

Desenvolvimentismo em crise<sup>1</sup>: uma reflexão sobre os recorrentes fracassos dos planos nacionais de desenvolvimento em superar a política econômica do neoliberalismo.

*Alexandre Favaro Lucchesi<sup>2</sup>*

*Marcos Henrique do Espírito Santo<sup>3</sup>*

*Jaime William de Andrade Charles<sup>4</sup>*

**Resumo:** este artigo aborda o tema do Desenvolvimentismo como orientação de política econômica com base num projeto sustentado de crescimento de longo prazo e sua crise a partir das sucessivas tentativas e fracassos em conter o avanço do neoliberalismo, a partir de um comparativo dos principais planos de desenvolvimento formulados pelos governos ao longo do século XX (e.g. II PND e PAC) com a questão da política fiscal e seus impactos. A estrutura do trabalho engloba, na primeira seção, uma perspectiva histórica do que foi o II PND no contexto da ascensão do neoliberalismo nos anos 1970. A segunda seção pretende compreender, após o papel do PAC em 2007 na perspectiva do Social Desenvolvimentismo do segundo mandato do governo de Lula, a retomada do neoliberalismo na sequência dos governos de Dilma, com destaque para o acirramento das políticas liberalizantes sob Bolsonaro e para o contraponto atual do terceiro mandato de Lula no que diz respeito à política fiscal e à pretensa política industrial. A terceira seção aborda o chamado “tabu” acerca da discussão de política econômica no Brasil, capturada pelo neoliberalismo, e ao final são tecidas considerações sobre perspectivas.

**Palavras-chave:** desenvolvimento econômico; política fiscal; neoliberalismo; planejamento econômico; economia brasileira.

**JEL Code:** O11 Macroeconomic Analyses of Economic Development

## **Introdução.**

O eixo condutor deste artigo reside nas sucessivas derrotas do Desenvolvimentismo face à política neoliberal, cujas consequências se percebem nas recomendações de política econômica que resultam nas medidas de austeridade fiscal. Os Programas Nacionais de Desenvolvimento possuem nuances e similaridades, a economia brasileira constantemente passa a acoplar programas que mudaram a dinâmica da economia, da infraestrutura e da indústria local. Ao todo o país teve 11 programas oficiais de desenvolvimento nacional: o plano desenvolvimentista varguista Salte (1950), o Plano de Metas (1956-1960), o Plano Trienal (1963-65), o Plano de Aceleração Econômica do Governo (PAEG, 1964-66), o Programa Estratégico De Desenvolvimento (PED, 1967-70), o I PND

---

<sup>1</sup> Uma referência à tese de Ricardo Carneiro, “Desenvolvimento em crise”, defendida no Instituto de Economia da Universidade estadual de Campinas.

<sup>2</sup> Doutor em Economia pelo IE/Unicamp.

<sup>3</sup> Doutorando em História Econômica pela FFLCH/Usp.

<sup>4</sup> Bacharel em Economia pela FMU (SP).

(1972-74), o II PND (1975-79), o Plano Brasil Novo (1990-92), o PAC 1 (2007-12) e 2 (2012) e o Plano Nova Indústria Brasil (2023). No decorrer da década de 1980, o governo não tomou nenhuma medida para impulsionar o desenvolvimento nacional sem antes pensar em controlar os altos índices inflacionários, sendo lembrado pelos desenvolvimentistas como um período de trevas para o desenvolvimento econômico brasileiro.

Após o estopim da crise de 1929, o acordo responsável por conduzir a então economia cafeeira que regia o país entrou em colapso, com o detalhe de que era um mercado no qual o Brasil exercia um semimonopólio, por possuir de grandes vantagens produtivas. O governo, na tentativa de preservar a renda dos cafeicultores, utilizou-se de desvalorizações cambiais, método que reduziu a renda nacional em aproximadamente 30%, de 1931 a 1939 (FURTADO, 1959). Na busca de elevar a renda nacional e ampliar a indústria, o governo Vargas (1930-1945), mais precisamente no início do Estado Novo, iniciou aquilo que Furtado definiu como Processo Industrialização por Substituição de Importações, em que o Estado passa a assumir o papel industrial desenvolvimentista, criando agências governamentais, regulamentando leis trabalhistas e intervindo diretamente como produtor industrial (LACERDA, 2019).

Nos anos 1930 e 1940, ocorreram profundas transformações políticas, institucionais e econômicas na esteira da grande crise e mais tarde com a Segunda Guerra Mundial. Ocorreram também profundas controvérsias doutrinárias, como qual seria o papel dos líderes e intelectuais nessa discussão no Brasil, a partir de um reflexo das divergências mundiais sobre o tema, cujos pontos principais eram as diferenças entre o liberalismo e o dirigismo econômico. O liberalismo econômico advogando as vantagens de uma maior especialização, do livre cambismo e do laissez-faire como práticas salutares de fomentar a iniciativa e promover o desenvolvimento dos mercados, enquanto o dirigismo ou simplesmente o planejamento econômico apontava os benefícios da industrialização promovida por políticas direcionais, pelo protecionismo às empresas nacionais e mesmo pela participação direta e indireta do estado no processo produtivo. No contexto da Segunda Guerra Mundial, havia uma significativa fragilidade da economia brasileira frente às possibilidades de ofertar de bens de capital e insumos, de modo que esse debate se intensificou quando, na ocasião das discussões para o acordo de Bretton Woods (1944), consolidou-se a proposta de reorganização da economia mundial nos moldes liberais, bem como a hegemonia norte-americana, face à proposta formal do governo brasileiro, que preconizava o planejamento. Naquele momento, a economia brasileira enfrentava uma queda do consumo privado enquanto o governo Vargas havia ampliado os investimentos públicos, resultando em pressões inflacionárias. Dessa forma, os defensores do liberalismo, na voz de Eugênio Gudim Filho, delegado brasileiro na Conferência Monetária Internacional, preconizavam a necessidade de comportamento mais austero do governo no que dizia

respeito às políticas fiscal, monetária e creditícia, centrando preocupações na agricultura, na educação, no transporte e na eficiência da administração pública. Em termos conjunturais, defendiam a desvalorização cambial e medidas enérgicas contra a inflação, portanto medidas de não intervenção na indústria por entender que os avanços seriam alcançados com base em ganhos de produtividade a serem conquistados pela livre concorrência. Já os defensores do dirigismo, na voz de Roberto Simonsen, industrial paulista presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e depois presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), defendiam a participação do governo nas obras de infraestrutura e indústrias básicas com medidas de aumento do crédito, protecionismo e manutenção das taxas de câmbio. Ainda na década de 1950 seria presenciada a retomada do desenvolvimentismo após Vargas com a ascensão de Juscelino Kubitschek ao poder.

O chamado período desenvolvimentista pós-1950 foi marcado pela tentativa de mudança da estrutura produtiva a partir de dois planos principais, o Plano de Metas e o II Plano Nacional de Desenvolvimento, que avançaram no processo de substituição de importações. Tal movimento foi possível por conta da liberalização do comércio e do investimento no contexto internacional, de modo que foi possível construir a aliança entre o capital privado nacional, o capital privado internacional e o Estado como suporte do processo. Assim, a conjunção desses três segmentos facultou a diversificação do setor industrial, o que pode ser considerado uma herança positiva para o período que veio a seguir.

No entanto, o desenvolvimentismo também deixou alguns problemas em aberto e optou por caminhos talvez equivocados. Um desses problemas diz respeito ao âmbito produtivo-tecnológico, já que o desenvolvimentismo não foi capaz de dotar o país de capacitação tecnológica. A descontinuidade que caracteriza a absorção de tecnologia, ou seja, o fato de ela ser copiada dos países centrais e não ter origem endógena, faz com que ela seja poupadora de mão-de-obra. Essa dinâmica implica em efeitos negativos sobre o emprego e em ausência de autonomia tecnológica, o que conforma o eixo centro-periferia pelo âmbito da assimetria e não reduz a heterogeneidade social. Assim, uma das principais características do período do desenvolvimentismo foi a incapacidade de construir um arcabouço de desenvolvimento tecnológico autônomo e progressista, bem como a manutenção de um perfil tecnológico dependente das mudanças no centro e estruturalmente atrasado, incapaz de responder ao dinamismo mundial, o que acarreta em perda de competitividade (PREBISCH, 1949; FURTADO, 1959)

Em decorrência direta dos aspectos supracitados, outra herança negativa deixada pelo desenvolvimentismo foi a má distribuição de renda, fortemente concentradora em favor de estreitas classes dominantes que são capazes de desfrutar do progresso técnico. O desenvolvimento capitalista prescinde da melhoria na distribuição da renda, mas ela determina a repartição dos ganhos entre lucros

e salários, o que impacta sobre a velocidade do crescimento. Uma melhor distribuição de renda permite um crescimento mais rápido, enquanto uma pior distribuição de renda não faz cessar o crescimento, mas diminui sua velocidade. O perfil de renda brasileiro obstaculiza a obtenção de ganhos de escala suficientes para facultar a exportação e a competição, pois aqui somente houve diversificação do consumo e não massificação dele: se a distribuição de renda fosse melhor, alguns setores poderiam produzir mais, e a economia seria mais dinâmica (CARNEIRO, 2002).

