas fossem perdendo espaço na renda nacional (Kay, 1989, Nery, 2004).

No início dos anos 1960, a ISI começou a sofrer críticas. A CEPAL argumentava que a estratégia de desenvolvimento para dentro não havia logrado diversificar exportações e diminuir a dependência externa. Dada a combinação de tecnologia importada, mercado estreito, baixa organização sindical e estrutura agrária arcaica dos países latino-americanos, o processo de desenvolvimento capitalista se caracterizava pelo desequilíbrio expresso no subconsumo e no desemprego e inflação estruturais (Fonseca, 2009). Os trabalhos de Maria da Conceição Tavares e Celso Furtado se destacam nesse período.

Maria da Conceição Tavares (1972[1964]), baseada na experiência brasileira, defendeu em artigo clássico que a ISI havia agravado o problema da balança de pagamento e não tinha resolvido o problema da dualidade estrutural. Além disso, tinha falhado em incorporar novos

trabalhadores ao mercado e, portanto, não havia realizado a distribuição de renda. Para ela, a existência de um fosso entre os setores capitalista e de subsistência era um obstáculo ao desenvolvimento. Seria necessário modificar a estrutura agrária e promover a ampliação da oferta de emprego na indústria para evitar a tendência à estagnação enfrentada pelas economias latino-americanas.

Em um livro também clássico, Celso Furtado (1974) desconstrói a teoria do desenvolvimento por etapas e chama atenção para o dualismo estrutural do processo de subdesenvolvimento enfatizando o padrão de consumo “importado” (que espelhava o consumo dos países já industrializados) e os modos de apropriação do excedente de capital produzido. Por dualismo estrutural pode-se entender a coexistência numa mesma economia, ou como parte de uma mesma dinâmica produtiva, de dois setores: um capitalista, que reúne a produção intensiva em capital e trabalho, e outro pré-capitalista, com aplicação de tecnologias rudimentares e uso de trabalho mal ou não remunerado. O processo de industrialização exige tecnologia, que depende de capital intensivo e precisa que o mercado consumidor se expanda. Nas economias especializadas na produção de matérias primas, haveria, segundo o autor, pouco investimento em modernização produtiva e a demanda por consumos de bens duráveis seria satisfeita pelas importações. O modelo baseado na especialização em produtos primários (combinado com salários baixos concentrados em um pequeno setor assalariado e crescente demanda por bens de consumo durável) geraria então um impasse: a dependência crescente de importações é acompanhada pela dependência de capital estrangeiro para financiar a industrialização. Daí a natureza estrutural da estagnação das economias subdesenvolvidas.

2.1.3 Análise estruturalista da inflação

A contribuição estruturalista ao debate sobre a inflação foi significativa. Refletindo em um período de inflação alta e constante na América Latina, os estruturalistas defendiam a existência de mecanismos histórico-estruturais que reprimiam o desenvolvimento econômico e produziam pressões sobre a oferta (Kay, 1989). Contrapunham-se aos chamados monetaristas, que ancorados pelas Teorias da Moeda³¹, atribuíam o fenômeno inflacionário à emissão monetária em função das pressões da demanda. O economista mexicano, Juan Noyola Vásquez, foi pioneiro nessa discussão, propondo uma associação entre luta de classes e conflito distributivo.

³¹ Teoria Quantitativa da Moeda desenvolvida pelo economista estadunidense Irving Fisher (1911) a partir das ideias de David Hume, segundo a qual o aumento do meio circulante provoca o aumento geral de preços. Assim, o poder aquisitivo da moeda seria inversamente proporcional ao seu montante em circulação.

Em obra de 1956 intitulada *El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos* ele afirma que:

“A inflação não é um fenômeno monetário; é o resultado de desequilíbrios de caráter real que se manifestam na forma de aumentos do nível geral de preços. Este caráter real do processo inflacionário é muito mais perceptível nos países subdesenvolvidos do que nos países industriais (...) Há, sem dúvida enfoques mais refinados que lançam muita luz sobre a verdadeira natureza da inflação (...) a análise de Kalecki, que destaca a importância da rigidez da oferta e o grau do monopólio no sistema econômico (...) e as propostas de Henri Aujac que examina o comportamento das diversas classes sociais e sua capacidade de negociação [por exemplo]” (1956:604, tradução própria)

Entre as causas histórico-estruturais da inflação estava a transição de um modelo de desenvolvimento voltado para fora em direção ao que privilegiava o mercado interno, agravado pela deterioração dos termos de troca. Isso porque as indústrias locais eram menos eficientes e produziam a custos mais altos do que as estrangeiras, o que elevava os preços internos. Destacando as pressões básicas e os mecanismos de propagação da inflação, os estruturalistas colocavam ênfase no caráter social do fenômeno inflacionário.

Enfatizando as chamadas pressões estruturais (Sunkel, 1958), especialmente a rigidez da oferta e a restrição externa, a explicação estruturalista sustentava que a produtividade industrial gerava crescimento da renda e da demanda por alimentos, mas a inabilidade do setor agrário em absorver essa nova demanda por comida criada pelo crescimento populacional produzia o desequilíbrio entre esses dois setores. Esse desequilíbrio, agravado pela estrutura arcaica e centralizada do setor agrário e a ausência de um programa de reforma agrária, gerava a escassez de produtos primários e, logo, o aumento de preços.

A restrição externa ou a crise de balanço de pagamentos ocorre quando um país carece de recursos, ou divisas estrangeiras, para pagar seus contratos internacionais. Ou quando “existe escassez de divisas para se pagar por importações” (Serrano e Bhering, 2014). Os estruturalistas defendiam que os benefícios do comércio internacional não poderiam ser absorvidos com proveito dos países periféricos por causa da inelasticidade da oferta do setor exportador e da deterioração dos termos de troca, ampliando o peso das importações. Dado que os países que enfrentam restrição externa são aqueles que não tem o poder de emitir a moeda de troca nas relações comerciais internacionais - o dólar -, além de desvalorizações contínuas da moeda nacional, a restrição externa tem como revés o aumento dos preços internos, ou, inflação.

No que diz respeito aos mecanismos de propagação da inflação, os estruturalistas listam ainda o déficit fiscal (fruto da conjugação de dependência de capital externo e sistema tributário regressivo), a pressão pelo aumento do gasto público (em função da pressão por ampliação de oferta de emprego e pela provisão de serviços públicos básicos), o aumento dos salários e o processo de transferência de custos de produção para o consumidor final. Para financiar o déficit fiscal, o governo se endivida ou emite moeda; podem ainda elevar impostos, taxas e as contribuições sociais, mas todos esses “meios de financiamento” do déficit geram inflação diretamente, via aumento dos preços dos serviços públicos, ou indiretamente, com o aumento do dinheiro circulante. O aumento dos salários combinado com o mecanismo de transferência do custo para o consumidor final, provocaria uma espiral inflacionária, em que o aumento do poder de compra dos trabalhadores é imediatamente seguido por aumento de preços via transferência de custos de produção.

Sunkel, analisando o caso da inflação chilena, trata ainda das pressões cumulativas, “aquela que induzidas pela própria inflação, tendem a acentuar a intensidade do mesmo fenômeno que a produziu” (1958:574). As distorções do sistema preços, a deformação das expectativas inflacionárias, a má alocação dos investimentos e o efeito do controle de preços são alguns dos elementos por ele arrolados. Os problemas relativos à persistência inflacionária e a ênfase dada à oferta como fator explicativo da inflação, tratados por Sunkel e Noyola, e depois aprofundados por Ignácio Rangel em *A Inflação Brasileira* (1963), seriam fundamentais para o debate brasileiro sobre a inflação inercial nos anos 1980 (ver Bresser-Pereira, 2010).

Como críticos aos programas de estabilização financeira propostos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), os estruturalistas propunham um receituário alternativo para lidar com o problema da inflação que incluía diversificação das exportações com ênfase em produtos industriais, de maior valor agregado, ou ainda reformas tributária e agrária. Todas soluções cuja aplicação e avaliação requeriam tempo para serem testadas.

A partir dos anos 1990, a partir da CEPAL e da renovação das proposições originais, os chamados neoestruturalistas recuperaram uma agenda de análises e de políticas do desenvolvimento e procuraram adaptá-las aos fenômenos da globalização e da abertura econômica. Essa agenda positiva incorporava a necessidade de controles macroeconômicos para garantir a estabilização e uma atuação estatal seletiva na economia (Bielschowsky, 2000). Nesse sentido, o componente macroeconômico ganhava importância na medida em que produziria as condições econômicas necessárias para garantir o bem-estar social (emprego e inclusão social).

2.1.4 Abordagens da Dependência

Mesmo não tendo produzido uma teoria específica sobre o desenvolvimento, nem mesmo uma teoria econômica, salienta-se aqui algumas das contribuições dessas abordagens para o fim deste trabalho, especialmente as da corrente reformista. Muitos dos *dependentistas* estavam também envolvidos com as abordagens estruturalistas ou marginalistas, como Sunkel, Furtado e Pinto, por exemplo.

Esse tipo de abordagem se preocupava com os efeitos da interdependência provocada pelo processo de desenvolvimento capitalista e ausência de capacidade de crescimento sustentável e autônomo nos países dependentes (Kay, 1989:128). De modo geral, os intelectuais envolvidos compartilhavam um sentimento nacionalista que atribuía ao capital estrangeiro as deficiências do processo de industrialização latino-americano, e defendiam maior grau de autonomia sobre os processos de desenvolvimento e sobre os investimentos estrangeiros. As duas principais correntes – a dos reformistas e a dos marxistas – se diferenciavam pelas soluções que propunham: a reforma das instituições políticas e econômicas ou a revolução nos moldes socialistas.

A principal distinção entre reformistas e marxistas reside na ênfase diferenciada sobre o modo como superar as contradições do capitalismo periférico e suas restrições ao crescimento econômico. Os reformistas, críticos às falhas do modelo de substituição das importações, acreditavam que o capitalismo não poderia ser alterado ou extinto e buscavam soluções baseadas no aumento da autonomia nacional sobre o processo de desenvolvimento interno. Entre os reformistas, ligados ao Instituto Latino-Americano de Planificação Econômica e Social (ILPES), destacaram-se Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, Osvaldo Sunkel, Celso Furtado, Hélio Jaguaribe, Aldo Ferrer e Aníbal Pinto. Já os marxistas defendiam que apenas através da revolução socialista poderia se superar a dependência dos países periféricos em relação ao centro da produção capitalista, os países que haviam se industrializado na primeira fase da Revolução Industrial. Dessa corrente da dependência, faziam parte Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos, André Gunder Frank, Oscar Braun, Vania Bambirra, Aníbal Quijano, Edelberto Torres-Rivas, Tomás Amadeo Vasconi, Alonso Aguiar e Antonio Garcia (Kay, 1989).

2.1.5 A crise do Estado e a desintegração nacional, em Sunkel

Para Osvaldo Sunkel (1971) o principal problema do ISI foi ter falhado em promover a diversificação das exportações. A dependência externa havia crescido porque a vulnerabilidade externa havia aumentado em função das flutuações do comércio exterior. Combinada com a especialização das economias latino-americanas, essa volatilidade impedia que os ganhos de produtividade se convertessem em poupança para financiar a continuidade do processo de diversificação e reduzisse o peso das importações sobre a balança de pagamentos. Para financiar o crescimento, as economias dependentes haviam recorrido ao financiamento externo. Logo, a dependência se exprimia pelo tamanho da dívida externa. A baixa produtividade da agricultura e o alto grau de internacionalização das indústrias que operavam nos países latino-americanos eram elementos que restringiam ainda mais a possibilidade de captar novos financiamentos. Nos anos 1970, com o aprofundamento do processo de internacionalização das empresas, Sunkel passa a se dedicar às análises sobre como o capitalismo transnacional engendrava uma nova divisão internacional do trabalho, responsável pela “desintegração nacional”. Com a crescente transnacionalização das empresas, especialmente do setor industrial, uma parte pequena da sociedade nacional pode se integrar ao sistema transnacional, o resultado do processo é a exclusão da maior parte da população, especialmente setores da classe média. Sunkel argumenta que existiria uma crise do Estado nacional, pois todo o sistema estaria desvirtuado em função do domínio de empresas estrangeiras sobre os principais setores produtivos. Esse domínio teria consequências no plano cultural e social, através da absorção de padrões de consumo estrangeiros, destinados não à satisfação das necessidades básicas da população, mas aos setores de alta renda.

2.1.6 Padrões de consumo dependentes, em Furtado

Em Celso Furtado (1974), o principal erro do ISI foi não ter alterado o padrão dependente de consumo, padrão importado do centro para a periferia e responsável pela perpetuação do subdesenvolvimento, na medida em que esses padrões determinavam a própria estrutura de países que estavam se industrializando. Como o subdesenvolvimento era resultado de um círculo vicioso de crescimento, que reproduzia e atenuava as contradições do processo de desenvolvimento capitalista na periferia, a solução seria desenvolver um novo padrão de consumo. Notável nessa análise é que essa solução só seria viável para países grandes, com mercado interno potencial, como o Brasil e a Argentina, hoje chamados de países de renda média. E onde o sistema político fosse capaz de conter o descontentamento quanto à crescente desigualdade social.

Como já vimos, o padrão dependente seria moldado pelo tipo de bens que eram consumidos, que no caso eram destinados aos grupos com alta renda e fabricados com incorporação de tecnologia produzida no centro. Dado que a produção desses bens não prescindia de uso de mão de obra local, esse padrão de consumo reproduzia os problemas da dependência: concentração de renda e excedente de trabalho estruturais.

2.1.7 Desenvolvimento dependente associado ou capitalismo dependente associado, em Cardoso e Faletto

No ensaio sobre a dependência e o desenvolvimento na América Latina, Cardoso e Faletto (1996 [1969]) distinguem entre duas modalidades de dependência. Na primeira fase do desenvolvimento capitalista, “voltado para fora”, existiria a dos países em que o sistema produtivo está sob controle nacional de empresas locais e o processo de acumulação de capital se dá internamente; a segunda forma de dependência seria a dos países em que o setor exportador está sob controle de estrangeiros, essas seriam as economias de enclave, em que o processo de acumulação de capital tem origem no exterior. Numa segunda fase, a do desenvolvimento “voltado para dentro”, a partir dos anos 1930, com a consolidação e internacionalização do mercado interno, novos conflitos sociais surgem com a formação de classes médias e a dependência em relação às empresas estrangeiras atuando nos países latino-americanos também passa a ser considerada.

Divergindo dos *dependentistas marxistas* que entendiam as relações entre o doméstico e internacional através da lente do imperialismo, Cardoso e Faletto argumentavam que a dependência se referia a uma série de relações complexas, relações sociais, culturais e econômicas entre o interno e o externo, mas que havia uma margem de manobra de atuação dos governos nacionais, pois os fenômenos externos não poderiam ser considerados como determinantes ou causais dos fenômenos internos. Em outras palavras, a situação política e social interna não era uma derivação simples dos acontecimentos externos, e a “prova” empírica era que cada um dos países latino-americanos tinha seguido caminhos distintos e resolvido de forma variada os problemas colocados pela crise mundial de 1929. A partir de um impasse colocado pelo sistema mundial, os países latino-americanos teriam reagido e colocado em marcha programas de cunho desenvolvimentista, ou programas de substituição das importações. Para os autores, esses programas foram impulsionados por uma aliança desenvolvimentista, que variando de país a país, era geralmente composta de grupos industriais (a burguesia industrial), setores médios e trabalhadores industriais. Em alguns países, essa aliança foi reforçada por um Estado desenvolvimentista. Uma ideologia nacional, populista e

desenvolvimentista emergiu dessa aliança conflitiva que favoreceu a estratégia de industrialização direcionada ao mercado interno. Quando a primeira fase do ISI entrou em crise, essa aliança desenvolvimentista que a sustentava também desmoronou. Os limites estruturais teriam sido então expostos pela crise do modelo de crescimento e da aliança política que o sustentava.

Como a continuidade do processo de industrialização demanda acumulação de capital, acesso às tecnologias produzidas no centro, e aumento do comércio exterior, além da cooperação das empresas transnacionais; os autores propõem uma solução pragmática para garantir a continuidade do crescimento. No capitalismo dependente associado, as políticas governamentais deveriam mudar seu foco de políticas de bem-estar e redistribuição para políticas desenhadas a atrair o investimento estrangeiro, conter as pressões trabalhistas por aumento de salários e outras medidas que poderiam agravar a concentração de renda internamente, mas produziriam um ambiente seguro para o capital estrangeiro. A ideia de capitalismo dependente associado reforça a interdependência das economias capitalistas, mas não implica que a dependência seja um obstáculo ao crescimento e, logo, ao desenvolvimento.

2.1.8 Abordagens Marginalistas

Os estudos marginalistas tiveram, a grosso modo, como principal aporte introduzir a preocupação com as origens e os mecanismos de geração de um setor que, junto com o capitalismo, crescia à margem da sociedade. A desigualdade estrutural e a pobreza crônica passaram a ser percebidos como subproduto do desenvolvimento capitalista, ou com a desigualdade estrutural e a pobreza crônica. O ponto de partida foi debate que envolveu, no início dos anos 1970, o sociólogo peruano Aníbal Quijano e o cientista político argentino José Nun em torno do uso do termo marginal e das possibilidades desse ser usado como substituto para os conceitos marxistas de trabalho excedente e exército de reserva (Bethell, 1995:452). Ainda que esse debate tenha ganhado uma coloração mais sociológica e menos econômica, ele teve grande relevância e nos parece fazer sentido destacar as principais críticas e contribuições.

O debate original, de acordo com Kay (1989) se iniciou na produção de uma resposta marxista, levada a cabo por Quijano e Nun, às análises marginalistas de Gino Germani, dentro da tradição de estudos do *Centro para el Desarrollo Social para América Latina* (DESAL). Na abordagem de Germani, inspirada pela teoria da modernização, a marginalidade era um efeito da modernização e seus frutos: a industrialização, a urbanização e a explosão do mercado assalariado. Os fluxos migratórios internos, do campo para a cidade, geravam o inchaço das

cidades e o florescimento de zonas neutras ou marginais, em que aqueles que não poderiam ser absorvidos pelo mercado de trabalho se instalavam.

Os teóricos estruturalistas e neomarxistas utilizaram o termo marginalização para se referir à incapacidade do modelo de substituição de importações absorver o crescente contingente de força de trabalho e sua tendência a expelir o trabalho. Esse processo de industrialização capital-intensivo levou a mais concentração de renda e à marginalização de setores da população em relação aos frutos do progresso tecnológico (Kay, 1989:90). A contribuição dada pelos intelectuais do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), através de seus cientistas sociais é aquela sobre a qual gostaríamos de chamar atenção e mais especificamente para as críticas que se referem à contribuição dos marginalizados para o processo de acumulação do capital e sua relação com o modelo dominante de produção e a que se refere à relação entre marginalidade e dependência (Kay, 1989:106). Os estudiosos associados ao CEBRAP argumentaram que a contribuição dos marginalizados para o processo de acumulação do capital era maior do que aquele defendido pelos marginalistas. Além disso, eles colocaram uma grande ênfase sobre a análise das relações sociais de produção do setor marginal que eles caracterizaram como sendo amplamente não capitalista, mas funcional para a acumulação de capital. Eles também sublinharam que a teoria da marginalidade exagerava ao propor que o capital monopolista era incapaz de estimular oportunidades de emprego.

Para Francisco de Oliveira (1985), por exemplo, os trabalhadores marginais, fonte de trabalho excedente para o setor industrial, contribuiriam para manter os salários baixos. Aliado ao poder do Estado de reprimir as reivindicações trabalhistas, a existência de um setor marginal ao trabalho, seria um mecanismo eficiente de produção de um super excedente econômico capaz de sustentar a superacumulação capitalista. Dentro de um contexto político de exceção, essa seria uma explicação para o sucesso do crescimento brasileiro nos anos 1970, o período do “milagre brasileiro”. Enfatizando o aspecto funcional da manutenção de um setor marginal para o processo de desenvolvimento capitalista periférico, os marginalistas enfatizaram as consequências sócio estruturais da industrialização e da crescente internacionalização dos países latino-americanos.

2.2 Surgimento de um regime de conhecimento antiausteridade

Os aportes dos estruturalistas foram fundamentais para a constituição de um regime de conhecimento antiausteridade tanto no Brasil como na Argentina. Em um novo cenário, aquele a que nos referimos no capítulo 1, em que predominam a interdependência, com crescente influência do capital financeiro e do ethos neoliberal, as reflexões propostas pela Escola Latino

Americana parecem não ter perdido sua pertinência. Gwynne e Kay (2004) ressaltam que em um mundo tripolar³² predominam dois aspectos configuracionais: 1) as corporações transnacionais desses três polos atuam sobre suas áreas de influência, de onde podem subcontratar operações intensivas e trabalho e ampliar os mercados regionais para seus produtos; e 2) a grande maioria dos investimentos feitos nos anos 1980 e 1990, por essas grandes empresas transnacionais desses três polos foram direcionados para os outros dois polos. O que significa dizer que o fluxo de investimentos nessas duas décadas não privilegiou a América Latina, tendo sido direcionados para a reestruturação e criação de novas áreas de produção capitalista (com a incorporação dos países antes sob influência da União Soviética, p.ex.). E os investimentos estrangeiros destinados à região não se traduziram em políticas de desenvolvimento porque esses países estavam afundados numa crise econômica e enfrentavam problemas fiscais sérios. Além disso, esses investimentos eram redirecionados para as matrizes das empresas estrangeiras e, portanto, não eram reinvestidos no próprio país. Finalmente, o subaproveitamento dos fluxos de investimento deveu-se também as estruturas produtivas desses países, que antiquadas, dependentes e “beneficiadas” pelo excedente de trabalho “colaboravam” para que esse capital externo não penetrasse e se fixasse no país.

A assimetria crescente das economias latino-americanas tanto em relação às economias desenvolvidas, como às da própria região, os debates em torno do papel do Estado, os problemas advindos da vulnerabilidade das economias da região e da progressiva volatilidade de capitais, as trocas desiguais e a dependência tecnológica são todos problemas contemporâneos e relacionados à globalização (Gwynne e Kay, 2004). A propagação de tecnologias produzidas no centro por todo o mundo, a financeirização e os impactos sociais desses fenômenos são problemas já tratados pelos intelectuais latino-americanos que se reuniram a partir dos anos 1950 para buscar explicações e soluções para os problemas de desenvolvimento da América Latina.

Como vimos, os estruturalistas enfatizaram as relações simbióticas entre os processos de desenvolvimento capitalista no centro e os da periferia e desenvolveram análises robustas sobre os efeitos dos termos de troca no comércio internacional e seus subprodutos como as

³² Os autores definem três áreas de influência, dominadas respectivamente por Estados Unidos, Japão e União Europeia. Preferimos aqui ressaltar três áreas de influência com configurações mais abrangentes: a americana (Estados Unidos e o continente americano), a asiática (China e a região da Ásia) e a europeia (Países da Zona do Euro e o continente europeu). Não nos fixamos em detalhar as fronteiras entre essas áreas e admitimos que as interconexões entre elas são bem mais complexas e não podem ser tratadas no espaço desse texto.

dificuldades originadas pela subordinação ao capital estrangeiro, às relacionadas ao exercício das atividades estatais e a criação de um Estado de Bem-Estar Social na América Latina, assim como sobre os sintomas evidentes desse processo: exclusão social e inflação crônica. Os teóricos da dependência já se preocupavam com os impactos do aumento do fluxo de capital sobre as economias latino-americanas, fortemente dependentes de financiamento estrangeiro. E os marginalistas definiram uma linha de reflexão que procurou sublinhar os efeitos sociais do processo de desenvolvimento dependente, com a criação de um setor marginal e funcional ao modelo de desenvolvimento periférico. Entre os anos 1970 e 1980, a dívida se tornaria a causa da bancarrota de várias das economias latino-americanas, que haviam se beneficiado da alta mobilidade de capitais ocorrida no período anterior. A dependência econômica limitou a ação política dos governos e sua capacidade de realizar transformações políticas. Ao longo dos anos 1990, processos de ajustes estruturais se alastraram pela região. Se os países maiores, como Brasil e México puderam negociar com os organismos internacionais as condições do refinanciamento de suas dívidas³³, economias menores e menos dinâmicas foram obrigadas a aplicar pacotes de ajuste completos. Embora pertinentes, os aportes de estruturalistas, *dependentistas* e marginalistas perdem espaço no debate público nesse momento e se chocam com o avanço do neoliberalismo. Sob a influência desse último, o regime de conhecimento pró-austeridade se fortalece e ganha espaço não apenas nas organizações dedicadas ao ensino da economia, mas também em órgãos de governo e agências de financiamento internacional.

Alguns autores enfatizam o componente exógeno que constituiu o chamado paradigma neoliberal, em contraposição à endogenia do paradigma estruturalista. Segundo Gwynne e Kay (2004:19): “na comparação entre as fontes teóricas para as duas recentes mudanças paradigmáticas [teórica e política], em que importantes elementos do estruturalismo e da dependência se originaram dentro da América Latina, o atual paradigma neoliberal foi dirigido *mais* por fontes externas” (tradução e grifos próprios). Já Dezalay e Garth (2002) buscam explicar as transformações dos Estados latino-americanos nos anos 1990 a partir das influências internacionais do Direito e da Economia sobre as elites nacionais, ou, dito de outra forma, a partir das estratégias internacionais adotadas pelas elites latino-americanas na busca por sua legitimação interna.

³³ Sobre o refinanciamento da dívida externa brasileira, consultar Moreira, Marcílio Marques. *Diplomacia, política e finanças: de JK a Collor, 40 anos de história por um de seus protagonistas*. Editora Objetiva, 2001.

Isso significa que os regimes de conhecimento econômico têm se caracterizado crescentemente pela transnacionalização. Na seção seguinte, recuperamos parcialmente esse argumento de modo a incluir neste capítulo a reflexão sobre a relevância de analisar o papel dos economistas na conformação de projetos de desenvolvimento em um contexto pós-neoliberal. Para isso, deve-se examinar como a economia se estabeleceu enquanto disciplina e o modo como os economistas se legitimaram no Brasil e na Argentina.

2.3 Raízes da legitimação dos economistas no Brasil e na Argentina

Uma das consequências do processo de internacionalização e financeirização da economia que avançou a partir dos anos 1970 foi o aumento da demanda pela expertise econômica. Duas décadas depois, diante do incremento da presença de especialistas em economia e finanças em posições-chave do processo decisório, muitos analistas apostaram se tratar de uma nova forma de fazer política. Essa nova dinâmica política, respaldada por técnicos e especialistas, estaria transformando o modo como se pensava a constituição dos regimes democráticos, especialmente os latino-americanos. Alguns chamavam atenção para a ascensão dos *Money Doctors* (Babb, 2001), outros para uma nova legitimidade política dada pelo conhecimento (Loureiro, 1997), e ainda para a formação de uma “democracia tecnocrática” (Centeno e Silva, 1998). Pedro Malan (Brasil), Domingo Cavallo (Argentina), e Pedro Aspe (México) são apenas alguns dos exemplos de tecnocratas que adquiriram significativa importância e projeção ao ocupar o cargo de ministro da Fazenda de seus respectivos países.

A ascensão desses novos personagens políticos está estreitamente vinculada aos processos de redemocratização desses países, às reformas administrativas do Estado, à implementação de reformas econômicas estruturais (abertura comercial, desregulamentação econômica, flexibilização trabalhista e privatização) e à noção de um governo tecnocrático fundado nos valores do mérito e da eficiência e, portanto, supostamente avesso ao personalismo político. Essa combinação entre ascensão de técnicos e timing político representaria a expressão máxima da neutralidade política: a razão como guia das ações políticas. Loureiro (1997) e Centeno e Silva (1998) também chamam atenção para a autonomia decisória de que gozavam esses especialistas. Alocados em instituições (ministérios e secretarias) cujas funções se vinculavam à proposição de soluções políticas relacionadas ao Estado como um todo e, portanto, não relacionadas à representação de interesses específicos de determinados segmentos sociais; e relativamente alijados do conflito político e da necessidade de satisfazer demandas (Centeno e Silva, 1998), suas escolhas não estavam sobredeterminadas pelo medo de perder votos ou não renovar seu mandato. Essa associação asséptica – tecnocratas e ação política desinteressada -

sugere que eficiência e mérito seriam capazes de anular os efeitos dos conflitos políticos interpretados como conflitos de classe ou sociais, substituindo no discurso esse conflito ideológico por um conflito objetivo em torno dos recursos disponíveis. Essa mudança discursiva permitia que o problema do conflito distributivo, da fome, e da escassez de recursos fosse pensado em outros termos e que uma solução alternativa (não necessariamente nova) pudesse ser encontrada. Alinhados com os currículos das escolas de economia mais liberais, com as práticas de ajuste e saneamento difundida em organizações multilaterais e com os setores democráticos de seus países, esses tecnocratas tornaram viável implementação de políticas neoliberais e “seguras” as democracias latino-americanas (Centeno e Silva, *idem*), permitindo que a região se livrasse do domínio autoritário.

O ‘momento neoliberal’ (Montecinos e Markoff, 2010) em que ascenderam esses profissionais foi marcado pela posição hegemônica dos Estados Unidos no mundo, as mudanças políticas ocorridas nos países centrais sob os governos de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, a transformação da estratégia econômica da China e a substituição de modelos econômicos do tipo “voltado para dentro”, e a consequente transformação do mundo profissional dos economistas.

Se sob o impacto da Grande Depressão, o keynesianismo permitiu a ascensão de economistas pró-desenvolvimento com ênfase na ampliação do emprego, no intervencionismo estatal, no protecionismo de mercado e com base no planejamento econômico (Hall, 1989); já na década de 1960, um consenso sobre a necessidade de sanear a economia começou a emergir. Esse consenso foi sustentado pela ascensão de políticos conservadores nos Estados Unidos, que defendiam o mercado livre, a diminuição das despesas públicas, as limitações dos benefícios públicos e das políticas redistributivas. Nesse discurso, o fator trabalho perdeu espaço (Harvey, 2005; Montecinos e Markoff, 2010). No campo das ideias econômicas, a disciplina tinha se tornado mais “objetiva” através da disseminação de fórmulas matemáticas e da criação de uma disciplina específica, a econometria, que forneciam uma linguagem mais científica e universal para os problemas econômicos. Como notam Dezalay e Garth (2002), houve uma forte coincidência de interesses entre os até então marginais economistas que se concentravam na Escola de Chicago, sob a coordenação de Michael Friedman, e os grupos conservadores de direita. Coincidência que permitiu o fortalecimento desse grupo de economistas ao longo das duas décadas seguintes, cujas propostas calcadas nos modelos objetivos para análise de mercados não estavam destinadas originalmente às instituições estatais.

No processo de universalização dos modelos econômicos neoclássicos e da profissionalização da economia, há ainda dois pontos que merecem destaque. Primeiro, com a crescente profissionalização da disciplina, o título de doutor se tornou uma credencial profissional tanto nos Estados Unidos, quanto na América Latina (Montecinos e Markoff, 2010). E os doutores latino-americanos foram majoritariamente formados por universidades norte-americanas ou inglesas. Segundo, a transformação das instituições internacionais de financiamento, como o Banco Mundial e o FMI³⁴, contribuiu para a difusão de um novo modo de fazer política e promover a cooperação com o mundo em desenvolvimento. Essas instituições internacionais, que empregavam uma série de economistas latino-americanos com acesso às altas esferas de poder político em seus respectivos países, funcionaram como o celeiro para a propagação das ideias econômicas voltadas ao ajuste fiscal e a reestruturação da dívida (interna do banco e dos países latino-americanos) ao redor do continente (Dezalay e Garth, 2002; Harvey, 2005; Tilly, 2007).

Nessa seção, discute-se o processo de profissionalização e legitimação de economistas no Brasil e na Argentina, entendendo que reconhecer as distinções internas e as especificidades desses processos tanto entre um e outro, como entre eles e outros casos, permitirá um melhor entendimento da orientação das políticas econômicas que se quer analisar nessa tese. Outrossim, permite que superemos o senso comum quando lidamos, por exemplo, com os termos ortodoxia e heterodoxia. Pode um economista de formação heterodoxa ser um técnico econômico ortodoxo e vice-versa? Que tipo de temporalidade domina a implementação de políticas econômicas? Que insights podem nos trazer a apreciação desses dois processos?

2.4 Ortodoxos e Heterodoxos

Um dos produtos da universalização e profissionalização de economistas foi a consolidação de um sistema classificatório dual e rígido que opõe ortodoxos e heterodoxos. Embora esse sistema classificatório não corresponda a cada uma das experiências nacionais de consolidação da disciplina, é certo dizer que há um acordo relativo sobre a existência de economistas ortodoxos,

³⁴ As tradicionais instituições internacionais de financiamento do desenvolvimento de países “atrasados” enfrentavam elas mesmas fortes críticas sobre sua utilidade, sobre a maneira como eram gastos/investidos seus fundos, sobre os impactos ambientais de suas decisões e sobre sua saúde fiscal. Desse modo, o consenso keynesiano até então vigente e incrustado na mentalidade de seus burocratas será substituído no princípio dos anos 80 pelo consenso de Washington e pela necessidade de ajuste estrutural. (Ver a esse respeito, Dezalay e Garth, 2002 e referências).

identificados com os cânones da economia neoclássica³⁵, e heterodoxos, que incluem variadas correntes do pensamento econômico, englobando pós-keynesianos, neoestruturalistas, evolucionistas, marxistas radicais e ainda feministas (Colander, 2004; Caldentey, 2015, Codato et al, 2016). Enquanto as teorias de corte neoclássico buscam entender o funcionamento do mercado a partir de variáveis como preço, produção e demanda, tendo como pressuposto o equilíbrio natural do mercado, as teorias de corte heterodoxo se baseiam na análise da “economia real” (ou considerando variáveis alternativas, como um desequilíbrio inerente, p.ex.) para explicar o funcionamento da economia. Enquanto nenhuma das duas correntes, grosseiramente definidas, propõe programas de políticas econômicas aos governos (Heredia, 2014), seus pressupostos terminam por moldar determinados tipos de políticas, se mais ou menos expansiva da base monetária, ou mais ou menos inflacionária, e assim por diante.

Em recente trabalho sobre a ascensão dos economistas na Argentina, a socióloga Mariana Heredia (2014) sustenta que não há uma tradução direta entre a afiliação intelectual de um determinado economista e suas propostas políticas. Termos como ortodoxia e heterodoxia, embora tenham adquirido uma conotação especial – ortodoxia conectado à corrente neoclássica dentro da disciplina econômica, e heterodoxia ao que está fora dessa corrente – são termos dinâmicos e podem ser entendidos como contingentes³⁶. Por outro lado, políticas econômicas ortodoxas ou a ortodoxia na política econômica referem-se a um modo de fazer política ou um método que frequentemente se traduz por medidas de choque - destinadas a promover impactos no funcionamento da economia - e reducionistas, geralmente baseadas no uso de poucas medidas de contenção monetária (tendo como variável e principal instrumento a taxa de juros) ou fiscal (corte de gastos públicos). Logo, qualquer uso de categorias rígidas que associem a formação do economista com um tipo de política econômica, por exemplo, de associar uma formação heterodoxa com políticas mais progressistas e inclusivas e uma formação ortodoxa com políticas mais restritivas e contracionistas, correm o risco de tornar a análise inválida. A literatura internacional que trabalha sobre a ascensão de economistas chamados a ocupar cargos chave da administração econômica e difusão da ortodoxia na América Latina, frequentemente passa por cima dessa problemática (Neiburg, 2004), assumindo que os economistas que

35 Para um debate sobre as diferenças entre economia ortodoxa e do mainstream, ver Colander, Holt e Rosser, 2004, para o caso brasileiro Dequech, 2007 e, ainda Codato et al, 2016.

36 Os neoclássicos são os revisionistas do modelo geral de Keynes proposto em 1936, que pode ser considerada a ortodoxia então vigente, tendo substituído a visão ortodoxa marginalista predominante até a crise dos anos 1920/30 (ver Hirschman, 1989).

assumiram postos chave nos países da região, seriam um espécie de porta-vozes da ortodoxia liberal, sem conferir o devido peso ao seu lugar dentro de um quadro nacional enquanto atores políticos cuja posição não pode ser determinada apenas pelo seu *background* acadêmico.

No caso da Argentina (Heredia, 2014), por exemplo, as segmentações do campo econômico nos anos 1990 e 2000 não podem ser explicadas pela dualidade classificatória heterodoxia x ortodoxia. Essa dualidade se aplica para posicionar os diferentes atores políticos em relação aos tipos de políticas que propõem. Assim, um heterodoxo estaria mais próximo de um programa político progressista, pró-mercado interno e consumo, intervenção estatal para estímulo ao investimento produtivo e a favor de políticas de redistribuição de renda (via transferência de renda ou valorização do salário). Por oposição, um ortodoxo se oporia a qualquer tipo de intervenção estatal na economia, seja para controlar os preços, seja para redistribuir a renda, ou mesmo para controlar certos nichos de mercado (telecomunicações ou exploração de recursos naturais). Pode-se generalizar essa afirmativa para o caso brasileiro, especialmente como apresentado nos meios midiáticos. Contudo, é importante ressaltar que o processo de profissionalização da carreira de economista no Brasil não foi tão segmentado como na Argentina (Plotkin, 2006). No que diz respeito às afinidades políticas dos economistas, se é certo dizer que economistas heterodoxos tendem a ser identificados com governos mais populares ou progressistas, isso não significa que esses economistas se constituam como um grupo unificado de apoio às medidas econômicas implementadas pelo governo. E também não se pode inferir que os economistas encarregados pelo governo de gerir a política econômica, mesmo tendo uma formação mais eclética, não atuem como defensores do regime macroeconômico restritivo, ou seja, como ortodoxos.

A consolidação do termo ortodoxia econômica entre os anos 1970 e 1990 aponta para o crescente predomínio de um determinado arcabouço teórico nos domínios da política e da academia. Seus pressupostos de racionalidade dos agentes econômicos e da disponibilidade das informações disponíveis aos agentes decisórios (derivação do princípio da utilidade como proposto por David Ricardo), a ideia de que a oferta gera sua própria demanda (Lei de Say) e de que a economia tende ao equilíbrio no emprego de seus fatores. Ao governo cabe o papel de regular a economia, mas não intervir sobre sua dinâmica. Ao mesmo tempo em que se retirava das fórmulas matemáticas a influência deletéria dos atores sociais e do conflito distributivo, a administração e a política econômica convertiam-se em matéria para especialistas e doutos (Dezalay e Garth, 2002). O impacto dessa supremacia sobre a política foi significativo. A

administração econômica deixava de ser o espaço dos agentes políticos, eleitos e responsáveis pela administração das coisas públicas, passando a ser o espaço dos especialistas.

Sob essa forma de administração econômica foram levados à cabo planos de reestruturação econômica e saneamento financeiro em muitos dos países da América Latina ao longo dos anos 1990³⁷, inclusive Brasil (Plano Real em 1994) e Argentina (Plan de Convertibilidad em 1991). Esses planos tinham como cerne o controle da inflação, a recuperação do valor da moeda e sua garantia como meio circulante em uma economia bastante internacionalizada e endividada. Buscava-se também a atração de novos investimentos (daí altas taxas de juros) e a recuperação dos níveis de produção de modo seletivo (abandonando setores pouco competitivos, como o de informática no Brasil). De modos distintos, esses planos representavam novos direcionamentos em termos de política econômica e novos regimes de acumulação. No caso da Argentina, esse novo modelo de administração econômica pode ser atribuído à mudança da postura do Partido Justicialista durante o governo Menem, tradicional representante dos trabalhadores argentinos na esteira do legado de Perón. A conversão neoliberal do PJ, baseada no consenso de que o maior problema a ser enfrentado seria o retorno da hiperinflação, produziu um novo acordo social, em que os setores financeiros nacionais e o mercado internacional seriam os maiores beneficiários. Um modelo baseado na valorização interna da moeda e sua dolarização, na desindustrialização em curso desde os anos 70, e na privatização de serviços públicos (Marques Pereira, 2012). Grandes centros de produção e formação em economia argentinos, criados nos anos 1970, como o CEMA (Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina) e o IERAL (Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana) forneceram expertise à produção do plano. Sob a liderança dos economistas Domingo Cavallo e Roque Fernandez,

37 A aplicação desses planos não era, de fato, uma novidade, como o demonstra Neiburg (2004:178), o que os distinguia era a sua orientação ortodoxa: “Nas últimas décadas do século XX, brasileiros e argentinos experimentaram repetidas crises e terapias monetárias. À medida que o valor do dinheiro se transformava em um dos principais motivos de preocupação coletiva, instâncias-chave de decisão no plano estatal e lugares cada vez mais destacados no espaço público passaram a ser ocupados por economistas – esses intelectuais raramente identificados como tais pelos intelectuais que estudam intelectuais. Os modernos *money doctors* auto-identificavam-se e eram reconhecidos como “heterodoxos”. Procuravam legitimar suas terapias de estabilização com base em princípios diferentes dos que justificavam as fórmulas implementadas até então, a fim de evitar alguns de seus “efeitos colaterais negativos”, como a recessão e o desemprego. Para tanto, puseram em prática dispositivos que implicavam alterações radicais nas “regras do jogo” da economia, estabelecendo, entre outras medidas, congelamentos de preços, revisões gerais de contratos e a mudança das moedas nacionais (na Argentina, o primeiro plano heterodoxo determinou, em junho de 1985, o fim do peso e sua substituição pelo austral; no Brasil, em fevereiro de 1986, o cruzeiro cedeu lugar ao cruzado)”.

constituíram-se como uma nova linha de pensamento econômico, distante das correntes heterodoxas vigentes nos anos 1980 (Neiburg, 2004).

No Brasil, a introdução do Plano Real também corresponde à mudança de direcionamento do governo. Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, como representante de uma ampla coalização de centro-direita que incluía diversos partidos, entre os quais o PSDB, o PFL e o PMDB, produz-se uma ruptura com o passado desenvolvimentista, alterando os fundamentos econômicos, institucionais e ideológicos do antigo modelo (Diniz, 2004). Em relação ao caso argentino, o brasileiro se caracterizou por menor penetração das reformas estruturantes em função dos direitos garantidos pela Constituição de 1988, que impediram por exemplo as privatizações dos serviços públicos universais (saúde, previdência e educação) e pela resistência não organizada (Boschi e Diniz, 2003) dos setores produtivos ao desmonte da estrutura institucional que os sustentava, evitando a privatização de bancos públicos como o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

Durante o governo FHC, o Ministério da Fazenda consolida sua importância como órgão de governo decisivo na estrutura do governo federal (Loureiro, Abrucio e Rosa, 1998)³⁸. O ministro Pedro Malan recrutou sua equipe, convertendo a PUC-Rio (onde era professor) na principal fonte de cérebros de uma nova geração de economistas, como Pêrsio Arida e André Lara Resende, que haviam ganhado projeção no campo econômico a partir dos debates sobre a inflação inercial nos anos 80. Como nota Neiburg (2004), no Brasil o grupo de economistas formado a partir de experiências heterodoxas, assume o papel de implementar as reformas estruturais da economia, e estabelecer a tríade da estabilidade monetária: política fiscal, inflacionária e de juros, convertendo-se em ortodoxos.

Ao final da década de 1990, apesar do sucesso no combate à inflação e na promoção do ajuste fiscal, os níveis de desemprego e de exclusão do mercado formal e de pobreza nos países latino-

38 As reformas institucionais das finanças públicas brasileiras, a partir dos trabalhos da Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas, criada em 1985 e liderada por Maílson da Nóbrega, cujos trabalhos tiveram como resultado o reforço da autoridade monetária exclusiva do Banco Central e o aumento do poder do Ministério da Fazenda sobre as contas públicas com a criação da Secretaria de Tesouro Nacional e do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) que “permitiu um novo sistema de execução financeira do orçamento e maior eficácia do processo de controle do Ministério da Fazenda sobre o conjunto dos gastos públicos”, complementadas pelo processo de unificação orçamentária e com o estabelecimento de uma conta única do Tesouro e a separação financeira entre o Banco Central e o Tesouro Nacional, que passou a administrar a dívida pública, contribuíram para o fortalecimento burocrático do Ministério da Fazenda (Loureiro, Abrucio e Rosa, 1998)

americanos eram muito maiores do que os dos anos 1980³⁹. Apesar do sucesso na implementação de reformas estruturais, as taxas de crescimento insatisfatórias – a Argentina cresceu em média 3.6% entre 1990 e 1997 e o Brasil 0.6%, entre 1998 e 1999-, ambos tiveram taxas negativas de crescimento, - 0,9% e – 0,8% respectivamente⁴⁰ - e a redução dos recursos adicionais provenientes das privatizações e da contenção de gastos públicos em serviços e infraestrutura destinados ao controle do déficit público produziram a receita de uma crise de estancamento econômico no Brasil e, com implicações mais graves, na Argentina. A insatisfação generalizada permitiu que novos grupos políticos chegassem ao poder nos dois países através das eleições. Os novos governos assumiram um discurso distinto de seus predecessores e iniciaram um programa político de corte social, com vistas a recuperar o crescimento através da normalização da economia, da valorização do emprego e da recomposição do mercado interno.

No Brasil, Lula assumiu depois de publicar a Carta ao Povo Brasileiro (2002), em que se comprometia a não abandonar o programa de estabilização econômica iniciado com o Plano Real, em 1994, nem o regime de controle inflacionário instaurado em 1999 (regime de metas inflacionárias). Na Argentina, Kirchner foi eleito com 22% dos votos, após um processo de negociação política para garantir a normalidade institucional e abandonar o sistema de paridade com o dólar (sistema de convertibilidade), mantendo o ministro da Economia Roberto Lavagna (indicado pelo presidente interino Eduardo Duhalde) e dando o sinal de continuidade e compromisso político. Ambos se beneficiaram de um contexto internacional favorável, em que a expansão chinesa foi responsável pelo aumento da demanda de alimentos e matérias primas produzidos na América Latina. Lula, no Brasil, foi responsável pela unificação dos benefícios sociais, a partir da criação do Ministério do Combate à Fome e à Pobreza (uma de suas bandeiras de campanha) e do Bolsa Família (programa de transferência de renda de alcance nacional).

39 Sobre a evolução da pobreza na América Latina, o relatório do Banco Mundial *Pobreza, Desigualdad y Formación de Capital Humano en América Latina (1950-2025)* apontava: “*La incidencia de la pobreza disminuyo lentamente desde 1950 a 1965, pero el numero absoluto de pobres subio en medida considerable. Entre 1965 y 1980, se acelero la reduccion de la incidencia de la pobreza, hasta el punto que, entre 1970 y 1980, el numero absoluto de pobres dejo de aumentar pero la inversion del crecimiento economico en decenio de 1980 produjo un incremento que se tradujo en 40 millones de nuevos pobres. La breve recuperacion economica de los ultimos anos contribuyo a revertir el aumento de la incidencia, pero no lo suficiente como para recortar el numero absoluto de pobres.*” (Banco Mundial, 1996)

40 Dados CEPAL: Panorama Social América Latina 1999-2000. Nações Unidas, Santiago do Chile: agosto de 2000.

Kirchner também lançou um programa de combate à fome, mas os programas de transferência de renda nacionais seriam implementados nos governos de sua esposa, Cristina, a partir de 2008/2009.

Se a condução política mudou, a importância de tecnocratas e do conhecimento técnico não perdeu o seu lugar no manejo da política econômica. Mas novos técnicos precisavam ser recrutados, com novos modelos e propostas que pudessem alicerçar essa nova direção política. Embora crescimento e equilíbrio fiscal não tivessem deixado de dominar os objetivos de política econômica desses dois governos, a ênfase no emprego exigia novas fórmulas e novos equilíbrios (não apenas teóricos, mas políticos).

No Brasil, os chamados economistas heterodoxos foram convocados a ocupar posições importantes no governo. O principal ministro da Fazenda de Lula foi Guido Mantega (2006-2011), economista da Faculdade de Economia e Administração da USP, que já tinha sido presidente do BNDES e ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, além de assessor econômico do Partido dos Trabalhadores. Mantega substituiu Palocci⁴¹ na condução do ministério e inicia uma fase menos ortodoxa. Luciano Coutinho, economista da Unicamp, foi nomeado presidente do BNDES (2007-2015). Coutinho foi responsável pela chamada “política das campeãs” que privilegiava determinadas empresas com capacidade de competir internacionalmente para serem financiadas. O Banco Central, bastião da estabilidade econômico-financeira, foi presidido pelo executivo Henrique Meirelles (2003-2011), com larga experiência no sistema financeiro internacional (*Bank of Boston*), o que pode ser explicado pela necessidade de garantir credibilidade ao governo eleito, como firma de seu compromisso com a manutenção da política macroeconômica. Outras instâncias de debate foram reativadas ou criadas, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (que foi presidido pelo economista da Unicamp, Marcio Pochmann) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (espaço de interlocução entre o governo e a sociedade civil⁴²).

De qualquer modo, com a expansão dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento via CNPq e Finep, muitos projetos puderam ser levados a cabo por tradicionais centros de formação econômica, como a Unicamp e a UFRJ (além de terem se criado outros mais recentemente, fora

⁴¹ O ministro Palocci pediu renúncia após denúncias de envolvimento no caso de quebra de sigilo bancário ilegal do caseiro de Jorge Mattoso, então presidente da Caixa Econômica Federal. Na mesma época, Murilo Portugal, secretário-executivo do Ministério da Fazenda também deixou o cargo. Palocci foi inocentado das acusações em 2009.

⁴² O CDES foi criado pela [Lei nº 10.683](#), de 28 de maio de 2003.

do eixo Rio-São Paulo, em virtude do programa de expansão do ensino universitário REUNI). Duas iniciativas, nesse âmbito, se destacam: a criação da Rede Desenvolvimentista a partir da Unicamp em 2011, e o INCT Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento, vinculado ao Programa de Pós-graduação do Instituto de Economia da UFRJ. É importante mencionar que, ao contrário da Argentina, os lugares de formação dos profissionais heterodoxos no Brasil não foram extintos ou desapareceram, mantendo seus cursos de graduação e pós-graduação na ativa, os institutos de economia da Unicamp⁴³ e da UFRJ⁴⁴ permaneceram ativos desde sua fundação.

No caso argentino, Kirchner assume o poder e mantém o ministro da Economia indicado por Duhalde, Roberto Lavagna. Após dois anos de governo, Kirchner substitui Lavagna, o responsável pela normalização da economia argentina, por Felisa Miceli (a ela se seguiram outros 7 ocupantes), numa manobra para esvaziar o poder do Ministério da Economia⁴⁵. O fortalecimento dos economistas como decisores políticos na Argentina ao longo dos anos 90, com a proeminência de figuras como Domingo Cavallo, produziu na sociedade argentina a impressão de que o ministério da economia era um superministério com liberdade quase total para decidir os rumos da política econômica (ver, por exemplo, Lavagna, 2003).

Ao se considerar o fracasso da convertibilidade, é possível afirmar que a credibilidade dos economistas na Argentina foi afetada de forma mais profunda do que no Brasil. Por outro lado, a inexistência de centros de formação econômica mais ecléticos e desvinculados dos postulados neoclássicos, privou a Argentina de fontes alternativas que lhe fornecessem modelos econômicos heterodoxos. A ausência de escolas de pós-graduação no país e a predominância de centros privados com orientação ortodoxa impediu a formação de tecnocracias mais heterodoxas. A Universidad de Buenos Aires, tradicional lócus de produção de um pensamento econômico nacional no século XX, onde Raúl Prebisch e Axel Kicillof (ministro da Economia

43 Criado em 1984, a partir do Departamento de Economia e Planejamento Econômico do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, cujas atividades no ensino de pós-graduação tiveram início em 1968.

44 Criado em 1996, a partir da fusão do Departamento de Economia da Faculdade de Economia e Administração Pública, criado em 1946 e dedicado ao ensino de graduação em economia, com o Instituto de Economia Industrial, criado em 1979 para desenvolver a pós-graduação em economia.

45 O Ministério da Economia e Finanças Públicas foi estabelecido ainda pelo governo provisório de Duhalde substituindo o Ministério de Economia y Obras y Servicios Públicos (MEyOSP). Após uma breve separação, assim que Lavagna assume o cargo, entre Ministério de Economia y Finanzas Públicas e Ministerio de Producción, as pastas voltam a ser reunificadas (ver Bonnet e Piva, 2013). Para uma visão pessoal sobre a saída de Lavagna, ver: <http://www.infobae.com/2015/03/14/1715433-intimidaciones-del-turbulento-final-lavagna-el-gobierno-kirchner/>

de Cristina Kirchner) lecionaram, passou por um longo processo de esvaziamento, fruto das inúmeras intervenções sofridas ao longo dos anos de regime militar, e deixou de ser um lugar de recrutamento de profissionais. Isso se traduziu tanto como falta de demanda, já que a universidade não oferecia chances de inserção profissional para os aspirantes a economista, como na falta de oferta (Biglaiser, 2010). Os novos profissionais – aqueles formados entre 5 e 10 anos – preferiam dedicar-se ao mercado privado e buscavam instituições de formação capazes de oferecer esse tipo de entrada. Junto a isso, a ausência de carreiras públicas via concurso representa um obstáculo à constituição de burocracias mais técnicas e menos sujeitas aos ciclos políticos. Para ilustrar a dificuldade de recrutamento de novos quadros, note-se que a formação de equipe de Lavagna, em 2001, por exemplo, contou com um grupo formado por jovens economistas, todos “na faixa dos 30 anos”, com os quais o ministro não tivera contato ao longo de sua carreira (Lavagna, 2003). Por outro lado, em anos mais recentes, a ampliação de universidades no país tem permitido que universidades fora de Buenos Aires venham constituindo centros de formação econômica heterodoxa ao instaurarem programas de pós-graduação em desenvolvimento econômico, como a Universidade General Sarmiento, a de Quilmes e a Nacional de San Martín. Alguns dos economistas argentinos que se autotransformam como heterodoxos, trabalham em diversas frentes, desde os ministérios e secretarias ligados à economia ou à ciência e tecnologia, até em centros de pesquisa subvencionados pelo governo através do Conicet, como o Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) e o Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior (Centro REDES). Esses economistas também montaram uma associação para promover o debate sobre alternativas para o desenvolvimento argentino, a *Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina* (AEDA), em 2008. O Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA), criado em 2004 e coordenado por Kicillof também desempenhou um papel significativo como formador de técnicos para o governo.

2.5 Institucionalização da economia no Brasil

O processo de profissionalização e autonomização da economia no Brasil remete ao período de criação dos primeiros cursos e associações profissionais de economia entre 1931 e 1945. A profissionalização da economia está ligada à institucionalização e diversificação do ensino universitário e a separação da economia das áreas de contabilidade comercial, direito e engenharia às quais esteve originalmente vinculada (Saes e Cytrynowicz, 2000). A criação da

Ordem dos Economistas de São Paulo⁴⁶ (1935), e a Revista de Ciências Econômicas (1939), são parte desse esforço de autonomização do campo (Andrada et al, 2016). Esse primeiro momento da formação de economistas coincide com profundas mudanças nas carreiras universitárias e com a política de racionalização do Estado impulsionada pelo governo Vargas através do Departamento de Administração e Serviço Público (DASP) e de outros organismos como a Comissão de Planejamento Econômico (1944) e os institutos do Café, do Sal, do Petróleo, entre outros, voltados para setores produtivos específicos.

A partir do Rio de Janeiro e de São Paulo, a economia configurou-se como campo profissional voltado para a formação de quadros para a administração pública e para a gestão financeira de empresas privadas. Essa dualidade atravessa o campo então desde o início de sua constituição e reflete a sua própria origem (Saes e Cytrynowicz, 2000), vinculada à disciplina da Economia Política ministrada nos cursos de Direito e Engenharia e à formação comercial do contador⁴⁷. A Faculdade de Ciências Econômicas do Rio de Janeiro, criada pelo DASP e mais tarde federalizada e incorporada à Universidade do Brasil (Decreto 7988/1945), representaria o ramo de formação tradicional e conservador, dominado pelos economistas que trabalhavam na FGV-Rio (herdeira institucional do DASP), como Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões, que eram parte dos quadros desta instituição (Mantega e Rego, 1999). Em 1945, também é criada a Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP).

2.5.1 O primeiro momento: os pioneiros

Ao longo dos anos 1950 e 1960, a demanda pela *expertise* econômica cresce, sob o influxo do desenvolvimento das ciências e da racionalização do Estado no pós-Segunda Guerra Mundial (Haas, 1992). Os debates em torno das melhores estratégias de desenvolvimento dos países periféricos levados a cabo pela Cepal, contribuem para a densificação do debate econômico. A crítica à ortodoxia e às fórmulas prontas produzidas pelos países desenvolvidos

46 A Ordem dos Economistas de São Paulo, vinculada ao Instituto de Contabilidade Paulista, fruto dos laços com o curso de graduação em Administração e Finanças da Fundação Alvares Penteado (FAAP), é criada em 1935 pelos formandos da primeira turma da Faculdade de Ciências Econômicas de São Paulo (depois absorvida pela USP, e dando lugar a Faculdade de Economia e Administração). E, mais tarde, em 1947, é refundada como Ordem dos Economistas do Brasil, associação sem fins lucrativos.

47 Foram criados outros centros de formação, ambos com origem em escolas de comércio, como a Faculdade de Economia e Administração da Universidade de Porto Alegre, em 1945, e a Faculdade de Ciências Econômicas da Paraíba, em 1947. Mais tarde, com a federalização do ensino superior, essas faculdades foram incorporadas às universidades do Rio Grande do Sul e à da Paraíba.

promovida pela Cepal, por meio do intercâmbio de economistas latino-americanos, da promoção de cursos através do Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) e de comissões de estudo conjuntas, como a do BNDE-Cepal, representaram forças propulsoras do debate teórico periférico da época. Os cursos da Cepal, coordenados por Aníbal Pinto, ministrados nas cidades do Rio e de São Paulo, influenciaram “várias gerações de economistas” (Mantega e Rego, 1999) difundindo o estruturalismo cepalino e a teoria do subdesenvolvimento de Furtado⁴⁸.

No Brasil, essas questões se consubstanciam na disputa entre o intervencionismo desenvolvimentista e o liberalismo econômico (Mantega, 1989) opondo os defensores do modelo baseado na agroexportação e os do modelo urbano-industrial⁴⁹. Os pioneiros dessa disputa foram Roberto Simonsen, defensor da industrialização e do planejamento, e Eugenio Gudín, que apostava no modelo das vantagens comparativas e na especialização produtiva. Entre os anos de 1944 e 1945, os dois travariam o famoso debate “estruturalistas” versus “monetaristas” (Loureiro, 1992)⁵⁰. Esses debates avançaram a partir, de um lado, do Instituto Brasileiro de Economia da FGV Rio, criado em 1951, e das revistas *Conjuntura Econômica* e *Revista Brasileira de Economia* (editadas pela FGV a partir de 1947). Além de veículos alternativos patrocinados por associações de classe, como a *Revista do Conselho de Economia*, a *Digesto Econômico* (da Associação Comercial de São Paulo) e a *Carta Mensal* (da

48 Esse foi, sem dúvida, o membro da CEPAL que mais atenção recebeu no Brasil. Seu livro *A Formação Econômica do Brasil*, lançado em 1959 no Brasil é até hoje considerado um dos mais importantes da literatura econômica e de história econômica. Reformulando alguns dos pontos expostos em *A Economia Brasileira* (1954), Furtado desenvolve seu método histórico-estruturalista de análise da economia brasileira, enfatizando os aspectos singulares e dinâmicos da produção econômica nacional. Embora o livro não tenha recebido tanta atenção à época do seu lançamento (Mantega e Rego, 1999), representa hoje um marco na produção de um pensamento autônomo e alternativo sobre o desenvolvimento capitalista dos países periféricos.

49 Ver também Cepêda (2010) “A construção da industrialização no Brasil: políticas econômicas, mudança social e a crise do liberalismo na Primeira República”, para antecedentes do debate, disponível em http://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/media/artigo5_7.pdf.

50 O primeiro, membro do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, produziu o relatório *A planificação econômica no Brasil* (1944), uma encomenda feita pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em que defendia a política industrial, a presença do Estado, a necessidade do processo de industrialização como forma de aumentar a “renda nacional”. O segundo, membro da Comissão de Planejamento Econômico vinculada ao Conselho de Segurança Nacional, foi o autor do documento resposta à Simonsen, intitulado *Rumos da Política Econômica* (1945), contrário à intervenção estatal nos rumos da economia. Para uma discussão sobre debates econômicos históricos, ver Dutra e Mollo (2012), “Metalistas x papelistas: origens teóricas e antecedentes do debate entre monetaristas e desenvolvimentistas”, em *Nova Economia*.

Confederação Nacional do Comércio). Sob a influência de Gudin e Gouvêa de Bulhões, constituiu-se um grupo de economistas dedicados a um projeto político mais aberto à participação do capital estrangeiro e avesso ao desenvolvimento dirigido pelo Estado. Amparados nas teorias neoclássicas, esse grupo defendia que o problema da economia brasileira era crescer, negando a existência do desemprego (entendido como um problema de baixa produtividade) e a necessidade da reforma agrária (Bielschowsky, 2000).

Na outra ponta, dispersaram-se os economistas desenvolvimentistas nacionalistas vinculados ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (o Social seria adicionado mais tarde, no início dos anos 1980), à Assessoria Econômica do governo Vargas, à Cepal e ao Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), como Celso Furtado e Rômulo de Almeida; e também na Confederação Nacional da Indústria (CNI) e na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), como Roberto Simonsen⁵¹, falecido em 1948. Os principais veículos de difusão das ideias esposadas pelos desenvolvimentistas eram a revista *Desenvolvimento e Conjuntura*, criada em 1957 pela CNI, a *Revista Econômica* editada entre 1955 e 1962 pelo Clube dos Economistas⁵² e a *Revista Estudos Econômicos da FEA/USP*, criada mais tarde em 1971. A publicação do livro *A Economia Brasileira* (1954), simbolizou a tentativa de Furtado, criador do Clube dos Economistas, de posicionar-se no debate em oposição aos tradicionais liberais alocados na FGV Rio e criar um espaço institucional na disputa com os liberais (Andrada et al, 2016), uma vez que faltava a esse grupo a legitimidade acadêmica e institucional proporcionada pelos círculos universitários.

Furtado, assim como Campos, Gudin e Gouvêa de Bulhões, representa uma primeira geração de economistas técnicos, formados não em economia, mas em Direito ou Engenharia, engajada em um intenso debate teórico e que avançou ao desenvolver hipóteses novas sobre o desenvolvimento das economias periféricas. O esforço teórico e prático da primeira geração de economistas não profissionais articula-se com a necessidade colocada pelas elites políticas e econômicas nacionais de desenvolver uma economia nacional. O contexto político da década de 1950 foi marcado pelo retorno de Vargas pelo voto popular, seu posterior suicídio em 1954, e a eleição de Juscelino Kubistchek em 1955. Com o Plano de Metas e a promessa de

51 De acordo com Bielschowsky (2000), havia ainda uma linha de desenvolvimentistas não nacionalistas, como Roberto Campos, vinculada aos trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953), e os economistas socialistas ligados ao Partido Comunista Brasileiro (PCB) e Ignácio Rangel como linha independente do pensamento econômico brasileiro.

52 Ver Andrada, Boianovsky e Cabello (2016) para uma análise da *Revista Econômica* como meio de circulação das ideias dos desenvolvimentistas nacionalistas.

desenvolver o país e crescer “50 anos em 5”, os “técnicos” economistas participavam ativamente desse esforço de estruturação do capitalismo brasileiro através dos trabalhos da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), agência criada em 1945 para organizar o sistema financeiro nacional, que precedeu o Banco Central (criado em 1964⁵³). O agravamento das tensões políticas em torno do projeto de prospecção de petróleo e o estabelecimento de bases para o funcionamento da Companhia Petróleo Brasileiro, que culminou com a instalação de uma Comissão de Inquérito em 1954, provocou o acirramento das disputas políticas e sociais que pautavam o debate político brasileiro e contribuiu para a polarização do debate econômico. Após a instauração do regime civil-militar, em 1964, muitos dos intelectuais envolvidos nos grupos mais progressistas e à esquerda deixaram o país (Rego, 1998). Nesse momento, ganham espaço na administração pública os economistas da FGV-Rio e da FEA/USP, como Octávio Gouvêa de Bulhões (Fazenda) e Roberto Campos (Planejamento e Coordenação Econômica), responsáveis pelo Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) que orientou a política econômica austera do governo Castello Branco. Além desses, Antônio Delfim Netto, o responsável pelo jargão “crescer para depois distribuir”, que foi ministro entre 1967 e 1974 e, Mário Henrique Simonsen, ministro durante o governo Geisel (1974-1979).

2.5.2 O segundo momento: reforma universitária e expansão da pós-graduação

A fase da “modernização da ciência econômica no Brasil” (Loureiro, 2006), entre a reforma universitária de 1969 e a disseminação da pós-graduação correspondeu à “*expansão dos cursos de economia e dos números de alunos, o crescimento da produção acadêmica, o desenvolvimento de um quadro institucional de pesquisa, e inclusive a criação de novas revistas especializadas*” (Loureiro, 2006:353).

A partir de um diagnóstico negativo dos profissionais da economia, reunidos em Itaipava (RJ), em 1966⁵⁴, idealizou-se a Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia (ANPEC, finalmente criada em 1973) e investiu-se na especialização e na extensão universitárias (Earp,

⁵³ O Banco Central da República do Brasil foi criado pela Lei 4595/64 e renomeado como Banco Central do Brasil pelo decreto-lei 200/67, durante gestão de Octávio Bulhões como ministro da Fazenda.

⁵⁴ O Encontro de Itaipava reuniu, sob o patrocínio da Fundação Ford, professores e responsáveis pelas mais importantes instituições de ensino de economia do país, como Antonio Delfim Netto, Mario Henrique Simonsen, João Paulo dos Reis Velloso, Isaac Kerstenetzky, Julian Chacel e Maria da Conceição Tavares para discutir os rumos das ciências econômicas no Brasil e a crise mais geral dos cursos de economia. A Revista Brasileira de Economia publicou um número especial com artigos produzidos durante o evento (Volume 20, número 4, 1966), ver <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/issue/view/20-4>

2009). As reformas promovidas pelo coordenador dos cursos de graduação, Delfim Netto, no seio da FEA/USP, no final dos anos 1960, e a criação da Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV-Rio em 1961 são parte dessa nova orientação da formação em economia.

Nesse período surgiram o Departamento de Economia e Planejamento Econômico (DEPE) da Unicamp, ligado ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, que funcionou entre 1968 e 1970, e o Departamento de Economia da PUC-Rio, criado em 1963 no Centro de Ciências Sociais. O primeiro daria origem ao Instituto de Economia (1984) que abrigaria os economistas revisionistas do pensamento cepalino, como Luiz Gonzaga Belluzo, João Manuel Cardoso de Mello, Maria da Conceição Tavares, Wilson Cano e Luciano Coutinho. A “Escola de Campinas”⁵⁵ se distinguiria pelo esforço de tentar recuperar a contribuição ao pensamento econômico da Cepal, constituindo-se como crítica à política econômica dos militares. O segundo passaria a oferecer cursos de pós-graduação a partir de 1978 e se tornaria uma das escolas de referência nos anos 1980 e 1990, participando ativamente da produção de políticas públicas. Além desses espaços acadêmicos formais, criou-se o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 1968) a partir do Ministério do Planejamento sob a orientação do então ministro João Paulo dos Reis Velloso⁵⁶.

Antes do fim do “milagre econômico” dos anos 1970⁵⁷, a grande questão do debate econômico nacional de viés heterodoxo era como enfrentar os obstáculos ao crescimento impostos por um padrão de consumo elitista e concentrador (Furtado, 1974) e pelas diferenças estruturais no sistema produtivo. Segundo Antônio Barros de Castro (1999), essa leitura era equivocada porque ignorava o dinamismo do desenvolvimento econômico e sua capacidade reprodutiva e inclusiva, apesar do incremento da desigualdade social. Ao descrédito da teoria

55 Ver Fiori (2012). O 'desenvolvimentismo de esquerda', Valor Econômico; e Carneiro, R. (2012), Velhos e Novos-Desenvolvimentismos, Economia e Sociedade, V.21.

56 O Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) foi também um importante *locus* de rearticulação de intelectuais e economistas oriundos da Faculdade de Ciências Sociais da USP (o curso de Economia funcionava aí nessa época), como Fernando Henrique Cardoso (responsável pelo desenvolvimento de um debate sobre o capitalismo dependente) e Francisco de Oliveira (autor de um dos principais livros do pensamento econômico brasileiro: Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista), entre outros.

57 A partir de meados dos anos 1930, a inflação inicia sua trajetória persistente na economia brasileira, mas é só a partir do final dos anos 1950 que ela passa a ser percebida como um problema (Ver Munhoz, 1997). Se bem já havia uma reflexão latino-americana sobre a inflação (Noyola-Vasquez, 1956; Sunkel, 1958), com o crescimento econômico brasileiro a taxas médias anuais de 6,3% para o quinquênio 1950-1954, 8,0% para 1955-1959 e 5,7% para o período 1960-1964, as taxas anuais de inflação se tornam cada vez maiores – 16,6%, 21% e 58,8% respectivamente - e se convertem em problema para o desenvolvimento.

da estagnação e o relativo alijamento dos economistas desenvolvimentistas mais à esquerda, a disciplina econômica foi se centrando em problemas de administração econômica com ênfase na inflação. Das primeiras formulações de Ignácio Rangel (1963) e Mario Henrique Simonsen (1964, 1970) ao desenvolvimento da teoria inercial em meados dos anos 1980, a economia acadêmica acompanhou a ascensão e crise do regime militar no Brasil e a constituição de duas correntes neoestruturalistas de explicação da economia brasileira que culminaram com a institucionalização dos centros de produção de conhecimento econômico da PUC Rio e da Unicamp.

2.5.3 O terceiro momento: teoria e práxis

Os esforços para teorizar sobre os motivos da persistência inflacionária impulsionaram economistas como Bresser-Pereira e Yoshiaki Nakano (FGV-SP), de um lado, e Francisco Lopes, Eduardo Modiano e André Lara Resende (PUC-Rio) de outro. Segundo Bresser-Pereira (1996), o desenvolvimento de uma proposta teórica sobre a resiliência inflacionária motivou-o pessoalmente e aos seus pares a reativar um debate cujas raízes remontam às proposições estruturalistas sobre a inflação, com especial atenção para Ignácio Rangel e sua ênfase no aspecto distributivo do fenômeno inflacionário. A inflação era então entendida como um fenômeno real reflexo da busca dos atores sociais por se apropriar da renda, com consequências monetárias. Nesse sentido, as explicações convencionais ortodoxas que viam a moeda (e sua emissão) e as expectativas dos agentes econômicos como causa da inflação não poderiam, segundo o grupo da FGV-SP, dar respostas aos técnicos econômicos do Brasil.

O grupo da PUC-Rio chamava atenção para a indexação da economia brasileira e o mecanismo de propagação inflacionário. Essa constância no tempo e sua intensidade é que justificariam, segundo Lopes (1985), medidas “alternativas”, como o congelamento de preços. É assim, que a partir de um debate acadêmico sobre o componente inercial da inflação, ganha força a ideia de “choque heterodoxo”, proposta inicialmente por Lopes (1984, 1985 e Sola, 1989)⁵⁸, por oposição às tentativas infrutíferas de combater a inflação via políticas ortodoxas (redução do déficit fiscal).

⁵⁸ Bresser-Pereira e Nakano teriam proposto o termo “solução heroica” para o congelamento: “Chamamos nossa proposta de solução heroica de controle da inflação. O artigo foi publicado na *Revista de Economia Política* em julho de 1984. Um mês depois é publicado no boletim do Conselho Regional de Economia um pequeno artigo de Francisco Lopes com uma proposta firme e corajosa de congelamento, que chamou de choque heterodoxo”. (Bresser-Pereira, 1996).

Com a estrutura para o funcionamento dos cursos de formação nos níveis de graduação e pós-graduação de economistas consolidadas, as transformações no campo, sua expansão territorial (via faculdades públicas e privadas) dentro do país e sua internacionalização, contribuíram para uniformizar os currículos dos cursos e adequá-los aos “padrões internacionais”. A controversa produção de conhecimento autônomo foi perdendo espaço com o descrédito crescente do estruturalismo enquanto cânone explicativo e coincidiu com a perda da força do desenvolvimentismo enquanto projeto.

As formulações sobre a teoria da inflação inercial, que projetou os economistas da FGV-SP e da PUC-Rio, ocorreram num contexto de redemocratização e impulsionaram o debate econômico entre distintas correntes. A um primeiro momento, de euforia e trabalho árduo (publicação de artigos, conferências, discussão de textos acadêmicos) para criar um plano de contenção inflacionária, segue-se o do fracasso dos planos de estabilização implementados pelo governo Sarney e Collor, e o do descrédito dos economistas da Unicamp vinculados ao projeto democrático do PMDB. Ganha força o grupo de economistas da PUC-Rio, responsáveis pela formulação e implementação do Plano Real, em 1994, baseado no mesmo princípio da inércia inflacionária⁵⁹.

O campo da economia no Brasil nessa terceira fase se caracteriza por diversidade institucional, com escolas privadas e públicas com alto grau de internacionalização e afinadas com o ensino da disciplina nos grandes centros de produção, notoriamente os Estados Unidos (Mantega e Rego, 1999, Loureiro, 1997). Os currículos têm influência neoclássica, com forte presença da matemática e da econometria (*a la* Friedman e Hayek, como a FGV Rio, por exemplo), mas coexistem as escolas que mantêm a tradição da economia política e social (como a Unicamp ou o IE/UFRJ), com disciplinas voltadas para análises sistêmicas que incorporam aspectos políticos e sociais (influenciados por Kalecki e Schumpeter). Essa diversidade explica, em parte, o “ressurgimento”⁶⁰ de uma análise estruturalista e a tentativa de constituir um novo

59 A ideia da moeda indexada foi discutida por André Lara Resende em artigo publicado em setembro de 1984, como texto de discussão nº75 e, mais tarde, publicado na Revista de Economia Política (Vol.5/nº2), intitulado “A moeda indexada: uma proposta para eliminar a inflação inercial”.

60 A ascensão de um discurso revisionista do conceito de desenvolvimento em meados dos anos 1990 deve ser também mencionada como fator propulsor para o ressurgimento das questões propostas pelos estruturalistas dos anos 1950 e 1960 e, conseqüentemente, para a implementação de políticas “desenvolvimentistas” em diversos países da região na década de 2000. A partir da CEPAL, o chileno Fernando Fajnzylber contribuiu para a constituição do neoestruturalismo, com base no documento Transformação Produtiva com Equidade (1990). A introdução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pelo PNUD é outro exemplo de ampliação do debate sobre as possibilidades de desenvolvimento para além das variáveis econômicas.

instrumental analítico, a macroeconomia estrutural a partir dos anos 2000 (Bresser-Pereira e Gala, 2010). Na esteira de uma crítica ao *mainstream* internacional, ao Novo Consenso Macroeconômico⁶¹, para ser mais precisa, retomou-se o debate sobre as possibilidades de desenvolvimento, dando maior atenção aos aspectos teórico-técnicos da macroeconomia. A junção de economistas do Centro de Macroeconomia Estrutural da FGV-SP, sob a direção de Bresser-Pereira e Nakano, de Campinas e do Rio de Janeiro, da UERJ e da UFRJ, deu início ao empreendimento de construir um modelo teórico-analítico para explicar e propor soluções para os entraves estruturais da economia brasileira em particular e das economias de renda média em geral (Bresser-Pereira, 2016).

Concomitantemente, a ascensão do governo Lula, em 2003, concorreu para a recuperação de instituições de pensamento econômico tradicionais como o IPEA, ao mesmo tempo que a política de investimento no ensino superior e na expansão universitária fortaleceu os centros acadêmicos de pesquisa econômica públicos, como o Centro Celso Furtado (2004). O debate econômico brasileiro nos últimos anos e a controvérsia sobre o desenvolvimento estão intimamente relacionados ao modo como se deu o processo de institucionalização e legitimação dos economistas. As características desse processo, suas especificidades estruturais e materiais definiram quais os temas relevantes e como deveriam ser tratados. A oposição entre economistas liberais (ou minimalistas) associados ao novo consenso macroeconômico e suas

61 O Novo Consenso Macroeconômico emerge no final dos anos 1980 e se torna hegemônico a partir dos anos 1990. Apesar de não representar uma corrente teórica acabada e mesmo aceita como tal, o NCM tornou-se um *modus operandi* na gestão de política econômica, conclamando a necessidade de aplicar políticas monetárias no combate à inflação. Suas principais proposições podem ser assim sintetizadas: I) a longo prazo não há um trade-off entre inflação e desemprego. Assim sendo, admite-se que mudanças na demanda agregada não exercem influência sobre o nível de produto a longo prazo, apenas se refletindo sobre o nível de preços. Produto e emprego no longo prazo são determinados por fatores reais do lado da oferta; II) tal trade-off é válido no curto período, originando uma Curva de Phillips negativamente inclinada neste caso, e permitindo que a demanda agregada determine o produto real a curto prazo; III) a preocupação principal na condução da política econômica aparenta ser a estabilidade de preços. Apesar da admissão de que a demanda agregada influencia o nível do produto real no curto prazo, verifica-se a não preocupação quanto ao direcionamento do nível da demanda agregada para fins de condução do crescimento econômico; IV) para a consecução do objetivo central do controle inflacionário, a orientação é de que a forma de política pública a ser adotada seja a monetária. A política fiscal pode ser encarada como de menor importância no campo do NCM; V) opção pela regra, em detrimento da discricionariedade, na condução da política econômica, a qual resume-se à política monetária. A regra a ser seguida toma a forma de uma regra de Taylor; VI) os agentes formam suas expectativas de forma racional, avaliando e antecipando políticas do governo. Proclamam-se necessárias a independência da autoridade monetária nacional e a credibilidade e a transparência no uso do instrumental de políticas públicas (ver Mikhailova e Piper, 2012).

soluções sintéticas para o controle da economia, e os economistas estruturalistas e pós-keynesianos com suas perspectivas mais holísticas e sistêmicas da economia não são naturais, nem evidentes, mas produto do próprio transcurso da construção do campo da economia no país.

