

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC  
CENTRO SOCIOECONÔMICO - CSE  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS - CNM  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Fábio Henrique Costa Corrêa

**A controvérsia da política industrial no governo Dilma**

Florianópolis

2022

Fábio Henrique Costa Corrêa

## **A controvérsia da política industrial no governo Dilma**

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Ciências Econômicas do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Fábio Pádua dos Santos, Dr.

Florianópolis

2022

#### Ficha de identificação da obra

Corrêa, Fábio Henrique  
A controvérsia da política industrial no governo Dilma  
/ Fábio  
Henrique Corrêa; orientador, Fábio Padua dos Santos,  
2022.  
100 p.  
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -  
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio  
Econômico, Graduação em Ciências Econômicas,  
Florianópolis,  
2022.  
Inclui referências.  
1. Ciências Econômicas. 2. História do pensamento  
Econômico. 3. Desindustrialização. 4. Governo Dilma.  
I.  
Santos, Fábio Padua. II. Universidade Federal de Santa  
Catarina. Graduação em Ciências Econômicas. III.  
Título.

Fábio Henrique Costa Corrêa  
**A controvérsia da indústria no governo Dilma**

Florianópolis, 07 de dezembro de 2022.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso foi avaliado e aprovado pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Fábio Pádua dos Santos, Dr.  
UFSC

Prof. Marcos Valente, Dr.  
UFSC

Prof. Valdir Alvim, Dr.  
UFSC

Certifico que esta é a **versão original e final** do Trabalho de Conclusão de Curso que foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em Economia por mim e pelos demais membros da banca examinadora.

---

Prof. Fábio Pádua dos Santos, Dr.  
Orientador

Florianópolis, 2022.

Este trabalho é dedicado aos meus colegas de classe e aos meus queridos pais.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, pela força que me deu nesses tempos difíceis, ao meu orientador Fábio Pádua dos Santos que teve paciência com o meu caso, a minha irmã que me fez crescer como pessoa, ao meu pai que me empurrou sempre a frente e a minha mãe por segurar a minha mão, nos momentos de fragilidade.

## RESUMO

Durante os anos que se seguiram após crise econômica de 2008 houve uma política decididamente industrial que foi executada a partir de 2010, o objetivo era frear o processo de desindustrialização Brasileiro. Este tema é o centro de amplos debates no meio acadêmico, - sobretudo - no que tange o papel da indústria no desenvolvimento da nação. Durante a execução do Plano Brasil Maior, o PT gerou resultados não esperados pelo governo e despertou muitas críticas e discussões sobre sua execução. Esse período marca uma reversão de paradigma sobre políticas desenvolvimentistas e culmina com o impeachment da presidenta. O presente trabalho busca compor um recorte da história do pensamento econômico brasileiro recente, sobretudo, em relação aos acontecimentos propagados durante a gestão de Dilma Rousseff ao redor deste tema tão controverso que é a política industrial. Para tanto, foram separadas as três correntes principais para reconstruir tal debate: a social desenvolvimentista, novo-desenvolvimentista e liberal. Assim, sintetizasse um panorama geral da política industrial, seus resultados, motivações e as conclusões que as correntes de pensamento têm das ações adotadas e demonstrando também um consenso de que a política de desoneração é o ponto mais reprovado do exercício.

**Palavras-chave:** Dilma Rousseff. História do Pensamento Econômico Brasileiro. Industria.

## ABSTRACT

During the years that followed the economical crisis of 2008, a decidedly industrial policy was executed after 2010, the objective of said policy was to slow down the effects of the brazilian desindustrialization. This industrial theme is notorious for being the center of a huge array of debates in the academic environment, most of all in regards to the role of industry in the development of the nation. During the execution of the Great Brazil Plan (“Plano Brasil Maior”), the Workers Party (PT) generated results not foreseen by the government and awakened much criticism and discussion on the execution, this period marks a reversion of the developmentist policy paradigm culminating with the president impeachment. The present work aims to assemble a cut image of the recent history of the economical thinking, most of all, in regards to the events propagated during the Dilma Rouseff government regarding this controversial topic , the industry, three schools of thought were separated for this work, the social developmentists, the new developmentists and the liberals. This way making an accurate scenary of the industrial policy, its results, motivations and the conclusions that the economical schools have of the adopted actions as well as showing a consensus regarding the tax relief policy as the most flawed during the exercise.

**Keywords:** Dilma Rouseff. History of the Brazilian economical thinking. Industry.

**LISTA DE FIGURAS**

|   |    |
|---|----|
| Figura 1 - Evolução da Taxa Real do PIB em percentual por trimestre.....                | 14 |
| Figura 2 - Crescimento industrial mensal em percentual com relação ao ano anterior..... | 15 |
| Figura 3 - Investimento real.....   | 30 |
| Figura 4 - Produção industrial mensal.....  | 31 |
| Figura 5 - Taxa de variação real do PIB.....  | 32 |
| Figura 6 - taxa Selic.....  | 32 |
| Figura 7 - Taxa de câmbio nominal.....  | 33 |
| Figura 8 - Balança comercial.....   | 34 |
| Figura 9 - Taxa de desemprego.....  | 34 |
| Figura 10 - Dívida pública.....   | 35 |
| Figura 11 - Participação da indústria no PIB.....                                       | 36 |
| Figura 12 - Desembolso do BNDES.....  | 44 |
| Figura 13 - Participação do Investimento Fixo no PIB.....                               | 46 |
| Figura 14 - Valor da transformação industrial - % em relação ao PIB.....                | 48 |
| Figura 15-Valor da renúncia fiscal e número de empresas desoneradas.....                | 52 |

**LISTA DE QUADROS**

|  |    |
|--|----|
| Quadro 1 – Medidas provisórias.....  | 51 |
| Quadro 2 -Tabela de estudos.....   | 54 |
| Quadro 3 - Estudos de resultados.....  | 56 |
| Quadro 4 - Custo por emprego estimado como gerado ou preservado pela medida..... | 57 |
| Quadro 5 - Concordâncias e discordâncias.....                                    | 90 |

**LISTA DE TABELAS**

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 – Metas do Plano Brasil Maior.....  | 42 |
| Tabela 2 – Distribuição do Quantitativo de Medidas segundo Setores do PBM.....                                   | 45 |
| Tabela 3 - Dispêndio em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) - % em relação ao PIB.....                              | 47 |
| Tabela 4- Estimativas das principais desonerações tributárias pelo governo Federal desde 2010 (R\$ Bilhões)..... | 53 |