Merece ser citada a enorme dívida externa deixada após o período, que foi um dos mais importantes condicionantes do estrangulamento sofrido pela economia brasileira nos anos 1980 (CRUZ, 1984). A realização do II PND foi baseada na atuação do Estado como indutor dos investimentos e no financiamento externo como principal fonte de obtenção de recursos. Assim, os gastos que o possibilitaram tiveram como contrapartida a contração de dívida externa, já que o sistema financeiro nacional não foi instado a criar mecanismos de financiamento de longo prazo. O resultado foi um brutal aumento da dívida externa, marcada por um caráter eminentemente financeiro, já que não existia um déficit comercial expressivo que a justificasse. Além disso, os financiamentos foram contraídos sob taxas de juros flutuantes, de modo que o choque dos juros externos em 1979 encareceu substancialmente os custos deles de um momento para o outro. A necessidade de fazer frente aos compromissos externos assumidos (os juros num primeiro momento, pois as amortizações foram negociadas juntamente com as organizações multilaterais) subordinou as políticas econômicas adotadas nos anos 1980 à obtenção de saldos comerciais vultosos e não para a resposta às necessidades nacionais (ANGELICO, LUCCHESI, 2017). A não constituição de um sistema nacional de financiamento de longo prazo fez com que as fragilidades do Brasil fossem explicitadas por conta do aprofundamento do modelo em meio à reversão das condições internacionais.

Com base nesse panorama do que foi o desenvolvimentismo, abordar-se-á na próxima seção a importância específica do II PND como iniciativa alternativa à política econômica neoliberal, ainda que tenha sido adotado durante a ditadura militar. Na seção seguinte, o foco estará na supremacia dessas políticas neoliberais sobre os novos esforços para se propor uma alternativa de projeto nacional, o que se evidencia pela timidez das medidas como o PAC frente ao que já se pôde testemunhar ao longo do tempo na economia brasileira. A última seção abordará especificamente como e em que termos se travou a pauta do debate econômico em torno das diretrizes do neoliberalismo no Brasil, que em grande parte reflete o Consenso de Washinton dos anos 1990 e, mesmo após a crise financeira global entre 2007 e 2009, restou hegemônica neste país.

## **1. Do II PND à ascensão do neoliberalismo nos anos 1970.**

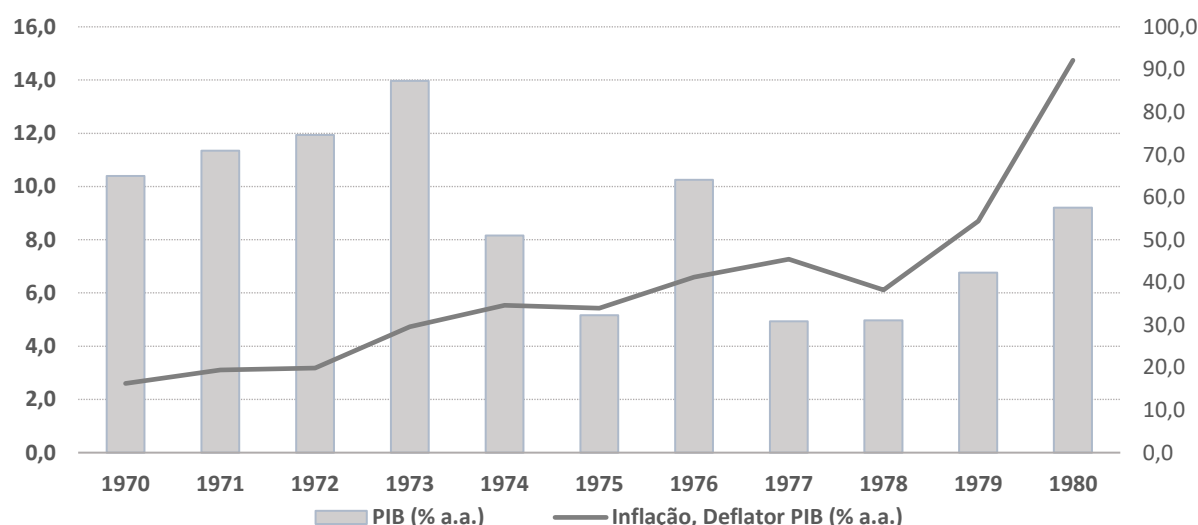
No decorrer do período 1968-1978, o setor industrial brasileiro passou, sucessivamente, por uma etapa de intensa aceleração das taxas de crescimento seguida por uma etapa de desaceleração. A desaceleração do crescimento econômico ocorrida após 1973 deve ser entendida pela contraposição de dois momentos do cenário internacional e dos objetivos de política econômica interna. Ou seja, as duas etapas colocadas em questão são percebidas pelos resultados obtidos nas contas públicas, em que pesou o endividamento estatal, e no balanço de pagamentos, principalmente na composição das transações correntes, mas em períodos configurados de forma distinta.

O período do “milagre econômico” engloba os governos militares de Costa e Silva (1967-69), Junta Governativa Provisória (1969) e Médici (1969-1974). De 1968 a 1973, o Brasil apresentou taxa anual média de crescimento do PIB da ordem de 11%, valor que chamava a atenção para a capacidade de crescimento do país. O momento político era de afirmação do governo militar, que procurou estabelecer um projeto de grande crescimento para o Brasil a fim de superar o processo de substituição de importações (MACARINI, 2005, p.3-4). Em 1973, o 1º choque do preço do petróleo desencadeou uma crise energética por todo o mundo, afetando diretamente o panorama de importações brasileiro, cujo efeito se percebeu sobre óleo bruto e derivados. Paralelamente, do ponto de vista da atividade interna, não seria mais possível continuar crescendo com base na expansão da capacidade ociosa. Com a mudança de governo (Geisel assume a presidência no período 1974-1979), coloca-se a questão da manutenção da trajetória de crescimento e da continuidade o “milagre econômico”. A opção supostamente escolhida pelo novo governo, em 1974, por sustentar a trajetória de crescimento acelerado da economia brasileira, significou optar pelo caminho do financiamento (e do endividamento) externo, em oposição a uma política recessiva de ajustamento face às dificuldades conjunturais crescentes.

O II PND é elaborado com o objetivo de manter as altas taxas de crescimento econômico e o equilíbrio do balanço de pagamentos por meio de superávits na conta capital, capazes de financiar os déficits em transações correntes. Ou seja, tratava-se do crescimento com a chamada “poupança externa” (BATISTA, 1987, p.61). Para tanto, o plano envolveu a elaboração de um projeto industrial audacioso. Propunha corrigir os desbalanceamentos setoriais existentes, priorizando os setores de insumos básicos, energético e de bens de capital, para adequar a matriz energética nacional às novas condições. Novamente, evocava-se a industrialização por substituição de importações, com o intuito de aumentar a oferta de bens competitivos para atender os mercados interno – demanda doméstica – e externo – exportações, a transformação de recursos domésticos em divisas (IBID., p.70).

Os resultados deste esforço desenvolvimentista são objeto de rica discussão. De concreto, sabe-se que foi possível manter taxas de crescimento satisfatórias, com grau importante de dinamismo nos setores intensivos em eletricidade (metalurgia, química, papel/celulose). Porém, o crescimento econômico foi mais baixo do que no período do “milagre”. Também se sabe que muitos projetos foram superdimensionados, de modo que não houve o retorno previsto, como a Ferrovia do Aço e o Programa Nuclear, e que muitos setores, que já apresentavam plena ocupação de capacidade, sofreram superaquecimento. A degradação do cenário externo, até o final da década de 70, mostrou que as expectativas dos elaboradores do plano estavam equivocadas, principalmente no que diz respeito ao crescimento do preço dos insumos e dos encargos financeiros. O endividamento a taxas crescentes e a redução da margem de lucro das empresas estatais, organismos centrais na execução do II PND, teria grave impacto nas finanças públicas já no início dos anos 80. O déficit em transações correntes não foi contido, ainda que tenham sido viabilizados recursos para o fechamento do balanço de pagamentos.

**Gráfico 1 – Variação do PIB (% a.a.) e Inflação (% a.a.) - 1970 a 1980**



Fonte: World Development Indicators / IBGE – Criação própria

Carlos Lessa retoma, em sua análise dos resultados do II PND, o peso da crítica do empresariado ao papel do Estado, neste projeto “megalomaniaco” do governo Geisel para sustentar o crescimento nacional. O plano teria fracassado no seu objetivo central, qual seja, a modernização do padrão de desenvolvimento industrial brasileiro, basicamente porque a centralidade do Estado no projeto impedia que o setor privado catalisasse as transformações cruciais pretendidas. Já em 1976, para Lessa, esses efeitos se faziam perceptíveis, conforme o gráfico 1. Por um lado, o Estado, na tentativa de dar continuidade ao crescimento segundo o modelo do “milagre”, atuava

autoritariamente, porém sem eficiência, vide a sequência de projetos do II PND “sucessivamente procrastinados pelas táticas da política econômica impotente ante a aceleração inflacionária e desequilíbrios nas contas externas” (LESSA, 1998, p.144). Por outro, o setor privado, por sua vez, não era capaz de viabilizar a expansão da atividade industrial na “fronteira” da substituição de importações, na medida em que, caso não fosse formalmente designado pelo Estado para atuar, ancorava-se nos ramos lucrativos de curto prazo. Em outros casos, a ampliação da capacidade por muitas empresas, em função da experiência do “milagre” e propalada pelo II PND, não foi atendida. Portanto, para Lessa, o II PND fracassava já em 1976 no seu objetivo central para o autor, que era o avanço do padrão de desenvolvimento capitalista no Brasil. Mesmo que a transformação do parque industrial brasileiro tenha significado uma modernização importante, não foi o II PND o responsável por uma mudança no padrão.