2.6 A institucionalização da economia na Argentina

Na Argentina, à diferença do Brasil, as primeiras instituições dedicadas ao ensino da economia surgiram ainda no início do século XX, convertendo o país no primeiro da América Latina a ter uma faculdade especializada na área e dar status acadêmico à disciplina econômica (Plotkin, 2006). A Faculdade de Ciências Económicas de la Universidad de Buenos Aires foi criada em 1913, e começou a funcionar no ano seguinte, em lugar do Instituto de Altos Estudos Comerciais criado em 1910 e vinculado à antiga escola comercial, hoje chamada Escola de Comércio Carlos Pellegrini, fundada em 1890. Depois de algumas gestões de professores da Faculdade de Direito e da própria escola comercial, que oferecia formações para contadores comerciais, peritos comerciais e tradutores públicos com duração de 3 ou 4 anos, com a opção de licenciatura em economia com mais 1 ano de curso, optou-se por transformar o recém-criado Instituto de Altos Estudos Comerciais em uma faculdade vinculada à universidade. A escola comercial também passaria a depender da universidade. Dada sua vinculação original com a escola técnica comercial, a faculdade não contava então com o mesmo prestígio dos tradicionais cursos de bacharelado. Nos anos seguintes, a FCE cresceria junto com o número de matrículas, de 277 alunos em 1914 para 2200, em 1938 (Pantaleón, 2004).

2.6.1 A economia nova

A criação da FCE marcou a ascensão da chamada “nova economia” ou “economia positiva” (López, 2001), trazendo as “questões econômicas nacionais” para dentro da academia e atendendo à demanda por formação técnica especializada para formulação de políticas econômicas mais eficazes. Essa formação não poderia prescindir de ferramentas como a estatística, a matemática financeira ou a contabilidade, como aponta López (2001), e o esforço para a autonomização da carreira do economista se deve em grande parte ao grupo de especialistas vinculado a Alejandro Bunge (1880-1943), membro de uma família tradicional de origem belgo-germânica que construiu um conglomerado empresarial bem-sucedido, o grupo Bunge e Born.

Alejandro formou-se em engenharia eletrônica na Alemanha e retornou à sua terra natal em 1905. Nos anos seguintes, ocuparia diversos cargos públicos, sendo diretor de estatísticas do

Departamento Nacional do Trabalho e mais tarde Diretor Nacional de Estatísticas. Em 1916, Bunge foi o responsável pela introdução de uma nova metodologia de medição do custo de vida, os *index numbers*, que constituíam séries de dados sobre trabalho e custo de vida, e permitiam que os dados nacionais pudessem ser comparados ao longo do tempo e entre regiões. Também foi professor, inicialmente da FCE, como suplente da cátedra de Estatística, depois da Faculdade de Direito da Universidad Nacional de La Plata, de geografia e estatística, além de dar conferências no Museo Social Argentino (Bollo, 2004)

Sua influência sobre o processo de formação de economistas e no próprio debate econômico foi determinante na primeira metade do século XX. Publicou *Riqueza y renta de la Argentina* (1917), *La economía argentina* (4 vols. 1930) e *Una nueva Argentina* (1940). Além de sua contribuição acadêmica, participou ativamente da formulação de política econômica, sendo responsável pela gestação e coordenação do Plan Herrera Vegas (referência ao ministro da Fazenda Rafael Herrera Vegas), pacote econômico do governo radical de Marcelo Alvear (1922-1928) apresentado em 1923, que defendia a elevação de taxas aduaneiras, a proteção moderada da indústria nacional e a implementação do imposto de renda progressivo e sobre as heranças com objetivo de sanear e equilibrar a economia. O plano tinha o apoio dos principais setores econômicos e produtivos da sociedade argentina, com representantes ativos nas comissões de instituições como a Confederación Argentina del Comercio, de la Industria y de la Producción (CACIP), a Sociedad Rural Argentina (SRA), a Unión Industrial Argentina (UIA), a Asociación Nacional de Bancos e a Liga de Defensa Comercial (Caravaca, 2011). Contudo, ao ser apresentado e discutido pelo Congresso, o plano não foi aprovado, levando à renúncia do ministro Herrera Vegas e seu afastamento do governo em 1925. A partir de então, Bunge assume uma postura crítica ao radicalismo, acusando o governo de colocar em prática uma política econômica baseada no aumento do gasto público motivada por razões não técnicas, isto é, políticas, que ameaçavam a “nova economia” (Pantaleón, 2004). Sua oposição crítica o aproximaria de Luis Colombo, presidente da UIA, com quem organizaria a III Conferência Económica Nacional, patrocinada pela CACIP, em 1928, e o levaria a se candidatar a deputado pelo Partido Demócrata, nas eleições de 1931. O Partido Demócrata, membro da aliança Concordancia, reunião da dissidência radical “antipersonalista” e o Partido Socialista Independente apoiou a candidatura do General Justo. A partir de 1940, Bunge se dedicaria a propagar “a cultura industrial” através do Instituto de Estudos e Conferências Industriais, vinculado à União Industrial Argentina.

No plano da circulação das ideias acadêmicas, destacam-se nesse período as duas principais revistas que “dominaram o debate por mais de 30 anos” (Pantaleón, 2004): a Revista de Ciências Económicas (RCE) e a Revista de Economía Argentina (REA). A primeira, cuja publicação se inicia em 1913, era o veículo de difusão das ideias da FCE. Dentre seus principais colaboradores, destacou-se Raúl Prebisch, então aluno de Bunge, que chegaria a dirigir a revista entre maio e junho de 1921. Já a Revista de Economía Argentina foi criada por Bunge, em 1918, e contava entre seus colaboradores - todos egressos da Faculdade de Direito ou do Colégio Carlos Pellegrini, e também fundadores -, com Enrique Ruiz Guiñazu (finanças e economia política), Luis R. Gondra (história do comércio), Enrique Urriburu e Juan José Díaz Arana (ambos de economia política). Urriburu foi ministro da Fazenda do governo de seu primo General Félix Urriburu, entre 1931 e 1932. Já Díaz Arana foi candidato a presidência da república em 1951, pelo Partido Demócrata Progresista.

Enquanto a RCE reunia entre seus articulistas professores da FCE que apresentavam o conteúdo de suas disciplinas e estudantes de graduação que divulgavam artigos sobre suas pesquisas e resumos de conferências, tendo por isso um caráter mais academicista e teórico; a REA notabilizou-se como principal meio difusor da “nova economia”, publicando a cada edição artigos de especialistas, uma seção para “informes, notas e comentários” sobre fatos socioeconômicos, opiniões e informações sobre a FCE e algumas páginas dedicadas à bibliografia de publicações especializadas, com destaque para as seções de resumos estatísticos, expressão gráfica e a de fatos econômicos e questões econômicas argentinas (Pantaleón, 2004:180). Além de ter uma tiragem maior que a RCE, de 7500 exemplares, publicava uma compilação traduzida para o inglês sob o título *Review of Argentina Economics*. A maior difusão se devia também ao apoio financeiro de instituições como a CACIP e a UIA, presentes através de colaboradores como Carlos e Eduardo Tornquist (família tradicional ligada às finanças e exportações). E após o redirecionamento da revista, em 1921, com a inclusão de novos colaboradores, como Mauricio Bunge (filho de Alejandro) e Miguel Lárcano (vinculado à Sociedade Rural Argentina), se torna cada vez mais clara a defesa do projeto de uma “nova economia” voltada para a racionalização e tecnificação da disciplina, mas também propositiva de um projeto de modernização econômica que superasse o modelo agroexportador dependente do capital inglês, substituindo-o por capital norte-americano e pelo apoio ao desenvolvimento industrial.

Essa primeira geração de economistas argentinos, formada ao longo das décadas de 1920 e 1930 nos espaços extra estatais, foram funcionais ao Estado quando sobreveio a crise de 1929, e

confluiu com a necessidade de formação de um corpo técnico estatal capaz de projetar e administrar as novas ferramentas institucionais de política econômica (Plotkin, 2006). A confluência de advogados e egressos da FCE em torno da figura de Raul Prebisch, conformando o chamado “*el trust de cerebros*” foi a experiência mais significativa do período. Esse grupo contribuiu de maneira decisiva para a formulação de planos e políticas econômicas, inclusive para a criação do Banco Central argentino em 1935 e para o Plan Pinedo formulado no princípio dos anos 1940, que propunha a proteção limitada a certas indústrias como alternativa ao estancamento da economia argentina (Álvarez, 2005).

Prebisch colaborou com a REA e com a RCE e organizou grupos de estudos econômicos. Primeiro, vinculado à Sociedade Rural Argentina, depois ao Banco de La Nación e mais tarde ao Banco Central, onde ocupou cargos. Em função de desavenças com o governo peronista instaurado em 1946, Prebisch deixa o país e assume a secretaria-executiva da Cepal, em 1949. A partir de onde exerceria influência sobre os economistas latino-americanos, propagando sua visão estruturalista, defendendo políticas de substituição de importações e uma economia industrial baseada no crescimento do mercado interno.

Sobre a influência de Prebisch no desenvolvimento do debate latino-americano, López (2001) afirma:

“La salida de Prebisch marcó, sin embargo, un punto de inflexión para América Latina. La CEPAL le invitó a preparar el informe El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas, llamado luego “el Manifiesto”, presentado en La Habana en mayo de 1949, con la tesis sobre el deterioro de los términos del intercambio entre el centro y la periferia, como mecanismo de apropiación por el centro de los frutos del progreso tecnológico y la mayor productividad. El avance tecnológico y el intercambio desigual se incorporaron así a la explicación del proceso de desarrollo-subdesarrollo. El estudio aglutinó en torno a Prebisch a jóvenes como Celso Furtado, y en 1950 le llevaría a la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL (que ocupó hasta la edad jubilatoria, en 1963). Él mismo escribió el capítulo sobre Argentina del Estudio económico de América Latina, 1949. En el lapso 1950-55, la etapa clásica de la CEPAL, Prebisch condujo un grupo de notables jóvenes economistas: Furtado, Juan F. Noyola, José A. Mayobre, García Olano, Jorge Ahumada y otros.” (López, 2001:11)

O período iniciado com o governo Perón em 1946 foi marcado pela forte presença do Estado – via nacionalização de serviços públicos, ampliação de centros de ensino e regulamentação do mercado de trabalho - e, logo, pela necessidade de fortalecer a burocracia estatal. Alfredo Gómez Morales assume a presidência do Banco Central e o ministério das Finanças (1949-1952), e mais tarde, o ministério de Assuntos Econômicos (1952-1955), inaugurando o período

em que os estudantes da FCE passaram a ocupar cargos públicos e a dirigir a política econômica do país (Plotkin, *idem*). Segundo Pantaleón (2004:196), Gino Germani e Raul Prebisch são parte de um “movimento em que termos como ‘desenvolvimento’, ‘estrutura social’ e ‘modernidade’ ganharam publicidade” ao mesmo tempo que “os termos amadurecidos no calor da ‘nova economia bungeana’” eram abandonados (tradução da autora).

2.6.2 A economia do desenvolvimento

A consagração dos economistas na Argentina, no entanto, viria mais tarde. É durante a década de 1950 que os economistas profissionais surgem como uma nova elite intelectual-estatal como resultado de dois processos convergentes (Neiburg e Plotkin, 2004). O primeiro é o crescimento da demanda por uma burocracia-estatal que se modernizava, como consequência de uma ordem internacional em mudança no contexto da Guerra Fria e da Aliança para o Progresso, e em função do aprofundamento do Estado no domínio econômico. O segundo advém das condições particulares da evolução da economia na Argentina como disciplina científica e do Estado e, em termos mais genéricos, a constituição de um campo modernizado e internacionalizado das ciências sociais que apontam para a singularidade do profissional de economia, formados especialmente para desenvolver sua atividade próximo ao poder econômico (empresas, consultoras ou financeiras) ou político (estatal).

Além da crise mundial dos anos 1930, que afetou os países exportadores de commodities que dependiam do mercado europeu, a posição neutra e ambígua da Argentina em relação à Segunda Guerra Mundial, marginalizou o país no cenário internacional. Até 1955, a Argentina era o único país grande da América Latina que não havia aderido aos organismos financeiros internacionais como o FMI e o BIRD (antecessor do BM). O primeiro ciclo de governos peronistas (1946-1955) caracterizou-se por uma mudança radical na sociedade argentina. O processo de industrialização substitutiva de importações permitiu a ascensão de uma massa de consumidores⁶² ao promover melhores condições de trabalho e permitir a organização de uma burguesia nacional (Basualdo, 2010). Com o advento da “Revolução Libertadora”⁶³, em

⁶² O escritor e intelectual Arturo Jauretche discutiu a ascensão social de classes baixas na Argentina em seu livro *El medio pelo en la sociedad argentina*, de 1966.

⁶³ As tensões políticas em torno do governo de Perón ao longo dos anos 1950, culminam com o ataque armado a sede do governo na Praça de Maio, em 1955. Com a destituição de Perón pelos militares, uma nova etapa da luta política argentina tem início. Militantes apoiadores de Perón começam então a organizar-se clandestinamente para viabilizar o retorno do “comandante”. No âmbito econômico, os governos peronistas (1946-1955) foram caracterizados pelo processo de substituição de importações que privilegiou a indústria como motor do desenvolvimento e o empresariado nacional dedicado a abastecer o mercado interno. Ver Basualdo (2010) para uma história econômica da Argentina.

setembro de 1955, deu-se início a uma nova etapa da história argentina, bastante instável politicamente e marcada pelas disputas em torno de diferentes projetos de desenvolvimento. Divergiam os novos grupos industriais, as novas classes médias e os proprietários de terras vinculados à produção agropecuária. Após o período de intervenção militar, o radical intransigente Arturo Frondizi é eleito como presidente em 1958. Esse momento é frequentemente associado ao do desenvolvimentismo argentino (Sikkink, 1991), em que o projeto de industrialização permanecia como chave, porém sem a ênfase no papel do Estado e das empresas nacionais. Frondizi, ao lado de seu secretário de Estado de Relações Econômicas e Sociais, Rogelio Frigerio, procurou implementar um projeto fincado na ampliação da capacidade industrial argentina, com maior participação de empresas multinacionais. Nesse sentido, a versão frigeliana do desenvolvimentismo diferia significativamente da proposta pelos cepalinos, que enxergavam a promoção da burguesia nacional e do capital nacional como eixo fundamental do processo de desenvolvimento econômico.

Nesse período, houve um florescimento das instituições dedicadas às ciências sociais em geral e aos estudos econômicos em particular. Esse fenômeno ampliou significativamente o espaço de circulação de ideias econômicas, promovendo a abertura de universidades no interior e cursos de graduação em universidades privadas, além do avanço da internacionalização através de financiamento de bolsas (caráter distinto da internacionalização desses novos grupos, como apontam Neiburg e Plotkin, 2004). Em especial, destaca-se a criação do Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) em 1961, como parte do esforço de planificação econômica. Como nota Jáuregui (2014/2015), a conexão bilateral Argentina-Estados Unidos, se refletia no funcionamento do CONADE junto à Comisión Nacional de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico (CAFADÉ), surgida dos acordos assinados com o Departamento de Estado dos EUA, em 1959, inseridos no escopo do programa Aliança para o Progresso. Essa experiência fugaz de associação entre planejamento econômico e projetos de desenvolvimento foi interrompida pelo golpe militar de 1963, em função do acirramento dos conflitos entre os setores da direita com o governo de Frondizi, que viam a legalização das candidaturas peronistas, do Partido Justicialista, como uma ameaça.

Para Neiburg e Plotkin (2004:237), o desenvolvimentismo argentino, por exemplo, pode ser melhor compreendido como um “clima de ideias”, que se apresentou como “uma alternativa reformista e progressista à revolução”, frente à ameaça de expansão do comunismo na região diante do logro da Revolução Cubana (1959). Essa “opção” era viável porque o cenário apresentava certas características, como industrialização acelerada, tecnificação da agricultura,

e reforma agrária moderada. Todos fatores que permitiam o “crescimento econômico sustentado”, sem ameaça de grandes rupturas políticas e sociais, e um certo nível de distribuição de renda dentro de um contexto democrático. Como um sistema hegemônico de pensamento (Escobar, 2012), o desenvolvimentismo desempenhou seu papel na constituição do campo da economia em particular, pois além de impulsionar a interdisciplinaridade das ciências sociais, e daí a aplicabilidade em diversas áreas de política pública, baseou-se em uma determinada convergência de interesses de setores sociais em garantir o crescimento via industrialização e a manutenção da ordem social em moldes conservadores (Neiburg e Plotkin, 2004).

Nesse segundo momento da institucionalização da economia na Argentina, a circulação de ideias foi fomentada pelo surgimento de novas revistas como a *Revista Desarrollo Económico*, publicada pela Junta de Planificación Económica de la Provincia de Buenos Aires a partir de 1958. A Junta havia sido criada por Aldo Ferrer (1927-2016), então economista responsável pelos trabalhos do órgão e pode ser considerada o embrião de outra importante instituição, o Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES, 1960), até hoje em funcionamento. Ferrer teve atuação fundamental na promoção de ideias desenvolvimentistas, sendo inclusive, anos mais tarde, um dos articuladores do Plan Fénix, no contexto da crise de 2001. Com o apoio de figuras como Adolfo Buscaglia, Guido Di Tella, Ezequiel Gallo, Federico Herschel e Elena Rodríguez, o IDES assumiria a publicação, em 1961, da revista *Desarrollo Económico* (López, 2001:13). Ligados ao âmbito empresarial e comercial, o Instituto para el Desarrollo Argentino (IDEA, 1960) e a Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL, 1964), que mantinham estreitos vínculos de colaboração com órgãos da administração pública, como o Conselho Federal de Industrias (CFI) e o CONADE, também tiveram atuação fundamental no processo de circulação e alocação de profissionais. Ainda no âmbito público, a criação do Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (Conicet), em 1958, pode ser mencionado como parte desse esforço de modernização e racionalização do Estado argentino e de organização institucional para o planejamento, tendo o órgão financiado bolsas de estudos para diversos estudantes, como o economista Adolfo Canitrot, pesquisador do CIE e mais tarde ministro do governo Raúl Alfonsín. Muitos dos centros de pesquisa privados seriam mais tarde incorporados ao Conicet.

Outra instituição característica desse momento foi o Instituto Torcuato Di Tella (1958), nascido como uma fundação independente idealizada pelos irmãos Torcuato e Guido Di Tella, então à frente de um dos maiores grupos empresariais argentinos, o Sistema Industrial de Amasadoras Mecánicas (SIAM), fundado pelo pai Torcuato (1892-1948), na primeira metade do século XX.

Di Tella pai foi professor de organização industrial na FCE e membro da União Industrial Argentina desde 1930. Em 1941, criou o Instituto de Estudios y Conferencias Industriais da UIA. Como vários grupos econômicos, os Di Tella colaboraram e prosperaram durante os governos peronistas (Basualdo, 2010).

O grupo inicial do ITDT era composto por antigos amigos de Guido, o chamado “grupo de Columbia”, uma geração que havia completado seus estudos no exterior (Neiburg e Plotkin, 2004): Enrique Oteiza, amigo dos tempos da Faculdade de Engenharia da UBA, foi para Nova York com a ajuda do irmão e trabalhou na General Electric, se converteria em uma figura central, dirigindo o ITDT por anos; Federico Herschel, alemão que se formou em Ciências Econômicas na UBA e fez estudos de pós-graduação no exterior; e Javier Villanueva que se formou em economia nos EUA, na Universidade de Columbia. As universidades dos Estados Unidos se converteram em “espaços de contato e internacionalização das elites latino-americanas” (Neiburg e Plotkin, 2004:245). O Centro de Investigaciones Económicas (CIE), um dentre os vários centros de pesquisa do ITDT (havia centros de pesquisa em artes visuais e música), foi dirigido por Herschel e mais tarde Guillermo Edelberg, um engenheiro industrial com estudos de pós-graduação na Escola de Negócios de Harvard. O CIE levava a cabo pesquisas relacionadas à política econômica e tinha um padrão de recrutamento que se tornou standard, o de buscar jovens profissionais interessados em realizar cursos de pós-graduação ou intercâmbio profissional no exterior e que não necessariamente tinham o perfil acadêmico (Neiburg e Plotkin, 2004). O vínculo com o mundo empresarial ou dos negócios era considerado um *asset*. O ITDT tinha como característica a busca de financiamento privado e internacional, como o da Fundação Ford, e desse modo, se distanciava e independentizava da academia e do Estado (Suasnábar e Galarza, 2007:151). A contribuição das empresas estrangeiras para o desenvolvimento do campo da economia foi também fundamental, via instituição de centros de pesquisa dentro das empresas, como a FIAT ou a ESSO, dedicadas ao estudo da realidade econômica argentina (e também latino-americana), ou através de subsídios aos institutos privados como o Instituto para el Desarrollo de Ejecutivos Argentino (IDEA, 1960) e a Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL, 1964). As empresas também financiavam programas de intercâmbio e formação de jovens profissionais.

É importante perceber que no caso argentino, as ideias desenvolvimentistas, como preconizadas pela Cepal não chegaram a institucionalizar-se, no sentido que se toma emprestado de Blyth (2002) como explicado no capítulo 1. Primeiro porque o projeto político do governo Frondizi era de um desenvolvimentismo com baixa participação estatal, o que já o diferenciava do

desenvolvimentismo brasileiro ou mesmo mexicano. Como o demonstra Sikkink (1991:24), não houve na Argentina uma penetração completa das ideias desenvolvimentistas porque elas “não estavam inseridas na memória institucional ou no aparato das organizações da burguesia industrial nacional”. De modo que é difícil explicar o surgimento de um regime de conhecimento econômico antiausteridade na Argentina a partir da propagação das ideias cepalinas. O quadro de lutas políticas, fracionado pelas forças nacionalistas vinculadas ao peronismo, de um lado, e pelas forças liberalizantes dispersas entre setores politicamente liberais e os conservadores de direita, não apresentava as condições necessárias para a criação de um consenso social amplo em torno de um único projeto de desenvolvimento. Contudo, como buscou-se argumentar, essa fase foi crucial para a geração de centros de pensamento sobre formas de garantir a expansão econômica e o crescimento capitalista de modo autônomo.

O intervalo entre a ascensão do peronismo em 1943 e a sua queda, em 1976, configurou-se pela batalha entre projetos de cunho redistributivo, baseados em aumento da renda do trabalhador representado pelos governos peronistas, e aqueles que promoveram a transferência de renda em favor do capital e defenderam a limitação da área de atuação do Estado, levado a cabo nos breves períodos liberais a partir de 1955. Como nota Ferrer (2015[1977]), que foi ministro da Economia do efêmero governo de Levingston (1970-1971), a dificuldade de superar os conflitos de interesses entre os distintos grupos representantes do capital impediu que as experiências de condução econômica dos liberais fossem adotadas de forma sistemática e adquirissem um caráter de projeto político de longo prazo. A queda do governo de intenções desenvolvimentistas de Arturo Frondizi em 1962, a ascensão do General Onganía destituindo via golpe o governo do radical Arturo Illia, em 1966, passando pelo retorno de Perón, após a renúncia do presidente eleito Héctor Cámpora, em 1973, a morte de Perón no ano seguinte, a assunção de sua esposa à presidência e por fim o golpe militar de março de 1976, que instalou uma junta militar no poder, culminou com a reformulação do mapa político-institucional argentino e com o abandono de um debate econômico vinculado ao desenvolvimentismo.

Durante esse período, o CIE e o IDES seriam os principais *think tanks* de políticas econômicas em gestação. Os pesquisadores que por ali circularam foram solicitados e participaram da administração pública em diferentes momentos, como Ferrer (1970-1971), no governo Levingston, e José María Pastore (1969-1970), no governo Onganía. Apesar da falta de um projeto de política econômica bem delineado e das ações de política econômica terem sido caracterizadas pela reatividade aos desafios impostos pelos desequilíbrios da economia, pela inflação e a restrição externa, culminando com uma crise bancária no início dos anos 1980, a

atuação pública dos economistas na Argentina continuou a expandir-se. Contribuindo para a constituições de regimes de conhecimento econômico pró e antiausteridade.

No momento em que o país se redemocratiza, em 1983, o presidente Alfonsín tinha como desafio reorganizar a caótica economia argentina, cujo momentum era caracterizado por déficit fiscal, inflação mensal de 18% e suspensão da negociação dos contratos externos (Frenkel e Fanelli, 1987). Depois de uma tentativa de política econômica redistributiva, com foco no aumento dos salários reais, beneficiando assim os trabalhadores, a inflação acelera (30% mensais, *idem*) e as negociações com o FMI chegam ao impasse. Alfonsín substitui o ministro Bernardo Grispun e reúne na nova equipe econômica o sumo da elite de economistas profissionais formados pela FCE, vinculados ao IDES ou a CIE, com experiência internacional (especialmente em universidades dos EUA, como Harvard e Standford), para lidar com o combate à inflação e tentar reativar a dinâmica de crescimento econômico. O ministro Juan Sorrouille e seus assessores, José Luis Machinea, Daniel Heymann, Mario Brodersohn e Adolfo Canitrot, formulam e implementam uma das mais importantes experiências de choque heterodoxo da história do país e da América Latina (Neiburg, 2004). O Plano Austral⁶⁴, que renomeava o peso argentino (cortando 3 zeros), e congelava os preços, tinha como teoria de fundo a mesma ideia dos planos de choque heterodoxo experimentados no Brasil, a de que a causa da inflação era inercial, e para combatê-la era necessário refazer os contratos e acabar com a indexação da economia. Como Frenkel⁶⁵ (e Fanelli), um dos principais teóricos da inércia inflacionária, explicava em artigo publicado em 1987, sobre a experiência de implementação do Plano Austral: “Há inflação hoje porque houve inflação ontem” e continua “Isso é assim devido a que, à parte a inércia devida a indexação, a tese central de teoria estrutural da inflação é que a inflação é provocada pelas mudanças dos preços relativos chave” (1987:56, tradução da autora). Logo, provocar um choque de preços produziria a queda da inflação subtraindo o mecanismo da inércia cuja dinâmica se dava pelo reajuste de preços baseados nas expectativas futuras dos agentes econômicos. O plano foi anunciado pelo presidente como estratégia coletiva e ganhou slogan televisivo: “*para ganarle a la crisis, el pais necesita a los argentinos*” (para vencer a crise, o país precisa dos argentinos). Como no Brasil, o fracasso do plano colocou em descrédito os economistas heterodoxos ligados ao partido radical e suas fórmulas de choque.

⁶⁴ O Plano Austral é lançado em junho de 1985, o plano brasileiro, Cruzado, em fevereiro de 1986.

⁶⁵ Frenkel foi professor visitante no Depto de Economia da PUC-Rio no primeiro semestre de 1981 e no segundo semestre de 1983.

Na Argentina, Alfonsín renunciaria antes de terminar seu mandato e um novo ciclo de experimentos teria início com a ascensão de Carlos Menem, em 1989.

2.6.3 A economia neoliberal

Não é certo dizer que economistas heterodoxos foram substituídos por ortodoxos, acompanhando o vai e vem das forças políticas presentes no cenário argentino, dispersos entre os setores peronistas e radicais. Como buscou-se argumentar ao longo desse texto, as divisões entre heterodoxia e ortodoxia nem sempre se apoiam nas distinções existentes no interior da disciplina e na formatação de seus currículos formativos, sendo muitas vezes resultado da manipulação dos discursos políticos e no uso interessado de certos termos econômicos na luta pelo poder. É verdade que em função do próprio processo de internacionalização da disciplina econômica, a partir dos anos 1970, com o avanço da econometria (Dezalay e Garth, 2002) e da macroeconomia, novas instituições vão se estabelecendo no país e logo novas fontes de recrutamento e novos celeiros de ideias. Nesse sentido, é correto afirmar que a etapa da economia neoliberal se caracterizou pelo fortalecimento de um regime de conhecimento econômico pró-austeridade que havia ganhado terreno a partir de 1976.

Num cenário pontuado pela diminuição dos fluxos de comércio internacional em direção aos países da América Latina, assombrados pelos desequilíbrios crônicos da balança de pagamentos e das escandalosas dívidas externas, inserido num quadro de profunda financeirização, instituições como o Centro de Estudos Macroeconômicos Argentinos (UCEMA), a Universidad de San Andrés, e o Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamérica (IERAL) da Fundación Mediterránea começam a destacar-se como fonte de cérebros. De corte mais liberal, com vínculos com centros acadêmicos dos EUA, como a Universidade de Chicago, essas instituições cumpriram um papel fundamental nos rumos de política econômica argentina nos anos 1990. Domingo Cavallo, que seria ministro da economia de Menem e responsável pelo Plano de Convertibilidade era um dos principais representantes da Fundação Mediterrânea e do IERAL. Elas cresceram em importância em função do fracasso dos planos de choque e com massivo apoio financeiro de organismos de financiamento internacional como a Fundação Ford (Dezalay e Garth, 2002). Outras tradicionais instituições converteram-se em escolas, como o ITDT que se transformou em Faculdade Torcuato Di Tella, em 1991, já em um novo capítulo do processo de formação de especialistas em economia.

2.7 Sobre economistas e ideias econômicas

A proximidade que profissionais da economia vão ganhando ao longo da segunda metade do século XX às esferas de poder político e econômico em países como Argentina e Brasil se fundamenta na posse de conhecimentos técnicos especializados, no domínio de um jargão próprio, adquirido e legitimado no mundo acadêmico intensamente internacionalizado, mais do que em um capital político ou social reconhecido, ou no monopólio de uma prática profissional (como no caso de médicos ou advogados) (Neiburg e Plotkin, 2004:231). Embora esse fenômeno não seja exclusivo desses dois países, apresentam semelhanças importantes, uma vez que esses profissionais levaram a cabo reformas estruturais significativas ao longo dos últimos 30 anos como formuladores políticos e moldaram a opinião pública como difusores de ideias econômicas.

Como nota Plotkin (2006), Argentina e Brasil constituem dois casos particularmente interessantes para analisar a conformação do campo de atuação dos economistas. Esse autor assinala que no Brasil, os economistas parecem gozar de um campo mais bem consolidado que na Argentina porque, primeiro, os economistas de profissão no Brasil disfrutam de instituições de formação com distintas orientações, um sistema de pós-graduação bem desenvolvido e foram capazes de gerar mecanismos de validação internos ao próprio campo de forma mais exitosa. Além, é claro, de ser o campo da economia no Brasil menos polarizado politicamente do que na Argentina (Neiburg, 2004, Dezalay e Garth, 2002).

Essa diferença pode ser explicada, segundo o mesmo autor e também por Neiburg (2004, e Neiburg e Plotkin, 2004) por fatores culturais e sociais. Se é verdade que a economia como disciplina se institucionalizou muito mais cedo na Argentina do que no Brasil, a FCE foi criada em 1913, enquanto a Faculdade de Ciências Econômicas do Rio de Janeiro só em 1945; o modo como se deu o processo de legitimação nos dois casos difere significativamente.

Na Argentina, os economistas conseguiram legitimar-se como técnicos especialistas através da sua passagem pelo mundo acadêmico e daí tornar-se operativos ao Estado. No caso brasileiro, esses profissionais (liberais e planejadores, ou monetaristas e estruturalistas) constituíram-se a partir de uma demanda estatal e sua formação deu-se no interior do mesmo. Desse modo, como destaca Plotkin (2006) não surpreende que no momento de identificar os pais fundadores ou os principais mestres na sua própria genealogia, os economistas brasileiros compartilhem referências e que suas diferenças em relação ao papel atribuído ao Estado sejam mais moduladas que a dos seus pares argentinos.

Logo, apesar da Argentina contar com uma rede de economistas formados, organizações profissionais e instituições de formação e difusão de ideias econômicas desde a segunda década do século XX, o fato de terem se constituído como categoria profissional fora do aparato estatal, de estarem inseridos e terem se formado em uma cultura política de confronto e polarização, e de terem se internacionalizado depois de sua própria consolidação como campo, são todos fatores que podem explicar, ainda segundo Plotkin (2006) as dificuldades para que as políticas econômicas argentinas pudessem se consolidar ou apresentar, como no Brasil, maior estabilidade.

Mencionou-se no capítulo 1 que as ideias econômicas são importantes porque fornecem o quadro cognitivo necessário para que as soluções de política econômica sejam tomadas (Cox e Béland, 2010)⁶⁶. Isto é, as ideias são o resultado de um debate reflexivo entre técnicos e gestores, técnicos e teóricos e são também produto do mesmo. Surgem nos centros de pesquisa, nos institutos de investigação, nos gabinetes ou mesmo em cafés informais, jantares entre amigos. A noção de crise, por exemplo, ela tanto define a situação e o ritmo no qual respostas devem ser produzidas, como o tipo de perguntas que poderão e deverão ser feitas por técnicos e gestores (Blyth, 2013). Assim, também ocorre com a noção de austeridade.

As seções anteriores tiveram por intuito demonstrar que nos dois casos em análise estão presentes regimes de conhecimento econômico antiausteridade robustos que começaram a se constituir a partir do fim da Segunda Guerra Mundial e ganharam força com a criação da Cepal, em 1948. Desde um ponto de vista teórico ou acadêmico, esse regime de conhecimento difundia ideias que se opunham ao mainstream econômico e contradiziam as suas principais diretrizes, mas em especial a noção de vantagens comparativas ricardianas e, logo, a ideia de progresso propalada pelos entusiastas da teoria da modernização.

A análise que se busca empreender considera a importância das ideias econômicas como projetos e convenções em disputa em um determinado momento histórico. Leva-se em conta que as ideias econômicas publicizadas e articuladas nos programas de governo de Lula/Dilma e Kirchner/Cristina: 1) estavam institucionalizadas, no sentido de que já estavam disponíveis no cardápio de opções de política econômica e, portanto, eram *armas* do discurso político disponível na disputa entre grupos políticos; 2) ao mesmo tempo, essas ideias lutavam por hegemonia, buscavam, através do conflito ideológico, constituir-se como uma nova convenção;

⁶⁶ A produção a respeito do papel das ideias sobre políticas é extensa nas ciências políticas e na sociologia. Nos referimos mais especialmente aqui aos trabalhos desenvolvidos na linha do institucionalismo discursivo como proposto por Vivien Schmidt e Mark Blyth.

3) as comunidades epistêmicas em economia dos respectivos países atuaram como difusoras dessas ideias (via formação acadêmica, seminários e artigos acadêmicos, aparições públicas midiáticas); 4) se elas [ideias] permitiam criar uma coalizão, primeiro interna ao partido e seguida por seus eleitores, não deriva daí que elas lograram obter consenso entre os diversos segmentos sociais. Então, é certo afirmar que essa análise se situa no “momento” em que essas ideias econômicas se constituem como “projetos” e como tal, representariam uma proposta de desenvolvimento para o país. Considera-se o intervalo 2005/2006 como o *turning point* para o embate entre ideias econômicas pró e contra austeridade.

Na Argentina, o ministro Lavagna foi substituído por Felisa Miceli (novembro de 2005) tendo terminado o momento de “saneamento” da economia argentina⁶⁷. No Brasil, Mantega assume o ministério da Fazenda no lugar de Palocci (março de 2006) depois de uma intensa controvérsia sobre os limites do programa de combate à inflação e sua pressão recessiva sobre a economia⁶⁸. Nos dois casos, é possível dizer que a ortodoxia, o equivalente a pró-austeridade em política econômica é substituída por heterodoxia, ou antiausteridade. Miceli implementará um sistema de controle de preços e concederá aumento para aposentados e trabalhadores; Mantega entrará numa campanha contra o aumento excessivo da taxa de juros pelo Banco Central e a favor de subsídios produtivos. Para os críticos ortodoxos, ambos colocavam em risco as políticas de ajuste e combate à inflação de seus antecessores.

Tendo como marco inicial de inflexão em direção à heterodoxia os anos 2005/2006 e como intermediário o ano de 2008, com os efeitos acarretados pela crise financeira internacional, devemos recorrer a alguns conceitos chave para analisarmos os casos de Brasil e Argentina. Voltemo-nos à discussão sobre o papel das comunidades epistêmicas em economia, que são redes de profissionais que partilham “princípios racionais de julgamento e critérios de validade intersubjetivamente estabelecidos” e exercem sua autoridade e competência ao aplicar esses critérios no julgamento de assuntos politicamente relevantes (Hass,1992). Essas comunidades epistêmicas em economia, formam parte de um “regime de conhecimento” (Campbell e Pedersen, 2006 e 2013), ao lado de organizações e instituições que produzem e disseminam políticas. Esses regimes de conhecimento produzem e fornecem dados, análises, teorias e recomendações políticas que influenciam a política pública, e, não menos importante, competem por hegemonia.

⁶⁷ “Qué queremos de Miceli”, Página 12, 4/12/2005.

⁶⁸ “Palocci caiu. O palocismo cairá com ele?”, Carta Maior, 29/3/2006.

A tipologia de regimes de conhecimento proposta por Campbell e Pedersen (idem)⁶⁹ para explicar como se estabelece a relação entre a produção de ideias e a prática política, leva em conta os regimes de produção (instituições provedoras de conhecimento – *think tanks* – e suas conexões com governantes e governos) e as características das economias analisadas com base na literatura de Variedades do Capitalismo (se mais liberal ou coordenada, com baixa ou alta capacidade estatal). Dois elementos úteis presentes na referida tipologia merecem destaque: 1) a possibilidade de conectar os centros produtores (universidades, centros e institutos de pesquisa, consultorias) com formas de financiamento (públicas ou privadas), assim como conectar os tipos de organização política (centralizado ou descentralizado) com os modos de produção (capitalismo mais para coordenado e/ou mais para liberal); e 2) a oportunidade de colocar em relevo um aspecto que nos parece fundamental: o vínculo entre capacidades estatais e produção do conhecimento.

Na construção da tipologia original, os regimes de política e os regimes de produção precedem o regime de conhecimento. Esse, por sua vez, gera e transmite as ideias que serão transformadas em políticas. Para os autores, a configuração das instituições produtoras e fornecedoras de conhecimento: se “acadêmicas” (*academic style scholarly*), “não partidárias interessadas” (*advocacy*), “partidárias” ou “estatais” pode determinar o modo como as ideias políticas (econômicas no nosso caso) fluem. Eles associam alta capacidade estatal com centros de produção de conhecimento do tipo acadêmico e estatal, e baixa capacidade estatal, por oposição, ao predomínio de instituições privadas interessadas. Sendo tratados pela literatura como casos distintos em termos de capacidade estatal (tendo o Brasil maior capacidade de implementar políticas relativamente à Argentina)⁷⁰, também a configuração dos regimes de conhecimento e, conseqüentemente, das fontes de produção de conhecimento e os impactos dessas sobre a produção de políticas públicas, é diferenciada.

Sem pretender apresentar uma classificação exaustiva dessas fontes, é possível indicar que no caso brasileiro existem mais instituições do tipo estatal (IPEA ou os departamentos de pesquisa do BNDES, do BC ou dos ministérios da Fazenda e do Planejamento) e acadêmicas não universitárias (como os Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia apoiados pelo Ministério

⁶⁹ “Regimes are more than just a field of organizations (...) Regimes also involve mechanisms of governance that constrain and enable the activities of organizations in the field. Put differently, regimes consist of both a field of organizations and the institutions — that is, the rules, monitoring and enforcement mechanisms—that guide their behavior. These Institutions can be formal, such as laws and legislative mandates, or informal, such as professional norms” (Campbell e Pedersen, 2013)

⁷⁰ Para comparações entre Brasil e Argentina no que se refere à capacidade burocrática, ver Souza (2015), para capacidade estatal de modo mais amplo, ver Balestro (2012).

da Ciência e Tecnologia) do que na Argentina, onde predominam as de tipo privado (CEFIDAR, CENDA) ou partidário (La Gran Makro) de curta duração. Sem dúvida, nos dois casos investiu-se na ampliação de universidades e centros de pesquisa como modo de capilarizar e dar sinergia ao regime de conhecimento antiausteridade. A manutenção de centros de produção de conhecimento nesses dois países e, de modo geral, na América Latina, é altamente dependente de financiamento internacional ou estatal, o que explica no caso argentino que elas frequentemente durem tanto quanto o governo no poder. Voltaremos ao tema nos capítulos que se seguem, com especial atenção aos regimes de conhecimento moldados por ideias antiausteridade ou heterodoxas.

Na análise dos regimes de conhecimento antiausteridade e sua conexão com outros regimes, considera-se o conceito de incorporação ideacional (*ideational embeddedness*), derivado da sociologia econômica, que relaciona os mercados, mesmo os mais liberalizados, com as regras e arranjos institucionais que o “circundam” (na falta de melhor termo). Isto é, qualquer reforma ou mudança que afete o mercado ou que promova sua “liberalização” ou “intervenção” promove apenas a transformação das regras e dos arranjos institucionais, e não afeta sua característica inerente: a de estar envolto em um conjunto de regras e instituições (Somers e Block, 2005). Como isso ilumina a nossa compreensão sobre regimes de conhecimento? Ora, esses regimes são os produtores do estofado (ideacional) que dá vida às regras e aos arranjos institucionais que conformam os mercados e as relações sociais. Todo tipo de ideias, narrativas públicas e sistemas explicativos podem ser instrumentos (a serviço do Estado, das sociedades e das culturas políticas) para construir, transformar, explicar e normalizar processos de mercado. Esses mecanismos de modelagem, regulação e organização dos mercados estão incorporados em um ou outro dos regimes de conhecimento em disputa (idem, 2005:264). Logo, olhar para os regimes de conhecimento nos dois casos que nos interessam tem uma dupla vantagem: entender o mercado como mais uma das esferas de disputa político-social, reconhecendo que as narrativas em torno do mercado nem sempre estão acessíveis a todos os cidadãos, configurando-se como uma área de especialistas (os economistas). E identificar, consolidando ligações, as brechas existentes no processo que conecta os regimes de produção e de política, dando ênfase à importância da etapa de produção do conhecimento.

Reforça-se aqui que esta análise incorpora a noção de ideias como indutoras de mudanças políticas e expressão de projetos políticos diversos no que se refere às políticas econômicas. Logo, as relações que conectam profissionais e instituições de formação e produção de

conhecimento em economia, as formas e os canais de disseminação desse conhecimento são parte de regimes de produção que são aqui percebidos como uma forma de capacidade estatal.

Contudo, essas capacidades estatais, assim como suas regras e procedimentos, não existem fora da vida política. Como o demonstra Sikkink (1991), é necessário considerar a dinâmica de interação entre as instituições sociais e estatais e suas regras e procedimentos, por um lado, e as pessoas, grupos e ideias sobre essa mesma vida política, por outro. O pesquisador deve se preocupar em estudar tanto a capacidade estatal, quanto a política (politics), se quiser entender a performance estatal (Centeno et al, 2017). Entendendo que o conceito de capacidade estatal envolve aspectos organizacionais (recursos, presença do Estado, profissionais treinados e coerência institucional), o estudo sobre o que pode ou não ser feito a partir da ação estatal, deve também considerar que o Estado é resultado de forças políticas que lutam pelo poder de impor seus projetos e ideias em um determinado contexto histórico-político. Nesse sentido, contar com um regime de conhecimento mais ou menos organizado e estável, com comunidades epistêmicas em economia pouco ou muito coesas e capazes de fornecer “guias” e “armas” na implementação de políticas econômicas é um diferencial. A constituição de regimes de conhecimento pró e antiausteridade e sua penetração social podem determinar o sucesso ou a falha de projetos políticos cujos objetivos sejam a ampliação da participação social e política de grande parte da sociedade nacional. Dito de outro modo, podem definir se haverá ou não possibilidade de transformar o regime de acumulação que caracteriza Brasil e Argentina.

Conclusões

O objetivo desse capítulo é apresentar alguns dos pontos de partida para a análise das políticas econômicas dos governos de Lula/Dilma e Kirchner/Cristina. Primeiro, recuperamos algumas das ideias fundadoras de um debate econômico especificamente latino-americano, em que a noção de desenvolvimento capitalista dependente ou periférico se constituiu como pilar para a geração de um regime de conhecimento antiausteridade com especificidades nacionais. Também indicamos a crescente importância dos economistas como formuladores de políticas e tomadores de decisões a partir dos anos 1950, com mais força a partir dos anos 1990 tanto no Brasil como na Argentina.

A presença desses profissionais nos parece fundamental porque enquanto fonte de ideias e projetos políticos, eles lograram “economicizar” o debate público, mesmo que não o tenham democratizado. Em seguida, discutimos a distinção ortodoxia x heterodoxia e como ela se difundiu no debate público, tornando-se um chavão e adquirindo uma autonomia em relação ao campo da produção da teoria econômica. Voltamos no tempo para explicar as raízes e distinções

dos processos de legitimação e profissionalização de economistas no Brasil e na Argentina porque essas diferentes constituições podem nos ajudar a entender as configurações dos regimes de conhecimento antiausteridade que queremos explicar, que vigoraram ou tentaram se impor entre os anos de 2005 e 2008 e foram derrotados em 2014/2015. Por fim, voltamos ao debate sobre a relação entre ideias econômicas e economistas para frisar a nossa perspectiva analítica, vinculada à economia política, ao institucionalismo discursivo e que esbarra, muitas vezes, na sociologia econômica. O mercado não é um ente que paira sobre a sociedade, ele é parte da sociedade (Polanyi, 1957[1944]). Todo discurso sobre o mercado é um discurso político sobre a sociedade. Colocamos em questão a naturalização (neutralização?) do debate sobre os mercados, mais especificamente sobre a ideia de austeridade, e buscamos recuperar uma experiência recente em que a disputa de regimes de conhecimento em torno de como administrar a economia e o mercado traz alguns insights sobre os limites políticos (e não econômicos) da implementação de reformas estruturais profundas e do aprofundamento da democracia em dois países latino-americanos. Nos próximos capítulos, analisam-se os casos de Brasil e Argentina, considerando o funcionamento dos respectivos regimes de conhecimento econômico antiausteridade, os economistas heterodoxos que trabalharam por fortalecê-lo e o posicionamento das coalizões políticas ampliadas.

3) Regimes de Conhecimento e Coalizões de Crescimento na Argentina

Introdução

O objetivo deste capítulo é analisar as coalizões de apoio e as políticas econômicas dos governos de Néstor Kirchner (2003-2007) e Cristina Fernández (2007-2015) na Argentina. Examina-se: 1) a variação da política macroeconômica ao longo desses três governos; 2) a constituição e o funcionamento de um regime antiausteridade de feição heterodoxa; e) a formação e o posicionamento das coalizões pró-crescimento que permitiram a constituição de um acordo nacional em torno do presidente Kirchner e a continuidade do projeto político kirchnerista, através dos dois governos de Cristina Fernández. A estrutura é a mesma do capítulo destinado à análise do caso brasileiro. Ambos os capítulos buscam evidenciar a relação entre as coalizões de apoio e as ideias econômicas. Estas últimas são entendidas como mecanismos de organização de propostas e projetos políticos, que fornecem laços comuns para distintos setores sociais, permitindo alianças políticas.

O caso argentino se presta à comparação com o caso brasileiro em virtude de sua trajetória político-institucional ao longo do século XX. Após a Segunda Guerra Mundial, Brasil e Argentina passam a fazer parte de um mesmo grupo de países, os do Terceiro Mundo⁷¹, ou destinados ao desenvolvimento em virtude do grau de urbanização e organização trabalhista de que dispunham nos anos 1950. Como países latino-americanos e através da colaboração de técnicos economistas no âmbito da Cepal, foram objeto de estudo e destino de financiamento de projetos de desenvolvimento. Compartilharam também os resultados da inflexão do regime democrático, experimentando ditaduras civis-militares entre os anos 1960 e 1980. Ambos passaram por processos de redemocratização nos anos 80 e sofreram as injunções da crise da dívida, evento capital para entender o processo de financeirização da região (Basualdo, 2010; Gwynne e Kay, 2004). Veio a hiperinflação, a reorganização do Estado, do sistema político, e a modernização jurídica. Ademais, o tipo de inserção econômica global, determinado pela estrutura produtiva baseada na produção de mercadorias com baixo valor agregado e

⁷¹ O termo Terceiro Mundo foi cunhado pelo geógrafo francês Alfred Sauvy em 1952, e se referia ao mundo dividido entre Ocidente e Oriente, capitalismo e comunismo, representantes do Primeiro e Segundo Mundo, onde existiria pouco espaço para os países subdesenvolvidos para desenvolverem projetos político-econômicos autônomos, restando como opção alinhar-se aos projetos de desenvolvimentos defendidos pelos países dos Primeiro e Segundo Mundo. A esse respeito, consultar Love (1996) e Westad (2005).

dependente de mão de obra não especializada, apresentam características históricas semelhantes.

Essa análise se inicia no período da pós-convertibilidade. A crise institucional argentina de 2001, que gerou caos político e econômico no país, representou um momento de ruptura⁷² do modelo de acumulação até então vigente. Ao longo da década de 1990, a Argentina sofreu um processo acelerado e radical de liberalização econômica. Segundo Piva (2015), o modelo de acumulação calcado na convertibilidade de pesos argentinos em dólares (paridade 1:1) se caracterizou por uma aliança entre setores produtivos e financeiros que, graças à fragmentação dos trabalhadores, foi capaz de expandir seu domínio através do estabelecimento de um *consenso negativo*. O consenso social pode ser produzido ao eleger-se um inimigo comum: a inflação. A fragilidade organizativa das classes trabalhadoras teria garantido a *eficácia* coercitiva do discurso pautado pelo medo dos efeitos corrosivos da inflação sobre a renda. Esse modelo propunha uma reestruturação do modelo produtivo para garantir um tipo específico de produção baseado em mercadorias de baixo valor agregado, isto é, *commodities*, destinadas ao mercado externo. Ancorado na Lei de Convertibilidade do Austral (23.928/1991), que determinava a paridade fixa austral/dólar (depois peso/dólar), o modelo em vigor restringia a autoridade do Tesouro Nacional para emitir moeda. Na prática, a lei retirava do governo a possibilidade de fazer política monetária e cambial, impedindo qualquer reação frente a choques econômicos externos (Levitsky, 2005). Ainda segundo Piva, esse modelo acentuou algumas das contradições da economia argentina: a vulnerabilidade à volatilidade de preços internacionais; os déficits comerciais crescentes (devido ao aumento das importações que por sua vez se deve à dependência tecnológica); e o aumento da brecha produtiva internacional (diferencial entre a produtividade e a competitividade comparado a outros países). Além disso, o novo modelo exacerbou a dependência financeira do país, uma vez que o capital financeiro serviu ao processo de acumulação do capital produtivo (dependência de poupança externa), cumprindo uma função compensatória em relação aos desequilíbrios macroeconômicos, e uma função política ao reduzir o poder das classes trabalhadoras via bloqueio da valorização dos salários. Ao mesmo tempo, o capital local se internacionalizou de forma expressiva, através de fusões e aquisições de empresas argentinas por multinacionais (Gaggero, Schorr e Wainer, 2014 e Basualdo, 2010).

⁷² Levitsky (2005) chama atenção para a singularidade do caso argentino, que distingue a trajetória desse país dos demais países latino-americanos pela profundidade da crise econômica e a manutenção do sistema democrático dentro de condições extremamente adversas.

Esse modelo entrou em crise no final dos anos 1990, durante o último governo de Carlos Saúl Menem (1995-1999). Impedido de se reeleger para um terceiro mandato pelo Partido Justicialista por força constitucional, Menem apoiou a candidatura de seu vice Eduardo Duhalde, que foi derrotado pelo candidato da Unión Cívica Radical (UCR), Fernando De La Rúa, nas eleições de 1999. O chamado governo da *Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación* (Unión Cívica Radical mais Frente País Solidario) durou apenas dois anos, mas foi marcado por forte instabilidade política e econômica. Para sair do impasse político-econômico gerado pela crise do modelo da convertibilidade, a Alianza propunha flexibilização da lei trabalhista (Lei de Reforma Laboral, nº25.250/2000) e mais arrocho fiscal (Lei do Déficit Zero, nº 25.453/2001). Essas eram consideradas, medidas necessárias à sobrevivência do modelo e à obtenção de crédito junto às agências financeiras internacionais (Fundo Monetário Internacional e Banco Interamericano de Desenvolvimento). O fracasso do governo aliancista na tentativa de dar sobrevida ao modelo de acumulação, com o apoio das elites de feições neoliberais esgarçou os vínculos políticos, produziu distanciamento entre sociedade e representantes eleitos e, por fim, a cisão da coalizão ampla de apoio ao governo, com forte resistência das agremiações sindicais e a renúncia do vice-presidente Carlos Alvarez em outubro de 2000 (Pucciarelli e Castellani, 2014). Com o aprofundamento da crise fiscal e financeira, com dificuldades de autofinanciamento e de honrar seus compromissos externos, o Estado argentino tinha perdido a capacidade de ação.

Ao longo do ano 2001, a sociedade argentina vivenciou uma espiral de descontrole econômico, bem representado pela elevação do número de saques bancários que levou o então novo⁷³ (antigo?) ministro da Economia, Domingo Cavallo, a implementar um sistema de restrição às retiradas bancárias, o chamado “Corralito” (Decreto 1570) no final de novembro de 2001. Ao movimento dos trabalhadores desempregados (*piqueteros*) uniu-se à classe média (Grugel e Riggirozzi, 2007; Levitsky, 2005). A medida, que limitava os saques bancários a 250 pesos semanais e proibia transferências ao exterior, disparou uma série de protestos, marchas, saques e panelaços pelas ruas da capital do país e de outras províncias. O confronto entre a sociedade e as forças policiais resultou na declaração de estado de sítio e em mortes de manifestantes no final do mês de dezembro. O acirramento da crise institucional terminou com a renúncia de De

⁷³ Domingo Cavallo é nomeado por De La Rúa em 20 de março de 2001, em substituição ao efêmero ministro Ricardo López Murphy, da Unión Cívica Radical. Murphy, um economista liberal formado pela Universidad Nacional de La Plata e com mestrado pela Universidade de Chicago, permaneceu no cargo por duas semanas, tendo substituído José Luis Machinea (1999-2001).

La Rúa no dia 20 do mesmo mês. O consenso que havia sustentado o modelo da convertibilidade entra então em colapso.

Os fatores que levaram à crise do modelo têm relação com a queda de produtividade entre meados dos anos 1990 e de 2000, a redução dos preços internacionais das commodities e a desvalorização competitiva efetuada ao longo de 1997 e de 2002. Esses fatores trouxeram à tona o problema da restrição externa e dos limites do modelo de crescimento baseado em exportações. O impacto sobre os salários foi devastador, com a pressão baixista sobre a renda, os níveis de desemprego atingiram 22% da população em 2003 (Kulfas, 2014) e os de pobreza chegaram a patamares desconhecidos para a Argentina do século XX (Piva, 2015; Grugel e Riggirozzi, 2007)⁷⁴

A transição política entre o presidente interino, o senador Duhalde (então eleito indiretamente em janeiro de 2002), e Néstor Kirchner (eleito em 2003) foi marcada pelo abandono da convertibilidade. O abandono do modelo representou o clímax de um processo longo de perda de legitimidade social e a cisão da base de sustentação interna do projeto político-econômico que entrou em vigor a partir de 1976 e se consolidou nos anos 1990. A promulgação da Lei de Emergência e de Reforma do Regime Cambial (Lei 25.561 de 7/1/2002) extinguiu o regime da paridade fixa peso/dólar (substituído pela flutuação cambial), abriu espaço para a pesificação assimétrica das dívidas e créditos em dólares (Decreto 214/2002)⁷⁵ e flexibilizou o “Corralito” aumentando o limite de saques semanais. O objetivo era a normalização econômica do país.

O abandono do modelo exigiu a construção de uma nova hegemonia discursiva em torno da qual setores das classes dominantes pudessem se reunir. Essa nova construção hegemônica em torno de um projeto nacional de desenvolvimento foi possível após a declaração da moratória da dívida, ainda durante o efêmero governo de Rodriguez Saá, entre 23 e 30 de dezembro de 2001. Os temas do não pagamento da dívida, da necessidade de geração de empregos e políticas sociais, da desvalorização do peso e da política fiscal foram os que dominaram a agenda política do momento e permitiram a convergência de interesses dos setores populares, políticos e capitalistas (López, 2015). Contudo, o princípio do câmbio valorizado não foi abandonado, como veremos na primeira seção do capítulo. Ademais, buscar-se-á aprofundar o debate em

⁷⁴ De acordo com Grugel e Riggirozzi: “A pobreza crescia enormemente, pulando de 38.3% em outubro de 2001 para 57.5% um ano depois (...) O número de pobres vivendo em extrema pobreza alcançou 27% em 2002, mais do dobro do que doze meses antes” (2007:94).

⁷⁵ As dívidas foram convertidas à razão de 1 peso = 1 dólar e os depósitos à razão de 1 peso = 1,40 dólar.

torno da questão sobre o verdadeiro grau de mudança do modelo de desenvolvimento face às suas limitações estruturais.

É significativo o papel exercido nesse momento pelo ministro da Fazenda, Roberto Lavagna⁷⁶. Foi ele o responsável por colocar em prática a política de “câmbio competitivo” (Silva, 2009) que desvalorizava o peso e permitia o desafogo dos setores voltados à exportação e reestabelecia a função de fiador em última instância do Banco Central argentino, restaurando assim o poder soberano em matéria econômica. Por outro lado, a implementação das chamadas *rentenciones* (imposto sobre exportações) propiciou o aumento da arrecadação tributária num contexto de aumento dos preços das commodities no mercado internacional, fortalecendo a capacidade fiscal do Estado argentino. Segundo o próprio Lavagna (2007), como ministro, ele teve autonomia para negociar diretamente com o setor bancário a reabertura dos bancos (fechados entre 19 e 26 de abril de 2002) e a dívida interna com os governadores das províncias, então suas prioridades. Num cenário em que os superpoderosos ministros da economia perderam seu cacife, Lavagna priorizou em sua gestão a normalização da economia, durante a qual operou uma mudança discursiva importante ao abandonar a ideia de “plano econômico”, a essa altura carregada de conotações negativas (Lavagna, 2007; ver também Costa et al. 2004).

Néstor Kirchner foi eleito com cerca de 22,25% dos votos em uma eleição realizada em um contexto de baixa legitimidade⁷⁷. Em um contexto de excepcionalidade, o Partido Justicialista não fechou candidatura única e permitiu que 3 candidatos concorressem ao pleito, além de Kirchner e Menem (com 24,45% dos votos válidos). Rodriguez Saá, também se apresentou como opção justicialista, alcançando cerca de 14% dos votos. Contudo, diante do alto índice de rejeição do ex-presidente e padrinho do sistema de convertibilidade, da dificuldade de garantir a vitória com apenas 1/3 dos votos, esse decidiu por abandonar o pleito, o que converteu Kirchner imediatamente em presidente eleito em abril de 2003. O novo presidente assume, ao lado de seu vice, Daniel Scioli, e de pronto anuncia sua intenção de buscar a reconstrução da burguesia nacional associada ao fortalecimento do Estado para recuperar um projeto nacional e popular (Gaggero et al, 2014). Em sua equipe ministerial permanecem três ministros da gestão

⁷⁶ Lavagna assume em abril de 2002, em substituição a Jorge Remes Lenicov.

⁷⁷ As eleições legislativas de 2001 já tinham registrado um coeficiente de 21% de votos de protesto (voto bronca), apesar da vitória relativa do Partido Justicialista, e a abstenção chegou a 23% do total de votos (ver Cantamutto e Wainer, 2013). As eleições presidenciais de 2003, consagraram Néstor Kirchner, então um político marginal dentro da estrutura de poder do Partido Justicialista, em função de seu caráter de outsider e distanciamento da política costumeira (Bóron, 2004).

anterior: Roberto Lavagna, de Economia, o ministro da Saúde, Ginéz González García, e o ministro da Defesa, José Pampuro, então secretário geral da Presidência de Duhalde.

Devem-se ressaltar dois aspectos importantes que podem explicar a emergência de um novo modelo de desenvolvimento. O primeiro, segundo López (2015), tem fundamento econômico, a mudança do regime macroeconômico, com o abandono da convertibilidade e a adoção de um regime de câmbio flutuante “competitivo”, combinados com uma política anticíclica, subsídios à produção manufatureira e a reabertura das negociações paritárias (negociações trabalhistas entre patrões e empregados) e implementação de políticas sociais para recomposição de renda são todos elementos de um novo modo de acumulação que tinha como objetivo recuperar o poder da indústria e assim garantir a recomposição de empregos. Por outro lado, há um fundamento político, e quiçá histórico institucional, que garantiu ao presidente relativa autonomia e lhe permitiu fortalecer a ação estatal, configurando também esse novo modelo de desenvolvimento. A fragmentação partidária que primeiro lhe abriu espaço para ser eleito e depois para reconstruir alianças e formar uma coalizão própria, o uso da política fiscal como forma de disciplinamento das lideranças provinciais, e o investimento na construção de sua própria legitimidade popular, construindo vínculos com movimentos sociais, são os elementos destacados por López (2015) para fundamentar a importância do aspecto político desse novo projeto chamado então de *neodesarrollista*.

Na primeira seção desse capítulo, discute-se a política macroeconômica argentina durante o período em análise (2003-2014) buscando identificar as principais características de um novo modelo de desenvolvimento ou de um novo regime de acumulação. Recorre-se à literatura secundária da área de economia política e sociologia econômica para criar o cenário macroeconômico no qual os atores sociais se movem. Na segunda seção, dirige-se o estudo para a conformação do campo econômico e das ideias econômicas que fazem parte do debate sobre as possibilidades e limites do modelo. Essas ideias são entendidas como as armas do debate (Blyth, 2002; Heredia, 2015). Aqui, recorre-se a entrevistas feitas com os principais economistas heterodoxos que participaram direta ou indiretamente da produção de políticas econômicas e do debate público acerca das mesmas. A terceira seção dedica-se à composição de um quadro analítico das coalizões de apoio ao governo e seu posicionamento ao longo do período em análise. Como é premissa dessa tese que o apoio de atores sociais relevantes (muitas vezes chamados de atores estratégicos, ver Boschi e Gaitán, 2016) é fundamental para a consecução de determinados projetos de desenvolvimento, busca-se identificar os pontos de fricção e as divergências internas, que podem ser observadas não apenas no plano material

(interesses econômicos), mas especialmente no plano ideacional (aspirações e percepções sobre a realidade que nos cerca). As ideias econômicas e seus agentes de difusão (os economistas) adquirem relevo explicativo por fornecerem o nexos cognitivo que torna capaz a expressão de projetos políticos dos distintos grupos sociais em disputa. Não se propõe que as ideias econômicas sejam elas somente as matrizes das disputas políticas em torno de projetos de desenvolvimento. Contudo, levar em conta o grau de importância dessas ideias em um mundo financeirizado, em que a política perdeu pretensamente seu rol ontológico de promover a mudança social, e desmistificá-las, desdobrá-las, aproximá-las e traduzi-las politicamente parece ser uma tarefa das mais essenciais na conjuntura em que essa tese se inscreve.

Antes de prosseguir, deve-se mencionar que esse trabalho se insere em um esforço teórico mais amplo de pensar a inserção internacional de países de “renda média” ou de “desenvolvimento tardio”⁷⁸ em um contexto pós-neoliberal. A crise do neoliberalismo nos anos 1990, expresso por uma série de crises financeiras (a mexicana em 1994, asiática em 1997, a russa em 1998, a brasileira em 1999 e finalmente a argentina de 2001), se bem evidenciou os limites da integração econômica global em moldes liberais, permitiu a ascensão de governos de centro-esquerda em vários rincões do mundo. A reação popular e a mobilização cidadã de setores resistentes e descontentes com as reformas estruturais pró-crescimento sugeriam que as contradições inerentes ao sistema capitalista não tinham desaparecido. Dito de outro modo, o cenário que se desenhava se demonstrava propício à implementação de projetos de desenvolvimento econômico e social inclusivos, em que a redistribuição de renda jogaria um papel central.

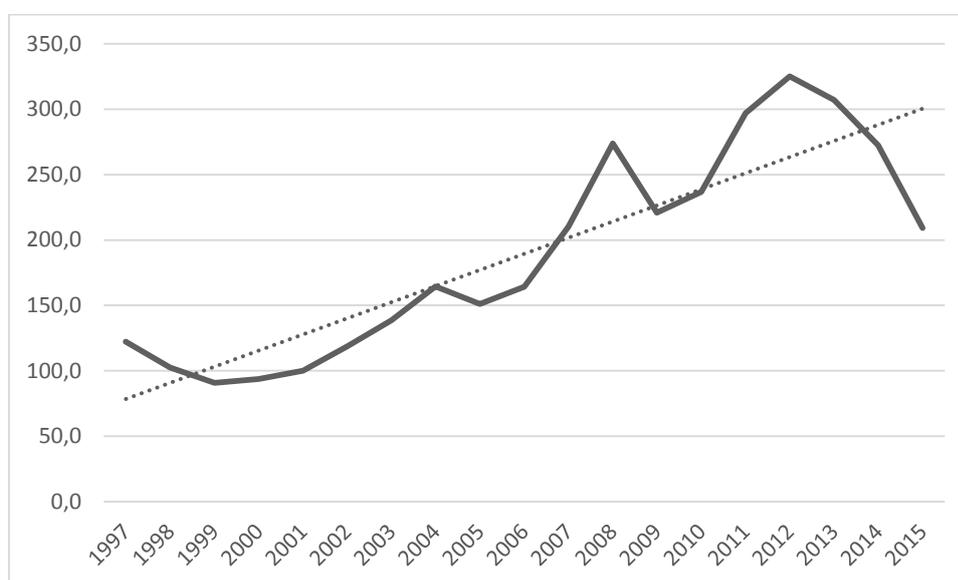
3.1 Os ciclos de política econômica do kirchnerismo

Ao assumir a presidência, Néstor Kirchner, assim como Lula, assume com o compromisso de continuidade, pelo menos em matéria econômica. Ao manter o ministro da Economia Roberto Lavagna, nomeado por seu antecessor Duhalde, Kirchner sinaliza para a manutenção do processo de normalização da economia argentina após a saída da convertibilidade. Não é forçoso dizer que seus primeiros anos de mandato foram marcados por esse compromisso e pela

⁷⁸ Optou-se pela expressão ‘países de desenvolvimento tardio’ para fazer referência aos países que se industrializaram a partir do início do século XX, como Brasil e Argentina, além dos países da África e da Ásia. Grosso modo, esses países configuram-se por um passado colonial (dependência econômica estrutural) e a participação estatal no processo de industrialização. Para mais informações sobre o debate teórico envolvendo o conceito de “capitalismo tardio”, ver Mandel (1982), e sobre o debate brasileiro acerca da periodização do desenvolvimento capitalista nesse país, consultar De Mello (2009).

melhora das exportações argentinas num contexto de recuperação dos preços internos somado ao incremento dos preços das commodities internacionais (Gráfico 1.1).

Gráfico 1.1: Evolução dos preços das commodities (1997-2015).



Fonte: Banco Central Argentino, Índice de Precios de Materias Primas –IPMP (2001=100), valores em dólares.

Esse novo regime macroeconômico argentino tinha como principais elementos a política de tipo de câmbio real competitivo e estável (TCRTE), a política fiscal de superávit primário⁷⁹ e a política monetária de taxas de interesse negativas (Frenkel, 2008). Adicionalmente, pode-se mencionar que a política salarial, como parte desse regime, foi, no caso da Argentina, a de valorização controlada dos salários dos servidores estatais e promoção de negociações coletivas (paritárias) para os da iniciativa privada (López, 2015). O caráter eminentemente expansivo da política cambial ou do regime do câmbio competitivo, que dinamiza a demanda agregada através da reversão do fluxo de capitais via estímulo da indústria exportadora e do mercado interno, fustiga a aceleração inflacionária, que deve ser controlada pelas políticas fiscais e

⁷⁹ Balanço contábil entre todas as receitas do governo menos os gastos, com exceção do serviço da dívida.

monetária (Frenkel, 2008). Ainda segundo a proposição de Frenkel, o mesmo caráter expansivo, que é gerador de divisas, permite que a autoridade monetária possa ser exercida num contexto de economia aberta e acúmulo de reservas internacionais (que permite a administração das políticas fiscal e monetária – compra de moeda internacional no mercado de câmbio e venda de títulos públicos para o controle da taxa de juros).

Na periodização⁸⁰ adotada nesse trabalho, dividimos os ciclos de política econômica em etapas que correspondem simultaneamente a tempos políticos e econômicos, indicando em cada etapa o marco divisor.

3.1.1 Kirchner e a normalização econômica (2002-2005) ou o período Lavagna

No imediato pós-convertibilidade a situação da economia argentina ainda inspirava preocupações (restrição externa, desemprego e inflação, ver Tabela 4.1 e Gráfico 2.1). Frente a uma recessão profunda iniciada em 1998 que atingiu profundamente as classes trabalhadoras reduzindo seu poder de compra e de intervenção política, era nesse momento inviável estabelecer uma estratégia de crescimento baseada exclusivamente no mercado interno. Além disso, a reestruturação neoliberal levada a cabo nas décadas anteriores tinha favorecido à competição internacional dos setores mais dinâmicos da economia, ao promover a concentração e centralização do capital (Gaggero et al, 2014). Nesse sentido, a demanda dos setores industriais e exportadores pela desvalorização do câmbio era, como mencionou López (2015), o ponto de consenso que permitiu a reorganização das classes produtivas na Argentina. Isto é, num primeiro momento a estratégia econômica consensuada sentava suas bases no potencial exportador argentino.

A lógica técnico-científica por detrás dessa política proclamava que a implementação de um câmbio competitivo estimularia a competitividade de preços que, por sua vez, induziria uma competitividade dos produtos não transacionáveis. Isto é, favorecia mudanças nos custos ligados aos aumentos de produtividade, de diversificação produtiva e, por fim, a substituição de importações (Frenkel e Rapetti, 2007; Frenkel, 2008; Curia, 2011; Porta e Sanches, 2012). Uma lógica semelhante à do ciclo virtuoso como mencionada por Bielschowsky no capítulo referente ao caso brasileiro. Nas palavras de Curia (2011):

⁸⁰ Periodizações mais comumente utilizadas por economistas e cientistas políticos dividem o período entre antes e depois da crise financeira de 2008 ou da crise do campo de 2008, fenômenos relacionados. Porta e Sanches (2012), por exemplo, falam do período de recuperação e crescimento (2002-2008), recessão sob a crise (até meados de 2009), reativação e crescimento acelerado (até 2011) e desaceleração brusca (2012)...

“A forte expansão da demanda agregada instigada-habilitada pela competitividade oferece através do crescimento efetivo e da tônica dos rendimentos crescentes que aquele estimula – o fenômeno da Lei de Verdoorn⁸¹ – um processo de incremento destacado e perdurável da produtividade (que se soma ao derivado do lado da oferta: por.ex. via melhorias tecnológicas e dos padrões inerentes às exportações). Sob condições de aproveitamento do ritmo de produtividade, com custos laborais unitários que conseqüentemente se mantém “em conformidade”, a formação de capital prospera e o crescimento se realimenta” (2011:67, tradução própria)

Assim como Kirchner, o ministro da Economia Roberto Lavagna era um *outsider*⁸², sem vínculos políticos com os grupos políticos no poder, não havia votado em Duhalde nas eleições de 1999 e não compartilhava as opiniões do grupo mais liberalizante ligado a Guillermo Calvo⁸³ (Lavagna,2003[2001]). Tendo assumido em 27 de abril de 2002, o novo ministro se bem tivesse assumido após a conclusão do acordo político entre as forças deslegitimadas, mas ainda no poder (14 Puntos)⁸⁴ e após promulgação da Lei 25.561 (Emergência Pública e Reforma do Regime Cambial), tinha pela frente a tarefa de reorganizar o sistema econômico e financeiro argentino. As primeiras medidas anunciadas incluíam o fim do feriado bancário (fechados por 24 dias úteis no início de 2002), a flutuação livre do câmbio com administração do Banco Central, suspensão da proposta de troca de depósitos congelados por títulos públicos (Plano BONEX), correção da CER (Coeficiente de Estabilización de Referencia) por um índice que refletisse a evolução salarial; preparação de uma Lei de Falências de acordo com “práticas

⁸¹ Em referência ao economista holandês Petrus Johannes Verdoorn que em 1949 formalizou teoricamente a relação entre crescimento da produtividade manufatureira com o aumento da produtividade do trabalho. Mais tarde, o economista húngaro Nicholas Kaldor retomou as ideias de Verdoorn. Faz-se referência à Lei Verdoorn-Kaldor para enfatizar a relação entre crescimento do mercado interno e crescimento da produtividade (ver Fiorito, 2014)

⁸² Essa adjetivação deve ser relativizada. Lavagna foi secretário de Indústria e Comércio Exterior (1983-1987) durante o governo de Alfonsín e sua atuação privada tem vínculos com a empresa de consultoria Ecolatina, fundada nos anos 1970. Fez parte da equipe de economistas que assessoraram o pré-candidato Carlos Menem ao lado de Eduardo Curia, Di Tella, Cavallo e Diamand nas discussões prévias à implementação de um plano de convertibilidade (Amico e Fiorito, 2008). Antes de assumir o Ministério da Economia e Produção, desempenhou-se como embaixador frente aos organismos internacionais e à União Europeia. É, nesse sentido, que se declara alijado das disputas políticas internas nesse momento (Lavagna, 2003 e 2007).

⁸³ Economista argentino nascido em 1941, atualmente vinculado a *School of International and Public Affairs* (SIPA), é também diretor do Programa de pós-graduação em administração pública em *Economic Policy Management*, da Columbia University, desde 2007. Colaborou nos primeiros anos da formação da Universidad Di Tella e foi consultor do FMI para países latino-americanos e do Leste europeu durante as décadas de 1980 e 1990.

⁸⁴ O documento conhecido como “14 Puntos para Salir de la Crisis” foi um acordo entre o presidente Duhalde e os administradores provinciais que incluíam medidas que vigorariam durante 90 dias, dentre as quais: respeito aos acordos internacionais, renegociação da dívida provincial, compromisso com aprovação de leis relacionadas ao sistema tributário e financeiro (falências e revogação da lei de subversão econômica), ao mercado de trabalho e à reforma política (La Nación online, 24/4/2002).

internacionais” e “instrumentos mais modernos” e, finalmente, a revogação da Lei de Subversão Econômica (Lei 20.840/1974)⁸⁵. Este último, um ponto condicionante para a renegociação da dívida com o FMI (*La Nación* e *Clarín*, maio de 2002). O perfil outsider do ministro permitiu que sua gestão fosse relativamente autônoma, resistindo a pressões do sistema financeiro por manter as instituições financeiras fechadas; e as pressões dos mais intervencionistas que desejavam implementar um mecanismo de controle de preços.

O mecanismo de controle cambial foi se institucionalizando paulatinamente. A estabilização do mercado de câmbio, após uma desvalorização que fez o peso valer quase 0,25 centavos de dólar (Frenkel e Rapetti, 2007) contribuiu para reversão de expectativas em relação ao mercado doméstico. As taxas de juros (títulos e créditos) altas contribuíram para revalidar o peso como moeda de troca e recompor a base monetária, assim como a escassez de divisas internacionais. Pouco a pouco as variáveis macroeconômicas foram se normalizando. De modo que em 2003, quando assumia Kirchner, já se fazia referência clara a uma política de desvalorização controlada do peso. O Banco Central, então presidido por Alfonso Prat Gay (2002-2004), passou a publicar seu relatório de expectativas e compromisso com a política de expansão monetária administrada, sempre tendo em vista o controle da inflação. As metas de expansão da base monetária foram então utilizadas como uma âncora nominal sobre as expectativas de inflação futura (Frenkel e Rapetti, 2007). Através dos bancos públicos, o BCRA e o De La Nación, o governo intervinha diretamente no mercado, comprando divisas que seriam usadas para pagamento do serviço da dívida com agências multilaterais e para o acúmulo de reservas necessárias à manutenção do regime macroeconômico. Esse arranjo foi bem-sucedido até junho de 2005, quando o governo decidiu introduzir controles sobre a conta de capitais do balanço de pagamentos (Frenkel e Rapetti, 2007) para aliviar as tensões de apreciação do peso.

Nesse regime macroeconômico, fatores exógenos contribuíram favoravelmente. A reversão do preço das commodities na primeira metade da década de 2000 (Gráfico 1) garantiu a folga fiscal e a obtenção de superávits (fiscal e comercial) necessários à manutenção do sistema (6% PIB é a taxa de crescimento das exportações entre 2003 e 2006, de acordo com a CEPAL, 2007, ver Tabela 2.1 para o PIB e Tabela 3.1 para o superávit fiscal). O esforço de renegociação da dívida externa, levado a cabo entre junho de 2004 e janeiro de 2005, com os credores internacionais também contou pontos para a normalização econômica, na medida em que restabeleceu as

⁸⁵ A votação da suspensão da Lei 20.840/1974 dividiu o Senado no final de maio de 2002. Após o empate 34 votos a favor e 34 contra, apelou-se para uma norma regulamentar que dava peso duplo ao voto do presidente da sessão, o então senador Juan Carlos Maqueda.

condições de solvência e deu sinais positivos ao ‘mercado’, promovendo um clima de segurança econômica (Silva, 2009; Kulfas, 2014).