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

|      |  |
|------|--|
| ABNT | Associação Brasileira de Normas Técnicas         |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  |
| ISI  | Industrialização por Substituição de Importações |
| PBM  | Plano Brasil Maior                               |
| PT   | Partido dos Trabalhadores                        |
| HPEB | História do Pensamento Econômico Brasileiro      |

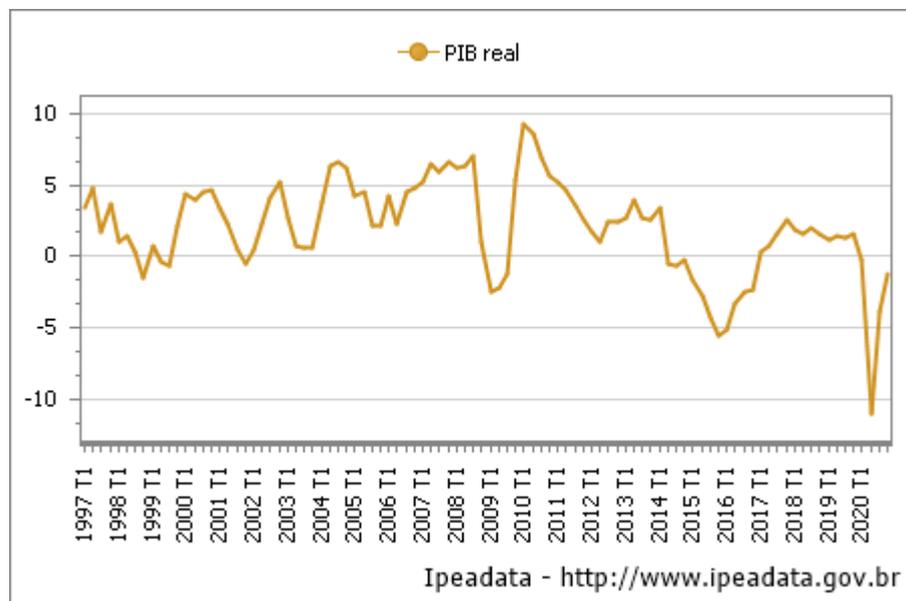
## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>14</b> |
| <b>2 A PROBLEMÁTICA DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA.....</b>      | <b>22</b> |
| 2.1 INDÚSTRIA E SOCIEDADES MODERNAS.....                            | 22        |
| 2.2 INDUSTRIALIZAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES NO BRASIL..... | 23        |
| 2.3 AJUSTAMENTO MACROECONÔMICO E DESINDUSTRIALIZAÇÃO.....           | 26        |
| <b>3 VISÕES, AÇÕES E RESULTADOS DO GOVERNO DILMA.....</b>           | <b>38</b> |
| 3.1 PROGRAMAS DE GOVERNO DILMA 1 E 2.....                           | 38        |
| 3.2. AÇÕES DE ESTIMULOS À INDÚSTRIA.....                            | 41        |
| 3.3 PERFORMANCE OBSERVADA.....                                      | 45        |
| 3.3.1 Resultados gerais.....  | 45        |
| 3.3.2 O caso da desoneração fiscal.....                             | 49        |
| <b>4 O DEBATE.....</b>  | <b>59</b> |
| 4.1 PERSPECTIVA NOVO-DESENVOLVIMENTISTA.....                        | 59        |
| 4.2 PERSPECTIVA LIBERAL-ECONÔMICA.....                              | 71        |
| 4.3 PERSPECTIVA SOCIAL-DESENVOLVIMENTISTAS.....                     | 77        |
| <b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                  | <b>88</b> |
| REFERÊNCIAS.....  | 92        |

## 1 INTRODUÇÃO

A partir de 2010, houve indícios de que o modelo de crescimento baseado no aumento da renda real aplicado pelo governo Lula (2003-2010) havia se esgotado. Fatores externos também contribuíram para esse esgotamento. Em 2008 a quebra do banco *Leman Brothers*, em virtude da especulação imobiliária nos Estados Unidos (*subprime*), colocou o mundo num ciclo recessivo cujos efeitos não tardaram em se manifestar no Brasil, conforme se pode observar na Figura 1.

Figura 1 - Evolução da Taxa Real do PIB em percentual por trimestre



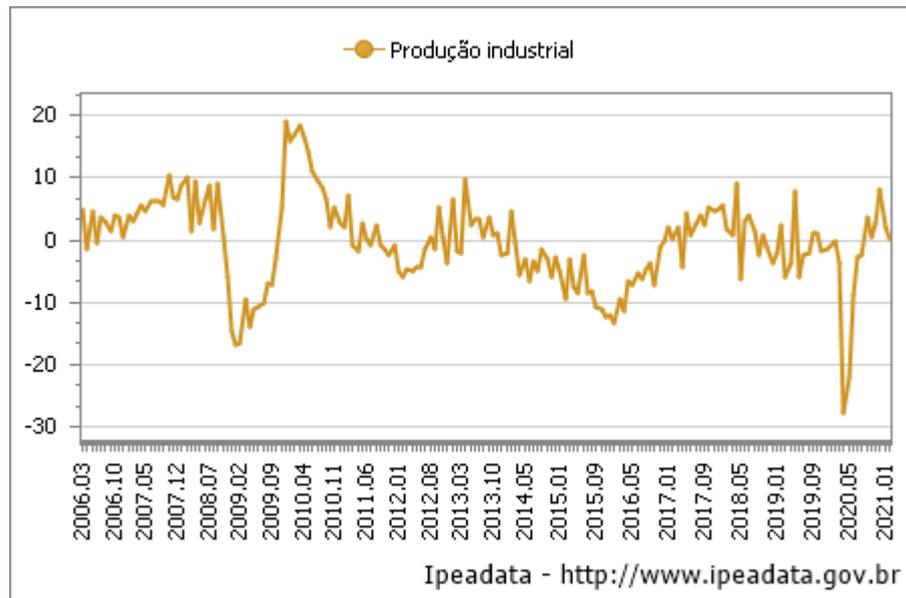
Fonte: IPEADA.

Já no governo Dilma (2011-2016), numa tentativa de atenuar os efeitos recessivos da crise econômica mundial, apesar da desvalorização cambial, o governo aplicou medidas de estímulo à indústria como redução da taxa de juros e de reajuste salarial de modo a sustentar a demanda interna. A intenção era atenuar a tendência recessiva buscando reverter o processo de desindustrialização a partir de uma política industrial.