A esta interpretação se contrapõe Antônio Barros de Castro, para quem o II PND não fracassou, mas sim possibilitou abortar uma provável reversão cíclica já em 1974 e manter uma taxa de crescimento significativa até o final da década. Mais importante do que isso, tratou-se de um projeto fundamentado, para o autor, em grande racionalidade econômica, determinado a alterar a estrutura produtiva, a inserção no mercado internacional e o próprio estilo de crescimento da economia brasileira. Foi nesse sentido que os incentivos do governo se voltaram para os referidos setores prioritários. A grande empresa estatal, em paralelo aos financiamentos concedidos pelo então BNDE formaram um bloco de pressão sobre o setor privado, e teriam, para Castro, determinado sim uma mudança de padrão. Não de imediato, quer dizer, não era possível verificar toda a gama de resultados provenientes do II PND ao final da década de 1970. Contudo, Castro (1985, p.40) refuta a hipótese de tratar o plano como uma “evasão ao ajustamento” externo, supostamente porque o governo evitou a resolução de problemas de imediato. Na verdade, a política de 1974 consistia em concretizar soluções que ficariam adiadas, em função do prazo de maturação dos investimentos. Dessa maneira, para Castro, o II PND consistiu na modernização do parque industrial nacional de maneira a torná-lo capaz de responder, após a maturação dos projetos de investimento, às vicissitudes do comércio internacional e das finanças globais – vide a década de 1980, com a necessidade do ajustamento externo e da política de geração de saldos comerciais, viáveis graças dinamização do setor exportador.

## **2. Depois da queda<sup>5</sup>: a volta do neoliberalismo e seu acirramento.**

O período desenvolvimentista da economia brasileira, que abrangeu principalmente as décadas de 1950 a 1980, foi caracterizado por uma forte intervenção do Estado na economia, com políticas voltadas para a industrialização e o crescimento econômico. Durante esse período, o Estado desempenhou um papel central na promoção do desenvolvimento industrial por meio de subsídios, proteção tarifária, investimentos em infraestrutura e empresas estatais. No entanto, esse modelo enfrentou uma série de desafios e críticas ao longo do tempo. A partir dos anos 1970, a economia brasileira começou a enfrentar problemas como inflação elevada, endividamento externo crescente e baixo crescimento econômico, levando a crises econômicas e instabilidade política.

No início dos anos 1980, o Brasil começou a adotar políticas neoliberais como resposta a esses desafios. Essa transição para políticas neoliberais no Brasil foi impulsionada por uma série de fatores, incluindo pressões externas de instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que condicionavam empréstimos e assistência financeira à adoção de reformas neoliberais. Além disso, havia um consenso crescente entre alguns setores da elite econômica e política brasileira de que o modelo desenvolvimentista havia se esgotado e que era necessário adotar uma abordagem mais liberal para promover o crescimento econômico e a estabilidade (MALAN, 2018; FRANCO, 1998). Assim, a partir dos anos 1980 e ao longo da década de 1990, o Brasil implementou uma série de reformas neoliberais, incluindo a abertura comercial, a privatização de empresas estatais, a desregulamentação de setores-chave da economia e a adoção de políticas de austeridade fiscal. Essas políticas foram mantidas até meados dos anos 2000, quando o país começou a adotar políticas mais intervencionistas novamente em certos setores da economia, especialmente durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

O “pêndulo” que oscila do desenvolvimentismo ao neoliberalismo ao longo da história econômica do Brasil mudou de direção a partir de 2006, no primeiro mandato do presidente Lula, começa a se observar mudanças nos três pilares, o que sinalizava uma nova perspectiva na condução da política macroeconômica, embora o tripé tenha sido mantido. Em resumo, este governo buscou uma política fiscal mais expansionista, com investimento público, por exemplo. Porém com a crise de 2008, o mundo enfrentando alguns desafios econômicos, o Brasil buscou ajuda com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para adequar as regras fiscais, pois, essa segunda geração de regras fiscais se caracteriza, essencialmente, por ser mais flexível e se ajustar às flutuações dos ciclos econômicos (SCHAECHTER ET AL., 2012).

---

<sup>5</sup> Referência a Belluzzo e Almeida (2002) e sua interpretação da grande crise da economia brasileira sob o neoliberalismo nos anos 1980.



O Programa de Aceleração do Crescimento original havia sido lançado em janeiro de 2007, logo no início do segundo mandato, com a proposta inicial viabilizar parcerias público-privadas por sua vez capazes de acelerar o crescimento econômico com aumento de empregos e melhora nas condições de vida da população. O investimento estatal ocorreria de duas formas principais, o direto e o indireto. O primeiro, por meio de licitações de obras públicas melhorando a infraestrutura do país. E o segundo ao se facilitar o financiamento público com o uso do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Estavam previstos investimento de aproximadamente R\$ 500 Bilhões em três anos, mas, para reduzir o impacto da crise financeira de 2008 (LINS, 2017) sendo que, em 2009 foram liberados mais R\$ 140 bilhões pelo governo federal para o programa já no contexto da crise financeira de crédito do *subprime*, que atingia os países emergentes. Curado (2013) entende que houve críticas indevidas sobre o aumento dos financiamentos do BNDES pós-crise, principalmente em relação à atuação do Estado, mas os contra argumenta indicando que os investimentos realizados não necessitaram de manutenção estatal.

Em 2012, já durante o governo Dilma, o país passou por oscilações econômicas que resultaram em uma depreciação do Real, níveis próximos àqueles verificados antes do Plano Real. Mesmo assim, o governo realizou mais aportes financeiros através do Tesouro Nacional, em uma segunda etapa do programa, batizada de PAC 2, anunciada no início da do governo, gerando um crescimento atrelado a gastos públicos, principalmente com investimento nos setores de transporte, energia, saneamento, saúde e educação. (LINS, 2017, p.1).

Mas a desaceleração da economia mundial, com a retração da demanda da China e a expectativa de redução dos estímulos monetários concedidos pela autoridade monetária dos EUA, o *Federal Reserve* (Fed), enfraqueceram os já instáveis níveis de termos de troca brasileiros, de modo que a depreciação do Real frente ao Dólar chegou a 21%, impactando fortemente os índices inflacionários, impactando de forma acentuada o preço das exportações brasileiras. A partir 2013, na tentativa de reverter a queda cambial, o Ministério da Fazenda e Banco Central (BC), tomaram como medidas retirar a tributação sobre a entrada de capitais e proteção financeira contra a depreciação do Real (FILHO, 2015, p. 405-406). O ensaio desenvolvimentista sob Lula e Dilma estava sendo abortado para se ajustar as contas públicas em nome da recuperação da credibilidade da política fiscal, uma vez que se pretendia reverter o quadro de desaceleração econômica decorrente das crises fiscal e inflacionária.

O Governo Dilma realizou a redução da taxa básica de juros para provocar um aumento do investimento e levar uma ampliação do estoque do capital, ocasionando também uma queda da eficiência marginal do capital. Essa manobra, que tentou garantir o pleno emprego, visou uma solução

sustentável para inflação e o mercado de trabalho. Assim, prosseguiu com o PAC 2 utilizando o capital do governo federal, via investimentos de estatais como a Petrobras, a fim de priorizar infraestrutura em áreas como saneamento básico, habitação, transporte, energia e recursos hídricos. O Governo Temer, por sua vez, restringiu os investimentos nos setores de saúde, segurança pública, e educação, aprovando o controle de gastos públicos para garantir o reequilíbrio das contas do País. Outro ponto foi a Reforma Trabalhista com intuito de regularizar as contas públicas e estipular a economia e criar empregos. Para os empresários a reforma criaria um ambiente competitivo, com a diminuição de encargos trabalhistas tendo em vista a garantia de pleno emprego.

A justificativa inicial para o teto de gastos estava relacionada a um déficit público gerado, de acordo com o discurso liberal, pelo governo Dilma, que teria gastado demais, gerando a necessidade de um ajuste fiscal, cuja opção foi tomada por meio do corte e limite dos gastos públicos como uma das medidas, ao lado das privatizações, para se atingir o chamado superávit primário. O teto de gastos era, por conseguinte, uma medida de ajuste fiscal que atendia à lógica imposta pelo consenso neoliberal para as nações subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, que pode ser sintetizada no tripé "superávit primário, meta inflacionária e câmbio flutuante.

É possível argumentar que o governo de Temer representou um ressurgimento do neoliberalismo após o ensaio desenvolvimentista dos governos de Dilma Rousseff, quando antes houvera uma tentativa de retomada de políticas desenvolvimentistas, com maior nível de investimento público e políticas de desoneração em setores escolhidos como campeões nacionais. No entanto, com o impeachment de Dilma Rousseff em 2016 e a ascensão de Michel Temer à presidência, houve uma mudança de rumo na política econômica brasileira.