Um último ponto a se considerar é que passou a fazer parte do desenho institucional macroeconômico do país, foi a instituição em 2004 da Lei do Salário Mínimo, Vital e Móvel (Resolução nº2/2004, setembro, do *Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil*, vinculado ao Ministério do Emprego, Trabalho e Seguridade Social). A implementação de dito Conselho, previsto por lei (Nº24.013/1991), sinalizava para a regularização das atividades e remunerações trabalhistas, consolidando um modelo orientado pela recomposição do emprego com base na reabilitação da demanda interna.

3.1.2 Consolidação e reorientação do modelo ao pleno emprego (2005-2007)

Esse período, que vai desde a substituição de Lavagna no ministério da Economia até a mudança de governo em dezembro de 2007, corresponde nesse trabalho à etapa de consolidação do modelo de crescimento com inclusão social, levando em conta que a bem-sucedida recuperação dos fatores macroeconômicos permitiu a recomposição parcial dos salários e do poder aquisitivo dos trabalhadores. Chamamos atenção aqui para o componente político institucional da administração econômica. De resto, uma relação causal frequentemente alçada à condição explicativa na literatura institucionalista que proclama que regras claras e transparentes compartilhadas pelos atores políticos podem garantir o sucesso ou a derrota de um projeto reformista (Levitsky, 2005).

Em novembro de 2005, Lavagna é substituído por Felisa Miceli no ministério. Ao nomear um nome mais próximo das fileiras kirchneristas, Kirchner dava o sinal de endurecimento na condução da administração econômica, garantindo mais poder decisório ao executivo num processo de perda de autoridade do Ministério da Economia⁸⁶ e de quebra da hegemonia dos tecnocratas na administração econômica do país. O movimento de autonomização de Kirchner

⁸⁶ Esse processo havia se iniciado ainda na gestão Saá, com a transformação do superministério de Economia e Obras e Serviços Públicos (MEyOSP) em uma secretaria de Fazenda, Finanças e Rendas Públicas, em dezembro de 2001. Durante a administração Duhalde, entre janeiro de 2002 e maio de 2003, restituiu-se a hierarquia ministerial, mas dividindo em carteira em Ministério da Economia e Finanças Públicas e Ministério da Produção. Já na administração Kirchner (decreto-lei nº1283 de 24/5/03), o Ministério de Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços absorveu as áreas de Energia e Comunicações (então parte do ME), de Obras Públicas, Recursos Hídricos, Desenvolvimento Urbano e Habitação e Energia Atômica (subordinadas à Presidência) e ainda as áreas de serviços de Mineração e Transporte (então subordinadas ao Ministério da Produção). Essas reformas contribuíram sobremaneira para reduzir o poder do Ministério da Economia e Produção entre 2003 e 2007 e diminuir a “autoridade econômica e monetário-financeira” sobre os rumos da política argentina (ver Bonnet e Piva, 2013:11).

reflete a sua bem-sucedida empreitada de consolidar sua imagem como presidente, desvinculando-se de seu padrinho político (Duhalde) e criando sua própria “ala” de apoio dentro do Partido Justicialista (López, 2015). É nesse contexto que o presidente é capaz de dar uma guinada à “esquerda” e fazer frente aos ímpetos de austeridade do então ministro Lavagna, que diante de um quadro de aceleração inflacionária, defendia o esfriamento da economia (Bonnet e Piva, 2013). Já Miceli representava um projeto mais redistributivo, com defesas das negociações salariais e do aumento do salário mínimo, assim como um relacionamento mais cauteloso com as agências multilaterais de financiamento, notadamente expressa durante a renovação de créditos do FMI para a Argentina (El País, 30/11/2005)⁸⁷. Acusada de apropriação indevida de fundos públicos, em julho de 2007, Miceli foi substituída por Miguel Peirano, que se manteve no cargo até dezembro do mesmo ano. A manutenção de ministros de baixo perfil, colocou em evidência a autoridade presidencial na administração econômica.

O contexto positivo de evolução dos preços das commodities que sustentava o regime macroeconômico do câmbio flexível *sujo*, dependente de superávits, ainda existia. A recuperação da indústria e dos investimentos privados também continuava em ritmo constante (Tabela 1.1).

Tabela 1.1: Investimento Argentina (2002-2014)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Formação Bruta de Capital Fixo (%PIB)	12.0	15.1	15.9	17.4	18.3	19.5	19.0	15.6	16.6	17.2	15.9	16.3	16.0
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do World Development Indicators (Banco Mundial)													

Por outro lado, a inflação se acelerava. As estimativas da inflação se tornam nesse período bastante distorcidas e não confiáveis⁸⁸. Rapoport (2010) menciona a tendência à elevação dos preços em geral a partir de 2005, medida pelos preços do varejo, que teriam subido 9% e

⁸⁷ “Kirchner se hace con la economía: Felisa Miceli, fiel colaboradora del presidente argentino y crítica con el FMI, manejará a partir de mañana las finanzas públicas”, El País, 30/11/2005.

⁸⁸ Depois da intervenção estatal no Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (Indec) – órgão estatal responsável pela produção de índices da inflação, correlato ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) –, uma série de metodologias divergentes foram utilizadas para a medição da inflação argentina, entre metodologias regionais, de consultorias privadas e ainda uma tentativa de recriar o índice com o apoio técnico do FMI. O governo foi acusado de manipular os índices a seu favor para mascarar a inflação alta. Ainda hoje, falta uma estatística oficial da evolução dos preços (ver La Nación online: <http://casos.lanacion.com.ar/indec-la-maquina-de-la-mentira>).

mantido ritmo de elevação constante até 2007, como resultado do repasse do aumento do preço das commodities, da elevação dos salários e da recomposição das taxas de lucro. Já Kosacoff (2007) indica o patamar de 10% na elevação de preços para o ano de 2006, de acordo com os dados oficiais. Apesar da escassez de fontes fidedignas, a inflação começa a ser foco da preocupação do público e do governo, que lança mão de mecanismos de controle de preço direto e indireto (negociações com grandes fornecedores, impostos e subsídios) para debelar o problema. Apesar do reaparecimento do principal inimigo da estabilidade econômica argentina (Heredia, 2015), Néstor Kirchner logrou garantir sua sucessora, Cristina Fernández de Kirchner, que tomou posse em dezembro de 2007 (ver Tabelas 2, 3 e 4).

3.1.3 Crises nos tempos de Cristina (2008-2011) no marco do pós-crise financeira internacional

Ao assumir, Cristina Kirchner enfrentou dois grandes desafios: em um contexto de aceleração inflacionária, precisou fazer frente à reversão dos fluxos de comércio internacionais produzido pela crise financeira de 2008; e, ao reagir ao processo de reversão dos fluxos com taxação sobre os setores exportadores, provocou a reação conservadora dos setores ligados ao agronegócio.

Os impactos da crise financeira internacional se fizeram sentir pela diminuição da demanda externa e pela fuga de capitais. A contração da economia, segundo dados oficiais, resultou num crescimento do PIB de 0,9%, enquanto fontes privadas indicavam retração da ordem de 3% PIB (Porta e Sanches, 2012). A resposta do governo foi apostar na demanda interna, lançando mão de medidas anticíclicas para evitar a recessão e a fuga de capitais. Em dezembro de 2008, sancionou-se a Lei nº 26.476, ou simplesmente *Ley do Blanqueo*, referente ao Regime de Regulação Impositiva, Promoção e Proteção do Emprego Registrado, Exteriorização e Repatriação de Capitais⁸⁹. A introdução de Licenças Não Automáticas (LNA) também foi um instrumento importante nessa direção, regulando o processo de entrada de produtos importados no país. O objetivo destas medidas era aumentar o controle sobre o mercado de capitais e coibir o aumento das importações, então um potencial dinamizador do processo histórico de fuga de capitais no país. Ademais, ao reagir à crise externa com políticas fiscais expansivas (aumento

⁸⁹ A través da lei 26.476 se promoveu uma ampla anistia tributária, cujo regime contém fundamentalmente as seguintes partes: moratória tributária, regularização trabalhista e promoção e proteção do emprego informal; e regularização de capitais (regularização impositiva) (ver Rocarro, 2010)

gasto público com “crescimento de mais de 30% em 2009”, segundo Porta e Sanches (2012)). Através da elaboração do Programa de Recuperação Produtiva (REPRO), da criação de novas linhas de financiamento para infraestrutura, do Plan Obras para Todos Los Argentinos, somadas à política de elevação salarial, aprofundando o caráter não austero do regime, a demanda doméstica respondeu positivamente no terceiro trimestre de 2009. Concomitantemente, a estatização da ANSES, também no final de 2008, garantiu uma espécie de “fundo anticíclico” que ampliou as margens de intervenção do governo diante de conjunturas recessivas (Porta e Sanches, 2012). A reorientação da demanda externa, com peso dos mercados emergentes da Ásia e da América do Sul também teve efeito positivo sobre a recuperação das exportações nesse contexto de instabilidade futura nos preços de commodities (ver Gráfico 1). Diferente de outros momentos históricos, a economia recuperou-se quase imediatamente. A política cambial de dólar alto e competitivo foi então comprometida. A mudança nos objetivos da política cambial, que se flexibilizou para permitir uma “progressiva apreciação relativa” (Porta e Sanches, 2012) do câmbio nominal sempre abaixo do ritmo inflacionário, permitiu que a taxa nominal se mantivesse relativamente estável. As taxas cambiais giraram em torno de 3,15 peso/dólar até 3,95 peso/dólar no final de 2009 (Varesi, 2015), num cenário de desvalorização cambial de importantes sócios comerciais da Argentina, como o Brasil. A flexibilização da política cambial respondia a um anseio das corporações industriais (Varesi, idem) pela desvalorização a fim de manter a competitividade internacional e da intenção governamental de assim preservar a produção local.

O outro componente que teve impacto sobre a ação governamental, especialmente do ponto de vista político, e por isso, será tratado na seção 3, é o do chamado “conflito do campo”. Ao propor a repartição das rendas auferidas pelos setores mais dinâmicos da economia argentina, através da revisão da taxa impositiva às exportações de soja e seus derivados, via Resolução 125 do Ministério da Economia, em março de 2008, o governo abriu o confronto com os setores mais conservadores da aliança formada em 2003. Transformada no Projeto de Lei de Retenções e Criação do Fundo de Redistribuição Social, a proposta foi à votação. E depois de aprovada com pequena margem pelo Congresso, foi bloqueada pelo Senado (com o voto de desempate de Julio Cobos, então vice-presidente). Durante os cerca de 6 meses de duração do conflito (março a julho), os preços internacionais da soja se sobrevalorizam (de um patamar de cerca de 400 dólares/tonelada para o de 570 dólares/tonelada, *La Nación online*, 14/5/2008 e *Página 12*, 10/1/2015), forçados pela expectativa de baixa colheita e pelas retenções argentinas. Após a derrota no Congresso, o governo revogou a Resolução 125, que provocou também a renúncia

do então ministro da Economia Martín Lousteau. O que é importante para a nossa configuração desse ciclo de política econômica é que uma série de ações governamentais que podem configurar esse período como de “radicalização progressista” (Varesi, 2015) não podem ser entendidas sem levar em conta o aspecto de radicalização do conflito entre grupos sociais ou classes em torno da Resolução 125.

3.1.4 Agudização das contradições do modelo (2011-2014)

A partir de 2011, a situação se inverte, diante da não recuperação das economias centrais e de medidas austeras para contenção da crise no plano local, o fluxo do comércio se retrai e afeta as exportações argentinas. O governo reage de maneira assertiva, endurecendo a política comercial e atuando de modo mais ativo e restrito no mercado cambial, fortalecendo o controle das importações (amplia a cobertura das licenças não compulsórias, cria mecanismos ad hoc de comércio administrado e compensação por exportações) (Porta e Sanches, 2012). Esse contexto se desenha após a morte de Kirchner em 2010 e a retumbante reeleição de Cristina e seu vice (e ex-ministro da Economia) Amado Boudou⁹⁰, na chapa Frente para a Vitória, com 54,11% dos votos (dados da Cámara Nacional Electoral, Poder Judicial de la Nación⁹¹) nas eleições presidenciais de 2011.

Se a política cambial se mantinha ferrenha à ideia de uma taxa de câmbio controlada, sempre abaixo dos níveis da inflação, os preços internos continuavam a subir, num cenário em que cresciam consumo interno e importações. Somadas às pressões do setor energético, cuja demanda crescia e não era acompanhada por investimentos significativos no setor, obrigando o setor a recorrer a importações, o cenário restritivo se desenhava demonstrando limites também na expansão do emprego e aumento do déficit fiscal (Kulfas, 2014). O regime macroeconômico calcado no câmbio competitivo já se mostrava disfuncional. Mas a política econômica manteve-se na defesa da ancoragem cambial e de tarifas (para controlar a inflação) de um lado, e sobre a expansão salarial, fiscal e monetária, pressionando as próprias bases do modelo iniciado em 2002 (Gerchunoff e Rapetti, 2016).

⁹⁰ Boudou exerceu mandato no Ministério da Economia e Finanças Públicas entre julho de 2009 e dezembro de 2011, período durante o qual se promoveu a estatização das *Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones* (AFJP). Foi funcionário da *Administración Nacional de la Seguridad Social* (ANSES).

⁹¹ Ver Cámara Nacional Electoral – Poder Judicial de la Nación, *Escrutinio definitivo*, 23/10/2011. Disponível em https://www.pjn.gob.ar/cne/documentos/2011_escrutinio_definitivo.pdf

Desse último período, deve-se mencionar dois importantes movimentos. O primeiro e mais evidente foi a modificação do regime de câmbio competitivo, com a instituição no final de 2011 de um mercado paralelo de câmbio, o chamado *dólar blue*. O aumento do controle governamental sobre as divisas, através da proibição de compra de dólares que não estivessem associados a operações comerciais e financeiras com o exterior, gerou o mercado do dólar blue que operava com uma diferença significativa em relação à taxa nominal (ver Gráfico 4.1). A demanda por moeda estrangeira se acelerava estimulada pela manutenção de taxas de juros baixas (Kulfas, 2014). Com impacto negativo sobre as reservas, forçava a mudança de rumo do governo. Um mecanismo desenhado para corrigir os desequilíbrios comerciais terminou por redistribuir o capital para o setor financeiro.

A reforma da Carta Orgânica do Banco Central (Lei 24.144), em março de 2012 (durante a gestão de Mercedes del Pont), representou mais um passo na reconfiguração da gestão econômica. Substituindo a Carta de 1992 (Lei nº20.539), passa a definir as novas atribuições do Banco em seu artigo 3º: “ — *El banco tiene por finalidad promover, en la medida de sus facultades y en el marco de las políticas establecidas por el gobierno nacional, la **estabilidad monetaria, la estabilidad financiera, el empleo y el desarrollo económico con equidad social.***” (grifos nossos) alterando significativamente o texto anterior, de 1992, que limitava as funções do Banco à “preservação do valor da moeda”. Também modifica as condições nas quais o Banco pode fazer empréstimos ao governo nacional (de 10% a 12% da base monetária, mais 10% a pagar em 12 meses, ou em 18 meses em caráter excepcional definidos pelo Executivo – ver Artigo 20º). Além de ampliar o poder do Banco sobre a regulação do sistema financeiro. A reforma da carta orgânica ocorre durante o período em que o governo precisa ampliar sua margem fiscal para fazer frente aos crescentes déficits em conta corrente.

Em uma economia com alto grau de internacionalização e que precisa recorrer à importação de bens e insumos, o controle do câmbio e do comércio e taxas de juros baixas para conter a inflação parece não ser uma medida recomendável (Gerchunoff e Rapetti, 2016; Kulfas, 2014). Estimula a fuga de capitais e deprime os investimentos, configurando um quadro econômico recessivo. E aí, temos o segundo elemento significativo do período, o da tentativa de reativar os canais externos de financiamento. Ao tentar reverter o quadro de isolamento frente ao mercado financeiro internacional, o governo de Cristina primeiro apostou forte no controle do mercado de moedas, fortalecendo o poder da *Administración Federal de Ingresos Públicos* (AFIP) e do Banco Central ao definir a necessidade de licenças e permissões emitidos por esses órgãos para a compra e venda de dólares, além de lhes garantir o poder regulatório sobre

limitações ao montante negociado, sobretaxação de cartões de créditos usados no exterior, e a extinção da figura do dólar poupança – *dólar ahorro* -, todas medidas progressivas adotadas entre 31 de outubro de 2011 e dezembro de 2015.

Nesse ínterim, surgiria uma nova personalidade no comando do Ministério da Economia, Axel Kicillof. Prócer das fileiras peronistas/kirchneristas, Kicillof acreditava na radicalização do modelo de crescimento via mercado interno (“*distribuir para crecer*”, ver *Página 12 online*, 24/4/2015)⁹² e pode ser considerado a “cara” desse último estágio do governo kirchnerista, mais heterodoxo e mais radical. Deve-se mencionar que, em 2014, o governo finalmente tentou recorrer ao crédito externo, o que significou um relativo abandono da retórica antimercado financeiro e do programa da “sintonia fina” anunciado em 2011 (ver López, 2015). Em fevereiro desse ano, Cristina anunciou um plano de estabilização, com o objetivo de conter a corrida cambial e sinalizar ao mercado internacional a disposição do governo em negociar (Kulfas, 2014). O plano, que envolvia medidas de “estabilização”, determinou que a partir do Banco Central se estabelecessem limites para a venda de dólares excedentes das instituições financeiras, o aumento da taxa de juros e a desvalorização cambial (perdendo cerca de 30% do seu valor, sendo cotizado a 8 pesos em janeiro desse ano) (Delgado, 2014). Paralelamente, o Ministério da Economia lançou um programa de incentivo ao consumo controlado, *Precios Cuidados*, criando uma cesta de produtos de consumo básico a preços subsidiados para satisfazer a necessidade de consumo das classes subalternas e aliviar a pressão inflacionária sobre os produtos internos promovida pela desvalorização.

O projeto de normalização das relações com o mercado financeiro internacional, envolvia a renegociação da dívida no âmbito do Clube de Paris (paralisada desde 2013) e o fechamento de acordo para indenizar a empresa espanhola Repsol depois da estatização da YPF. Nesse momento, quando o governo parecia ter controlado a situação econômica e ganhado mais tempo para dedicar-se às eleições presidenciais de 2015, um novo conflito com o mercado financeiro voltou a tomar as páginas dos jornais e os debates públicos sobre os rumos da economia, a disputa em torno dos “fundos abutre” (corporações privadas que detém títulos públicos com intenções especulativas). A sentença do Juiz Griesa sobre os “fundos abutre” ou sua decisão de

⁹² Kicillof era um dos economistas do Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA), foi diretor financeiro da Aerolíneas Argentinas e depois gerente-geral (durante gestão de Mariano Recalde, 2009-2015), e ainda participou da equipe interventora responsável pela recuperação da Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) em 2012.

forçar a negociação dos bônus que haviam ficado de fora da reestruturação da dívida com credores externos ocorrida em 2005 e 2010, a partir de uma jurisdição externa, provocou o *default* da dívida. A decisão do governo de ater-se a sua retórica antimercado, inviabilizou a continuidade de seu plano de estabilização e bloqueou a saída via endividamento externo (Gerchunoff e Rapetti, 2016; Kulfas, 2014). Diante da perda de poder aquisitivo e do estancamento produtivo produzido pelas medidas anteriores tomadas com o objetivo de salvar o modelo da “década ganhada”, os fantasmas históricos que ameaçavam a economia argentina voltaram a se apresentar: restrição externa, fuga de capitais e inflação.

Tabela 2.1: Argentina – Produto Interno Bruto (%)

2003	8,8
2004	9
2005	8,9
2006	8
2007	9
2008	4,1
2009	-5,9
2010	10,1
2011	6
2012	-1
2013	2,4
2014	-2,5

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FMI

Tabela 3.1 – Argentina Balanço de Pagamentos (2003-2014)

2003	3.581
2004	5.319
2005	8.857
2006	3.530
2007	13.098
2008	9
2009	1.346
2010	4.157
2011	-6.108
2012	-3.305
2013	-11.824
2014	1.195

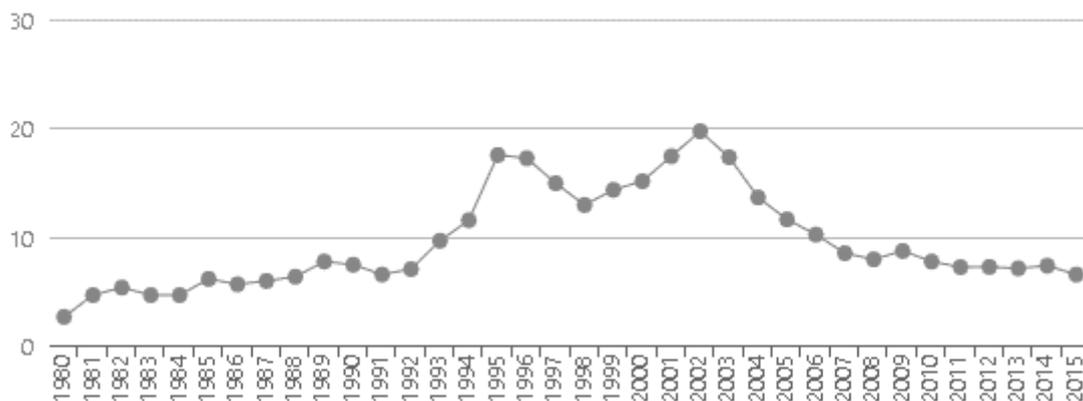
Fonte: elaboração própria a partir de dados do FMI

Tabela 4.1: Argentina – Inflação (Oficial)

2003	13,4
2004	4,4
2005	9,6
2006	10,9
2007	8,8
2008	8,6
2009	6,3
2010	10,8
2011	9,5
2012	10,0
2013	10,6

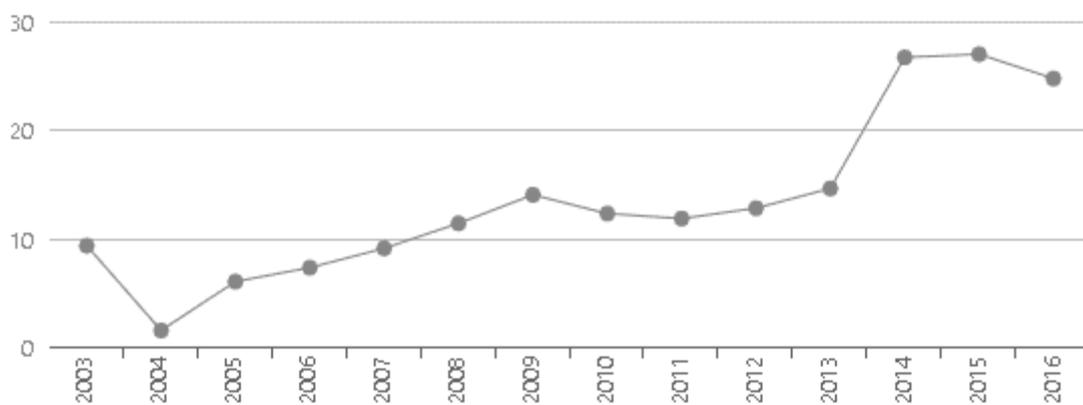
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial

Gráfico 2.1: Argentina - Taxa de Desemprego



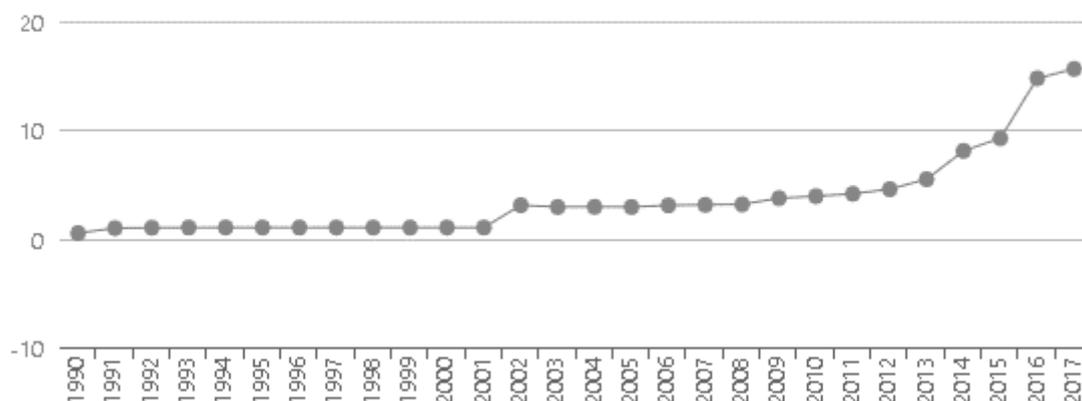
Fonte: Cepalstat (Perfil Nacional)

Gráfico 3.1: Argentina – Taxa de Política Monetária



Fonte: Cepalstat (Perfil Nacional)

Gráfico 4.1: Argentina – Câmbio Nominal



Fonte: Cepalstat (Perfil Nacional)

3.2 Ideias econômicas na conformação de um novo modelo de desenvolvimento: o neodesarrollismo

Nesta seção nos dedicamos à análise das ideias econômicas que compõem o debate sobre o desenvolvimento argentino. Em especial, preocupa-se em identificar os eixos definidores de uma discussão pública que permeou o ciclo de governo kirchnerista (2003-2015) com base nas entrevistas realizadas com economistas heterodoxos argentinos entre março e novembro de 2015. Para organizar essas ideias, elaborou-se um quadro sinótico que abarca 3 dimensões: a estrutural, a institucional e a conceitual.

Como no quadro sinótico montado a partir das ideias econômicas que moldam o debate brasileiro sobre o desenvolvimento, as três dimensões podem ser associadas aos fatores existentes ou necessários à consecução de um projeto de desenvolvimento econômico capitalista. A dimensão estrutural diz respeito à capacidade de oferta ou especialização produtiva, sobre quais os destinos prováveis dos investimentos, se há potencial de inovação científica e tecnológica, se existe capacidade industrial; quais os melhores caminhos rumo ao crescimento, se o foco do dinamismo deve ser o mercado interno, ou externo, ou uma combinação dos dois; e qual a forma de inserção internacional, sobre os tipos de acordo, quais arranjos de integração, quais os parceiros potenciais e qual o lugar do país no mundo.

Por dimensão institucional entende-se os fatores de ordenamento das relações entre Estado e mercado, as configurações dos agentes econômicos e a configuração do trabalho. Essas dimensões comportam as formas de regulação e as capacidades estatais (corpo técnico, regime

de conhecimento, grau de implementação), a conformação das empresas e seu grau de internacionalização, o papel dos empresários, e a existência de uma rede de proteção social para os trabalhadores, assim como o peso do fator trabalho sobre a estrutura produtiva.

Por último, a dimensão conceitual refere-se às dicotomias orientadoras que surgem e moldam o debate econômico. Os pares heterodoxia x ortodoxia, discurso x prática, empresas nacionais x empresas estrangeiras, desenvolvimento industrial x desenvolvimento agropecuário, regionalização x globalização, Estado x mercado, e mercado interno x mercado externo aparecem como balizadores do debate e definindo a posição dos agentes.

O debate argentino sobre o desenvolvimento tem uma larga tradição que perpassa o século XX e está intimamente vinculado com a institucionalização da disciplina econômica no país (ver capítulo 2). Como argumentou-se nos capítulos anteriores desta tese, o processo de institucionalização da ciência econômica, especialmente a partir dos anos 1930, e a legitimação do economista como profissional encarregado de “pensar o desenvolvimento”, marcou profundamente a configuração dos regimes de conhecimento econômico existentes na Argentina. Ao contrário dos regimes de conhecimento existentes no Brasil, os que vigoram na Argentina são caracterizados por uma dose de polarização, no sentido de que não há diálogo fluído entre os regimes de conhecimento pró e antiausteridade. Sendo mais apropriado falar em regimes de conhecimento em oposição.

No princípio da década de 2000, e no marco da crise econômica e política que abriu espaço para o abandono da convertibilidade, um intenso debate público se reacendeu no país. Nesse sentido, construiu-se um consenso sobre a necessidade de “recuperar as margens de manobra da política econômica” (Porta, 2015) ou uma crítica compartilhada sobre a necessidade de recuperar o planejamento econômico (políticas ativas) e o papel do Estado para evitar os erros causados pela total falta de autonomia financeira e gerencial que haviam marcado os experimentos da década de 1990. O aporte feito pelo Grupo Fénix a partir de 2001 foi fundamental para a retomada desse debate. Reunindo economistas de distintos matizes como Aldo Ferrer (1927-2016), Mario Rapoport, Ricardo Aronskind, Daniel Azpiazu, Alejandro Vanoli, Eduardo Basualdo, Jorge Katz, Mercedes Marcó Del Pont, entre outros; sob os auspícios da Universidade de Buenos Aires, o grupo promoveu reuniões e produziu documentos em defesa de um novo projeto de desenvolvimento. O Plan Fénix (2001), documento basilar, apresentava então os principais pontos para a construção de um projeto nacional: estabilidade institucional e política, aumento do emprego, funcionamento competitivo dos mercados e equilíbrios macroeconômicos sólidos baseados em “poupança interna e investimento”,

participação do Estado e soberania (monetária, cambial e fiscal). Embora o grupo tenha perdido força nos anos subsequentes, sua contribuição na construção de um consenso para o abandono do regime da convertibilidade e sobre a necessidade de criar espaços de diálogo para encontrar soluções para a crise, repercutiram profundamente na conformação de um regime de conhecimento antiausteridade na Argentina.

Com a situação econômica normalizada, especialmente a partir de 2003, e as perspectivas de aceleração do ritmo de crescimento em virtude do uso da capacidade ociosa, o Grupo Fénix vai perdendo sua importância e presença no debate público e diferentes proposições de desenvolvimento começam a se desenhar. Um estudo de Porta e Bianco (2004) encomendado pelo PNUD identifica, no calor do momento, 4 diferentes propostas: uma *autárquica* com defesa de forte intervenção estatal no sistema produtivo com choque redistributivo; uma *neoliberal* que advogava abertura completa ao mercado mundial e desregulação econômica, com foco no mercado externo e na exportação de produtos com vantagens comparativas estáticas; uma *neodesenvolvimentista de base industrial* focada na retomada da capacidade produtiva e no dinamismo de cadeias nacionais de valor, com forte participação estatal e com o objetivo de recuperar os níveis de emprego; e, por último, a *neodesenvolvimentista de base agrária*, que coincide com a de base industrial ao conceder um papel protagônico ao Estado como organizador (criador de regras, políticas públicas, fiscal) do sistema produtivo, mas preferindo maior participação do mercado como mecanismo de alocação de recursos.

Como propostas amplas, elas estão vinculadas a diferentes atores sociais, indicados parcialmente no estudo. A autárquica, por exemplo, seria a defendida pela Central de los Trabajadores Argentinos (CTA) e pelos Economistas de Izquierda (EI). A neoliberal seria àquela vinculada aos tradicionais centros de pensamento ortodoxo, dominantes na década de 1990, como o Fundación Mediterránea (IERAL) e a Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). Já as propostas neodesenvolvimentistas estariam vinculadas aos membros do Grupo Fénix e a Fundación de Investigaciones para el Desarrollo (FIDE)⁹³ e a Unión Industrial Argentina (em sua versão industrialista) e ao Grupo Consultores en Economía y Organización (CEO) e à Fundación Okita (na sua vertente agrária). Voltaremos a essa questão na próxima seção.

Por ora, é importante assinalar que o quadro a que fazemos referência ao final desta seção, identifica e distingue duas correntes do pensamento econômico heterodoxo argentino que

⁹³ A atual presidente da FIDE é a ex-presidente do Banco Central, Mercedes Marcó del Pont.

recuperam as categorias sugeridas por Porta e Bianco (2004), pois engloba as correntes que denominaremos *neodesenvolvimentista industrialista e neodesenvolvimentista agropecuarista*. Claro está que essa é uma categorização arbitrária e, algumas vezes, reducionista, mas acredita-se que a produção de categorias amplas e genéricas pode auxiliar o leitor a entender as nuances do debate econômico argentino e facilitará a descrição dos regimes de conhecimento vigentes. Uma das limitações é não poder enquadrar os economistas entrevistados nessa classificação binária. Essa dificuldade reside no próprio dinamismo dos regimes de conhecimento em andamento, que não são dóceis ao rigor classificatório do pesquisador. Para minimizar esse incômodo, espera-se evidenciar em cada uma das subseções e através do subtema escolhido dentro do campo das ideias econômicas as nuances existentes conforme os ciclos econômicos-políticos vão se desenvolvendo ao longo do período de análise (2003-2015).

Essas propostas foram definidas de maneira bastante incipiente (Porta, 2015) e mereceriam maior aprofundamento. No entanto, para o objetivo que se persegue nesta seção, é o bastante para caracterizarmos o debate pós-crise e prévio ao estabelecimento de uma hegemonia. Porque interessa aqui identificar as propostas que dominaram o debate e se tornaram hegemônicas e relacioná-las com o grupo de economistas entrevistados. Desse modo, será possível compreender os regimes de conhecimento em operação durante os anos de governo kirchnerista.

O ponto de partida é esclarecer que as visões consideradas dominantes são as vinculadas ao neodesenvolvimentismo em alguma de suas apresentações. Se em 2004, Porta e Bianco identificam 4 distintas proposições, o fazem com o intuito de registrar a existência de posições à margem ou com pouca chance de implementação, como a proposta autárquica e a neoliberal. A conformação do poder na Argentina, mais difusa do que no Brasil, por exemplo, faz com que existam vários atores com poder de agenda, mas não de implementação (Abeles, 2015). Os defensores de um projeto mais à esquerda e os advogados do projeto liquidado após a crise de 2001, tinham nesse contexto poucas chances de atingir o consenso necessário à execução de um projeto tão radical.

Dito isto, pode-se dizer que havia espaço para a expansão e consolidação de um regime de conhecimento antiausteridade. A consolidação desse regime se dá a medida que as instituições de pesquisa públicas e privadas voltadas ao debate sobre o desenvolvimento argentino vão ganhando força e se estabelecendo como interlocutores legítimos entre o governo e a população em geral. Baseando-nos na proposição de Heredia (2015) pode-se identificar algumas dessas instituições de vertente heterodoxa. Dentre elas, pode-se reconhecer as mais tradicionais,

criadas em décadas anteriores aos anos 1990, como o Centro de Estudios de la Sociedad y el Estado (CEDES, 1975), o Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA/UBA, 1974), o clássico Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES, 1958, incorporado ao CONICET desde 2001), responsável pela Revista Desarrollo Económico, e o mais “jovem” Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo Argentino (CIEPP, 1989). Além disso, há as instituições criadas já no contexto da retomada do debate sobre o desenvolvimento marcado pelo pós-crise de 2001. Destacam-se o Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA, 2004) sob a liderança de Axel Kicillof, que forneceu quadros para o governo⁹⁴, e o Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo Argentino (Cefid-Ar, 2000-2016). Outros centros de irradiação de pensamento, criados no bojo das políticas de expansão universitária e de promoção da ciência e da tecnologia, podem ser aqui listados, como o Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior (REDES, 2002, vinculada ao CONICET desde 2003), o Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz (CESO) dirigido por Andrés Asiain, o Centro de Estudios Urbanos e Regionais (CEUR/CONICET) e o Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL/CONICET). Note-se a ampliação significativa de centros de estudos via criação ou incorporação ao sistema nacional de ciência e tecnologia, especialmente a partir de 2007, com a promulgação da Lei de Ministerios nº26.338 (dezembro) que deu origem ao Ministério de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Como referência, os gastos com atividades relacionadas à ciência e tecnologia aumentaram de 0,46% do PIB em 2003, para 0,64% em 2014, e o investimento no setor subiu de 0,41% do PIB para 0,58%, no mesmo período (Dados Red Indicadores de Ciencia y Tecnología - RICYT). Por outro lado, as redes de produção de conhecimento foram também alentadas por associações como a Asociación de Economía para el Desarrollo de Argentina, criada em 2008 com o objetivo de “*articular un nuevo pensamiento que de a luz ideas y perspectivas renovadas y una agenda de largo plazo para avanzar en un cambio estructural que garantice una sociedad incluyente y un sendero de industrialización*” (*Carta Fundacional AEDA*), e a menos acadêmica La Gran Makro que reunia economistas responsáveis pela defesa das políticas econômicas do governo perante os meios de comunicação.

De um modo geral, a partir desse mapeamento de instituições que alentaram a discussão sobre modelo de desenvolvimento na Argentina, pode-se tirar algumas conclusões: 1) houve uma expansão expressiva do arco de instituições destinadas à reflexão do tema e à preparação de

⁹⁴ Além do próprio Kicillof, vários de seus membros ocuparam cargos públicos, como Augusto Costa, Nicolas Arceo, Emanuel Álvarez Agys, Federico Marongi e Cecília Nahón.

estudos de apoio à tomada de decisão e ao planejamento governamental que afetou positivamente a constituição de um regime de conhecimento antiausteridade; 2) essas instituições não estavam restritas aos estudos da ordem macroeconômica, abarcavam uma série de outros temas (desemprego, desenvolvimento regional e urbano, inovação tecnológica, etc) e representam bem a heterogeneidade de um campo de formação de ideias de origem heterodoxa; 3) a partir dessa recomposição institucional produziu-se uma reavaliação crítica sobre os anos neoliberais e suas mazelas e a construção do ideário do neodesenvolvimentismo (que recuperou parcialmente a tradição desenvolvimentista na Argentina) e também a sua crítica. Nas subseções seguintes, pontuam-se os subtemas principais que pautaram o debate econômico heterodoxo argentino.

3.2.1 A crítica compartilhada

Como apresentado no princípio deste capítulo, o debate sobre o desenvolvimento em sua vertente econômica esteve pautado pela negação ou tentativa de desconstrução do modelo de crescimento anterior, que ao chegar ao seu ponto limite (crise político-institucional), solapou as bases do consenso social então vigente. A partir da leitura feita pela economia (heterodoxa), o abandono do regime da convertibilidade representava o fim de um modelo de crescimento pautado na produção de commodities, que tinha aprofundado as fragilidades estruturais da economia argentina (López, 2015). O regime macroeconômico de câmbio fixo tinha promovido a reestruturação industrial (desaparecimento de grandes empresas de produção de alto valor agregado em prol de manufaturas) e provocado maior dependência financeira (vulnerabilidade à volatilidade de preços, déficits crescentes e aumento da brecha internacional) (Piva, 2015). Os resultados dessa combinação atingiram em cheio o poder aquisitivo dos trabalhadores, cujos salários tinham estancado porque dependiam da oscilação das divisas que eram o vetor de controle da inflação. Se a partir dos anos 1970 o tema da inflação havia dominado o debate público e impulsionado a especialização em economia (Heredia, 2015), é possível dizer que a partir dos primeiros anos da década de 2000, o câmbio apreciado se converte no grande tema: “*En el caso Argentino se miraba con mucha crítica el tipo de cambio apreciado*” (Porta, 2015). Ao mesmo tempo, deve-se mencionar que esses não são temas descolados, a dominância do tema da inflação e a adoção do câmbio como âncora culminou com a constituição de um regime de paridade fixa. A “saída” não foi produzida facilmente, Heredia (2015:237-239) identifica uma crítica heterodoxa incipiente ao modelo da convertibilidade entre 1998 e 2001. Segundo essa autora, os heterodoxos – Eduardo Curia, Roberto Frenkel e Héctor Valle – defendiam que os déficits orçamentários eram o resultado e não a causa das falhas do modelo da

convertibilidade, e a solução seria o abandono do câmbio fixo atrelado ao dólar, para uma saída do tipo “brasileira” com câmbio apreciado e estável para garantir o pleno emprego.

Nesse sentido, é possível dizer que houve uma ruptura importante não apenas no modelo, mas do peso do regime de conhecimento austero em relação ao não austero. Embora o tema do câmbio tenha dominado o debate econômico da crise, no período de estabilização e consolidação do “novo modelo”, outros temas candentes tiveram destaque. Em especial, a política fiscal e a dívida externa. O primeiro remete à organização das contas públicas nacionais e à capacidade de autofinanciamento do Estado. O segundo à normalização das relações internacionais do país. Um dos economistas entrevistados faz referência à um *modus operandi* de crise, que suspendeu a discussão mais profunda sobre objetivos e finalidades do “novo modelo”: “*hasta 2005 el estado de ánimo, de alerta, el tipo de predisposición del pensamiento era resolver una crisis, un modus crisis. Una causa yo creo que es una hiper atención a la coyuntura propia de cualquier situación de crisis*” (Abeles, 2015).

A conjuntura internacional favorável permitiu que a economia argentina se recuperasse exitosamente, com a flexibilização da taxa de câmbio e a valorização dos preços das commodities foi possível recompor as taxas de lucro da indústria e recuperar postos de trabalho. Mas, como vimos, a partir de 2006, a volta da inflação como fantasma a assombrar a sociedade argentina, produz uma inflexão no pensamento econômico ou na comunidade heterodoxa e novos temas passam a ocupar as mentes e os corações dos economistas. Nesse ponto, é necessário dizer que o consenso sobre os êxitos do modelo que aqui é denominado neodesenvolvimentista começa a se diluir. Questões como o que fazer para incentivar a diversificação produtiva, como manter o equilíbrio fiscal e o modelo funcionando num contexto internacional adverso, como manter a produtividade com salários crescentes e administrar o conflito distributivo, passam a marcar as divergências no interior do grupo heterodoxo e desse grupo com os ortodoxos.

3.2.2 Críticas ao regime macroeconômico

Diferente do regime macroeconômico institucionalizado no Brasil, de metas inflacionárias, o argentino buscou seu equilíbrio em uma política monetária ativa de acumulação de reservas pelo Banco Central, com o intuito de arrefecer os choques externos e recuperar os níveis de crescimento e emprego. A administração macroeconômica se pautou na chamada “política de

esterilização” (Frenkel, 2007⁹⁵), que abarcava o controle do câmbio a taxas “competitivas” (via intervenções do Banco Central no mercado de capitais), o controle das taxas de juros (via intervenção no mercado monetário) e o controle indireto da inflação.

O objetivo explícito da política monetária do BCRA era até 2012, quando a Carta Orgânica da instituição foi alterada, manter a estabilidade da moeda (*Informe de Inflación BCRA*, 2012). Para tal, o recurso foi o controle dos “agregados monetários” ou do dinheiro circulante mais o “saldo vivo dos passivos de maior liquidez” (Froyen, 2003) de modo a controlar a oferta de moeda na economia. Um enfoque monetarista da inflação. A Lei de Convertibilidade (Lei Nº 25561, Artigo 4º, também alterada em 2012) obrigava a autoridade monetária a manter uma “relação fixa” entre os níveis de reservas internacionais e os da base monetária. Esse instrumento de política visava o controle da inflação dentro de um regime de paridade flexível.

No plano do debate macroeconômico, os defensores do regime do câmbio competitivo e estável (TCRE) defendem que a taxa de câmbio é um *fator acelerador* do crescimento, sendo a principal variável do modelo: “*preservar un TCR competitivo y estable es el aporte más valioso que la política macroeconómica puede hacer para mejorar el empleo y el crecimiento*” (Frenkel, 2004:3). Eles também reconhecem que esse é um esquema dependente de superávits externos, ou seja, da entrada de divisas via exportações (e seu acúmulo). Centrado na dinâmica do setor externo, logo, por definição é um modelo em que os salários devem ser mantidos baixos de forma a garantir a rentabilidade do capital (ou a produtividade). Nesse sentido, o controle da inflação é fundamental para garantir o equilíbrio das finanças públicas e o poder aquisitivo dos salários. Adicionalmente, a administração inflacionária é necessária para garantir a “estabilidade” da moeda, evitando sua apreciação indesejada e a reversão do ciclo de incentivo às exportações e diminuição das importações (Damill e Frenkel, 2015).

Por outro lado, se a política de desvalorização cambial é, *per se*, indutora de inflação (Vasconcellos, 2011), os guardiões do câmbio competitivo encontram dificuldades para justificá-la enquanto mecanismo de incentivo à produção nacional, cujo benefício estaria em

⁹⁵ “La condición que posibilita el control del tipo de cambio y la simultánea preservación de la autonomía monetaria es la existencia de un exceso de oferta de moneda internacional al tipo de cambio meta del Banco Central. En este contexto la autoridad monetaria puede determinar el tipo de cambio comprando el exceso de oferta en el mercado cambiario y puede controlar la tasa de interés esterilizando el efecto monetario de esa intervención mediante la colocación de papeles del Tesoro o del propio Banco Central en el mercado monetario. El Banco Central tiene dos instrumentos disponibles para cumplir sus dos objetivos: la intervención en el mercado de cambios para fijar el tipo de cambio y la intervención en el mercado monetario para determinar la tasa de interés.” (Frenkel, 2007:4)

estimular as exportações de bens comercializáveis (setor industrial e agropecuário) e amortecer o peso das importações, mas não beneficiaria o setor serviço, cujos bens não são comercializáveis (ou afetados pelas variações do câmbio). Os críticos do modelo rígido de administração do câmbio competitivo chamam atenção para o efeito corrosivo da desvalorização sobre os salários (Amico, 2011), e para as tensões colocadas sobre a produção interna dependente de insumos importados cuja demanda não é variável (ou elástica na linguagem econômica) (Kulfas, 2014).

A “excepcionalidade” (Abeles, 2015) da economia argentina estaria no fato de que o país é um grande exportador de alimentos e pôde usar a política de retenções como instrumento de contenção dos impactos negativos desse modelo sobre o salário real dos trabalhadores num cenário superavitário. As retenções cumpriram uma dupla função: forçar os preços internos a caírem e assegurar os níveis de arrecadação estatal.

Esse foi o esquema que teria funcionado bem na primeira fase de operação do regime, 2002-2005, quando, após a saída de Lavagna, medidas de política econômica “inapropriadas” teriam feito o barco do crescimento estável desandar (Damill e Frenkel, 2015). De acordo com alguns autores, o descontrole fiscal do governo (cujos gastos superavam a arrecadação em 2005), a demanda agregada crescente e seu impacto inflacionário foram tratados com descaso pelo governo de Néstor Kirchner, que teria privilegiado sua agenda política *strictu sensu* (Damill e Frenkel, 2015; Gerschunoff e Rapetti, 2016; Abeles, 2015; López, 2015) em vez de enfrentar os desequilíbrios macroeconômicos acumulados. O exemplo capital do descolamento da gestão econômica em relação à política é o da intervenção no INDEC em 2007 e o distanciamento, a partir de então, das estimativas oficiais da inflação em relação às feitas por consultorias privadas, com seus efeitos perversivos sobre os cálculos das dívidas públicas e sobre a correção de salários, assim como nas medições de indigência e pobreza. Tendo se tornado um índice manipulado, teria perdido sua credibilidade no mercado internacional, elevando o “risco-país” e isolando a Argentina dos mercados financeiros internacionais (Damill e Frenkel, 2015).

Note-se que a crítica heterodoxa à primeira etapa do funcionamento do novo regime macroeconômico é feita tardiamente, ou mais bem, alguns anos depois⁹⁶, quando sob os efeitos da crise econômica internacional, os chamados desequilíbrios macroeconômicos se tornam

⁹⁶ Os textos críticos começam a surgir a partir de 2009, como o documento de trabalho do CEDES “Las Políticas Macroeconómicas En La Evolución Reciente De La Economía Argentina”, de Damill e Frenkel.

evidentes. Nesse sentido, é possível dizer que a crítica ao modelo é feita a posteriori pelos economistas, embora o marco da inflexão seja mais ou menos consensual.

Os manuais de economia e os informes dos bancos centrais sobre política econômica costumam chamar atenção para os “mecanismos de transmissão” e o lapso de tempo entre a adoção de medidas políticas e os seus resultados. Desse modo, a resistência econômica aos impactos sobre os fluxos de comércio e financeiro em direção à Argentina foram interpretados como resultados virtuosos da primeira etapa⁹⁷ de funcionamento do regime (Amico, 2011; Damill e Frenkel, 2009 e 2015; Frenkel e Rapetti, 2008), que havia garantido superávits nas contas correntes e de balanço de pagamentos e o acúmulo de reservas internacionais. Adicionalmente, o isolamento dos mercados financeiros internacionais, teria impermeabilizado o sistema financeiro nacional frente à crise, garantindo sobrevida ao governo (Porta, 2015).

A segunda etapa de funcionamento do regime macroeconômico do TCRE é então marcada pela modificação do patamar inflacionário (de uma média de 11,2% para o período 2003-2007, pula para 22% ao ano entre 2008-2012, dados de Damill e Frenkel, 2015) e do de crescimento (média de 2,6% ao ano entre 2008-2012, dados de Damill e Frenkel, 2015), assim como pela modificação da composição do emprego, que passa a ser sustentado pela expansão do emprego público e não mais pelo privado. O aumento dos gastos públicos como resposta governamental à crise internacional contou com um mecanismo de ampliação da arrecadação fiscal representado pela nacionalização da ANSES, e outro de flexibilização contábil, com a criação de um fundo de financiamento da dívida externa, o *Fondo del Bicentenario*, criado em dezembro de 2009⁹⁸.

No âmbito do debate heterodoxo, um tema que adquiriu grande importância foi o do estabelecimento de uma taxa de câmbio real e competitivo (Frenkel, 2004; Frenkel e Rapetti, 2004), também chamada de “taxa de equilíbrio industrial” por Bresser-Pereira (2010). Recuperando as ideias do engenheiro-economista Marcelo Diamand, os heterodoxos argentinos

⁹⁷ Também chamada de Etapa Rosa (CENDA, 2010).

⁹⁸ O Fundo Bicentenário para o Desendividamento e a Estabilidade previa o pagamento da dívida externa a serem descontadas utilizando as reservas “de livre disponibilidade” do Banco Central Argentino. Criado por um Decreto Nacional de Emergência (DNU) n°2010/2009, o fundo foi motivo de disputa judicial colocando em discussão a legalidade do pagamento da dívida com credores internacionais com reservas do Banco Central. Finalmente, em março de 2010, o DNU 2010/2009 foi anulado. Além disso, o presidente do BCRA, Martín Redrado foi destituído de seu cargo por “má conduta de funcionário público” (Decreto 18/2010) ao ter manifestado publicamente que “*não o [decreto] executaria e, de fato, parece não ter dificuldade em omitir, recusar ou retardar o cumprimento da norma cujo cumprimento lhe compete*”.

preocupavam-se com os obstáculos ao crescimento produtivo impostos por uma “estrutura produtiva desequilibrada” em que a indústria e a agricultura funcionavam sob mecanismos de preços internacionais distintos, cujo resultado era “a crônica limitação que exerce sobre o crescimento o setor externo” (Diamand, 1972:26). A relação entre taxa de câmbio e crescimento impulsionou uma nova agenda de pesquisa econômica voltada para explicar a importância e os impactos do câmbio sobre as economias de países emergentes num cenário de economia aberta. Frenkell e Rapetti (2011) chamaram atenção para o contexto econômico singular que caracterizou a primeira década dos anos 2000 na América Latina, em que os países cresceram a taxas constantes sem déficit em conta corrente e sem as restrições impostas por pesadas dívidas externas. Nesse contexto ótimo, as entradas de capital poderiam ser revertidas em investimento produtivo, alentando o processo de crescimento via industrialização.

Por outro lado, as pressões altistas sobre o peso, num contexto de valorização mundial das divisas de países emergentes frente ao dólar, e a decisão do governo de fortalecer o controle sobre o câmbio para garantir o funcionamento do modelo do “dólar alto” criavam um novo componente restritivo: a inflação. Os índices crescentes da inflação tiveram impacto tanto sobre o poder de compra dos trabalhadores quanto sobre o estrangulamento fiscal do governo. A flexibilização heterodoxa da autoridade monetária, que havia passado a atuar como garantidor da taxa de câmbio estável num contexto distinto do que tinha operado no período áureo do novo regime macroeconômico passaria a ser motivo de controvérsia. Não surpreende que a partir de então, as divergências nos debates econômicos heterodoxos tenham produzido uma cisão entre aqueles que entediam que a política cambial era o principal instrumento de um programa econômico de crescimento (Damill e Frenkel, 2009 e 2015; Frenkel e Rapetti, 2004 e 2008) - e passaram a ser cunhados como neodesenvolvimentistas por seus pares heterodoxos (Fiorito, 2015; Amico, 2015; Porta, 2015) - e os que defendiam que novos instrumentos deveriam ser buscados, como, por exemplo, a política fiscal, entendida como dinamizadora da demanda interna (Amico, 2011; Fiorito, Guaita e Guaita, 2015).

Os efeitos da política cambial sobre o crescimento sustentado e estável, isto é, constante e sem inflação, trouxe de volta o debate econômico sobre as causas da inflação (se monetária, de oferta, ou causada pela demanda). Seria a flexibilização da política fiscal, como advogam Frenkel e seus colaboradores (2008, 2015) o maior obstáculo à manutenção do ritmo de crescimento? Deveria ter o governo instaurado mecanismos de controle da demanda interna como forma de estancar a inflação? Ou teria sido acertada a opção de aumentar o controle de capitais e manter a paridade peso/dólar “competitiva” como instrumento de administração

inflacionária? Teria acertado o governo ao expandir os gastos públicos (investimentos e transferências de renda) para, ao contrário, manter a demanda e permitir que ela fosse então o “motor do crescimento”, como defendem Amico (2011) e Fiorito (2015)? É interessante notar que, no interior dessa polêmica, colocar o oponente na esfera do intolerável é parte da estratégia discursiva:

“A abordagem do problema, tal como tem sido tratada pelos enfoques heterodoxos locais, se parece muito ao modo como os economistas do FMI analisam os efeitos da ajuda externa (entrada de capitais) nos países subdesenvolvidos” (Amico, 2011:4, tradução própria)

A flexibilização do modelo de administração macroeconômica na Argentina produziu uma divisão no regime de conhecimento antiausteridade após a crise internacional de 2008. As opiniões sobre o set de políticas macroeconômicas de que dispunha o governo e como deveriam ser administradas divergiram entre a manutenção da política cambial com equilíbrio fiscal e a flexibilização da política cambial com a ativação da política de expansão dos gastos públicos. Trazer o problema fiscal para o centro da discussão significa voltar à questão do papel do Estado no novo modelo de desenvolvimento.

3.2.3 *O papel do Estado na economia*

As discussões em torno das relações Estado e mercado são fundamentais para o pensamento econômico. As principais questões colocadas dizem respeito ao papel alocativo do Estado, sua função arrecadatória e distribuidora e o grau de intervenção que este deve exercer. Aqueles que defendem o rol preponderante do mercado e o mecanismo do equilíbrio automático estão posicionados no campo da ortodoxia e inscritos sob um regime de conhecimento austero. Nesse sentido, é certo afirmar que o campo de reflexão heterodoxa tem uma perspectiva estatista, que remonta ao pensamento estruturalista latino-americano desenvolvido no âmbito da Cepal. Os heterodoxos, assim como os estruturalistas cepalinos acreditam que os “papéis do Estado e do governo estão indissolúvelmente ligados ao surgimento e à consolidação das economias de mercado” (Caldentey, 2015).

Essa reflexão está calcada na experiência de industrialização dos países latino-americanos no século XX. As transformações ocorridas a partir dos anos 1970 e o recesso do pensamento estruturalista nos anos 1980 produziram também mudanças na forma de pensar a intervenção estatal. Nos anos 1990, renovando a agenda de pesquisa estruturalista, os neoestruturalistas incorporam em sua análise a ideia de que o processo de desenvolvimento deve contemplar o fortalecimento da competitividade baseada na incorporação tecnológica e, ao mesmo tempo, incrementar a equidade e a justiça social (Faynzilber, 1990). Existe um acordo implícito entre

esse grupo de intelectuais, de que nessa nova configuração, obedecendo às injunções da nova estrutura econômica mundial, são necessárias políticas estatais que tenham como objetivo a “acumulação de capacidades tecnológicas” (Caldentey, 2015:77). Além disso, os neoestruturalistas adicionaram um componente macroeconômico importante às intervenções estatais, o controle da demanda agregada e de suas flutuações cíclicas através da política fiscal (Ocampo, 2011:16) combinada com políticas monetária e cambial anticíclicas. Já os heterodoxos da linha pós-keynesiana defendem que a função da política fiscal é diminuir a diferença entre o investimento e a poupança, especialmente nos momentos de crise (fuga de capitais e queda do investimento privado).

No debate heterodoxo argentino, a função estatal de motor da economia está presente. Isso é mais evidente porque o imediato pós-crise de 2001 caracterizou-se pela falência e diminuição das capacidades estatais de financiamento e implementação de políticas públicas. No calor da crise surgiu o acordo sobre a necessidade de fortalecimento das capacidades estatais:

“el colapso que ocurrió, en principio lento, entre el 98 y el 2001, y acelerado de 2001 a 2002, generó un cambio de época que abrió las puertas a recuperar un consenso sobre el rol del Estado como transformador, que se suma a otro rol que es el del Estado brindando ciertos servicios públicos generales” (Peirano, 2015)

A partir do Grupo Fênix, como principal articulador de uma visão alternativa para a crise, e nas reuniões e discussões intensas entre economistas e especialistas de outras áreas das ciências sociais na Biblioteca Nacional, produziu-se um manifesto em defesa da recuperação da “soberania monetária, fiscal e cambial” e da ativa participação do Estado como mediador do conflito capital x trabalho (Plan Fênix, 2001).

Retomando a definição de Schneider (1997) utilizada para o caso brasileiro, mas restringindo-a⁹⁹ o suficiente para abarcar outras experiências latino-americanas, o Estado desenvolvimentista é aquele que o investimento depende da ação estatal e é caracterizado por uma burocracia nomeada, pelo capitalismo politizado (lucros e investimentos dependem de decisões estatais), e por um discurso desenvolvimentista sobre a necessidade da industrialização e da intervenção estatal para promovê-la (1997:3) e que tem, portanto, relações simbióticas com as empresas transnacionais.

⁹⁹ No trabalho original, Schneider analisa o Estado desenvolvimentista em um marco temporal específico, entre 1930 e 1980, e considera ainda uma quarta categoria a “exclusão política da maioria adulta”. Excluímos essa categoria por não se adequar aos casos em questão, tanto Brasil como Argentina têm a maioria da população com direito à voto. Seria mais apropriado falar em um Estado desenvolvimentista democrático e colocar a ênfase dos seus limites justamente no conflito de classes.

À diferença da experiência histórica assinalada por Schneider, a experiência neodesenvolvimentista argentina dos anos 2000 ocorre em um contexto democrático, de crescente participação popular. Logo, pensar o Estado como um ator relevante, a despeito de rememorar toda a tradição desenvolvimentista latino-americana e reconhecer o rol do Estado como promotor do desenvolvimento, envolvia pensar quais eram suas atividades e que tipo de ações poderiam ser empreendidas num contexto cambiante, de alta internacionalização e financeirização da economia. Além disso, devia-se discutir o sentido e a direção do Estado.

Esse sentido passa a ser disputado quando o novo modelo parece se consolidar entre 2007 e 2008, quando se percebe que o crescimento não era suficiente e que era necessário modificar a estrutura produtiva (ou as relações produtivas) (Asiain, 2015). O aprofundamento do debate sobre o rol que o Estado deve ter em projetos nacionais de desenvolvimento fragilizou o consenso prévio que caracterizou os primeiros anos de funcionamento do regime macroeconômico pós-convertibilidade e impôs a rediscussão das ideias basilares que conformavam o regime de conhecimento antiausteridade. Em especial, num contexto em que o governo (ator político que comanda o Estado) encontrava-se em conflito aberto com os setores agroexportadores, as capacidades estatais relativas à reorganização dos grupos políticos entram em evidência.

Nesse contexto, o Estado argentino é entendido basicamente como um espaço (político) de disputa entre as classes e grupos de poder:

“En Argentina al revés (de Brasil), el Estado ha sido la arena de batalla de estos proyectos políticos de un país distinto a un país basado en la explotación de recursos naturales, sin industria, sin trabajadores organizados que necesita un Estado muy mínimo” (Peirano, 2015)

Nessa direção, o papel ativo do Estado é interpretado de maneiras distintas, às vezes complementares. O primeiro sentido que aparece no discurso da economia heterodoxa, para além das fórmulas matemáticas, mas frequentemente expresso pela ideia de impulsionar ou recompor o mercado de trabalho e aumentar a rentabilidade do capital, é o do Estado que administra as variáveis econômicas com esmero e, portanto, o conflito distributivo, o *Estado Administrador*:

“la idea de que había que prestar especial atención a tema del desempleo, que el crecimiento resuelve el problema del desempleo y que por lo tanto los nuevos empleados configuran un nuevo factor de demanda y se genera una circunstancia virtuosa entre políticas públicas, expansión de los salarios,

absorción del desempleo y como consecuencia crecimiento con redistribución de ingresos” (Porta, 2015)

Subjacente à figura do Estado Administrador, está a noção de ciclo virtuoso e da responsabilidade estatal na promoção do emprego como motor do desenvolvimento. A experiência do pleno emprego tinha paralelo na história argentina dos anos 1940 e 1950 e remete ao peronismo, como ideologia e movimento político. Historicamente, a radicalização popular do Estado argentino levou a ofensiva de grupos sociais liberais nos anos 1950, 1960 e 1970 (ver Diamond, Linz e Lipset, 1989). “*O que fazer*” seria a pergunta de um gestor público ou político argentino diante de um quadro de crescimento acelerado e recomposição do mercado de trabalho sem a contrapartida em investimento privado e de reativação do conflito distributivo¹⁰⁰. Não surpreende que muitos dos entrevistados, em consonância com a literatura acadêmica voltada à análise do período (ver López, 2015 e Piva, 2015), enfatizem o aspecto político como determinante explicativo (Abeles, 2015). É diante desse dilema e somente a partir da recuperação das capacidades estatais e da força do trabalho que o neodesenvolvimentismo enquanto termo entra em declínio. O Estado neodesenvolvimentista (Estado desenvolvimentista de Schneider¹⁰¹ mais participação popular via voto) passa a ser associado a um projeto específico, de cunho conservador, ligado ao capital concentrado argentino (indústria e setores agroalimentares, ver Schorr e Gaggero, 2016, no prelo) e mais próximo em termos teóricos da ortodoxia e da ideia de equilíbrio fiscal a qualquer custo.

Na crescente radicalização do debate interno à heterodoxia, aparece também a figura do Estado Transformador que não apenas media, mas intervém em favor do desenvolvimento, ou da superação do subdesenvolvimento:

“Latinoamérica (e Argentina) necesita de un fortalecimiento del Estado. Lo importante es el fortalecimiento del Estado no solamente en su carácter

¹⁰⁰ Ver Martin Schorr sobre Adolfo Canitrot na introdução ao livro *Los años post-neoliberales* (Miño y Dávila Editores, 2015), de Emiliano López.

¹⁰¹ Perissinotto (2014) faz um importante reconto do conceito de Estado desenvolvimentista contemplando as dimensões contextual, institucional e volitiva. Segundo esse autor, o Estado desenvolvimentista deve ser entendido como um tipo ideal, como aquele em que uma elite política orientada por ideais desenvolvimentistas e incentivada por um contexto internacional ameaçador é capaz de forjar uma aliança política de modo a sustentar um processo de construção institucional e de formação de uma burocracia econômica que seja, ao mesmo tempo, suficientemente coesa, socialmente inserida, com autonomia e capacidade para formular e implementar uma política de industrialização que redefina, no longo prazo, a estrutura econômica de um país. Na compreensão do tipo de Estado desenvolvimentista argentino, vinculado à experiência do governo de Arturo Frondizi (1958-1962), a ausência de uma burocracia econômica estável e de uma elite modernizante explicariam o relativo insucesso do processo de industrialização nesse país.

regulador, sino que si necesita recuperar empresas y que el tiene que tener una participación en la economía muy importante” (Wierzba, 2015)

O Estado Transformador intervém na economia para realizar o projeto nacional de desenvolvimento através de criação de novas cadeias produtivas, ainda de acordo com o pensamento neoestruturalista, com o objetivo último de eliminar desigualdades sociais:

“el desarrollo tecnológico, industrial, una necesidad de avanzar en ese sentido, en los grados de agregación de valor en la cadena de producción como una forma de potenciar no solo la economía, sino de la base material de la mejora, podemos decir, de los niveles de ingreso y consumo de las mayorías populares” (Asiain, 2015)

Aí, não é mais o Estado unicamente coordenador dos conflitos distributivos, agente semipassivo do processo de reprodução capitalista, mas o Estado como base de um projeto de mudanças significativas na estrutura produtiva através de investimentos seletivos, de uma política industrial afirmativa, mas em especial em inovação, ciência e tecnologia para superar a dicotomia crescimento via “produção do campo” versus crescimento industrial (Peirano, 2015), operando uma transformação do perfil produtivo do país.

Ambos os tipos estatais, o Administrador e o Transformador podem ser considerados ativos e distinguem-se do Estado gerente, comprometido com a administração macroeconômica (taxa de câmbio e inflação) e principalmente com o equilíbrio fiscal (pedra angular do funcionamento da economia e antídoto contra a restrição externa) como epitomizado pela ideia mais ortodoxa de Estado mínimo. Embora com gradações, essas duas formas de perceber o Estado e seu papel na economia podem ser atribuídas aos economistas heterodoxos mais próximos ao governo dos Kirchner (em especial ao de Cristina, o que coincide com a crítica ao papel do Estado iniciada no período de discussão do ‘novo modelo’).

Uma terceira forma de Estado pode se depreender do debate entre economistas heterodoxos, a do Estado progressista radical, como desejo, que corresponde ao que aqui se denomina o *Estado Bloqueado* ou aquele que é incapaz de avançar democraticamente em função das suas vinculações ontológicas com o capitalismo. Ideia que se assemelha e recupera a noção de restrição estrutural histórica como proposta pelo estruturalismo cepalino originada pela forma de inserção capitalista dos países da América Latina, no enclave entre centro e periferia (Prebisch, 1949). Essa terceira forma está vinculada à heterodoxia mais radical de corte

marxista. Em especial joga-se luz sobre a noção então difundida do Estado neodesenvolvimentista como um redivivo:

“La idea de un Estado neodesarrollista hace referencia a la forma-Estado que reconoce la fortaleza de la clase trabajadora como sujeto dentro del capital. Ese reconocimiento parte del otorgamiento de “concesiones” a los trabajadores que se producen junto a una intervención del aparato gubernamental más directa en la regulación de la actividad económica y la promoción del desarrollo capitalista. A diferencia de la experiencia desarrollista de los años 50 y 60 (asociada al fordismo), el neodesarrollismo opera –sin embargo- en el marco de la sociedad postneoliberal, donde predomina un más amplio dominio de las relaciones capitalistas y el capital transnacional.” (Féiz, 2011:80)

Num contexto pós-neoliberal, a fragmentação do poder da classe trabalhadora por oposição à força dos capitais transnacionais colocaria o Estado na berlinda como mediador do conflito distributivo. Nessa visão crítica heterodoxa mais radical, o Estado aparece como “expressão da dominação do capital na sociedade” e suas políticas tendem a “favorecer a reprodução do capital como relação social dominante” (Féiz, 2011:82), impedindo e bloqueando tentativas progressistas mais radicais ou mesmo um projeto de desenvolvimento pleno, com ampliação dos serviços públicos, da participação popular e do fortalecimento dos mecanismos democráticos diretos. O quadro a seguir sintetiza as noções de Estado como entendidas pela comunidade epistêmica em economia heterodoxa argentina:

Tabela 5.1- Tipos de Estado Argentina

<i>TIPO DE ESTADO</i>	<i>ADMINISTRADOR</i>	<i>TRANSFORMADOR</i>	<i>BLOQUEADO</i>
<i>OBJETIVO AÇÃO ESTATAL</i>	RECOMPOR TRABAHO E RENTABILIDADE	INTERVIR A FAVOR DO DESENVOLVIMENTO, ENCADEAMENTO PRODUTIVO	SUPERAR SUBDESENVOLVIMENTO, AMPLIAÇÃO CIDADANIA
<i>TIPO DE REGIME DE CONHECIMENTO ASSOCIADO TIPO DE COALIZÃO</i>	AUSTERO E ANTIAUSTERO	ANTIAUSTERO	ANTIAUSTERO
<i>ATOR-CHAVE</i>	GRANDE CAPITAL E MÉDIO CAPITAL	CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO (INTERCALADAS) PEQUENO E MÉDIO CAPITAL, TRABALHADORES	DESENVOLVIMENTO PEQUENO E MÉDIO CAPITAL, TRABALHADORES

Fonte: elaboração própria.

3.2.4 Finalidades do desenvolvimento econômico: para quem serve um projeto de país?

Apesar do caráter polissêmico do conceito de desenvolvimento (Cepêda, 2012; Crush, 1995) é certo pontuar que o pensamento heterodoxo de origem estruturalista alçou à problemática ao centro de suas análises ao propor a necessidade de superação do subdesenvolvimento (Furtado, 1992, 1994 e 2003; Love, 1996). Nesse contexto, as teorias econômicas do desenvolvimento tinham por objetivo explicar analiticamente “*os processos sociais em que a assimilação de novas técnicas e o conseqüente o aumento da produtividade conduzem à melhoria do bem-estar de uma população com crescente homogeneização social*” (Furtado, 1992). O desenvolvimento era entendido como esse processo em que os frutos do progresso técnico aplicados à produção produzem bem-estar compartilhado socialmente. Os estruturalistas, no entanto, propõem que esse processo não se dá em todas as partes do mundo de forma homogênea, que existem sociedades capitalistas em que o crescimento econômico não gera inovações tecnológicas, nem frutos distribuídos homogeneamente. São essas as características do subdesenvolvimento¹⁰². Segundo o próprio Furtado (1992), o objeto da teoria do subdesenvolvimento era o “caso especial” dos países da periferia (em especial da América Latina) em que os processos sociais são caracterizados por aumento da produtividade e assimilação de novas técnicas, mas não conduzem à homogeneização social, ainda que causem elevação do nível de vida médio da população.

Embora o contexto econômico tenha se alterado com a mudança do “centro dinâmico do capitalismo”, com a abertura comercial e as inovações da financeirização e seus reflexos sobre a organização dos trabalhadores, o esquema analítico das relações centro-periferia é ainda válido para caracterizar a situação dos países de “renda média”¹⁰³, como a Argentina, cuja inserção na economia mundial se deu de forma dependente dos fluxos externos de capital. Nessa mesma direção, os neoestruturalistas reforçaram, como visto, a reflexão sobre as possibilidades de superação das condições estruturais que determinaram a constituição de sociedades com alta capacidade produtiva, mas incapazes de redistribuir e prover a maior parte da população com

¹⁰² Joseph Love (1996:2) nota que apesar do termo “atraso econômico” ter sido substituído pelo termo “subdesenvolvimento” depois de 1945, alguns economistas, como Alexander Gerschenkron e Paul Baran preferiam o termo “atraso econômico”.

¹⁰³ Segundo o Banco Mundial, os países de renda média (Middle Income Countries or MICs) são aqueles cuja renda nacional bruta per capita está entre US\$1.026 e US\$12,475 (ano de parâmetro 2011).

bens públicos como educação e saúde. A desigualdade social entrou definitivamente na agenda de estudos de economistas e cientistas sociais e dos programas políticos dos governos eleitos nos anos 2000¹⁰⁴.

No debate argentino, essa preocupação com o sentido do desenvolvimento foi subsumida pelas crises político-econômicas de curto prazo, ou pela necessidade de normalizar a economia, e brevemente reativado logo após a crise de 2008, segundo os entrevistados (Abeles, 2015, Asiain, 2015, Peirano, 2015; Lo Vuolo, 2015), quando o ciclo de crescimento sustentado se vê ameaçado pela crise internacional. O que repõe a questão em termos de crescimento x desenvolvimento, ou de que crescimento econômico (medido por índices como o PIB ou renda per capita) não é suficiente para gerar desenvolvimento (social e humano)¹⁰⁵.

Segundo Asiain, a ideia de desenvolvimento seria “uma solução que permite inclusive articular diferentes atores e setores de classe sob um mesmo projeto político e de nação” (2015). Uma ideia diferente dos setores que defendem um “projeto liberal”, opositores ao governo, em que o desenvolvimento seria entendido como a manutenção de um status quo dos países exportadores de matéria prima dentro de uma lógica da divisão internacional do trabalho, que para Asiain implica na “estabilidade do subdesenvolvimento” (2015, tradução própria).

Os anos de consolidação do novo modelo de desenvolvimento passaram a ser caracterizados como um período em que a estratégia de saída da crise dominava o debate público e que teria sido dominado por um entendimento limitado do que poderia ser um projeto de desenvolvimento. Segundo Porta:

“yo creo que hubo una tendencia que se mantuvo durante bastante tiempo, que no me parece que sea del pensamiento actual, pero que se mantuvo durante toda la gestión Néstor y parte de la primera gestión de Cristina de que la clave del desarrollo era en el caso argentino instalar crecimiento sostenido y que ese crecimiento sostenido estuviera motorizado por la demanda interna, que el

¹⁰⁴ A crítica ao modelo de desenvolvimento surgiu internamente, dentro das agências de financiamento internacional. E a redefinição do conceito de desenvolvimento e a tentativa de dissociá-lo do crescimento econômico foram processos importantes na produção, por exemplo, do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ver, por exemplo, Sachs (2004) e Sen (1998). Nessa subseção nos preocupamos em captar as percepções dos economistas argentinos sobre o desenvolvimento na Argentina.

¹⁰⁵ O economista francês François Perroux (1903-1987) foi um dos primeiros a enfatizar as diferenças entre crescimento econômico – o aumento sustentado por um ou vários períodos longos de um indicador unidimensional: para uma nação, o produto bruto global em termos reais – e desenvolvimento – combinação das mudanças mentais e sociais que permitem que uma nação aumente de forma cumulativa e durável seu produto real global”. Ver *A New Concept of Development: Basic Tenets* (2010[1983]), Routledge Library Editions: Development.

modo de motorizarlo era tener, por un lado, políticas expansivas del lado del gasto público, y por otro, recuperar algo que había sido tradicional de hace 30 años atrás que es la institucionalidad del mercado de trabajo en el marco de negociaciones colectivas libres entre empresarios y sindicatos”(Porta, 2015)

Ao mesmo tempo que a economia “seguia seu curso de saída da crise” a ideia de que o Estado deveria ser um provedor de bens públicos (saúde, educação, esgoto, infraestrutura) e participar ativamente do processo de redistribuição (via políticas salariais diretas e indiretas e políticas de transferência), embora existisse, não teria muito espaço para ser aprofundada (Abeles, 2015; Porta, 2015). O regime antiausteridade que funcionava estaria então marcado por questões de curto prazo, eminentemente econômicas e estabilizadoras.

Em 2008, Porta e colaboradores passam a falar da constituição de um “regime de crescimento sem mudança estrutural” (Porta, 2015). Esse grupo de economistas começa a se articular em um debate sobre os resultados efetivos da recuperação econômica e ao redor de uma crítica suave às ações tímidas do governo em termos de políticas industriais e quanto à sua “excessiva confiança” nos mecanismos automáticos do crescimento puxado pela demanda (Porta, 2015). Dois anos depois, em outubro de 2010, Porta participa da mesa de apresentação do livro “La Anatomía del Nuevo Patrón de Crecimiento y la Encrucijada Actual. La Economía Argentina En El Período 2002-2010” elaborado pelo CENDA, em mesa moderada por Axel Kicillof, que viria a se tornar ministro da Economia. Segundo o próprio Porta, nesse momento, parecia que a comunidade epistêmica em economia heterodoxa havia chegado a um consenso sobre o diagnóstico de que o crescimento, “ainda que a taxas chinesas”, não era suficiente para fazer desaparecer os desequilíbrios herdados das transformações produtivas ocorridas nos anos 1990. O início da etapa da “sintonia fina” do segundo governo de Cristina Kirchner seria o momento em que teria havido maior esforço para pensar um projeto nacional de superação das condições estruturais que impediam o desenvolvimento pleno (social e humano) da Argentina. Ainda segundo Asiain, foi nesse momento que o debate acerca do desenvolvimento se inseriu fortemente, quando “se vê que a questão do crescimento econômico por si mesma não basta, que se choca com os limites da estrutura econômica e social” (2015, tradução própria).

Dessa forma, a partir do reconhecimento de que há um limite estrutural à realização das transformações na base produtiva necessárias para atingir um novo padrão redistributivo no país, surge um debate sobre a qualidade das políticas públicas implementadas, da importância das capacidades estatais como instrumentos de canalização das aspirações populares e de setores médios e na mudança do perfil produtivo. A defesa da importância da política industrial adquire especial relevância, inclusive na retórica governamental, embora não haja consenso

sobre qual plano seguir, nem sobre se houve empenho real para pensar a política industrial (Porta, 2015; Abeles, 2015; Lo Vuolo, 2015). Nesse quadro se inserem os esforços para “pensar estratégias de transformação”, como no caso da política de hidrocarboneto, a nacionalização da YPF e a proposta de uma política nacional de soberania energética, a discussão com os setores industriais e o diálogo com as empresas automotivas estrangeiras “*porque aumenta o valor agregado nacional*” (Asiain, 2015). Ao mesmo tempo, a recuperação dos centros de treinamento e formação de recursos humanos, com grande ampliação da rede de ensino universitário (interiorização das universidades) e da ampliação do número de pesquisadores (Peirano, 2015) aparece como eixo crítico de um projeto de desenvolvimento nacional destinado a interferir no processo redistributivo gerando empregos qualificados e com melhores salários.