Essa política teve seu cerne no Plano Brasil Maior, que consistia numa junção de iniciativas que visavam aquecer a indústria mediante benefícios, meios de financiamento e desoneração fiscal. Foi acompanhado também de fortes investimentos em infraestrutura, estatais como a Petrobras e também controles de preço e juros para estimular o investimento. Somado a esses fatores, a política social de benefícios e aumento do salário real continuavam a avançar para fomentar a demanda interna.

A política industrial de Dilma protagonizada pelo Plano Brasil Maior atuava em um número grande de frentes: investimento em infraestrutura; desoneração fiscal; política cambial; maior acesso a linhas de crédito do BNDES; incentivo a inovação; aumento de proteção; controle de preços entre outras medidas. Todas essas medidas tinham como objetivo frear o processo de desindustrialização - identificado pelo Partido dos Trabalhadores - visando aumentar do emprego e benefícios sociais.

Figura 2 - Crescimento industrial mensal em percentual com relação ao ano anterior



Fonte: IPEADATA.

Não obstante, como se pode observar na Figura 2, o aumento esperado da produção industrial a partir de 2010 não se concretizou. Apesar dos esforços empreendidos, a partir de 2010 a trajetória de crescimento real do PIB desacelerou até chegar na sua mínima, em 2016, com - 5% (ver Figura 1). Contexto no qual a presidenta Dilma sofreu processo de impeachment.

Por que a política industrial do governo Dilma fracassou em reverter o processo de desindustrialização da economia brasileira e, deste modo, contra-atacar a crise econômica mundial? O presente trabalho buscou explorar esta questão através da controvérsia da política industrial, examinando o debate travado pelas diferentes correntes de pensamento econômico brasileiro sobre as ações empreendidas pelo governo entre 2010 e 2016. Sendo assim, a presente monografia busca sumarizar o entendimento econômico da questão da indústria ao mapear a evolução das ideias econômicas ao longo do período.

A conclusão primária é de que existe consenso entre os economistas de que a política de desoneração Fiscal. Essa política caracteriza o maior erro de política e execução para todas as visões no debate, também se demonstra as políticas que causam discordância entre as correntes via matriz de debate. Para desenvolver essa matriz que foi revisada a literatura relevante que interpreta a crise econômica durante o governo Dilma buscando sintetizar a evolução do pensamento econômico contemporâneo à luz da controvérsia industrial.

Esse objetivo foi alcançado ao se levantar dados a partir de fontes primárias e secundárias para caracterizar a conjuntura econômica no contexto histórico estudado. Identificou-se as ações implementadas pelo governo Dilma bem como uma avaliação dos seus resultados e mapeada a literatura principal de cada corrente de pensamento com sua respectiva avaliação da política industrial do governo Dilma.

Seguindo a premissa de que existe uma História do pensamento econômico Brasileiro, o presente estudo se torna relevante para futuros economistas e historiadores em razão de oferecer um retrato da história recente da economia brasileira através da controvérsia da indústria no Governo Dilma. Porém é relevante salientar que ele não se foca na análise da dimensão política, ou seja, os antagonismos que Dilma teve na esfera política pelo poder legislativo e outras instituições não será tema central, se dá maior foco no que foi executado e analisado pelos debatedores.

Sistematizou-se assim o debate sobre este tema, apresentando sua evolução, para contribuir para a formação dos estudantes de economia na medida em que delinea os anseios e desejos de cada grupo de interesse e a razão e os meios pelos quais defendem diferentes estratégias de desenvolvimento. Além disso, dada a complexidade do debate econômico, a pesquisa pretendeu também tornar acessível ao público não especialista, que vivencia diariamente a repercussão de cada política econômica, o vasto e intrigante assunto da crise brasileira que encerrou o governo Dilma.

Para esta sistematização, já existe uma longa literatura sobre a história do pensamento econômico brasileiro (HPEB) que procurou estudar a história das ideias econômicas ao longo do último século. Esta começou com os doutorados de Ricardo Bielschowsky e Guido Mantega - publicados em livros em 1984 e 1988 - procurando sistematizar e mapear a evolução do debate econômico no Brasil no século passado (MALTA, 2011).

Bielschowsky (1988), por exemplo, empregou uma abordagem derivada de Schumpeter que se inspira na noção de sistemas de economia política. Neste caso, o estudo das ideias econômicas brasileiras se concentra menos na dimensão analítica da reflexão

econômica para explorar e sistematizar “os argumentos aplicados ao processo econômico”. Para identificar e estabelecer o diálogo entre diferentes correntes do pensamento econômico brasileiro no período que compreende as décadas de 1930 e 1960, Bielschowsky partiu da noção de ciclo ideológico desenvolvimentista.

O desenvolvimentismo é definido por Bielschowsky (1988, p. 7) como “Projeto de superação do subdesenvolvimento através da indústria integral, por meio de planejamento, e decidido apoio do estado”. A partir desta definição, o autor identificou 5 (cinco) correntes de pensamento diferentes engajadas no debate: Neoliberalismo, desenvolvimentismo via setor privado, desenvolvimentismo via setor público nacionalista, desenvolvimentismo via setor público não nacionalista e socialismo. Todas definidas pelos seus projetos e como cada uma delas respondeu às diferentes questões envolvidas no processo de desenvolvimento (Bielschowsky, 1988).

Durante a Gestão Dilma, os ministros Guido Mantega e Joaquim Levy – respectivamente - tiveram como ambição o desenvolvimento do Brasil. Contudo, existe um antagonismo entre eles no que se refere gestão macroeconômica do governo, uma vez que as políticas de Mantega são diametralmente opostas as de Levy. Tal mudança de gestão entre os ministros durante o mandato da presidenta, levou a uma discussão das matrizes de pensamentos que entraram em choque com os desdobramentos dos resultados econômicos no país.

Para identificar quem são as figuras em debate, é necessário separá-las de forma sintética para o melhor andamento do estudo. Cada uma das visões apresentadas abaixo objetiva ao fim, buscar o desenvolvimento da nação brasileira. O que muda, é o caminho sugerido para se chegar a esse fim e, o papel desempenhado pela indústria. Considerando que o debate atual e muitas das correntes que se pretende estudar são de um período após Bielschowsky (1988), se torna necessário usar uma classificação que se ajusta ao período atual para se identificar as figuras no debate.

Hiratuka (2017) compilou diferentes visões do debate econômico Brasileiro contemporâneo. Seguindo seus estudos, a controvérsia da indústria se apresenta hoje como debate da desindustrialização, tema constante nos últimos anos. Um debate que tem extrapolado os meios acadêmicos, conseguindo penetrar inclusive nos fóruns empresariais bem como em outras formas da mídia convencional.