O governo Temer implementou uma série de medidas alinhadas com o neoliberalismo, incluindo a reforma trabalhista e a reforma da previdência, que buscavam reduzir os direitos dos trabalhadores e diminuir os gastos públicos, além políticas de austeridade fiscal, com cortes de gastos públicos e ajustes nas contas do governo, visando equilibrar as contas públicas e reduzir o déficit fiscal, e intensificou o ritmo das privatizações com a venda de empresas estatais e concessões de infraestrutura para o setor privado. As medidas de liberalização econômica, incluindo a abertura de setores da economia para investimento estrangeiro e a redução de barreiras comerciais refletiram não só a volta ao neoliberalismo, como também um esforço de mostrar que as medidas desenvolvimentistas de Dilma eram equivocadas e precisavam ser combatidas (PASTORE, 2016).

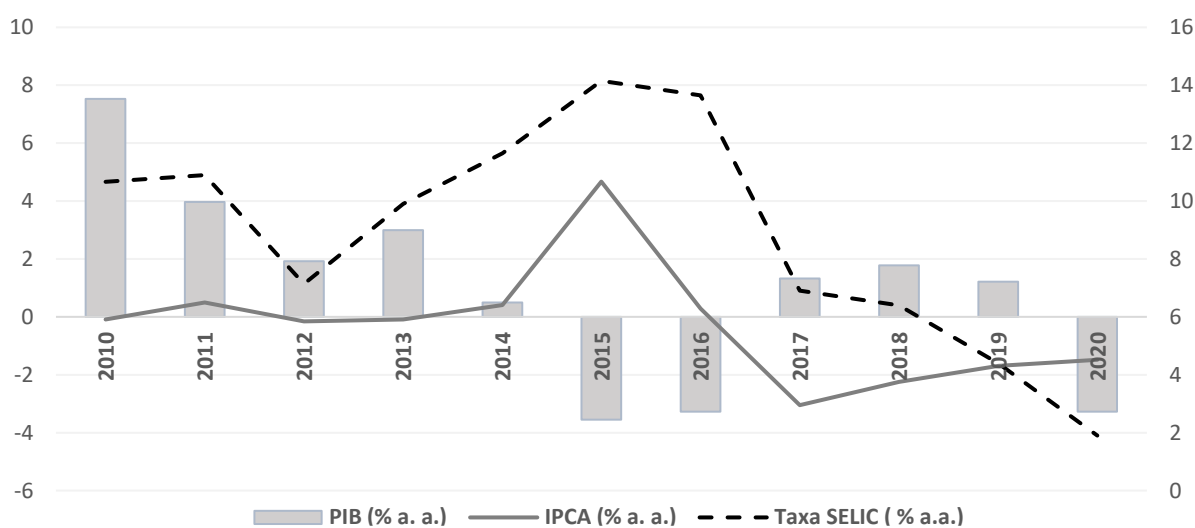
O governo Bolsonaro (2019-2022) se inicia em um contexto de insatisfação política por parte da população. Insatisfação essa que foi alimentada desde o processo de impeachment de Dilma Rousseff. O ano de 2016 (ano em que Dilma sofre o processo que a tirou da presidência.), fechou com um déficit primário acumulado no ano de R\$ 161 bilhões em valores nominais. O déficit histórico

foi responsável por gerar um clima de desconfiança em relação as contas públicas e colocar em pauta reformas como a da previdência e a reforma fiscal que estabeleceu o teto de gastos.

Mesmo após as reformas aprovadas pelo governo Temer, o resultado primário do governo central, foi ano após ano, deficitário. Bolsonaro e seu Ministro da Economia Paulo Guedes, encontram o resultado primário de 2018 melhor do que fora desde 2015. A atuação de Paulo Guedes e a execução de cortes nos gastos públicos (sendo os mais destacados os cortes em ações ambientais e na área da educação) desde o início do novo governo faz com que o resultado primário em 2019 já apresente uma melhora em relação ao ano anterior, tornando possível que ao final dos quatro anos de mandato as contas públicas estivessem em um cenário superavitário que há tempos não se via. O governo Bolsonaro se encerra em 2022 com um superávit de 54 bilhões.

A meta para a taxa básica de juros Selic manteve-se estável durante todo o ano de 2018 variando entre 7% e 6,5% ao ano, após um longo período em alta constante que se iniciou ainda em 2013, durante o governo Dilma e números acima dos dois dígitos, a taxa de juros serviu como um importante instrumento para a desaceleração da inflação. Após a queda na taxa de juros, acompanhada por uma queda também na inflação, o cenário que o governo encontra é de uma taxa de juros baixa e controlada (Taxa Selic de 6,5 % a.a. ao fim do governo Temer), e de uma inflação dentro dos limites estabelecidos. A política econômica durante o primeiro ano e meio de governo permitiu que a taxa de juros continuasse a cair, que a taxa de inflação continuasse controlada. Isso foi possível pois durante o período de 2019, por exemplo, o consumo das famílias se manteve em um crescimento baixo e considerado o natural (gráfico 2).

**Gráfico 2 – Variação do PIB (eixo da esquerda) e Selic e Inflação (eixo da direita) – 2010 a 2020**



Fonte: World Development Indicators / IBGE / BACEN – Elaboração própria

Após a pandemia da Covid-19 tivemos todos os indicadores macroeconômicos sofrendo distorção por conta dos fatos que ocorreram. O Banco central conduziu cortes sucessivos na Selic para conseguir manter o consumo das famílias viável em um período em que o desemprego subiu vertiginosamente junto da necessidade de crédito para as famílias e empresas. Durante esse período a taxa de juros atingiu o valor de 2% a.a., a taxa de desemprego atingiu 14,9% e o déficit primário em 2020 atingiu o valor de R\$ 743 bilhões.

As políticas econômicas aplicadas em conjunto entre governo Federal e Banco Central, visaram principalmente frear a tendência recessiva criada pelo cenário pandêmico global. A queda na taxa de juros surge como uma ferramenta de estímulo a tomada de crédito para investimentos, e diminuição da retenção de moeda, o que, a essa altura, poderia causar um efeito recessivo ainda maior do que o visto em todo o mundo.

A política de um auxílio emergencial surge em um primeiro momento contrariando as visões ortodoxas e neoliberais que pautavam muitas das decisões do então ministro da economia. A pressão política vinda tanto das maiores autoridades sanitárias quanto por setores da população e da câmara dos deputados, fez com que se criasse a necessidade de um *lockdown* e com isso a necessidade de uma renda ampla para os setores da sociedade que seriam mais afetados pelo Lockdown. Essa renda, chamada de auxílio emergencial, foi responsável não somente pelo alto déficit primário no ano de 2020, mas também foi responsável pela manutenção do PIB e da sobrevivência de grande parte da população.

Pode-se considerar que durante o período de ressurgimento e de acirramento do neoliberalismo, as políticas econômicas respondiam ao anseio de uma operação “sem entraves” para o mercado, uma vez considerado que, sob essa perspectiva, os agentes possuem autonomia e expectativas racionais, as leis trabalhistas em excesso, e um complexo sistema tributário seriam responsáveis por inibir a ação das empresas por conta do elevado custo de produção, tanto por aumento nos custos do trabalho quanto por aumento de custos de investimentos, bem como a diminuição no lucro das empresas causado por um aumento de tributação (ZIMMERMANN, 2022).

Essas interpretações repercutem uma visão de que a curva de Phillips, sob uma ótica novo-clássica, indicou haver inflação gerada durante o período anterior ao governo de Temer por conta de uma queda repentina na taxa de desemprego. Um dos pontos que justificariam a queda do nível de desemprego abaixo do nível natural teriam sido as políticas de fácil acesso ao crédito e ao consumo aplicadas durante o governo Lula e durante o primeiro governo de Dilma Rousseff.

Por outro lado, a teoria pós keynesiana, tal qual outras teorias heterodoxas, buscam analisar a conjuntura macroeconômica sob uma perspectiva histórica, mundial e política que busca entender outros pontos como prioritários dentro da política econômica de um país. Podemos interpretar que as

teorias desenvolvimentistas se tornaram base para grande parte da análise e tomada de decisão do governo Dilma, sob essa perspectiva pontos como a distribuição de renda, o desenvolvimento da indústria nacional e a proteção da soberania política frente ao cenário mundial são importantes para a análise e tomada de decisão da política econômica. Ao final de 2022, o governo encontrou a taxa básica de juros em 13,75 % a.a. e logo se inicia uma pressão política para que o banco central, presidido por Roberto Campos Neto, a reduza.

A inflação fechou em dezembro de 2022 em 5,79% e a taxa de desemprego em 7,9%. A política fiscal expansionista adotada durante a pandemia, com aumento dos gastos públicos para mitigar os efeitos da crise, pode ter contribuído para pressões inflacionárias, mas a incerteza política e as controvérsias em torno da gestão da pandemia também podem ter afetado a confiança dos agentes econômicos e contribuído para a inflação, devido à descoordenação proposital de atribuição de políticas entre os entes federativos e mesmo no que diz respeito ao alinhamento das expectativas dos agentes. A negligência do governo Bolsonaro em coordenar políticas econômicas foi responsável por isso, muito embora uma gama mais ampla de fatores como a própria pandemia e a guerra na Ucrânia tenham influenciado esses indicadores.