Como se depreende desse pequeno esboço, a encruzilhada para a constituição de um projeto nacional de desenvolvimento foi percebida pelo grupo de economistas heterodoxos argentinos como fruto do processo histórico e assimétrico de inserção internacional do país. O acordo sobre os limites do crescimento econômico enquanto provedor de bem-estar social compartilhado fica explícito, em particular num contexto histórico marcado pela internacionalização da economia argentina com seus efeitos sobre as capacidades estatais, e pela nova configuração do trabalho e dos movimentos sociais e das lutas por ampliação democrática. O debate reaproxima as ciências sociais, em especial a economia heterodoxa de corte estruturalista em relação à sociologia e à ciência política, expondo as deficiências do pensamento ortodoxo econômico e suas variáveis estáticas. No âmbito do pensamento econômico, leva à reflexão sobre quais os fatores que alimentam o crescimento econômico sustentado para atingir o objetivo do desenvolvimento pleno, com inclusão social.

3.2.5 *Fatores que impulsionam o crescimento*

Nos termos em que se estabeleceu o debate econômico heterodoxo, ou no período de fortalecimento de um regime de conhecimento antiausteridade na Argentina, o fim último do desenvolvimento pode ser entendido dentro do quadro de oposição entre a demanda e a oferta. Ou sobre quais os fatores geradores de crescimento produtivo devem ser levados em conta pelo Estado dentro de um projeto de desenvolvimento industrial. Esse foi um dos principais eixos desse debate que colocou em lados opostos heterodoxos e ortodoxos e heterodoxos conservadores e radicais.

A demanda como fator de crescimento foi motivo de atenção do pensamento estruturalista clássico nos seus estudos sobre a possibilidade de crescimento para dentro ou tendo como base o mercado interno, a partir das proposições de Prebisch e Furtado, nos anos 1950/60. Só mais tarde, evoluiu-se para uma formulação macroeconômica da relação entre demanda e oferta, a partir dos estudos neoestruturalistas (Ocampo, 2011), dos pós-keynesianos e dos novo-desenvolvimentistas, buscando conferir ao consumo seu devido lugar como propulsor de investimento e produtividade. Numa clássica reversão da Lei de Say, que professa que a oferta gera a demanda, recupera-se então as ideias de Keynes e Kaldor, para os quais o principal obstáculo ao crescimento econômico e ao pleno emprego radicam em fatores associados à demanda (Caldentey, 2015).

A retórica dos heterodoxos deve ser entendida, em primeiro lugar, por oposição àquela gerada pela ortodoxia. Essa teria produzido uma interpretação equivocada sobre o período pós-convertibilidade. Nesse sentido, o processo iniciado em 2003 teria sido caracterizado segundo “os dogmas ortodoxos” como uma “festa populista” (Fiorito, 2014), em que o governo teria se aproveitado do “vento a favor” (“*viento de cola*”), representado pelas excepcionais condições de crescimento, e expandido desmesuradamente o gasto público e o consumo e colocando em risco o crescimento sustentado (CENDA, 2010). Segundo Fiorito:

“este diagnóstico (...) es totalmente inconsistente con la evidencia empírica. En primer lugar, los datos sencillos antes presentados ponen de relieve con absoluta claridad, que no existió ni existe un “problema de oferta” en la economía argentina: durante todo el período analizado y particularmente en los años recientes, ha existido capacidad excedente como para responder cómodamente a la expansión de la demanda. En segundo lugar, si la reducción del superávit externo fuera resultado de una sobreexpansión del consumo interno, entonces debería verificarse un aumento de la participación de los bienes de consumo importados en las importaciones totales” (2014:19, grifo no original)

As análises heterodoxas do período da pós-convertibilidade apontam para a causa do êxito do novo modelo que parecia ser um modelo do tipo *export led growth* puxado pelo aumento da demanda externa, mas teria se mostrado um modelo bem-sucedido por alavancar o mercado interno:

“desde el punto de vista del análisis de la variación de los componentes de la demanda agregada, el motor del crecimiento y del empleo se ubicó en el mercado interno. Tres evidencias de este análisis llaman especialmente la atención. En primer lugar, el ritmo de expansión de la inversión total entre 2003 y 2007 fue casi tres veces superior a la tasa de crecimiento del PIB. En segundo lugar, el ritmo de expansión de la inversión pública en el Producto se ubicó en niveles particularmente altos, aunque parte de la explicación de este fenómeno es el reducido nivel de este componente a la salida de la Convertibilidad. Por último, a pesar del salto cambiario, el consumo interno privado creció a una tasa similar a la del PIB” (CENDA, 2010)

À frequente crítica sobre o papel desestabilizador exercido pelo crescimento excessivo da demanda, uma das respostas heterodoxas, não consensual, é negar que o crescimento do emprego possa ter um efeito restritivo sobre o crescimento porque “*a oferta de trabalho tende a ajustar-se às necessidades de acumulação do capital e através de uma série de canais*” (Amico, 2011). Existe um elo importante na perspectiva compartilhada pelos heterodoxos e seu foco na demanda, o que vincula o processo de acumulação com o de distribuição, que remetem às contribuições dos economistas Minsky e Kalecki (Caldentey, 2015). Em momentos de crescimento, caracterizado por excesso de produtividade, o padrão de distribuição pode beneficiar os salários temporariamente. Mas, em caso de baixa produtividade ou falta de capacidade produtiva, o aumento da acumulação gera elevação de preços (inflação) afetando negativamente os salários enquanto viabiliza o incremento das transferências de capital em direção aos produtores, via elevação da taxa de lucro. Por isso, os estruturalistas enfatizam a necessidade de transformações sociais que devem ser realizadas a partir do Estado com o objetivo de diminuir as heterogeneidades estruturais (produtivas, ligadas à oferta) e as sociais (de consumo, ligadas à demanda) (ver Lo Vuolo, 2007 e 2015).

O Estado deve ser autônomo para utilizar a política fiscal como indutora de investimento em momentos de crise, inclusive se isso coloca em risco os patamares inflacionários considerados permitidos. De acordo com essa lógica, deve-se buscar os nichos produtivos capazes de gerar possibilidades de conversão dos frutos do processo de acumulação e redirecioná-los para os setores capazes de gerar benefícios inclusivos. Isto é, a migração do capital dos setores com maior capacidade de lucro, em especial os exportadores, em direção aos setores que geram mais renda (Peirano, 2015; Asiain, 2015; Abeles, 2015; Wierzba, 2015).

Uma segunda perspectiva na análise do pensamento heterodoxo sobre as fontes de crescimento econômico é aquela que dentro da heterodoxia opõe os grupos que admitem o papel fundamental da demanda como motor do crescimento, mas não coincidem sobre outros pontos como o grau de flexibilização permitido ao Estado em relação às políticas macroeconômicas. Há o grupo de economistas neodesenvolvimentistas, que não admitem a flexibilização extrema do regime macroeconômico (políticas fiscais, cambiais e monetárias), e defendem um projeto de crescimento que tem na demanda externa seu principal motor e como seu corolário o regime do TCRE (Frenkel, 2008). Há o grupo de economistas heterodoxos moderados que avaliam o modelo da pós-convertibilidade como coerente e positivo com sua aposta mercado internista, e advogam a necessidade de adaptações ou de aprofundamento no sentido de dinamizar a demanda interna e promover o câmbio estrutural (Amico, 2011; Fiorito, 2014; Peirano, 2015). E há ainda os heterodoxos mais radicais que negam que o modelo implementado tenha sido baseado na expansão pelo lado da demanda ou beneficiando os setores populares e médios, falindo por não ter realizado a reforma institucional do modelo da convertibilidade (Lo Vuolo, 2015).

3.2.6 Limites ao desenvolvimento – econômicos ou políticos?

A pergunta proposta como subtema da seção 2 pode ser pensada de duas formas de acordo com os regimes de conhecimento em funcionamento. Em primeiro lugar, se coloca a visão proposta pelo regime austero de corte ortodoxo. Centrada no modelo de equilíbrio que organiza e torna inteligível as supostas principais variáveis macroeconômicas (políticas fiscal, cambial e monetária), mas refratária à flexibilização do regime macroeconômico (uso de política fiscal expansiva) e aguerrida à ideia de equilíbrio fiscal, esse regime de conhecimento propaga que o controle da inflação é condição necessária para a manutenção do ritmo de crescimento econômico porque manter o “clima” propício ao investimento é importante para garantir o fluxo de capitais positivo. De acordo com essa lógica, o investimento deve ter lugar destacado em relação à demanda. Dado o lugar privilegiado que a oferta ocupa em relação à demanda e a expectativa de que o Estado (ou a autoridade monetária) gerencie responsabilmente o set de políticas macroeconômicas, a redução das desigualdades sociais e a transformação produtiva (particularmente em termos de escala) são entendidas como externalidades positivas, um resultado a ser atingido secundariamente. Nesse sentido, não há no regime de conhecimento austero uma preocupação real com o desenvolvimento. O objetivo principal da administração econômica é manter o ambiente de investimento para deixar a economia seguir seu curso. Os momentos de crise econômica são amiúde explicados pelas más decisões do governo. Assim,

escassez de investimento e má gestão governamental podem ser, resumidamente, os fatores que limitam o crescimento. Dado que o crescimento no curto prazo deve ser mantido, não sustentar o crescimento ou as instituições que permitem o funcionamento livre do mercado, em última instância, limita o desenvolvimento.

A seu turno, o regime de conhecimento antiausteridade parte de outras premissas, como discutido acima. O desenvolvimento é entendido como um processo condicionado historicamente e de longo prazo, cujo objetivo é garantir melhores condições de vida à maioria da sociedade. Deve-se atuar em duas frentes: implementando políticas públicas que promovam a transformação do perfil produtivo (heterogeneidade estrutural) e a inclusão social (heterogeneidade social). Os heterodoxos, em geral, se perguntam: quais seriam as chances de reformatar o tipo de perfil produtivo argentino para gerar impacto na redistribuição das rendas auferidas com o crescimento econômico? Ou quais as possibilidades que existem pelo lado da oferta e podem dar margem a um processo de cambio estrutural, para abandonar um perfil agroexportador dependente e constituir um perfil industrial de alto valor agregado, rompendo as barreiras de um modelo de crescimento extrativista (Ancochea, 2009).

A dependência estrutural dos setores formadores de preços (grandes grupos econômicos, corporações e Estado) especialmente os exportadores de matérias-primas, tradicionalmente mais conservadores e arredios ao debate redistributivo (Castells e Schorr, 2015) produz um enclave, particularmente quando da discussão sobre o projeto de desenvolvimento e quais atores devem fazer parte da coalizão pró-desenvolvimento. Esse aspecto limitante, que é político, remete ao grande problema não resolvido pelos estruturalistas cepalinos: quem deve ser o ator líder na promoção do desenvolvimento. Se bem a dicotomia entre o setor primário e o secundário como pensada pelos teóricos estruturalistas dos anos 1950 não se aplica à situação argentina dos anos 2000, devido ao crescimento do chamado setor terciário, é certo dizer que o setor do agronegócio é responsável por uma parte significativa da renda nacional. Esse setor, que passou por transformações importantes a partir da revolução verde dos anos 1970 (incorporação tecnológica e alto grau de financeirização) respondeu pela maior parte da renda proveniente das exportações argentinas (cerca de 70% das exportações em 2015 correspondiam a commodities, contra cerca de 29% de produtos manufaturados, dados Cepalstat). A alta concentração da balança comercial nesse tipo de produtos é também um obstáculo material ao florescimento de uma “elite modernizante” de caráter industrialista e ao robustecimento de um regime de conhecimento econômico antiausteridade.

Há no pensamento heterodoxo argentino um certo desencanto quando se trata de pensar, por exemplo, o papel das elites econômicas no desenvolvimento, mormente o setor agroexportador (Peirano, 2015). O setor industrial também é percebido como limitado e pouco interessado em projetos de transformação de longo prazo, dado seu caráter internacionalizado e concentrado (Wierzba, 2015, ver também Azpiazu, Manzanelli e Schorr, 2011). O que representa uma ruptura com o pensamento sobre desenvolvimento latino-americano nos moldes cepalinos e a ideia de uma burguesia nacional liderando o processo de desenvolvimento.

Tradicionalmente, o papel do setor exportador de commodities foi pensado num quadro que os estruturalistas cepalinos definiram como de “estrangulamento externo” consubstanciando o problema cíclico das economias industriais latino-americanas de crescimento com restrição externa, ou ciclo *stop and go*. A restrição externa surge quando as necessidades crescentes de importação de bens de capital e bens intermediários para sustentar o crescimento excede a capacidade de gerar divisas com as exportações (Caldentey, 2015), colocando em questão o formato das relações econômicas internacionais sob a forma de centro-periferia numa economia parcialmente aberta. É um problema de balança comercial que afeta as possibilidades de crescimento, já que existe uma relação histórica positiva entre o aumento das taxas de crescimento na periferia e o aumento da demanda externa, mas uma relação negativa entre as taxas de crescimento e a valorização cambial, ademais de uma dependência crônica dos fluxos de comércio internacional (Caldentey, *idem*). Os obstáculos ao crescimento relacionados à restrição externa (escassez de divisas e de poupança, baixos níveis de investimento, estrutura fiscal regressiva) são também obstáculos ao aumento do gasto público social e do investimento produtivo (Lo Vuolo, 2009).

Uma outra questão cara aos heterodoxos, particularmente os pós-keynesianos, é o papel do investimento como parte da dinâmica do crescimento. Aqui o ponto de partida é a incerteza inerente ao funcionamento do mercado, os pontos de equilíbrio são sempre provisórios e essa perspectiva deve orientar as decisões de governo. A incerteza também afeta a expectativa dos empresários que tenderiam a retrainir investimentos em contexto de crise, quando as perspectivas de ganhos futuros se veem comprometidas. Se, por um lado, o governo pode ter autonomia na gestão da política fiscal, - especialmente em momentos de crise em que há redução do investimento privado e/ou estrangeiro -, garantir a institucionalidade dos contratos é peça chave para manter a engrenagem do mercado funcionando (com diferenças de ênfase). O diagnóstico aqui ora oscila, se aproximando do pensamento ortodoxo e na fronteira com o regime de conhecimento austero, da crítica ao governo por ser demasiadamente flexível com os seus

gastos, e ora recai sobre os setores produtivos e seu comportamento egoísta e curto-prazista. No que se refere à crítica ao comportamento rentista e egoísta dos setores produtivos, a ênfase no potencial do investimento e suas causas é colocada sobre o aspecto dinâmico da demanda. É a demanda que orienta o investimento produtivo (Fiorito, 2014; Amico, 2011), como reforça o documento produzido pelo CENDA:

“el mayor dinamismo y la acelerada creación de empleo fueron producto de la dinámica del sector industrial dirigido al mercado interno. Nuevamente aquí queda en claro que la inversión, en lugar de estar determinada por variables imaginarias asociadas a los procesos políticos, está impulsada por la más concreta rentabilidad sectorial” (CENDA, 2010:52)

É importante notar que nesse modelo, a inflação é um efeito esperado da aceleração do ritmo da produtividade. No diagnóstico heterodoxo, a inflação é de custos (bens de consumo industrial e salários) ou gerada pelo acirramento do conflito distributivo (pressão simultânea sobre aumento das taxas de lucro e dos salários) (Amico, 2011). Ela pode ser também o resultado do aumento dos preços das commodities, que são repassados ao mercado interno – *inflação importada* (CENDA, 2010). Deve-se notar que a inflação enquanto fenômeno econômico, dentro do regime de conhecimento antiausteridade, não é o resultado do aumento do consumo (gastos público e salários) ou da demanda agregada. Logo, ela não representa *per se* uma falha do modelo de administração macroeconômica, tampouco um sintoma de desequilíbrio sistêmico. Ao enfatizar o aspecto distributivo que é expresso em termos de elevação dos preços internos, os heterodoxos lançam luz sobre o conflito distributivo e as disputas em torno dos instrumentos de apropriação da renda nacional entre os diferentes setores sociais.

Por último, na observação sobre os limites ao desenvolvimento, é possível identificar uma crítica heterodoxa (próxima a dos regulacionistas) vinculada ao que se classificou como *continuidades* do modelo da convertibilidade (administração do câmbio para manter altas taxas de lucro de setores não intensivos e compressão dos salários) sem tocar na institucionalidade do antigo regime e sem expandir os mecanismos de transferência de renda intersectorial e sem câmbio estrutural (Lo Vuolo, 2007 e 2015; Feliz, 2014. Ver também Schorr e Gaggero, 2017, no prelo; López, 2015; Piva, 2015; Bonnet e Piva, 2013). Aqui, apesar da recomposição do mercado de trabalho através da criação de novos postos de trabalho e da reativação de negociações salariais (a partir de 2003), os salários continuaram crescendo abaixo da inflação e sem comprometer a rentabilidade do capital. Esse impasse fica evidente depois do fim da *etapa rosa*, em 2007 (CENDA, 2010). O conflito do campo e a derrota do governo em torno da

política de ampliação das retenções (instrumento de amortização dos preços internos e de financiamento do governo) seria então a demonstração cabal dos limites políticos do projeto de desenvolvimento argentino. Claro está que esses limites podem ser demonstrados em termos econômicos (Canitrot, 1975) dado um determinado tipo de regime de acumulação. Contudo, essas linhas divisórias são tênues, pois o tipo de regime de acumulação determina como são redistribuídos os recursos que, por sua vez, são o reflexo de determinadas relações sociais:

“O conceito [de desenvolvimento econômico e social] não tem nada a ver com o crescimento quantitativo de certos elementos que compõem o sistema econômico e social, mas com as mudanças que experimentam as relações que lhe dão identidade. As mudanças quantitativas são parte dessa mutação, mas não a identificam, e muito menos bastam para descrevê-la” (Lo Vuolo, 2009, tradução própria)

Nesse sentido, para os heterodoxos, em especial de raiz estruturalista, a modificação da composição das exportações e da produção (expressos em termos de elasticidade-renda¹⁰⁶) é fundamental para garantir o crescimento futuro. Na impossibilidade de manter taxas de crescimento da demanda externa, fluxos de financiamento de longo prazo e taxas de câmbio competitivas, a estratégia é implementar políticas de mudança estrutural que privilegiem o impacto dessa transformação sobre o progresso tecnológico (Peirano, 2015; Lavarello, 2015; Guttman, 2015).

A alteração do perfil produtivo está vinculada então as formas de distribuição da renda promovidas por um modelo de acumulação específico. A trajetória histórica dos vínculos entre o progresso técnico e os padrões redistributivos, recuperando as contribuições de Marx e Schumpeter, pode explicar “a forma dominante” do padrão de acumulação, definindo se esse implica em redução dos custos médios do consumo dos trabalhadores ou redução dos custos de reprodução do sistema em seu conjunto (Lo Vuolo, 2009:270). Uma distribuição regressiva além de diminuir o poder de demanda dos trabalhadores, tem implicações sobre setores específicos, determinando se o padrão de consumo é concentrador ou não de renda (Furtado, 1974; Tavares, 1972) e o tipo de investimento mais adequado. O padrão historicamente concentrado de consumo, determinado por investimentos que não se dirigem aos setores criadores de emprego e de maior intensidade tecnológica, é então o principal empecilho à consecução de uma estratégia de desenvolvimento inclusivo (e democrático).

¹⁰⁶ O conceito elasticidade-renda refere-se à relação entre a demanda por um bem e a variação da renda do consumidor.

Tendo o exposto em perspectiva, pode-se concluir que o regime de conhecimento antiausteridade argentino, no que diz respeito às ideias econômicas que o conformam, reconhece que o sistema econômico é um sistema de relações sociais que podem ser expressas a partir do estudo do regime macroeconômico. Embora o crescimento econômico seja entendido como uma condição *sine qua non* para promover o desenvolvimento inclusivo, limitações de ordem estrutural (histórico-econômicas) e conjunturais (econômico-sociais) influenciam a probabilidade de promover o câmbio estrutural que transformará o perfil produtivo, dirimindo a dependência, e o padrão de consumo, afetando a forma como os recursos nacionais são distribuídos na sociedade. Ao ressaltar o papel dos agentes econômicos e seu comportamento em ambientes de incerteza crônica, os heterodoxos contribuem sobremaneira para conectar os aspectos analíticos vinculados às variáveis econômicas e seus determinantes político-sociais. Na próxima seção, discute-se a relação desses agentes econômicos com as mudanças macroeconômicas e seu posicionamento com o intuito de entender as percepções dos atores sociais em relação ao “novo modelo de desenvolvimento”. O quadro a seguir sintetiza as distintas posições das comunidades epistêmicas heterodoxas em economia da Argentina:

Figura 3 - QUADRO ANALÍTICO COMUNIDADES EPISTÊMICAS EM ECONOMIA HETERODOXA ARGENTINA

DIMENSÕES ANALÍTICAS		NOVO-DESENVOLVIMENTISMO INDUSTRIALISTA	NOVO-DESENVOLVIMENTISMO AGROPECUARISTA	DESENVOLVIMENTISMO SOCIAL
ESTRUTURAL	1) POTENCIAL ECONOMIA (OFERTA)	EXPORTAÇÃO MANUFATUREIRA E TRADABLES DO SETOR SERVIÇOS	EXPORTAÇÃO AGROPECUÁRIA, RECURSOS NATURAIS	EXPORTAÇÃO MANUFATUREIRA E SETORES QUE PRODUZEM PARA O MERCADO INTERNO
	2) FONTES DO CRESCIMENTO (DEMANDA)	MERCADO INTERNO	MERCADO EXTERNO	MERCADO INTERNO
	3) INSERÇÃO INTERNACIONAL	FORTALECIMENTO CADEIAS LOCAIS DE VALOR INDUSTRIAL E SISTEMAS LOCAIS DE INOVAÇÃO	QUALIFICADA, FORTALECIMENTO DE ENCADEAMENTOS PRODUTIVOS TRADICIONAIS	FORTALECIMENTO CADEIAS LOCAIS
INSTITUCIONAL	1) RELAÇÕES ESTADO-MERCADO	POLÍTICAS ESTATAIS DE PROMOÇÃO INDUSTRIAL E RENDA	MAIOR PESO MERCADO (INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO), POLÍTICAS PÚBLICAS ACESSÓRIAS E EXTEMPORÂNEAS	POLÍTICAS ESTATAIS DE PROMOÇÃO INDUSTRIAL E RENDA
	2) CONFIGURAÇÃO AGENTES ECONÔMICOS/GRUPO DE INTERNACIONALIZAÇÃO	ECONOMIA WAGE LED CONFORMAÇÃO DE REDES (GRANDES, PEQ E MÉDIAS)	ECONOMIA EXPORT LED com conexões regionais LIDERADAS POR GRANDES EMPRESAS	ECONOMIA WAGE LED
	3) CONFIGURAÇÃO TRABALHO	GANHOS SALARIAIS COMO PARTE DA ESTRATÉGIA	“CUSTO” TRABALHO DEVE SER LIMITADO EM PROL DA PRODUTIVIDADE	GANHOS SALARIAIS COMO PARTE DA ESTRATÉGIA
CONCEITUAL	DICOTOMIAS ORIENTADORAS	HETERODOXIA	HETERODOXIA > ORTODOXIA	HETERODOXIA
		EMPRESAS NACIONAIS EXPORTADORAS E VOLTADAS AO MERCADO INTERNO	EMPRESAS NACIONAIS EXPORTADORAS E TRANSNACIONAIS	EMPRESAS NACIONAIS (RECONHECIMENTO DO PROCESSO DE CONCENTRAÇÃO E ESTRANGEIRIZAÇÃO E DO PESO DO SETOR EXPORTADOR)
		ESTADO MERCADO INTERNO	MERCADO MERCADO EXTERNO	ESTADO MERCADO INTERNO

3.3 Coalizões pró-crescimento ou coalizões pró-desenvolvimento? A composição da coalizão de apoio aos governos kirchneristas

Da crise do regime de convertibilidade emergiu um consenso antineoliberal que foi a marca do primeiro período de vigência do novo modelo de desenvolvimento argentino. A eleição de Néstor Kirchner, em 2003, se deu no marco da reconstituição das forças políticas e da institucionalidade político-econômica. A produção desse consenso foi viabilizada a partir do acordo entre diferentes setores sociais sobre uma agenda mínima de saída da crise, composta por alguns temas chave, como o default da dívida externa, a desvalorização do peso, recomposição do mercado de trabalho e a política fiscal (López, 2015; Piva, 2015; Ortiz e Schorr, 2007). A noção de um “projeto nacional de desenvolvimento” surgiu como núcleo aglutinador que permitiu “manter a unidade transitória das posições discursivas heterogêneas”

(López, 2015:177). Esse projeto antineoliberal foi sustentado por uma aliança que envolveu os setores ligados ao capital produtivo e os trabalhadores, uma coalizão ampla de atores sociais que pode ser descrita como uma coalizão pró-crescimento. Entretanto, num segundo momento, o consenso construído em torno das ideias de recuperação econômica com ampliação do emprego, e que teve como fórmula econômica o regime do “dólar alto”, deu espaço ao conflito de ideias e à dissolução da coalizão pró-crescimento que havia apoiado os governos dos Kirchner desde 2003.

Nesta seção, busca-se compreender melhor as relações entre os atores que fizeram parte da coalizão em dois distintos momentos. O primeiro abarca o período de estabilização da crise até o final do primeiro governo Kirchner (2002-2007) e o segundo o período que corresponde aos dois governos de Cristina Kirchner (2008-2014), marcado em seu início pelas crises doméstica e internacional, e as consequentes flexibilização do regime macroeconômico e as tentativas de adaptação ao novo contexto. O objetivo é identificar a conformação das coalizões de apoio em cada uma dessas etapas. Considerando que a coalizão pró-crescimento conformada em 2003 não se transformou em uma coalizão pró-desenvolvimento, argumenta-se que a construção de um regime de conhecimento antiausteridade teve um papel fundamental na manutenção do regime de crescimento, sem, contudo, lograr ser um regime de conhecimento hegemônico. A explicação que se propõe enfatiza a importância das ideias econômicas como *projetos em disputa* que representam as distintas posições dos grupos sociais que lutam por parcelas dos recursos produzidos nacionalmente. Nesse sentido, as ideias econômicas são mobilizadas em função das percepções dos diferentes grupos sociais sobre as possibilidades futuras, dadas as condições presentes, para ampliação da capacidade produtiva e daí para o aprofundamento do processo de redistribuição. Sim, existe um amplo debate público diário via meios de comunicação sobre resultados políticos de políticas econômicas na Argentina. Por outro lado, o processo decisório no campo da administração econômica deve ser entendido como altamente centralizado e dirigido pelo poder executivo. Como resultado, há um esvaziamento contínuo da autoridade monetária ou a predominância de um estilo personalista de gestão. A nomeação política, que ressalta os laços partidários em detrimento do conhecimento técnico, é aquela que tem preferência. Essa centralização é crescente a partir de 2005, quando Lavagna deixa o ministério. E se tornaria uma marca dos governos kirchneristas. Foram 8 diferentes ministros entre 2003 e 2015, sendo os mais expressivos e que mais permaneceram no cargo, Roberto Lavagna (abril de 2002 a novembro de 2005) e Axel Kicillof (novembro de 2003 a dezembro

de 2015). Quanto ao Banco Central, a mudança em 2010, marcou a inflexão heterodoxa, com a nomeação de Mercedes Marco del Pónt (janeiro de 2010 a novembro de 2013)¹⁰⁷.

A literatura de referência para esse trabalho destaca a conformação dos grupos sociais em relação à coalizão pró-crescimento num contexto de recuperação econômica acelerado conjugado com o processo de incremento dos preços das commodities. Diante da crise do modelo de acumulação anterior, que culminou em uma crise orgânica (Pucciarelli e Castellani, 2014), os vários grupos sociais tiveram que se readaptar e buscar soluções que garantissem o retorno ao caminho do crescimento. Mas essa recomposição teria se dado de forma assimétrica e se caracterizaria por uma transformação na composição interna do bloco de poder que teria deslocado o capital financeiro das esferas de influência sobre a política econômica e privilegiado o capital produtivo, como destacam alguns dos autores que pertencem a essa linha de análise (Pucciarelli e Castellani, 2014; Félix e López, 2010; López, 2015; Varesi, 2013; Piva, 2015; Wainer, 2013). Para esses autores depois da crise orgânica de 2001, os grupos sociais no poder reorganizaram-se para continuar o processo de exploração da classe trabalhadora, através da apropriação da mais-valia (supressão de aumentos salariais reais), conformando um acordo conservador de manutenção do crescimento produtivo nos moldes capitalistas e, por isso, inerentemente conflitivos.

A coalizão pró-crescimento foi montada com base em um projeto antineoliberal que em termos discursivos se assemelhava ao desenvolvimentismo dos anos 1950 e 1960 e comungava com este o ideal de ter a indústria como um sendeiro privilegiado no processo de revitalização do crescimento baseado na dinamização do mercado interno e na maior competitividade dos setores produtivos. A desvalorização do peso, vista como uma política macroeconômica concreta teria sido a “expressão mais transparente” (López, 2015) do reconhecimento por parte do poder estatal de que um novo bloco de poder (Ortiz e Schorr, 2007) se formava, realocando setores e definindo seu grau de influência sobre as políticas públicas. Como política macroeconômica, ela teve um impacto distributivo imediato, beneficiando os setores vinculados ao capital produtivo (indústria manufatureira em especial) vinculado ao mercado externo em geral, em detrimento dos setores financeiros e aqueles ligados aos serviços não transacionáveis (Félix e López, 2010; López, 2015). Ao aumentar a rentabilidade dos setores vinculados ao capital produtivo concentrado, e conseguir elevar a produtividade de maneira significativa na primeira década de 2000, o modelo do TCRTE também beneficiou os setores

¹⁰⁷ Ver tabela de ministros da Economia e presidentes do Banco Central nos anexos.

com maior competitividade estrutural, associados à produção de matérias primas (originados da extração: recursos minerais e fósseis como hidrocarbureto, por exemplo) destinado ao mercado externo (Félic e López, 2010; Azpiazu, Manzanelli e Schorr, 2011).

É interessante perceber que esses setores foram favorecidos apesar de não terem um rol predominante no discurso da coalizão industrialista. Essa relativa autonomia dos setores vinculados à exportação se deve a que o processo de recomposição das suas taxas de lucro não é tão dependente das oscilações do câmbio (desvalorização), em função de seus baixos “custos unitários de produção” e da alta competitividade internacional. Já os setores produtivos manufatureiros, dado que possuem custos unitários mais elevados (maior dependência dos custos associados ao trabalho), são diretamente beneficiados pela desvalorização cambial, que permite redução de custos e melhor colocação de seus produtos no exterior (Félic e López, 2010). Segundo López, é essa assimetria estrutural dos setores com alta rentabilidade (bens primários e extrativos minerais) e média rentabilidade (manufatura) que explica, por exemplo, a decisão da União Industrial Argentina (UIA) de apoiar uma estratégia de crescimento voltada ao mercado externo, tornando-se defensora de posições ideológico-discursivas do tipo desenvolvimentista “próprias do gênero discursivo científico-técnico” (2015:209). Ao projeto da UIA uniram-se os demais membros do Grupo Produtivo¹⁰⁸: a Cámara Argentina de la Construcción (CAP) e as Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) e, a partir daí os representantes dos trabalhadores (Confederación General del Trabajo – CGT) e outros atores sociais.

A incorporação de termos genéricos e suficientemente abrangentes, como “nação”, “regresso do Estado”, “trabalho”, “produção”, “indústria”, em um discurso de valores positivos que vinculava a desvalorização com a melhoria da renda dos trabalhadores e oportunidades para pequenos e médios empresários e, em especial, com a redistribuição de renda (Ortiz e Schorr, 2007) garantiu a eficácia discursiva e a construção de uma aliança interclasses. Nesse sentido, permitiu a suspensão do conflito entre distintos modelos de desenvolvimento, como o mais conservador representado pelas Sociedade Rural Argentina e pela Associação Empresarial Argentina (AEA) de manter o modelo de aprofundamento da internacionalização, por um lado,

¹⁰⁸ O Grupo Produtivo núcleo de representação empresarial surgida em 1999, composta pela UIA, CAC e CRA e outros atores, nasceu da crise do Grupo dos 8 (esses atores mais o setor financeiro – bancos e comércio). Teve um papel fundamental na articulação da estratégia da desvalorização e de um projeto para validar um “projeto produtivo” (ver mais em Ortiz e Schorr, 2007; Merino, 2014). Segundo López (2015:181) o GP se desarticulou ainda durante o governo Duhalde, quando foram aplicadas taxas impositivas sobre as exportações de cereais e oleaginosas.

e os mais radicais e transformadores representados pelas demandas da Central dos Trabalhadores da Argentina (CTA) e pelos movimentos de desempregados (Movimento de Trabalhadores Desempregados, *piqueteros*) em defesa do “choque distributivo”, da renda básica universal e da suspensão do pagamento da dívida externa (López, 2015:179).

A literatura que discute a composição de classes e a construção do consenso sobre o novo modelo não deixa de enfatizar o ponto de partida negativo para os trabalhadores ou classes subalternas, dada a “*debilidade estrutural das classes subalternas nesse primeiro momento para fazer frente a um modelo alternativo, ou resistir ao projeto do novo bloco de poder que se conformava nesse período*”, a adesão dos trabalhadores, representados pela CGT unida¹⁰⁹, aparece como um “cálculo estratégico situacional” de acordo com López tomando emprestado o conceito definido pelo sociólogo neomarxista inglês Bob Jessop (2008). Esse tipo de interpretação, que enfatiza a disputa das classes sociais em torno do Estado é mais crítica ao chamado novo modelo de desenvolvimento e destaca as continuidades entre o modelo da convertibilidade e o da pós-convertibilidade. Ao destacar o aspecto político-relacional para explicar o modelo de acumulação vigente entre 2003 e 2007, os autores dessa corrente analítica também criticam as análises institucionalistas que costumam enfatizar as rupturas entre os dois modelos e enxergam um “novo paradigma desenvolvimentista” (Wylde, 2012) na política macroeconômica do câmbio competitivo e na promoção do investimento público (política industrial), com recuperação das capacidades estatais. Além disso, essas explicações de caráter político-relacional buscam avançar sobre aquelas que, vinculadas à ciência ou sociologia política, salientam o papel exercido por Néstor Kirchner na articulação da coalizão partidária, buscando incorporar os setores representados pelos trabalhadores formais e informais através de políticas de valorização salarial e transferência de renda, como uma estratégia para consolidar sua liderança após a fratura imposta às várias correntes peronistas aglomeradas no Partido Justicialista (Cheresky, 2004; Cherny, Feierherd e Novaro, 2010; em López, 2015). O kirchnerismo surgiria como uma posição intermediária entre o tradicional peronismo e o liberalizante menemismo, como correntes político-ideológicas do PJ (Wylde, 2012).

Aqui é importante frisar que a formação da coalizão ampla pró-crescimento é entendida, em primeiro lugar, como resultado de uma crise orgânica que minou as capacidades estatais,

¹⁰⁹ A CGT era composta por duas alas, a oficialista liderada por Rodolfo Daer e a opositora Movimento de Trabajadores Argentinos (MTA) encabeçada por Hugo Moyano, que se unem em apoio ao governo de Saá (20/12/2001, em ato realizado na Assembleia Legislativa) (ver López, 2015:169)

suprimiu os mecanismos governativos dos atores políticos no poder, e implodiu o ideário que sustentava o modelo da convertibilidade. Em segundo, os fatos ulteriores, como a recuperação da competitividade e do crescimento econômico, melhoria dos níveis de emprego, recomposição dos salários, e a reorganização das frações internas do Partido Justicialista e de diversos movimentos populares espontâneos sob e ao redor da liderança dos Kirchner, num contexto de bonança internacional, garantiram o sucesso da fórmula.

É preciso então identificar quais atores compunham a coalizão industrialista pró-crescimento. Entre os setores dominantes, seguindo classificação proposta por López (2015), encontram-se os atores vinculados aos setores produtivos da Argentina, como a Unión Industrial Argentina representando a indústria automobilística, metalúrgica, de fabricação de cimento, os produtores de alumínio, conectados às câmaras setoriais provinciais, o ramo da manufatura e liderando o Grupo Produtivo; a Asociación Empresaria Argentina (AEA), criada em 2002 como associação de representação de interesses de corte neoliberal e vinculada às empresas transnacionais que atuam na Argentina, reúne indivíduos e empresas produtoras de alimentos, produtos farmacêuticos, químicos, agropecuários e meios de comunicação, porções dos grupos associados à indústria automotiva, têxtil e manufatureira; a Sociedad Rural Argentina (SRA) representando os grandes proprietários e produtores agropecuários de origem nacional e produtores e proprietários individuais ligados à “elite pampeana”¹¹⁰, unidos sob uma perspectiva ideológica e política de corte liberal-conservador; e, por fim, a Asociación Argentina de Productores de Siembra Directa (AAPRESID), cujo surgimento é tido por López como resultado das mudanças no mundo do agronegócio e que se destaca pelo gênero de discurso cientificista sobre novas formas de produção agrária.

Do lado dos setores subalternos, vinculados às organizações de massa com ação sindical, encontram-se, ainda segundo López, a Confederación General del Trabajo (CGT), ancorada na tradição política peronista e representativa da maior parte dos trabalhadores formais ocupados no setor privado; a Central de Trabajadores de Argentina (CTA), criada no início dos anos 1990 como associação de oposição a CGT, formada em sua maioria por trabalhadores vinculados ao setor público sob um sistema de afiliação individual e direta; e o Movimento de Trabajadores Desocupados (MTD), surgido das manifestações *piqueteras* e deslocados em sua centralidade política já no momento pós-crise (ver López, *idem*).

¹¹⁰ Ver Hora (2014) e Losada (2009).

Nesse ponto, argumenta-se que dentro da primeira etapa de funcionamento do novo modelo, o intervalo entre os anos de 2005-2007 foi aquele em que se experimentou o primeiro sinal de tensionamento da coalizão. A substituição do ministro da Economia Roberto Lavagna por Felisa Miceli, em novembro de 2005, representou um sinal claro para a coalizão sobre quem detinha o poder sobre as políticas econômicas (Wainer, 2013; Varesi, 2013), o Executivo. Miceli era uma militante kirchnerista e adotou um discurso mais conflitivo ao longo de seus dois anos de mandato e demonstrou-se menos propensa a negociar com os setores detentores do poder econômico. Em consonância com a literatura a que fizemos referência, pode-se indicar que a partir desse primeiro momento de inflexão em relação ao momento de consolidação da coalizão pró-crescimento, os sinais políticos e econômicos mudariam de direção a partir daí, sem contudo, abalar sua estrutura. Por um lado, o governo Kirchner foi bem-sucedido em capitalizar as demandas dos trabalhadores e organizar os vários movimentos sob a égide da tradição de mobilização peronista, como La Cámpora. De outro, a aceleração inflacionária que começava a se anunciar não havia se transformado em um discurso de crise inflacionária. Nesse sentido, a caracterização de López do período como de *estabilização da hegemonia desenvolvimentista* (2015:190 e 191), é aqui entendida em termos de não haver confrontação aberta entre os vários grupos componentes da coalizão pró-crescimento, ao mesmo tempo em que tendo assentado as bases para um novo modelo de desenvolvimento, os atores não conseguem avançar em termos discursivos sobre novos projetos. De acordo com essa leitura, retoma-se os principais eixos discursivos dessa hegemonia desenvolvimentista, conforme López, que girava em torno da noção de “crescimento econômico” ou crescimento do PIB, e produzindo vínculos causais entre esse e a geração de emprego, a distribuição de renda, a redução da pobreza e o aumento do volume de exportações (2015:192).

A distensão da coalizão pró-crescimento se tornaria clara em 2008. A literatura faz referência a fatores internos (crise do campo) e externos (crise financeira internacional) para explicar a nova formatação das forças sociais em relação ao governo. A ênfase recai em diferentes níveis de análise, dependendo do que se quer explicar. Aqui, pontua-se que a crise do campo em 2008 teve um impacto imediato sobre a recomposição das forças sócio-políticas, afastando os grupos sociais mais conservadores e que mais lucraram durante a *etapa rosa*, aqueles vinculados às exportações de baixo valor agregado, representados pela SRA. O conflito ocupou a maior parte do ano de 2008 e terminou por fazer recuar o governo de Cristina Kirchner, com a revogação da resolução 125, que tinha dado origem ao conflito. Enquanto que os efeitos da crise internacional fizeram-se sentir ao longo dos anos subsequentes, de modo mais lento, por assim

dizer. A deterioração da situação econômica, sobre o balanço de pagamentos, o déficit em conta corrente e o aumento da inflação contribuiu para o afastamento discursivo e prático do chamado novo modelo e em especial da coalizão de apoio que o suportou em suas origens. A crescente retórica governamental antimercado e a ampliação do controle sobre capitais, como parte da estratégia governamental para realinhar suas bases de apoio e garantir uma coalizão ampla de atores sociais, também repeliu os setores financeiros.

Nesse ponto, é possível fazer uma ligação entre os regimes de conhecimento em funcionamento e o posicionamento das coalizões. O fortalecimento do regime de conhecimento antiausteridade na Argentina teve grande impulso justamente no período posterior ao de consolidação de novo modelo de desenvolvimento. Essa ampliação de investimentos em centros de estudos e *think tanks*, assim como em recursos humanos, deve ser entendida como parte de uma estratégia política para fortalecer e disseminar ideias, especialmente econômicas, que pudessem fazer frente ao mainstream econômico. Por um lado, esses centros de pesquisa (especialmente os públicos, associados ao CONICET) podem se parecer como bunkers de ideias do governo, em que a legitimidade do produtor de ideias está vinculada ao seu pertencimento aos quadros peronistas ou kirchneristas. Sem embargo, esse regime de conhecimento deve seguir os padrões de legitimidade científicos, garantindo a circulação em revistas científicas nacionais e internacionais, promovendo seminários e encontros, publicando livros e conectando-se à comunidade internacional e assim permitindo sua propagação¹¹¹. No entanto, apesar do boom de investimento e da expansão do regime de conhecimento antiausteridade, não houve um movimento semelhante ou na mesma direção que permitisse transformar a coalizão pró-crescimento forjada no início dos anos 2000 em uma coalizão pró-desenvolvimento comprometida com a mudança estrutural do “padrão de desenvolvimento” em um sentido mais redistributivo. Padrão semelhante ao ocorrido no Brasil, ainda que guardadas as suas diferenças.

Vejam os que ocorrem no período que pode ser então entendido como de fracionamento da coalizão pró-desenvolvimento. Se se consideram os fatores materiais ou relacionados à

¹¹¹ A partir de 2008, diante do acirramento do conflito em torno do Estado, vários focos de mobilização cidadã ressurgem, embora não financiados diretamente por fundos públicos, eles podem ser entendidos como braços ou ramificações de suporte ao regime de conhecimento antiausteridade aqui analisado. Veja-se o exemplo do Espacio Carta Abierta, “um espaço não partidário conformado por pessoas da cultura, da educação, do jornalismo, das ciências, do cinema, das artes, da poesia e da literatura” criado em março de 2008 “em defesa do governo democrático ameaçado pelo conflito suscitado pelas patronais agropecuárias”, mas guardando “a liberdade de sua crítica” (Texto de apresentação Espacio Carta Abierta, tradução própria, disponível em <http://www.cartaabierta.org.ar/>)

trajetória do desenvolvimento capitalista argentino e as comparações entre o antigo e o novo modelo de desenvolvimento, pode-se perceber que apesar da retomada do crescimento e do dinamismo econômico durante a etapa rosa, a estrutura produtiva e a composição do capital foram pouco alteradas¹¹². Destacam-se, nessa direção, as interpretações que contestam o caráter de ruptura e frisam as continuidades do modelo produtivo. Féliz (2012 e 2013) atribui às assimetrias das relações capital x trabalho os limites às tentativas de formação de uma coalizão pró-desenvolvimento. Gaggero e Schorr (2017, no prelo) demonstram como o traço da concentração econômica no interior dos setores dominantes se acentuou depois de 2009. Nessa mesma direção, Piva (2015) indica que as exigências do modelo de acumulação capitalista como estruturado na Argentina conduz ao conflito entre taxas de lucro e renda. De acordo com esse autor, a pós-convertibilidade seria uma subetapa do período de reestruturação capitalista iniciado durante o período hiperinflacionário de 1989 e seria caracterizado pela evolução da composição das exportações e maior dependência externa. Para ele, o período 2003-2010 manteria esses traços pois *“de um ponto de vista setorial, o agro continua[ria] sendo o provedor natural de divisas e a dependência tecnológica de uma indústria produtora de mercadorias de baixo valor agregado segue[iria] dando lugar a uma acumulação comercialmente desequilibrada”* (2015:59, tradução própria). Esse autor também chama atenção para a dualização da estrutura econômica, no qual as grandes empresas foram superavitárias e outras deficitárias (ver Gaggero e Schorr, 2017, no prelo), configurando um setor industrial moderno e altamente concentrado com altos níveis de produtividade e outro atrasado e com baixa produtividade, em que a manufatura (farinhas, óleos e subprodutos) representou entre 70 e 80% das exportações totais entre 2003-2010. Ao lado dessa dualidade estrutural, o aprofundamento do processo de internacionalização da economia argentina, expresso pelo aumento da participação do capital estrangeiro na expansão da indústria exportadora e na exploração de recursos naturais, junto com a dependência tecnológica, configuram um tipo de desenvolvimento dependente, limitado em suas chances de redistribuição (Piva, 2015:62).

Desse modo, a etapa 2007-2008 é significativa porque nela se identificam os pontos de fricção no modelo de câmbio competitivo (fonte do crescimento, mas também da inflação), a pressão por aumentos salariais (pressão inflacionária) e o aumento da pressão sobre a valorização do

¹¹² Gaitán (2012:16) analisa o processo de “argentinização” do capitalismo argentino após a queda da convertibilidade e demonstra que apesar do aumento da intervenção estatal, o capitalismo pós-neoliberal como estabelecido nesse país não significou necessariamente investimento público em setores estratégicos e tampouco a eliminação da retórica da estabilização econômica presente no período neoliberal e característica da vigência do regime de conhecimento pró-austeridade.

peso (que ameaça o superávit comercial e se expressa como déficit em conta corrente) (López, 2015:242-244; Piva, 2015:45-46). Nesse contexto, além do incremento das tensões entre os setores dominantes tradicionalmente beneficiados e os dominados sobre a distribuição de recursos, a resposta governamental de Cristina Kirchner, definida como mais ideológica por vários dos entrevistados deve ser entendida como determinante na movimentação dos setores sociais que fizeram parte da coalizão de apoio. Dado o caráter estrutural limitante do modelo de acumulação (que como vimos reproduzia os conflitos de classe e os tensionava em um cenário de redução do ritmo de crescimento), a recomposição da coalizão, excluindo definitivamente os setores ligados à exportação de commodities e o setor financeiro, deu-se a partir de uma aliança com as classes trabalhadoras e os setores manufatureiros que representavam a maior parte das exportações e que tinham sido beneficiados pelo câmbio competitivo.

Duas observações merecem destaque, o apoio do setor manufatureiro ao longo do segundo grande período de vigência do regime de crescimento do câmbio competitivo tendeu a se dissolver em função das pressões sobre a valorização do câmbio e de seu impacto sobre os custos relativos desse setor, o que obstaculizava a colocação de seus produtos de forma competitiva no mercado externo (López, 2015:243). Em segundo lugar, ao analisar os trabalhadores deve-se ter em mente que esse setor está longe de ser homogêneo, apesar do esforço governamental para fortalecê-los com a institucionalização de âmbitos de negociação salarial e promoção do trabalho formal e políticas compensatórias e focalizadas destinadas aos trabalhadores informais. Desse modo, os setores médios que agregam profissionais liberais, indivíduos que vivem de renda (em especial os vinculados ao mercado imobiliário) e empregados e subempregados do setor privado afastam-se paulatinamente do governo ao longo dessa segunda etapa. Essa fragmentação também se expressou no campo de ação dos atores coletivos organizados, com os diferentes posicionamentos da CGT, que redobrou a aposta no projeto de desenvolvimento do governo, e da CTA dividida entre o apoio e a oposição, submetidos à lógica da representação e não aos seus interesses corporativos (López, 2015:261).

A resposta flexibilizadora do governo em relação ao diagnóstico de esgotamento do regime de crescimento instaurado no pós-crise neoliberal, com soluções “inovadoras” como as restrições às importações, os diversos aumentos de tarifas alfandegárias, a tentativa de redirecionar projetos de investimento para a esfera produtiva, algumas reestatizações de empresas, o lançamento de linhas de assistência e o fomento à demanda via programas como “Procreauto” e “Ahora 12” (Castells e Schorr, 2015). Que, embora determinados pela dominância

macroeconômica, no sentido de controlar os vários desequilíbrios que se apresentaram nessa segunda etapa (restrição externa, inflação, déficit em conta corrente), representaram um esforço positivo de incrementar o “fomento industrial” (idem) característico do novo modelo de desenvolvimento instaurado após 2001.

Mas a ausência de política industrial (concessões, mudança legislatória, subsídios) e planos de longo prazo voltados para setores específicos como bioenergia, produção de bioquímicos em geral, é visto como o grande impedimento à modificação do perfil de especialização produtiva na Argentina (Porta, 2014e 2015; Peirano, 2015; Abeles, 2015). A falta de políticas destinadas à geração de novos nichos produtivos também é um obstáculo à criação de novos atores econômicos. Potencialmente, a atuação política de atores vinculados aos setores econômicos menos concentradores e de uso intensivo do capital, poderia transformar o perfil distributivo do país, canalizando a renda nacional para os setores médios domésticos. Depois de 2009, o que se verifica é um processo de diminuição da participação da indústria no PIB argentino (Castells e Schorr, 2015; Gaggero e Schorr, 2017, no prelo) enquanto os setores vinculados à produção manufatureira (alimentos e bebidas, substâncias e produtos químicos, refino de petróleo, produção de veículos e metais comuns) representaram quase entre 65% e 70% do PIB argentino entre 2001 e 2013 (Castells e Schorr, 2015:55). Como o setor é caracterizado por alta concentração (poucas empresas dominam o mercado); domínio de capitais estrangeiros e pequenos grupos locais; inserção nos mercados internacionais que o torna dependente de importações; por escassos mecanismos de transbordamento para outros setores da economia e baixa capacidade geradora de empregos; a pressão por estancar a demanda e o consumo aparece como uma proposta natural do setor¹¹³. Uma vez que salários ascendentes, ou “acima da produtividade”, são considerados como um impacto negativo sobre os custos de produção (ver Castells e Schorr, 2015).

Esse decréscimo da participação industrial no conjunto da economia, combinado com o abandono da coalizão pelos grupos vinculados à produção agropecuária e a formação de um bloco opositor ao governo (Mesa de Enlace¹¹⁴) após o conflito do campo, enfraqueceu a posição da UIA, principal ator da coalizão pró-crescimento em defesa do novo modelo de desenvolvimento. Apesar da valorização do componente industrial nas políticas

¹¹³ “Le conviene a Argentina enfriar la economía?”, La Nación online, 28/09/2011, por exemplo.

¹¹⁴ A chamada Mesa de Enlace era uma de coordenação política que envolvia a Sociedad Rural Argentina, as Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), a Federación Agraria Argentina (FAA) e a Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO).

governamentais e do reiterado apoio da UIA ao governo no período 2009-2011, outros representantes da indústria, como a AEA migraram para o campo opositor. Destaca-se aqui a habilidade desse novo bloco opositor de construir um discurso universal que apresentava os interesses do “campo” como interesses nacionais. Estratégia que permitiu o avanço e a consolidação da oposição ao governo nos anos posteriores ao conflito em torno da resolução 125 (López, 2015:260)

Conclusões

Essa subseção busca dar conta do posicionamento da coalizão pró-crescimento originada em 2003, calcada num novo regime macroeconômico e numa aliança ampla entre capital e trabalho. A falta de êxito na construção de uma coalizão pró-desenvolvimento como consequência da transformação do cenário em que o novo regime macroeconômico funcionou, a partir de 2008, deve ser atribuída a fatores econômico-estruturais (cenário internacional, restrições do próprio regime macroeconômico) e conjunturais (decisões de políticas públicas, baixa capacidade estatal de garantir acordos e produzir um regime de conhecimento antiausteridade hegemônico). O retorno da “puja distributiva” como consequência da recuperação econômica após 2001 e das decisões governamentais em prol de melhorias no mercado de trabalho e na reorganização dos trabalhadores ressurgem então como um espectro que se impõe às tentativas de radicalização do processo redistributivo, que implica desenvolvimento inclusivo e social, para além do retorno da capacidade produtiva de um país. Esse espectro expõe os limites políticos e econômicos para a execução de projetos de ampliação da capacidade produtiva, atendendo simultaneamente as demandas por incorporação de trabalhadores ao mercado formal de trabalho com recomposição das perdas salariais e as demandas dos setores produtivos por maiores taxas de lucro.

Além disso, a análise do período mostra uma nova forma de organização dos setores dominantes, que detém o poder econômico e os recursos necessários para produzir consensos (meios de comunicação, interpenetração com os *think tanks* e os centros de produção de conhecimento). O avanço e a capacidade de organização e mobilização da direita na Argentina e a construção de um discurso antikirchnerista aparecem então como fenômenos do pós-neoliberalismo em sua segunda etapa, a da queda dos governos progressistas (por via democrática ou inconstitucional).

A reorganização da direita e dos setores conservadores em uma nova coalizão antidesenvolvimento passa a se definir por oposição a muitos dos marcos atribuídos ao longo desse trabalho ao regime de conhecimento antiausteridade. Nota-se que a ideia de Estado mínimo deixa de aparecer, como a mostrar que essa coalizão “aprendeu” a importância do

controle do Estado como condição para a consecução de um projeto liberalizante que retoma os eixos do discurso vinculado ao regime de conhecimento austero vigente antes de 2001. Ao mesmo tempo em que enfatiza que o processo de crescimento deve ser capitaneado pela expansão de investimentos e não por consumo.

Na disputa entre regimes de conhecimento que caracteriza o período em análise, reconhece-se que a construção de uma nova convenção em prol do desenvolvimento está pendente do sucesso de uma hegemonia discursiva sob a qual se reúnam os mais distintos atores sociais. Logo, a relação entre produção e ampliação de um regime de conhecimento antiausteridade e a formação de uma coalizão pró-crescimento é entendida como necessária, mas não suficiente para promover o câmbio estrutural. Os limites políticos e econômicos devem ser interpretados também de modo relacional, o tempo de maturação das políticas econômicas e sociais é variável, algumas destinam-se ao curto prazo e outras ao longo prazo (décadas). Considerando essa variação temporal e a prevalência das medidas de curto prazo, que são o foco das políticas econômicas desenhadas e definidas a partir do regime de conhecimento austero (dominante no cenário internacional), tem-se que em uma conjuntura em que nem todos os setores podem ganhar (ausência de crescimento), os atores com maior poder econômico tendem a buscar soluções imediatistas e egoístas. Enquanto que os setores atrelados às classes trabalhadoras passam a depender mais de mecanismos institucionais (representativos e participativos) para conseguirem atingir suas demandas. Na batalha entre regimes de conhecimento, os atores que têm mais poder e recursos levam vantagem. Esse comportamento egoísta coloca em risco as classes subalternas no curto e no longo prazos, mas ameaçam a própria chance de sobrevivência do sistema econômico em um contexto democrático.

4) Regimes de Conhecimento e Coalizões de Crescimento no Brasil

Introdução

Esse capítulo tem como objetivo analisar as coalizões de apoio e as políticas econômicas durante três governos nacionais do Partido dos Trabalhadores (2003/2006, 2007/2010, 2011/2014). Com uma perspectiva ideacional, examina-se: 1) a variação da política macroeconômica ao longo dos três governos; 2) a constituição e o funcionamento de um regime de conhecimento antiausteridade de feição heterodoxa; e 3) a formação e o posicionamento das coalizões pró-crescimento que permitiram a eleição de Lula em 2003, sua reeleição e a continuidade do partido no poder através da eleição de Dilma em 2010. Essa escolha se deve à importância crescente das análises institucionais das ideias no campo da economia política e dos estudos de política em geral.

Argumenta-se que a formação e o funcionamento de regimes de conhecimento¹¹⁵ (Campbell e Pedersen, 2008, 2011 e 2014) são elementos fundamentais para compreender como e por que determinados projetos políticos fracassam ou sobrevivem em determinada sociedade. Parte-se do pressuposto de que houve, ao longo do recorte de análise uma disputa entre regimes de conhecimento econômico distintos. Essa disputa pode ser observada ao longo do tempo na forma como os defensores dos regimes de conhecimento pró e antiausteridade se posicionaram nos debates públicos e acadêmicos, como busca-se evidenciar ao recorrer às entrevistas feitas com economistas heterodoxos brasileiros. Defende-se que houve pontos de inflexão importantes ao longo do período, como a literatura recente vem tentando demonstrar (Ianoni, 2016; Singer, 2015, Boito e Berringer, 2013), sem, contudo, lograr a mudança estrutural do regime de acumulação brasileiro. Mudança que só poderia ocorrer se houvesse sido criada uma versão dominante do regime de conhecimento econômico antiausteridade.

O primeiro governo Lula (2003-2007) inicia com o regime macroeconômico herdado do governo anterior, cujos marcos são o Plano Real (1994) e o sistema de metas inflacionárias (1999) (Paula e Saraiva, 2015). Esse regime tem como forma institucional o sistema de metas inflacionárias e é regido por três pilares: inflação estável, taxa de juros altas e câmbio apreciado, o “tripé macroeconômico”. No funcionamento desse regime, o Banco Central (Bacen) é um

¹¹⁵ Conforme os autores: “Knowledge regimes are sets of actors, organizations, and institutions that produce and disseminate policy ideas that affect how policy-making and production regimes are organized and operate in the first place. Knowledge regimes are important because they contribute data, research, theories, policy recommendations, and other ideas that influence public policy and, thus, national economic competitiveness” (2008:2).

ator fundamental, que detém a autoridade da política monetária no Brasil. Sustenta-se que a partir da mudança de orientação do Ministério da Fazenda (MF) com a entrada de Guido Mantega em 2006, dá-se início a um período de inflexão em direção a menos austeridade no programa de política econômica do governo, que configura um conflito entre o MF e o Bacen, então presidido por Henrique Meirelles¹¹⁶ e responsável pela administração da política macroeconômica. Meirelles seria substituído por Alexandre Tombini¹¹⁷ em 2011, primeiro ano do governo Dilma e terceiro consecutivo do PT. Essa mudança na direção do Bacen aponta para um novo período de inflexão, de aprofundamento do modo de administração não austero. Nesse momento, entra em cena a Nova Matriz Econômica, e a tentativa de flexibilizar o tripé, admitindo certa condescendência com a inflação, desvalorizando o câmbio e diminuindo a taxa de juros.

O primeiro governo Dilma foi marcado pelo conflito aberto entre dois regimes de conhecimento, um pró e outro antiausteridade. Um regime de conhecimento austero é aquele que defende a austeridade, o equilíbrio fiscal e a contenção dos gastos públicos. Conforme assinala Blyth (2013:2), austeridade é uma forma voluntária de deflação [ou inflação sob controle no caso brasileiro] em que a economia se ajusta através da redução de salários, de preços e do gasto público com o fim de restaurar a competitividade, que supostamente pode ser melhor atingida via cortes do orçamento estatal, dívidas e déficits. Os defensores da austeridade acreditam que devem inspirar a “confiança dos negócios” ou do mercado evitando que o governo “desloque” os investimentos supostamente disponíveis aos investidores privados, seja aumentando seu gasto público, seja tentando pagar a sua dívida pública. No Brasil, os austeros aferram-se à defesa do tripé macroeconômico e à instrumentalização da taxa de juros como baliza para a inflação¹¹⁸ e combatem ferozmente qualquer alteração dos planos de gastos de governo. Por oposição, um regime de conhecimento antiausteridade ancora-se em distintas variáveis para avaliar a dinâmica econômica. A crítica aos efeitos deletérios da vigência do tripé é mais contundente e a flexibilidade dos gastos do governo é um *a priori* para garantir a autonomia nacional frente aos desafios da profunda interdependência econômica sem, contudo,

¹¹⁶ Meirelles fez carreira no mercado financeiro no Bank of Boston. Em 2001, ao voltar ao Brasil, seguindo a trajetória de sua família na política nacional, filiou-se ao PSDB, partido pelo qual foi eleito deputado federal pelo estado de Goiás, nas eleições de 2002. No entanto, renunciou ao mandato para assumir o Ministério da Fazenda, em 2003. Em 2009, filiou-se ao PMDB.

¹¹⁷ Economista formado pela UNB (1984), doutor em Economia por Urbana Champaign, Illinois University (1991), funcionário de carreira do Banco Central (desde 1998), trabalhou como diretor da representação brasileira no Fundo Monetário Internacional (2001-2005).

¹¹⁸ Note que o debate sobre a taxa de juros vem sendo reformulado depois da assunção do governo provisório de Michel Temer, em agosto de 2016. Ver o especial do Valor Econômico de 30/1/2017.

comprometer a inflação. Os que formam parte desse regime de conhecimento defendem a ativação de políticas fiscais anticíclicas (investimento público) como instrumento de fomento à demanda agregada.

Embora o escopo dessa análise se limite aos dois governos de Lula da Silva (2003-2006/2007/2010) e ao primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014), é forçoso mencionar a tentativa de flexibilização do tripé não foi bem-sucedida. Os elementos que explicam o desenlace da crise política de 2015, entretanto, já estavam presentes no final de 2014: o conflito aberto com o setor financeiro, a perda do apoio dos setores industriais, e o declínio da legitimidade da presidenta como representante da coalizão partidária (PT-PMDB) que a reelegeu. Após a reeleição de Dilma, em 2014, Mantega deixa o ministério e é substituído por Joaquim Levy¹¹⁹, que assume com o compromisso de garantir “o reequilíbrio fiscal e o cumprimento das metas” para promover “um novo ciclo de crescimento”¹²⁰ sinalizando para os mercados o comprometimento do governo com o equilíbrio fiscal e com o tripé macroeconômico (Nassif, 2015). Esse sinal do governo não foi suficiente para conter o crescimento da desconfiança do mercado e dos consumidores, combinado com uma forte campanha midiática de terror econômico, que levaram à perda da legitimidade da presidenta eleita, à aprovação do seu impedimento pelo Senado em 31 de agosto de 2016 e, finalmente, à perda do cargo. A queda da presidenta seria seguida de uma ofensiva contra os trabalhadores e demais setores populares, epitomada pela aprovação da PEC55 (ou PEC do Teto dos Gastos Públicos) pelo Senado em dezembro do mesmo ano¹²¹. Como procura-se demonstrar, os dois fenômenos estão intimamente relacionados.

O capítulo está organizado da seguinte maneira. Na primeira seção, apresenta-se um panorama dos ciclos de política macroeconômica dos três governos do PT, destrinchando sua dinâmica e elencando seus principais pontos de tensão. Na seção seguinte, relaciona-se esses pontos com as ideias dos economistas heterodoxos acerca dos limites para a modificação do regime de acumulação brasileiro. O objetivo é caracterizar o regime de conhecimento econômico

¹¹⁹ Economista, fez parte da equipe econômica de Lula, como secretário do Tesouro Nacional (2003-2006). Levy também fez parte da equipe econômica do governo de FHC, como secretário-adjunto de Política Econômica do MF em 2000 e economista-chefe do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em 2001. Depois de deixar o ministério em 18/2/2015, foi nomeado diretor-financeiro do Banco Mundial.

¹²⁰ “Joaquim Levy toma posse: reequilíbrio fiscal e cumprimento de metas serão base para novo ciclo de crescimento, diz ministro”, Notícias do Ministério da Fazenda, 5/1/2015; e “Levy na Fazenda é como um quadro da CIA na KGB, diz Aécio”, Valor Econômico, 25/11/2014.

¹²¹ Outras importantes reformas entraram em votação, como a PEC 287/2016 (Reforma da Previdência) e MP 746/2016 (Reforma do Ensino Médio).

antiausteridade como se constituiu no Brasil. As principais ideias esposadas pelos entrevistados e consideradas basilares para a dita caracterização são apresentadas em um quadro esquemático ao final da seção. Na terceira e última seção, discute-se como os diferentes setores da sociedade foram afetados pelas experiências desses governos no campo econômico para então fazer inferências sobre o posicionamento das coalizões de apoio ao governo e como essas contribuíram ao longo do período de estudo para (des)estabilizar o ambiente político.

De um modo geral, busca-se responder as seguintes questões: Que tipo de regime macroeconômico vigorou durante os três governos do PT? É possível dizer que houve mudança do regime de acumulação [sistema macroeconômico + perfil de inserção internacional + *rapport* social]? Em que direção: para um regime dirigido pelos salários, pelo capital financeiro, pelas exportações? Que coalizão de atores sociais apoiaram a vigência desse regime de acumulação? Como definir os regimes de conhecimento que fornecem as ideias (econômicas) que moldam e dão sentido ao debate sobre o desenvolvimento no Brasil?

4.1 Os ciclos de política econômica dos governos do Partido dos Trabalhadores

A eleição de Lula, em 2002, correspondeu a um período de turbulência econômica. Diferente de outros momentos históricos, os desequilíbrios momentâneos da economia expressos pelo fenômeno da aceleração inflacionária (12,5% média anual de 2002), apreciação cambial (de R\$2,32/US\$ em março para R\$3,89 em setembro, dados em Giambiagi, 2011) e ameaça à política de superávit primário, foram resultado dos ataques especulativos encetados ao longo do segundo semestre de 2002, atribuídos ao “efeito Lula”¹²² (Sola, 2008). Como firma do compromisso com a estabilidade econômica e o regime macroeconômico instituído em 1999, Lula nomeou como ministro da Fazenda, Antonio Palocci, e o banqueiro Henrique Meirelles para o Banco Central, além de pôr em marcha uma série de ações na esfera da política econômica. Reiterou o empenho com a política anti-inflacionária, ao anunciar metas de inflação de 8,5% (para 2003) e 5,5% (para 2004), patamares inferiores aos vigentes em anos prévios. A partir do Banco Central do Brasil, determinou-se em reunião do Comitê de Política Monetária (COPOM) a elevação da taxa de juros básica de referência (conhecida como Selic - Sistema Especial de Liquidação e Custódia) de 25% para 26,5% em fevereiro de 2003. Além disso,

¹²² O efeito Lula se refere à reação do mercado internacional e doméstico à possível eleição de um presidente do Partido dos Trabalhadores, cujo programa econômico foi tradicionalmente contrário a pautas econômicas mais liberalizantes, como a política anti-inflacionária austera e a submissão do gasto público ao pagamento da dívida externa. Ver, por exemplo, Holanda Barbosa (2011) “Crescimento da economia: Lula x FHC”, Revista Conjuntura Econômica, 64[7], 2010; e Singer (2012), “Os sentidos do lulismo”, Companhia das Letras.

redefiniu a meta de superávit primário, que de 3,75% PIB passou para 4,25% PIB para “demonstrar o comprometimento do novo governo com o equilíbrio fiscal” (Barbosa e Souza, 2010). E incluiu na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO, Lei Nº10.934/2004), o objetivo de manter as metas fiscais de 4,75% do PIB para o período 2002-2006 (Giambiagi, 2011). Em termos de política cambial, o pilar do câmbio flutuante foi mantido e o governo praticou uma política de defesa das reservas internacionais, evitando intervir no mercado vendendo dólares.

O resultado dessa política austera foi a desaceleração da atividade econômica, uma “recessão técnica” com dois trimestres consecutivos de queda do PIB (Relatório da Inflação, Set.2003, Bacen). A economia só voltaria a crescer no 2º semestre de 2003. A atuação ortodoxa do governo pode ser explicada por dois fatores, segundo Barbosa e Souza (2010): um de ordem política, a necessidade do novo governo garantir a confiança dos investidores externos e dos agentes “do mercado”; e outro de ordem institucional, a herança do regime de metas inflacionárias adotado em 1999, em resposta à crise asiática e à crise russa no final dos anos 1990. Segundo os críticos ao sistema de metas inflacionárias, é a sua rigidez que afeta negativamente a margem de manobra fiscal do governo ao estabelecer intervalos de inflação prospectivos (para os dois anos subsequentes) e usar como instrumento de controle inflacionário a taxa de juros Selic¹²³, que é usada para a correção dos títulos da dívida pública emitidos pelo Tesouro Nacional.

É importante entender o significado da manutenção do regime de metas inflacionárias. O estabelecimento do tripé macroeconômico, que elenca o regime de metas como indicador de estabilidade, o superávit primário como seguro contra o peso da dívida pública, e o câmbio flutuante contra choques externos, é calcado no consenso macroeconômico estabelecido nos anos 90 e que vigorou até a crise de 2008 (Nassif, 2015). Dito consenso tem como premissa que a atuação do governo na economia deve ser minimalista, se atendo à garantia da estabilidade de preços via administração da taxa de juros e ao equilíbrio fiscal buscando a diminuição da relação dívida pública/PIB. Para manter as contas nacionais positivas, torna-se necessária a obtenção de superávits primários constantes. Hipoteticamente, uma economia aberta que cresce a taxas altas constantemente, não tem problemas em obter superávits contínuos. Contudo, na economia real, conectada ao mercado mundial em que vigem uma série de indexadores de preços (como a brasileira) e sujeita aos ciclos econômicos internacionais, a manutenção de

¹²³ Para uma análise dos impactos do uso do IPCA como índice de determinação do nível de preços, ver Carrara e Correa, 2012.

superávits *ad eternum* é inviável. O economista russo, Nikolai Kondratieff¹²⁴, discutiu extensamente, o que na disciplina econômica é conhecido como o problema dos ciclos ou das “ondas largas”.

A restrição se produz quando não é mais possível gerar superávits primários e, ao mesmo tempo, tem-se que manter a inflação dentro da meta estabelecida, porque o governo está de mãos atadas no plano fiscal, sufocado pela necessidade de gerir a dívida pública. Dito de outra forma, o governo não pode aumentar seu gasto com políticas sociais ou investimentos produtivos. A dívida pública, somatório dos empréstimos contraídos pelo Estado junto a instituições financeiras públicas ou privadas, no mercado interno ou externo, expressos em contratos ou em títulos públicos do Tesouro Nacional, é paga com base nas taxas de juros estabelecidas pelo governo, a Selic. A Selic é então o mecanismo de administração da inflação e o preço da remuneração para os que emprestam ao governo diretamente via títulos públicos indexados à Selic, ou indiretamente, pelos juros reais aplicados pelo mercado, mas definidos com base na Selic (Sicsú, 2002; Oreiro, Sicsú e Paula, 2003; Giambiagi, Mathias e Velho, 2006; Bresser-Pereira e Gomes, 2009; Serrano, 2010; Nassif, 2015).

O terceiro pilar desse tripé é a política do câmbio flutuante, que, no Brasil, tem um adjetivo adicional: *sujo*. Isso porque de acordo com o “consenso” a política do câmbio flutuante não deve sofrer intervenção do governo na definição do valor da moeda nacional frente ao dólar. A prática brasileira é a de intervir no mercado, comprando ou vendendo dólares para influenciar a taxa de câmbio. A paridade da moeda nacional/dólar é fundamental para a economia brasileira, porque ela é uma economia aberta aos fluxos de capital externo, exportadora de commodities e dependente da cotação internacional (ver Paula, Fritz e Prates, 2016). Logo, o preço da moeda em dólar afeta os preços internos das mercadorias exportadas, os preços das importações (máquinas, equipamentos e bens de consumo duráveis e não duráveis) e influencia o preço da dívida do governo e das empresas brasileiras contraídas em moeda internacional. O câmbio tem também impacto distributivo adicional sobre os salários. Ao desvalorizar o câmbio, isto é, promover a perda do valor do real frente ao dólar, o trabalhador vê seu salário diminuir porque seu poder de compra diminui reduz dos aumentos dos preços internos de bens e serviços (Gala e Libanio, 2008). Por outro lado, através do mesmo mecanismo, a desvalorização, as taxas de lucros podem crescer. A discussão dos pontos de conflito levantados pelas

¹²⁴ KONDRATIEFF, Nikolai D. Las ondas largas de la coyuntura. *Revista Occidente*, Madrid, 1946. O texto original parece ter sido apresentado em 1926, depois outros economistas desenvolveram o tema, dentre eles o economista belga Ernest Mandel (1923-1995) e o brasileiro Ignácio Rangel (1914-1994).

comunidades epistêmicas em economia heterodoxa a respeito do regime de metas será tratada com mais detalhes na próxima seção. Tendo considerado os principais elementos que constituem o regime macroeconômico que o novo governo eleito precisa administrar, o capítulo se dirige à periodização dos ciclos de política econômica.

4.1.2 Lula (2003-2006) – do compromisso ortodoxo à guinada pró-crescimento

Ao primeiro momento de ajuste e diante da perda de dinamismo econômico, inicia-se um curto período expansivo de política fiscal, entre 2004 e 2005, que tem como efeito o aumento da arrecadação governamental. A implementação de uma reforma tributária parcial em 2003¹²⁵ e a retomada do crescimento com estabilidade¹²⁶ permitem a diminuição da relação dívida pública e PIB, trajetória que só seria interrompida em 2008 sob o impacto da crise financeira internacional (Barbosa e Souza, 2010). O crescimento econômico foi resultado do aumento das exportações, mas principalmente do incremento do consumo de empresas e indivíduos beneficiados pela valorização do real frente ao dólar. A recuperação do salário mínimo, as transferências governamentais à população de baixa renda via Bolsa Família¹²⁷ e a concessão de crédito (principalmente pela redução dos juros e pela introdução do crédito consignado¹²⁸) foram componentes importantes da política econômica do governo com impacto sobre a demanda interna.

¹²⁵ Em maio de 2003, o governo ampliou a base do cálculo da Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) sobre empresas prestadoras de serviços de 12% para 32% sobre o faturamento de quem optasse pelo regime de lucro presumido; elevou a alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) sobre instituições financeiras de 3% para 4%. E, no final do mesmo ano, o Congresso Nacional aprovou a proposta de minirreforma tributária do governo (PEC41/03) que consistia na introdução de 2 regimes de arrecadação do Programa de Integração Social (PIS) e da Cofins, na extensão do PIS e do Cofins para as importações e na prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) por mais quatro anos (até o final de 2007). (Ver Barbosa e Souza, 2010 e Silva, 2014).

¹²⁶ A inflação acumulada de 2005 foi de 5,69%, acima da meta de 4,5%, mas dentro da banda de 2,5-6,5, de acordo com dados do Bacen.

¹²⁷ O programa foi criado em janeiro de 2004, pela Lei 10.386 para atender a população com rendimentos até meio salário mínimo por pessoa ou até 3 salários mínimos mensais por família. Sobre objetivos e resultados do Bolsa Família, ver Campello e Neri (2013), “Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania”.

¹²⁸ Inovação financeira que permitia o desconto em folha de pagamento. Segundo Barbosa e Souza (2010:7), por iniciativa da Central Única dos Trabalhadores (CUT), o crédito consignado começou com um acordo entre os sindicatos e as instituições financeiras, ao final de 2003. Nos anos seguintes, o mesmo produto foi estendido aos servidores públicos e aos aposentados pelo INSS, ampliando substancialmente a oferta de crédito às famílias.

Diante do “aquecimento” da economia, o Copom dá início a uma série de elevações da taxa Selic (de 16% em abril de 2004 chegaria a 19,75% em maio de 2005¹²⁹), como instrumento de contenção inflacionária. A política anti-inflacionária do Bacen baseava-se na noção de que a inflação é um efeito do crescimento da demanda. Logo, a reação austera da autoridade monetária tinha como fundo a ideia de que ao incremento do consumo e seu potencial impacto inflacionário, devia-se aumentar o custo do capital, produzindo um impacto restritivo sobre a dinâmica econômica. Conforme Barbosa e Souza (2010:6): “Em uma espécie de profecia autorrealizável, a política monetária do BC produziu a taxa de crescimento que considerava sustentável”. No documento Relatório de Inflação, de dezembro de 2005, os membros do Copom diagnosticavam:

“A atividade econômica apresentou arrefecimento no terceiro trimestre de 2005, revertendo o desempenho favorável registrado no trimestre anterior. O descompasso entre a trajetória da produção industrial e a evolução dos indicadores de vendas, de emprego e de investimento sugere a ocorrência de um ajuste importante de estoques, refletindo em parte os **efeitos do ciclo de elevação da taxa de juros básica implementado desde setembro de 2004 para reverter a trajetória de aceleração da inflação**, que atingiu 8,1% em doze meses em abril de 2005. A atividade no trimestre também foi afetada negativamente pela queda na produção agropecuária, em intensidade superior à antecipada pelos analistas, refletindo os impactos de condições climáticas desfavoráveis, e pela retração na confiança de consumidores e empresários, associada às incertezas no cenário doméstico. [...] Após a desaceleração forte e pouco usual registrada no trimestre junho-agosto, a partir de setembro a inflação medida pelo IPCA, previsivelmente, voltou a subir. (...)De acordo com o cenário de referência, o crescimento do PIB previsto para 2005 é de 2,6%, 0,8 p.p. menor do que o projetado no “Relatório de Inflação” de setembro, em função da desaceleração do ritmo de crescimento verificada no terceiro trimestre.” (Bacen, 2005:7)

Um outro componente importante desse primeiro período do ciclo de política econômica foi a decisão do governo de renegociar a dívida externa com o Fundo Monetário Internacional (FMI), usando seu saldo em conta corrente, obtidos pelos superávits comerciais, para aportar R\$23,3 bilhões ao final de 2005¹³⁰ (Silva, 2009). Esses componentes somados e analisados em conjunto

¹²⁹ Atas 100^a (15/9/2004) a 111^a (17/8/2005) das Reuniões do Copom. Ver histórico das taxas de juros do Banco Central.