O critério básico utilizado para a apresentação dos autores e de sua avaliação sobre o processo de desindustrialização (ou de industrialização) foi a forma como estes avaliam os processos dinâmicos de mudança estrutural e especialização produtiva, fato que por sua vez está diretamente relacionado à maneira como diferentes

enfoques teóricos tratam a contribuição da indústria para o crescimento de longo prazo. (HIRATUKA, 2017, p. 191)

Ou seja, Hiratuka (2017) se interessa em entender qual o fator dinamizador em cada uma das visões que leva ao desenvolvimento. Apesar da inexistência de uma visão absoluta, é desejável separar os grupos para melhor entendimento futuro. O primeiro grupo foi chamado pelo autor de “*mainstream*”, neste trabalho iremos nos referir a eles como liberais. Esse grupo é composto por aqueles que não creem haver um papel especial da indústria. (HIRATUKA, 2017)

Hiratuka (2017) define o grupo como associados aos modelos neoclássicos tradicionais, onde crescimento depende de acumulação de fatores e progresso técnico, sendo o progresso determinado de forma exógena. Em outras palavras, exerce uma função de poupança. Nos modelos derivados de Solow (1956), a especialização setorial não tem impacto sobre o crescimento ao longo prazo.

Já nas novas teorias do crescimento endógeno (Romer, 1990; Grossman e Helpmann, 1991) existe o reconhecimento de que as atividades de P&D, devido ao seu caráter de bem parcialmente público, podem gerar externalidades positivas. Além disso, pelo fato de apresentar retornos crescentes de escala, permitem explicar endogenamente o crescimento de longo prazo. Neste caso, o crescimento seria específico à atividade de P&D, mas não ao setor de atividade, ou seja, poderia fazer sentido emular através da política econômica atividades de P&D, mas não necessariamente a indústria ou setores industriais específicos. (HIRATUKA, 2017, p. 191)

Autores que compartilham dessa visão como Samuel Pessôa, chegam à conclusão de que o Brasil estaria com uma proporção do PIB em indústria superior ao normal. Sendo assim, o processo de desindustrialização seria natural uma vez que o Brasil não tem poupança interna. Como resultado, a taxa de câmbio se valoriza, uma vez que a poupança externa é usada e é encontrada aqui como investimento no setor de serviços, mais que na indústria.

O grupo que se distancia do *mainstream* para Hiratuka (2017) possui uma “visão Kaldoriana”, incluindo Bresser-Pereira e outros que a partir daqui serão referenciados como novo-desenvolvimentistas. Esses enxergam na indústria um papel central para o desenvolvimento e colocam no centro da discussão a taxa de câmbio como elemento dinamizador chave.

(...) em razão da disponibilidade de recursos, países em desenvolvimento acabam tendo vantagens ricardianas, que somadas à entrada de capitais ou às políticas cambiais populistas, voltadas para manter os salários reais artificialmente elevados, inviabilizariam a existência de indústrias competitivas que utilizam tecnologias no estado da arte mundial. A doença holandesa seria caracterizada por uma situação onde haveria uma diferença entre a taxa de câmbio de equilíbrio corrente e a taxa de

câmbio de equilíbrio industrial. A “gravidade” da doença holandesa, por sua vez, seria definida pela diferença entre as duas taxas. (HIRATUKA, 2017, p. 193)

Conforme observado acima, o autor se refere a doença holandesa como o problema da sobrevalorização cambial decorrente da exportação, tornando a moeda menos competitiva no mercado externo de forma paradoxal. São duas grandes vantagens que países em desenvolvimento possuem: mão de obra barata e a capacidade de absorver a tecnologia externa. Esse cenário foi possível mediante a criação de políticas favoráveis às empresas, tornando-as competitivas. Nesse quesito paira a importância singular do poder de política monetária e cambial.

O poder dessas políticas melhora a competitividade de preços para a indústria de um país, potencializando o efeito das outras vantagens e favorecendo o crescimento da indústria. Esse crescimento por sua vez atrai o investimento. As tecnologias podem ser copiadas no Brasil e o critério de escolha da empresa que pode obter o benefício é aquela cuja qual é capaz de exportar, posto que o mercado internacional possui dinamismo instrumental de acordo com a visão desenvolvimentista do grupo. (HIRATUKA, 2017)

O grupo seguinte apresentado por Hiratuka (2017), se assemelha ao anterior, acrescenta como novidade uma base estruturalista e *schumpeteriana* na análise e doravante será chamado de social desenvolvimentista. É o grupo que possui o olhar mais setorial, uma vez que cada segmento apresenta características próprias de absorção de conhecimento, apropriação de tecnologia e inovação:

(...) os autores ressaltam que podem ser encontradas evidências de que o Brasil estaria entrando em um processo de desindustrialização precoce em razão do estancamento absoluto da produtividade a partir do final dos anos 1990, do distanciamento relativo em relação à produtividade dos Estados Unidos a partir do mesmo período, do aumento do déficit comercial de setores intensivos em tecnologia e do aumento da elasticidade-renda das importações em ritmo superior ao das exportações. (HIRATUKA, 2017, p.195)

Os autores adeptos dessa corrente, como Ricardo Carneiro, têm por objetivo encontrar formas de política industrial para frear a desindustrialização.

Levando em consideração o conceito de desenvolvimentismo, conforme apresentado por Bielschowsky e a classificação das correntes recentes do pensamento econômico brasileiro proposta por Hiratuka, esta monografia procura contribuir para a HPEB através da sistematização, revisão e avaliação das publicações – textos especializados ou de opinião - sobre os resultados do governo Dilma no que tange a política industrial, sua importância e intenção do próprio governo.

Na presente pesquisa, à luz da questão industrial, serão investigadas três correntes: a novo-desenvolvimentista, a liberal-econômica e a social desenvolvimentista. Para restringir o volume de leituras sem perder a essência das correntes de pensamento foram selecionados, dentro seus integrantes, autoridades que traduzem as ideias centrais de cada escola de pensamento. Sendo assim, Luiz Carlos Bresser-Pereira como novo-desenvolvimentista, Samuel Pessôa como liberal e Ricardo Carneiro e Celio Hiratuka como social desenvolvimentistas.

Sendo assim, para sistematizar a questão da indústria durante o Governo Dilma, buscou-se organizar como cada corrente averiguou o cenário econômico brasileiro, as medidas implementadas pelo governo e os resultados obtidos no tocante à indústria durante o período de crise. Dada a contemporaneidade do objeto de estudo, além dos livros e artigos científicos publicados ao longo e após o governo Dilma, a pesquisa também se apoiou em documentos oficiais do governo e textos de opinião publicadas em jornais de grande circulação.