No terceiro mandato de Lula, a partir de 2023, o Brasil busca novamente reestruturar políticas nacionais desenvolvimentistas, voltado principalmente ao fomento e proliferação de polos industriais com ênfase em projetos de infraestrutura. Abandonadas após o impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016, as iniciativas tomadas na linha de um projeto de desenvolvimento econômico a longo prazo, sabidamente os planos de aceleração e a administração do setor público com ênfase na política fiscal expansionista deram lugar, nos governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2018-2022) a uma política contrária, de redução paulatina dos déficits públicos com base nas propostas neoliberais de austeridade, não perder o controle da dinâmica da dívida pública, e da crença na contração fiscal expansionista, ou seja, na proposta de garantir a credibilidade evitando o *crowding out* do setor público.

A retomada do investimento público está ancorada em dois principais aspectos da estratégia do novo governo. De um lado, o novo arcabouço fiscal, votado pelo Congresso na esteira da aprovação do orçamento de 2023 com significativas verbas acima do permitido pela legislação ainda presa ao “teto de gastos”, teve o sentido de reformular o quadro de negociação para com o poder Legislativo ao estabelecer limites máximos e mínimos da variação do resultado do saldo da União a partir de uma visão dinâmica da economia, portanto fazendo uso de bandas e intervalos flexíveis e sujeitos ao ciclo econômico para se diferenciar do “teto” que atrelava toda a evolução dos gastos públicos à inflação, congelando na prática despesas essenciais com saúde e educação.

Por outro lado, a retomada da estratégia de crescimento por meio de incentivos à indústria se dá pelo lançamento do Novo Programa de Aceleração do Crescimento, renomeado a partir da iniciativa de Lula em seu segundo mandato quando Dilma integrou seu ministério.

Segundo Batista Jr<sup>6</sup>, instrumentos para reativar a economia e distribuir renda são conhecidos, sabidamente o aumento do salário-mínimo, a ampliação do Bolsa Família e a correção da tabela do Imposto de Renda, com aumento da faixa de isenção. Dada a elevada propensão marginal a consumir da população pobre, e admitindo-se que exista capacidade produtiva ociosa na economia, o multiplicador keynesiano associado a medidas como essas será alto, pois aumenta a renda disponível dos mais pobres, diminui a miséria, a fome e a pobreza, melhorando então a distribuição da renda nacional, com impacto expressivo sobre a atividade econômica e o emprego. A correção da tabela do Imposto de Renda, elevando gradualmente a faixa de isenção e as demais faixas de tributação, é capaz de desonerar esse estrato de renda cujo potencial dinamizador é grande.

O ministro da Fazenda, Fernando Haddad, anunciou em janeiro de 2023 medidas fiscais para reduzir o déficit de R\$ 231 bilhões nas contas públicas deixado pelo governo anterior. A proposta é de reduzir R\$ 50 bilhões em despesas, com a revisão de contratos e autorização para gastar abaixo do previsto na lei orçamentária. Dentre as medidas, o novo programa de refinanciamento de dívidas com abatimento, similar ao programa Refis, denominado “Litígio Zero”, destinado a pessoas físicas e micro e pequenas empresas, que oferece um desconto de 40% a 50% nas multas e até 12 meses para pagar, desconto para empresas cujas multas superem 60 salários mínimos, e incentivo à regularização. Outra proposta é a extinção dos recursos de ofício para dívidas abaixo de R\$ 15 milhões, para que se reduzam quase 1.000 processos no Carf (Conselho de Administração de Recursos Fiscais), no valor de quase R\$ 6 bilhões.

Ainda se propõe o fim do desempate a favor dos contribuintes, nos julgamentos do Carf, para empresas multadas pela Receita, de maneira a reduzir o estoque de processos administrativos, cuja manutenção judicial saltou para mais de R\$ 1 trilhão em outubro de 2022. A equipe almeja recuperar o país da dívida fiscal com a redução do rombo a menos de R\$ 100 bilhões, ou seja, 1% do PIB e, se praticadas as implementações conforme planejadas, garantir que as contas do governo terminem 2023 com saldo positivo de R\$ 11,13 bilhões.

Para Carneiro<sup>7</sup>, reintroduzir os tributos sobre os combustíveis sem um prévio reordenamento de critérios de fixação de preços da Petrobrás pode se tornar um gatilho da inflação e também induzir expectativas de alta generalizada de preços. Para o autor, as relações mais profundas entre desequilíbrio fiscal e inflação, na teoria ortodoxa, se ancoram no comportamento das expectativas,

---

<sup>6</sup> “Vida ou morte”, Carta Capital, cad. Economia. 09 fev.2023.

<sup>7</sup> “Os riscos do ajuste fiscal temporário”, Carta Capital, cad. Economia. 09 fev.2023.

donde se analisa que a demanda agregada em expansão e o risco de insolvência do setor público, pontos nevrálgicos da reivindicação do mercado financeiro para se elevar a taxa de juros, dependem fundamentalmente do que o Banco Central fará em resposta aos anseios difusos dos agentes. Tal relação consiste em uma agenda oculta, conforme a leitura de Roncaglia<sup>8</sup> a respeito das diretrizes da autoridade monetária sob regime de autonomia pela Lei Complementar 179/2021. O risco fiscal que se pretende combater, decorrente da aceleração inflacionária, necessita de elevação de juros, cuja propriedade é remunerar justamente aplicações financeiras daqueles agentes tomados por expectativas negativas de inflação, sendo que a consequência dessa elevação de juros é justamente a deterioração fiscal. A métrica do superávit primário como fiador de uma política fiscal responsável tem por base o compromisso com a rolagem da dívida pública, daí o fato de se levantar recursos pela geração de saldos para honrar os compromissos. Não obstante, os juros da dívida são elevados pela mesma política econômica, no caso a monetária, quando se almeja controlar a inflação, resultando num latente, porém velado, conflito de interesses entre credores e o próprio governo.

É grande a pressão sobre o ministério da fazenda para o anúncio do novo arcabouço fiscal, assim chamada a regra ou âncora que centralizaria expectativas no lugar do atual “teto de gastos” da Emenda Constitucional 95/2016, concebida no governo Temer pelo então ministro Henrique Meirelles para limitar o crescimento das despesas públicas à inflação registrada no ano anterior.

Após a pandemia e o período eleitoral, foram efetuadas exceções pelo Congresso Nacional aos “estouros” do “teto”, minando sua credibilidade ao passo que seus próprios fundamentos, muito embora possuam defensores ferrenhos alinhados ao mercado financeiro, sejam contestados não apenas na heterodoxia econômica, mas mesmo por intérpretes da ortodoxia como Lara-Resende<sup>9</sup>, para quem tal regime é “... um equívoco, um limite linear que estrangulou o investimento público”. Conforme Carneiro (2023), uma das principais qualidades de uma política fiscal é o seu caráter anticíclico, e os agentes do mercado almejam, contudo, torná-la praticamente estéril, porque seguem os rígidos pressupostos ortodoxos e adotam a “teoria da escolha pública”<sup>10</sup> segundo a qual o governo é capturado por interesses privados e deve, assim, estar o mais isento possível de interferências para se atingir objetivos políticos. As abordagens<sup>11</sup> fundadas no pensamento pós keynesiano, por outro lado, veem na política fiscal um instrumento relevante para mobilizar a demanda agregada, por meio

---

<sup>8</sup> “O Sindicato do Rentismo”, Folha de S.Paulo, cad. Economia. 19 jan.2023.

<sup>9</sup> “Camisa de força ideológica: A crise da macroeconomia”. Ed. Portfolio Penguin, 2022.

<sup>10</sup> Cf. TULLOCK, Gordon. Corruption Theory and Practice. Contemporary Economic Policy vol.24, 1996: 6-13 e também BUCHANAN, James. The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan. USA: University of Chicago Press, 1975.

<sup>11</sup> FERRARI FILHO, Fernando; TERRA, Fábio. As disfunções do capitalismo na visão de Keynes e suas proposições reformistas. Revista de Economia Contemporânea, v. 15, p. 271-295, 2011.

da manutenção de um “orçamento corrente” em equilíbrio e de um “orçamento de capital”, ou de investimentos soberanos de longo prazo, acionado conforme as fases do ciclo de acumulação.

O mantra do mercado, do Banco Central e da ortodoxia, com os “riscos fiscais” vai além dos aspectos correntes e engloba a trajetória da dívida. Pouco importa para esses atores o fato de que apesar da pandemia, da magnitude da ação anticíclica e do e do fisiologismo do último biênio do governo Bolsonaro, que a dívida, nos conceitos bruto e líquido, esteja no mesmo patamar de 2019. Atribui-se esse desempenho, genericamente à inflação, o que é uma meia verdade. De fato, o deflator implícito que indexa o PIB, denominador da relação dívida/PIB, andou mais rápido do que o IPCA que corrige o numerador. Mas, o que não é tomado em conta nessa análise é que a carga de juros, e os juros reais, tiveram papel dominante no aumento da dívida por conta da taxa básica de juros praticada pelo Banco Central e a sua transmissão para os juros longos. Como consequência, a taxa de juros média incidente sobre a dívida pública – calculada para 12 meses – passou de 4,5% em janeiro de 2021, para 12% em outubro de 2022, quase triplicando. Por sua vez a carga de juros passou de 4% pra 6% do PIB, no mesmo período. Assim, o ajuste de curto prazo foi substantivo e onde, de fato, subsistem razões para incerteza é no arcabouço fiscal vigente. (CARNEIRO; IBID.)