¹³⁰ A motivação e o resultado político dessa ação ainda são fonte de controvérsia. De acordo com Maria Lucia Fatorelli, do Movimento Auditoria Cidadã da Dívida: “*O que a gente critica no governo Lula é que, para pagar a dívida externa em 2005, na época de 15 bilhões de dólares, ele emitiu reais. Ele emitiu dívida interna em reais. A dívida com o FMI [Fundo Monetário Internacional] era 4% ao ano de juros. A dívida interna que foi emitida na época estava em média 19,13% de juros ao ano. Houve uma troca de uma dívida de 4% ao ano para uma de 19% ao ano. Foi uma operação que provocou danos financeiros ao País. E a nossa dívida externa com o FMI não era uma dívida elevada, correspondia a menos de 2% da dívida total. E por que ele pagou uma dívida externa para o FMI que tinha juros baixo? Porque, no inconsciente coletivo, dívida externa é com o FMI. Todo mundo acha*

evidenciam um conflito de prioridades dentro do governo Lula, conforme estipulado no Plano Brasil de Todos¹³¹. A conduta minimalista e restritiva da política macroeconômica entra em colisão com a direção definida no programa de governo em promover o crescimento com inclusão social (Barbosa e Souza, 2010).

A substituição de Antonio Palocci¹³² na gestão do Ministério da Fazenda por Guido Mantega, em março de 2006, em meio a pressões políticas envolvendo casos de corrupção foi um importante ponto de inflexão na postura do governo em relação ao período precedente. Mantega, economista formado pela USP nos anos 1970, foi responsável pelo programa econômico das campanhas presidenciais do PT e tinha experiência na administração pública. Foi ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG, 2003-2004) e presidente do Banco do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, 2004-2006), cargo que ocupava quando foi nomeado para a Fazenda. Ao longo de sua gestão, os conflitos entre o Ministério da Fazenda e o Banco Central, presidido por Henrique Meirelles, ficariam mais visíveis. Mantega era um dos principais críticos à política de elevação dos juros praticada pelo Bacen.

É então a partir de 2006, que tem o período mais expansivo da política econômica. O governo consolida uma estratégia de expandir o mercado interno, seja garantindo a valorização do salário mínimo¹³³ e do programa de transferência de renda, seja alterando o regime tributário e estimulando os investimentos públicos via financiamento do BNDES, ou ainda através da política de compras governamentais, particularmente vinculadas à Petrobras (política de conteúdo local, estimulada pelo Prominp¹³⁴).

que o FMI é o grande credor. Isso, realmente, gerou um ganho político para o Lula e uma tranquilidade para o mercado. Quantos debates a gente chama sobre a dívida e as pessoas falam: “Esse debate já não está resolvido? Já não pagamos a dívida toda?”. Não são poucas as pessoas que falam isso por conta dessa propaganda feita de que o Lula resolveu o problema da dívida. E o mercado ajuda a criar essas coisas. Eu falo o mercado porque, na época, eles também exigiram que a Argentina pagasse o FMI. E eles também pagaram de forma antecipada. Você vê as coisas acontecerem em vários lugares, de forma simultânea. Tudo bem armado, de fora para dentro, na mesma época”. (Carta Capital, 9/6/2015)

¹³¹ Plano Plurianual 2004-2007, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), implementado via Lei nº10.933, de 11/8/2004.

¹³² Palocci foi afastado em março de 2006 depois de ser acusado por Francenildo Costa de fazer parte de um esquema de lavagem de dinheiro envolvendo a Caixa Econômica Federal, investigado pela CPI dos Bingos que iniciou seus trabalhos em junho de 2005 a partir de requerimento do senador Magno Malta (PR-ES).

¹³³ A política de valorização do salário mínimo começou a ser executada em 2006, mas se consolida apenas em 2011, quando define-se a inflação como referente para o reajuste, de acordo com a [Lei nº 12.382](#), de 25 de fevereiro de 2011.

¹³⁴ Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural - Prominp instituído pelo Governo Federal, através do Decreto nº 4.925, de 19 de dezembro de 2003. Ver Ribeiro e Furtado (2015).

Essa postura governamental mais ativa era complementada por uma estratégia de redução da volatilidade de capital que consistia em administrar a dívida pública alterando sua composição e desindexando-a da taxa de juros e do câmbio, dado o diagnóstico de que “*o percentual elevado da dívida líquida indexada ao câmbio e à taxa Selic constituiu-se em um dos principais determinantes de sua volatilidade nos últimos anos*” (Relatório de Inflação, dez.2006:65). O ano de 2006 terminou com resultado positivo, tanto em termos de controle inflacionário – a inflação convergiu para o centro da meta ao fechar em 3.14%,- e atingiu seu menor nível desde 1999, quando o regime de metas foi estabelecido (ver Tabela 1.2) -, como em termos de contas públicas – o superávit primário do setor público foi de 3,8% do PIB (dados em Giambiagi, 2008) – quanto no que se refere à balança comercial - o superávit comercial foi da ordem de US\$46 bilhões, 3% superior ao obtido no ano anterior (dados do MDIC), fato que foi comemorado pelo governo e amplamente noticiado¹³⁵. O Relatório Anual do BNDES (2007) indicava que os efeitos dessa virada expansionista se refletiam no aumento dos investimentos produtivos (Taxa de Formação de Capital Bruto de 16,9%). O então presidente do banco, Demian Fiocca¹³⁶, que assina a introdução ao documento, expressou seu otimismo em relação ao futuro econômico do país ao avaliar o desempenho de 2006: “Não será surpresa se, em 2007, conseguirmos desempenho ainda mais notável”.

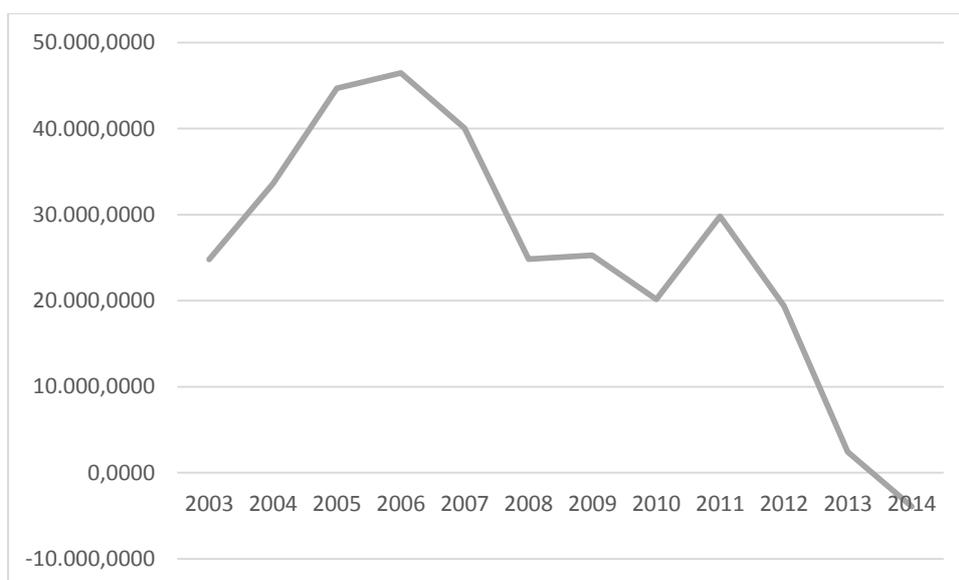
Tabela 1.2: Inflação Brasil 2003/2014

Ano	Inflação Efetiva (IPCA Anual)	Limites Superior e Inferior
2003	9,3	1,5-6,5
2004	7,6	3,0-8,0
2005	5,69	2,0-7,0
2006	3,14	2,5-6,5
2007	4,46	2,5-6,5
2008	5,9	2,5-6,5
2009	4,31	2,5-6,5
2010	5,9	2,5-6,5
2011	6,5	2,5-6,5
2012	5,84	2,5-6,5
2013	5,9	2,5-6,5
2014	6,4	2,5-6,5

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Banco Central.

¹³⁵ “Brasil Fecha 2006 Com Superávit Recorde Na Balança Comercial”, G1 online, 2/1/2007.

¹³⁶ O economista Demian Fiocca substituiu Mantega na presidência do BNDES em março de 2006, e foi substituído por Luciano Coutinho em abril de 2007.

Gráfico 1.2: Saldo Balança Comercial (FOB) milhões de dólares Brasil 2003/2014

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata (Metodologia FMI)

As perspectivas do Bacen para o desempenho econômico no ano vindouro também eram extremamente otimistas. No Relatório de Inflação de dezembro de 2006, notava-se a tendência altista das commodities puxada pela demanda chinesa, apesar da retração econômica nos EUA e no Japão, e da quebra da safra agrícola de trigo na Argentina e na Austrália, que teria impacto sobre a oferta mundial de trigo, milho e soja (complexo ração) para 2007. Sinais de que a economia brasileira, dependente de commodities, continuaria crescendo (e por isso demandavam cautela). No mesmo documento, os membros do COPOM faziam advertências em relação à política de expansão da demanda e sugeriam maior parcimônia na postura adotada pelo Bacen.

Ao longo dos próximos trimestres, a expansão do nível de emprego e da renda e o crescimento do crédito continuarão impulsionando a demanda agregada. A esses fatores, devem ser acrescidos os efeitos da expansão das transferências governamentais e de outros impulsos fiscais ocorridos desde o último trimestre do ano passado e esperados para o próximo ano. Dessa forma, os efeitos sobre a demanda agregada dos cortes de juros se somarão a outros fatores que continuarão contribuindo de maneira importante para a sua expansão. (...)Tendo em vista os estímulos já existentes para a expansão da demanda agregada, as incertezas que cercam os mecanismos de transmissão da política monetária e a menor distância entre a taxa básica de juros corrente e as taxas de juros que deverão vigorar em equilíbrio no médio prazo, **o Copom entende que a preservação das importantes conquistas obtidas no combate à inflação** e na manutenção do crescimento econômico, com geração de empregos e aumento da renda real, **demandará** que, a partir de um determinado ponto, **a flexibilização da política monetária passe a ser conduzida com maior parcimônia.** [...]As incertezas mencionadas acima

levaram o Copom a avaliar, em ambas as reuniões do quarto trimestre, **a necessidade de se reduzir o ritmo de flexibilização da política monetária já neste ano**. Na reunião de novembro¹³⁷, houve consenso entre os membros do Comitê de que diversos fatores respaldariam tal decisão e que esta contribuiria para aumentar a magnitude do ajuste total a ser implementado. Para parte do Comitê, a análise do balanço de riscos considerados já demandaria a adoção imediata de uma postura mais parcimoniosa na condução da política monetária. A maioria dos membros preferiu, no entanto, aguardar até a primeira reunião do Comitê em 2007 para voltar a reavaliar a conveniência de tal decisão. (Relatório de Inflação, dez.2006:106)

O sucesso econômico do governo Lula, depois de um princípio cercado por incerteza, permite sua reeleição com folga em outubro de 2006. Com maior folga fiscal e tendo sobrevivido ao escândalo do mensalão, os objetivos de governo como estabelecido pelo partido começam a sobressair. A partir da elaboração do Plano Plurianual de 2008-2011 (Lei nº11.653/2008), se estabelecem como prioridades de governo a educação (Plano de Desenvolvimento da Educação-PDE) e o investimento em infraestrutura (Programa de Aceleração do Crescimento-PAC) como estratégias para ampliar o emprego e garantir o crescimento com inclusão social.

4.1.3 A crise internacional de 2008 e a reversão do ciclo das commodities

O cenário se reverteria drasticamente com a crise financeira internacional, iniciada como uma crise imobiliária (*subprime*) nos Estados Unidos, que culminou com a quebra do sistema bancário norte-americano (concordata do Lehman Brothers e fusão do Merrill Lynch ao Bank of America¹³⁸) que se espalhou pelas economias da zona do euro, atingindo particularmente a Grécia e colocando em pauta o problema da dívida soberana. No Brasil, a crise se fez sentir através da desvalorização do real a partir de setembro de 2008 e o consequente encarecimento do crédito externo, assim como pela imposição de perdas significativas às empresas que negociavam derivativos cambiais¹³⁹. Em seguida, os investimentos e as exportações sofreram forte retração, que afetou a indústria e a agroindústria (especialmente os frigoríficos com a queda do preço internacional da carne). Os setores industriais ligados à construção, eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana sofreram menos do que os ligados às atividades conectadas ao câmbio. Como o setor de serviços, mais dependente da renda doméstica e, portanto, menos sujeito às oscilações de preços no mercado internacional.

¹³⁷ Na 123ª reunião do COPOM (28 e 29/11/2006) estiveram presentes os seguintes membros do COPOM: Henrique Meirelles (Presidente), Afonso Bevilacqua (Dipec), Alexandre Tombini (Dinor), Antonio Matos do Vale (Dirad/Dilid), Mário Magalhães Carvalho Mesquita (Diesp), Paulo Sérgio Cavalheiro (Difis), Paulo Vieira da Cunha (Direx) e Rodrigo Telles da Rocha Azevedo (Dipom).

¹³⁸ Sobre os efeitos da crise no Brasil, ver Ferraz, 2013.

¹³⁹ Ações da Sadia e da Aracruz derretem na Bovespa. Estadão, 28/9/2008.

A resposta à crise dada pelo governo brasileiro foi lançar uma série de medidas econômicas anticíclicas, ampliando a rede de proteção social, garantindo o aumento do salário mínimo, expandindo o investimento público através das desonerações do PAC, estendendo a isenção do Imposto sobre Produtos Industriais (IPI) e lançando o Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP)¹⁴⁰. Ao mesmo tempo, houve um esforço para organizar a folha de pagamento do funcionalismo público, num esforço contínuo de melhoria da administração pública, através da reestruturação dos salários e cargos do serviço público federal. Como forma de conter a contração de crédito e a desvalorização cambial, o Bacen realizou operações de financiamento ao setor exportador e de venda direta ou futura (*swap*) de dólares, e liberou parte dos depósitos compulsórios para injetar dinheiro no mercado bancário (Alencar et al, 2012, Gerin/Bacen, 2016).

O resultado da ação do governo contra a crise foi a recuperação da economia já no ano seguinte. Embora esse resultado não tenha se expressado nos índices econômicos, que registraram retração do PIB em 2009 na ordem de 0,2% e na taxa de Formação Bruta de Capital, parâmetro para medir o investimento, que caiu de 18,7% em 2008, para 16,7% em 2009 (dados IBGE, 2014), acompanhando tendência registrada em todo o mundo. A indústria brasileira não conseguiu recuperar seu dinamismo pré-crise, registrando taxa de crescimento trimestral médio (entre o final de 2009 e o final de 2010) de aproximadamente 9,5% (Ferraz, 2013). A recuperação econômica deve ser entendida como efeito da demanda doméstica, especialmente do governo (expansão fiscal) e das famílias (abundância de crédito).

Em junho de 2010, o Relatório de Inflação do Bacen (p.6) registrava que a atividade econômica continuava “sendo impulsionada essencialmente pela demanda doméstica, com ênfase no crescimento acentuado dos investimentos”, e que “o dinamismo do consumo das famílias” seguia “impulsionado pela confiança dos consumidores, pelos aumentos recorrentes da massa

¹⁴⁰ O Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP) lançado em 2008, pode ser considerado uma continuação do Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), de 2004 (Ver Ferraz, 2009). Como objetivo, o PDP propunha: ampliar a capacidade de oferta para enfrentar uma demanda em expansão, evitando pressões inflacionárias devido à formação de gargalos; manter a taxa de expansão dos investimentos (Formação Bruta de Capital Fixo – FBCF) superior à taxa de crescimento do PIB; preservar a robustez do balanço de pagamentos, afastando o padrão observado no passado pelo qual o setor externo foi, de forma contumaz, origem de restrição ao crescimento; elevar a capacidade de inovação das empresas brasileiras, indispensável para agregar valor aos produtos nacionais, ampliar a competitividade das empresas no mercado doméstico e fortalecer a inserção externa do país; amplificar os efeitos competitivos e distributivos do atual ciclo de expansão; alargar as condições de acesso a mercados para micro e pequenas empresas (MPEs), condição básica para induzir maior crescimento do emprego e a inclusão social (Ver DIEESE: Nota Técnica 67, Maio de 2008).

salarial e pela melhora nas condições do mercado de crédito”. O mesmo relatório avaliava a contribuição negativa do setor externo para o PIB e assinalava “o descompasso entre o ritmo de crescimento da economia brasileira e o de parte relevante de seus parceiros comerciais” (p.7). Embora, o setor externo continuasse a pressionar a balança de pagamentos, desafiando a manutenção de superávits comerciais, a taxa de crescimento registrada em 2010 (7,5% PIB) representou uma injeção de ânimo e confirmou, naquele momento, as previsões do presidente sobre a crise internacional¹⁴¹. Em outubro, Lula logrou eleger sua sucessora, Dilma Rousseff.

4.1.3 Efeitos da crise e colapso do experimento de flexibilização: o primeiro governo Dilma (2011-2014)

A despeito do retorno da tendência à aceleração dos preços das commodities após a queda em 2008 e das pressões inflacionárias internas, os resultados em termos de crescimento do PIB (o melhor desde 1986) e de geração de emprego foram mais do que satisfatórios em 2010 (Relatório de Inflação, março 2011, ver Tabela 2.2).

Tabela 2.2: Emprego Formal (2003/2014)

Brasil: Número de Empregos Formais, Variação Absoluta e Relativa (2003-2014)

Ano	Nº Empregos	Variação Absoluta	Variação Relativa (%)
2003	29.544.927	861.014	3
2004	31.407.576	1.862.649	6,3
2005	33.238.617	1.831.041	5,8
2006	35.155.249	1.916.632	5,8
2007	37.607.430	2.452.181	6,9
2008	39.441.566	1.834.136	4,9
2009	41.207.546	1.765.980	4,5
2010	44.068.355	2.860.809	6,9
2011	46.310.631	2.242.276	5,1
2012	47.458.712	1.148.081	2,5
2013	48.948.433	1.489.721	3,1
2014	49.571.510	623.077	1,3

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Ministério do Trabalho e do Emprego (RAIS/2016)

¹⁴¹ Lula reiteradamente afirmou que a crise internacional seria uma “marolinha” no Brasil, comparada ao “tsunami” que havia provocado nos Estados Unidos (Estado de São Paulo, 17/9/2009)

O temor da volta da inflação fez com que a cautela marcasse os primeiros passos da política macroeconômica de Dilma¹⁴². No geral, o programa de política econômica da presidenta é mais oscilante – entre crescimento e controle da inflação - do que a de seu antecessor, o que sugere que houve uma tentativa de alterar o padrão vigente de administração econômica, mas também de se adaptar aos efeitos de média duração da crise internacional de 2008. Analistas de distintas correntes concordam que apesar de ter mantido o regime de metas inflacionárias e de superávits primários, importantes mudanças foram introduzidas na administração econômica, conforme indicado em Ribeiro (2017). Houve uma tentativa de flexibilizar o padrão de gestão austera (Martins, 2015, Cagnin et al, 2013, Nassif, 2015, Singer, 2015) implementado em 1999, e de quebrar o “ciclo da taxa de juros” ou o também chamado “nó juros câmbio” (Oreiro et al, 2009). Esse ciclo tem início com a pressão inflacionária que força a alta dos juros (instrumento de política monetária Bacen), que por sua vez atrai capital externo de curto prazo e força a valorização do real (Nassif, 2015). A “complexidade do arcabouço de políticas econômicas” (Martins, 2015), com ampliação da “gama de instrumentos utilizados” (Cagnin et al, 2013) para além dos instrumentos convencionais das políticas monetária, fiscal e cambial, e a “melhor coordenação” entre as autoridades econômicas, especialmente entre o Bacen e o Ministério da Fazenda caracterizariam o primeiro governo Dilma.

Ao assumir, a presidenta mantém Mantega na Fazenda e substitui Meirelles por Alexandre Tombini no comando do Bacen. O novo governo implementa medidas de corte austero expressas por políticas fiscal e monetária restritivas com o intuito de arrefecer a aceleração da economia e conter a inflação. A elevação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre operações de crédito para pessoas físicas, de 1.5% para 3% em abril de 2011, para diminuir o dinheiro em circulação e o consumo, e a implementação de uma política gradual de aumento da taxa de juros Selic (Ata 156^a do COPOM, janeiro de 2011) são parte desse leque de políticas que podem ser consideradas como de contenção. A preocupação expressa do Bacen no primeiro trimestre de governo era com o descompasso entre a expansão da demanda e a capacidade de oferta e seu potencial inflacionário.

A partir de agosto de 2011, a postura do governo muda em função da “guerra cambial” e da forte apreciação do real, diante da ausência de sinais de recuperação na zona do euro e das expectativas de aprofundamento do processo de desaceleração econômica. Um pacote de medidas anticíclicas que incluíam a redução da taxa básica de juros, estímulos creditícios e

¹⁴² Presidente começa novo governo com piora na economia. Folha de São Paulo, 2/1/2011. Disponível em <http://feeds.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj0201201119.htm>

desoneração tributária é implementado. Segundo Martins (2015), a política de redução da taxa de juros, num contexto de inflação corrente em aceleração e na presença de expectativa de continuidade dessa trajetória no futuro, foi experimentada de forma inédita pelo Bacen entre 2011 e 2013. Ainda que durante os dois governos de Lula, tenha ocorrido a flexibilização da política monetária, especialmente entre 2006 e 2008, registrando a mínima de 11,6% a.a. em junho de 2008. Foi no governo Dilma que a Selic atingiu seu mínimo histórico de 7,25% a.a. em novembro de 2012 (ciclo que seria interrompido em maio de 2013).

A postura gradualista do Copom demonstrava o alinhamento entre os órgãos decisórios e melhor coordenação das políticas macroeconômicas (Cagnin et al, 2013). A seu turno, o Ministério da Fazenda atuou para evitar a valorização cambial e limitar o comportamento especulativo de investidores estrangeiros, introduzindo uma medida de controle de capitais, o IOF sobre derivativos cambiais, e mantendo a política de desoneração fiscal para estimular a indústria (prorrogação do Programa de Sustentação do Investimento – PSI - até o final de 2013¹⁴³) e o consumo (redução IOF e reversão de medidas macroprudenciais de restrição ao crédito – Circulares do Bacen nº3563 e 3512 de 2011, sobre exigência de capital para empréstimo ao consumo e pagamento mínimo de cartão de crédito). Temendo que a política de redução do diferencial da taxa de juros pudesse gerar migração de capitais dos fundos de investimento para a poupança, o governo também alterou as regras da remuneração da caderneta de poupança (Medida Provisória nº567 e Lei nº 12.703/2012). O papel dos bancos públicos como emprestadores também denota o caráter de mudança. Ainda no primeiro semestre de 2012, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal praticaram juros menores do que os bancos privados, numa tentativa de forçar a queda dos juros e dos *spreads* bancários (diferença entre a taxa que os bancos pagam na captação do dinheiro e a que cobram nos empréstimos dos clientes). Manobra que foi considerada uma afronta ao setor financeiro¹⁴⁴. Ao mesmo tempo, o governo reiterava seu compromisso com a austeridade, anunciando a ampliação do esforço fiscal, ou seja, o contingenciamento de gastos públicos (custeio e pessoal) para garantir a meta de superávit (que nesse ano foi atingida com folga, apesar de ter gerado uma série de críticas e polêmicas em torno das práticas de contabilidade fiscal do governo¹⁴⁵). Complementarmente a política cambial foi ativa, na tentativa de reduzir a volatilidade cambial e a vulnerabilidade

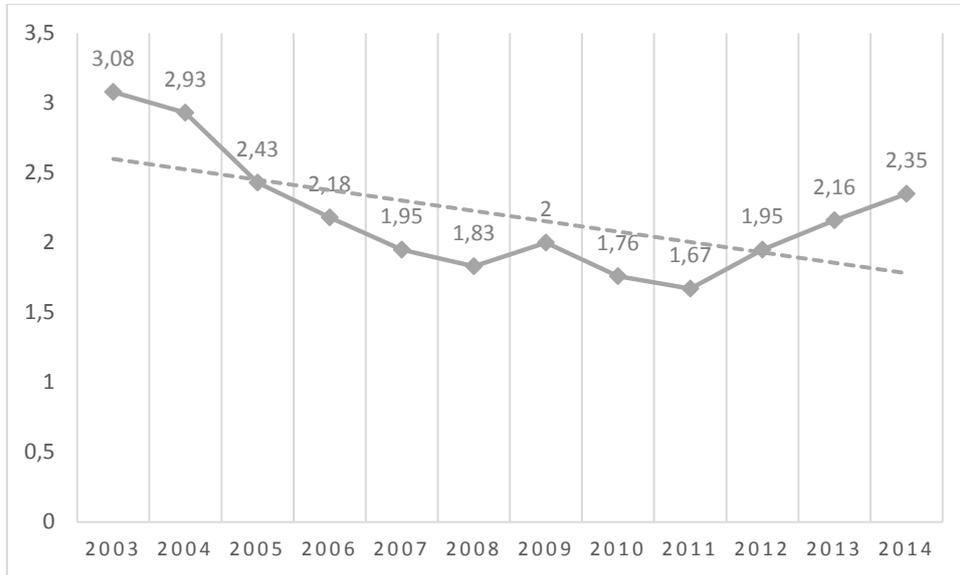
¹⁴³ “PSI é prorrogado até o final do ano. Programa tem taxas de juros reduzidas para compra de caminhões, máquinas e equipamentos”, Notícias do Ministério da Fazenda, 29/8/2012.

¹⁴⁴ “Dilma exige retratação da Febraban e bancos tentam evitar crise com o governo”, Estado de São Paulo, 8/5/2012.

¹⁴⁵ “Dilma usa brecha para cumprir meta fiscal”, Folha de São Paulo, 21/8/2012; e Nogueira, “Política Fiscal em 2012”, Blog Fernando Nogueira, 5/2/2013.

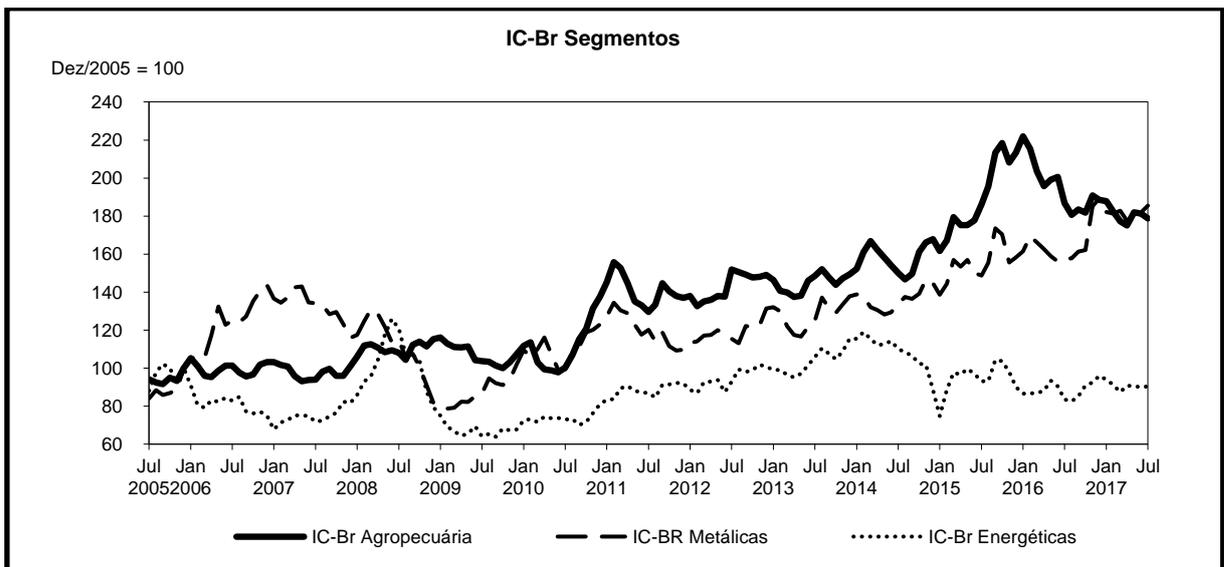
externa, agiu para acumular reservas e manter uma taxa de flutuação “competitiva”, para proteger a indústria nacional.

Gráfico 2.2: Variação Câmbio Nominal (real/dólar) 2003/2014



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Cepal (Cepalstat)

Gráfico 3.2: Variação Preço Commodities (IC-Br) 2005/2017



Fonte: Banco Central do Brasil.

A resposta da Nova Matriz Econômica (NME) à crise financeira e seus efeitos sobre a deterioração das contas nacionais foi mais ativismo estatal, *a la* Keynes. O ativismo

governamental atingiu espaços internacional e pode ser ilustrado pela atuação do ministro Mantega¹⁴⁶ que, em reunião do G-20 (novembro de 2010, Seul), defendeu abertamente o controle de capitais e a autonomia política dos países emergentes para proteger suas economias contra movimentos de capital especulativo praticando o que ele chamou de “intervenção macroprudencial”. A retórica de Mantega não visava a flexibilização da ideia de equilíbrio fiscal ou mesmo de controle inflacionário, mas o direito à defesa econômica. Desde então, Mantega passou a ser bombardeado pela mídia. Rumores sobre sua demissão passaram a ser constantes e contaram com a contribuição de um editorial na revista inglesa *The Economist*, em dezembro de 2012, pedindo a “cabeça” do ministro¹⁴⁷.

A flexibilização da política monetária foi duramente criticada pelo “mercado” e pelos economistas preocupados com a credibilidade do Bacen enquanto autoridade monetária, como Mário Mesquita¹⁴⁸. No documento *Sob a Luz do Sol* (2014), resultado de um seminário promovido pelo Centro de Debate de Políticas Públicas do Insper, ninho do pensamento econômico liberal, Mesquita reclama do “hiperativismo” do governo de Rousseff: “aspectos da política macroeconômica foram sendo alterados com alta frequência [...] sem que as autoridades tenham exibido muita preocupação sobre os efeitos que tais mudanças poderiam ter sobre o grau de incerteza e o ambiente de negócios prevalecente na economia”. Essa crítica, compartilhada por outros economistas em diferentes graus (Nassif, 2015, Oreiro, 2015), culpabiliza o governo por tentar produzir um “choque de crédito”, uma injeção de ânimo na produtividade através da enxurrada de desonerações tributárias, ao mesmo tempo que se compromete com a austeridade fiscal. O caráter titubeante entre sinais de austeridade e sinais de flexibilização das políticas econômicas evidencia os limites entre as instituições de política macroeconômica e as possibilidades de o governo agir de modo autônomo em tempos de crise. A aposta do governo na obtenção de superávits (primários ou comerciais) como signo de seu compromisso com o tripé macroeconômico - o sinal ao mercado - é o que coloca em rota de colisão os órgãos decisórios da área econômica (o MF, o Bacen e o Tesouro Nacional).

¹⁴⁶ “Brasil Insiste No Controle De Capitais. Mantega Diz Que É Necessário Ficar Explícito Na Declaração Final Do G-20 Que Os Países Com a Moeda Valorizada Podem Se Defender.” Estado de São Paulo, 11/11 2010.

¹⁴⁷ “Brazil’s economy. Stalled. Long awaited recovery still fails materialise”, *The Economist*, 8/12/2012.

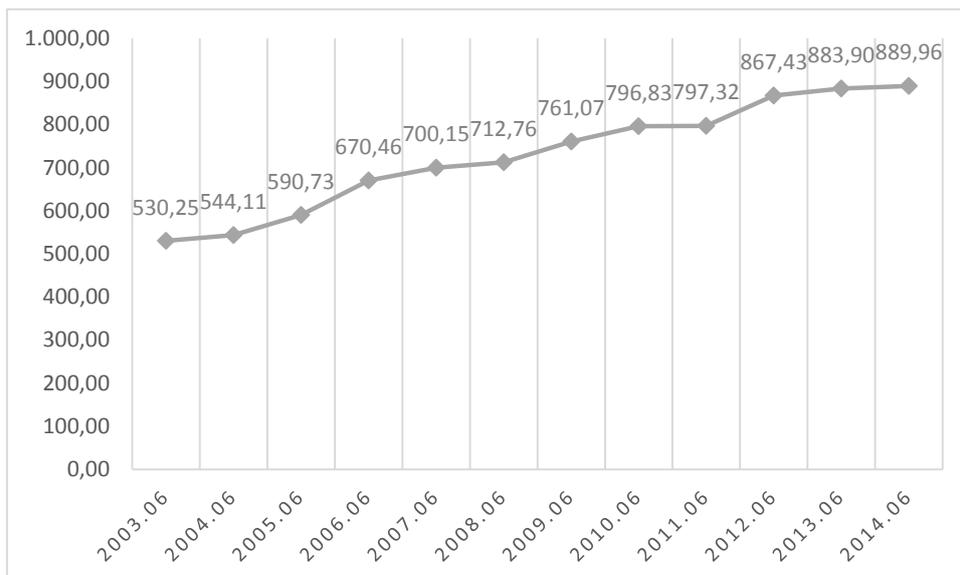
¹⁴⁸ Mário Magalhães Carvalho Mesquita, economista formado pela UFRJ (1988) e com pós-graduação em Oxford (1997), foi Diretor de Estudos Especiais e de Política Econômica do Bacen, entre 2006 e 2010, quando voltou a trabalhar na iniciativa privada. Atualmente, ele é economista-chefe do Itaú-Unibanco (na vaga ocupada por Ilan Goldfajn até sua nomeação como ministro da Fazenda de Temer, em julho de 2016) e tem uma coluna no Valor Econômico.

O ativismo econômico do governo se mostra em outro momento. Durante reunião da 22ª Cúpula Ibero-americana, em Cádiz (Espanha), a presidenta, também economista, apresentou sua fórmula de combate à crise, advertindo o primeiro-ministro espanhol, Mariano Rajoy, que seria mais prudente combinar austeridade e crescimento para evitar baixo dinamismo econômico e recessão¹⁴⁹. Esse comentário aparentemente contraditório e de objetivos inconciliáveis guardava uma crítica severa ao modo como as economias desenvolvidas estavam reagindo à crise financeira internacional, aplicando os mesmos pacotes de “ajuste” às economias periféricas da zona do euro (como Grécia, Espanha e Portugal), que haviam exportado aos países latino-americanos nos anos 1990 com resultados catastróficos. Uma crítica direta ao capital especulativo e aos efeitos deletérios por ele produzido na geração de instabilidade econômica.

A partir do segundo semestre de 2012, diante da profunda desaceleração econômica, o governo reage de forma proativa, surpreendendo os defensores do regime de austeridade. Em vez de aumentar a taxa de juros, diante da aceleração inflacionária, as reduz ainda mais (política de diminuição do diferencial das taxas de juros domésticas e internacionais); aciona os bancos públicos (BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) como canais de estímulo ao crédito (como em 2008/2009), e atua de forma mais direta sobre a demanda, flexibilizando a política fiscal e adotando pacotes de compras governamentais e de investimentos públicos, através do PSI e da antecipação da renovação das concessões de fornecedores de energia elétrica (Medida Provisória 579, de 11 de setembro de 2012). Alguns viram na retórica do governo e da NME a tentativa de revisão do padrão distributivo vigente inaugurado em 2003, que beneficiava bancos ao manter juros altos e câmbio sobrevalorizado, garantia reposição das perdas salariais aos trabalhadores com as políticas de atualização do salário mínimo (Gráfico 4.2), mas penalizava a indústria e o setor exportador, mormente o não financeirizado (Martins, 2015; Singer, 2015). Mas todo o esforço do governo não foi suficiente para garantir a retomada dos investimentos e do crescimento (Tabela 3.2 e Gráfico 5).

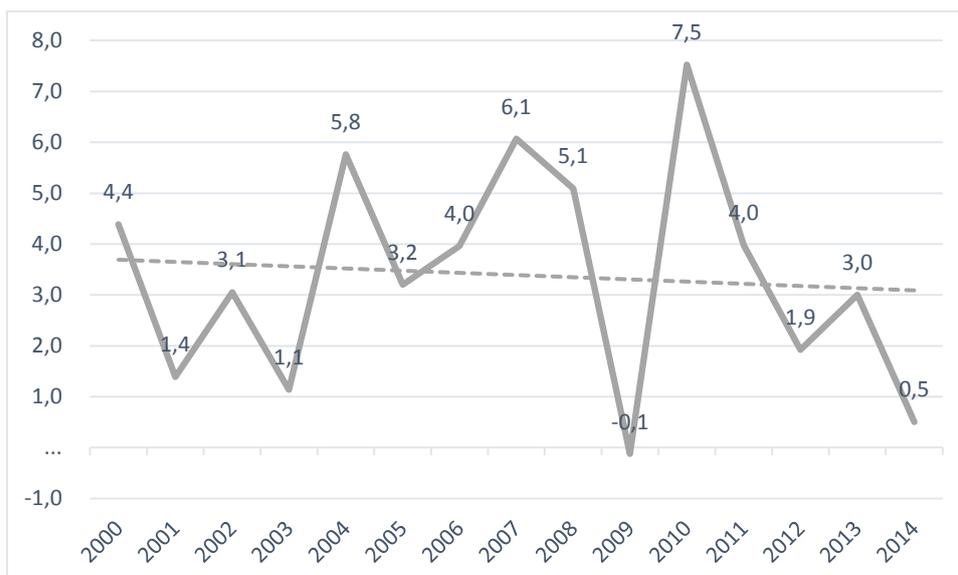
Gráfico 4.2: Variação do salário mínimo real 2002/2014

¹⁴⁹ “Combinar austeridade e crescimento é melhor contra a crise, diz Dilma”, Valor Econômico, 19/11/2012.



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipeadata).

Gráfico 5: PIB brasileiro (variação %) 2000/2014.



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Banco Central.

Tabela 3.2: Taxa de Investimento Brasil 2003/2014

Ano	Investimentos / Formação Bruta de Capital Fixo			Formação bruta de capital fixo / PIB (%)
	Preços do ano anterior*	Valores correntes*	Varição em volume (%)	
2003	256 250	285 262	(-) 4,0	16,6
2004	309 472	339 087	8,5	17,3
2005	345 721	370 219	2,0	17,1
2006	394 878	414 674	6,7	17,2
2007	464 237	489 532	12,0	18,0
2008	549 681	602 846	12,3	19,4
2009	589 982	636 676	(-) 2,1	19,1
2010	750 347	797 946	17,9	20,5
2011	852 478	901 927	6,8	20,6
2012	908 951	997 460	0,8	20,7
2013	1 055 584	1 114 944	5,8	20,9
2014	1 067 848	1 148 453	(-) 4,2	19,9

*Em milhões de R\$

Fonte: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

O custo da expansão fiscal e da flexibilização do tripé econômico foi a retomada do processo inflacionário¹⁵⁰ e o crescimento da dívida pública (Tabela 4.2). Esse cenário adverso teve

¹⁵⁰ Como se depreende da Tabela 1.2, entre 2011 e 2014, a inflação não ultrapassou a banda superior da meta, ainda que se possa perceber o aumento percentual ao longo do período. Em 2011, a inflação anual foi de 6,5%, exatamente o limite estabelecido pela Resolução 3.748 de 30/6/2009 do Bacen. No

impacto sobre o ritmo de crescimento do país medido em termos de PIB, de 7,5% em 2010, caiu para 4% em 2011, e 0,9% em 2012, contrariando expectativas e projeções do Ministério da Fazenda¹⁵¹. Com todo o esforço feito, a produção industrial não se recuperou e os investimentos privados declinaram (ver Hiratuka e Rocha, 2015). O que para uns sugere que o governo descuidou da indústria e do setor externo¹⁵² (ver Amorim, 2015), e, para outros, uma falta de habilidade do governo em primeiro fazer o diagnóstico sobre a capacidade de realizar o esforço fiscal necessário à retomada do crescimento sem colocar em risco os ganhos dos últimos anos e depois pactuar com o mercado as mudanças necessárias no regime macroeconômico vigente (Nassif, 2015). Há ainda os que defendem que a postura de boicote dos setores produtivos industriais é que teria sido um dos principais fatores para a estagnação econômica (Pinho, 2017). O governo então “capitula”, se volta para o combate à inflação¹⁵³ e retoma a política de subida da taxa de juros, em março de 2013.

Tabela 4.2: Dívida Pública (Necessidade de Financiamento do Setor Público) 2003/2014

Resultado Primário do Governo Central (2003-2014)

Ano	R\$ Milhões	% PIB
------------	--------------------	--------------

ano seguinte, a inflação anual foi de 5,84% (Resolução 3.880 de 22/6/2010); em 2013, de 5,91% (Resolução 3.991, 30/6/2011), e em 2014, de 6,41% (Resolução 4.095 de 28/6/2012).

¹⁵¹ “BC reduz previsão do crescimento do PIB em 2012, de 3,5% para 2,5%”, Valor Econômico, 28/6/2012. Ver também Ministério da Fazenda (2012), “Economia Brasileira em Perspectiva”.

¹⁵² Oreiro (2017) observa que uma das razões pelas quais a forte redução de juros no primeiro mandato de Dilma não teve o desejado efeito sobre o investimento pode ter sido o fato de que “o retorno do capital caiu muito mais rápido que os juros”.

¹⁵³ Cagnin et al defendem que a aceleração de preços em 2013 foi o resultado da interação de vários fatores, dentre os quais: “a elevação dos preços dos alimentos, desencadeada pela seca nos Estados Unidos (impactando os preços dos grãos, especialmente da soja e do milho) e no Brasil (com efeitos sobre produtos in natura), o *pass-through* da desvalorização cambial de mais de 20% entre final de fevereiro e junho de 2012, além da resiliência da inflação de serviços e bens não comercializáveis” (2013:174)

2003	38.743,90	2,20
2004	52.385,18	2,7
2005	55.741,36	2,60
2006	51.351,56	2,10
2007	59.438,71	2,20
2008	71.307,92	2,30
2009	42.443,21	1,30
2010	78.723,25	2,00
2011	93.035,49	2,10
2012	86.085,97	1,80
2013	75.290,70	1,40
2014	-20.471,70	- 0,40

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional.

Para concluir, diferente dos governos Lula, no primeiro governo Dilma, o cenário econômico foi pontuado pela agudização da crise financeira internacional e pela experimentação de um mix de instrumentos regulatórios que tiveram impacto sobre o funcionamento do tripé macroeconômico. A um primeiro período de políticas contracionistas, seguiu-se outro de políticas anticrise baseadas na redução de juros e na expansão do crédito para investimento, sob a direção de Mantega na Fazenda, de Tombini no Bacen e Arno Augustin no Tesouro Nacional. Sob a égide da NME, a política de juros baixos, câmbio depreciado e expansão do crédito governamental colocou de vigília os defensores do tripé econômico ancorada em juros altos, câmbio flexível e equilíbrio fiscal¹⁵⁴. As taxas de inflação mantiveram-se no intervalo da meta (que oscilou entre 2,5%-6,5% para todo o período) alcançando, respectivamente, 6,5% (2011), 5,84% (2012), 5,91% (2013) e 6,41% (2014). A política de redução de juros, iniciada em agosto de 2011 (160ª reunião do Copom) com o estabelecimento da taxa Selic em 12 pontos, até atingir seu ponto mais baixo, 7.25, em outubro de 2012, tinha como objetivo reduzir os custos de rolagem da dívida e gerar “sobras” de dinheiro capazes de incrementar a atividade econômica interna (através de redução de impostos ao consumidor, p.ex.). O câmbio passou a ser administrado por mecanismos de controle indiretos, como o IOF e o adiantamento de recolhimentos compulsórios em dólar dos bancos, para conter a valorização do real¹⁵⁵. Contudo, diante do baixo impacto dessas políticas sobre a atividade econômica, houve uma nova

154 “O tripé e a obsessão”, Carta Capital, 12/10/2012. <http://www.cartacapital.com.br/economia/o-tripe-e-a-obsessao>

155 “Guerra cambial não acabou, diz Mantega ao “Financial Times””, BBC Brasil. 6/7/2011

mudança de postura do Bacen¹⁵⁶, que retomou a prática da elevação de taxas de juros como principal mecanismo de combate à inflação (Ribeiro, 2017). Ao final de 2014, durante a campanha para reeleição, os conflitos entre o MF, o Executivo e o Tesouro Nacional e seu gerente ficariam mais evidentes¹⁵⁷.

Após a reeleição em outubro de 2014, a capitulação do governo ficaria evidente. O ministro Mantega seria substituído na Fazenda por Joaquim Levy, um executivo do banco Bradesco, num claro sinal de endosso ao tripé econômico dos juros altos, superávits e câmbio apreciado. O mandato do ministro duraria onze meses, sem ter logrado a aprovação pelo Congresso do ajuste fiscal. O cenário de governabilidade já estava bastante comprometido, com a resistência do senador Renan Calheiros (PMDB-AL) então presidente do Senado, e do deputado federal Eduardo Cunha (PMDB-RJ), então presidente da Câmara renunciando a ruptura do partido com o governo em março de 2016. Mesmo diante do quadro de deterioração das relações da base governista, os ministros Levy e Nelson Barbosa (Planejamento) confiavam que a alteração da meta fiscal seria aprovada pelo Congresso¹⁵⁸.

Para fechar esta seção, é conveniente citar a crítica do economista Delfim Netto ao debate brasileiro sobre inflação e taxa de juros. Em abril de 2013, em sua coluna na Carta Capital, vociferava:

“É lamentável que alguns economistas e analistas repuxem o “cabo de guerra”, continuem a pensar na salvação da lavoura de uma taxa de juros “neutra”, elevada à categoria de divindade! Um ente divino (para outros, maligno), capaz de simplesmente, ao manipular a Selic, conduzir a economia ao pleno uso da capacidade produtiva e à taxa de inflação constante, determinada pela autoridade monetária. Que taxa seria essa? Possivelmente aquela adivinhada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que, em 19 de novembro de 2012, escreveu que “não pode ser observada e não existe melhor método de estimá-la”, mas que ele sem o menor escrúpulo “estima entre 4,7% e 5,3%”! Por isso só as mentes com sérias dificuldades consigo mesmas podem defender ou imaginar que uma elevação da taxa de juros baixará o preço do tomate...” (Carta Capital, Opinião, 4/4/2013)

O entendimento das mudanças e continuidades de política econômica para um período tão longo quanto 14 anos exige que se cruzem os tempos de política e de economia, mas também que se reconheça que essas políticas são produzidas a partir de um arcabouço teórico-científico que tem nos economistas sua principal fonte. É parte importante do argumento desta tese considerar

¹⁵⁶ “Financial Times: Nova matriz econômica do Brasil ouve anúncio de morte”, Valor Econômico, 7/4/2014

¹⁵⁷ “O conflito na área econômica. O Tesouro Nacional e a Caixa Econômica Federal estão quase em pé de guerra. Entenda por que esse conflito começou e como que isso mexe com o governo Dilma Rousseff.”, Valor Econômico, 18/8/2014.

¹⁵⁸ “Um ajuste no ajuste fiscal de Levy”, Carta Capital, 22/7/2015

a produção de ideias como um pré-requisito para qualquer mudança político-institucional. Por isso, na seção seguinte, analisa-se o debate econômico brasileiro e seus principais eixos na produção e difusão de um regime de conhecimento não austero durante os governos de Lula e Dilma.

4.2 Ideias econômicas na formação de um regime de conhecimento antiausteridade

A trajetória dos 14 anos do PT no governo nacional e das decisões em política econômica deve ser analisada considerando a dominância do componente financeiro no atual estágio do desenvolvimento capitalista. A literatura de economia política tem frisado esse componente e avançado na explicação sobre suas implicações na conformação de um regime de crescimento guiado pelas finanças (Bruno et al, 2011). As restrições do ponto de vista “econômico” não podem ser entendidas sem levar em consideração a produção de um conhecimento sobre a dinâmica econômica, que é fornecido pelos economistas. Essa seção se dedica à contribuição dos economistas heterodoxos brasileiros ao debate sobre o desenvolvimento de uma forma ampla e às políticas econômicas de maneira mais específica.

O ponto de partida para a construção desta seção foram as entrevistas realizadas entre outubro de 2014 e julho de 2016 com economistas heterodoxos brasileiros de distintas filiações. Embora não seja direta a relação entre discussões acadêmicas e implementação de políticas econômicas, todos os entrevistados se definem como pró-desenvolvimento. Essa distinção, recuperando a discussão feita no capítulo 2, é significativa e permite que eles sejam classificados primeiro como heterodoxos, em oposição aos economistas ortodoxos; e em segundo lugar, como parte de uma coalizão não austera pró-crescimento. Produziu-se um quadro sinótico de referências para organizar as ideias basilares e os principais pontos de convergência e divergência no interior da comunidade epistêmica em economia heterodoxa. Desse modo, a análise abarca três dimensões distintas: estrutural, institucional e conceitual.

A dimensão estrutural diz respeito aos fatores necessários e/ou existentes para a consecução de um projeto de desenvolvimento econômico capitalista. Esses são fatores que têm relação com a capacidade de oferta ou especialização produtiva, sobre quais os destinos prováveis dos investimentos, se há potencial de inovação científica e tecnológica, se existe capacidade industrial; quais as possibilidades de crescimento, se o foco do dinamismo deve ser o mercado interno, o externo, ou uma combinação dos dois; e com a forma de inserção internacional, sobre

os tipos de acordo, quais arranjos de integração, quais os parceiros potenciais e qual o lugar do país no mundo.

Por dimensão institucional entende-se os fatores de ordem institucional que vigoram nas relações entre Estado e mercado, as configurações dos agentes econômicos de acordo com a distribuição do capital e a configuração do trabalho. Essas dimensões comportam as formas de regulação e as capacidades estatais (corpo técnico, regime de conhecimento, grau de implementação), a conformação das empresas e seu grau de internacionalização, o papel dos empresários, e a existência de uma rede de proteção social para os trabalhadores, assim como o peso do fator trabalho sobre a estrutura produtiva.

Finalmente, a dimensão conceitual refere-se às dicotomias orientadoras que surgem e moldam o debate econômico em torno do desenvolvimento brasileiro. Os pares heterodoxia x ortodoxia, discurso x prática, empresas nacionais x empresas estrangeiras, desenvolvimento industrial x desenvolvimento agropecuário, regionalização x globalização, Estado x mercado, e mercado interno x mercado externo aparecem como balizadores do debate e definindo a posição dos agentes.

Ao longo da presente seção analisamos os argumentos dos economistas denominados desenvolvimentistas. Embora não seja um grupo homogêneo, o entendimento de suas ideias e a articulação das mesmas no debate público é entendida como produto do tempo. Defende-se que a existência de um grupo de economistas heterodoxos próximos ao governo e engajados no referido debate fizeram a diferença e podem explicar os rumos da política econômica dos governos do PT e seus limites. Esses economistas, as organizações de difusão de conhecimento e os laços estabelecidos na administração pública permitem afirmar que durante o período analisado (2003-2014) operou um vigoroso regime de conhecimento econômico antiausteridade no Brasil.

Nos últimos 15 anos, retomou-se o debate sobre o desenvolvimento no Brasil. Essa retomada pode ser atribuída à mudança do contexto geopolítico, em que a “virada à esquerda” na América Latina e a “ascensão chinesa” são marcas distintivas. No plano doméstico, a vitória eleitoral da coalizão de centro-esquerda PT-PL em 2003, que inaugurou um período de 14 anos de governo petista, a reativação de importantes centros de ensino e pesquisa universitários (Unicamp, UFRJ) e governamentais (IPEA, BNDES), a criação de uma instância governamental de discussão (Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), e a existência prévia de um debate sobre o tema explicam esse revigoreamento.

A construção do pensamento econômico heterodoxo no Brasil remonta aos anos 40 e 50, sob influência do estruturalismo cepalino e os estudos sobre as possibilidades de superação do subdesenvolvimento (Kay, 2010; Nery, 2011). A Faculdade de Ciências Econômicas do Rio de Janeiro, as faculdades de Economia da USP e da Unicamp se estabeleceram como centros alternativos ao pensamento ortodoxo produzido na FGV-Rio e na PUC-Rio (ver capítulo 2). Ao longo dos anos 1980 e 1990, período da crise do modelo de substituição de importações, os centros de pesquisa econômica heterodoxos passaram por uma importante reestruturação, criando novos programas de pós-graduação voltados especificamente “para pensar a questão do desenvolvimento centrada na questão da transformação produtiva, indústria e tecnologia” sob a liderança intelectual de Maria da Conceição Tavares, “que tinha um pé nos dois institutos” [Unicamp e UFRJ] (Cassiolato, 2016). A Unicamp e o Instituto de Economia foram pioneiros nesse tipo de estudo. O IE foi o primeiro centro de pesquisa e formação a ter um programa de “pós-graduação, no país, que tinha esse caráter centrado na economia industrial da tecnologia” (Cassiolato, *idem*), que foi criado em 1979, junto com o Instituto de Economia Industrial (IEI da UFRJ). A partir dessa iniciativa, foram concebidas linhas de pesquisa orientadas ao estudo dos problemas de competitividade industrial e reinserção estratégica sob o impacto das novas tecnologias recuperando os aportes teóricos de economistas como Schumpeter e Kalecki¹⁵⁹. Os economistas Luciano Coutinho e Luiz Gonzaga Belluzzo (responsáveis pela criação do Núcleo de Economia Industrial e Tecnologia da Unicamp em 1985) e Fábio Erber (criador do IEI da UFRJ) e seus colaboradores e orientandos são figuras fundamentais nessa história.

Por sua vez, o Centro de Macroeconomia Estruturalista (CEMACRO)¹⁶⁰ vinculado à Escola de Economia de São Paulo (EESP/FGV) e sob coordenação de Bresser-Pereira e Nakano teve também um papel fundamental na constituição de um debate que, primeiro, se configurou como novo-desenvolvimentismo, recuperando parte da contribuição teórica do estruturalismo e do keynesianismo (Bresser-Pereira, 2012). E, mais tarde, em função das próprias contradições de finalidade, se transmutou em um debate mais amplo sobre as possibilidades de desenvolvimento

¹⁵⁹ Em entrevista, Cassiolato lembra especialmente do primeiro seminário conjunto realizado em Campinas, no início dos anos 1980, reunindo pesquisadores do IE e da Unicamp, em que os economistas Christopher Freeman (neoschumpeteriano) e François Chesnais (financeirização do capitalismo) participaram como convidados. Posteriormente, Freeman orientou e recepcionou vários estudantes e pesquisadores brasileiros que se formaram ou colaboraram com o Science Policy Research Unit (Spru) da Universidade de Sussex, dentre eles o professor João Carlos Ferraz da UFRJ.

¹⁶⁰ O CEMACRO é herdeiro do Centro do Novo Desenvolvimentismo (CND) fundado por Bresser-Pereira e Nakano. A partir desses centros, promoveu-se uma série de Fóruns de Economia, com a colaboração da FIESP, do IEDI, e do DIEESE. Esses fóruns podem ser considerados um importante espaço de diálogo econômico entre distintos setores da sociedade e vêm se realizando desde 2004.

no país em um contexto pós-liberal. A partir dessa cisão, constituíram-se as duas principais vertentes sobre o desenvolvimento brasileiro nas duas últimas décadas: a do novo-desenvolvimentismo e a do social-desenvolvimentismo¹⁶¹.

Segundo o economista Paulo Zaluth Bastos (2012 e 2016), ele mesmo um social-desenvolvimentista, as diferenças existentes entre as duas correntes podem ser resumidas entre o “desenvolvimento exportador do setor privado” e o “desenvolvimento distributivo orientado pelo Estado”, ainda que existam nuances importantes entre esses dois polos. A dimensão conceitual, definida aqui pelos pares binários mencionados acima atravessam o debate, primeiro opondo esses distintos grupos heterodoxos aos grupos de pensamento ortodoxo, vinculados à FGV-Rio e à PUC-Rio¹⁶², mas com forte presença nos meios midiáticos e em *think tanks* como o Instituto Millenium e o Instituto de Estudos de Política Econômica (Casa das Garças). Os ortodoxos têm um vínculo profundo com o “mercado”, atuando nas consultorias financeiras e agências de *rating* e no setor privado de crédito constituindo o regime de conhecimento austero.

Já como parte do regime de conhecimento antiausteridade, os economistas heterodoxos estão fortemente vinculados às instituições públicas de assessoria governamental (IPEA), universitárias acadêmicas ou de pesquisa nacionais e internacionais (Unicamp, UFRJ, INCTs e seus centros associados como a COPPE/UFRJ e o Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI), centros de pesquisa vinculados à bancos ou empresas (Centro de Estudos do BNDES e do Bacen), e trabalham em redes (Rede Desenvolvimentista e *Globelics - Global Research Network on the Economics of Learning, Innovation and Competence Building Systems*). Ainda que também tenham atuação no setor privado, através de consultoras (Coutinho trabalhou na LCA Consultores antes de tornar-se presidente do BNDES, por exemplo), esse tipo de participação é menos frequente quando se compara o perfil dos economistas vinculados ao regime de conhecimento austero. A participação dos economistas heterodoxos na mídia é também expressiva, eles publicam nos meios de comunicação mais tradicionais (Valor Econômica, Folha de São Paulo, Estadão, Globo) e através de blogs institucionais ou pessoais

¹⁶¹ Mollo e Amado (2015) sugerem que há três correntes distintas: os novo-desenvolvimentistas precursores, como o grupo de Bresser-Pereira, que recupera as contribuições do estruturalismo cepalino; os novo-desenvolvimentistas pós-keynesianos, como Sicsú e de Paula, e por fim os social-desenvolvimentistas, que também se apoiam nas propostas estruturalistas, mas situam-se mais à esquerda no espectro político.

¹⁶² A FEA-USP não é classificada como um centro alternativo ao pensamento econômico mainstream, dada a formação eclética que oferece. Contudo, não se pode esquecer que dali saíram quadros importantes na história da política econômica brasileira, como o próprio Guido Mantega, formado em 1971, Luciano Coutinho formado em 1968, João Sayad, de 1967; e Delfim Netto, de 1951.

(<http://bresserpereira.org.br/>, <http://www.joseluisoreiro.com.br/>, <http://www.luizfernandodepaula.com.br/>). Aqueles que se posicionam mais à esquerda, colaboram com mídias eletrônicas como O Brasil de Fato (<https://www.brasildefato.com.br/>) e o Jornal GGN (<http://jornalggm.com.br/>). Além de difundirem suas ideias nas principais revistas acadêmicas nacionais, através de artigos na *Revista de Economia Política* (REP), na *Revista de Economia Contemporânea* (UFRJ), na *Nova Economia* (UFMG) e na *Estudos Econômicos* (FEA/USP).

Ao longo da seção, espera-se identificar os principais eixos temáticos do debate econômico sobre o desenvolvimento a partir das contribuições dos economistas heterodoxos. A formação e o funcionamento de um regime de conhecimento antiausteridade estão pautadas pela atuação desses economistas no debate público, que perpassa inclusive as instituições acadêmicas a que estão associados e as redes de pesquisa que estabelecem. No decurso dos governos do PT, as instâncias de difusão do pensamento heterodoxo se fortaleceram e ampliaram. A heterogeneidade interna que caracteriza essas instâncias é resultado dos processos de interação intelectual e política ocorridos no período 2003-2014. A existência de um regime de conhecimento antiausteridade pode ser verificada ao examinar-se as ideias e os atores que a disseminam.

4.2.1 A crítica compartilhada

As duas vertentes do debate heterodoxo sobre o desenvolvimento nos anos 2000 identificadas nesse trabalho são críticas ao modelo ortodoxo de administração econômica associado ao governo Fernando Henrique Cardoso e aos anos de gestão de Pedro Malan à frente do Ministério da Fazenda (1995-2002). Os economistas heterodoxos partem de um diagnóstico de crise do receituário neoliberal (Diniz, 2008 e 2011; Boschi e Gaitán, 2015; Sader et al, 1995) experimentado em vários países desenvolvidos e em desenvolvimento através da aplicação de planos de ajuste fiscal e de redução do papel do Estado. No Brasil, as reformas estruturais para liberalizar a economia foram feitas de modo gradual a partir dos anos 1980 com as mudanças no sistema de administração financeira a partir da Comissão de Reordenação das Finanças Públicas (1985), que criou a Secretaria do Tesouro Nacional e o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), permitindo a unificação das contas nacionais e promovendo o Banco Central como autoridade exclusiva em política monetária. Nos anos 1990, esse processo de organização das contas públicas foi aprofundado com a criação do Programa de Estímulo à Restruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) instituído pela Resolução nº. 2.208 do Banco Central, em 1995, e o Programa de Incentivo à

Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), estabelecido em 1997, pela Resolução nº 2365, que também contribuíram para maior autonomização do Banco Central e a sua institucionalização como supervisor do sistema financeiro nacional (Ribeiro, 2017). Apesar da resistência do empresariado nacional a essas mudanças (Boschi e Diniz, 2004), o modelo neoliberal tomou corpo durante os anos 1990, fundamentando a orientação privatista dos governos de Fernando Henrique Cardoso na sua intenção de destruir o “entulho populista” (como dito pelo seu antecessor Collor de Mello) e dar fim ao “Estado varguista”¹⁶³. O ponto de ignição desse modelo foi a construção de um diagnóstico negativo sobre o processo de constituição de forças produtivas implementado durante o período de JK e o modelo de substituição de importações completado durante o período Geisel. Segundo esse diagnóstico, esse processo de desenvolvimento voltado para dentro tinha cumprido seu fim e, numa nova fase do capitalismo global, permitiria que a economia brasileira entrasse em uma nova etapa de crescimento sustentado via mercado (Soares, 1996). Por isso, a ênfase na liberalização da economia e aos entraves estruturais ao crescimento.

A crítica compartilhada defende que os resultados das reformas estruturais que reorganizaram o Estado, a partir do Ministério da Reforma da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)¹⁶⁴ e da penetração dos princípios de gestão pública e da governança corporativa (Souza e Carvalho, 1999); e a economia, a partir do Ministério da Fazenda, com o estabelecimento do regime metas inflacionárias com câmbio flutuante em 1999, não permitiram como prometido a retomada do crescimento¹⁶⁵, da competitividade industrial e uma inserção internacional que beneficiasse as empresas nacionais. É sintomático que a abertura do documento “Agenda Perdida: diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com justiça social” (2002) produzido por economistas da FGV para apoiar os candidatos à presidência¹⁶⁶, enfatize que o Brasil não crescia há vinte anos e propusesse como remédio para

¹⁶³ “FHC diz que lei é ‘fim da era Vargas””, Folha de São Paulo, 14/2/1995
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/14/brasil/26.html>

¹⁶⁴ Luiz Carlos Bresser-Pereira foi ministro do MARE (1995-1998) e mentor do Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), que se transformou na Emenda Constitucional nº19/1998. Depois de extinto, as atribuições do MARE foram transferidas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

¹⁶⁵ De acordo com o Panorama Social da América Latina (2000), relatório publicado pela Cepal, a taxa de crescimento médio da região ao longo dos anos 1990 e princípio dos 2000 indicam que apesar do PIB ser positivo, as taxas apresentaram redução, consolidando tendência ao baixo crescimento.

¹⁶⁶ Segundo o editor Marcos Lisboa (secretário de política econômica durante a gestão Palloci), o documento era resultado da contribuição de economistas apartidários de “várias instituições”. Contudo, as várias instituições se resumiam à Escola de Pós-graduação de Economia e Finanças ou ao Instituto Brasileiro de Economia, ambos da FGV-Rio, da PUC-Rio, do IPEA, do BNDES, da FEA/USP e do IE/UFRJ. Dos 17 economistas que participaram das reuniões preparatórias, 7 eram da FGV, com Affonso Celso Pastore, Samuel Pessoa e o próprio Lisboa. Segundo Almeida (2004), a

a desigualdade social uma reforma da previdência e do sistema de proteção social, ao mesmo tempo em que defendia o fortalecimento do regime macroeconômico instaurado a partir de 1999. Esse documento foi fundamental na transição do governo e no enquadramento da gestão do ministro Palocci como austera e alinhada ao compromisso de manutenção da política macroeconômica herdada pelo governo Lula¹⁶⁷. Mas é justamente aí que se encontra um dos pontos nevrálgicos das discussões que mobilizaram os economistas heterodoxos. O ataque ao tripé econômico e o seu caráter fiscal estrangulador é o denominador comum às duas correntes.

4.2.2 *Críticas ao regime macroeconômico – das fragilidades do tripé*

De acordo com os economistas heterodoxos, o regime macroeconômico fundamentado no tripé econômico é *per se* gerador de restrição fiscal e institucionaliza a tendência à apreciação do câmbio (Sicsú, 2002; Oreiro, 2003; Carvalho, 2004; Luiz Fernando de Paula, 2008; Oreiro, de Paula e Sobreira, 2009; Serrano, 2010)¹⁶⁸. Há, contudo, uma diferença de ênfase. Para os novo-desenvolvimentistas, a criação de um modelo analítico que explique a tendência à apreciação do câmbio (doença holandesa) em países como o Brasil e que permita estabelecer uma “taxa de equilíbrio industrial” é um objetivo (Bresser-Pereira, 2010). Opondo-se à visão neoclássica que se apoia na teoria da neutralidade da moeda¹⁶⁹, esse grupo ataca ferozmente o “populismo cambial”, a manutenção de um câmbio sobrevalorizado para distribuir a renda e ganhar votos, ao mesmo tempo que mantém os salários altos crescendo acima da produtividade (Bresser-Pereira, *idem*; e Gala, 2007). Já para os social-desenvolvimentistas, as restrições fiscais que impedem o investimento social e produtivo são mais importantes. Daí o embate sobre o “diferencial da taxa de juros” e a defesa de taxas de juros “sempre baixas” (Sicsú, 2014). A redução desse diferencial diminui o estímulo ao capital especulativo, ao reduzir o preço do “carregamento” de capital, atua como mecanismo de minimização dos riscos cambiais e

Agenda Perdida serviu de base para a produção do documento “Política econômica e reformas estruturais”, preparado pelo Ministério da Fazenda e pela equipe de Malan, com o apoio do economista Alexandre Scheinkman.

¹⁶⁷ “Plano de ação do ministro da Fazenda tem vários pontos de identificação com documento elaborado por liberais. “Agenda Perdida” inspira discursos e planos de Palocci”, Folha de São Paulo, 12/1/2003.

¹⁶⁸ A crítica ao regime de metas pode ser considerada parte da agenda heterodoxa até 2016, quando o debate sobre o uso das taxas de juros como instrumento de política monetária e seus efeitos sobre a inflação voltam à cena. Ver editorial do Valor Econômico: Economistas discutem na Valor impacto do juro alto na inflação (30/6/2017).

¹⁶⁹ Os defensores da neutralidade da moeda são partidários da Teoria Quantitativa da Moeda (Economia Clássica), que define a relação entre nível de preços e quantidade de moeda circulante, sem considerar os efeitos de outras variáveis, como demanda e oferta agregadas, nem o efeito da variação da taxa de juros sobre os meios de pagamento disponíveis.

fortalece o mercado interno (Fonseca e Mollo, 2013:236). Segue-se que, para os social-desenvolvimentistas, a política macroeconômica deve ter como objetivo a geração de emprego e investimento, e não o controle inflacionário via taxa de juros. Nessa perspectiva, o uso da taxa de juros como instrumento de política monetária é inócuo e decorre de um problema de diagnóstico da inflação. “Se a inflação é de demanda, deve-se combatê-la com contenção de gastos públicos e não com elevação de taxa de juros” (Sicsú, idem). A ideia de um “círculo virtuoso” (Bielschowsky, 2013 e 2014) a partir do estímulo à distribuição da renda, seja via programas de transferência de renda ou políticas de valorização salarial, ou via estímulo ao crédito e ao consumo é o que sustenta essa defesa e faz com que essa vertente seja considerada leniente com a inflação ou fiscalmente irresponsável.

4.2.3 O papel do Estado na economia – agente passivo ou ativo

Um dos pilares do debate sobre o desenvolvimento atual diz respeito ao retorno do Estado desenvolvimentista (Bresser-Pereira e Theuer, 2012). O termo vem sendo frequentemente atribuído e usado na literatura em referência aos países asiáticos e a revolução industrial que estes protagonizaram nos anos 1990 (Wade, 1990; Woo Cumings, 1999). Schneider (1997) em sua análise sobre o Estado desenvolvimentista brasileiro entre 1930 e 1980, nota que o termo já tinha sido aplicado nas reflexões envolvendo o desenvolvimento capitalista nos países latino-americanos, como no caso de Cardoso e Falleto (1969) e de Soares (1975). Ele parte de uma definição sintética: o Estado desenvolvimentista é aquele em que o investimento depende da ação estatal. E a expande ao considerar suas características estruturantes: burocracia nomeada, exclusão política, capitalismo politizado e desenvolvimentismo. O “capitalismo politizado” é a forma econômica do estado desenvolvimentista, isto é, histórica e estruturalmente, o Estado constituiu-se como principal agente de alocação de riqueza, definindo o destino dos recursos ao taxar, regular e recompensar o capital (Schneider, 1997:4-7 e 20). Nesse formato, há uma relação simbiótica entre o Estado e as empresas transnacionais. Essas últimas restringem a atuação do Estado, que depende do investimento privado, ao direcionar seu capital para fora do país, quebrando o ciclo dinâmico do capital produtivo.

Os novo-desenvolvimentistas e os social-desenvolvimentistas estão de acordo sobre a centralidade do Estado na promoção da dinâmica econômica via investimentos. De modo geral, essa é a principal ligadura entre as duas correntes de pensamento heterodoxas (Sicsú, 2014). Essa centralidade tem lastros históricos no caso brasileiro, marcado pela institucionalização de um arcabouço de financiamento público constituído por bancos públicos, como o BNDES, mas também a Caixa e o Banco do Brasil. Ambos os grupos identificam as transformações pelas

quais passou a economia global a partir dos anos 1970, com seu impacto sobre a capacidade fiscal do Estados nacionais, além da ascensão da China como potência econômica como ameaças ao potencial industrial brasileiro (e às potências de renda média em geral), e à efetivação de uma estratégia nacional do desenvolvimento. É nesse contexto que se insere a defesa um Estado Novo-Desenvolvimentista que prioriza o “*desenvolvimento econômico, uma taxa de câmbio competitiva, a responsabilidade fiscal e o aumento da carga tributária para financiar os gastos sociais*” (Bresser-Pereira e Theuer, 2012:814).

Aqui também é possível identificar uma diferença de ênfase entre os novo-desenvolvimentistas e os social-desenvolvimentistas. Os primeiros reconhecem o papel do Estado como impulsor de investimentos em setores estratégicos, mas rechaçam a ideia do retorno do “Estado interventor” que orienta o funcionamento do mercado, ou do protecionismo comercial, como os antigos desenvolvimentistas (Bresser-Pereira, 2006). Na versão de Bresser-Pereira, o Estado deve garantir o bom funcionamento do mercado e prover condições gerais de acumulação de capital (educação, saúde, infraestrutura e transportes, comunicação e energia) através de uma série de políticas econômicas comprometidas com a estabilidade macroeconômica. Segundo esse autor: “o Estado ainda pode e deve investir em certos setores estratégicos, mas agora o setor privado nacional tem recursos e capacidade empresarial para realizar boa parte dos investimentos necessários (2006:16). Em resposta a Bresser-Pereira¹⁷⁰, Sicsú, Michel e Paula (2005 e 2007) apresentam o novo-desenvolvimentismo como uma proposta teórica baseada em quatro pilares: (i) não haverá mercado forte sem um Estado forte; (ii) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (iii) mercado e Estado fortes somente serão construídos por uma estratégia nacional de desenvolvimento; e (iv) não é

¹⁷⁰ O debate em torno dos usos e sentidos do termo novo-desenvolvimentismo tem início com a publicação por Bresser-Pereira de artigo na Folha de São Paulo (19/9/2004) intitulado “O Novo Desenvolvimentismo”, em que propõe a necessidade de uma nova estratégia de desenvolvimento nacional contrária à ortodoxia convencional. Embora, esse autor tenha esboçado uma estratégia novo-desenvolvimentista no capítulo 20 de seu livro *Desenvolvimento e Crise no Brasil*, edição de 2003. Em 2005, os economistas João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renault Michel organizam a coletânea “Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social”, no capítulo introdutório apresentam as “linhas gerais que podem compor uma estratégia nacional de desenvolvimento, alternativo ao projeto neoliberal, que compatibilize crescimento sustentado com equidade social”. Em 2006, Bresser publica o artigo “O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional” na revista *São Paulo em Perspectiva*, em que amplia sua proposta original e menciona o diálogo intelectual travado com Sicsú, Michel e Paula e a recepção de artigo desses autores pela *Revista de Economia Política* (editada por Bresser) que seria publicado em 2007, com o título “Por que o novo-desenvolvimentismo?”. Na versão de 2007, a expressão “estratégia de desenvolvimento” é suprimida (ver página 509).

possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas (p.3). Essa versão do novo-desenvolvimentismo propõe que além da estabilidade macroeconômica (entendida como algo mais amplo que controle inflacionário), o Estado deve fortalecer-se para diminuir a vulnerabilidade externa, promover inovação tecnológica e qualificação de recursos humanos para dar o salto produtivo (Mollo e Amado, 2015).

A seu turno, os social-desenvolvimentistas¹⁷¹ dão uma ênfase maior ao Bem-Estar Social, à provisão de serviços básicos e à função moral de garantir a qualidade de vida de seus cidadãos. Por isso, defendem políticas sociais universais, um sistema provisional, o pleno emprego e atuação anticíclica sempre que for necessário à manutenção dos padrões de vida do trabalhador. A principal função do Estado aqui é influenciar a distribuição de renda e a alocação de investimentos (Bastos, 2012:794). Defendem, portanto, maior flexibilidade fiscal e acreditam que o Estado deve se concentrar em um projeto de desenvolvimento do tipo puxado pelo mercado interno (Bielschowsky, 2013 [2012]).

4.2.4 *Das finalidades*

Para que serve um modelo de desenvolvimento? Qual a finalidade da economia nacional? As diferenças relativas ao modo como se concebem as finalidades entre os grupos heterodoxos não estão na superfície e são difíceis de serem percebidas. Ninguém, nem mesmo um ortodoxo, admite que não defenda a justiça social ou o crescimento. Admite-se que esses são fins inerentes de uma economia social. Certo, mas pelos meios se identificam os fins. Nesse caso, os novo-desenvolvimentistas, dada sua filiação política original que os vincula ao PSDB dos anos 1990 (Bastos, 2012) e sua ênfase nos motores dinâmicos da economia - indústria e setor exportador -, admitem que haja um certo *gap* entre a distribuição funcional da renda¹⁷² em favor do capital. Nessa perspectiva, o crescimento orientado pelos salários (*wage led growth*) não é uma estratégia sustentável no longo prazo (Oreiro, 2011)¹⁷³ porque afeta as taxas de lucro

¹⁷¹ A primeira menção ao termo social-desenvolvimentista deve-se ao ministro da Fazenda Guido Mantega, que ao anunciar os resultados (super positivos) do ano de 2006 afirmou que o governo estaria entrando em um novo ciclo de crescimento: “Eu chamo esse novo ciclo de social-desenvolvimentismo porque é um crescimento que ocorre concomitantemente ao aumento da renda da população, aumento do poder aquisitivo e fortalecimento do mercado de massa. É um novo tipo de crescimento que o Brasil nunca trilhou” (O Globo, 8/8/2007).

¹⁷² Índice que expressa a participação das rendas como porcentagem da renda nacional, usada para auferir qual o peso dos salários no PIB.

¹⁷³ Sobre o debate interno aos desenvolvimentistas em torno do tipo de regime de crescimento, Oreiro (2011) afirma que “um regime de crescimento do tipo wage-led não é sustentável no longo-prazo, devido às restrições econômicas e políticas a mudanças na distribuição funcional da renda. Do ponto de vista econômico, um aumento contínuo e persistente da participação dos salários na renda nacional conduz, mais cedo ou mais tarde, a uma queda da taxa de lucro (supondo uma economia que opera, no

capitalistas. O objetivo do equilíbrio fiscal está acima do conflito distributivo porque ele mesmo é entendido como o instrumento que garante a autonomia do mercado na alocação dos recursos. Nessa defesa, os novo-desenvolvimentistas são identificados por alguns autores como uma nova corrente do liberalismo, expressão de um “liberalismo enraizado” (Gonçalves, 2012, ver também Castelo, 2012). O desenvolvimento que se vislumbra com um tipo de regime de crescimento cujo peso são as exportações tem como meta a melhoria da produtividade industrial, da inserção internacional, sem que as contas públicas sejam comprometidas com gastos excessivos do governo.