A partir de uma extensa revisão dessa literatura, buscou-se construir uma matriz de pensamento econômico brasileiro sobre a questão da indústria durante o governo Dilma, levando em consideração os seguintes aspectos: papel da indústria no desenvolvimento; papel do estado no desenvolvimento; papel da política monetária no desenvolvimento; papel da política fiscal no desenvolvimento; onde cada item interage propositalmente ou não com a indústria e porquê; semelhanças e diferenças entre os autores; e, por fim, onde suas teorias se encontram com a política adotada.

Para sistematizar a controvérsia da política industrial durante o governo Dilma, o presente trabalho está dividido em 4 capítulos além desta introdução. No segundo capítulo será contextualizado o momento econômico e político em que o Brasil se encontrava ao longo da crise, levando em consideração o papel da indústria nas sociedades modernas, a crise do modelo de substituição de importações no Brasil, o processo de desindustrialização consequente, bem como uma breve análise dos dados dos agregados macroeconômicos correspondentes a esses processos.

No terceiro capítulo, será apresentada, a visão dos governos Dilma I e II, do processo de desindustrialização; as ações de estímulo à indústria implementadas e os resultados obtidos no contexto do Plano Brasil Maior, com especial destaque para a desoneração fiscal que foi determinado como política importante no consenso do debate.

No quarto capítulo, é feita uma análise das ideias e dos debates sobre os resultados do Governo Dilma, segundo uma pequena lista de autores conforme cada linha de

pensamento. Depois, descrevem-se as características básicas de cada uma das principais correntes de pensamento econômico existentes no período estudado por meio de fundamentação teórica. A corrente social desenvolvimentista estará no centro do debate, a corrente novo-desenvolvimentista que se contrapõe e a corrente liberal que está a direita das outras. Dá-se ênfase aos economistas mais influentes no debate da época como Samuel Pessôa (2020), Bresser Pereira (2010) e Carneiro (2017) como determinado anteriormente nessa introdução.

Por fim, nas considerações finais é apresentada a operacionalização das matrizes que contam com um quadro dividido em colunas com a base da corrente e a sua visão de cada tema, bem como linhas dividindo cada corrente em ordem para cruzar as ideias com os temas. São feitos breves comentários ao fim de cada estrutura apresentada que contenha uma visão geral histórica crítica. Por fim, há o relato histórico de como essas ideias se transformam ao longo do tempo em uma breve linha temporal e como são afetadas pelas políticas econômicas adotadas na última sessão.

## 2 A PROBLEMÁTICA DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA

No capítulo anterior introduzimos superficialmente as diferentes correntes que discutem a problemática da desindustrialização. Neste capítulo aprofundaremos a discussão de como e porque se buscou a industrialização no Brasil e como esse processo passou gradualmente a perder força a partir do final do século XX.

Para compreender as ideias econômicas e seu contexto, como e por qual razão elas se polarizam entorno das questões-chave do desenvolvimento econômico é preciso antes, compreender as características das próprias sociedades modernas que se estruturam apoiadas na indústria.

### 2.1 INDÚSTRIA E SOCIEDADES MODERNAS

A ideia de progresso nasceu nas sociedades europeias por meio das transformações econômicas decorrentes da Revolução Industrial. Furtado (1978) construiu uma síntese histórica desse processo, que teve origem na Europa do século XVI, quando o motor central das sociedades passou a ser a acumulação de capital. Desse vetor, a ascensão da burguesia trouxe novas ideias de rompimento com a estrutura de poder absolutista, promovendo uma maior participação política dos estados nacionais e uma maior rivalidade interestatal.

Isso levou a transformações das matrizes sociais de ideias e estabeleceu um paradigma de eficiência na população, sendo retroalimentado pelo avanço dos bens de consumo (FURTADO, 1978). Uma homogeneização da população ocorreu, agora na forma de força produtiva, por conta de produtos diferentes para oferta corroborado com a evolução de ideias de independência, racionalização e individualismo das pessoas em busca do progresso.

Os países rivais que não querem perder seu lugar hegemônico são instigados a se adaptar ao sistema produtivo industrial europeu para se manterem militarmente relevantes ou por outras razões como o nacionalismo japonês exemplificado por Furtado (1978, p43): O nacionalismo japonês fez a transformação com base numa ideia nacionalista e, pela falta de acesso a recursos internos, precisava achar seu local no mercado internacional. Assim seus dirigentes fomentam a adaptação e estimulação da inovação e eficiência interna, que ocorreu de forma direta.

No Brasil a situação acima ocorre de forma indireta. Para Furtado (1978), o país se manteve dependente comercialmente da Europa e não tinha iniciativa própria para iniciar

inovação e industrialização, sendo que seu único fomento é o consumo de bens finais externos, sem o contexto de inovação. Apenas com a Guerra e com o choque da crise de 1929 o Brasil se viu forçado a abandonar a tradição cafeeira e se adaptar ao sistema como reação. Esse fator não cria um fomento social de inovação, apenas adaptabilidade para manter o consumo de bens externos.

## 2.2 INDUSTRIALIZAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES NO BRASIL

O modelo de substituição de importações é como se chama o período da história do Brasil em que o Estado muda seu modelo de primário exportador para um mercado voltado à demanda interna. Salienta-se que a indústria foi o vetor dinamizador e que o modelo de substituição de importações foi responsável por grande parte do processo de modernização do Brasil dos anos 30 aos 80, “ISI” serve para se referir tanto ao processo econômico histórico como ao modelo em si (LACERDA et al., 2010).

O início dessa estruturação é tido como resultado inicial da crise de 1929 que causa a ruptura do modelo primário exportador em favor de um modelo de desenvolvimento voltado para o mercado interno como brevemente citado acima. Esse fator que levou a crise do mercado cafeeiro até então hegemônico no Brasil (LACERDA et al., 2010), este novo modelo, o ISI, foi cunhado por Celso Furtado em *Formação econômica do Brasil*.