No primeiro mandato de Lula (2003-2006), já havia discussões a respeito dos rumos tomados pela política econômica na direção dos últimos anos de Fernando Henrique e Malan, quando o principal argumento para continuidade adotada por Palocci e Meirelles era a gravidade do quadro econômico. Naquele momento, Carvalho (2005)<sup>12</sup> assinalava as características do neoliberalismo presentes na orientação do governo e como eram prejudiciais a uma trajetória sustentada de crescimento econômico e de progresso social. É interessante notas que muitos daqueles elementos analisados se repetem no contexto atual, desde a dominância do neoliberalismo sobre a retórica e a imagem do governo, até a conveniência de ser uma opção estratégica de negociação política. Dentre as características destacadas pelo autor, cabe observar que o paradigma neoliberal é um conjunto de valores gerais poderoso e flexível para orientar as políticas econômicas, capaz de despolarizar a macroeconomia por meio de técnicas inequívocas enquanto admite diversidade de políticas para garantir interesses influentes. E um elemento muito interessante é justamente que esse paradigma se apresente como antiestatal, mas que “depende da iniciativa do estado para ser implantado e ser gerido” (IBID.; p.3) o que se verifica por meio da gestão da moeda fiduciária executada e garantida fundamentalmente pelos estados nacionais por meio de seus títulos financeiros lastreados, por sua vez, na dívida soberana.

O qualificativo ‘neo’ se justifica bem por esta incapacidade de se apresentar como liberalismo clássico, característica que o neoliberalismo só assumiu quando se transformou de proposição teórica em paradigma de políticas econômicas, a partir dos governos de Thatcher e de Reagan. A outra justificativa para o qualificativo “neo” é que o liberalismo da segunda metade do século XX está voltado para desmontar o estado intervencionista e de bem-estar social. Esta delimitação histórica, contudo, não parece suficiente para distingui-lo do liberalismo clássico, do final do século XVIII e do XIX, a não ser pela incapacidade de se afirmar sem o apoio do estado que tanto critica. (CARVALHO; 2005, p.3)

---

<sup>12</sup> CARVALHO, C.E. (2004) Governo Lula, o triunfo do neoliberalismo. Margem Esquerda, Boitempo.



O sistema fiscal brasileiro tem se mostrado resiliente para suportar mudanças efetivas em suas características fundamentais e também para evitar crises fiscais abertas, dado que não chegou a enfrentar colapso por queda acentuada de arrecadação ou por *default* da dívida pública (tabela 1), como em ocorreu em outros países latino-americanos (CARVALHO; MELO; DALDEGAN, 2023; p.8)<sup>13</sup>. Mesmo assim, conforme indicam os autores, o Banco Central reluta em reduzir os juros, por conta do diagnóstico de que a inflação possui forte componente de demanda, fruto da ampla liberação de ajuda aos cidadãos mais pobres nos meses que antecederam a eleição de 2022 e o normalização da atividade econômica desde meados daquele ano, havendo então sinais que indicam aquecimento do mercado de trabalho, de modo que a política de juros altos deve arrefecer as pressões de custos e assegurar os rendimentos da população mais pobre.

**Tabela 1 – Participação das contas do governo no PIB (%) – 2013 a 2022**

Ano	Receita (% PIB)	Despesas (% PIB)	Dívida líquida (% PIB)	Dívida bruta (% PIB)	PIB (Var. % real ano)
2013	35,63	38,58	30,50	60,19	3,00
2014	33,72	39,67	32,59	62,31	0,50
2015	32,90	43,12	35,64	72,57	-3,55
2016	35,35	44,33	46,14	78,29	-3,28
2017	34,93	42,69	51,37	83,63	1,32
2018	35,38	42,34	52,77	85,64	1,78
2019	36,61	42,41	54,70	87,87	1,22
2020	33,68	47,00	61,37	96,84	-3,28
2021	36,87	41,17	55,82	90,72	4,76
2022	38,75	43,32	57,06	85,91	3,02

Fonte: IBGE, BACEN, World Bank e IPEA DATA - Formatação própria “A tabela busca apresentar a relação entre a receita e a dívida pública, comparada a variação do Produto Interno.

Mas essa é uma visão decorrente da chamada “*supply-side economics*”, profundamente ligada ao paradigma neoliberal e suas recomendações de política econômica, como a desregulamentação, a liberalização, a simplificação do sistema tributário e a abertura externa. Em geral, o argumento para tanto é que o Brasil pode atrair investimentos se fizer essas reformas, pois o Estado brasileiro não é capaz de planejar e executar políticas industriais eficientes, mesmo aquelas de fácil implantação, pois os formuladores de políticas sofrem pressão política. Como consequência dessa opção pelas políticas neoliberais, ocorre drástica redução nos recursos disponíveis para investimentos públicos, que nos

<sup>13</sup> CARVALHO, C.E.; MELO, T.M.; DALDEGAN, W. (2023) Post-Covid Brazil and the new government: Economy and foreign policy. *Brics Journal Of Economics*. DOI 10.3897/brics-econ.4.e99448, Volume 4, Number 1.

últimos anos tem sido cerca de 1% do PIB, patamar que limita retomada do crescimento econômico de forma sustentada.

As restrições ao papel ativo da política fiscal podem ser encontradas na literatura sobre hierarquia de moedas elencada por Deos e Gerioni (2022; p.8), estando subordinada às políticas monetária e cambial no contexto do regime de metas de inflação e da necessidade de manter a taxa de câmbio em um nível competitivo. Essas políticas, monetária e cambial, seriam as mais relevantes do ponto de vista macroeconômico para a estabilização de preços e desenvolvimento econômico, respectivamente, enquanto o papel da política fiscal deveria ser limitado basicamente a acomodá-las. A política fiscal nas economias periféricas não pode ser conduzida autonomamente pelo governo sob o risco de levar as finanças públicas a ponto de obrigar o banco central a não esterilizar os efeitos das outras duas, formando inclusive um “*trade-off*” entre a possibilidade de o governo definir a taxa de juros e entre ter autonomia, no contexto da disciplina imposta pelos mercados financeiros globalizados. Esse aspecto remete a outro risco, o da demanda volátil por moeda periférica e dos efeitos deletérios de uma depreciação abrupta da moeda nacional, submetendo os governos dos países periféricos a importantes pressões de investidores internacionais (IBID.; p.9).

### **3. O tabu econômico.**

A questão fiscal assumiu relevância no contexto do Plano Real, pois, de um lado, era tida como excessivamente frouxa e, dentro do arcabouço monetarista, responsável pela alimentação da inflação; e, por outro, em função do quadro mais amplo de mudanças ideológicas no que diz respeito à redução do Estado. Metas de inflação, superávit primário das contas públicas e flutuação livre da taxa de câmbio, permitindo a intensificação do fluxo de capitais, passaram a ser o mantra da macroeconomia brasileira.

Foi na crise do Plano Real, todavia, sob forte impacto do novo consenso macroeconômico e da ideologia neoliberal, que o Brasil passou a adotar um regime de política econômica cuja missão central e, aparentemente única, era o combate à inflação. A ideia de que os “fundamentos” macroeconômicos precisam estar ajustados antes da volta do crescimento tornou-se mantra entre os economistas ortodoxos e a mídia especializada. O controle das contas públicas, a redução da inflação, a abertura da economia, a redução dos controles e regulamentos, dos mercados financeiros ao mercado de trabalho, transformaram-se na resposta única para a retomada do crescimento, aqui confundido com desenvolvimento, de longo prazo.

Para tanto, foi criado um forte arcabouço institucional que compreendeu, entre outras medidas, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e as metas de superávit primário,

cujo objetivo era impedir que o gasto público excessivo comprometesse os esforços da política monetária. A ideologia neoliberal, acompanhada das prescrições de política econômica ortodoxas, transformou o interesse individual dos mercados desregulados em interesse coletivo, fazendo a sociedade se responsabilizar pelo excesso de gastos públicos que, segundo a teoria dominante, no longo prazo se transformaria em mais inflação e menos crescimento.

Com isso, tornou-se lugar comum aos comentaristas de economia a analogia da macroeconomia com a economia doméstica. Segundo o raciocínio, o Estado, assim como uma empresa ou como uma dona de casa, não deve gastar mais do que arrecada, sob pena de colapsar financeiramente. Tal observação ignora não apenas a dinâmica macroeconômica em sentido oposto à microeconômica, como ainda reduz o Estado a mais um agente econômico qualquer, que pela lógica individual tem as mesmas capacidades que firmas e famílias. O simplório raciocínio ignora, por exemplo, o monopólio estatal sob emissão de moeda fiduciária ou mesmo sua capacidade militar para garantir matérias primas essenciais em todos os cantos do mundo.

No período mais recente, aproveitando-se de uma grave crise política e social na qual um golpe de Estado foi dado com amplo apoio das instituições “democráticas”, a ortodoxia dominante impôs mais uma barreira à expansão do gasto público. A Emenda Constitucional 95/2016, conhecida como “Teto de Gastos”, sob o espírito da Escola de Chicago e suas regras de política econômica acima dos interesses coletivos, impôs uma verdadeira camisa de força ao gasto público. Congelando investimentos públicos em educação e saúde por duas décadas, o teto foi defendido pela ortodoxia econômica como a tábua de salvação.