Já para os social-desenvolvimentistas, o desenvolvimento é um processo que envolve necessariamente a melhoria da distribuição de renda e o papel do Estado como promotor dos direitos sociais (Pochmann, 2012). Esse grupo adota o princípio de que gasto social é investimento¹⁷⁴, que distribuir a renda impulsiona o consumo e dinamiza o mercado interno (Bielschowsky, 2011 e 2013; e Sicsú, 2014) e de que esse, ao lado de outros “motores do desenvolvimento” (como os recursos naturais e a infraestrutura), possui a força necessária para encabeçar um “modelo de crescimento com redistribuição de renda por produção e consumo de massa” (Bielschowsky, 2013:9). Seguindo uma linha desenvolvimentista *a la* Furtado. O estímulo ao consumo conjugado com a provisão de serviços públicos pelo Estado (educação e saúde) é o que promoveria não apenas a demanda que gera a oferta, mas também a qualificação de capital humano para a criação e ocupação de postos de trabalho com melhores salários (Cassiolato, 2016). A proposta social-desenvolvimentista tem como fulcro a geração de capacidades produtivas a partir do componente humano, entendido como principal ponte para atingir ou superar o “momento desindustrializante” do processo capitalista brasileiro. Não significa um descuido com o componente investimento, que deve ser priorizado para garantir a elevação da massa salarial e um novo tipo de inserção do fator trabalho ou a melhoria da distribuição funcional da renda (Mollo e Amado, 2015).

4.2.5 Dos fatores que impulsionam o crescimento – mercado interno ou externo

longo-prazo, com um grau normal de utilização da capacidade produtiva). Se a taxa de lucro cair abaixo de um certo nível mínimo, então os capitalistas irão simplesmente suspender novos investimentos e a economia irá parar de crescer por falta de capacidade produtiva”; já Mollo e Amado (2015:22) retrucam que: “os modelos que discutem a opção entre crescimento via investimento ou estimulado pelo consumo mostram que, se o estímulo é ao mercado interno, mesmo que encabeçado pelo consumo, ele não inibe o investimento por aumento de salários, como pensam os desenvolvimentistas precusores [como Oreiro, por ex.], porque o que aumenta com o consumo é a fatia de lucros, influenciando positivamente na decisão de investir”.

¹⁷⁴ Sobre o debate em torno do modo como o governo concretiza os gastos sociais ver Lavinias (2007), para a discussão sobre gastos sociais x investimento público, ver Kerstenetzky(2011).

No texto para discussão do IPEA nº1828, “Estratégia de Desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual” (2013), Bielschowsky sintetiza o que seria uma estratégia de desenvolvimento de “consumo de massa”. Segundo ele, o Brasil possui três frentes de expansão que deveriam ser aproveitadas: o mercado de massa, os recursos naturais e os investimentos em infraestrutura. Esses seriam elementos de demanda efetiva que poderiam ser utilizados nos anos vindouros para garantir a expansão produtiva com distribuição de renda e a geração de dois “turbinadores” necessários à sustentação do modelo: inovação tecnológica e encadeamento produtivo. O autor explica a dinâmica implícita do modelo:

O modelo de produção e consumo de massa representa extraordinária oportunidade para o Brasil, devido ao potencial de rendimentos de escala proporcionados pelas dimensões de seu mercado interno e ao fato de que os bens de consumo de massa são produzidos por estruturas produtivas e empresariais modernas, afeitas ao progresso técnico e ao aumento de produtividade. Sob o ponto de vista meramente teórico, é possível afirmar que o modelo de produção e consumo de massa opera de acordo com o estabelecimento do seguinte **círculo virtuoso**: i) o aumento do consumo provoca a expansão dos investimentos, que se traduz em aumento de produtividade e competitividade pelas vias de mais equipamentos por trabalhador, conhecimento, aprendizado e inovação e economias de escala (da produção em massa); ii) a elevação da produtividade transmite-se equilibradamente a lucros e rendimentos das famílias trabalhadoras pelo aumento de salários, redução dos preços dos bens e serviços e aumento dos gastos sociais; iii) esses rendimentos transformam-se em consumo popular continuamente ampliado; e iv) essa ampliação provoca a expansão dos investimentos. (Bielschowsky, 2013:18)

O embasamento teórico para a defesa da importância de programas de transferências de renda focalizados, como o Bolsa Família, ou universais como a Previdência ou Benefício de Prestação Continuada, é o chamado “multiplicador de Keynes” ou “propensão marginal ao consumo” (Sicsú, 2014; Mollo e Amado, 2015). Segundo o princípio da demanda efetiva formulado por Keynes e simplificado por Kalecki, são os gastos que definem os investimentos, logo, investimentos públicos ou privados é que definem a quantidade de renda disponível em uma economia (Possas, 1999) ou “*a propensão marginal a consumir cresce quando a renda é melhor distribuída, então o multiplicador da renda fica maior, [...] um pequeno impulso do governo dá um grande impulso no PIB*” (Sicsú, 2014:3). Esse efeito propulsor do gasto social (investimento do governo com políticas sociais) e políticas de valorização do salário mínimo e de impulso creditício é o que justifica do ponto de vista econômico políticas econômicas expansivas. A proposição de um projeto guiado pelo consumo de massas tem como base uma

lógica reversa à que explica a Lei de Say, onde a oferta é que gera a demanda. Aqui, o mercado interno é o principal motor do desenvolvimento.

Para os novo-desenvolvimentistas, o setor externo é o principal motor do crescimento e o modelo a ser seguido é o da promoção de exportações de manufaturados. De acordo com Oreiro (2012), a estratégia concebida pelo novo-desenvolvimentismo baseia-se “*explicitamente* na adoção de um regime de crescimento do tipo *export-led*, no qual a promoção de exportações de produtos manufaturados induz a aceleração do ritmo de acumulação de capital e de introdução de progresso tecnológico na economia (grifos nossos e do autor, respectivamente). Nesse sentido, compartilham com os neoliberais o elogio à capacidade industrial e a avaliação de que o processo de substituição de importações se esgotou e se diferenciam ao propor uma estratégia de desenvolvimento industrial que distingue os setores competitivos dos monopolistas e elege o último como foco (Bastos, 2012). Em artigo de 2012, Bresser-Pereira e Theuer explicam que uma estratégia [de tipo ideal] novo-desenvolvimentista não é orientada pelo crescimento dos salários (*wage led*), mas por um equilíbrio entre salários, lucros e exportações:

“O novo desenvolvimentismo supõe estar a estratégia de substituição de importações esgotada há muito para países de renda média e que o coeficiente de importações deve ser razoavelmente constante. Assim, se a taxa de crescimento for considerada satisfatória, o desenvolvimento não deve ser nem *wage-led* nem *profit* ou *export-led*, mas equilibrado. Apenas se for necessário corrigir a taxa de câmbio e aumentar a taxa de investimento, o desenvolvimento deverá ser temporariamente *profit-led* [no momento em que a taxa de câmbio precise ser desvalorizada para atingir seu nível competitivo]”. (2012:820)

Quando o problema da competitividade internacional e da inserção do Brasil é contemplado, os novo-desenvolvimentistas preocupam-se com a ascensão chinesa, que produz demanda por produtos manufaturados, mas também rebaixamento da produtividade em relação aos custos do trabalho (leia-se salários). É o fator China que justifica a produtividade em detrimento dos salários. Para garantir a competitividade internacional, é imprescindível rebaixar salários para diminuir o custo da produção e conseqüentemente os preços dos produtos no mercado internacional. Daí a promoção de “uma política salarial que promova a *moderação salarial* ao vincular o aumento dos salários reais ao crescimento da produtividade do trabalho, garantindo assim a estabilidade da distribuição funcional da renda *no longo prazo*” (Oreiro, idem, grifos nossos). No Brasil é o tema da desindustrialização, ou da diminuição relativa da importância da indústria para o produto interno bruto e para a geração de empregos, que preocupa, em especial,

os novo-desenvolvimentistas (Oreiro e Feijó, 2010)¹⁷⁵. O foco no setor externo e em taxas de câmbio competitivas têm como objetivo recuperar a produtividade industrial e o crescimento econômico. Embora, secundariamente, a manutenção de taxas de câmbio competitivas tenha efeito sobre a demanda interna, bloqueando as importações, os salários são entendidos como custo. Nesse sentido, para os social-desenvolvimentistas, a política de desvalorização cambial deve ser praticada com cautela, dado seus impactos baixistas sobre os salários e sobre as condições gerais de vida do trabalhador (Mollo e Amado, 2015).

Como último comentário a essa subseção, cabe ressaltar que o debate sobre a especialização produtiva e a reprimarização, e a argumentação em favor de um projeto voltado para a especialização em recursos naturais (abundantes nos países latino-americanos) como plataforma para o desenvolvimento tecnológico encetado por Carlota Pérez (2013) não ganhou muito espaço no Brasil. Segundo Cassiolato (2016), o grau de complexidade produtiva da economia brasileira não justificaria o interesse em um modelo como esse, mais adequado aos casos da Venezuela e do Chile.

4.2.6 Dos limites – econômicos ou políticos?

Se o ataque ao tripé macroeconômico é o ponto de convergência entre os vários grupos de economistas heterodoxos desenvolvimentistas, os limites para sua modificação divergem. Não à toa, no momento em que a presidenta Dilma faz os maiores experimentos de flexibilização, a dissonância interna ao grupo começa a ficar evidente. Muito do material que foi produzido fazendo referência explícita aos social-desenvolvimentistas como herdeiros naturais dos “velhos desenvolvimentistas” são produzidos a partir de 2012, isto é, o segundo ano do governo Dilma (Bastos, 2012, Gonçalves, 2012, Costa, 2012; Fiori, 2012; Cintra, 2012; Dantas, 2013; Paula e Ferrari Filho, 2015; e Carneiro, 2015). Entre 2012 e 2014, o diagnóstico de fracasso encontraria suas razões. O governo enfrentaria, além da ausência de maior dinamismo no ritmo do crescimento, a não recuperação da indústria e a volta do perigo da inflação, as “manifestações de junho de 2013” que mobilizaram espontaneamente vários setores da sociedade (Bringel, 2013) e uma campanha midiática de terror econômico que se converteria

¹⁷⁵ Segundo Oreiro e Feijó (2010:221): “uma economia não se desindustrializa quando a produção industrial está estagnada ou em queda, mas quando o setor industrial perde importância como fonte geradora de empregos e/ou de valor adicionado para uma determinada economia. Dessa forma, a simples expansão da produção industrial (em termos de quantum) não pode ser utilizada como “prova” da inexistência de desindustrialização”.

em ataque aberto no período pré-eleitoral (ver Manchetômetro¹⁷⁶). Em 2015, a cisão entre as duas correntes é clara e corresponde, curiosamente, à própria cisão da base do governo. Oreiro (2015) em artigo publicado no Valor Econômico critica o social-desenvolvimentismo, o culpa pelo “fracasso do governo Dilma” e condena a irresponsabilidade fiscal e o abuso das políticas expansionistas:

“A segunda corrente dentro do desenvolvimentismo foi denominada *social-desenvolvimentismo*, e está fortemente associada à defesa da política econômica adotada pelos sucessivos governos do PT. Trata-se de uma estratégia de “desenvolvimento de esquerda” na qual o crescimento de longo-prazo é resultado, não do aumento da exportação de manufaturados, mas do investimento das empresas estatais em conjunto com a expansão do gasto público orçamentário.” (Valor, 11/5/2015)

Para os novo-desenvolvimentistas, o problema do regime macroeconômico é a tendência à valorização do câmbio e seus reflexos sobre a indústria. O equívoco dos governos petistas teria sido justamente “permitir” a sobrevalorização cambial (populismo cambial) e praticar uma política fiscal “frouxa” comprometendo o crescimento futuro. Além disso, o desequilíbrio fiscal e a aceleração inflacionária resultantes desses “equívocos” terminaram por “fragilizar” o Estado brasileiro. Não há espaço para a irresponsabilidade fiscal, ainda que isso signifique onerar o setor trabalho e comprimir os estímulos à demanda (redução de transferências governamentais e estímulo ao crédito).

Da perspectiva da estratégia do consumo de massas, a leniência com a inflação e a expansão dos gastos públicos em um período de crise global é perfeitamente aceitável. A inversão das prioridades – distribuição de renda sobre controle inflacionário – explica porque no auge da “guerra cultural” (Grun, 2011 e 2013) em torno das taxas de juros e de câmbio, que antecedeu as eleições presidenciais de 2014, os economistas social-desenvolvimentistas saíram em defesa dos “ganhos sociais” dos anos do PT (Bielschowsky, 2014^a). Argumentando que a queda dos investimentos a partir de 2013 e a fraca propensão dos empresários em injetarem seu capital na economia em um cenário de incerteza, redobram a necessidade do governo realizar mais dispêndio público: “*Ao contrário do que defendem os opositores da candidatura Dilma, o problema do governo não tem sido excesso de gastos*

¹⁷⁶ Análise da cobertura midiática durante as eleições presidenciais de 2014 realizada pelo Laboratório de Estudos de Mídia e Esfera Pública (LEMEP), disponível em: <http://www.manchetometro.com.br/>.

públicos, mas excesso de zelo nesse terreno, que contribui para o baixo crescimento e perda de arrecadação fiscal” (Bielschowsky, 2014b).

Os termos balizadores (dimensão conceitual) do debate entre ortodoxos e heterodoxos e entre os próprios heterodoxos são o reflexo de uma disputa de forças mais ampla enquadrada como uma competição entre dois modelos de desenvolvimento. O primeiro voltado para o mercado externo, impulsionado pelo setor exportador, dirigido pelo mercado e cuja distribuição funcional da renda tende a privilegiar o capital, em detrimento do trabalho. Esse prioriza a austeridade. Do outro lado, encontra-se o que privilegia o fator trabalho, questiona a concentração de renda e tem o mercado interno como motor da roda virtuosa do desenvolvimento econômico, mas fundamentalmente social. O que vislumbra um quase Estado do Bem-Estar Social (ver Kerstenetzky, 2011). Para cada um dos modelos, existe um regime de conhecimento econômico, definidos nesse trabalho como pró e antiausteridade. O estudo desses regimes traz à luz os conflitos político-sociais em torno das possibilidades de desenvolvimento com inclusão social. Vistos da perspectiva polanyiana, são conflitos entre as forças sociais e as forças de mercado. A dinâmica de difusão desses regimes depende da capilaridade (nacional e transnacional), isto é, da capacidade que têm as organizações que produzem conhecimento econômico de promover a circulação (leitura e contra leitura) de suas ideias, fortalecendo suas redes de pesquisa e atraindo financiamento para a continuidade do processo de difusão (Bourdieu, 2002). Esses regimes são ao mesmo tempo produtores e disseminadores de ideias econômicas instrumentalizadas para servir à formulação de políticas públicas e à formação da sociedade sobre como a economia deve funcionar. Na batalha discursiva, o financiamento para pesquisa, publicações e eventos científico-acadêmicos, o investimento em capital humano e na acumulação epistêmica, o acesso aos meios de comunicação de massa são diferenciais. A noção compartilhada de que a fonte epistemológica desses regimes é confiável, fidedigna por que originada de conhecimento científico, empírico, testado, verdadeiro, os aproxima de outros regimes de conhecimento como o do direito, da saúde, da ciência. A crença positivista na verdade econômica obsta e nega o sentido político dos termos econômicos instrumentalizados.

Para concluir essa subseção, sistematizamos os termos balizadores das dimensões estrutural, institucional e conceitual que organizam esse debate no quadro sinótico abaixo. O quadro contempla os termos do debate heterodoxo como se apresentou no caso brasileiro.

BRASIL REGIME DE CONHECIMENTO ANTIAUSTERIDADE			
DIMENSÕES ANALÍTICAS		NOVO-DESENVOLVIMENTISMO	SOCIAL-DESENVOLVIMENTISMO
ESRUTURAIIS	1) POTENCIAL ECONOMIA (vocação)	EXPORTAÇÃO MANUFATUREIRA E TRADABLES DO SETOR SERVIÇOS	CONSUMO INTERNO, EXPORTAÇÃO RECURSOS NATURAIS
	2) FONTES DO CRESCIMENTO	MERCADO EXTERNO	MERCADO INTERNO
	3) INSERÇÃO INTERNACIONAL	QUALIFICADA, AVESSE ÀS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR	QUALIFICADA, FORTALECIMENTO DE ENCADEAMENTOS PRODUTIVOS TRADICIONAIS
INSTITUCIONAIS	5) RELAÇÕES ESTADO-MERCADO	EQUILIBRADAS, POLÍTICA MACROECONÔMICA COM PESO IGUAL OU MAIOR QUE POLÍTICA INDUSTRIAL (SELETIVA)	ESTADO COMO INDUTOR DE INVESTIMENTOS, POLÍTICA INDUSTRIAL
	6) CONFIGURAÇÃO AGENTES ECONÔMICOS/GRAU DE INTERNACIONALIZAÇÃO	ECONOMIA <i>EXPORT-LED</i> PERDENDO ESPAÇO NO MERCADO INTERNACIONAL, DESINDUSTRIALIZAÇÃO	ECONOMIA <i>WAGE-LED</i> ADAPTANDO-SE AO FATOR CHINA, PERDA DE ELOS IMPORTANTES DA CADEIA PRODUTIVA
	7) CONFIGURAÇÃO TRABALHO	“CUSTO” TRABALHO DEVE SER LIMITADO EM PROL DA PRODUTIVIDADE	GANHOS SALARIAIS COMO PARTE DA ESTRATÉGIA
CONCEITUAIS	DICOTOMIAS ORIENTADORAS	HETERODOXIA > ORTODOXIA	HETERODOXIA
		EMPRESAS NACIONAIS EXPORTADORAS E TRANSNACIONAIS	EMPRESAS NACIONAIS EXPORTADORAS E VOLTADAS AO MERCADO INTERNO
		MERCADO	ESTADO
		MERCADO EXTERNO	MERCADO INTERNO

Fonte: elaboração própria com base em entrevistas e pesquisa bibliográfica.

Na próxima seção, passa-se à análise das coalizões políticas amplas que apoiaram ou se opuseram ao governo em sua tentativa de fortalecer um regime de conhecimento antiausteridade. Esse exercício tem como primeiro objetivo relacionar o campo de produção das ideias político-econômicas que, como já demonstrado, evoluiu no sentido de fortalecimento e tentativa de transformação do regime de conhecimento pró-austeridade que vigorou antes da assunção de Lula em 2003. E, secundariamente, explicar os limites “materiais” que impediram que o regime de conhecimento antiausteridade se consolidasse e permitisse a realização de modificações mais profundas nas práticas de política econômica.

4.3 Coalizões pró-crescimento x coalizões pró-desenvolvimento? Coalizões de apoio ampliadas nos governos Lula e Dilma.

A eleição do governo Lula, numa aliança conservadora que incluía setores das classes médias, trabalhadores e empresários dos setores produtivo e financeiro foi calcada na preferência compartilhada pela retomada do crescimento econômico com estabilidade. Então, é correto afirmar que a coalizão de suporte ao primeiro governo se caracterizava por um consenso em torno do objetivo de recuperar certos níveis de crescimento. Uma série de autores interpretam

a ascensão de Lula e seu primeiro governo como expressão da consolidação da hegemonia liberal com traços desenvolvimentistas (e às vezes populistas), processo iniciado durante os governos de FHC (Sallum Jr, 2008; Solas, 2008). Alternativamente, há uma literatura que enfatiza os aspectos de ruptura entre os governos do PSDB e do PT, identificando mudanças na composição do voto com maior participação das classes subalternas (Singer, 2012) e um projeto político pós-neoliberal marcado pelo fortalecimento do Estado, do investimento em políticas sociais com foco na distribuição de renda, e na ampliação de vínculos de cooperação e parcerias comerciais num eixo Sul-Sul (Sader, 2015). Esse perfil social-desenvolvimentista teria ficado mais evidente a partir das eleições de 2006 e o início do segundo mandato, em que tanto a questão econômica tinha se resolvido – com o retorno da confiança do mercado (Solas, 2008) e a retomada do crescimento com superávit fiscal e comercial -, como o presidente Lula já tinha logrado alcançar legitimidade política entre os diversos setores sociais, estabelecendo-se como uma liderança avessa ao conflito e capaz de formar maiorias parlamentares entre os diferentes espectros políticos. Nobre (2013) associa o período pós-2006, ao período em que o presidente optou pela estratégia de pemedebização, ou de associação com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), para obtenção dos votos necessários à aprovação de proposições legislativas. Segundo esse autor, essa estratégia teria surgido como forma de sobrevivência do partido após o episódio do Mensalão em 2005, que afastou e encarcerou lideranças históricas do partido.

Na literatura internacional institucionalista, tem se desenvolvido nos últimos dez anos, análises que vinculam os governos eleitos aos vários setores sociais com acesso ao voto. Esses estudos vêm chamando atenção para o componente representativo das coalizões governamentais em relação às preferências dos eleitores distribuídos por extrato de renda (Iversen e Soskice, 2006; Boix, 2003; Acemoglu e Robinson, 2012). Nesses modelos, que em geral contam com três “classes” - baixa renda, média renda e alta renda -, diferentes combinações entre sistema político (majoritário ou proporcional) e alianças partidárias (centro-direita ou centro-esquerda) têm resultados políticos variados. Como argumentam Iversen e Soskice (2006), as diferenças na dinâmica da coalizão são reflexo dos seus sistemas eleitorais, se majoritários ou proporcionais. Nos sistemas proporcionais as coalizões partidárias de centro-esquerda tenderiam a durar mais, por oposição aos majoritários onde as coalizões de centro-direita tenderiam a ser mais estáveis. Esse modelo não foi testado para o Brasil, em que o sistema eleitoral é misto de lista aberta (o eleitor pode votar no candidato ou no partido). O presidente, os governadores, os prefeitos e os senadores são eleitos pelo sistema majoritário. Já os

deputados federais e estaduais e os vereadores são eleitos pelo sistema proporcional. As coalizões formadas são multipartidárias e podem variar ao longo do governo, dependendo da força do executivo em alinhar seus interesses com a base de apoio ao governo e negociar com a oposição.

No modelo sugerido por Iversen e Soskice, coalizões de centro-esquerda seriam mais propícias a redistribuir renda ou promover políticas de redistribuição indireta (investimento em serviços públicos como saúde, educação, etc). O oposto se aplicaria às coalizões de centro-direita. Por extensão, afirma-se nesse trabalho que a coalizão partidária de centro-esquerda está mais aberta a formação de um regime de conhecimento antiausteridade, pois a redistribuição exige investimento social. Essa literatura recupera os problemas de ação coletiva propostos por Mancur Olson (2009[1971]) que atribui à mudança institucional ou de orientação das políticas governamentais aos grupos de interesse e suas alianças. Como nem todos os grupos têm os mesmos recursos e isoladamente não podem impor seus interesses, os resultados políticos dependem da associação entre grupos que compartilhem (ainda que parcialmente) interesses e juntos tenham recursos suficientes para influenciar as decisões políticas.

A literatura acadêmica brasileira, com larga tradição, sobre coalizões está associada por um lado aos estudos sobre formação de coalizões político-partidárias mais comumente vinculados ao presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988; Figueiredo e Limongi, 1998), e, de outro, aos trabalhos sobre grupos dirigentes ou elites políticas (Boschi e Diniz, 2003; Boschi, Diniz e Gaitán, 2013; Boschi e Gaitán, 2015; Codato e Perissinoto, 2015). Esse último grupo de estudos enfatiza o caráter histórico constitutivo das organizações de representação de interesses coletivos moldado pelo corporativismo brasileiro e das burocracias estatais como fatores explicativos dos limites da ação governamental e da mudança institucional. Não menos importante foi a produção de extensa bibliografia sobre os interesses empresariais e a participação desse setor nas distintas fases da trajetória do desenvolvimento capitalista brasileiro (Diniz, 2004; 2008; 2010; Diniz, Boschi e Santos, 1993; Boschi e Diniz, 2003, 2004, 2016[1979]; Boschi, Gaitán e Diniz, 2012).

Em trabalho de 2003, por exemplo, Diniz e Boschi analisaram a percepção do empresariado brasileiro em relação às reformas econômicas estruturais implementadas ao longo dos anos 1990. O processo de abertura comercial e o programa de privatizações, segundo os autores, gerou o “deslocamento cada vez maior do capital doméstico em favor do capital estrangeiro”, e promoveu a reconfiguração das relações produtivas entre os principais segmentos da indústria e, conseqüentemente, o redesenho da estrutura da representação de interesses. Nesse sentido,

associação representativas importantes, como o Conselho Nacional da Indústria (CNI) e a Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) passaram por processos de adaptação em que o “modelo profissional de gestão” passou a prevalecer, com a institucionalização de canais de acesso ao governo, através do desenvolvimento de ações de lobby.

No mesmo trabalho, os autores ressaltam que essas mudanças foram percebidas como parcialmente positivas pelo empresariado nacional. Se, por um lado, havia consenso em torno dos logros das reformas no plano macroeconômico, com a implementação do Plano Real e estabilização monetária, por outro, as consequências negativas do processo de abertura “descontrolada” da economia brasileira (fechamento de empresas, falências, fusões com empresas estrangeiras, desarticulação de cadeias produtivas e desnacionalização da economia) foram entendidas como falhas do projeto de liberalização econômica (Diniz e Boschi, 2003:25).

A seu turno, a literatura associada aos estudos de elites e grupos dirigentes em sua vertente marxista, a partir dos trabalhos do sociólogo Armando Boito da Unicamp, recupera os conceitos de Poulantzas, “bloco de poder” e “burguesia interna”, para explicar o processo de disputa pelo poder depois da redemocratização. Sugere Boito (2007) que o processo de consolidação de um modelo capitalista neoliberal no Brasil se deu em contraposição ao modelo desenvolvimentista e foi caracterizado pela redução dos direitos trabalhistas e sociais, pela redução da participação do capital nacional e pela concentração econômica como resultado do modo como se operou a privatização, a abertura comercial e a desregulamentação financeira nos anos 1990. A partir da eleição de Collor de Mello, em 1989, em função desses elementos que caracterizam o modelo capitalista neoliberal, o setor financeiro teria ganhado um peso maior na composição dos grupos de poder no Brasil.

O grupo representado pelo capital financeiro tem um caráter transnacional e é composto por grandes bancos comerciais brasileiros e estrangeiros com rede de agências no Brasil – Bradesco, Itaú, Unibanco, Santander, HSBC e outros -, além dos bancos de investimentos e os fundos de pensão nacionais e estrangeiros. Roberto Grun (2009) utiliza o termo campo financeiro, ampliando o espectro de agentes para abarcar não apenas os mercados financeiros, mas setores das elites tradicionais e recentes e intermediários culturais e financeiros como as agências de *rating* e os consultores empresariais e comentaristas acadêmicos e midiáticos como representantes dos interesses do setor financeiro. A Federação Brasileira de Bancos (Febraban)

é o principal órgão de representação de interesses desse grupo, ao lado da Confederação Nacional de Instituições Financeiras (CNF)¹⁷⁷.

Ao longo dos governos FHC (1994-2002), o poder desses grupos teria aumentado em função do modo como foi feita a abertura comercial e as reformas econômicas, em detrimento dos setores de capital voltados à produção. Boschi e Diniz (2003) notam que os setores mais afetados foram os vinculados à indústria têxtil, de máquinas e equipamentos, de autopeças e eletrônicos. Adicionalmente, cabe frisar que o poder do setor financeiro está relacionado ao desenvolvimento do mercado de crédito, seguros e derivativos no Brasil nas últimas décadas. O arranjo institucional criado nesse período teria consolidado o Ministério da Fazenda e o Banco Central como lócus do poder do capital financeiro (Boito, 2007). No modelo capitalista neoliberal, a coesão entre as várias frações do bloco de poder se daria pelo consenso sobre a necessidade de diminuir a participação do capital trabalho na produção, isto é, pela defesa da redução de custos trabalhistas e direitos trabalhistas adquiridos durante o período denominado como desenvolvimentista (1930-1964). É nessa chave modernização x atraso que se compreende a referência ao enterro do “entulho autoritário” por Collor e ao “fim do Estado varguista” por FHC. Boito (2007) defende que sob o modelo neoliberal há uma reorganização dos vários grupos da burguesia a partir da privatização ou da mercadorização de serviços sociais como saúde, educação, previdência, saneamento, segurança (criando uma nova burguesia de serviços) e “liberando” o Estado de determinados gastos sociais ao transferi-los para a iniciativa privada.

Em um quadro de ameaça de estrangulamento externo, que atingiu seu auge com a crise cambial de 1999, de crescimento do comércio e da elevação dos preços internacionais das matérias-primas, a reorientação dos fluxos de capital internacional para os países exportadores de commodities e a mega desvalorização cambial de 2002, pode-se atribuir à insatisfação dos setores industriais e dos sindicatos com a política econômica praticada, e a formação de uma coalizão capital-trabalho pró-crescimento que viabilizou a eleição da chapa Lula-Alencar.

¹⁷⁷ Compõem a CNF a Associação Brasileira de Bancos (ABBC), Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP), a Associação Brasileira das Empresas de Leasing (ABEL), a Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento (ACREFI), a Associação das Empresas Distribuidoras de Valores (ADEVVAL), Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA), a Associação Nacional das Corretoras de Valores, Câmbio e Mercadorias (ANCOR) e a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN). A ANEFAC - Associação Nacional dos Executivos de Finanças Administração e Contabilidade também deve ser mencionada como entidade representativa do setor financeiro.

Durante o primeiro governo Lula, a recomposição do bloco de poder dominante no modelo desenvolvimentista, com a assimilação dos setores industrial e do agronegócio voltados para o comércio de exportação e da proteção social dos trabalhadores se deu concomitantemente à manutenção da hegemonia das finanças e da posição subalterna do médio capital (Boito, 2007). A multiplicação dos canais institucionais de consulta aos industriais e aos exportadores – Conselho Nacional do Desenvolvimento Social e Econômico, Conselho Nacional do Desenvolvimento Industrial e Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial -, durante o governo Lula, como aponta Diniz (2006); a alocação de representantes da indústria e do agronegócio no governo – Roberto Rodrigues como ministro da Agricultura e Luiz Fernando Furlan no Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior (MDIC) -; e a exacerbção de conflitos em torno na política econômica exemplificados por José Dirceu (Casa Civil) versus Antônio Palocci (Fazenda) e Henrique Meirelles (Bacen) e Carlos Lessa (BNDES) e Dilma Rousseff (Minas e Energia e depois Casa Civil), são todos componentes que denotam a clara intenção de recolocar no jogo político setores excluídos pelo modelo capitalista neoliberal brasileiro como consolidado entre 1989 e 2002 e a tentativa de renovar uma aliança entre capital e trabalho (Boito, *idem*).

Até 2006, a coalizão pró-crescimento se respaldava num balanço frágil, porque dependente de superávits fiscais entre a indústria, o trabalho, o agrobusiness e as finanças. Essa coalizão era marcadamente pró-estabilização e por isso pode ser caracterizada como uma coalizão pró-crescimento austera. Os conflitos entre os vários membros dessa coalizão ficariam evidentes durante as discussões congressuais sobre a Emenda Constitucional 50/2007 sobre a renovação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). Em sua tese de doutorado, Silva (2014) analisa a formação de uma coalizão *ad hoc* contra o projeto, formada pelos setores da indústria representados pela CNI e pela Fiesp e partidos opositores (DEM, do PSDB, do PPS, do PSC, do PP, do PMDB e do Solidariedade) insatisfeitos com o ritmo da aprovação de uma reforma tributária abrangente (2014:62).

O imposto tinha sido criado em 1996 para financiar os gastos da saúde e a expansão do SUS e funcionava como um tributo quase à prova de sonegação, vinculado a movimentações financeiras de qualquer usuário do sistema bancário. Seu caráter progressivo o transformou numa experiência exitosa de tributação, praticamente imune à sonegação pelos ricos e cobrado proporcionalmente de todas as faixas de renda. A contribuição foi então criticada pelo setor financeiro por produzir “impactos negativos” sobre a intermediação financeira. A criação do dispositivo da “Conta Investimento”, através da aprovação da Lei nº10.892, garantiu que

depósitos bancários destinados a aplicações financeiras fossem isentas da taxaço (Silva, 2014:217). A agenda dos setores da indústria e financeiro insatisfeitos com a CPMF envolveu intensa mobilização na mídia (Xô CPMF!) e apoio à bancada parlamentar de oposição (Basta de Imposto, Não à CPMF)¹⁷⁸ tendo Paulo Skaf, o presidente da Fiesp, como seu principal porta-voz. A Fiesp argumentava que a superposição de tributos era um fator de ineficiência e que o governo deveria comprometer-se com o equilíbrio fiscal sem onerar os setores produtivos. Por outro lado, o governo contava com o apoio dos trabalhadores. A Central Única dos Trabalhadores (CUT) defendia a desvinculação das receitas da União e uma reforma tributária mais ampla com a regulamentação da Emenda Constitucional nº29 sobre a destinação de verbas para a saúde. Apesar da aprovação pela Câmara dos Deputados e abertura de uma comissão para debater a proposta de prorrogação até 2011, ela é derrotada no Senado a despeito da maioria dos senadores ter votado a favor¹⁷⁹.

A derrota do governo na votação da CPMF é significativa. É um dos primeiros sinais de mudança no interior da coalizão pró-crescimento que permitiu a eleição de Lula e os limites de coalizões super majoritárias (que fragilizam o poder de implementação do Executivo, ver Silva, 2014). Como nota Singer (2012), após as eleições de 2006 foi possível perceber a modificação da base de apoio eleitoral do governo. Segundo esse autor:

“...foi em 2006 que ocorreu o duplo deslocamento de classe que caracteriza o realinhamento brasileiro e estabeleceu a separação política entre ricos e pobres, a qual tem força suficiente para durar por muito tempo. O lulismo, que emerge junto com o realinhamento, é, do meu ponto de vista, o encontro de uma liderança, a de Lula, com uma fração de classe, o subproletariado por meio do programa cujos pontos principais foram delineados entre 2003 e 2005: combater a pobreza, sobretudo onde ela é mais excruciante tanto social como regionalmente, por meio da ativação do mercado interno, melhorando o padrão de consumo da metade mais pobre da sociedade, que se encontra no Norte e Nordeste do país, sem confrontar os interesses do capital”. (2012:15 e 16)

A tese de Singer se contrapõe aos que defendem que durante o governo Lula teria havido uma aliança liberal-desenvolvimentista e ressaltam o aspecto de continuidade entre os governos de FHC e Lula, em especial o sociólogo Brasília Sallum Jr (2008 e Sallum e Goulart, 2016). Essa aliança aproximaria os setores ligados à exportação e à produção apoiado num consenso em torno do esvaziamento das funções do Estado como promotor da indústria, de políticas sociais focalizadas, do equilíbrio das finanças e da remoção da rede de proteção à empresa nacional, e

¹⁷⁸ “Entidades lançam campanha conta a CPMF”, Correio do Brasil, 22/3/2007;

¹⁷⁹ O governo só conseguiu 45 dos 49 votos necessários, 34 senadores votaram contra a prorrogação em dezembro de 2007.

na estabilidade monetária. Mas teria, segundo Sallum adquirido um caráter liberal-desenvolvimentista ao coadunar com o novo perfil do Estado do governo Lula, exprimindo seu componente democrático ou como diz o autor de democracia substantiva (com Goulart, 2016). Para Singer, no entanto, a “virada programática” do governo Lula, ocorrida de forma lenta e gradual depois da reeleição foi possível porque a inclusão do subproletariado (trabalhadores informais e subempregados), setor tradicionalmente excluído da participação política, definiu a eleição. A combinação entre o apoio eleitoral dessa fração da classe trabalhadora e o fortalecimento da corrente lulista do PT impulsionaria o realinhamento entre as correntes históricas do partido - os espíritos de Sion e do Anhembi – a mais transformadora e a mais pragmática, ao mesmo tempo que teria aprofundado o conflito de classe que marca as disputas políticas brasileiras. O espírito do Anhembi, mais afeito às alianças com a direita, permitiu que o PT se apropriasse do discurso da estabilidade tradicionalmente defendido pela direita, capturando o eleitor de classe média e obrigando a direita a se aproximar da esquerda, como se percebeu nas eleições presidenciais de 2010. O realinhamento eleitoral entre classe e partido, dividindo os votos de ricos e pobres, é entendido dentro dessa argumentação como o fator novo. Primeiro porque subverte a lógica do conservadorismo eleitoral brasileiro em que as classes de renda mais baixa tendem a votar de acordo com as classes de renda mais alta, contrariando seus próprios interesses. Segundo porque inclui politicamente uma fração de classe – o subproletariado – historicamente excluída do jogo político. Esse realinhamento fortalece o aspecto contraditório do governo sintetizado pela disputa entre o programa da austeridade, calcado no tripé macroeconômico, e o programa da inclusão social e do combate à pobreza, ancorado, segundo Singer, pelo tripé Bolsa Família, valorização do salário mínimo e expansão do crédito (2012:68).

O presidencialismo de coalizão brasileiro, termo definido por Abranches (1988), explica o caráter específico do jogo político nacional. O presidente é eleito de forma independente do legislativo, apesar de seu poder de agenda e de sua alta capacidade decisória (Codato e Costa, 2006), o que exige que após as eleições ele componha uma base de apoio parlamentar para aprovação de leis e projetos, transformando votos em apoios. A preponderância do Executivo sobre os demais poderes confere ao presidente possibilidades ímpares de implementar o programa defendido durante as eleições. O caráter fragmentado da Câmara dos Deputados cria obstáculos à aprovação de medidas muito radicais (à direita ou à esquerda), mas exige que o Executivo seja hábil no disciplinamento da sua base de apoio e na formação de alianças. A maioria é formada a partir dos blocos parlamentares e pode variar ao longo do mandato. O

recurso a medidas provisórias é uma constante, as negociações sobre a votação são feitas de modo mais expedito. As negociações envolvem muitas vezes o fatiamento de propostas como no caso da Reforma da Previdência ou da Reforma Política ou mesmo dos debates sobre o pré-sal. O processo de formação de maioria parlamentar se dá pontualmente, demandando um esforço político adicional. Apoio eleitoral não implica em implementação plena dos programas eleitorais. Entre o apoio eleitoral do subproletariado e a capacidade desse grupo criar uma agenda com força de implementação há um abismo. O processo decisório é o resultado de um filtro que se restringe aos atores com capacidade e recursos para defender seus interesses. Embora esse poder esteja bastante fragmentado considerando o número de partidos e a eleição proporcional de deputados, cargos chave da administração pública são resultado das nomeações do Executivo, refletindo alianças políticas que não passam pelo crivo do voto.

O maior poder de influência dos setores do capital deriva de sua capacidade organizativa e de difusão e suas conexões com o poder político através das atividades de financiamento de campanha (Leis nº 9504/1997 e nº 13.215/2015), por exemplo. O tema do financiamento de campanha e da promiscuidade entre setores econômicos interessados e parlamentares e burocracia técnica é inclusive uma área fértil de reflexão sociológica¹⁸⁰. Chama atenção a relação entre aprofundamento do capitalismo financeiro, os desenvolvimentos no campo da governança corporativa, a distribuição do poder econômico em diferentes sociedades e a profusão de escândalos financeiros relacionados à corrupção de agentes públicos e privados (Gourevitch e Shinn, 2005; Grun, 2009; Strange, 1996). A análise desses componentes pode lançar luzes sobre as relações implícitas e explícitas entre economia e política e ajudar a compreender os momentos em que há uma combinação entre instabilidade econômica e quebra de acordos, pactos e arranjos promovidos na esfera política que sustentam (sustentavam) determinada coalizão de atores políticos. Ou como uma crise econômica pode se transformar em uma crise institucional.

A crise financeira internacional de 2008 pode servir como exemplo. Embora seus efeitos tenham sido sentidos no Brasil com algum atraso, devido às políticas de amortecimento do governo federal de estímulo ao consumo e ao investimento, ela trouxe consigo uma forte crítica ao neoliberalismo e junto a isso uma descrença em relação às finanças em geral ou ao campo financeiro de modo mais específico (Chang, 2009; Diniz, 2011; Harvey, 2016; Stiglitz, 2010). É a partir da crise de 2008 que as tensões entre o campo financeiro e o governo Lula se tornam

¹⁸⁰ Para um panorama da produção científica sobre o tema, ver Macuso, Wagner Pralon. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001–2012) e agenda de pesquisa. *Rev. Sociol. Polit.*, 2015.

mais evidentes. À época, o diagnóstico do presidente Lula foi o de que a crise seria apenas uma marola¹⁸¹ e que a economia brasileira teria condições de superá-la rapidamente. O comentário presidencial sobre gente “loira de olhos azuis” responsável pelos despautérios do mercado financeiro internacional e sua crítica aos empresários que reclamavam de ter “perdido posições” no mercado cambial em função da desvalorização do real em 2008¹⁸² definem o posicionamento discursivo como em confronto com a coalizão de apoio do primeiro governo, isto é, com os setores ligados ao capital financeiro (nacional e transnacional). As críticas ao que foi definido como inépcia do presidente para “entender” a crise e sua extensão tornam-se então rotineiras e “reforça[m] a pretendida visão rústica que Lula teria da cena financeira internacional e mostraria[m] que os desafios [...] ao bom-senso financeiro perpetrados por diversos membros do governo federal não passariam de aventuras irresponsáveis” (Grun, 2011). Segundo um dos economistas entrevistados para essa tese, o período pós-crise foi o que demonstrou maior coesão dos grupos heterodoxos na formulação da política econômica e de maior isolamento dos ortodoxos (Sicsú, 2014). Essa coesão e a recuperação econômica registrada entre o final de 2009 e ao longo de 2010, podem explicar porque Lula foi capaz de fazer sua sucessora, encerrando seu mandato com recorde de popularidade¹⁸³.

Contudo, a recuperação dos setores industriais durante os anos de governo Dilma não se deu como esperado. Entre 2011 e 2013, a taxa de crescimento média foi de 1,7%, bem distante dos 7,5% registrados em 2010. Com a adoção de políticas econômicas austeras pelo governo em 2013, para fazer face à aceleração da inflação e às expectativas de deterioração da situação internacional, o resultado foi o aprofundamento da recessão. De acordo com dados do IBGE (2014), no segundo semestre desse ano, as taxas de expansão da atividade econômica foram menores que as registradas na primeira metade do ano (2,2% e 1,9% contra 3,3%, dados IBGE). O desempenho industrial foi negativo em 2012 e apresentou melhora no segundo semestre de 2013. A participação do setor no PIB recuou de 27,5% em 2011 para 24,5% em 2013. A agropecuária também teve desempenho negativo na maior parte do biênio 2012-2013, mas terminou o período com taxa de crescimento de 6,4%. A performance dos ramos exportadores da indústria e da agropecuária foi afetada pela redução relativa das exportações (houve incremento no período – 11,89%, 12,59% e 12,57% entre 2011 e 2013, mas as importações

¹⁸¹ “Lula balança”, Folha de São Paulo, 16/10/2008.

¹⁸² Ações da Sadia e da Aracruz desabam com aposta errada no câmbio. Sadia fechou com queda de 35%, a maior entre as ações da Bolsa. Na Aracruz, a baixa foi de 16%”, O Estado de São Paulo, 26/09/2008.

¹⁸³ De acordo com pesquisa de Avaliação do Presidente produzida pelo Instituto Datafolha e publicado em 22/12/2010.

também cresceram – 12,62%, 14,03% e 15,06% para o mesmo período), aprofundando o déficit em conta corrente (2,4% para 4,0% do PIB). Por sua vez, o setor de serviços, responsável por 69,4% do PIB em 2014, teve um desempenho positivo, mas estável, dado que esse setor tende a ter menor dinamismo em termos de crescimento.

A estratégia de apoiar a demanda interna mostrou-se, contudo, frutífera, ainda que limitada. O consumo interno (agregando consumo do governo e das famílias) no período representou 84,47% do PIB e só o consumo privado das famílias respondeu por 62,4% no período 2011-2013. Como nota Feijó (2014) em sua análise sobre a evolução dos componentes da demanda interna, ainda que o consumo das famílias tenha crescido 3,0% (2012) frente a taxa de formação bruta de capital (-4%, 2012), no ano seguinte, essa relação mostrava tendência de inversão: o consumo final das famílias teve crescimento desacelerado de 2% e a taxa de formação bruta de capital revigorou e cresceu 6,3%.

Os dados podem indicar a desconexão entre a performance econômica e a percepção dos agentes sobre o ambiente político. Como indicou Singer, ao longo do ano de 2012, o governo Dilma abriu o confronto (evitado pelo seu sucessor) com o setor financeiro “ao reduzir os juros e forçar os *spreads* para baixo” (2015:51) através das ações coordenadas do Bacen e do Ministério da Fazenda. Em setembro, Dilma anunciava a “marcha inédita” da trajetória de redução de juros e cobrança dos bancos privados e das financeiras (operadoras de cartão de crédito) a redução dos *spreads* e das taxas de serviço cobradas aos usuários¹⁸⁴. A redução da taxa Selic era uma bandeira do setor industrial, como aponta Singer (idem) ao mencionar o empresário Benjamin Steinbruch (Grupo Vicunha e Companhia Siderúrgica Nacional) e sua defesa pública, em janeiro de 2011, da entrada do Brasil “na era dos juros civilizados”¹⁸⁵. Mas não era a única demanda do setor, que tinha sido atendido pelo governo, quando esse iniciou a desvalorização do real (queda acumulada de 19,5% em maio de 2012, segundo Cagnin et al, 2013) para chegar ao patamar do câmbio competitivo. A interpretação de Singer, criticada por ser *naive* ao desconsiderar os aspectos recessivos da economia global que afetaram o desempenho da economia brasileira e obliteraram o processo de aprofundamento de um “programa de governo” no molde desenvolvimentista (pró-indústria e pró-emprego), não é compartilhada por alguns economistas heterodoxos (ver Cassiolato, 2016). No âmbito dos fatores restritivos deve-se considerar a queda do dinamismo econômico das principais

¹⁸⁴ “Dilma volta a pressionar bancos por queda das taxas de juros”, Valor Econômico, 7/9/2012.

¹⁸⁵ “Ela e seu grande desafio. O desafio da presidente Dilma Rousseff é levar o Brasil para o mundo dos juros civilizados”, Folha de São Paulo, 4/1/2011.

economias desenvolvidas e a atuação dos setores financeiros transnacionais que, particularmente através de transações financeiras intrafirmas, foram os grandes beneficiários da expansão brasileira promovida por políticas anticíclicas após a crise financeira de 2008 (Cassiolato, 2016). Outros ainda destacam a inabilidade política da presidenta para abrir o diálogo com o setor financeiro (Bielschowsky, 2014). O certo é que apesar da campanha “agressiva” de Dilma contra os bancos e agências financeiras, as condições de deterioração da economia (pelo lado da oferta), as pressões inflacionárias e a mobilização social que levou setores organizados e desorganizados localizados à esquerda e à direita às ruas, forçaram o recuo do governo na flexibilização da política monetária iniciada em abril de 2011.

O fim do ciclo de redução da taxa de juros gerou críticas do setor industrial preocupado com o impacto negativo dos juros sobre o investimento. Em novembro desse mesmo ano, a CNI, através de seu presidente Robson Braga de Andrade, chamou atenção para o cenário internacional de baixa liquidez e para a importância do estímulo ao investimento privado. Enquanto a FIRJAN atentou para o impacto da retomada da política de elevação de juros sobre a retomada do crescimento doméstico e insistiu “em uma urgente mudança de estratégia no sentido de um superávit primário maior em 2014, [que seria] obtido através da contenção dos gastos correntes”¹⁸⁶.

No que diz respeito ao posicionamento dos setores vinculados à indústria, tradicionalmente fortes no Brasil, é importante para a argumentação dessa tese perceber o *timing* específico que adquiriu em 2013. A ressalva é importante porque a tese identifica nas “fraturas” dos grupos de poder econômico, ou na existência de interesses díspares perseguidos por diferentes grupos que compõem o bloco de poder, os impasses para a consolidação de uma coalizão pró-desenvolvimento, superando seu caráter pró-crescimento. O estudo dos debates em torno da política macroeconômica é apenas um dos caminhos analíticos possíveis para explicar a cisão que impediu que Dilma terminasse seu segundo mandato e levasse seu experimento desenvolvimentista a etapas mais profundas. Esse estudo também se inscreve em uma linha de investigação voltada à compreensão das novas configurações do capitalismo financeiro, seus efeitos no desenvolvimento das economias nacionais e seus impactos sobre a forma de funcionamento das democracias contemporâneas e os direitos políticos, civis e sociais conquistados ao longo dos dois últimos séculos.

¹⁸⁶ “CNI e Firjan criticam aumento da taxa de juros”, Brasil 247, 27/11/2013.

Voltando ao tema do *timing* do posicionamento dos setores industriais dentro da coalizão, percebe-se que ao longo do período 2013-2014 esses setores foram se afastando do governo e, por conseguinte, enfraquecendo a coalizão pró-crescimento formada em 2003. A análise da posição da FIESP expressa no documento *Estratégia de Potencial Socioeconômico Pleno para o Brasil*, apresentado em setembro de 2013¹⁸⁷, no 10º Fórum de Economia da FGV, mas encomendado à firma de consultoria Bain & Company e entregue em maio desse mesmo ano, pode ser elucidativa. A insatisfação com a perda do ímpeto da economia brasileira e a preocupação com o “risco à continuidade do crescimento” dá o tom do documento que sugere não haver espaço para políticas de estímulo ao consumo e ao emprego: “a incorporação de trabalhadores desempregados à produção terá pouco a contribuir para a expansão econômica a curto prazo”. Qualquer estímulo do lado da demanda é entendido como inútil ou tendo perdido sua eficácia, seja a política de salário mínimo: “outro fator limitante” [do crescimento] “definida por lei e premida pelo baixo crescimento do PIB”, seja as políticas de transferência de renda: “o Programa Bolsa Família já atingiu 13,3 milhões de lares, de maneira que há pouco espaço para seu incremento”. Mas a principal crítica era contra o “custo de produzir no Brasil”, relacionado à elevadas cargas tributárias (inclua-se aí a trabalhista), à burocracia (tempo gasto para pagamento de impostos), às altas taxas de juros e spreads e câmbio sobrevalorizado, e à infraestrutura defasada (p.21).

A proposta ambiciosa da Fiesp previa que a renda per capita do brasileiro poderia dobrar até 2029 (de US\$ 10.979, em 2014, para US\$ 22.000, em 2029) e que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) poderia ser elevado “ao patamar de entrada das nações do primeiro mundo”, conquanto que o PIB crescesse a uma taxa média de 5,3% a.a. Num cenário hipotético de crescimento, a retomada do dinamismo produtivo perdido em 2008 incluía investimentos em setores estratégicos da cadeia produtiva, em capital humano e desenvolvimento de novas matérias primas (particularmente na cadeia de químicos) com o apoio do Estado. O ponto de disputa era justamente a política macroeconômica. Em primeiro lugar, o setor defendia redução da taxa de juros e desvinculação dos títulos da dívida pública à Selic:

“A redução da taxa básica de juros terá duplo papel para a consecução dos objetivos do presente projeto para a infraestrutura, pois o Governo Federal gastará menos recursos do orçamento com os juros da dívida pública e o setor privado buscará novas modalidades de investimento para rentabilizar a poupança financeira existente na economia” (Fiesp, 2013:74)

¹⁸⁷ Fiesp (2013), *Estratégia de Potencial Socioeconômico Pleno para o Brasil*, Documento apresentado no 10º Fórum de Economia da Fundação Getulio Vargas/São Paulo.

Em segundo, reclamavam do governo uma atitude em relação à definição da taxa de câmbio mais adequada aos setores produtivos: o governo deveria “adotar uma posição ativa internacionalmente, com o objetivo de reduzir movimentos de valorização cambial artificial (guerra cambial)”. A posição da Fiesp, como representante do setor industrial, é seguida e apoiada pela Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária (CNA), também interessada na melhoria das condições para exportação de produtos agropecuários. As divergências da CNA (e de setores mais conservadores como a União Democrática Ruralista e a Frente Parlamentar Agropecuária) com o governo, que culminaram na declaração aberta de apoio ao afastamento da presidente¹⁸⁸, tinham como fulcro a aproximação de Dilma com os movimentos sociais de defesa dos trabalhadores rurais, como a Contag e o MST, e as negociações para a votação do Código Florestal¹⁸⁹ (MP571/2012, convertida em Lei nº12.727).

O setor como um todo não deixou de ser contemplado ao longo dos governos Lula e Dilma, a variedade de subsídios e linhas de crédito (Planos Safra 1 e 2) e a criação de ministérios (Desenvolvimento Agrário - MDA e Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA) demonstrou a disposição governamental em internalizar as questões relativas a e estimular a produção agropecuária (grande e pequena) entendendo a sua importância econômica na coalizão pró-crescimento. Mas o desgaste das relações do setor agropecuário com o governo, em função de suas divisões internas (entre a grande e a pequena produção e entre a CNA e Associação Brasileira do Agronegócio – Abag) e o feliz encontro de interesses com o setor industrial¹⁹⁰, aliado de ocasião em uma conjuntura de restrição externa, gerou a decomposição da coalizão formada em 2003.

O nó górdio da disputa entre setores produtivos (industriais e agroexportadores) e governo foi a MP595/2012 (MP dos Portos, convertida em Lei 12.815, de 2013), que instituiu novo marco regulatório de operações de portos (ver Singer, 2015) e uniu os dois setores contra o governo¹⁹¹. Em março de 2013, empresários da indústria e do agro se reuniram para discutir propostas à emenda cuja redação era responsabilidade do senador Eduardo Braga (PMDB-AM) e tinha como objetivo modernizar a gestão portuária então regida pela Lei 8.630 de 1993. O “Manifesto

¹⁸⁸ “CNA defende impeachment de Dilma e critica Katia Abreu”, Valor Econômico, 6/4/2016.

¹⁸⁹ “Perfidia contra o Código Florestal”, Valor Econômico, 15/5/2012.

¹⁹⁰ “Indústria e Agronegócio pressionam por acordo com UE além do Mercosul”, Valor Econômico, 8/7/2013.

¹⁹¹ “Gerdau Une Empresários E Leva Ao Planalto Ajustes Na MP Dos Portos.” Valor Econômico, 6/3 2013; e “Parecer Da MP Dos Portos Racha O Setor.” Valor Econômico, 18/4 2013.

Gerdau” compilou as demandas de pelo menos seis entidades representativas (CNI, CNA, da Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdind), a Federação Nacional de Operadores Portuários (Fenop), da Associação Brasileira de Terminais Portuários (ABTP) e Associação Brasileira de Terminais de Contêineres de Uso Público (Abratec)) que incluíam a desistência por parte do governo de antecipar o fim dos contratos de licitação de terminais com contratos anteriores a 1993 (proposta pelo deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ) e vetada pelo Executivo) e a criação da figura do “terminal-indústria” (idealizada por Jorge Gerdau, presidente do Grupo Gerdau, que permitia a construção de terminais sem licitação pública para algumas empresas). O parecer final do relator não agradou a todos e o governo pressionou a aprovação pelo Senado antes da caducidade da medida.

O ponto de fricção, como mencionado na primeira seção deste capítulo, com o setor financeiro foi a batalha dos *spreads* e a pressão do governo Dilma para diminuir juros cobrados pelas instituições financeiras feita através dos bancos públicos. No auge do conflito, em maio de 2012, o governo exigiu que o economista-chefe da Febraban, Rubens Sardenberg se retratasse por ter criticado a iniciativa do governo em relatório da Febraban, em que questionava a eficácia da política de redução de juros sobre a criação de crédito. A instituição, através de seu presidente, o então presidente do Bradesco, Luiz Carlos Trabuco, minimizaria o fato, afirmando que o relatório tinha como base dados públicos e que não representava a posição oficial da Febraban¹⁹². A instituição tinha tentado negociar com o governo para garantir a redução dos depósitos compulsórios (o montante retido pelo Banco Central). A resistência inicial dos dois maiores bancos do país, o Bradesco e o Itaú Unibanco, à queda dos juros não foi seguida por outros bancos comerciais, como o HSBC e o Santander, que seguiram o passo dados pelos Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal. Esses últimos tinham, em 2008, se beneficiado da redução dos *spreads* para ampliar suas carteiras de crédito, aumentando a concorrência entre bancos públicos e privados.

Como resultado dos atritos com os setores do grande capital (indústria, agro e financeiro), as bases de apoio ao governo se deterioraram a ponto de nas eleições de 2014 os debates presidenciais terem sido pautados pelo projeto de continuidade com mudança apresentado pela candidata à reeleição e os vários projetos alternativos que propunham saídas para a “crise econômica” que o país enfrentava. Os principais candidatos da oposição, Aécio Neves (PSDB) e Marina Silva (Rede), que assumiu a candidatura depois da morte acidental de Eduardo

¹⁹² "A Declaração do Economista-Chefe da Febraban." Agência Reuters, 8/5 2012.

Campos (PSB), foram cotejados pelo grande capital e receberam apoio de diversas entidades representativas¹⁹³. O debate televisivo¹⁹⁴, de outubro de 2014, que colocou frente a frente o ministro da Fazenda, Guido Mantega, e o ex-presidente do Banco Central, Armínio Fraga Neto é simbólico. Representantes de dois projetos distintos de desenvolvimento para o país, os entrevistados divergiram sobre os efeitos da crise internacional e sobre o papel dos bancos públicos como instrumentos de financiamento. Fraga, coordenador econômico da campanha do candidato do PSDB e potencial futuro ministro da Fazenda, surgia como o símbolo do compromisso fiscal e dos setores da indústria e das finanças interessados em uma gestão macroeconômica menos politizada. Mantega defendia as políticas econômicas do governo e os ganhos em termos sociais, com a incorporação de novos consumidores ao mercado de crédito e a valorização do fator trabalho. Ao vencer o segundo turno, contra Aécio Neves, com 51,4% dos votos válidos, vencendo em 15 estados, inclusive em Minas Gerais, reduto eleitoral do seu adversário, Dilma chancelou a preferência popular pelo projeto de desenvolvimento com inclusão social e apoio à indústria nacional (ou de componente nacional). Contudo, a margem estreita de votos mostrava também a crescente insatisfação de parcelas expressivas dos setores que formavam a coalizão pró-crescimento eleita em 2003.

Conclusões

Esse capítulo buscou analisar a especificidade do caso brasileiro no que tange a experiência de governo do Partido dos Trabalhadores entre 2003 e 2014 e as relações com as suas bases de apoio: uma coalizão heterogênea pró-crescimento. Os parâmetros de análise definidos procuram contemplar a formação das coalizões de apoio ao governo (variável independente), a política macroeconômica (variável dependente) e seus impactos sobre a distribuição de renda e poder, e finalmente, as ideias econômicas fornecidas pelas comunidades epistêmicas em economia (variável interveniente).

Ao longo do ciclo de governo do PT (2003-2014), o posicionamento dos vários setores da coalizão pró-crescimento alterou-se em função (1) da modificação das condições internacionais (fator externo) que implicou em perdas significativas dos grupos industriais e do agronegócio voltados ao mercado externo, e (2) da tentativa do governo petista desafiar os interesses

¹⁹³ “Abag e CNA dividem-se entre Aécio e Dilma”, Valor Econômico, 5/8/2014; “Dividido, agronegócio busca compromissos de presidentiáveis”, Valor Econômico, 2/9/2014; e “Setor entrega propostas aos candidatos à presidência”, Valor Econômico, 28/8/2014.

¹⁹⁴ Programa Miriam Leitão Especial, transmitido pela Globonews em 8/10/2014.

privados defendidos pelos grupos da coalizão e colocar em prática um projeto de governo mais radical, intervindo na economia para gerar investimentos e defendendo a estratégia do pleno emprego. Considerando a composição dos grupos que compunham a coalizão pró-crescimento, entre o grande, o médio e o pequeno capital (microempresários, assalariados), percebe-se que no decorrer do período, o peso do pequeno capital em detrimento do peso do grande capital em termos de votos cresceu. Esse crescimento da participação do médio e pequeno capital está associado aos processos de inclusão de trabalhadores ao mercado formal e informal (em particular nas regiões historicamente deficitárias em oferta de emprego) e da conversão de trabalhadores dos setores médios em agentes financeiros com presença acionária nos fundos de pensão. Essa inversão da relação de apoio pode ser verificada nas três últimas eleições presidenciais: 2006, 2010 e 2014, e deve ser vinculada aos marcos analíticos definidos nessa tese para refletir sobre a oscilação do posicionamento das coalizões de apoio: 2008, com reflexos sobre o pleito de 2010, e 2013, para o pleito de 2014.

As duas vias de participação do fator trabalho na coalizão produziu resultados distintos, criando uma cisão desse grupo. Os trabalhadores formais com baixa remuneração e os informais ou subempregados tendem a apoiar as políticas governamentais de expansão fiscal e de subsídios ao crédito; já os trabalhadores formais de setores médios e altos com participação em fundos de pensão inclinam-se a alinhar-se ao setor financeiro na busca por maior rentabilidade do capital, no que as taxas de juros altas são peça fundamental.

Por outro lado, os grupos de apoio vinculados aos setores produtivos ou investidores comportaram-se de forma semelhante. Gradualmente, em conformidade com as tentativas, primeiro do governo Lula em 2007 e 2009 e depois do governo Dilma em 2011 e 2013, de alterar os ganhos do capital financeiro, o apoio desse “setor” foi se esvaindo. Do compromisso de Lula em 2003 até as eleições presidenciais em 2014, tornou-se claro que o grupo ligado ao capital financeiro estava fora da coalizão pró-crescimento do princípio dos anos 2000. Os grupos industriais começam o processo de afastamento da coalizão de apoio após a crise de 2008. Nesse momento, a cisão não foi completa porque os governos de Lula, e depois de Dilma, demonstraram seu comprometimento com esse setor, na medida em que seu projeto político de pleno emprego dependia do apoio dos setores com capacidade de gerar empregos. Finalmente, o grupo vinculado à produção agropecuária, mesmo não tendo perdido a capacidade de gerar superávits e garantir subsídios governamentais, abandonaria mais tarde o governo Dilma por divergências relativas à administração de terras e à política ambiental brasileira.

Embora a política macroeconômica não seja o único elemento explicativo do posicionamento dos grupos que compõem a coalizão pró-crescimento formada em 2003, 2008 e 2013, a tese considerou os fatores taxa de juros, taxa de câmbio e inflação como medidores dos respectivos apoios e dissensos. Primeiro por serem esses fatores que atravessam e afetam os interesses e preferências de todos os grupos, pois têm impacto direto sobre a redistribuição da renda e do poder. Nesse sentido, a política macroeconômica é um vetor transversal para esta análise. A manutenção do tripé de política econômica (juros altos, câmbio sobrevalorizado e inflação dentro da meta) favoreceu os setores financeiros entendido de forma ampla (inclusive os grupos com participação nos fundos de pensão e outros tipos de investimentos) enquanto o modelo de acumulação baseado nas exportações garantiu a entrada de divisas, até 2008. Nesse sentido, a mudança do ambiente internacional representa o primeiro desafio à tentativa de construir um modelo de consumo de massas ou orientado pelos salários. A crise financeira internacional também evidenciou a dependência da economia brasileira em relação ao capital estrangeiro (tanto pela queda dos investimentos diretos, quanto pela imbricação das carteiras de investimentos de empresas ou conglomerados nacionais com divisas externas); e o alto grau de financeirização da economia, com a inserção de novos atores ao campo do setor financeiro. Um fenômeno que pode ser considerado ultra contemporâneo e que afeta decisivamente as relações entre a economia e a política.

Em segundo lugar, a política macroeconômica, tradicionalmente estudada como um campo de saber econômico, é aqui entendido como o locus de disputa discursivo sobre projetos políticos compreendidos de modo lato. As implicações das decisões de política sobre taxa de juros, câmbio e inflação sobre a vida do cidadão comum nem sempre são entendidas pelo público. No que a mídia especializada cumpre um papel fundamental ao difundir as ideias econômicas e torná-las palatáveis ao cidadão médio. A difusão dessas ideias é balizada por economistas de várias vertentes e por trás das complexas fórmulas matemáticas existem fórmulas políticas implícitas. Nesta tese, buscou-se organizar os diferentes discursos econômicos emanados pelas comunidades epistêmicas em economia brasileiras em regimes de conhecimento, com ênfase no regime antiausteridade. Não há um regime de conhecimento, mas regimes em ação e conflito simultaneamente. Durante o ciclo de governo do PT, identificou-se dois grandes regimes de conhecimento relativamente à economia: o pró-austeridade e o antiausteridade.

Ao evidenciar a reativação de um regime de conhecimento antiausteridade, com raízes no modo como a economia se institucionalizou e profissionalizou no Brasil, a tese cumpre o papel de trazer à luz o componente político, isto é, de disputa de ideias e projetos e também de poder,

que subjaz nas fórmulas e propostas econômicas para “superar a crise”. Nessa linha, o exame do regime de conhecimento antiausteridade brasileiro pode ser considerado uma etapa inescapável do processo de entendimento dos mecanismos políticos institucionais disponíveis em uma sociedade nacional para lidar com os desafios aparentemente impostos pela economia global.

Por fim, cabe ressaltar que os regimes de conhecimento, pró e antiausteridade, são dinâmicos e estão sempre em movimento. Para além das fórmulas e do cálculo, no conflito entre ideias econômicas, o que está em disputa é o tipo de sociedade que se pode construir, se mais inclusiva e justa, ou excludente e injusta. No limite, o que esse trabalho busca demonstrar é que em determinados momentos históricos certos tipos de ideias tomam o centro do debate público, como é o caso do discurso econômico sobre o desenvolvimento possível e desejável. Contudo, essas ideias não têm vida própria, elas têm raízes, história e expressam desejos e interesses de seres humanos, seres políticos.

Considerações Finais

Introdução

Essa tese partiu da constatação empírica de que houve um impulso para a retomada do debate público sobre o desenvolvimento a partir dos anos 2000. Esse debate foi fomentado, por um lado, por fenômenos políticos, como a ascensão de governos de centro-esquerda amparados por coalizões amplas de atores políticos pró-crescimento; e de outro, por fenômenos econômicos, como a recuperação econômica mundial sob o impulso da demanda chinesa que alterou o tipo de investimento direcionado aos países da América Latina e permitiu mais um ciclo econômico pujante. À diferença de outros momentos históricos do desenvolvimento capitalista periférico latino-americano, a retomada desse debate se deu em um contexto de relativa estabilidade econômica (redução de déficits fiscal e externo) sem rupturas institucionais que afetassem o funcionamento do regime democrático. Esse fato é o que há de *novum* na história do capitalismo latino-americano.

Esse era o “espaço de experiência” (Koselleck, 2006 [1979]), por assim dizer, que se apresentava quando o projeto teve início, em 2013. O otimismo com as possibilidades de ampliação da cidadania e fortalecimento do Estado de Bem-Estar social abertas com a incorporação de largos setores sociais antes excluídos, ao mercado de consumo, de formação e trabalho indicava que mais um ciclo de expansão capitalista estava ocorrendo e que os conflitos clássicos do capitalismo em sua fase industrial não tinham se resolvido em favor do capital. Concedendo ao conceito polanyiano de “duplo movimento” mais atualidade do que nunca (ver Block, 2008). A falência dos projetos desenvolvimentistas, tanto no Brasil quanto na Argentina, impõe certamente um obstáculo a esse modo de pensar kantiano. Na Argentina, a debacle do governo de Cristina Kirchner via eleições, em 2015, abriu espaço para a implementação de um projeto político neoliberal nos moldes dos anos 1990. Embora não seja o objeto dessa tese, essa ocorrência corrobora o principal argumento de que os projetos progressistas de cunho industrialista-desenvolvimentista, com foco no pleno emprego e na ampliação do mercado interno não lograram conquistar hegemonia, tanto interna ao bloco de poder, quanto mais ampla, açambarcando a maior parte dos extratos da população argentina.

O caso do Brasil é ainda mais sintomático, apesar do relativo sucesso eleitoral¹⁹⁵, o governo reeleito de Dilma Rousseff foi interrompido por um golpe parlamentar (Souza, 2016; Jinkings, Doria e Cleto, 2016) que chamou atenção por contar com o apoio não dos militares, atores tradicionalmente conservadores, mas do judiciário. O resultado político se concretiza na ruptura institucional e no abandono imediato do projeto político eleito, expressando assim a disputa interna ao bloco de poder, e o desrespeito à regra democrática básica de garantir o compromisso do voto, a vontade da maioria dos eleitores. Nesse caso, um golpe civil antidemocrático dentro do regime democrático. Enquanto intelectuais e políticos brasileiros fazem suas releituras sobre o evento de agosto de 2016, e a esquerda se reorganiza para agir politicamente frente à avassaladora onda de conservadorismo que assola o país, o governo não eleito se debate para aprovar reformas não populares que contradizem em tudo o projeto de desenvolvimento ensaiado entre 2003 e 2014.

Nesse capítulo conclusivo, retoma-se o caminho percorrido ao longo da tese, em seus quatro capítulos, estabelecendo pontos de apoio entre partidas e chegadas. Supondo que muitas vezes, o resultado da pesquisa e da análise dos dados traz elementos não esperados que longe de apontar para um fim, indicam na verdade novos caminhos de pesquisa. Isso é mais verdade quando a matéria-prima do estudo é tão dinâmica quanto o tempo, que tudo muda e tudo renova. Na primeira parte do capítulo, apresentam-se as conexões teórico-conceituais que se tentou estabelecer durante o desenvolvimento do projeto de pesquisa. Busca-se explicitar as contribuições e insuficiências da literatura consultada, assim como a tentativa de síntese empreendida. Na segunda parte, compara-se os achados feitos a partir da investigação dos casos de Brasil e Argentina. Nesse ponto, trata-se de dar pontos nos nós analíticos para transmitir ao leitor as agruras do processo comparativo e mostrar quais evidências podem ser destacadas como forma de corroborar a premissa que motivou o projeto de pesquisa. Caberá ao leitor decidir se as evidências são ou não suficientes. Por fim, indica-se alguns dos nós desatados a partir desse empreendimento de pesquisa. Julga-se que indicar novos caminhos e terminar esse texto apresentando novas direções de trabalho é uma forma de recuperar o otimismo inicial e mostrar que enquanto houver indivíduos dispostos a refletir e mudar a realidade em que se vive, haverá uma batalha de ideias e um confronto de forças políticas na busca por uma sociedade mais justa e mais igualitária.

¹⁹⁵ Dilma foi reeleita em outubro de 2014, no segundo turno, com 51,6%, derrotando o candidato Aécio Neves (PSDB) que amealhou 48,3% dos votos válidos (cerca de 105.542.273 de acordo com o TSE).

De partidas e chegadas

A primeira observação a ser feita diz respeito às mudanças ocorridas na economia mundial a partir dos anos 1970 e do aprofundamento da financeirização da economia (com suas inovações em termos de mercados e mercadorias). Relacionadas diretamente ao progresso técnico e informacional a partir de meados do século XX, essas transformações, referidas aqui genericamente como globalização financeira, foram objeto de reflexão das ciências sociais, das relações internacionais, da economia política e da sociologia política. Muitos analistas vaticinaram a redução do poder estatal como então conhecido e frisaram os limites de sua atuação na garantia do bem-estar em um contexto de ampliação dos fluxos comerciais intra empresas e de novas formas de governança corporativa (Strange, 1996; Weiss, 2003; Gourevitch e Shinn, 2005). Esse diagnóstico trazia consigo, de forma implícita, uma visão pessimista quanto ao futuro das democracias como as conhecíamos, fadadas a desaparecer junto com as instituições da soberania nacional limitada pelo território e as formas estatais ativas, em especial o tipo de Estado do Bem-Estar Social associado ao período de ouro do capitalismo (Hobsbawn, 1995; Rodrik, 2011; Harvey, 2005). Isso era ainda mais preocupante para os países em desenvolvimento, como Brasil e Argentina, cujo processo de democratização estava incompleto (Bresser-Pereira, 1995). Nesse sentido, o fenômeno de ressurgimento de uma batalha de ideias que buscou revisar as atribuições estatais e reformula-las nesse contexto mutado merecem especial atenção do analista das áreas da economia política, da sociologia política, da ciência política e (também) das relações internacionais.

Em segundo lugar, a reabertura de uma frente de diálogo sobre as possibilidades de progresso de uma sociedade, pensada ainda em termos nacionais, colaborou e foi alimentada pelo surgimento ou revigoração dos movimentos sociais (Arditi, 2009). Embora a incorporação das novas demandas desses grupos tenham sido objeto de controvérsia, o ressuscitar de forças resistentes ao avanço do neoliberalismo, é uma demonstração do “duplo movimento” que move a história das sociedades (Polanyi, 1944). A emergência de novos tipos de demandas não limitadas pela incorporação ao mercado de trabalho, mas bastante vinculada aos direitos individuais e coletivos difusos apresentou um novo cardápio de formas de organização e negociação políticas, alterando significativamente os modos de fazer política¹⁹⁶. Esse elemento novo é o que permite pensar que os conflitos inerentes ao processo de reprodução capitalista

¹⁹⁶ Isso é mais verdade, conforme Arditi (2008, 2009) para os casos de países latino-americanos que passaram por processos constituintes nos anos 2000, como a Bolívia (ver, Cunha Filho, 2015) e o Equador (Silva, 2016)

longe de terem sido pacificados (em prejuízo da classe trabalhadora) no final dos anos 1990, vem se renovando e apresentam uma nova etapa desafiadora e talvez novas saídas para pensar o binômio capitalismo x democracia.

Tendo esse cenário de fundo sido caracterizado por maior capilarização das forças de mercado, mas também das oportunidades de participação política nas poliarquias (Dahl, 2005), essa tese problematizou as experiências específicas do Brasil e da Argentina, entre 2003 e 2014. No Brasil, uma série de trabalhos vinham sendo realizados no âmbito do INCT Políticas Públicas e Estratégias em Desenvolvimento no sentido de identificar e compreender as capacidades do Estado brasileiro para a retomada do crescimento tendo como motor o revigoramento da indústria e a ampliação do mercado interno (Boschi e Diniz, 2004). As linhas de pesquisa abarcavam os temas da Biodiversidade, Recursos Naturais e Culturais, das Políticas Públicas, Instituições e Dinâmicas Tecnológicas e, por fim, do Estado, Variedades de Capitalismo e Políticas de Desenvolvimento. Em particular essa última linha de pesquisa encetou um profícuo debate a partir das proposições da literatura institucionalista sobre Variedades do Capitalismo (Hall e Soskice, 2001).

A abordagem de variedades do capitalismo propunha explicar as “pressões que os governos experimentavam como resultado da globalização” e “a diversidade de respostas políticas” oferecidas pelos governos em negociações internacionais econômicas. Nessa direção, os editores questionavam a premissa de que a crescente integração econômica internacional forçaria os regimes regulatórios e as instituições de diferentes nações a convergir para um único modelo [de capitalismo]” (2001:vi). A proposição de um modelo para analisar as diversas modalidades de capitalismo, que variariam entre uma economia política de mercado liberal, cujo tipo ideal seria os Estados Unidos e a Inglaterra, e outro de tipo coordenado, como a Alemanha, partia de uma abordagem centrada nas firmas, entendidas como ator privado, ignorando em larga medida o componente estatal. Essa literatura se apoiava em uma concepção relacional da firma e sugeria que os atores deveriam buscar desenvolver e explorar “capacidades dinâmicas” e “competências nucleares” para desenvolver, produzir e distribuir bens e serviços. Os autores enfatizavam a qualidade e a coordenação das relações que demandavam atenção especial: as relações industriais, o treinamento vocacional e a educação, a governança corporativa, as relações interfirmas e as relações com os trabalhadores.

A ausência de atores estatais e a inadequação do modelo a uma série de experimentos capitalistas que existiam na realidade, como os países latino-americanos e africanos e os países pós-comunistas (Amable, 2004), deu espaço para um profícuo debate acadêmico crítico sobre

formas de capitalismo na globalização. Em especial, os aportes da Teoria da Regulação, a partir dos trabalhos de Robert Boyer (ver Boyer e Saillard, 2002 para o estado da arte) e seus colaboradores (mormente Jaime Marques-Pereira e Bruno Theret), que empreenderam análises das trajetórias dos países capitalistas (em desenvolvimento). Boyer estudou diferentes arranjos institucionais do capitalismo tendo em mente as particularidades de constituição e contexto, ou a “coerência sistêmica e macroeconômica” e estimulou a perspectiva interdisciplinar (fazendo confluir reflexões geradas a partir da economia e aquelas provenientes da ciência política ou sociologia política) na busca por um entendimento mais apurado e menos dogmático sobre as relações entre Estado e mercado, as relações de trabalho (*rapport social*¹⁹⁷) a macroeconomia, isto é, dos tipos de regimes de acumulação produzidos nacionalmente. Segundo este autor (2005), seria possível identificar quatro tipos de capitalismo: orientado pelo mercado (*market-led*), meso-corporativo (*meso-corporatist*), social-democrata (*social-democrat*) e orientado pelo Estado (*State-led*), dependendo dos tipos de institucionalidade relativas aos nexos construídos em torno da relação renda-trabalho, das formas de competição, do regime monetário, das relações configuracionais entre Estado e mercado e o modo como a economia se insere no sistema de relações internacionais. Esses nexos, o autor denomina de formas institucionais do modo de regulação. O aporte dos regulacionistas, ao chamar atenção para o papel da política na construção dos vários tipos de capitalismo, foi fundamental para que o debate se estendesse para a América Latina.

Os autores críticos alegavam que havia muito mais variedade nas formações capitalistas contemporâneas do que o modelo de VoC visualizava. Martínez, Molyneux e Sánchez-Ancochea (2009) recuperaram o modelo de economias de mercado hierárquicas (*hierarchical market economies – HME*) desenvolvido por Schneider (2007) para discutir os modelos de acumulação na região e suas deficiências. Segundo esse modelo, as relações entre as grandes firmas e outros atores seriam baseadas nas decisões daqueles que detém maior poder econômico, como as grandes corporações nacionais e as transnacionais que dominam a estrutura de negócios e determinam a direção geral desse tipo de economia. Os altos índices de exclusão e concentração de renda seriam explicados pela combinação entre organizações trabalhistas fracas, mercado de trabalho flexível (com altos graus de informalidade) e baixo investimento em inovação. Esse último item seria o resultado do comportamento dos atores estratégicos nacionais e transnacionais, que não teriam incentivos para arriscar e investir

¹⁹⁷ Bizberg define o *rapport social* como as relações econômicas, políticas e sociais entre Estado, empresários e sindicatos, incluindo o sistema de relações industriais e o sistema de bem-estar (2014:2).

substancialmente em inovação e pesquisa, seja por não participarem do mercado de produtos com alto valor agregado, seja porque os custos de produzir internamente superam os de importar tecnologia (Martinez, Molyneux e Sánchez-Ancochea, 2009:4).