Para definir bem este modelo que se tornou hegemônico no Brasil durante boa parte do século XX foi responsável pela expansão da indústria nacional e transformar o país agrícola num país urbano em 50 anos. O objetivo seria de se desvincular da necessidade de comprar produtos manufaturados do exterior, deixando o país menos vulnerável a choques de preços externos além é claro de fomentar a demanda interna via aumento da infraestrutura para essas indústrias emergentes empregarem mão de obra ociosa. Isso era feito por meio de uma política protecionista de câmbio desvalorizado. (LACERDA et al., 2010)

Para André Lara Resende (2015) um fator determinante para o início da modernização Brasileira não está apenas na economia mas sim numa redescoberta e valorização de uma cultura verdadeiramente Brasileira. Esse desejo pela modernização e valorização se integra com o processo político daquele momento histórico onde a crise de 29 e o choque na oligarquia cafeeira dá a chance de uma nova oligarquia se instituir com interesses diferentes.

O governo visava apenas os interesses dos cafeicultores e muito pouco da sociedade, para se modernizar seria necessário mais que investimento, era necessário criar todas as bases de inúmeras instituições que teriam papel fundamental no Brasil até hoje. Era preciso criar

uma população consumidora e considerando que a maior parte era de origem rural, para modernizar era preciso criar todos os mecanismos para trazer essa população ao mercado na forma de legislações (SANTOS, 2006).

Este trabalho não pretende analisar a fundo o Governo Vargas mas vale salientar que o modelo de substituição de importações só seria possível numa sociedade que tinha demanda interna, consumo. A criação das estatais que explorariam os metais e o petróleo vem deste momento e Vargas salientava seu papel para o futuro do Brasil, um sentimento nacionalista tomou o povo e um governo mais interventor e protecionista gera o investimento necessário para criar a demanda, mesmo que limitando o capital estrangeiro, e o financiamento para o programa era advindo do pagador de impostos (SANTOS 2006).

Ainda se tem aqui as raízes da cultura inerentemente clientelista para Wanderley Santos (2006) uma vez que dos fóruns e reguladores criados nesse período era difícil diferenciar onde o poder público acabava e começava o privado, mas foi condição necessária para construir a base da indústria, o sistema Varguista de auxílio. O debate atual condena em muito o modelo exatamente pelo clientelismo e se fala muito em dismantelar as bases Varguistas das instituições na atualidade, porém seria como dismantelar tudo que foi construído em termos de instituições (SANTOS, 2006).

Independentemente dessa natureza clientelista, os resultados são inegáveis e o processo de modernização se iniciou, uma base consumidora se formava, a urbanização seguia seu curso e a integração do Brasil se solidificava. Ainda assim existiam vulnerabilidades, o sistema ainda era frágil a quedas da demanda externa, a inflação começava a tomar força e a capacidade de financiamento das empresas era extremamente limitada (SANTOS, 2006).

O esgotamento se daria em 1956 uma vez que a inflação, um novo boom do café e uma situação fiscal piorada estremeceria esse primeiro momento de industrialização, a virada se dá no plano de metas que ao invés de buscar a solução ortodoxa “FMI”, aposta em usar uma soma de grande investimento em infraestrutura e atrair capital estrangeiro. Isso foi acompanhado de legislação que permitia a vinda deste capital e mais facilidade para as empresas financiarem seu capital de giro, essa indústria se consolidaria com bens do tipo complementares (LESSA, 1981).

O período militar teve os últimos momentos do ISI com a política implementada no PND I e II, não é intenção deste trabalho focar demasiadamente nesses anos exceto para contexto. Ainda existiam inúmeras fragilidades a esse processo como a dificuldade de importação de máquinas uma vez que a taxa de câmbio e política cambial se propunham e

frear e estrangular a demanda por bens estrangeiros exatamente para forçar o consumo interno. Assim as máquinas tão necessárias para o processo tinham preços superiores dificultando o progresso (LESSA, 1981).

A integração e a mudança levam a uma dependência maior de capital externo e um alto custo fiscal e inflacionário para manter o crescimento e processo de modernização do Brasil, assim o estado tem papel decisivo na construção e manutenção da indústria. O esgotamento se daria dessa vez pela falta de capacidade de pagamento do estado com o choque do petróleo e necessidade de se integrar ao mercado internacional nos anos 80 (LACERDA et al., 2010).

A integração continha uma série de problemas uma vez que a indústria Brasileira formada ao longo dos anos era muito vulnerável à competição externa, proteger a mesma era condição necessária do ISI. Após a integração, se tornou extremamente difícil manter qualquer tipo de política desse tipo como era aplicada naquele período. O Brasil dava passos assim em direção a voltar ao modelo primário exportador anterior ao ISI e uma fragilidade muito maior a choques externos.

Para a Cepal os preços dos produtos primários se depreciam frente os produtos industrializados, assim os países latino-americanos se viam obrigados a exportar cada vez mais para suprir as importações. Isso torna os países vulneráveis aos choques adversos (guerra, crise etc.) porém com a industrialização ocorria o desenvolvimento voltado pra dentro. (LACERDA et al., 2010)

Para Furtado ainda, o limite desse modelo se deu pela produção de mercadorias semelhantes as originárias de países desenvolvidos. O problema central de países subdesenvolvidos era consolidar máquinas poupadoras de trabalho, falta de acumulação de capital num país com excesso de trabalho em suma. Levando assim a baixos salários e dificuldade para criar um mercado consumidor. (LACERDA et al., 2010)

Vemos assim que o modelo de substituição de importações deixou de ser o principal, isso ocorreu por conta do movimento de financeirização mundial que ocorreu durante os anos 90. Conforme o Brasil abriu sua economia, os mercados internos estavam mais expostos a competição externa e ao aumento da necessidade de se inserir as cadeias globais de valor. Durante os anos 2000 que aparece uma nova forma de se adequar a esse cenário usando o mercado interno como dinamizador principal para o vetor social. (CARNEIRO, 2012)

Este modelo de crescimento via que o aumento de salário real tinha por trás um movimento forte de alta da balança comercial derivada do “boom” das *commodities*. Esse fator potencializou o governo a investir não apenas em aumentos reais de salários como

também programas sociais para aquecer a demanda interna com resultados intensos. O fim do “boom” das *commodities* significava que esse modelo de crescimento chegou ao esgotamento e, para manter a demanda interna movimentando a indústria, seria necessária outra forma para impedir a queda da demanda afetando a indústria.

No contexto atual e da crise, o governo Dilma passou a implementar uma nova política macroeconômica supostamente desenvolvimentista. Esta política tinha como objetivo principal buscar aumento de investimento impulsionado pelo aumento da renda herdada do governo anterior, e, a partir dela, ampliar a política de investimentos com o BNDES, aumentando o crédito e diversificando a indústria nacional com a empresa Petrobrás no centro do foco. Almejava-se criar um cenário ideal de investimento para impulsionar a fabricação de produtos de alto valor agregado, contribuindo assim para inovação, crescimento e menor desigualdade.