A inviabilidade da medida a longo prazo, observada antes mesmo de sua aprovação, foi confirmada ao longo do governo liderado por Jair Bolsonaro e suas medidas conhecidas como “PEC fura teto”. De maneira sistemática e sem o mesmo alarde da ocasião em que foi aprovada, o teto ruiu. No entanto, a aprovação dos mercados em relação ao próximo governo escolhido já estaria vinculada à apresentação de uma nova “âncora fiscal<sup>14</sup>” que, entre outras coisas, garantisse o estrangulamento das despesas discricionárias mantendo livres os recursos financeiros que alimentam a dívida pública.

A última década no Brasil foi marcada pela intensificação da crise, tanto econômica como política e social. No campo teórico, os economistas do *mainstream*, em boa medida ligados ao sistema financeiro, continuam a insistir nas prescrições de política econômica do Novo Consenso Macroeconômico que dominaram a academia desde os anos 1990. Santos (2011) observa, porém, que a crise de 2008 produziu uma inflexão na teoria dominante, ao menos no plano internacional.

---

<sup>14</sup> Sobre essa expressão veiculada aos quatro cantos, Paulani (2021) atribuiu a ideia de “terraplanismo econômico”, pois, segundo a autora, não faz sentido a utilização do termo “âncora” para a política fiscal, tendo em vista que a expressão é comumente utilizada para se referir a preços e foi bastante comum no período de estabilização inflacionária.

Nos anos recentes, em paralelo à discussão da sustentabilidade das contas públicas, inicia-se no Novo Consenso um reconhecimento de que a política fiscal pode ter importância enquanto ferramenta de estabilização econômica. Grande parte dessa argumentação advoga o uso da política fiscal apenas em situações extremas, em que a política monetária, por si, não consegue cumprir o papel a ela atribuído. Em tempos de taxas de juros muito baixas, crises severas (principalmente de deflação) ou no caso de países pertencentes a uniões monetárias (notadamente a União Europeia) sofrerem choques individuais, a política fiscal pode entrar em cena atuando no ajuste da demanda agregada (SANTOS, 2011, p.85).

Segundo o autor, a crise do *subprime* representa um momento importante de mudança teórica com retomada da política fiscal. Nesse mesmo sentido, até o FMI (2016) reconheceu, em partes, os excessos do ajuste fiscal sobre países que tiveram sua situação deteriorada após a austeridade imposta. Em um pequeno artigo de 2016 intitulado “*Neoliberalism: Oversold?*” três economistas do órgão multilateral observam:

*Instead of delivering growth, some neoliberal policies have increased inequality, in turn jeopardizing durable expansion.* Milton Friedman in 1982 hailed Chile as an “economic miracle.” Nearly a decade earlier, Chile had turned to policies that have since been widely emulated across the globe. The neoliberal agenda—a label used more by critics than by the architects of the policies—rests on two main planks. The first is increased competition—achieved through deregulation and the opening up of domestic markets, including financial markets, to foreign competition. The second is a smaller role for the state, achieved through privatization and limits on the ability of governments to run fiscal deficits and accumulate debt. (OSTRY, LOUGANI e FURCERI, 2016, p.38)

Apoiado também nas teses destes economistas favoráveis ao ajuste, em especial Alberto Alesina, professor do departamento de economia de Harvard, Barbosa (2017) argumenta “a pouca aderência empírica da contração fiscal expansionista à realidade levou seus autores originais a revisarem essa proposição, criando algumas viúvas nesse processo.” Em complemento,

Mais especificamente, em um texto deste ano, **Alesina et al. (2017) analisaram 181 planos de ajuste fiscal e concluíram que a contração fiscal é normalmente contracionista no curto prazo** (mas não conte isso aos nossos neoliberais de jardim de infância). Como prêmio de consolação para quem que se opõe ideologicamente a qualquer aumento do tamanho do Estado, o último estudo de Alesina também trouxe outra hipótese para o debate: sim, ajustes fiscais são contracionistas, mas planos de ajuste baseados em aumento de impostos são mais contracionistas do que planos baseados em corte de gastos. (BARBOSA, 2017 – negritos não constam no original).

Nos últimos anos, especialmente a partir de 2016 no Brasil, economistas do campo heterodoxo, em particular aqueles que baseiam nos autores pós-keynesianos, têm produzido uma crítica consistente aos argumentos da ortodoxia neoclássica. Destaca-se, entre outros, os trabalhos recentes do economista André Lara Resende, membro da equipe que elaborou o Plano Real e que demonstra o esforço de alterar paradigmas. “A facilidade com que os economistas sempre se dispuseram a negar as evidências para preservar a tese é um triste atestado de que, ao contrário do que pretendem, são mais ideólogos do que cientistas” (LARA-RESENDE, 2020, p.15-6).

Nos anos de 2014 e 2015, o Brasil produziu déficits primários da ordem de 0,6 e 1,9% do PIB, depois de quase duas décadas de resultados positivos ininterruptos, mas foi o suficiente para que os analistas do sistema financeiro colocassem o país à beira da catástrofe. Com apoio consistente de

diversos setores da imprensa, o Brasil foi colocado à venda, perdendo inclusive o selo de bom pagador que, ironicamente fora conquistado por um governo de centro-esquerda em 2008 (SANTO, 2017). O gráfico 3 revela o peso dos juros sobre a dívida pública, piorando o problema que promete resolver.

**Gráfico 3:** Resultado do Setor Público Acumulado em 12 meses – indicadores selecionados (% do PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaborado pelos autores.

Como se pode observar, a despeito dos resultados primários sistêmicos desde fins da década de 1990, as taxas de juros reais sempre se mantiveram como as mais altas do mundo, resultando em pagamentos de juros ao redor de 6% do PIB ao longo dos governos petistas (2003-2016). Ou seja, os juros elevados, que de acordo com a ortodoxia dominante, seriam condição exigida para estabilização do déficit e da dívida pública, na verdade, tornaram-se uma das principais despesas do setor público, o que fez o sistema financeiro continuar a exigir juros maiores, num *looping* infinito de deterioração das contas públicas e impedimento e novos investimentos pelo Estado brasileiro.

É neste aspecto, contudo, que reside a problemática em torno o objeto tratado neste artigo. Em primeiro lugar, as perguntas que devem ser feitas são: por que a ortodoxia brasileira, mesmo diante de tais evidências e mudanças tão profundas produzidas, se recusa a mudar de posição? Seria a ideologia e o apego às ideias que impediria tal mudança ou há interesses inconfessáveis ligados a uma estrutura de poder e de riqueza invisíveis ao indivíduo comum?

No que concerne a ideologia dos economistas, ainda no século XIX, o filósofo alemão e economista político Karl Marx traduziu seu sentido no segundo prefácio da edição de O Capital da seguinte maneira:

Não interessava mais saber se este ou aquele teorema era verdadeiro ou não; mas importava saber o que, para o capital, era útil ou prejudicial, conveniente ou inconveniente, o que contrariava ou não a ordenação policial. **Os pesquisadores desinteressados foram substituídos por espadachins mercenários, a investigação científica imparcial cedeu seu lugar à consciência deformada e às intenções perversas da apologética** (MARX, 2008, p. 20 – negritos não constam no original)

Já no que diz respeito aos interesses inconfessáveis, é preciso que se sublinhe a íntima relação entre o *mainstream* no Brasil e o sistema financeiro, o que se convencionou chamar de “turma da Faria Lima”. Há aqui uma correlação entre a austeridade fiscal e monetária e os volumosos recursos apropriados pelo sistema financeiro na forma de juros da dívida pública. Essa conexão, todavia, pode ser buscada há pelo menos cinco décadas no passado, desde ao menos o fim de Bretton Woods e a emergência da financeirização.

Em linhas gerais, constrangimentos são impostos à política fiscal e ao aumento da dívida pública quando os objetivos são o crescimento econômico, a distribuição de renda ou ampliação e universalização de serviços públicos. Portanto, entende-se aqui que a ideia de “orçamento limitado” é antes uma questão política e não técnica, ainda que possa haver elementos técnicos que impeçam, em determinados momentos, a ampliação de despesas. No entanto, é preciso destacar que, a despeito do arcabouço fiscal em vigência, as despesas financeiras jamais são limitadas, ao contrário, podem crescer mesmo em momentos em que elas mesmas são responsáveis pela ampliação da dívida e déficit públicos.

### **Considerações finais.**

O período desenvolvimentista foi significativamente importante para o Brasil se destacar do atraso industrial no último quarto do século XX. Ainda que permeada por controvérsias, as interpretações do que foi o II PND convergem no sentido de sua magnanimidade, pois significou, após o Plano de Metas, um esforço em escala nacional de superação das barreiras estruturais do desenvolvimento que se encontravam, principalmente, na industrialização. A reversão na década de 1980 e suas consequências econômicas e financeiras, ainda que não esmiuçadas aqui, refletiram mormente a grande guinada do Ocidente em direção ao neoliberalismo, de modo que o realinhamento do mundo periférico no sentido de promover a modernização nos termos do chamado Consenso de Washington deu vazão a uma sequência de governos preocupados com o ajuste econômico do setor público e da promoção de incentivos à iniciativa privada nos anos 1990, o auge da globalização conduzida pelos EUA.