Bizberg (2014) argumentou que até os anos 1970, o tipo de regime de acumulação predominante entre os países latino-americanos foi o de substituição das importações, quando então novos e diferentes modelos teriam se estabelecido. Ainda que esse autor reconheça as características de hierarquização e da desigualdade propostas por Schneider, ele argumenta que elas não deveriam ser consideradas como definidoras dos tipos de capitalismo existentes na América Latina. Para classificar os capitalisms do tipo latino-americano e sua diversificação a partir dos anos 1970, Bizberg analisa a forma de inserção econômica (se voltada para o mercado interno ou externo), o tipo de relações entre Estado e economia e o *rapport* salarial. Reconhecendo que o Estado teve um papel preponderante no desenvolvimento capitalista da região, Bizberg identifica 3 tipos de capitalismo, o estatal voltado para o mercado interno, cujo tipo ideal seria o Brasil; o estatal subsidiário, em que o Estado tem baixo perfil e atua como mantenedor do ambiente macroeconômico, representado pelo Chile, e o tipo estatal desarticulado, representado pelo México.

O tipo representado pelo Brasil, no qual se encaixaria a Argentina do pós-convertibilidade, se caracterizaria pelo papel central do Estado na orientação (não exclusiva) da economia para o mercado interno, o tipo de inserção ativa na economia mundial, e a presença de organizações patronais e trabalhistas fortes o suficiente para negociar e coordenar políticas com o governo (2014:3). Além disso, esses dois países, a despeito das diferenças de trajetória institucional, poderiam ser classificados como arranjos neodesenvolvimentistas, segundo o mesmo autor, porque tinham implementado políticas industrial, de proteção comercial e regulação do mercado de capitais, haviam apostado na valorização do fator trabalho via formalização e incrementos constantes do salário mínimo, ampliando o Estado do bem-estar via extensão da rede de proteção social e de políticas de transferência de renda.

Dentro desse debate, o grupo de pesquisadores ligados ao INCT PPEd fomentou estudos que buscavam complementar e enriquecer essa perspectiva institucional enfatizando o papel das coalizões de apoio aos projetos políticos de desenvolvimento (Boschi, 2011 e 2012; Diniz, 2006 e 2008; Diniz, Boschi e Gaitán, 2012; Boschi e Gaitán, 2016). Eles entendiam as coalizões para o desenvolvimento, em especial as do Brasil e da Argentina, como “uma ação convergente de atores em prol do crescimento, da inovação e da distribuição” (2016:43), e argumentavam que a consolidação de uma estratégia de desenvolvimento dependia da formação de uma coalizão

de apoio e de consenso em torno de um “núcleo programático” e da capacidade de implementação de políticas. Entretanto, reconheciam que uma coalizão que poderia ser identificada em termos gerais como pró-desenvolvimento poderia ter contradições internas que se converteriam em obstáculos à formulação de políticas claramente desenvolvimentistas. Nesse sentido, a identificação de um núcleo programático deveria ter em conta o quadro de ideias econômicas disponível às elites estratégicas que formassem a coalizão de apoio.

Boschi e Gaitán se apoiam em Hall (1989) para explicar o papel das ideias econômicas na mudança institucional e entendem que ideias econômicas se tornam políticas públicas se são viáveis política e economicamente. Para eles, a relação entre o plano das ideias e certas decisões políticas não obedece a uma lógica predeterminada, configurando-se como “processos independentes” que podem ou não confluir numa mesma direção. Como para esses autores um projeto de desenvolvimento nem sempre se configura como um conjunto coordenado de ações, o seu sucesso depende da “capacidade dos líderes estratégicos internalizarem uma opção desenvolvimentista, formando uma coalizão para o desenvolvimento de modo mais ou menos formalizado” (2016:12), a discussão sobre a função política das ideias fica em aberto. Nessa tese incorporou-se ao debate sobre capacidades estatais, como discutido no capítulo 1, a perspectiva ideacional. E argumentou-se que o estudo dos regimes de conhecimento econômico e sua dinâmica (sempre específica e contextual) pode contribuir para explicação sobre sucesso ou falha de projetos de desenvolvimento, sendo, portanto, uma forma de capacidade estatal.

Ao identificar os limites à consolidação de modelos de produção e consumo de massas no Brasil e na Argentina, os autores listam os riscos de desindustrialização, o poder resiliente do capital financeiro e o viés conservador e pouco schumpeteriano do empresariado (2016:44). Com o que há acordo. No entanto, não mencionam que uma das principais restrições à formação de alianças é um conjunto de ideias econômicas que articulem os grupos que podem vir a formar parte de uma coalizão pró-desenvolvimento e gerar um projeto nacional com a adesão de amplos setores da sociedade. A contribuição dessa tese visa justamente ocupar esse espaço, ao propor que um dos limites para a consecução de projetos de cunho desenvolvimentista é o tipo de regime de conhecimento econômico formalizado e operante em determinados contextos nacionais.

Nessa direção, Santana (2012) aponta a existência de “um novo sistema cognitivo” capaz de definir a base normativa que pode sustentar as mudanças políticas que permitam a consolidação de projetos de desenvolvimento. O autor incorpora as contribuições do social construtivismo e do institucionalismo discursivo à sua análise dos aspectos da trajetória de dependência

institucional brasileira que contribuíram para a expansão ou restrição do grau de liberdade doméstica que o Brasil possui quando se trata de adaptar as agendas da globalização aos cenários locais (2012:204). Ainda que indique os novos “achados” de uma literatura sobre o campo das ideias econômicas, a preocupação do autor é mostrar que as ideias são um mecanismo para obstruir a tendência ao equilíbrio pontual¹⁹⁸, como indicado por Krasner (1984) das variantes históricas, racionalistas e sociológicas do institucionalismo e propor que o discurso é um dos eixos causais do processo de mudança institucional. Como pontua Blyth (2002:8), as condições sobre as quais a mudança institucional ocorre devem ser analisadas levando-se em conta que a produção de uma nova ordem institucional estável é um processo endógeno que depende de como os agentes “redesenham e reconstróem as ordens institucionais”.

E aqui se insere o terceiro ponto de observação, a partir da identificação de Santana de um modelo econômico dual (*doubled-side economic model*) em vigência no Brasil, caracterizado de um lado por um sistema de políticas de taxa de câmbio flutuante e liberalização do fluxo de capitais e, por outro, por um legado institucional de intervenção e planejamento estatal, articulou-se nessa tese a ideia de que no Brasil seria possível pensar em dois tipos de regime de conhecimento econômico a funcionar simultaneamente: o pró e o antiausteridade. No primeiro capítulo, buscou-se dar conta das principais características de cada um desses regimes. E, no segundo capítulo, procurou-se explicar as origens e desdobramentos dos regimes de conhecimento antiausteridade no Brasil e ampliou-se o modelo para abarcar o caso da Argentina.

Tendo se beneficiado dos debates encetados pelos pesquisadores do INCT-PPED, também vinculados ao Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituições e Capitalismo (IESP-UERJ), a tese deu um salto para investigar a literatura acadêmica dedicada ao estudo das ideias político-econômicas e dos atores e estruturas que permitem ou impedem a sua propagação. Isto é, uma vez identificado o cenário político-econômico – regime de acumulação, de crescimento ou modelo de desenvolvimento – no qual os casos analisados podem ser compreendidos, e sob quais tipos de coalizões os (grupos de) atores se organizam para influenciar as ações estatais, a tese voltou-se à questão do como e por quê os atores políticos decidem e definem se as políticas públicas serão marcadas por um viés redistributivo ou não. O revigoramento dos espaços de

¹⁹⁸ A teoria do “punctuated equilibrium” se refere à explicação da mudança institucional a partir de conjunturas críticas, de origem externa, que afetam as políticas dos governos. Esse tipo de abordagem, segundo Cortell e Peterson (1999) minimiza as mudanças incrementais de origem doméstica.

debate público sobre o desenvolvimento (com inclusão social) nos anos 2000 indica que não há uma única via no processo de evolução democrática. Contrariando as proposições que enfatizavam os mecanismos homogeneizantes da globalização e o estreitamento do processo democrático sob influência das restrições externas causadas pelo aumento do peso do componente fiscal sobre os governos nacionais (Przeworski e Covadonga, 2003).

Recorreu-se então a uma literatura que lidou com dois aspectos críticos da globalização: o do crescente domínio do conhecimento econômico na formulação de política pública a partir dos anos 1990, frequentemente associado à emergência do neoliberalismo (Dezalay e Garth, 2002 e 2012; Neiburg, 2004; Heredia, 2015) e que se indagava sobre que tipo de políticas poderiam surgir da ascensão de tecnocracias especializadas (Centeno e Silva, 1998; Montecinos e Markoff, 2010) e que tipo de ideias ou a que escolas de pensamento esses especialistas profissionais pertenciam. Essa literatura deixava em evidência o fator transnacionalização, apontando inclusive para a maior homogeneidade dos campos profissionais da economia e do direito, especialmente, mas pode-se aplicar às ciências sociais em geral (ver, por exemplo, o volume *Intelectuais y Expertos en Argentina*, de 2004) nos diferentes países da América Latina. Outra fonte importante para essa pesquisa foram os trabalhos sobre ação e prática políticas e as ideias. Essa agenda de pesquisa tornou-se popular entre os estudos institucionalistas produzidos nos Estados Unidos, naquilo que Blyth (1997) chamou de virada ideacional (*ideational turn*). De acordo com Schmidt (2008), entre as 4 vertentes do novo institucionalismo, o discursivo seria aquele que vinha se firmando na década de 2000, buscando reconciliar as ideias com as instituições. Embora Sikkink (1991) tenha proposto o termo institucionalismo discursivo interpretativo em sua tese seminal sobre o desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina, é Schmidt (2008, 2011) quem avança nesse tipo de análise ao sugerir que entender o processo político como um processo discursivo significa que ele não é apenas um processo mecânico em que os atores formulam um interesse ou objetivo, planejam uma estratégia para atingir uma meta, e disputam com outros atores as estratégias que são implementadas. Segundo essa autora, os atores políticos fazem uso de símbolos culturais e ideológicos e desenvolvem conjuntos de ideias que são compartilhadas no debate público e podem ser contestadas e desafiadas, surgindo alternativas políticas. Isto é, as interações discursivas estimulam o refinamento, o reenquadramento e a reinterpretção das ideias objeto da disputa entre os vários grupos políticos. Esse é um processo dinâmico, em que as ideias emanam de instituições e simultaneamente modificam as instituições, demonstrando o caráter conflituoso das interações discursivas no plano político.

A contribuição crítica de Mark Blyth (1997, 2002, 2008) ao campo dos estudos sobre ideias políticas é incorporada à perspectiva dessa tese. Segundo esse autor, apesar dos institucionalistas históricos e racionais terem vinculado ideias e instituições na explicação sobre a mudança institucional, ora enfatizando os paradigmas políticos e a necessidade de manter um estoque de ideias que auxiliem na tomada de decisão (Hall, 1989, Sikkink, 1991), ora conformando o contexto normativo e os pontos focais de ação aos atores políticos (Goldstein e Keohane, 1993), ambos falharam ao tratar as ideias de forma instrumental e funcional, como acessórias aos seus argumentos de pesquisa.

Blyth dá um passo importante ao propor uma reformulação conceitual que supere a tendência então dominante da ciência política de tratar ideias e interesses como categorias analíticas mutuamente exclusivas. “*Os cientistas sociais devem reconsiderar a ligação entre ideias e interesses, especialmente em momentos de incerteza, de modo que as ideias não sejam vistas como algo anterior e externo aos interesses*” (2002:27). Conforme Béland e Cox (2011), isso não significa dizer que interesses não importam para os estudiosos que têm uma perspectiva ideacional dos processos sociais, mas que eles estão vinculados à cognição, ao modo como os seres humanos apreendem e interpretam o mundo em que vivem. Logo, os interesses são contingentes, eles mudam à medida que os atores alteram sua compreensão sobre o mundo em mudança e fazem novos cálculos sobre suas prioridades.

Por isso, considerar as ideias econômicas como fatores causais da mudança institucional, para além das conjunturas críticas, impõe analisar quem são os produtores e fomentadores dos debates econômicos que animam a vida pública. De novo, acompanhando Santana (2012:207), acredita-se que refletir sobre o papel que os economistas têm na consolidação de redes de atores (Latour, 1987), em função da sobressalente presença que gozam na ocupação de posições chave nas estruturas de decisão relacionadas aos governos e aos negócios, permite abrir caminho para o entendimento dos processos, mecanismos e instrumentos que delineiam os regimes de conhecimento econômico e as políticas econômicas. O posicionamento estratégico dos profissionais da economia fez com que estes se convertessem em peças centrais para a formação da base normativa à qual formuladores de políticas públicas recorrem em momentos de crise e incerteza.

A partir do exame das políticas econômicas ou das ideias daqueles que formularam as políticas dos governos nacionais petistas e kirchneristas, pretendeu-se verificar em que medida, dado o contexto em que as economias argentina e brasileira se inserem, é possível afirmar que foram executados programas econômicos mais ou menos progressistas ou inclusivos. O que se destaca

é o caráter pouco aberto à participação pública da área de formulação de políticas econômicas e especialmente para a atuação de redes de profissionais especializados na política. A formulação de programas econômicos e as suas diretrizes refletem as disputas políticas com terminologias bastante específicas e, muitas vezes, de difícil tradução. Esses programas dão sinais e indicam qual o lugar que o país deseja ocupar no mundo, o papel dos grupos produtivos no desenvolvimento, a importância do fator trabalho e os limites para a implementação de projetos inclusivos e democráticos em capitalismo periféricos. A tentativa de identificação dessas ideias matrizes do debate de política econômica na Argentina e no Brasil foi objeto de análise dos capítulos 3 e 4.

Nesse ponto, as disputas em torno dos significados do termo neodesenvolvimentismo ou novo desenvolvimentismo saltam aos olhos e podem ser consideradas o eixo estruturador do debate. Desde a recuperação do termo por Bresser-Pereira no Brasil e Aldo Ferrer na Argentina, dois economistas estruturalistas com larga experiência na discussão sobre o desenvolvimento na América Latina, e as exortações para a criação de um projeto nacional, ainda no início dos 2000, até a proliferação de artigos acadêmicos de várias vertentes analíticas, o termo foi ressignificado continuamente. A depender da filiação institucional do analista, foi visto como um set de políticas “destinadas a estimular a competitividade internacional com base nas vantagens comparativas” (Piva, 2015), como um conjunto de ideias (ou um programa político-ideológico) difundidas por economistas heterodoxos que defendem maior intervencionismo estatal, a retomada da industrialização, e, através de políticas heterodoxas, reduzir a brecha tecnológica dos países latino-americanos, emulando a experiência do Sudeste Asiático (Katz, 2014; Gonçalves, 2012). Ou ainda, em sua versão mais recente e acabada, como uma teoria econômica para explicar “as grandes dificuldades” que os países de renda média enfrentam para se desenvolver e realizar o *catching-up* (Bresser-Pereira, 2016), sendo uma área de reflexão que evoluiu a partir das teorias do desenvolvimento clássicas (Hirschman, 1981).

Nessa tese, novo-desenvolvimentismo ou neodesarrollismo se refere ao eixo que estrutura as disputas política-discursivas em torno de projetos e estratégias políticas que podem ou não se constituir como um “núcleo estratégico” da ação estatal e organiza a base normativa do sistema cognitivo compartilhado pelos atores políticos em seus respectivos contextos nacionais. Aqui, as comunidades epistêmicas em economias, os atores que produzem e difundem as ideias que compõem o sistema cognitivo adquirem relevo analítico.

A essa altura, pode-se sintetizar alguns dos pontos de chegada desse trabalho de pesquisa. De acordo com a lista abaixo, a tese:

1. Aponta positivamente para retomada do debate público sobre o desenvolvimento globalmente, contrariando algumas leituras (pessimistas e otimistas) muito populares nos anos 1990 que defendiam uma espécie de caminho único em que o ponto de chegada era um arranjo institucional conformado por regimes democráticos representativos e economias de mercado;
2. Sugere que o melhor entendimento dos processos de construção ideacional ou de sistemas normativos é um elemento crucial para explicar os processos políticos e de mudança institucional;
3. Corrobora a noção de que as instituições não são entidades estanques e cristalizadas, e que nem sempre restringem as ações dos atores políticos, uma vez que também são objeto de transformação e são moldadas e modificadas através da introdução de novas ideias;
4. Propõe que o conceito de regime de conhecimento econômico pode ser útil para entender os processos de mudança institucional, com ênfase sobre seu aspecto endógeno, mas sem desconsiderar as conexões transnacionais que podem se traduzir como restrições materiais ou ideológicas à ação estatal.

Como última observação à seção “de chegadas e partidas”, faz-se referência ao primeiro dos pontos de síntese destacado como contribuições desse trabalho. Uma grande parte da motivação de pesquisa originou-se da percepção de que estava em andamento um movimento intelectual de força na área da economia ao final dos 1990 e início dos anos 2000. Esse movimento pode ser caracterizado como uma ação reativa ao domínio da economia mainstream e seus resultados em termos materiais. Assim como os anos 1970 foram um marco no processo de mutação do capitalismo mundial em direção à mais financeirização, a crise de 2008 se mostrou como um novo ponto de inflexão. Paradoxalmente, a crise foi fundamental para sedimentar as mudanças de estratégias político-econômicas dos países centrais e a transformação do modelo de crescimento, com a inclinação em direção a pró-austeridade dos regimes de conhecimento econômico desses países. Desse modo, essas economias passaram a funcionar com maior grau de desigualdade, sendo mais permissivas com a pobreza. Uma mudança importante em relação aos modelos de crescimento estabelecidos no pós- Segunda Guerra Mundial, representado idealmente pelo tipo de produção fordista, e associado ao Estado do Bem-Estar Social (proteção social e pleno emprego, Esping-Andersen, 1991). As consequências dessa nova etapa do processo de reestruturação capitalista e de financeirização da economia, com o domínio de fórmulas econômicas, como redução das vagas de emprego e realocação de importantes setores

econômicos fez com que alguns sugerissem que um processo de latinoamericanização dos países desenvolvidos estaria em curso (Teivo Teivainen, 2002).

No capítulo 2, relacionou-se esse processo de inflexão global, mencionando-se que a formação dos regimes de conhecimento antiausteridade tanto no Brasil como na Argentina estão conectados ao fenômeno de surgimento de uma crítica transnacional às políticas econômicas ortodoxas e as formas neoliberais de administração pública e prática política. Nesse sentido, o descontentamento com as políticas econômicas ortodoxas era o mais evidente. Essa reação crítica não se restringiu às experiências latino-americanas e vem se fortalecendo internacionalmente. O aparecimento de um movimento transnacional que contesta o atual currículo dos cursos de formação econômica, por exemplo, é um potente indicador dessa nova fase da disputa ideológica em torno de soluções econômicas que afetam as sociedades contemporâneas. O chamado *Rethinking Economics* que teve origem na Austrália, em 2004, se disseminou através dos 5 continentes, e congrega hoje alunos e pesquisadores das ciências econômicas do Brasil, da Argentina, dos Estados Unidos, da Índia, da França, dentre outros países. Os *rethinkers*, como se auto intitulam os membros do grupo, pedem revisão dos currículos dos cursos de formação em economia, alegando que, ao longo dos últimos 50 anos eles teriam se tornado superficiais e pouco aplicáveis, abusando do uso de modelos muito abstratos e pouco úteis para a análise da economia real. Além disso, defendem que o foco quase exclusivo dos cursos sobre as teorias e modelos afinados com o mainstream econômico tem empobrecido a formação de novas gerações de economistas, impedindo que a disciplina se beneficie de outras disciplinas, como as ciências sociais, por exemplo. Se essa análise crítica já existia no princípio dos anos 2000, de acordo com os próprios organizadores originais, a crise internacional de 2008 deu um novo impulso para que esse movimento seguisse seu curso.

Um outro importante projeto foi criado em 2014. A Iniciativa Internacional de Estudantes pela Economia Pluralista (International Student Initiative for Pluralist Economics - ISIPE). Em sua carta aberta, estudantes universitários e pesquisadores de 19 países alegam que não apenas a economia está em crise, mas a formação econômica também. Seus signatários clamam por pluralismo de métodos, abordagens e disciplinas, com inclusão de abordagens marxistas e da Escola Austríaca e defendem que a economia deve cumprir um papel social, servindo às sociedades em desenvolvimento.

A emergência dessas organizações sociais de ímpeto crítico contra o mainstream econômico são sinais do fortalecimento de um regime de conhecimento econômico antiausteridade global. Os livros do economista francês Thomas Piketty, *O Capital no Século XXI* (2014) e *Economia*

da Desigualdade (2015) são exemplos da insatisfação com o modo como a disciplina econômica se constituiu, o tipo de informações que produziu e os obstáculos que existem à produção de conhecimento comparável e generalizável e de modelos gerais. Seus livros rediscutem as finalidades da disciplina. Pode-se mencionar também a produção do economista australiano Steve Keen. Em seu livro *Debunking economics: The Naked Emperor of Social Sciences* (1ª edição de 2001, 2ª edição revista e ampliada em 2011), Keen tece comentários críticos às fórmulas propostas pelo mainstream econômico e discute a relação entre produção do conhecimento e crises sistêmicas do capitalismo. Ambos os autores estão vinculados às ações da *International Student Initiative for Pluralism in Economics* (ISIPE), que embora reúna instituições de 19 países, concentra-se na Europa (maior número de instituições estão na Alemanha e Inglaterra). As ações desses grupos que se multiplicaram a partir de 2008, com o surgimento de associações “post-crash” dentro das universidades, como a de Manchester, a da London School of Economics (LSE Post Crash Economics), ou a da Universidade de Berlim, *Que é Economia? (Was it Okonomie?)*, estão articuladas em torno da promoção de colóquios e textos virtuais que circulam em blogs e grandes jornais¹⁹⁹ de vários países. São exemplos de produção crítica que tem crescido após a crise financeira de 2008. E colocam um ponto de interrogação sobre o funcionamento dos regimes de conhecimento econômicos em países como o Brasil e a Argentina, estudados nessa tese, e para outros tipos de capitalismo em funcionamento que enfrentam o mesmo dilema clássico: crescer para quê? Seguindo essa direção, poder-se-ia propor e parece justificável a continuidade de projetos de pesquisa que tenham por objeto o melhor entendimento desses regimes de conhecimento econômicos e seus potenciais de intervenção política.

Das comparações possíveis e seus limites

A análise comparativa de Brasil e Argentina como casos exemplares de experimentos de inflexão desenvolvimentista no pós-neoliberalismo funda-se nas semelhanças existentes entre os dois países: experiências pretéritas com o modelo de substituição de importações, com o Estado autoritário-burocrático (O'Donnell, 1973), formação de regimes de conhecimento econômico antiausteridade robustos, e retomada de projetos políticos progressistas liderados por uma aliança de centro-esquerda.

¹⁹⁹ Jornais como *The Guardian* (GB), *The Observer* (GB), *Le Monde Diplomatique* (FR), *The New Yorker* (EUA), e *Zeit Online* (AL) vem publicando matérias sobre as ações desses grupos de economia crítica desde 2014

No capítulo 2, a tese demonstra as convergências das experiências dos dois casos, a partir da difusão de um modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações e no fortalecimento da intervenção estatal, com mais força entre os 1950 e 1970, e a sua debacle. As ditaduras militares que se espalharam pela região a partir dos anos 1960, como resposta à Revolução Cubana e o temor de que essa experiência contaminasse a região, produziram efeitos devastadores no que se refere à participação política e à liberdade de expressão. Enquanto no Brasil, o perfil nacionalista das elites militares permitiu o avanço do nacional-desenvolvimentismo (Cepêda, 2012; Pinho, 2012), na Argentina, os militares promoveram a desestatização da economia (Heredia, 2013). Ao final do ciclo ditatorial, tanto no Brasil, como na Argentina, os novos governos democráticos de Sarney (1985-1990) e Alfonsín (1983-1989) promoveram programas de ampliação da participação política e liberalização econômica, num contexto assinalado pelas crises fiscais dos anos 1980 e os inúmeros planos econômicos heterodoxos para conter a inflação (Sola, 1989; Neiburg, 2004, Heredia, 2014).

Ao insucesso dessas tentativas de estabilização econômica e como consequência da crise dos paradigmas desenvolvimentistas (Gwynne e Kay, 2004), seguiu-se uma década de reformas orientadas à abertura da economia e à reorganização do Estado, que afetou os mercados de trabalho e serviços públicos, comprimiu os orçamentos estatais e a margem de ação fiscal. Estruturadas sob um regime de conhecimento econômico austero, tais mudanças reverberaram sobre a capacidade estatal de promoção de políticas industriais e investimento produtivo e de oferta de bens públicos e produção de políticas sociais.

Finalmente, no início do século XXI, a assunção de Kirchner e Lula, em 2003, marcou o momento de inflexão política, ampliando o espectro das políticas públicas para abarcar a dimensão da inclusão social (Cepêda e Silva, 2016). Por um lado, os programas de transferência de renda (Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, no Brasil, e Chefes e Chefas do Lar Desocupados e Atribuição Universal por Filho, na Argentina), associados às políticas de valorização salarial e promoção do emprego, permitiram a recomposição da renda dos trabalhadores e das populações vulneráveis e viabilizou o tipo de crescimento puxado pela demanda interna. Ainda que os índices de desigualdade e desenvolvimento humano sejam frequente tema de disputa acadêmica, verificou-se a diminuição das taxas de pobreza absoluta nos dois casos. Ao mesmo tempo, houve um esforço para reativar os mecanismos de crédito à indústria nacional e promover inovação via investimento em pesquisa. Os casos do Instituto Nacional de Tecnologia Agrária (INTA, Argentina) e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agrária (Embrapa, Brasil) são significativos. A recuperação de uma “tradição

desenvolvimentista” como estratégia político-discursiva foi, nos dois casos, se consolidando *pari passu* à recuperação dos fluxos de comércio internacional impulsionados pelos preços das commodities. Esse *revival* desenvolvimentista adquiriu tons distintos em cada um dos países, e seu declínio corresponde ao momento de reversão dos fluxos de comércio a partir da crise financeira de 2008. Como a tese procurou defender, a ascensão e queda dessa onda desenvolvimentista no Brasil e na Argentina estão estreitamente relacionadas com a existência de regimes de conhecimento econômico antiausteridade que funcionaram entre as décadas de 1940 e 1960. O quadro a seguir, sintetiza as similitudes dos casos analisados:

Tabela 6: Perfil Brasil e Argentina Comparado

FATOR	BRASIL	ARGENTINA
REGIME MACROECONÔMICO	Ortodoxo, metas de inflação, superávit primário, câmbio flutuante	Heterodoxo, câmbio flutuante competitivo, superávit primário, flexibilização fiscal
PERFIL PRODUTIVO	Exportação commodities, Manufatura	Exportação commodities, Manufatura
GASTO SOCIAL PÚBLICO*	Ascendente, 38% PIB	Ascendente, 41% PIB
POLÍTICA SALARIAL	Sim, valorização salário mínimo nacional, corrigido anualmente acima da inflação	Sim, fixação salário mínimo nacional (Ley Salario Minimo, Vital y Movil)
POLÍTICAS DE REDUÇÃO DA POBREZA EXTREMA DE ACORDO COM OS OBJETIVOS DO MILÊNIO	Bolsa Família, Benefício Prestação Continuada, cobertura nacional	Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Asignación Universal por Hijo, cobertura nacional
ESTRATÉGIA DE INSERÇÃO INTERNACIONAL	Diversificação, Mercosul, Ásia-Pacífico, África	Diversificação, Mercosul, Ásia Pacífico
INSTÂNCIAS DE DIÁLOGO POLÍTICO COM O GOVERNO	Conselhos Nacionais (Desenvolvimento, Saúde, Educação, etc)	Institucionalização Movimentos Sociais, Conselhos Municipais

***Fonte: CEPAL, Panorama Social da América Latina 2016.**

A partir da configuração dos casos e da verificação da pertinência de propor uma análise comparativa, formulou-se a hipótese explicativa para o ocaso desses experimentos desenvolvimentistas. Sugeriu-se que a interrupção desses experimentos se deveu à incapacidade de construir hegemonia em torno de um projeto nacional de desenvolvimento, a despeito do fortalecimento dos regimes de conhecimento antiausteridade. Hipótese que deve valer para os dois casos. E está baseada na premissa de que os governos que desejem implementar projetos

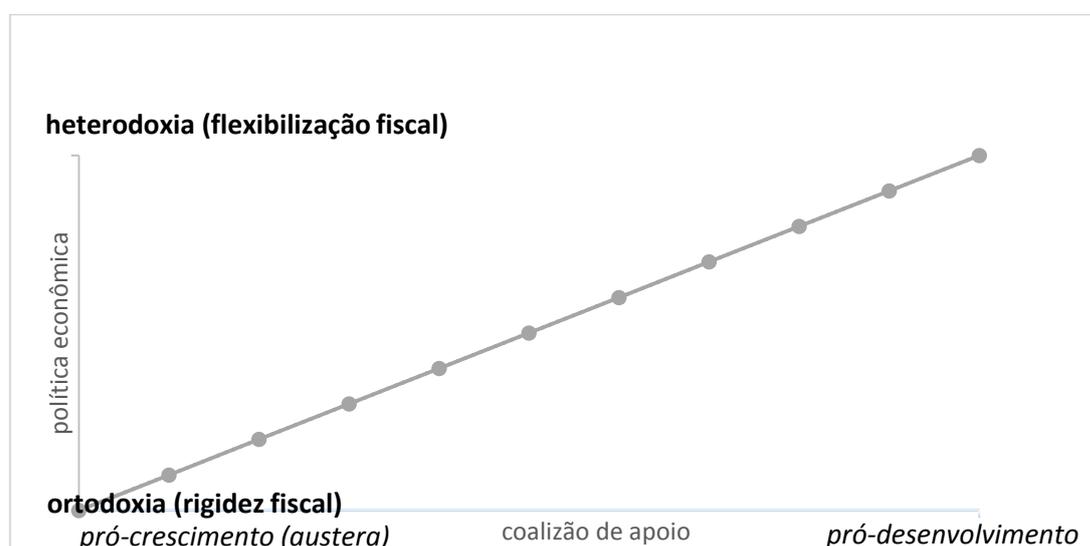
políticos progressistas não podem prescindir do apoio de uma coalizão de atores sociais ampla (reunindo as classes subalternas e os atores com maior poder econômico) e do consenso em torno de um núcleo estratégico de ideias que reúna e crie convergência entre esses atores sociais. O consenso gera a legitimidade necessária ao governo para tomar decisões econômicas importantes e avaliar em que medida pode flexibilizar as políticas macroeconômicas.

A verificação da hipótese foi feita através de análise da literatura acadêmica em economia política produzida sobre o período a respeito das mudanças do cenário econômico e das respostas em termos de políticas econômicas dos governos de Lula (2003-2006/2007-2010) e Dilma (2011-2014), no Brasil, e de Nestor Kirchner (2003-2007) e Cristina Fernández Kirchner (2007-2010/2011-2015). Além disso, recorreu-se a entrevistas com os principais economistas das comunidades epistêmicas heterodoxas nos dois países, realizadas entre 2014 e 2016. O objetivo das entrevistas era entender e classificar os regimes de conhecimento econômico antiausteridade vigentes nos dois países. Identificou-se a presença de uma coalizão pró-crescimento nos dois casos composta por setores produtivos (indústria e agropecuária) e do trabalho (organizações sindicais e movimentos sociais) que sustentaram e garantiram legitimidade aos governos Nestor Kirchner e Lula 1. Porém, a mudança do cenário internacional a partir da crise de 2008 promoveu o realinhamento paulatino das alianças que sustentavam as coalizões de apoio pró-crescimento. Essa mudança, que pode ser entendida como uma conjuntura crítica, teve impactos sobre a configuração das disputas domésticas por poder econômico, mas o que definiu o resultado político – o caso dos projetos desenvolvimentistas – foi o seu componente doméstico. Isto é, o modo como os atores domésticos se posicionaram frente à conjuntura crítica e atuaram para remodelar as instituições econômicas.

Verificou-se que nos dois casos, houve tentativas de flexibilizar o regime macroeconômico (expansão fiscal e dos pilares de controle inflacionário) organizado em torno de ideias e pressupostos definidos por regimes de conhecimento pró-austeridade que vigoraram em ambos os países durante a etapa neoliberal. No Brasil, deve-se mencionar as tentativas de redução das taxas de juros durante o governo Dilma e de estabelecer um novo pacto distributivo que demandava mais do setor financeiro. Na Argentina, o abandono do setor agrário exportador depois da tentativa do governo de Cristina Kirchner aumentar a tributação sobre exportações, em 2008, e, a partir de então, a crescente imposição de controles ao capital, representou a inflexão em direção a um novo pacto distributivo, em que o emprego deveria ter um lugar privilegiado.

Sob essa perspectiva, houve um claro intento de aprofundamento de um projeto de desenvolvimento com conotações redistributivas, que ampliou o espaço de atuação dos economistas heterodoxos e, conseqüentemente, com o fortalecimento dos regimes de conhecimento econômico antiausteridade (através de nomeações de economistas heterodoxos para cargos da administração pública, do incentivo de foros de debate econômico alternativos ao mainstream econômico, p.ex.). Por outro lado, as coalizões pró-crescimento identificadas no primeiro momento, não se converteram em coalizões pró-desenvolvimento. O gráfico a seguir sintetiza a relação potencial entre o tipo de coalizão de apoio e as políticas econômicas:

Gráfico 6: Relação Coalizão de Apoio e Tipo de Política Econômica



Quais as inferências possíveis podem ser feitas a partir da análise dos casos do Brasil e da Argentina? Nessa altura, é necessário frisar as diferenças encontradas e averiguar as conexões possíveis entre essas e os resultados políticos das conclusões obtidas com a análise dos casos argentino e brasileiro.

Do regime macroeconômico: há diferenças importantes identificadas nos regimes macroeconômicos vigentes no Brasil e na Argentina para o período de análise. Como compromisso de campanha, Lula manteve o regime de metas inflacionárias estabelecido em 1999. Em seu primeiro biênio de governo, sob comando do ministro da Fazenda Antonio Palocci, a condução da economia foi mais ortodoxa do que desejavam os membros do PT mais afinados com o “espírito de Sion” (Singer, 2012, Sola, 2008). A política de taxas de juros estratosféricas é o melhor exemplo da vigência, sob um governo progressista, da dominância do regime de conhecimento econômico austero. Porém, pode-se identificar uma série de tentativas de flexibilização do regime macroeconômico a partir de 2006, quando Palocci é

substituído por Mantega. Os períodos espasmódicos de queda da taxa de juros em 2008 e 2009, retomados em 2011 e 2012, a guerra contra os spreads bancários e a ativação da política fiscal foram marcas do segundo governo Lula e do primeiro de Dilma.

A seu turno, a Argentina estabelece um regime macroeconômico heterodoxo quando abandona o sistema de câmbio fixo em 2001. A princípio, esse regime funciona sem tantos vínculos institucionais como o brasileiro, mas ainda sob a égide do controle fiscal. Lavagna é uma herança do governo provisório de Duhalde e sua saída, em 2005, corresponde ao momento em que se intensifica o caráter flexibilizador das políticas macroeconômicas. Desde a intervenção do INDEC, em 2007, ao final de 2015, as estatísticas nacionais de inflação tornaram-se pouco confiáveis. Do mesmo modo, as políticas de expansão fiscal e controle de capitais sofreram incrementos significativos nos anos subsequentes.

Embora considerando os diferentes pontos de partida dos governos Lula (continuidade) e Kirchner (ruptura) é possível afirmar que em ambos houve flexibilização da política econômica. Seguramente, no caso brasileiro, as amarras institucionais são maiores, porque o regime das metas inflacionárias é previsto em lei e está vinculado ao mais amplo arranjo institucional do controle fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal, LC nº101/2000). Um dos sinais de flexibilização pode ser identificado no processo de penetração de alternativas ideacionais no Conselho de Política Monetária do Bacen. Uma análise das atas do COPOM entre 2003 e 2014, por exemplo, reitera a proposição dessa tese quando se verifica em especial as variações das posições dos membros desse conselho sobre o modo de definição das taxas de juros (Ribeiro, 2017). As disputas intergovernamentais entre os órgãos responsáveis pela administração econômica do país também revelam a tentativa de construção de uma base normativa mais heterodoxa no caso brasileiro. A dobradinha Palocci/Meirelles (2003 e 2006), Mantega/Meirelles (2006 e 2010) e Mantega/Tombini (2011-2014), no comando do Ministério da Fazenda e do Banco Central, respectivamente, também evidenciam a consolidação de uma tendência à flexibilização das regras de administração macroeconômica.

No caso argentino, deve-se notar primeiro que a ingerência do poder executivo sobre a administração econômica é bem maior do que no caso brasileiro. Desse modo, a partir da substituição de Lavagna no Ministério da Economia, os ocupantes do cargo raramente chegam a completar dois anos de mandato²⁰⁰. A direção do Banco Central argentino, por outro lado,

²⁰⁰ Lavagna permaneceu 26 meses à frente da pasta, contra 23 meses de Felisa Miceli (2005-2007), sua sucessora, e de Hernán Lorenzini (2011-2013). Amado Boudou ficou 24 meses (2009-2011) e Axel

esteve sob responsabilidade do economista Martin Redrado na maior parte do período (2004-2010), que substituiu Alfonso Prat Gay (2003-2004). Sua saída, depois de discordâncias com o poder executivo em torno da criação do Fundo Bicentenário, é também o momento de maior flexibilização dentro do Banco e nas relações entre este o Ministério da Economia (a essa altura já convertido em Economia, Finanzas y Producción). Sob o comando de Mercedes del Pont (2010-2013) promoveu-se a reforma da carta orgânica que redefiniu as funções do Banco, em 2012, alterando o *modus operandi* em vigor desde a época da convertibilidade (Lei 24.144/2002 substituída pela Lei 26.739/2012) e tornando menos rígida a necessidade de correspondência entre a base monetária em pesos e as reservas em dólares.

Não resta dúvida, portanto, de que além de um constructo discursivo pró-desenvolvimento, em ambos os casos pode-se assinalar a mudança do regime macroeconômico da ortodoxia (rigidez fiscal) para a heterodoxia (flexibilidade fiscal). No desenvolvimento do argumento principal desta tese, estabeleceu-se uma relação necessária entre flexibilização da política econômica (ortodoxia => heterodoxia) e a constituição de coalizões de apoio do tipo pró-desenvolvimento. Essa é uma proposição indutiva básica, que supõe que projetos de governo progressistas, inclusivos e redistributivistas exigem maior investimento em bens públicos e na ampliação do Estado do Bem-Estar Social, logo, são fiscalmente expansivos. No entanto, nos dois casos, essa relação não se demonstrou verdadeira e necessária. À medida que parte dos setores que compunham as coalizões pró-crescimento, tanto no Brasil como na Argentina, veem seus ganhos decrescerem, as cisões no interior desse novo bloco de poder vêm à tona.

Propôs-se que o relativo insucesso desses experimentos deve ser entendido levando-se em conta os tipos de regime de conhecimento econômico que fornecem as ideias econômicas que serão as “armas” utilizadas por distintos grupos em torno da (re)construção de um núcleo estratégico ideacional que aglutine as coalizões nas quais os governo se escora e a partir das quais garante a legitimidade política para concluir e conduzir seus projetos. Para descobrir o que deu errado foi necessário escrutinar os regimes de conhecimento econômico (constituição e feição) nos dois casos.

Do regime de conhecimento econômico: como discutido no capítulo 2 desta tese, os regimes de conhecimento econômico no Brasil e na Argentina têm constituições e feições distintas, embora comparáveis. Essas diferenças referem-se às formas e trajetórias de constituição, ao

Kicillof, 25 (2013-2015). Martin Lousteau esteve à frente do Ministério durante apenas 5 meses (dezembro de 2007 a abril de 2008) e Miguel Peirano, apenas 6 (julho a dezembro de 2007).

tipo predominante de organizações de pesquisa, e da relação entre essas organizações e o governo/Estado. Como assinalado nos capítulos 3 e 4, a partir dos dados levantados, pode-se desenhar um modelo argentino em que há mais conflitividade tanto nas relações entre os produtores de ideias, como entre eles e as organizações estatais, há maior predominância de instituições privadas de pesquisa e estatais semipúblicas, grande competitividade, mas pouca penetrabilidade de ideias. Por comparação, o modelo brasileiro seria dominado por instituições estatais semipúblicas e contaria com organizações partidárias, o grau de conflito é menor e há maior penetrabilidade de ideias, isto é, há maior fluidez entre o que é produzido por esses regimes e as discussões em torno das políticas econômicas. A seguir, apresenta-se uma síntese dos componentes dos regimes de conhecimento econômico antiausteridade para os dois casos.

Figura 5: Quadro Regimes de Conhecimento Econômico Comparados Brasil e Argentina

CARACTERES DOMINANTES	Argentina	Brasil
TIPOS DE ORGANIZAÇÃO DE PESQUISA/PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO	privadas de pesquisa, estatais semipúblicas (universidades, administração pública)	estatais semipúblicas (universidades, à administração pública), partidárias, privadas de pesquisa
PRINCIPAIS ORGANIZAÇÕES	AEDA, CEDES, CENDA, Cefidar, CIEPP, CESO, IDES, REDES, UNLP	Ipea, Unicamp, UFRJ, Perseu Abramo, FGV-SP
PRINCIPAIS MEIOS DE CIRCULAÇÃO	Revista Desarrollo Económico, Nueva Sociedad, documentos de trabalho, jornais de grande circulação (Página 12)	Revista Economía Política, Revista Economía e Sociedade, Nueva Sociedad, documentos de trabalho, jornais de grande circulação (Valor, Folha de São Paulo)
PRODUTORES/PORTA-VOZES	Axel Kicillof, Aldo Ferrer, Andres Asiain, Alejandro Fiorito, Demian Panigo, Martin Abeles, Fernando Porta, Fernando Peirano, Pablo Lavarello, Ruben Lo Vuolo.	Guido Mantega, João Sicsú, José Cassiolato, José Oreiro, Lena Lavinas, Luiz Carlos Bresser-Pereira, Luiz Fernando de Paula, Nelson Barbosa, Ricardo Bielschowsky.
RELAÇÃO COM O ESTADO/GOVERNO	Peremptória, conflitiva	Fluída, cooperativa

Ao observar as trajetórias de constituição do campo disciplinar da economia, percebe-se que há maior polarização e menor interpenetração entre os regimes de conhecimento econômico na Argentina do que no Brasil, e que o grau de penetração desses regimes nas instituições estatais é maior no Brasil. Um dos fatores explicativos está associado ao tempo e ao modo como se

deram os processos de institucionalização da disciplina e profissionalização dos economistas, marcado pela história política de cada um dos países.

Na Argentina, a criação da primeira faculdade ocorreu nos primeiros anos da década de 1910 e sua figura principal foi um empresário, Alexandre Bunge, o pai da “nova economia”, precursor do uso de métodos racionais para medir a produção. A geração formada entre as décadas de 1920 e 1930 ficaria conhecida como o truste de cérebros, com destaque para o jovem Prebisch. A aproximação desses profissionais com o Estado se deu de modo intermitente. E a instabilidade política do país, oscilando entre governos militares e civis, deixou uma marca indelével nos regimes de conhecimento econômico que vigoraram ao longo do século XX. Prebisch é um exemplo significativo, durante a década de 1930 tem atuação pública intensa, sendo inclusive o idealizador e diretor do Banco Central argentino, criado em 1935. No entanto, suas diferenças com Perón, o levariam ao exílio e ao convite para dirigir a recém-criada Cepal (1949). Nesse sentido, as rupturas institucionais reverberaram sobre o processo de constituição de centros de formação, com as reformas e intervenções universitárias, expulsão de professores e exílio de intelectuais. O campo disciplinar da economia se desenvolve então em múltiplas esferas, na interseção entre o público e o privado, entre correntes ortodoxas e heterodoxas (Neiburg e Plotkin, 2004).

No Brasil, a disciplina se institucionaliza sob demanda estatal simultaneamente ao processo de racionalização do Estado, já na década de 1930. Momento em que a primeira universidade de economia brasileira foi criada, na Universidade do Brasil (antecessora da UFRJ). Os vínculos com o Estado e a formação de uma tecnocracia habilitada também são marcados pela maior estabilidade político-institucional, de modo que o componente público ou público estatal na formação de técnicos em economia é mais forte. Da geração dos técnicos-economistas dos anos 1930/40, como Celso Furtado ou Lucas Lopes, aos funcionários públicos de carreira vinculados a ministérios e secretarias governamentais, em vários níveis de governo, a legitimação desses profissionais esteve fortemente conectada à ação estatal. Nesse sentido, a grande ruptura institucional ocorrida em 1964, mesmo ano em que é criado o Banco Central, e seus reflexos sobre as universidades (fechamento de cursos, demissão forçada de professores e perseguição de estudantes) não se constituíram como um bloqueio imposto à evolução da carreira de economista. Devido inclusive às inclinações nacional desenvolvimentistas dos militares brasileiros, esses profissionais foram centrais para o processo de racionalização econômica das instituições estatais e para o planejamento econômico.

Já nos anos 1970, os regimes de conhecimento econômico estão bem estabelecidos com universidades, instituições governamentais e privadas de assessoria econômica, e profissionais habilitados e legitimados como especialistas nesse campo do saber. Com a crise das políticas de corte keynesiano que dominaram o modo de fazer política econômica após a Segunda Guerra Mundial (Campos, 2016[1980]), e o avanço da financeirização, o viés pró-austeridade se fortalece. Na América Latina, o caso exemplar é do Chile pós-1973 (Harvey, 2005). Esse é um caso modelo para a aplicação de reformas neoliberais que antecede a inflexão ortodoxa nos países centrais, associados aos governos de Ronald Reagan (EUA) e Margareth Thatcher (Inglaterra), nos anos 1980.

Nesse sentido, os casos de Brasil e Argentina são excepcionais. Ambos serão laboratórios de experiências heterodoxas ao longo da década perdida, numa batalha longa contra a hiperinflação (Sola, 1989, Neiburg, 2004), em que os conflitos entre distintos regimes de conhecimento frequentemente borram as fronteiras entre os campos da ortodoxia e da heterodoxia. O componente fiscal e a necessidade de sanear as finanças públicas vai se impondo como exigência de estabilidade institucional (Calabrez, 2010 e 2015). Por um lado, esse elemento da ortodoxia passa a constituir-se como crucial ao regime de conhecimento pró-austeridade que vai se fortalecendo e se hegemoniza nos anos 1990. Com a socialização do problema inflacionário, todos os setores da sociedade passam a fazer parte da luta contra a inflação (Heredia, 2014). Não surpreende que esse seja um tema frequente de campanhas eleitorais e que possa definir uma eleição, como a de Fernando Henrique Cardoso em 1994 e a de Carlos Menem em 1995 (segundo mandato).

Ao investigar as diferenças nos modos como se constituíram os regimes de conhecimento pró e antiausteridade nos dois casos, conclui-se que apesar da coexistência de regimes de conhecimento econômico de tipo austero e não austero, no Brasil esses regimes são mais institucionalizados do que na Argentina. Tal afirmação pode parecer paradoxal, indicando que seria mais provável que a constituição hegemônica de um regime antiausteridade se daria mais facilmente no caso brasileiro. Supondo que ideias institucionalizadas podem originar e respaldar projetos de desenvolvimento nacional com apoio de coalizões amplas. Porém, o que se verifica é que a transformação gradual de um regime de conhecimento econômico da austeridade para a antiausteridade, não foi acompanhada pela coalizão pró-crescimento que se formou em torno do primeiro governo Lula. De fato, a robustez do regime de conhecimento antiausteridade no Brasil, produziu a ruptura institucional em 2016, em decorrência da polarização significativa da sociedade brasileira expressa nas eleições presidenciais de 2014.

No caso argentino, a predominância do componente austero, muito mais vigoroso do que no Brasil e representado pelo regime de convertibilidade, sofreu um revés em 2001 e abriu espaço para o revigoramento de um regime antiausteridade, mas a falta de institucionalização desse tipo de regime dificultou a construção da hegemonia. Não há dúvida de que ao longo do período analisado, o discurso e a prática antiausteridade se espalharam e marcaram as ações do governo, mormente o de Cristina Kirchner, mas essa inflexão heterodoxa deve ser entendida como decorrência mesma do *modus operandi* da política na Argentina. Por conseguinte, a reconstrução de um regime de conhecimento econômico antiausteridade dependeu predominantemente das ações do governo e se restringiu ao apoio das comunidades epistêmicas em economia heterodoxa, já diminutas, associadas politicamente ao mesmo.

Dessa forma, o abandono de um projeto político progressista na Argentina se efetivou via eleições, dentro da normalidade institucional. A relativa tranquilidade com que se deu esse processo de mudança indica que apesar do esforço para reforçar o regime de conhecimento antiausteridade, a atuação insulada e instável da burocracia técnica vinculada a esse regime, não foi suficiente e não pode se constituir como hegemônica porque não logrou consenso sobre os limites de flexibilização possíveis, isto é, sobre a transição de um regime austero para um não austero. A manipulação dos índices do INDEC e o ocultamento de informações sobre a inflação, a instituição de regimes de câmbio paralelo e a radicalização discursiva que alijou os setores agroexportadores e financeiros da coalizão de apoio ao governo, e também a classe média, são fatores que corroboram a afirmativa de que a impressão de maior inflexão no caso argentino, pode ser relativizada e entendida como uma expressão do uso de instrumentos políticos-discursivos de convencimento e produção de legitimação política, não tendo correspondência com o vigor de uma base normativa não austera. Um edifício erigido sobre bases não tão sólidas é mais dócil à demolição.

Nesse ponto, é evidente que em nenhum dos dois casos chegou-se a construir consenso em torno de um núcleo estratégico de ideias sobre quais tipos de políticas econômicas devem compor um projeto de desenvolvimento. Ou mesmo se esse deve ter um caráter transformador, dado que toda mudança de regime macroeconômico impõe perdas a alguns setores e reacendem as disputas por poder econômico, reconfigurando o quadro de disputas políticas.

As divergências entre as instituições de administração econômica espelham essas disputas. A ocupação de cargos de direção dos bancos centrais, das secretarias de política econômica, e de assessoria econômica ao governo demonstram a tentativa de impulsionar o regime de conhecimento econômico antiausteridade. No Brasil, as nomeações de Nelson Barbosa para o

ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2024), com passagens anteriores pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (2006-2010) e pelo Banco Central (1994-1997) e finalmente, como ministro da Fazenda (2015); de Luciano Coutinho para o BNDES (2007-2016); de Alexandre Tombini (2011-2016) para o Banco Central; além da nomeação de Arno Augustin para o Tesouro Nacional (2007-2015) são todos exemplos de que a partir de 2006/2007 há uma guinada em direção à consolidação de um regime de conhecimento econômico em que há transferência de saberes produzidos pelas comunidades epistêmicas em economia heterodoxa às esferas de ação política. Em geral, são economistas ligados ao Partido dos Trabalhadores, mas fundamentalmente funcionários públicos de carreira e com larga atuação universitária.

No caso argentino, ainda que seja lógica a nomeação de economistas próximos ao governo, percebe-se a escassez de quadros. A instabilidade na ocupação do cargo de ministro da Economia já foi apontada como uma fragilidade para a construção de um regime de conhecimento econômico antiausteridade. Além da ausência de uma burocracia que acede aos postos de administração via concurso (Souza, 2015), e que se caracterize por longas trajetórias de serviço público, o modo de trabalho dos economistas designados para trabalhar nas secretarias do Banco Central e do Ministério da Economia pode ser classificado como *ad hoc*. Como profissionais que trabalhavam isolados do corpo de funcionários e que não compartilhavam métodos e formas de trabalho com os economistas heterodoxos que foram ali alocados. O fio que guiava e mantinha suspenso esse regime de conhecimento era tênue e oscilava conforme os acordos políticos em vigor. Por outro lado, a exígua oferta de cursos de pós-graduação que contem com currículos do tipo não *mainstream* também contribui para a carência de profissionais do tipo heterodoxo ou que tenham uma vocação interdisciplinar ou ainda mais fortemente relacionada com a produção de políticas públicas econômicas.

Uma vez constatada a existência de um esforço de flexibilizar o set de políticas econômicas a partir do aparelhamento estatal, evidente nos dois casos, questionou-se o porquê desse impulso não ter sido seguido por uma mudança institucional em direção à consolidação de um projeto nacional de desenvolvimento inclusivo, isto é, não ter se convertido em consenso social amplo. A tabela abaixo indica as relações entre regimes de conhecimento, tipos de coalizão e flexibilização de políticas econômicas. Aí, o fortalecimento do regime de conhecimento antiausteridade é mais forte na Argentina do que no Brasil, se considerarmos a amplitude da mudança em relação ao período de domínio de um regime de conhecimento pró-austeridade. Esse dado isolado não explica o porquê da debacle dos governos de Dilma e Cristina Kirchner,

mas aponta o fracionamento da coalizão pró-crescimento (inclusiva no caso argentino e austera no caso brasileiro) em função desse processo de consolidação de um novo regime macroeconômico. Evidentemente, a tabela demonstra a ausência de consenso no Ciclo 2, que representa o período pós-crise de 2008, em que a flexibilização da política econômica se aprofunda e o estímulo ao regime não austero se intensifica.

Tabela 7: Brasil e Argentina Comparados (com variáveis analíticas)

	Tipo de coalizão de apoio ao governo	Tipo de RCE dominante (não hegemônico)		Política Econômica
Brasil (ciclo 1)	Ampla, Pró-crescimento Austera	Austero Antiausteridade	=>	Ortodoxa
Brasil (ciclo 2)	Fracionada, Pró-crescimento Inclusiva (sem indústria, sem K financeiro)	Antiausteridade Austero	=>	Ortodoxa => Heterodoxa
Argentina (ciclo 1)	Ampla, Pró-crescimento Inclusiva	Austero Antiausteridade	=>	Heterodoxa
Argentina (ciclo 2)	Fracionada, Pró-crescimento Inclusiva (sem agro, sem K financeiro)	Antiausteridade		Heterodoxa

O vigor dos regimes de conhecimento econômico não deve ser medido exclusivamente através das ações de governo. O funcionamento das redes de profissionais da economia e a circulação de ideias através de publicações e seminários ou fóruns de debate são instrumentos importantes para a difusão de soluções alternativas e que possam conformar uma base normativa não austera, gerando propostas de lei e, conseqüentemente, definindo a capacidade política do governo impor mudanças e remodelar o pacto distributivo. Pois, como reforçam Campbell e Pedersen (2014:3), os regimes de conhecimento são aparatos de produção de sentido, notadamente para os indivíduos formuladores de políticas. As comunidades epistêmicas em economia são as tradutoras dos vários projetos de política econômica em disputa. Nessa tese, deu-se ênfase as comunidades epistêmicas heterodoxas para fundamentar a premissa de que houve um revigoração, primeiro, do debate sobre o desenvolvimento nos dois países a partir de 2003, e logo, sobre políticas específicas (produtivas e sociais) para atingir o objetivo de melhorar as condições de vida da sociedade e garantir índices de crescimento constantes que viabilizassem um programa de crescimento baseado no pleno emprego e no consumo de massas. A habilidade dessas comunidades heterodoxas em se organizar, articular e propor foi definida pelo grau de institucionalidade prévio de que gozavam, como herdeiras e porta-vozes de um

regime de conhecimento antiausteridade que havia dado seus primeiros passos nos anos 1930 e 1940, na esteira da difusão de um ideário de intervenção estatal pró-desenvolvimento após o fim da Segunda Guerra Mundial.

Das coalizões: trabalhou-se com a noção de coalizão ampla nessa tese em função da necessidade de incorporar à análise os atores políticos que pressionam e exercem influência, ainda que não ocupem cargos legislativos ou administrativos. As coalizões não são instituições fixas, elas mudam conforme as condições socioeconômicas se alteram e o conflito distributivo se acirra. Tanto Lula quanto Kirchner foram eleitos com o apoio de uma coalizão ampla de centro-esquerda, reunindo atores das classes subalternas quanto das classes produtivas. Essas alianças foram erigidas sobre um pacto social que admitia algumas concessões aos trabalhadores, na execução de um programa de retomada de crescimento. No Brasil, ela se configurou como uma aliança pró-austeridade, que não admitia modificações nos pilares básicos do regime macroeconômico estabelecidos no governo anterior. Na Argentina, essa aliança foi classificada como inclusiva porque seu ponto de partida foi o fim da convertibilidade, logo o abandono da austeridade como caracterizada nesse país, e o reconhecimento de que algum tipo de incentivo à recomposição do trabalho tinha que ser executado para recuperar o mercado interno. Como mostrado no quadro acima, o ciclo 2 (pós-2008) é caracterizado por alianças de apoio pró-crescimento inclusivas nos dois casos e simultaneamente indica a fração das coalizões de apoio que caracterizaram o ciclo 1. Os governos Lula 2 e Dilma 1, e Cristina Kirchner 1 e 2, são governos que flexibilizam a política econômica e buscam construir um regime de conhecimento econômico antiausteridade que sustente e forneça a base normativa para promover a alteração do perfil produtivo e a inclusão da massa de trabalhadores (formais e informais). Há uma decisão política importante, cuja retórica, no caso argentino, foi mais confrontacionista do que no caso brasileiro.

Porém, a fragmentação da coalizão, com o afastamento dos atores mais conservadores e de maior poder econômico, impede que essas coalizões se convertam em alianças pró-desenvolvimento. Sob outra perspectiva, esse processo de cisão demonstrou a capacidade de organização e difusão desses atores, reacendendo as contraposições ideológico-discursivas entre esquerda e direita. A crise do campo argentino afastou não apenas os grupos do agronegócio, mas também a classe média e trabalhadores vinculados ao agro (caminhoneiros em greve, por exemplo). As discussões em torno de tributos sobre movimentações financeiras no Brasil ou sobre preços subsidiados, destinados a melhorar a repartição da renda, mobilizaram atores do setor financeiro e do grande capital, e também a classe média alta e bem empregada.

Embora esse não seja o tema desse estudo, pois é um processo que fica mais claro a partir de 2014, merece menção como produto do movimento de afastamento dos atores com grande poder econômico em relação aos governos progressistas de Dilma e Cristina Kirchner.

Das omissões e reduções - Limites analíticos da abordagem proposta

Para deixar claro o argumento proposto, é necessário pontuar o que está fora do escopo da análise. Esse expediente pode evitar incompreensões e, adicionalmente, indicar novos caminhos de pesquisa. A essa altura ficou claro que ao tratar de comunidades epistêmicas há uma ênfase naquelas que difundem e se auto definem como heterodoxas e seu papel no funcionamento de um regime de conhecimento antiausteridade. Essa ênfase, contudo, deixa de fora algumas abordagens que são também heterodoxas, como a feminista ou neomarxista radical, e se apega às perspectivas que podem ser consideradas como *mainstream* da heterodoxia, como o estruturalismo e o pós-keynesianismo, ou mesmo o regulacionismo. Acredita-se que essa não é necessariamente uma falha analítica, mas ao contrário, um dado revelador de como se constitui o conflito entre diferentes regimes de conhecimento. Sem desmerecer quaisquer abordagens, algumas têm proeminência dentro do próprio regime antiausteridade e no enfrentamento com os regimes de tipo austero, dominados por economistas ortodoxos. Logo, as comunidades epistêmicas heterodoxas aqui contempladas são aquelas cujo diálogo com as comunidades ortodoxas é maior e mais fluído. Seja porque compartilham premissas básicas sobre o funcionamento e o modo como a administração econômica deve se realizar, seja porque evoluíram de modo dialético e simultâneo ao que hoje entendemos como *mainstream* econômico.

O caso argentino, nesse sentido, se apresentou como um desafio classificatório, dada a polarização e pouca interpenetração entre as diferentes comunidades epistêmicas. De modo geral, há resistência dos atores em se encaixar em algum tipo de classificação e frequentemente recorrem às suas filiações teóricas-metodológicas para se auto classificar. Quanto ao posicionamento político, todos estão próximos à tradição peronista, defendendo algum grau de intervenção estatal e redistribuição de renda, divergindo quanto às críticas às políticas econômicas kirchneristas. Isso também se aplica aos heterodoxos brasileiros. Não há, entre os entrevistados, quem discorde que algum grau de intervencionismo estatal é um princípio básico de qualquer projeto de desenvolvimento. Eles acreditam que houve avanços significativos no que se refere à reestruturação econômica ao longo dos 3 governos do PT. A divergência existe quanto ao grau de mudança efetuado e aos limites de um programa político de crescimento com

base no mercado interno e concessões aos mais despossuídos (com programas de transferência de renda que não alteram a estrutura social) e sem a contrapartida da expansão de serviços públicos de qualidade. Enquanto não existe sombra de dúvida sobre o caráter inclusivo das políticas econômicas petistas, há desacerto em relação ao tipo de inclusão, se houve ampliação da cidadania e do Estado de Bem-Estar ou se esse processo se restringiu à inclusão financeira.

Outra questão que pode levantar dúvidas diz respeito ao recorte de política escolhido. O âmbito da produção de políticas macroeconômicas é ainda pouco estudado na ciência política. O que vem se alterando recentemente. Esse fato pode estar associado à percepção de que a esfera decisória de política econômica é pouco afeita ao debate público e menos flexível, enquanto uma área vinculada ao tecnicismo científico e a regras neutras de controle dos instrumentos macroeconômicos (taxa de juros, câmbio, metas inflacionárias, base monetária, reservas internacionais). Ademais, é uma área que tradicionalmente foi organizada e gerida do modo insulado, o que é válido nos dois casos analisados, dificultando inclusive o acesso a dados relevantes sobre o processo decisório.

Em relação ao perfil de ocupação dos cargos das instituições econômicas, um outro tipo de desafio se apresenta, o de vincular à produção de políticas econômicas às escolas de pensamento econômico. Essa transposição não pode ser feita de modo automático, pois muitos dos economistas de carreira são graduados ou pós-graduados em universidades ou escolas que podem ser consideradas como ortodoxas ou que difundem um currículo do tipo mainstream. Por isso, optou-se por fazer uma espécie de triangulação entre instituições econômicas e políticas e o pensamento econômico, representado pelos regimes de conhecimento econômico.

Apontamentos para o futuro da pesquisa

Como comentário conclusivo ao capítulo e à tese, é importante fazer um pequeno balanço das suas contribuições ao campo de reflexão da economia política. É sempre um desafio tentar fazer convergir diferentes abordagens teóricas e diferentes métodos que tradicionalmente não conversam. Como por exemplo, as abordagens institucionalistas e a antropologia dos intelectuais, ou as teorias econômicas que partem do equilíbrio e a sociologia política. Aqui não foi diferente e há ainda o receio de que a reflexão produzida a partir de diversos debates teóricos pode ter sido traduzida de forma acanhada. O que é natural e faz parte do próprio processo de feitura de uma tese acadêmica, em tempos que as ideias (via dados) fluem em milésimos de segundos por cabos de fibra ótica. Assim como o dinheiro em suas formas virtuais.

Nesse sentido, parece que a tese nasce velha e fora de forma, porque não dá conta de incorporar debates superinteressantes que, sim, muitas vezes, ocorrem muito à margem do Estado. Quando se pensa ou problematiza a regulação econômica e a importância de conter as forças disruptivas do mercado, esquece-se que muitas das formas criativas e de resistência econômica surgem justamente à margem da regulação estatal (como os bancos sociais, o *trueque* e as moedas virtuais). É impossível ignorar o poder das organizações transnacionais não apenas como produtoras e distribuidoras de produtos tangíveis e intangíveis, mas também como reguladoras de mercado recém-criados ou ainda inexistentes (segurança virtual na *dark web*, por exemplo). Ou quando se discute a legitimidade de ideias políticas, em geral, e econômicas, em particular, e ora se propõe que o Estado é um ator refém da dominância fiscalista, ora que ele é o único crivo pela qual se pode legitimar certos tipos de ação política e econômica, quando estas se tornam instituições. Aqui, o caminho escolhido é intermediário. Acorda-se que o Estado é um ator, instrumento, mecanismo fundamental para transformações sociais de grande envergadura porque nos limites da democracia representativa, ele é o principal canalizador das diferentes demandas sociais. E como as regras referendadas pelos poderes legislativos nacionais valem para todo aquele que vive sob seu território, não há como fugir à questão de quanto é possível mudar as regras e normas que são implementadas a partir de projetos específicos de governo e sobre o grau de representatividade que elas carregam em si.

Assim, a tese procurou contribuir para a retomada de um debate que foi objeto de atenção dos cientistas sociais ao longo dos anos 1990, durante o processo de fortalecimento da democracia e da implementação de reformas de mercado em países em desenvolvimento. Esse debate colocava em evidência o nexo entre a ascensão política dos economistas, e de tecnocracias em geral, nas novas democracias latino-americanas, e os pacotes de reformas “importados” das grandes agências de financiamento internacional, que incluíam privatização de empresas públicas e de setores econômicos inteiros (telecomunicações e energia, por exemplo), assim como abertura de mercados tradicionalmente públicos (como saúde, saneamento e educação). Em primeiro lugar, esses estudos colaboraram de forma crítica para pensar o papel político dos especialistas e reforçaram a associação entre reformas econômicas neoliberais e a legitimação dos economistas ortodoxos como grandes responsáveis pela reorganização econômica de países devastados pela crise fiscal dos anos 1980. Em segundo, chamavam atenção para a incorporação de um novo *modus operandi* das coisas públicas e da ação democrática. De forma paradoxal, esses profissionais especialistas eram responsáveis por uma reengenharia estatal e não haviam passado pelo crivo do voto popular.

A inserção da tese nesse debate é feita ao recuperar essa tradição teórica e aplica-la a um contexto alterado, o do pós-neoliberalismo. Mesmo após o declínio dos projetos políticos de inspiração neoliberal, os economistas mantiveram-se em seus postos na administração pública da economia (o médico Palocci é uma figura rara e idiossincrática). Essa literatura perdeu fôlego e mesmo sentido, com as mudanças provocadas pela transição do poder no início dos anos 2000, que deu espaço a governos populares com discurso progressista e ao avanço do regime de conhecimento econômico antiausteridade. Logo, recuperar as discussões sobre a função política dos economistas, suas formas de ação e influência sobre a ação estatal, e também o modo como se constituíram em porta-vozes legítimos e autorizados, é um modo de repor a questão sobre os limites de expansão da democracia enquanto forma de organização política em um contexto de amplificação do capitalismo financeiro.

Além disso, crê-se que a tese abre uma série de “avenidas” investigativas para trabalhos futuros. Em geral, julga-se positivo quando se chega ao final de um trabalho acadêmico e se tem algumas questões de pesquisa a serem respondidas. A primeira pergunta que surge é como melhorar o modelo analítico proposto para incluir outros casos, de países latino-americanos e outros em desenvolvimento, e verificar a possibilidade de generalizar as conclusões ampliando a comparação. Uma opção seria incluir casos díspares como Chile e México, que a partir dos anos 1990 traçaram rotas de desenvolvimento muito distintas das do Brasil e da Argentina, e preparar os dados para rodarem em um software. A análise qualitativa comparativa (QCA) permitiria o processamento de dados multivariados (por exemplo, linhas de pensamento econômico, tipos de política econômica, programas de governo, quantitativo de votos nas eleições, dados sobre perfil produtivo) de uma amostra de países mais significativa, o que ampliaria sobremaneira a compreensão sobre os tipos de regime de conhecimento econômico em vigor em uma série de países. Vê-se aí duas vantagens, a de proporcionar uma comparação do tipo *cross-country*, que permita definir que tipos de categorias devem ser consideradas em estudos de economia política que escrutinam as relações entre Estado e mercado e querem entender como se dá a mudança institucional; e também a chance de ampliar o entendimento sobre os regimes de conhecimento econômico vigentes em outros países com características distintas dos casos analisados nessa tese e verificar a pertinência da hipótese primária: de que a mudança institucional ocorre em função do tipo de coalizão de apoio e das transformações operadas nos regimes macroeconômicos, a depender do tipo de regime de conhecimento econômico em vigor. Nessa direção, por exemplo, a ausência de um regime de conhecimento antiausteridade pode ser

considerada como um impedimento à implementação de projetos de desenvolvimento inclusivos e, logo, à ampliação da participação democrática e da cidadania.

Há ainda a questão sobre abordagens econômicas heterodoxas menosprezadas nesse trabalho. Salta aos olhos que o campo de reflexão econômica é majoritariamente dominado por indivíduos do sexo masculino. Uma série de estudos sobre a participação de mulheres no mercado de trabalho ou sobre as especificidades de uma economia feminista têm sido produzidos, mas eles não têm notoriedade, permanecendo à margem do centro do debate sobre políticas econômicas para o desenvolvimento. Isso também fica evidente quando se compara os economistas entrevistados para essa tese, das cerca de 26 entrevistas feitas, 2 foram realizadas com mulheres. O que sugere que há uma sub-representação da participação das mulheres no campo de reflexão econômica. Uma boa pergunta de pesquisa é onde estão essas mulheres, como Maria da Conceição Tavares e Vânia Bambirra, e como se posicionam nesse debate. Fazendo justiça à contribuição feminina e abrindo a perspectiva de análise do campo econômico para uma discussão de gênero.

Ainda na seara das abordagens heterodoxas menosprezadas, sugere-se que o exame das conexões políticas dos economistas com partidos e movimentos específicos, pode também iluminar o entendimento dos mecanismos de difusão de ideias econômicas e o processo de conversão dessas em políticas públicas. Nesse caso, o principal problema de pesquisa é como criar um banco de dados capaz de comportar um grande volume de dados sobre indivíduos formados em economia, suas vinculações partidárias, os tipos de trabalhos produzidos e sua atuação pública (como difusores de ideias ou administradores públicos). Algo semelhante vem sendo produzido pelos pesquisadores da Universidade Federal do Paraná no âmbito do Observatório das Elites Sociais e Políticas do Brasil. Há, contudo, muito trabalho a ser feito.

Essa tese também coloca em questão a forma como são usados os dados consolidados produzidos por instituições de pesquisa e órgãos do governo para corroborar as informações sobre evolução econômica. Em 2007, houve a intervenção do Indec na Argentina e, no Brasil, a alteração da forma de cálculo da dívida pública pelo IBGE (Necessidade de Financiamento do Setor Público, NFSP). A análise da forma como esses cálculos são feitos e manipulados merece maior atenção de nós, pesquisadores. Esse não é um caminho de pesquisa simples, ele requer um projeto de longo prazo que possa fazer um levantamento das principais bases de dados governamentais e dos principais índices contemplados. Entretanto, colocar em suspensão a validade dos dados consolidados representa uma saudável cautela do analista não formado em economia (ou estatística) sobre os significados da inflação, da apresentação de contas nacionais,

da evolução da dívida pública, para não falar dos dados referentes ao emprego e salários. A discussão contemporânea sobre as formas de cálculo da distribuição funcional da renda pode ser um bom início (ver, por exemplo, Bastos, 2012 e Hallak Neto e Saboia, 2014). Também é simbólico o fato de que há, uma série de informações disponíveis ao pesquisador na internet, permitindo a produção de um conjunto de representações gráficas adaptáveis ao objetivo de pesquisa. É notável, por exemplo, o caso do Banco Central do Brasil, que disponibiliza uma quantidade expressiva de dados consolidados sobre política econômica, sobre as relações do Banco com outros órgãos e atores econômicos, além de boletins de conjuntura com a visão da instituição sobre a economia futura e documentos produzidos pelo banco ao longo dos últimos 45 anos. Vale notar que há muito mais dados consolidados disponíveis para o Brasil, do que para a Argentina.

Outra questão referente aos usos dos dados é sobre o limite das análises empreendidas por não economistas sobre o domínio econômico. Certamente, precisamos de maior interdisciplinaridade, precisamos repensar a forma como se materializam as práticas econômicas. Ao longo da feitura dessa tese, contei com a consultoria esporádica de um economista para me ajudar a “montar” e “ler” as tabelas e os gráficos que eu mesma podia criar a partir das bases de dados de instituições internacionais como o Banco Mundial, a Cepal, o FMI, e os governos nacionais de Brasil e Argentina. A dificuldade recíproca para entender linguagens e objetivos expressa uma permanente e mútua incompreensão entre as diferentes disciplinas das ciências sociais, contribuindo para a desumanização da economia.

Por último, deve-se mencionar que essa tese começou com um desejo de entender como a economia ou os economistas traduzem desenvolvimento em números e quais números importam mais. Os primeiros lampejos surgiram ainda quando a autora trabalhava no setor de documentação do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do CPDOC, quando foi responsável pela organização de arquivos privados de homens públicos como Getúlio Vargas, Márcio Marques Moreira e Renato Archer. Em todos esses arquivos, o debate sobre formas de desenvolvimento (e superação de uma situação de atraso) está representado não apenas nos documentos relativos aos projetos legislativos aos quais esses personagens estiveram associados, mas a crescente importância para as elites políticas brasileiras das variáveis econômicas. Os modos como os especialistas em economia vão adquirindo poder e ampliando sua participação política está intimamente relacionado com uma visão ou perspectiva nacional e às formas como esses profissionais consolidaram modelos analíticos para entender e tornar inteligível não apenas indicadores estritamente econômicos (inflação, taxas

de juros, etc), mas àqueles que dizem respeito às melhorias das condições sociais (participação popular, inclusão social, diminuição da desigualdade). Longe de serem dados estanques, eles são frequentemente questionados, remodelados e ressignificados, sendo tão dinâmicos quanto a realidade que buscam captar.

Na ânsia de descrever um estado de coisas constantemente em mutação, a autora terminou escrevendo sobre o regime macroeconômico e os debates do campo da economia sobre e em torno das possibilidades de mudança ou aprofundamento de um regime de acumulação herdado pelos governos de esquerda eleitos tanto no Brasil como na Argentina nos anos 2000. Reconhece-se que esse recorte é funcional e limitado. E espera-se que ele tenha sido bem-sucedido ao articular as variáveis eleitas para demonstrar que, ao fim e ao cabo, os conflitos em torno de maior poder (econômico, ideológico, infraestrutural) que estruturam as sociedades capitalistas adquirem características específicas quando se considera as formas limitadas de transmissão de conhecimento econômico e os impactos sociais de longo prazo de medidas aparentemente técnicas e neutras. A empreitada foi muito mais difícil do que eu previa. Muito instigante e solitária, ao mesmo tempo. Sinto que essa trilha não chegou ao fim.

REFERÊNCIAS

- “A esperança venceu o medo”, diz Lula em pronunciamento em SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27/10/2002.
- “Fue derogada la ley de subversión económica, en una dramática sesión: La primera votación terminó en empate”. *La Nación Online*, Buenos Aires, 31/5/2002. Política.
- ABELES, M. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. Buenos Aires, junho, 2015.
- ABOITES, J; MIOTTI, L; QUENAN, C. Regulationist approaches and accumulation in Latin America. In: Boyer, R; Saillard, Y. (eds). *Régulation Theory: The state of the art*. New York, London, Paris: Taylor and Francis [Routledge]; 2002 [1995]. p. 280-8.
- ABRANCHES, S. Os Ciclos do Presidencialismo de Coalizão. *Ecopolítica* [Internet]. 2011; 11:[8 p.].
- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 1988;31(1):5-34.
- ACEMOGLU, D; ROBINSON, J. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*: Cambridge University Press; 2006.
- ACEMOGLU, D; ROBINSON, J. *Por qué fracasan los países? Colombia*: Deusto/Editorial Planeta Colombiana S.A.; 2012.
- Ações da Sadia e Aracruz derretem na Bovespa: Empresas apostaram na queda do dólar. Com a crise, este cenário não se confirmou. Neste mês, dólar subiu 13%. *Estado de São Paulo*, São Paulo, 26/9/2008. Economia.
- Ações da Sadia e da Aracruz desabam com aposta errada no câmbio. Sadia fechou com queda de 35%, a maior entre as ações da Bolsa. Na Aracruz, a baixa foi de 16%. *Estado de São Paulo*, São Paulo, 26/9/2008. Economia.
- After the crash, we need a revolution in the way we teach economics. *The Observer*, 11/5/2014.
- ALENCAR, L; et al. Uma avaliação dos recolhimentos compulsórios. BACEN: Brasília, Out.2012, Trabalhos para Discussão N° 296.
- ALVAREZ, Jairo Estrada. *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Univ. Nacional de Colombia, 2005.
- AMICO, F. Crecimiento, tipo de cambio y política fiscal en Argentina. *Revista Versus Académica*. 2011.
- AMICO, F. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. Rio de Janeiro, junho, 2015.
- AMICO, F; FIORITO, A. Entrevista a Eduardo Curia: "El conflicto con el agro me llevó a repensar la cuestión del péndulo argentino". *Revista Circus*. Maio, 2008.
- AMORIM, R.L.C. O limite do modelo de crescimento econômico recente: algumas observações. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 20, 2015, FOZ DO IGUAÇU – SP. CADERNO DE RESUMOS... FOZ DO IGUAÇU: SEP, 2015.