Todos esses aspectos pertinentes ao governo Dilma serão melhor analisados no capítulo 3, podemos entender com esta sessão como a indústria brasileira plantou suas raízes e de forma superficial também o que levou ao seu declínio. Na sessão seguinte será mostrado como o processo de desindustrialização se dá nas economias e mais particularmente como se deu no Brasil.

### 2.3 AJUSTAMENTO MACROECONÔMICO E DESINDUSTRIALIZAÇÃO

A década de 80 se tornou um período adverso por conta da crise da dívida, com a piora do cenário mundial houve piora nos termos de troca e minimização do financiamento externo, o que levou para países subdesenvolvidos a transferência de riqueza para o exterior. Uma característica marcante é a elevação de mobilidade dos capitais, a conhecida globalização, que levava a um paradigma de tirar as barreiras a essa mobilidade (CARNEIRO,2002).

Os estados unidos reafirmariam sua posição ao aumentar os juros a um ponto que obrigava os outros países a tomar medidas que garantissem superávit comercial para financiar os déficits da conta capital e medidas restritivas para reduzir a absorção interna. (CARNEIRO,2002) Assim, o fluxo de recursos do exterior que viabilizava o ISI se viu revertido de forma abrupta, e leva a um agravamento cada vez maior dos déficits em transações correntes que esgotam as reservas em poucos anos, e assim, a balança comercial foi incapaz de superar os déficits em serviços de não fatores se somando ao déficit financeiro. (CARNEIRO,2002)

Assim o Brasil se via transferindo cada vez mais recursos para o exterior de forma monitorada pelo FMI: a capacidade de endividamento para investimento ficou cada vez mais estrangulada. O estado que até então tinha um papel no endividamento para financiar o ISI se torna voluntário para arcar com a maior parte dos ônus da dívida externa crescente e perde o desempenho para dinamizar o crescimento industrial, as indústrias perdem também acesso a formas de financiamento. (CARNEIRO,2002)

Ademais caminhando juntamente com esse cenário estéril para o crescimento temos uma crescente inflação que veio a se tornar hiperinflação na época, planos ao longo da década partem da ideia de uma inflação inercial que se descolou das flutuações de preços convencionais. Assim muitos planos foram sugeridos para atenuar esse efeito e envolviam o congelamento de preços para tentar frear esse processo. (CARNEIRO, 2002)

Preços instáveis e dívida externa crescente num cenário mundial que cada vez mais se globalizava e forçava os outros países a participarem do processo culminaram no PLANO REAL para estabilização econômica em 1994. Este plano criaria uma nova moeda, abriria as várias barreiras de comércio externo e confrontaria os preços internos com os externos forçando a estabilização, tudo isso somado a juros altíssimos acima de 20%, que inviabilizavam o investimento, assim a estabilização foi alcançada, mas com o sacrifício do desenvolvimento via fomento do processo de desindustrialização. (LACERDA et al., 2010)

Para entender o que afinal leva ao processo de desindustrialização e formas de identificar como contornar este processo, é necessário caracterizar que tipos de desindustrialização existem, para tanto segue uma lista das formas que esse processo se desenvolve:

Define-se 3 tipos de desindustrialização (SAMPAIO, 2020):

- Desindustrialização por gap tecnológico;
- Desindustrialização relativa por redução do conteúdo nacional e aumento do importado;
- Desindustrialização relativa por substituição do produto final nacional pelo importado.

A desindustrialização por gap tecnológico, se dá em razão do crescimento estar conectado com o mercado externo, ao mesmo tempo que absorve a tecnologia. O Brasil

estava razoavelmente emparelhado com a tecnologia mundial dos anos 60 aos 80, mas esse *catch up* sempre esteve conectado com a vinda de capital externo, que não garante a endogenização da tecnologia. Os fluxos ficaram mais financeiros, assim a perda de dinamismo levou a um *falling behind* (SAMPAIO, 2020).

A desindustrialização relativa por redução do conteúdo nacional e aumento do importado se refere a quebra de cadeias de valor, uma vez que as indústrias passam a usar insumos de estrangeiros ao invés dos insumos nacionais. É um processo mais radical de desindustrialização. Em seu artigo o autor mostra como houve um crescimento na importação de insumos que foi de 16% em 2003 e para 26,2% em 2011 (SAMPAIO, 2020).

A desindustrialização relativa por substituição do produto final nacional pelo importado, é quando o produto final é importado, e não apenas os insumos. Esse fato reduz drasticamente a capacidade de absorção do progresso técnico dentro do país. Nesse caso, utiliza-se um coeficiente de penetração das importações para mostrar a evolução desse processo. Esse coeficiente sobe gradativamente em 2003 até o patamar de 16,5%, em 2008, cai a 15% e volta a subir para 19% em 2011 e volta a recuar pouco chegando a 16,5%, em 2016.

Como dito por Daniel Pereira Sampaio (2020), a desindustrialização é um fenômeno que tem ocorrido de forma global, afetando de forma diferente os países de centro e periferia. Em países desenvolvidos, a desindustrialização ocorre por aumentos no progresso técnico dentro do setor industrial, já nos países subdesenvolvidos, como o Brasil, através de serviços.

Ou seja, nesse processo, a desindustrialização é benéfica para a população, já que ocasiona o desenvolvimento e geração de mais empregos, algo natural para países desenvolvidos. Contudo, em países subdesenvolvidos, de acordo com o mesmo autor, existe um fator qualitativo a se levar em conta.

No Brasil, como já mencionado, houve o movimento industrial a partir de 1930 em decorrência do *crash* na bolsa de valores. A literatura questiona se isso ocorreu por conta apenas do *crash* - de maneira isolada - ou do reaproveitamento de parques fabris anteriores. Isso permitiu o rompimento com o modelo voltado para o exterior e se iniciou um processo de substituição de importações, que seria conduzido pelo estado, pela maior parte do período até 1980.

A partir da crise fiscal na década perdida, o Brasil entrou no consenso de Washington, afetando a indústria Brasileira em diferentes níveis. Foi avaliada a perda de competitividade interna *versus* externa nas empresas, e assim, murmúrios foram criados sobre os movimentos de *Catch up* protagonizados pelo Estado.

Sampaio (2020) avalia que a participação da indústria Brasileira no PIB caiu ao longo das últimas décadas, sendo a maior da série histórica em 1985 de 35,88%. No ano da implementação do plano Real (1994) essa taxa é de 26,27%, sendo a queda em 1995 bem acentuada, 18,26% em 1999. Com a mudança do câmbio para flutuante ocorre uma breve recuperação que chega a 19,22% em 2004. Já em 2011 essa taxa é de 16,23%.