A adoção de políticas neoliberais no Brasil é uma expressão da dominação da classe capitalista sobre a classe trabalhadora e outros grupos sociais marginalizados. As políticas neoliberais, que

ênfatizam a desregulamentação, a privatização, a redução do papel do Estado na economia e a austeridade fiscal, beneficiam principalmente os interesses das elites econômicas em detrimento da maioria da população. Perpetuam e exacerbam as desigualdades sociais e econômicas, concentrando ainda mais o poder e a riqueza nas mãos de uma pequena minoria. Além disso, a forma como as políticas neoliberais promovem a integração do Brasil na economia global favorece os interesses das grandes potências e das corporações transnacionais, em detrimento do desenvolvimento autônomo e sustentável do país. Essa captura da política econômica brasileira pelos *policy makers* neoliberais reproduz as estruturas de poder e desigualdade inerentes ao sistema capitalista.

O fracasso das políticas desenvolvimentistas no Brasil é um efeito de um sistema mais amplo de relações socioeconômicas e estruturas de poder de contradições e desigualdades que persistem dentro desse sistema. Os ensaios desenvolvimentistas foram incapazes de eliminar a dependência externa do Brasil em relação aos países industrializados porque o país foi mantido integrado a uma divisão internacional do trabalho desigual, na qual o Brasil fornece matérias primas e produtos agrícolas de baixo valor agregado, enquanto os países desenvolvidos controlam tecnologia e capital, beneficiam as elites econômicas e políticas em detrimento da maioria da população, em suma, não promovem a transformação estrutural significativa na economia brasileira. Em vez disso, essas políticas intensificaram o aprisionamento a uma estrutura produtiva baseada na exportação de *commodities* e na dependência de setores econômicos pouco dinâmicos, em vez de promover a industrialização e a diversificação da economia. As elites econômicas e políticas, que têm interesse em manter o *status quo*, bloquearam ou distorceram as políticas desenvolvimentistas que poderiam beneficiar a maioria da população.

Os partidários “social desenvolvimentismo” destacam os avanços sociais alcançados durante os governos de Lula e Dilma, como a redução da pobreza extrema, a expansão do acesso à educação e saúde, e programas de transferência de renda como o Bolsa Família. Embora essas políticas não tenham alterado fundamentalmente as estruturas econômicas do país, elas ajudaram a melhorar significativamente as condições de vida de milhões de brasileiros e a reduzir a desigualdade. O que se viu é que o PAC foi um mix de políticas industriais e de infraestrutura destinadas a promover a industrialização e a modernização do país. Isso incluiu investimentos em setores estratégicos, como petróleo e gás, energia renovável, e infraestrutura de transporte e comunicação. Embora essas políticas possam não ter alcançado todos os objetivos esperados, elas representaram uma tentativa de promover um desenvolvimento econômico mais diversificado e sustentável.

Nesses governos também se enfrentou forte oposição política interna, bem como pressões externas de instituições financeiras internacionais e dos países desenvolvidos. Essas forças muitas vezes dificultaram a implementação de políticas mais radicais e transformadoras, limitando assim a

capacidade dos governos de promover uma alternativa ao neoliberalismo de forma mais ampla. E a superação das limitações estruturais e históricas profundas, inclusive o fato de o Brasil herdar uma economia dependente de *commodities*, desigualdades socioeconômicas enraizadas e a influência persistente de interesses econômicos poderosos, exigiria mudanças mais profundas e duradouras que podem não ter sido viáveis dentro do contexto político e institucional existente.

Portanto, o artigo pretendeu demonstrar que, muito embora os esforços políticos tenham sido recorrentes na esquerda brasileira, o próprio desenvolvimentismo sofreu as consequências de manter seu elo fundamental com as estruturas capitalistas a ponto de ser encurralado no debate sobre austeridade fiscal, sem a capacidade de ir além nas questões estruturais que envolvem o projeto nacional. As políticas dos governos Lula e Dilma, cujos objetivos estiveram focados na melhoria das condições de vida e no avanço estrutural, terminaram por constituir esforços muito mais alinhados ao neoliberalismo do que propriamente alternativas ao desenvolvimentismo.

## Referências.

- ANGELICO, D. G., & LUCCHESI, A. (2017). A década perdida: da restrição externa ao declínio do nacional-desenvolvimentismo brasileiro. *Cadernos do Desenvolvimento*, 12(21), 71-97.
- BARBOSA, Nelson. (2017) E a contração fiscal é ... contracionista! Blog do IBRE, 17 out. Link disponível: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/e-contracao-fiscal-e-contracionista>. Acesso: 10 jan.2024
- BATISTA, J.C. (1987) A estratégia de ajustamento externo do Segundo Plano Nacional De Desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v.7, n.2, abr-jun.
- BELLUZZO, Luiz G.; ALMEIDA, Júlio S. (2002) Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. RJ: Civ. Brasileira, 412p.
- CARNEIRO, Ricardo. (2002) Desenvolvimento em Crise - A economia brasileira no último quarto do século XX. SP: Unesp.
- \_\_\_\_\_. (2023) Os riscos do ajuste fiscal temporão. *Carta Capital*, cad. Economia. 09 fev.
- CARVALHO, C.E. (2004) Governo Lula, o triunfo do neoliberalismo. *Margem Esquerda*, Boitempo.
- \_\_\_\_\_.; MELO, T.M.; DALDEGAN, W. (2023) Post-Covid Brazil and the new government: Economy and foreign policy. *Brics Journal Of Economics*. DOI 10.3897/brics-econ.4.e99448, Volume 4, Number 1.
- CASTRO, A.C. (1985) Ajustamento versus Transformação: a economia brasileira de 1974 a 1984. In: CASTRO, A.C., SOUZA, F.E.P. *A economia brasileira em marcha forçada*. Paz e Terra Economia, 2ª Ed., Rio de Janeiro.
- CRUZ, P. D. (1984). As origens da dívida. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 1, 41-46.
- DEOS, S.; GERIONI, E. (2022) Macroeconomic policy under a managed floating exchange rate regime: a critical appraisal of the International Currency Hierarchy literature. *Texto para Discussão*. Unicamp. IE, Campinas, n. 428, mar.



- FRANCO, G. H. (1998). A inserção externa e o desenvolvimento. *Brazilian Journal of Political Economy*, 18(3), 121-147.
- FURTADO, Celso. (1959) *Formação econômica do Brasil*. Companhia Editora Nacional, 32ª e. 2003.
- LACERDA, Antônio Corrêa (2019). A crise recente e seus efeitos deletérios. In: LACERDA, Antônio Corrêa (coord.) *O mito da austeridade*. SP: Contracorrente
- LARA-RESENDE, André. (2020) *Consenso e contrassenso: por uma economia não dogmática*. São Paulo, Portfólio-Penguin.
- \_\_\_\_\_. (2022) *Camisa de força ideológica: A crise da macroeconomia*. Ed. Portfolio Penguin, 2022.
- LESSA, C. (1998) *A estratégia de desenvolvimento de 1974-76: sonho e fracasso*. Campinas: IE, Unicamp, 293p.
- LINS, P. (2017). O PAC valeu a pena. *Blog do IBRE*, 26.
- MACARINI, J.P. (2005) A política econômica do governo Médici: 1970-1973. *Nova Economia*, 15 (3), p.53-92. Belo Horizonte, setembro-dezembro.
- MALAN, P. (2018). *Uma certa ideia de Brasil: entre passado e futuro*. Editora Intrínseca.
- MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Livro I, Volumes I e II. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2008.
- OSTRY, Jonathan D., LOUGANI, Prakash and FURCERI, Davide. (2016) Neoliberalism: Oversold? *FINANCE & DEVELOPMENT*, June, Vol. 53, No. 2.
- PAULANI, Leda. (2021) O perverso terraplanismo econômico. *Outras Palavras*, fev. Disponível em: <https://outraspalavras.net/mercadosdemocracia/o-perverso-terraplanismo-economico/>
- PASTORE, Affonso Celso. (2016) Desajuste fiscal e inflação: uma perspectiva histórica. In: BACHA, Edmar (org.) *A crise fiscal e monetária brasileira*. 1ª ed. RJ: Civilização Brasileira.
- PREBISCH, Raúl. (1949) O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal* Rio de Janeiro, São Paulo: Record Cofecon Cepal, 2000. v. 1.
- SANTO, Marcos H. do E. (2017) *Fundo Público e Capital Portador de Juros: Os dilemas do financiamento da seguridade social no Brasil*. Programa de pós-graduação em economia política da PUC-SP – dissertação de mestrado.
- SANTOS, Flávio Arantes dos. (2011) *A nova síntese neoclássica frente à crise econômica mundial: a volta da política fiscal?* Instituto de Economia, Dissertação de mestrado, Unicamp.
- SCHAECHTER, M. A.; KINDA, M. T., BUDINA, M. N.; WEBER, A. (2012). *Fiscal Rules in Response to the Crisis: Toward the "Next-Generation" Rules: A New Dataset*. International Monetary Fund.
- VELOSO, F.A., VILLELA, A., GIAMBIAGI, F. (2007) *Determinantes do “Milagre” Econômico Brasileiro (1968-1973): Uma Análise Empírica*. IPEA: Texto para discussão nº1273. Brasília.
- ZIMMERMANN, C. R. (2022) *Liberalismo no governo de Jair Bolsonaro*. In: UZÊDA DA CRUZ, Danilo; ZIMMERMANN, Clovis Roberto. *Políticas sociais no Governo Bolsonaro: entre descasos, retrocessos e desmontes*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 506 p.