AMSDEN, A.H; DICAPRIO, A; ROBINSON, J.A. The Role of Elites in Economic Development. Oxford University Press; 2012.

ANCOCHEA, Diego Sánchez. El modelo económico en América Latina desde los años noventa hasta la Gran Crisis: ¿Un modelo razonable o un fracaso liberal?. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, p. 133-155, 2009.

ANDRADA, A.F; BOIANOVSKY, M; CABELLO, A. O Clube De Economistas E A Revista Econômica Brasileira (1955-1962): Um Episódio Na História Do Desenvolvimentismo Nacionalista No Brasil. ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia [Brazilian Association of Graduate Programs in Economics], 2016.

ANTUNES, R. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In: GENTILI, P; FRIGOTO, G. (eds). A Cidadania negada. São Paulo: Cortez; 2001.

ARDITI, B. Arguments about the Left turn(s) in Latin America: a post-liberal politics? *Latin American Research Review*. 2008;43(3):59-81.

ARGENTINA. Banco Central. Ley Nº 20.539 Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, Outubro, 1973.

ARGENTINA. Banco Central. Ley Nº 24.144 Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, Setembro de 1992.

ARGENTINA. Banco Central. Ley Nº 26.739 Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, Março de 2012.

ARONSKIND, R. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. Buenos Aires, maio, 2015.

ASIAIN, A. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. Buenos Aires, março, 2015.

Aumentó el precio de la soja en Chicago. *La Nación*, Buenos Aires, 14/5/2008. Economía.

Axel Kicillof, sobre el acuerdo con Repsol: "Si quieren que lo confiese, suma más de US\$ 5000 millones". *La Nación*, Buenos Aires, 27/2/2014.

AZPIAZU, D; MANZANELLI, P; SCHORR, M. Concentración y extranjerización: la Argentina en la posconvertibilidad. Buenos Aires: Capital Intelectual; 2011.

BABB, S. From nationalism to neoliberalism: conflict and consensus in Mexican history of economics. In: MONTECINOS, V; MARKOFF, J. (eds) Economists in the Americas: Edward Elgar Publishing; 2010.

BACEN. Circular nº3512. 25/11/2010.

BACEN. Circular nº3563. 11/11/2011.

BACEN. Depósitos Compulsórios. Brasília: GERIN, Programa de Educação Financeira do Bacen; 2016.

BACEN. Relatório de Inflação, Dezembro. Brasília: COPOM, 2005.

BACEN. Relatório de Inflação, Dezembro. Brasília: COPOM, 2006.

BACEN. Relatório de Inflação, Março. Brasília: COPOM, 2005.

BACEN. Relatório de Inflação, Março. Brasília: COPOM, 2011.

- BACEN. Relatório de Inflação, Setembro. Brasília: COPOM, 2013.
- BALESTRO, M.V. Instituições do Estado desenvolvimentista na América Latina no contexto pós-neoliberal: os casos do Brasil e Argentina em perspectiva comparada. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*. 2012;6(2):82-101.
- BARBOSA, F.H. Crescimento da economia: Lula x FHC. *Revista Conjuntura Econômica*. 2010;64(7):68-9.
- BARBOSA, N; SOUZA J.A.P. de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E; GARCIA, M.A. (eds). Brasil: entre o passado e o futuro. São Paulo: Boitempo/Fundação Perseu Abramo; 2010. p. 57-110.
- BARROCAL, A. Um 'ajuste' no ajuste fiscal de Joaquim Levy. *Carta Capital*. 22/11/2015.
- BASTOS, Estêvão Kopschitz Xavier. Distribuição funcional da renda no Brasil: estimativas anuais e construção de uma série trimestral. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.
- BASTOS, P.P.Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*. 2012;21(Especial):779-810.
- BASTOS, P.P.Z. Austeridade para quem? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. Texto para Discussão IE-Unicamp. 2015;257.
- BASTOS, P.P.Z. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. Rio de Janeiro, dez.2016.
- BASUALDO, E. Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad. 2ª ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno; 2010. 496 p.
- BÉLAND, D; COX, R.H. Ideas and Politics. In: BÉLAND, D; COX, R.H.(eds) Ideas and Politics in social sciences research. Oxford University Press; 2010.
- BETHELL, L. (ed) The Cambridge History of Latin America. Cambridge University Press; 1995.
- BHERING, Gustavo; SERRANO, Franklin. A Restrição Externa e a “Lei de Thirlwall” com Endividamento Externo. Anais do XLII Encontro Nacional de Economia, 2014. Excedente [Internet]. 2014. Available from: <http://www.excedente.org/artigos/a-restricao-externa-e-a-lei-de-thirlwall-com-endividamento-externo/#more-332>. Acesso em 15/8/2018
- BICHIR, R.M. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. Rio de Janeiro: UERJ; 2011.
- BICHIR, R.M. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos estudos-CEBRAP*. 2010 (87):115-29.
- BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta Anos de Pensamento da CEPAL: uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, R. (ed) Cinquenta Anos de Pensamento da CEPAL. Rio de Janeiro: Record/CEPAL; 2000. p. 13-68.
- BIELSCHOWSKY, R. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. Rio de Janeiro, maio, 2014.

- BIELSCHOWSKY, R. *Estratégia de Desenvolvimento e as Três Frentes de Expansão no Brasil: um desenho conceitual*. Brasília: IPEA; 2013.
- BIELSCHOWSKY, R. O modelo de desenvolvimento proposto por Lula e Dilma. *Brasil Debate*; 2014.
- BIGLAISER, G. The internationalization of ideas in Argentina's economics profession. In: MONTECINOS, V; MARKOFF, J. (eds). *Economists in the Americas*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing; 2010.
- BILLADOUT, B. Institutional forms and macroeconomics. In: BOYER, Robert; SAILLARD, Yves. *Régulation Theory: the state of the art*. Routledge, 2005. p. 139-43.
- BIZBERG, Ilan. Types of capitalism in Latin America. *Revue Interventions économiques*. Papers in Political Economy, n. 49, 2014.
- BLOCK, F. Polanyi's double movement and the reconstruction of critical theory. *Revue Interventions économiques* [Online]. 2008 (38).
- BLYTH, M. Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy. *Comparative Politics*. 29(2), 1997.
- BLYTH, M. *Austerity: the history of a dangerous idea*. Oxford University Press; 2013.
- BLYTH, M. *Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge University Press; 2002.
- BNDES. *Relatório Anual BNDES 2006*. Rio de Janeiro: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social; 2007.
- BOITO Jr, A. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. *Revista de Sociologia e Política*. (28):57, 2007.
- BOITO Jr, A; BERRINGER, T. Brasil: Classes Sociais, Neodesenvolvimentismo e Política Externa nos Governos de Lula e Dilma. *Revista de Sociologia e Política*. 21(47):31-8, 2013.
- BOIX, C. *Democracy and redistribution*. Cambridge University Press; 2003.
- BOLLO, H.G. Alejandro Ernesto Bunge: ideas, proyectos y programas para la Argentina post-liberal (1913-1943). *Cultura económica*. 2004 (61):61-74.
- BONNET, A; PIVA, A. Un análisis de los cambios en la forma de estado en la posconvertibilidad. In: GRIGERA, J. (ed) *Argentina: después de la convertibilidad (2002-2011)*. Buenos Aires: Imago Mundi; 2013.
- BORÓN, A. Reflexiones en torno al gobierno de Néstor Kirchner. *Revista SAAP*. 2004;2(1):187-205.
- BOSCHI, R. (ed) *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: UFMG; 2011.
- BOSCHI, R. *Capacidades Estatais para o Desenvolvimento em Perspectiva Comparada - Marco Teórico Projeto IPEA/INCT*. 2012.
- BOSCHI, R; DINIZ, E. *Autonomia e dependência na representação de interesses industriais*. 2016 [1979]. In: *Estado e sociedade no Brasil: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz* [Internet]. Rio de Janeiro: CNPq, FAPERJ, INCT/PPED, Ideia D. 2016.

BOSCHI, R; DINIZ, E. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 2003;18(52).

BOSCHI, R; DINIZ, E. Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil. Editora UFMG; 2004.

BOSCHI, R; GAITÁN, F. A Recuperação do Papel do Estado no Capitalismo Globalizado. In: GOMIDE, A.d'Á; BOSCHI, R. (eds). Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Brasília: IPEA; 2016.

BOSCHI, R; GAITÁN, F. Estado, Atores Predominantes e Coalizões para o Desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2015.

BOSCHI, R; SANTANTA, C.H.(eds). Development and semi-periphery: Post-neoliberal trajectories in South America and Central Eastern Europe.: Anthem Press; 2012.

BOTTOMORE, T. Dicionário do pensamento marxista. Rio de Janeiro: Zahar; 1988.

BOURDIEU, P. As condições sociais da circulação internacional das ideias. *Enfoques*. 2002;1(1).

BOURDIEU, P. Sobre o Estado. São Paulo: Companhia das Letras; 2014.

BOYER, R. How and Why Capitalisms Differ? *Economy and Society*. 2005;34(4):509-57.

BOYER, R. Is a finance-led growth regime a viable alternative to Fordism? A preliminary analysis. *Economy and Society*. 2000;29(1):111-45.

BOYER, R; SAILLARD, Y. (eds). Régulation Theory: The state of the art. New York, London, Paris: Taylor & Francis (Routledge)/Editions La Découverte & Syros; 2002 [1995].

Brasil entrou no novo ciclo econômico do social-desenvolvimentismo, avalia Mantega. *O Globo*, Rio de Janeiro, 8/8/2007.

Brasil Fecha 2006 Com Superávit Recorde Na Balança Comercial. *GI Online*, Rio de Janeiro, 2/1/2007.

BRASIL. Empresa Brasileira de Pesquisa Energética. Plano Nacional de Energia 2030. Rio de Janeiro: EPE; 2007. p.408.

BRASIL. LDO 2014 - Lei 12.919, de 24.12.2013. Diário Oficial da República do Brasil de 26.12.2013 -- Edição extra.

BRASIL. Lei nº11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008-2011. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Lei nº12.703 de 7 de agosto de 2012. Altera o art. 12 da Lei no 8.177, de 1o de março de 1991, que estabelece regras para a desindexação da economia e dá outras providências, o art. 25 da Lei no 9.514, de 20 de novembro de 1997, que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências, e o inciso II do art. 167 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil de 8/8/2012. Brasília, DF, 2012.

- BRASIL. Medida Provisória nº567. Altera o art. 12 da Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, que estabelece regras para a desindexação da economia, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 4 de maio de 2012, Brasília, DF, 2012.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2004-2007. Brasília, 2004.
- Brazil's economy Stalled. A long-awaited recovery still fails to materialise. *The Economist*, 8/12/2012.
- BRESSER-PEREIRA, L.C, NASSIF, A; FEIJÓ, C. A reconstrução da indústria brasileira: a conexão entre o regime macroeconômico e a política industrial. *Revista de Economia Política*. 2016;36(3):493-513.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. A descoberta da inflação inercial. *Rev econ contemp*. 2010;14(1):167-92.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. A inflação decifrada. *Revista de economia política*. 1996;6(4).
- BRESSER-PEREIRA, L.C. Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. São Paulo: Editora 34; 2003.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. Texto para Discussão. São Paulo: EESP; 2010.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. Estado e mercado no novo-desenvolvimentismo. *Nueva Sociedad*. julio-agosto(210), 2007.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. Globalización y competencia: apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo.: Siglo XXI/Instituto Di Tella; 2010.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. Modernização incompleta e Pactos Políticos no Brasil. In: SOLA, L. e PAULANI (orgs). Lições da década de 80. São Paulo: Edusp; 1995. p. 105-33.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. Novo desenvolvimentismo: uma proposta para a economia do Brasil. *Nueva Sociedad*. Edição especial em português. Dezembro, 2010.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva - Revista Fundação SEADE*. 2006;20(3):5-24.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. O novo-desenvolvimentismo. *Folha de São Paulo*. 19/9/2004.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. *Cadernos do Desenvolvimento*. 2016;11(19):145-65.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. *Estudos Avançados*. 2012;26(75):7-28.
- BRESSER-PEREIRA, L.C; GALA, P. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. *Rev Econ Polit*. 2010;30(4):663-86.
- BRESSER-PEREIRA, L.C; GOMES, C. O regime de metas de inflação no Brasil e a armadilha da taxa de juros/taxa de câmbio. In: OREIRO, J.L; PAULA, L.F.d; SOBREIRA, R. (eds). Política monetária, bancos centrais e metas de inflação: teoria e experiência brasileira. Rio de Janeiro: FGV; 2009. p. 21-51.

- BRESSER-PEREIRA, L.C; THEUER, D. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? *Economia e Sociedade*. 2012;21(4):811-29.
- BRESSER-PEREIRA. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro, São Paulo, julho.2016.
- BRINGEL, B. Miopias, sentidos e tendências do levante brasileiro de 2013. *Insight Inteligência*. 2013;62:42-53.
- BRUNO, Miguel et al. Finance-led growth regime in Brazil. *Revista Economia Política*. 2011;31(5):730-50.
- CAGNIN, Rafael Fagundes et al. A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012). *Novos estudos CEBRAP*, n. 97, p. 169-185, 2013.
- CALABREZ, F. Ajustes Estruturais E Reforma Do Aparelho Do Estado; Dois Lados Da Mesma Moeda? *Revista Aurora*. 2010;4(1).
- CALABREZ, F. Política macroeconômica e mercados financeiros: o jogo de credibilidade e a dívida pública no contexto da eleição do governo Lula (2002-2003). *Áskesis*. 2015;4(1).
- CALDENTEY, E.P. Una coyuntura propicia para reflexionar sobre los espacios para el debate y el diálogo entre el (neo) estructuralismo y las corrientes heterodoxas. In: IBARRA, A.B; PRADO, A. (eds). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago: CEPAL; 2015. p. 33-91.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Parlamentares lançam movimento para impedir a volta da cobrança da CPMF. Brasília: Agência de Notícias, 16/9/2015.
- CAMERON, Maxwell A.; HERSHBERG, Eric (Ed.). *Latin America's left turns: Politics, policies, and trajectories of change*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2010.
- CAMPBELL, John L.; PEDERSEN, Ove K. Knowledge regimes and comparative political economy. Department of Business and Politics. Copenhagen Business School, 2008.
- CAMPBELL, John L.; PEDERSEN, Ove K. Knowledge regimes and comparative political economy. In: BÉLAND, D; COX, R.H. (eds) *Ideas and politics in social science research*, v. 167, p. 172-90, 2011.
- CAMPBELL, John L.; PEDERSEN, Ove K. *The national origins of policy ideas: Knowledge regimes in the United States, France, Germany, and Denmark*. Princeton University Press, 2014.
- CAMPELLO, Tereza; NERI, M. (eds) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Ipea, 2013.
- CAMPOS, L. *A crise da ideologia keynesiana*. 2ª ed. São Paulo: Boitempo; 2016 [1980].
- CANTAMUTTO, F.J; WAINER, A. *Economía política de la convertibilidad: disputa de intereses y cambio de régimen*. Buenos Aires: Capital Intelectual; 2013.
- CARAVACA, J. *¿Liberalismo o intervencionismo?: Debates sobre el rol del Estado en la economía argentina 1870-1935*. Buenos Aires: Sudamericana; 2011.
- CARDOSO, A.M. *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial; 2003.

- CARDOSO, F.H. The originality of a copy: CEPAL and the idea of development. . In: HIRSCHMAN, A.O. (ed). *Toward a New Strategy for Development: A Rothko Chapel Colloquium*. Pergamon Press; 1979 [1977].
- CARDOSO, F.H; FALETTO, E. Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica. Siglo Veintiuno; 1996 [1969].
- CARNEIRO, R.M. Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade*, Campinas. 2012;21(Número Especial):749-78.
- CARRARA, A.F; CORREA, A.L. O regime de metas de inflação no Brasil: uma análise empírica do IPCA. *Revista de Economia Contemporânea*. 2012;16(3):441-62.
- CASSIOLATO, J.E. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. Rio de Janeiro, maio, 2016.
- CASTELLANI, A. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. Buenos Aires, abril, 2015.
- CASTELLS, María José; SCHORR, Martín. Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad. *Cuadernos de Economía Crítica*, v. 1, n. 2, p. 49-77, 2015.
- CASTELO, R. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. *Serv Soc Soc*. 2012 out./dez.(112):613-36.
- CENDA. La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010. . Buenos Aires: Cara o Ceca/Atuel; 2010.
- CENTENO, M.A. SILVA, P. The politics of expertise in Latin America: Macmillan; 1998.
- CENTENO, Miguel A. et al. (Ed.). *States in the Developing World*. Cambridge University Press, 2017.
- CEPAL. Panorama Social América Latina 1999-2000. Santiago do Chile: Nações Unidas, 2000.
- CEPAL. Panorama Social de América Latina, 2016. Santiago do Chile: Nações Unidas, 2017.
- CEPÊDA, Vera Alves et al. A trajetória do desenvolvimento: a questão social, democracia e Estado na experiência do Brasil e Argentina. *Revista Política Hoje-ISSN: 0104-7094*, v. 25, n. 1, p. 41-70.
- CEPÊDA, Vera Alves. Estado, democracia e nação na teoria do subdesenvolvimento. *Revista Versões*, v. 1, p. 49-68, 2006.
- CEPÊDA, Vera Alves. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. *Estudos avançados*, v. 26, n. 75, p. 77-90, 2012.
- CHANG, Ha-Joon. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. Anthem Press, 2002.
- CHANG, Ha-Joon. *Maus Samaritanos: O Mito Do Livre Comércio*. Elsevier Brasil; 2009.
- CHERESKY, I. Argentina. Cambio de rumbo y recomposición política: Néstor Kirchner cumple un año de gobierno. *Nueva Sociedad*. 2004;193:4-16.

CHERNY, N; FEIERHERD, G; NOVARO, M. El presidencialismo argentino: de la crisis a la recomposición del poder (2003-2007). *América Latina Hoy*. 2010;54:15-41.

CINTRA, L.A. Faísca heterodoxa. *Carta Capital*. 21/3/2012.

CNI e Firjan criticam aumento da taxa de juros. *Brasil 247*, 27/11/2013.

CODATO, Adriano et al . Economic mainstream and power: a profile analysis of Central Bank directors during PSDB and PT governments in Brazil. *Nova econ.*, Belo Horizonte , v. 26, n. 3, p. 687-720, dez. 2016 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512016000300687&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 14 ago. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/0103-6351/2845>.

CODATO, Adriano; COSTA, Luiz Domingos. O que é o presidencialismo de coalizão. *Folha de Londrina*. Londrina-PR, v. 2, 2006.

COLANDER, David. The death of neoclassical economics. *Journal of the history of Economic Thought*, v. 22, n. 2, p. 127-143, 2000.

COLANDER, David; HOLT, Richard; ROSSER JR, Barkley. The changing face of mainstream economics. *Review of Political Economy*, v. 16, n. 4, p. 485-499, 2004.

COLLINS, Randall. Weber's last theory of capitalism: a systematization. *American Sociological Review*, p. 925-942, 1980.

COPOM. Ata da 156ª Reunião. Brasília: BACEN; 2011.

CORTELL, Andrew P.; PETERSON, Sysan. Altered states: Explaining domestic institutional change. *British Journal of Political Science*, v. 29, n. 1, p. 177-203, 1999.

COSTA, Augusto; KICILLOF, Axel; NAHÓN, Cecilia. Las consecuencias económicas del Sr. Lavagna. Dilemas de un país devaluado. *Realidad Económica*, no. 203 (2004), p. 70-100, 2004.

COSTA, Fernando N. da. Desenvolvimento do desenvolvimentismo: do socialismo utópico ao social-desenvolvimentismo. *Textos para Discussão*, n. 206, 2012.

CRUSH, J. (ed). *Power of Development*: Routledge; 1995.

CUFRÉ, D. Panorama Económico: Producción sojera. *Página 12*. 10/1/2015.

CUNHA FILHO, Clayton Mendonça. A construção do Estado Plurinacional na Bolívia como tentativa de institucionalizar o abigarrado. *Bolivian Studies Journal/Revista de Estudios Bolivianos*, v. 20, p. 165-194, 2014.

CURIA, E.L. El modelo de desarrollo en Argentina: los riesgos de una dinámica pendular. *Fondo de Cultura Económica*; 2011.

DA SILVA, Fabricio Pereira. Democracias errantes: reflexões sobre experiências participativas na América Latina. Editora Ponteio-Dumará Distribuidora Lta, 2016.

DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto. La economía argentina bajo los Kirchner: una historia de dos lustros. *Documentos Técnicos, Iniciativa para la Transparencia Financiera*, v. 40, 2013.

- DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto. Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina. Nuevos documentos CEDES, v. 65, 2009. Available from: <http://www.itf.org.ar/ingles/pdf/documentos/66-2010.pdf>.
- DANIEL, P. O tripé e a obsessão. *Carta Capital*. 12/10/2012.
- DANTAS, F. Heterodoxo contra heterodoxo. *Estado de São Paulo*. 30/9/2015. Economia e Negócios.
- DANTAS, F. O racha dos heterodoxos. *Estado de São Paulo*. 21/11/2013. Economia e Negócios.
- DATAFOLHA. Acima das expectativas, Lula encerra mandato com melhor avaliação da história. *Folha de São Paulo*, 20/10/2010. Opinião Pública.
- DATELLIS, A. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. Buenos Aires, outubro, 2015.
- DE ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. A política social no governo Lula. *Novos Estudos Cebrap*, v. 70, p. 7-17, 2004.
- DE CARVALHO, Fernando J. Cardim. Teoria e política monetárias: uma visão pessoal sobre uma relação difícil. *Revista Econômica*, v. 6, n. 2, 2004.
- DE CASTRO, Antônio Barros; DOS REIS VELLOSO, João Paulo. O desenvolvimento brasileiro: da era Geisel ao nosso tempo. Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE), 2011.
- DE FARIAS, FRANCISCO PEREIRA. Frações burguesas e bloco no poder: uma reflexão a partir do trabalho de Nicos Poulantzas. *Crítica Marxista/Unicamp*, (28):81-98, 2009.
- DELFIN NETTO, A. Choque de oferta. Aumentar as taxas de juro agora provocaria o travamento da produção e o desemprego que alguns economistas pedem alegremente. *Carta Capital*. 4/4/2013.
- DELGADO, D.R.G. De la agenda de sintonía fina a la de estabilización: la lucha por el modelo. *Revista Estado y Políticas Públicas* (2):15-8, 2014.
- DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant G. The internationalization of palace wars. Lawyer, Economists, and the Contest to Transform Latin American States. Chicago/Londres: Universidad de Chicago, 2002.
- DIAMAND, Marcelo. La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo económico*, v. 12, n. 45, p. 25-47, 1972.
- DIEESE. Política de Desenvolvimento Produtivo: Nova Política Industrial do Governo. Nota Técnica nº 67, Maio, 2008.
- DIEGUEZ, C. Bilhões e Lágrimas: a economia brasileira e seus atores. São Paulo: Portfolio Penguin; 2014.
- Dilma usa brecha para cumprir meta fiscal. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21/8/2012.
- Dilma volta a pressionar bancos por queda das taxas de juros. *Valor Econômico*, 7/9/2012.
- DINIZ, E. Depois do neoliberalismo: discutindo a articulação entre Estado e Desenvolvimento no Novo Milênio. *Ponto de Vista*. Nº2, set.2008.

DINIZ, E. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. *Política e Sociedade*. 9 (17),2010.

DINIZ, E. O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo. *Dados*. 2011;54(4):493-531.

DINIZ, E; BOSCHI, R; GAITÁN, F. Elites estratégicas y cambio institucional: la construcción del proyecto post-neoliberal en Argentina y Brasil. *Revista de Estudios e Pesquisas sobre as Américas*. 6(2)2012.

DINIZ, E; BOSCHI, R; SANTOS, F. Lideranças empresariais e problemas da estratégia liberal no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 8(23):101-20, 1993.

DINIZ, Eli. Empresário, democracia e desenvolvimento: tendências e desafios no limiar do novo milênio. In: VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro, Coimbra. 2004. p. 16-18.

DINIZ, Eli. Empresários e governo Lula: percepções e ação política entre 2002 e 2006. In: Anais do Workshop Empresa, Empresários e Sociedade, realizado em Porto Alegre, 2006.

Distribuir para crescer: Kicillof defendió la política económica oficial ante empresarios. *Página 12*, Buenos Aires, 14/4/2015.

Duhalde firmó el acuerdo con los gobernadores. *La Nación Online*, Buenos Aires, 24/4/2002. Política.

EARP, F.S. A Grande Provocação: notas sobre o impacto de Formação Econômica do Brasil. In: 50 anos de Formação Econômica do Brasil - Ensaio sobre a obra clássica de Celso Furtado [Internet]. Rio de Janeiro: IPEA,2009. Available from: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro50AnosdeFormacao_Salvador_WEB.pdf.

EBENAU, Matthias; SUAUA ARINCI, Lucía. La heterodoxia permitida: una crítica al enfoque de las variedades del capitalismo y al paradigma neo-institucionalista. *Anales de las V Jornadas de Economía Crítica*, p. 1-12, 2012.

Economistas discutem no Valor impacto do juro alto na inflação. *Valor Econômico*. 30/6/2016.

Entidades lançam campanha contra a CPMF. *Correio do Brasil*. 22/3/2007.

EPSTEIN, Gerald A. (Ed.). *Financialization and the world economy*. Edward Elgar Publishing, 2005.

ERBER, Fabio S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 31, n. 1, p. 31-55, 2011.

ESCOBAR, A. *La invención del desarrollo*. Colômbia: Editorial Universidad del Cauca; 2012.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 24, p. 85-116, 1991.

EVANS, P. *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*. Princenton University Press; 1995.

EVANS, P. Transnational linkages and the economic role of the state: an analysis of developing and industrialized nations in the post-world war II period. Bringing the state back in, p. 192-226, 1985.

EVANS, P; SEWELL, J.R; WILLIAM, H. Policy Regimes, International Regimes, and Social. Social resilience in the neoliberal era, p. 35, 2013.

FAJNZYLBER, Fernando. Industrialización en América Latina: de la caja "negra" al "casillero vacío": comparación de patrones contemporáneos de industrialización. Cepal, 1990.

FEIJÓ, C. Contas Nacionais. O Brasil em Números. IBGE, 2014.

FÉLIZ, M. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. La Plata, maio, 2015.

FÉLIZ, M. Neoextractivismo, neodesarrollismo y proceso de acumulación de capital: ¿Superando el ciclo stop-and-go? Argentina, 2003-2012. VII Jornadas de Sociología de la UNLP: Argentina en el escenario latinoamericano actual: Debates desde las ciencias sociales 5 al 7 de diciembre de 2012; La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología; 2012.

FÉLIZ, M. Sin clase. Neodesarrollismo y neoestructuralismo en Argentina (2002-2011). *Século XXI–Revista de Ciências Sociais*. 2(2):9-43, 2013.

FERRARI FILHO, Fernando; DE PAULA, Luiz Fernando. Padrões de crescimento e desenvolvimentismo: uma perspectiva keynesiano-institucionalista. *Nova Economia*, v. 26, n. 3, 2017.

FERRAZ, F.C. Crise financeira global: impactos na economia brasileira, política econômica e resultados. Rio de Janeiro: Tese de Mestrado: Instituto de Economia da UFRJ; 2013.

FERRAZ, M.B. Retomando o debate: a nova política industrial do governo Lula. *Planejamento e Políticas Públicas*. 1(32),2009.

FERRER, Aldo. La economía política del Peronismo. *El Trimestre Económico*, v. 44, n. 173 (1, p. 73-115, 1977.

FHC diz que lei é 'fim' da era Vargas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14/2/1995.

FIESP. Estratégia de Potencial Socioeconômico Pleno para o Brasil. Maio, 2013.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, v. 44, p. 81-106, 1998.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. Taking stock: the constructivist research program in international relations and comparative politics. *Annual review of political science*, v. 4, n. 1, p. 391-416, 2001.

FIORI, J.L. O desenvolvimentismo de esquerda. *Carta Maior*. 1/3/2012.

FIORITO, A. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. Buenos Aires, março/abril, 2015.

FIORITO, A. Patrones de Desarrollo y Distribución del Ingreso en Argentina. Buenos Aires: Cefidar, 2014.

- FIORITO, A; GUAITA, N; GUAITA, S. Neodesarrollismo y el tipo de cambio competitivo Neo-developmentalism and the competitive exchange rate. *Cuad Econ Bogotá*. 34(64):45-85, 2015.
- FLORES, C.S; CORTÉS, C.L. (eds) La crisis global y el capital ficticio. Santiago de Chile: ARCIS CLACSO; 2013.
- FONSECA, P.C.D. O processo de substituição de importações. São Paulo:LCTE, 2009.
- FÓRUM NACIONAL. Novo Modelo de Desenvolvimento para Criar no Brasil a Era das Grandes Oportunidades. Reunião Especial do Fórum Nacional: Instituto Nacional de Altos Estudos -INAE; 14 a 16/09/2011. Rio de Janeiro: Elsevier; 2012.
- FOSTER, John Bellamy. The financialization of capitalism. *Monthly review*, v. 58, n. 11, p. 1-12, 2007.
- FRENKEL, Roberto et al. La sostenibilidad de la política de esterilización. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (cefidar), Documento de Trabajo, n. 17, p. 1-18, 2007.
- FRENKEL, Roberto. Las políticas monetaria y fiscal en un régimen de tipo de cambio competitivo. *Economía e Sociedade*, v. 17, n. SPE, p. 611-628, 2008.
- FRENKEL, Roberto; CANO, Carlos Gustavo. Tipo de cambio real y empleo en Argentina, Brasil, Chile y México. Colegio de Estudios Superiores de Administración, 2005.
- FRENKEL, Roberto; FANELLI, José María. El Plan Austral: un año y medio después. El trimestre económico, v. 54, p. 55-117, 1987.
- FRENKEL, Roberto; RAPETTI, Martín. Five years of competitive and stable real exchange rate in Argentina, 2002–2007. *International Review of Applied Economics*, v. 22, n. 2, p. 215-226, 2008.
- FRENKEL, Roberto; RAPETTI, Martín. Fragilidad externa o desindustrialización: ¿Cuál es la principal amenaza para América Latina en la próxima década?. 2011.
- FRENKEL, Roberto; RAPETTI, Martín. Políticas macroeconómicas para el crecimiento y el empleo. Estrategia de crecimiento y empleo en el Mercosur. Trabajo preparado para la OIT – Oficina Regional para América Latina y el Caribe – para servir de base de discusión de la Conferencia de Empleo MERCOSUR, abril de 2004 CEDES; 2004.
- FRITZ, Barbara; PAULA, L. F.; PRATES, Daniela M. Hierarquia de moedas e redução da autonomia de política econômica em economias periféricas emergentes: uma análise Keynesiano-estruturalista. *Keynes: Ensaios sobre os 80*, p. 177-202, 2016.
- FROYEN, R. Macroeconomia. 5ª ed. São Paulo: Saraiva; 2003.
- FURTADO, C. A superação do subdesenvolvimento. *Econ Soc Campinas*. 3(1):37-42, 1994.
- FURTADO, C. O Mito do Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 1974.
- FURTADO, C. Raízes do Subdesenvolvimento. Record; 2003.

FURTADO, Celso. O subdesenvolvimento revisitado. *Economia e Sociedade*, v. 1, n. 1, p. 5-19, 1992.

GAGGERO, A, SCHORR, M. La elite empresaria en los gobiernos kirchneristas, Argentina (2003-2015). In: Silva R.R.M. de, Cabria, J.V.B. (eds). *Estado e Elites Empresariais na América Latina*. Niterói: Eduff; 2017.

GAGGERO, Alejandro; SCHORR, Martín. Restricción eterna: el poder económico durante el kirchnerismo. Cidade Autónoma de Buenos Aires: Futuro Anterior Ediciones; 2014. 176 p.

GAITÁN, F. Economía Política del post-neoliberalismo en Argentina. Paper presented on the 21st IPSA World Congress of Political Science; Madri, 2012.

GALA, P. Dois padrões de política cambial: América Latina e Sudeste Asiático.. *Economia e sociedade*. 16(1):65-91, 2007.

GALA, P; LIBANIO, G. Efeitos da apreciação cambial nos salários, consumo, investimento, poupança e produtividade: uma perspectiva de curto e longo prazo. Trabalho apresentado no XXXVI Encontro Nacional de Economia, 2008.

GEORGE, A.L; BENNETT, A. Case Studies and Theory Development in the Social Sciences: MIT Press; 2005.

GERCHUNOFF, P; RAPETTI, M. La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015). *El Trimestre Económico*. 83(330), 2016.

GIAMBIAGI, F. 18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008. *Economia Aplicada*.12(4):535-80, Dez.2008.

GIAMBIAGI, F. Capítulo 8: Rompendo com a ruptura: o governo Lula (2003-2010). In: GIAMBIAGI, F; VILLELA, A; CASTRO, L.B.de.; HERMANN, J. (eds). *A Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier; 2011.

GIAMBIAGI, F; MATHIAS, A; VELHO, E. O aperfeiçoamento do regime de metas de debate inflação no Brasil. *Economia Aplicada*. 10(3):443-75, set.2006.

GONÇALVES, R. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Serviço Social & Sociedade*. 112:637-71, 2012.

GOUREVITCH, P.A. Politics in hard times: comparative responses to international economic crises. Ithaca e Londres: Cornell University Press; 1986.

GOUREVITCH, P.A; SHINN, J. Political power and corporate control: The new global politics of corporate governance. Princeton University Press; 2005.

GRIGERA, J (ed). *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*. Buenos Aires: Imago Mundi; 2013.

GRUGEL, J, Riggirozzi MP. The Return of the State in Argentina. *International Affairs*. 83(1):87-107, jan.2007.

GRÜN, Roberto. A Vingança do Baixo Clero: O Desafio ao 'PiG' e o Estado do Conflito Cultural no Tratamento da Crise Financeira. *Mana*, v. 19, n. 2, p. 303-340, 2013.

- GRÜN, Roberto. As disputas e convergências das elites brasileiras diante da crise financeira de 2009: conseqüências empíricas e analíticas. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 8, n. 15, 2011.
- Guerra cambial não acabou, diz Mantega ao "Financial Times". *BBC Brasil*. 6/7/2011.
- GUTMAN, G. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. Buenos Aires, maio, 2015.
- GWYNNE, Robert N.; CRISTOBAL, K. A. Y. *Latin America transformed: globalization and modernity*. Routledge, 2014
- HAAS, Peter M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International organization*, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.
- HAGOPIAN, Frances; MAINWARING, Scott P. (Ed.). *The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks*. Cambridge University Press, 2005.
- HALL, P. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. New Jersey: Princeton University Press; 1989.
- HALL, P; SOSKICE, D. (eds) *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press; 2001.
- HARVEY, D. *17 contradições e o fim do capital*. São Paulo: Boitempo; 2016. 304 p.
- HARVEY, D. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press; 2005.
- HEREDIA, M. *Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza en los expertos)*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno; 2015.
- HEREDIA, M. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. Buenos Aires, junho, 2015.
- HEREDIA, M. *Ideas económicas y poder durante la dictadura*. In: VERBITSKY, H; BOHOSLAVSKY, J.P. (eds). *Cuentas pendientes Los cómplices económicos de la dictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI; 2013. p. 49-99.
- HEREDIA, M. *No se puede pensar la muerte. Los economistas y sus dilemas ante la crisis de la convertibilidad*. In: PUCCIARELLI, A; CASTELLANI, A. (eds). *Los años de Alianza, la crisis del orden liberal: Siglo Veintiuno; 2014*.
- HIRATUKA, Célio; ROCHA, Marco Antonio Martins da. *Grandes grupos no Brasil: estratégias e desempenho nos anos 2000*. Documentos de Trabalho IPEA, 2015.
- HIRSCHAMN, A.O. *How the Keynesian revolution was exported from the United States, and other comments*. In: HALL, P. (ed) *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. New Jersey: Princeton University Press; 1989. p. 347-60.
- HIRSCHMAN, A.O. *The Rise and Demise of Development Economics*. In: HIRSCHMAN, A.O. (ed). *Essays in trespassing: Economics to politics and beyond*: Cambridge University Press; 1981. p. 1-24.
- HOBSBAWM, E. *A Era dos Extremos*. São Paulo: Companhia das Letras; 1995.
- HORA, Roy. *La elite económica Argentina, 1810-1914*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 22, n. 52, p. 27-46, 2014.

- HUBER, E; RUESCHEMEYER, D; STEPHENS, J. The impact of economic development on democracy. *The Journal of Economic Perspectives*. 7(3):71-86, 1993.
- HUNTINGTON, S.P. The third wave: Democratization in the late twentieth century. University of Oklahoma Press; 1993.
- IANONI, M. Coalizão e política macroeconômica nos dois governos de Lula: do tripé rígido ao flexibilizado. *Ponto de Vista*. 2016 (número especial).
- IANONI, M. Para uma abordagem ampliada das coalizões. *Sinais Sociais - SESC*. 11(33):131-201, jan-abril, 2017.
- IBARRA, A.B; PRADO, A. (eds). Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI. Santiago de Chile: CEPAL Nações Unidas; 2015.
- IZAGUIRRE, M; ALVES, M.R. BC reduz previsão do crescimento do PIB em 2012 de 3,5% para 2,5%. *Valor Econômico*. 28/6/2012.
- JÁUREGUI, A.P. El Conade: Organización Y Resultados (1961-1971) Anuario IEHS. 2014-2015 (29 & 30).
- JESSOP, B. State Power. A strategic-relational approach. Cambridge: Cambridge University Press; 2008.
- JINKINGS, I; DORIA, K; CLETO, M. (eds). Por que gritamos golpe?: para entender o impeachment e a crise política no Brasil. Boitempo Editorial; 2016.
- JUILLARD, M. Accumulation regimes. In: BOYER, R; SAILLARD, Y (eds). Régulation Theory: The state of the art. New York, London, Paris: Taylor & Francis [Routledge]; 2002 [1995]. p. 153-60.
- KATZ, C. ¿Qué es el neo-desarrollismo? I-Una visión crítica. *Economía*. 2014.
- KATZ, C. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. Buenos Aires, julho, 2015.
- KAY, C. Latin American theories of development and underdevelopment. London: Routledge; 1989.
- KEEN, S. Debunking economics: the naked emperor dethroned?: Zed Books; 2011.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. Welfare state e desenvolvimento. *Dados*, v. 54, n. 1, p. 129-156, 2011.
- KESSLER, G. Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013. Fondo de Cultura Económica; 2014.
- KESSLER, G. Exclusión social y desigualdad¿ nociones útiles para pensar la estructura social argentina? *Laboratorio - Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social* do Instituto Gino Germani. (24) 2011.
- KEYNES, J.M. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. São Paulo: Nova Cultural; 1996.
- KONDRATIEFF, N.D. Las ondas largas de la coyuntura. *Revista Occidente*. 1946.
- KOSACOFF, B. Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007. Santiago de Chile: CEPAL - Nações Unidas, 2007.

- KOSELLECK, R. Futuro Passado: contribuição à semântica dos tempos modernos. Contraponto/Ed. PUC Rio; 2006.
- KRASNER, S.D. Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*. 16(2):223-46, JA.1984.
- KULFAS, M. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. Buenos Aires, maio, 2015.
- KULFAS, M. La economía argentina, entre la «década ganada» y los «fondos buitres». *Nueva Sociedad*. (254):4-16, 2014.
- LANGE, M; RUESCHEMEYER, D. States and Development: historical antecedents of stagnation and advance. Palgrave Macmillan; 2005.
- LANZARA, A.P. Estados de bem-estar e as dinâmicas do desenvolvimento social. In: BOSCHI, R. (ed). Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina. Belo Horizonte: Editora UFMG; 2011. p. 86-120.
- LAPAVITSAS, C. Theorizing financialization. *Work, Employment & Society*. 25(4):611-26, 2011.
- LATOUR, B. Science in action: How to follow scientists and engineers through society. Harvard University Press; 1987.
- LAVAGNA, R. O desafio da vontade: Editora 34; 2003.
- LAVAGNA, R. Roberto Lavagna: depoimento. Entrevista concedida ao Programa de Historia Política - IIGG-UBA ed. Buenos Aires: Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea; 2007.
- LAVARELLO, P. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. Buenos Aires, maio, 2015.
- LAVINAS, L. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. Rio de Janeiro, jan.2015.
- LAVINAS, L. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. *Ciênc saúde coletiva* [online]. 12(6), 2007.
- LEARY, J. Financial Times: Nova matriz econômica do Brasil ouve anúncio de morte. *Valor Econômico*. 7/4/2014.
- LEVITSKY, S. Argentina: democratic survival amidst economic failure. In: HAGOPIAN, F; MAINWARING, S.P.(eds). *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge University Press; 2005. p. 63-89
- LEVITSKY, S; ROBERTS, K. (eds). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press; 2011.
- Levy na Fazenda é como um quadro da CIA na KGB, diz Aécio. *Valor Econômico Online*, 24/11/2014.
- Ley de Subversión Económica, con luz verde en Diputados. Hoy se trataría en el recinto. Y el oficialismo necesitaría mayoría simple para aprobarla. Presiones de Duhalde. *Clarín*, Buenos Aires, 23/5/2002.
- LISBOA, M.D.B; SCHEINKMAN, J.A; PÊSSOA, S. A Agenda Perdida: diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social. Rio de Janeiro, 2002.

- LO VUOLO, Rubén M. Argentina: los límites del análisis del comportamiento virtuoso de los agregados macroeconómicos. R. Boyer, & JC Neffa, Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia argentina. Buenos Aires: Miño y Dávila/CEIL-PIETTE/CDC, 2007.
- LO VUOLO, Rubén M. Distribución y crecimiento: una controversia persistente. Miño y Dávila, 2009.
- LO VUOLO, Rubén M. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. Buenos Aires, maio de 2015.
- LONDONO, J.L. Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina, 1950-2025. Washington DC: World Bank, 1996.
- LOPES, F.L. Inflação inercial, hiperinflação e desinflação: notas e conjeturas. *Revista de economia política*. 5(2) abril/junho, 1985.
- LOPES, F.L. Só um choque heterodoxo pode derrubar a inflação. *Economia em Perspectiva* (Boletim do Conselho Regional de Economia de São Paulo). 55-71, agosto, 1984.
- LOPES, F; ROCHA, A.D.A. Dividido, agronegócio busca compromissos de presidenciáveis. *Valor Econômico*. 2/9/2014.
- LÓPEZ, E. Emergencia y consolidación de un nuevo modo de desarrollo: Un estudio sobre la Argentina post-neoliberal (2002-2011) [en línea]. En Memoria Académica; 2014. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1018/te.1018.pdf> Universidad Nacional de La Plata.
- LÓPEZ, E. Los años post-neoliberales. De la crisis a la consolidación de un nuevo modo de desarrollo. Buenos Aires: Miño y Dávila; 2015.
- LÓPEZ, Fernández et al. La ciencia económica argentina en el siglo XX. An. AAEP, 2001.
- LOSADA, L. Historia de las elites en la Argentina: desde la conquista hasta el surgimiento del peronismo. Buenos Aires: Editorial Sudamericana; 2009.
- LOTURCO, R. Setor entrega propostas aos candidatos à presidência. *Valor Econômico*. 28/8/2014.
- LOUREIRO, M.R. A participação dos economistas no governo. *Análise-Revista de Administração da PUCRS*. 17(2), 2007.
- LOUREIRO, M.R. Economistas e elites dirigentes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 7(20):47-60, 1992.
- LOUREIRO, M.R; ABRUCIO, F.L; ROSA, C.A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*. 4(49), 1998.
- LOVE, J. Crafting the third world: theorizing underdevelopment in Rumania and Brazil. Standford University Press; 1996.
- LUKES, S (ed). Power. New York: New York University Press; 1986.

- Lula acertou ao falar que crise era 'marolinha', diz 'Le Monde'. Segundo o jornal francês, Brasil foi 'preciso em estratégia concentrada no apoio do mercado interno'. *Estado de São Paulo*, São Paulo, 17/9/2009. Economia.
- MAIA, B. Combinar austeridade e crescimento é melhor contra a crise. *Valor Econômico*. 19/11/2012.
- MALBERGIER, S. Lula balança. *Folha de São Paulo*. 16/8/2008.
- MANCUSO, Wagner Pralon. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001–2012) e agenda de pesquisa. *Revista de Sociologia e Política*, v. 23, n. 54, p. 155-183, 2015.
- MANDEL, Ernest. O Capitalismo Tardio [1972]. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MANN, M. The Sources of Social Power. Volume 3: Global Empires and Revolution, 1890-1945: Cambridge University Press; 2012.
- MANTEGA, G; REGO, J.M. (eds) Antonio Barros de Castro (1939). Conversas com economistas brasileiros 2. São Paulo: Editora 34; 1999.
- MARIRRODRIGA, J. Kirchner se hace con la economía: Felisa Miceli, fiel colaboradora del presidente argentino y crítica con el FMI, manejará a partir de mañana las finanzas públicas. *El País*. 30/11/2005.
- MARTÍNEZ, J; MOLYNEUX, M; SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. Latin American capitalism: economic and social policy in transition. *Economy and Society*. 38(1-16), 2009.
- MARTINS, N.M. Ensaio sobre a “nova” travessia (ou: O programa de ajuste econômico do segundo governo Dilma: uma nova investida neoliberal?). Textos para Discussão do IE-UFRJ [Internet]. 2015. Available from: http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2015/TD_IE_021_2015_MARTINS-v.fin.pdf.
- MEIER, G.M; STIGLITZ, J.E. Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective. New York: World Bank, 2000.
- MEIRELLES, H. Atuação do Banco Central frente à Crise Internacional. Apresentação de Henrique Meirelles ao Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: BACEN, 2008.
- MELLO, J.M.C. O capitalismo tardio: UNESP; 2009.
- MERINO, G. El Grupo Productivo y las condiciones económicas de su surgimiento. Genealogía del Posneoliberalismo. *Realidad Económica*. (288) 2014.
- MICELI, S. Bourdieu e a renovação da sociologia contemporânea da cultura. *Tempo Social* (revista de sociologia da USP). 15(1):63-79, 2003.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Economia Brasileira em Perspectiva. Brasília: SPE 17ª ed. p. 137, 2012.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Joaquim Levy toma posse: reequilíbrio fiscal e cumprimento de metas serão base para novo ciclo de crescimento, diz ministro. Brasília: Agência de Notícias, 2015.

- MINISTÉRIO DA FAZENDA. PSI é prorrogado até o final do ano. Programa tem taxas de juros reduzidas para compra de caminhões, máquinas e equipamentos. Brasília: Agência de Notícias, 2012.
- MOLLO, M.L.R.; AMADO, A.M. O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. *Econ Soc Campinas*. 24:1-28, dez.2015.
- MOLLO, M.L.R.; FONSECA, P.C.D. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. *Revista de economia política*. 33(2):222-39, 2013.
- MONTECINOS, V; MARKOFF, J; ÁLVAREZ-RIVADULLA, M.J. Economists in the Americas: convergence, divergence and connection. In: MONTECINOS, V; MARKOFF, J. (eds). *Economists in the Americas*: Edward Elgar Publishing; 2010.
- MONTEIRO, T. Dilma exige retratação da Febraban e bancos tentam evitar crise com o governo. *Estado de São Paulo*. São Paulo, 8/5/2012.
- MOREIRA, M.M. Diplomacia, política e finanças: de JK a Collor, 40 anos de história por um de seus protagonistas. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2001.
- MUNHOZ, D.G. Inflação brasileira. Os Ensinamentos desde a crise dos anos 30. *Revista Economia Contemporânea*. (1)1997.
- NASSIF, A. As armadilhas do tripé da política macroeconômica brasileira. *Rev Econ Polit*. 35(3):426-43, 2015.
- NEIBURG, F. Economistas e culturas econômicas no Brasil e na Argentina. *Tempo Social* (revista de sociologia da USP). 16(2), 2004.
- NEIBURG, F; PLOTKIN, M. Los economistas. El Instituto Torcuato Di Tella y las nuevas elites estatales en los años setenta. In: NEIBURG, F; PLOTKIN, M. (eds). *Intelectuales y expertos La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós; 2004.
- NERY, T. A Economia do desenvolvimento na América Latina: o pensamento da CEPAL nos anos 1950 e 1990. São Paulo: Caros Amigos, 2004.
- NETO, J.H; SABOIA, J. Distribuição funcional da renda no Brasil: análise dos resultados recentes e estimação da conta da renda. *Economia Aplicada*. 18(3):483-513, 2014.
- NOGUEIRA, F. Política Fiscal em 2012. Blog Cidadania e Cultura, 5/2/2013. Disponível em: <https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2013/02/05/politica-fiscal-em-2012/>. Acesso em 14/8/2018.
- NOYOLA VÁZQUEZ, Juan. El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos. *Investigación económica*, v. 16, n. 4, p. 603-648, 1956.
- O'DONNELL, G.A. Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*. XXXIII(130), 1993.
- O'DONNELL, G.A. *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: Studies in South American politics*. Berkeley: Institute of International Studies: University of California, 1973. 219 p.
- OLSON, M. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Harvard University; 2009 [1971].

- OREIRO, J.L. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. *Estudos Avançados*. 31(89):75-88, 2017.
- OREIRO, J.L. As Várias Faces do Desenvolvimentismo. *Valor Econômico*. 11/5/2015.
- OREIRO, J.L. Novo-desenvolvimentismo, crescimento econômico e regimes de política macroeconômica. *Estudos Avançados*. 26(75):29-40, 2012.
- OREIRO, J.L. O Regime de Crescimento no Brasil é Wage-Led? Blog José Luis Oreiro, 18/11/2011. Disponível em: <https://jloreiro.wordpress.com/2011/05/18/o-regime-de-crescimento-no-brasil-e-wage-led/> Acesso em 14/8/2018.
- OREIRO, J.L; FEIJÓ, C. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*. 30(2):219-32, abr./jun/ 2010.
- OREIRO, J.L; MARCONI, N. Câmbio: adiar ajuste pode sair caro. *Valor Econômico*. 13/05/2011. Opinião.
- OREIRO, J.L; PAULA, L.F.D; SOBREIRA, R. (eds). Política Monetária, Bancos Centrais e Metas de Inflação: teoria e experiência brasileira. Rio de Janeiro: FGV; 2009.
- OREIRO, J.L; SICSÚ, J; PAULA, L.F.D. Controle da dívida pública e política fiscal: uma alternativa para um crescimento auto-sustentado da economia brasileira. Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços. Barueri/SP: Editora Manole; 2003.
- ORTIZ, R; SCHORR, M. “La rearticulación del bloque de poder en la Argentina de la post-convertibilidad”. Papeles de Trabajo - Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín.1(2), Dec.2007.
- PANIGO, D. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. Buenos Aires, julho, 2015.
- PANTALEÓN, J.F. El surgimiento de la nueva economía argentina: el caso Bunge. In: NEIBURG, F; PLOTKIN, M. (eds). Intelectuales y expertos La constitución del conocimiento social en la Argentina. Buenos Aires: Paidós; 2004.
- PATÚ, G. Plano de ação do ministro da Fazenda tem vários pontos de identificação com documento elaborado por liberais. "Agenda Perdida" inspira discursos e planos de Palocci. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 12/1/2003.
- PAULA, L.F. de. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. Rio de Janeiro, dez.2014.
- PAULA, L.F. R.; SARAIVA, P. J. Novo consenso macroeconômico e regime de metas de inflação: algumas implicações para o Brasil. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, v. 36, n. 128, p. 19-32, 2015.
- PAULA, L.F.D. Uma Nova Política Macroeconômica: algumas proposições a partir de uma visão novo-desenvolvimentista. In: BRESSER-PEREIRA, L.C. (ed) Nação, Câmbio e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV; 2008. p. 95-133.
- PAULISTANO, A. A declaração do economista-chefe da Febraban. Blog de Luís Nassif. 8/5/2012. Disponível em <https://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/a-declaracao-do-economista-chefe-da-febraban>. Acesso em 14/8/2018.
- PEDERSEN, J.D. Globalization, Development and the State. The performance of India and Brazil since 1990: Palgrave Macmillan; 2008.

- PEIRANO, F. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. Buenos Aires, agosto, 2015.
- PEREIRA, A.K. Desenvolvimentismo, conflito social e conciliação de interesses na política de construção de hidrelétricas na Amazônia brasileira. In: GOMIDE, A.DÁ, PIRES, R.R.C. (eds). Capacidades Estatais e Democracia: Ipea; 2014.
- PEREIRA, J.M. La monnaie, la politique et la possibilité d'un mode de développement à nouveau fondé sur le marché intérieur au Brésil et en Argentine. *Revue de la régulation* [En ligne]. 1er semestre / Spring 2012;11.
- PÉREZ, C. Una visión para América Latina: dinamismo tecnológico e inclusión social mediante una estrategia basada en los recursos naturales. *Revista Económica*.14(2), 2013.
- PERISSINOTTO, R.M. O conceito de Estado Desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino. *Revista de Sociologia e Política*. 2014;22(52):59-75.
- PERISSINOTTO, R; CODATO, A. Como estudar elites: Editora UFPR; 2015.
- PERLATTO, F. Decifrando o governo Lula: interpretações sobre o Brasil contemporâneo. *Revista de Ciências Humanas*, Viçosa. 15(1):256-72, jan./jun. 2015.
- PERROUX, François. A new concept of development: basic tenets. Routledge, 2010 [1983].
- PIKETTY, T. A Economia das Desigualdades. Leya; 2015.
- PIKETTY, T. O Capital no Século XXI. Intrínseca; 2014.
- PINHO, Carlos Eduardo Santos. Ascensão e Ocaso do Governo Dilma Rousseff à Luz das Capacidades do Estado Brasileiro: usurpação democrática e corrosão do Estado do Bem-Estar Social (2011-2016) In: CARDOSO JR, José Celso. Política e planejamento governamental no Brasil contemporâneo: tensões estruturais das políticas públicas federais. HUCITEC, 2017.
- PINHO, Carlos Eduardo Santos. O Nacional-Desenvolvimentismo e o Novo-Desenvolvimentismo no Brasil: expansão interna, externa e o discurso socialdemocrata. *Achegas. net*, v. 45, 2012.
- PIVA, A. Economía y política en la Argentina kirchnerista. Buenos Aires: Batalla de Ideas; 2015.
- PLOTKIN, M. Notas Para Un Análisis Comparativo De La Constitución Del Campo De Los Economistas En Argentina Y Brasil. Anuario Instituto de Estudios Históricos-Sociales Prof. Juan C. Grosso (IeHS); 2006.
- POCHMANN, M. Do neoliberalismo ao social-desenvolvimentismo. *Revista Fórum*. 9/2/2012. Disponível em: <https://www.revistaforum.com.br/do-neoliberalismo-ao-social-desenvolvimentismo/> Acesso em 14/8/2018.
- POLANYI, K. The great transformation: The political and economic origins of our time. Beacon Press; 1944.
- PORTA, F. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. Buenos Aires, maio, 2015.
- PORTA, F; BIANCO, C. Las visiones sobre el desarrollo argentino. Consensos y disensos. Plan Estratégico de Mediano Plazo de Ciencia, Tecnología e Innovación

- Productiva. REDES - Centro de Estudios sobre Ciência, Desarrollo y Educación Superior, 2004.
- PORTA, F; SANCHES, P. Argentina y Brasil: Frente al Desafío de la Crisis Global. Fundación Friedrich Ebert, 2012.
- POSSAS, Mario Luiz. Demanda efetiva, investimento e dinâmica. *Revista Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, 1999.
- POULANTZAS, N. Poder político y clases sociales en el Estado capitalista.: Siglo XXI; 2001 [1968].
- PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico na América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*. 3(3), 1949.
- PREBISCH, R. Problemas Teóricos e Práticos do Crescimento Econômico. In: BIELSCHOWSKY, R. (ed). Cinquenta anos de pensamento na Cepal. CEPAL; 2000.
- PREMICI, S. Banco Central, nuevo modelo posneoliberal. *Página 12*. 22/3/2012. *Economia*.
- PRESSER, Mário Ferreira. Ecletismos em dissenso. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 41, p. 49-66, 2001.
- PRZEWORSKI, Adam; MESEGER, C. Globalização e democracia. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 67, p. 109-29, 2003.
- PUCCIARELLI, A; CASTELLANI, A. (eds). Los años de la Alianza: la crisis del orden neoliberal. Buenos Aires: Siglo Veintiuno; 2014.
- RANGEL, I. A inflação brasileira. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; 1963.
- RAPOPORT, M. Una revisión histórica de la inflación argentina y de sus causas. *Aportes de Economía Política en el Bicentenario de la Revolución de Mayo*, 2010.
- REGO, José Marcio Rebolho. Duas teorias econômicas: 'consumo'e'retórica': subsídios para o estudo do campo científico da economia no Brasil. 1998. Tese de Doutorado. São Paulo: Fundação Getulio Vargas/ FGV-SP; 1998.
- REINERT, E.S. How rich countries got rich and why poor countries stay poor. New York: Public Affairs; 2007.
- REPETTO, F; CHUDNOVSKY, M. Las políticas sociales en la Argentina reciente. In: QUIROGA, Y; CANZANI, A; ENSIGNIA, J. (eds). Consenso progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur: Fundación Friedrich Ebert, Fundación Chile 21, Fundacao Perseu Abramo, Fundación Líber Seregni, CEPES: Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales; 2009. p. 15-47.
- RIBEIRO, Andrea. Práticas de política econômica: um teste das atas do Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil (2003-2014). *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 99-120, 2017.
- RIBEIRO, Cássio Garcia; FURTADO, André Tosi. A política de compras da Petrobras: o caso da P-51. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 14, n. 2, p. 289-312, 2015.
- RITTNER, D. Gerdau une empresários e leva ao Planalto ajustes na MP dos Portos. *Valor Econômico*. 6/3/2013.

RITTNER, D. Indústria e Agronegócio pressionam por acordo com UE além do Mercosul. *Valor Econômico*. 8/7/2013.

RITTNER, D; SOUSA, Y. Parecer da MP dos Portos racha o setor. *Valor Econômico*. 18/4/2013.

ROCARRO, I. Medidas anticrisis en Argentina: La regularización impositiva, promoción y protección del empleo registrado y la exteriorización y repatriación de capitales. XXII Seminario Regional de Política Fiscal; Santiago de Chile: CEPAL/ILPES; 2010.

RODRIK, D. Goodbye Washington consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank's economic growth in the 1990s: learning from a decade of reform. *Journal of Economic literature*, v. 44, n. 4, p. 973-987, 2006.

RODRIK, Dani. *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*. WW Norton & Company, 2011.

ROUGIER, M. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. Buenos Aires, maio, 2015.

RUESCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter B. *The State & Economic Transformation: Towards an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention*. Center for the Comparative Study of Development, Brown University, 1983.

RUGGIE, John Gerard. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *International organization*, v. 36, n. 2, p. 379-415, 1982.

SADER, E. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, Emir (org.) *10 Anos de Governos Pós-Neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil/Boitempo; 2015.

SADER, E; GENTILI, P; BORÓN, A. (eds) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra; 1995.

SAES, Flávio Azevedo Marques. O ensino de economia e as origens da profissão de economista no Brasil. *Locus-Revista de História*, v. 6, n. 1, 2000.

SALLIM Jr, B; GOULART, J.O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. *Revista de Sociologia e Política*. 24(60), 2016.

SALLUM Jr, B. (ed). *Brasil e Argentina Hoje: política e economia*. Bauru: EDUSC; 2004.

SALLUM Jr, B. Hegemonia Liberal, Desenvolvimentismo e Populismo. *Nueva Sociedad*. 271, set-out.2008.

SANTANA, Carlos Henrique. Critical junctures, institutional legacies and epistemic communities: a development agenda in Brazil. *Development and Semi-periphery: Post-neoliberal Trajectories in South America and Central Eastern Europe*, p. 201, 2013.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual review of political science*, v. 11, 2008.

SCHMIDT, Vivien A. Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism. Ideas and politics in social science research. In: Beland D, Cox RH, editors. *Ideas and politics in social science research*: Oxford University Press; 2011, p. 47-64.

- SCHMIDT, Vivien A. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European political science review*, v. 2, n. 1, p. 1-25, 2010.
- SCHNEIDER, B.R. *The desarrrollista state in Brazil and Mexico*. Ciudad de México: CIDE - Centro de Investigación y Docencia Económicas; 1997.
- SEABROOKE, L. *The social sources of financial power: domestic legitimacy and international financial orders*. Cornell University Press; 2006.
- SEN, Amartya. Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. *Cuadernos de economía (Santafé de Bogotá)*, v. 17, n. 29, p. 73-100, 1998.
- SERRANO, Franklin. Juros, câmbio e o sistema de metas de inflação no Brasil. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 30, n. 1, p. 63-72, 2010.
- SICSÚ, João. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. Rio de Janeiro, 14/12/2014.
- SICSÚ, João. Teoria e evidências do regime de metas inflacionárias. *Revista de Economia Política*, v. 22, n. 1, p. 85, 2002.
- SICSÚ, João; DE PAULA, Luiz Fernando; MICHEL, Renaut. *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2005.
- SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. Por que novo-desenvolvimentismo. *Revista de Economia Política*, v. 27, n. 4, p. 507-524, 2007.
- SIKKINK, K. *Ideas and Institutions: Developmentalism in Argentina and Brazil*. . New York: Cornell University Press; 1991.
- SILVA Roberta Rodrigues Marques da. *Instituições, interesses e tributação no Brasil e na Argentina: o novo desenvolvimentismo e os conflitos em torno da agenda tributária*. 2014. 292 f. Rio de Janeiro: Tese de Doutorado em Ciência Política. UERJ/IESP; 2014.
- SILVA, L.I.L da. *Carta ao Povo Brasileiro*. Partido dos Trabalhadores. Fundação Perseu Abramo; 2002.
- SILVA, Roberta Rodrigues Marques da. *A Argentina entre as reformas econômicas neoliberais e a redefinição das negociações com o FMI (1989-2007)*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 17, n. 33, 2009.
- SIMONSEN, M.H. *A experiência inflacionária no Brasil*. IPES; 1964.
- SIMONSEN, M.H. *Inflação: Gradualismo x Tratamento de Choque*. Rio de Janeiro: APEC; 1970.
- SINGER, André. *Cutucando onças com varas curtas*. *Novos Estudos-Cebrap*, v. 102, p. 39-67, 2015.
- SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras; 2012.
- SKOCPOL, T. *Bringing the State Back In: strategies of analysis in current research*. In: EVANS, P; RUESCHEMEYER, D; SKOCPOL, T. (eds). *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press; 1985.

SKOCPOL, Theda; FINEGOLD, Kenneth. State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political science quarterly*, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOARES, G.A.D. O novo estado na América Latina. *Estudos CEBRAP*, v.13, 1975.

SOARES, P. de T.P.L. A propósito da onda liberal na economia brasileira. *ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA CLÁSSICA E POLÍTICA*: Rio de Janeiro: UFRJ; 1996. p. 32-42.

SOLA, Lourdes. Limites políticos ao choque heterodoxo no Brasil-Técnicos, políticos, democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 9, 1989.

SOLA, Lourdes. Politics, markets, and society in Lula's Brazil. *Journal of Democracy*, v. 19, n. 2, p. 31-45, 2008.

SOMERS, Margaret R.; BLOCK, Fred. From poverty to perversity: Ideas, markets, and institutions over 200 years of welfare debate. *American Sociological Review*, v. 70, n. 2, p. 260-287, 2005.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a política faz a diferença. *Texto para Discussão*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá MM de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova*, v. 48, n. 3, p. 187-212, 1999.

SOUZA, J. Radiografia do Golpe - Entenda como você foi enganado. São Paulo: Leya; 2016.

STEINBRUCH, B. Ela e seu grande desafio. O desafio da presidente Dilma Rousseff é levar o Brasil para o mundo dos juro civilizados. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 4/11/2011.

STIGLITZ, J. A globalização e seus malefícios. São Paulo: Futura; 2002. 282 p.

STIGLITZ, Joseph E. *Freefall: America, free markets, and the sinking of the world economy*. WW Norton & Company, 2010.

STRANGE, S. *The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy*. Cambridge University Press; 1996.

SUASNABAR, C; GALARZA, D. *Educación, conocimiento y política: Argentina, 1983-2003*.: Ediciones Manantial; 2007.

SUNKEL, O. Capitalismo transnacional y desintegración nacional en la América Latina. *El trimestre económico*, v. 38, n. 150 (2), p. 571-628, 1971.

SUNKEL, O. La inflación chilena: un enfoque heterodoxo. *El trimestre económico*, v. 25, n. 100 (4), p. 570-599, 1958.

SWEDBERG, Richard. Max Weber as an economist and as a sociologist: Towards a fuller understanding of Weber's view of economics. *American Journal of Economics and Sociology*, v. 58, n. 4, p. 561-582, 1999.

TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira. *Biblioteca de ci ncias sociais*. Economia Biblioteca de ciências sociais (Zahar Editores), 1972 [1964].

- TEIVAINEN, Teivo. Enter economism, exit politics: experts, economic policy and the damage to democracy. Zed Books, 2002.
- TILLY, C. Democracy: Cambridge University Press; 2007.
- TREVISAN, C; DANTAS, F. Brasil insiste no controle de capitais. Mantega diz que é necessário ficar explícito na declaração final do G-20 que os países com a moeda valorizada podem se defender. *Estado de São Paulo*. São Paulo, 11/11/2010.
- TRUFFI, R. Entrevista - Maria Lucia Fattorelli: “A dívida pública é um mega esquema de corrupção institucionalizado”. *Carta Capital*. 9/6/2015.
- VARESI, G.A. Modelo de acumulación, dinámica política y clases sociales en la Argentina postconvertibilidad. In: GRIGERA, J. (ed) Argentina después de la convertibilidad. Buenos Aires: Imago Mundi; 2013. p. 195-222.
- VASCONCELLOS, M.A.S. de. Economia: Macro e Micro. 5ª ed. São Paulo: Atlas; 2011.
- VEIGA, J.E. Perfídia contra o Código Florestal. *Valor Econômico*. 15/2/2012.
- VILLAVERDE, J. O conflito na área econômica. O Tesouro Nacional e a Caixa Econômica Federal estão quase em pé de guerra. Entenda por que esse conflito começou e como que isso mexe com o governo Dilma Rousseff. *Valor Econômico*. 18/8/2014.
- WADE, Robert. Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization. Princeton University Press, 2004.
- WAINER, A. Cambios en el bloque en el poder a partir del abandono de la convertibilidad. Una nueva hegemonía? In: GRIGERA, J. (ed) Argentina después de la convertibilidad (2002-2011). Buenos Aires: Imago Mundi; 2013.
- WAISMAN, C.H. Argentina: Autarkic industrialization and illegitimacy. . In: DIAMOND, Larry et al. (Ed.). Democracy in developing countries: Latin America. Rienner, 1989.
- WEISS, Linda (Ed.). States in the global economy: Bringing domestic institutions back in. Cambridge University Press, 2003.
- WESTAD, O.A. The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times: Cambridge University Press; 2005.
- WIERZBA, G. Entrevista concedida a Andrea Ribeiro. Buenos Aires, junho/julho, 2015.
- WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.). The developmental state. Cornell University Press, 1999.
- WYLDE, Christopher. ¿ Continuidad o cambio? Política económica argentina posterior a la crisis y el gobierno de Néstor Kirchner, 2003-2007. Iconos Revista de Ciencias Sociales, mai.2012.
- ZAIA, C. “CNA defende impeachment de Dilma e critica Katia Abreu”. *Valor Econômico*. 6/4/2016.
- ZAIA, C; BATISTA, F; LOPES, F. Abag e CNA dividem-se entre Aécio e Dilma. *Valor Econômico*. 5/8/2014.

APÊNDICE – Realização e Tratamento das Entrevistas

É necessário fazer um esclarecimento sobre o modo como as fontes primárias produzidas durante a pesquisa foram realizadas e tratadas. As 25 entrevistas com economistas heterodoxos brasileiros e argentinos foram feitas entre abril de 2014 e julho de 2016. Elas seguiram um modelo de questionário aberto com 6 questões orientadoras (ver quadro ao final). Desse modo, a partir de uma proposição simples e genérica, relacionada ao debate sobre desenvolvimento na América Latina, os entrevistados tinham espaço para propor algumas direções na conversa.

Colocam-se três “problemas” a partir da forma como foi conduzida essa etapa da pesquisa para a tese. 1) a do intervalo de tempo entre as entrevistas; 2) a da aplicação de um modelo de questionário aberto; 3) a do direito de publicação na íntegra do conteúdo.

Quanto ao espaço de tempo de coleta do material deve-se primeiro ressaltar que ele abrange o período em que houve mudanças significativas de conjuntura e no tempo da política. As primeiras 5 entrevistas foram feitas com economistas brasileiros no momento imediatamente anterior à reeleição de Dilma Rousseff em 2014. Esses depoimentos estão marcados por uma forte crítica às políticas econômicas do governo e expressam a cisão entre os grupos vinculados ao novo-desenvolvimentismo e ao social-desenvolvimentismo. Durante o ano de 2015, foram coletados os depoimentos dos economistas argentinos, que também foram pontuados pelo debate eleitoral que ocorreu nesse ano naquele país. As últimas entrevistas com economistas brasileiros foram gravadas no primeiro semestre de 2016, durante o processo de impeachment que destituiu Rousseff em agosto. O conteúdo dessas entrevistas demonstra o descontentamento com os erros de política macroeconômica, em especial, no que diz respeito à decisão da presidenta substituir o ministro Guido Mantega por Joaquim Levy na condução do Ministério da Fazenda (em janeiro de 2015). Dado o largo espaço de tempo em que foram colhidos esses depoimentos, há uma clara inflexão no debate econômico e na posição dos grupos que representam as comunidades epistêmicas heterodoxas em economia no Brasil e na Argentina. Se por um lado, esse é um elemento que dificulta a comparação ou a definição de uma posição fixa desses personagens a partir de uma classificação rígida no interior do campo econômico; por outro, evidencia a impossibilidade de tratar o conceito de comunidades epistêmicas de modo inflexível.

Há ainda um fato decorrente da forma como os entrevistados foram contatados que determinou a assimetria da amostra e que teve impacto sobre os resultados desta tese. Isso é

mais verdade para o caso das entrevistas com os economistas brasileiros. Os anos de 2014 e 2016 foram especialmente turbulentos no Brasil, visto que desde a reeleição o governo Dilma Rousseff foi colocado em xeque e perdeu o apoio das bases parlamentares que o sustentavam. Como grande parte dos potenciais entrevistados estava direta ou indiretamente ligada ao governo, muitos deles não se disponibilizaram a participar ou simplesmente desmarcaram os encontros destinados à gravação de seus depoimentos.

No que tange a utilização de um questionário aberto, deve-se registrar que as perguntas foram elaboradas com o objetivo de dar uma direção à entrevista, ao mesmo tempo em que abria espaço para a colocação de novas proposições, viabilizando a identificação de temas mais relevantes e significativos do debate sobre desenvolvimento e da aplicação de políticas econômicas de corte heterodoxo desde o ponto de vista dos entrevistados. Esse método se mostrou efetivo pois permitiu identificar questões endógenas às comunidades epistêmicas em economia no Brasil e na Argentina, respectivamente. Por outro lado, abriu uma senda nova de pesquisa e de novas possibilidades que não puderam ser tratadas no espaço dessa tese. O que, em parte se relaciona com o redirecionamento do objetivo principal deste trabalho, que se propunha a fazer uma análise da implementação das políticas macroeconômicas heterodoxas. O contato com os membros das comunidades epistêmicas em economia acabou por definir o foco deste trabalho na tentativa de clarificar a composição, a dinâmica e as contradições existentes no interior destes grupos.

Por último, cabe esclarecer que as entrevistas tinham como objetivo inicial levantar informações sobre a formulação e implementação de políticas econômicas heterodoxas, mas o elemento conjuntural restringiu de duas maneiras esse objetivo. Primeiro, os entrevistados resistiram a dar informações muito precisas sobre a participação nos processos de decisão de política econômica. No caso do Brasil, pode-se ainda mencionar que alguns dos envolvidos diretamente com esse processo não concederam depoimentos. No caso da Argentina, esses personagens assumiram um tom defensivo em relação ao governo de Cristina Kirchner. Segundo, os entrevistados não permitiram a publicação na íntegra de seus depoimentos. Esse é um pormenor não menos significativo, uma vez que muitas das informações cruciais foram dadas com a condição expressa de que não fossem publicadas.

Questões Orientadoras do Questionário Aberto Aplicado

- 1) **Como podemos definir o debate sobre o desenvolvimento no seu país?**
- 2) **Quais os principais personagens e intelectuais que participaram desse debate?**
- 3) **Quais são as características desse debate na atualidade?**
- 4) **Quais as diferenças entre as comunidades epistêmicas em economia heterodoxas e as ortodoxas?**
- 5) **Quais as semelhanças que podem ser percebidas entre o debate sobre o desenvolvimento argentino e o brasileiro? É possível estabelecer comparações?**
- 6) **Como se situa esse debate nacional em relação ao debate latino-americano sobre o desenvolvimento?**

Anexo A – Lista de Entrevistados (Brasil e Argentina)

<i>Entrevistas Argentina</i>	
<i>Nome</i>	<i>Instituição</i>
Andrés Asiain	Centro de Estudios Economicos y Sociales Scalabrini Ortiz/ UBA Cátedra Yaretche
Fernando Porta	Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior - Redes/ Universidad Quilmes
Pablo Lavarello	CEUR
Alejandro Fiorito	Universidad Luján/ Secretaria de Comercio
Ricardo Aronskind	Plan Fenix, Universidad Nacional General Sarmiento
Matías Kulfas	IDEAR
Rubén Lo Vuolo	CIEPP
Fernando Peirano	AEDA
Martin Abeles	CEPAL
Demian Panigo	CEIL/UMET
Graciela Gutman	CEUR
Ana Castellani	IDAES/UNSAM
Marcelo Rougier	IIEP/UBA
Mariana Heredia	IDAES/UNSAM
Guillermo Wierzba	CEFIDAR
Fabián Amico	UFRJ/CEFIDAR
Agustin Datellis	La Gran Makro
Claudio Katz	UBA/Instituto de Investigaciones Económicas de Argentina
Mariano Félix	CECSO/Universidad Nacional de La Plata

Entrevistas Brasil	
<i>Nome</i>	<i>Instituição</i>
Ricardo Bielschowsky	ECO/UFRJ
Luiz Fernando de Paula	FCE/UERJ

João Sicsú	
Lena Lavinas	ECO/UFRJ
Carlos Medeiros	ECO/UFRJ
José Cassiolato	ECO/UFRJ
Pedro Paulo Zaluth Bastos	IE/Unicamp
Bresser Pereira	Escola de Administração Pública, Centro de Macroeconomia Desenvolvimentista FGV/SP

Anexo B – Ministros da Economia e Presidentes do Banco Central (2003-2014)

MINISTROS ECONOMIA ARGENTINA

Ministerio de Economía		Presidente
Jorge Remes Lenicov	3 de janeiro de 2002 - 27 de abril de 2002	Eduardo Duhalde
	27 de abril de 2002 - 25 de maio de 2003	
Roberto Lavagna	Ministerio de Economía y Producción	
	25 de maio de 2003 - 27 de novembro de 2005	Néstor Kirchner
Felisa Miceli	28 de novembro de 2005 - 16 de julho de 2007	
Miguel Gustavo Peirano	17 de julho de 2007 - 10 de dezembro de 2007	
Martín Lousteau	10 de dezembro de 2007 - 24 de abril de 2008	
Carlos Rafael Fernández	25 de abril de 2008 - 7 de julho de 2009	Cristina Fernández de Kirchner
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas		
Amado Boudou	7 de julho de 2009 - 10 de dezembro de 2011	
Hernán Lorenzino	10 de dezembro de 2011 - 20 de novembro de 2013	
Axel Kicillof	20 de novembro de 2013 - 9 de dezembro de 2015	

MINISTROS ECONOMIA BRASIL

Ministério da Fazenda			
Antonio Palocci Filho	1 de janeiro de 2003	27 de março de 2006	Luiz Inácio Lula da Silva
Guido Mantega	27 de março de 2006	31 de dezembro de 2010	

	1º de janeiro de 2011	1º de janeiro de 2015	Dilma Rousseff
Joaquim Levy	1º de janeiro de 2015	18 de dezembro de 2015	

PRESIDENTES BANCO CENTRAL ARGENTINA

Banco Central da La Nación		Presidente	Ministro da Economia
Alfonso Prat Gay	11 de dezembro de 2002 - 23 de setembro de 2004	Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner	Roberto Lavagna
Martín Redrado	24 de setembro de 2004 22 de janeiro de 2010	Néstor Kirchner, Cristina Fernández de Kirchner	Roberto Lavagna, Felisa Miceli, Miguel Peirano, Martín Lousteau, Carlos Fernández, Amado Boudou
Mercedes Marcó del Pont	23 de janeiro de 2010 18 de novembro de 2013	Cristina Fernández de Kirchner	Amado Boudou, Hernán Lorenzino, Axel Kicillof
Juan Carlos Fábrega	19 de novembro de 2013 1 de outubro de 2014		Axel Kicillof
Alejandro Vanoli	2 de outubro de 2014 9 de dezembro de 2015		

PRESIDENTES BANCO CENTRAL BRASIL

Henrique Meirelles	1 de janeiro de 2003	31 de dezembro de 2010	Luiz Inácio Lula da Silva
Alexandre Tombini	1 de janeiro de 2011	9 de junho de 2016	Dilma Rousseff