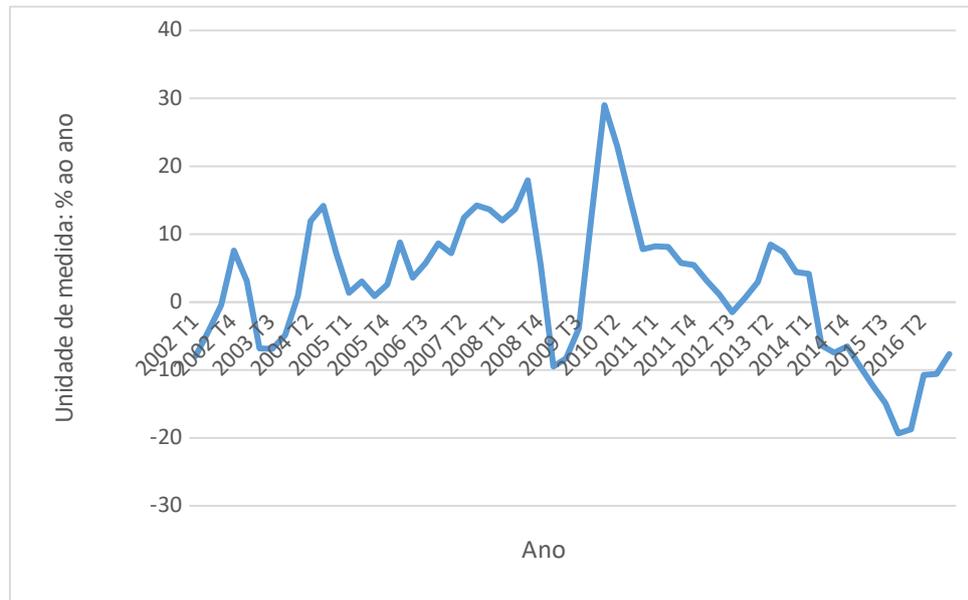
Usando dados da pesquisa industrial anual do IBGE, é possível ver uma mudança qualitativa no percentual de receita gerado pela indústria extrativa e de transformação. A primeira, com menor teor tecnológico que a segunda, possui em 1996 a receita líquida de vendas extrativas representando apenas 2% (dois por cento) em relação aos 98% (noventa e oito) da indústria de transformação. (SAMPAIO, 2020)

Ela ganha espaço timidamente chegando a 3% (três por cento) e ficando nesses valores a partir de 2005 a 2007 *versus* os 97% (noventa e sete por cento) da transformação. A partir de então, a receita líquida de vendas extrativas começa a crescer cada vez mais após 2008, é a crise do *subprime* e, a partir de 2010 já representa 4,51% contra 95,49% da transformação. Em 2010 começa o governo Dilma. Em 2011, a receita das vendas extrativas alcança um pico de 5,35% e começa a arrefecer para uma faixa de 4,99% em 2012 e 2013. Desce para 4,75 em 2014 e para 4,18 em 2015 chegando numa nova mínima em 2016, até que recomeçar a crescer.

Ou seja, temos que o Brasil tem sofrido com os 3 tipos de desindustrialização em maior ou menor grau e de forma maléfica ao dinamismo da economia, tudo isso considerando o cenário econômico que o Brasil experimentou na década de 80 e 90 até hoje.

Outro dado que se deve levar em consideração, é o nível do investimento real ao longo dos anos como se pode ver na figura 3. Após a abertura comercial, há uma queda até 2002, voltado a crescer de forma mais estável a partir de 2004. Isso graças aos efeitos da alta nas *commodities* e impulsionada pela política de aumento de salário real. Em 2008 houve a queda para menos 10% e em 2010 uma retomada breve, onde cresce 9% em 2011 voltando a cair no momento que Dilma assume.

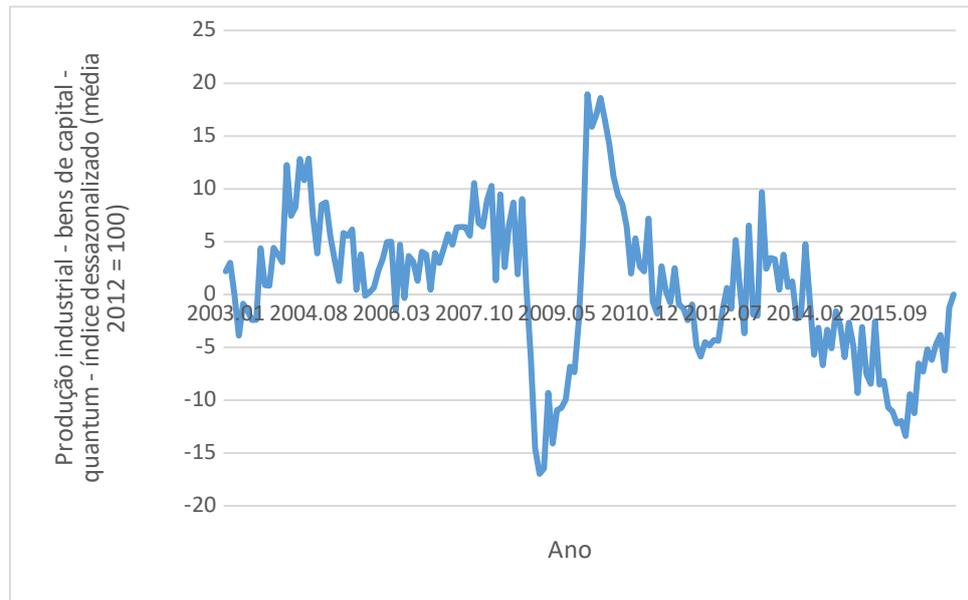
Figura 3 - Investimento real



Fonte: IPEADATA.

Com os níveis de investimento apresentados se vê que a trajetória só se reverteu em 2013 no auge da política industrial da presidenta mas que até o impeachment a trajetória foi de queda, assim a trajetória do investimento não foi revertida. Também se pode averiguar uma movimentação bastante similar na produção industrial, como apresentado na figura 4. Ela apresentava crescimento durante os anos Lula, porém teve sua primeira grande baixa de produção com a mesma queda vertiginosa em 2008, retomada a partir de 2010 e gradativa queda subsequente. Ou seja, um pequeno respiro durante os anos Dilma mas que não se mantém e segue o mesmo caminho do investimento.

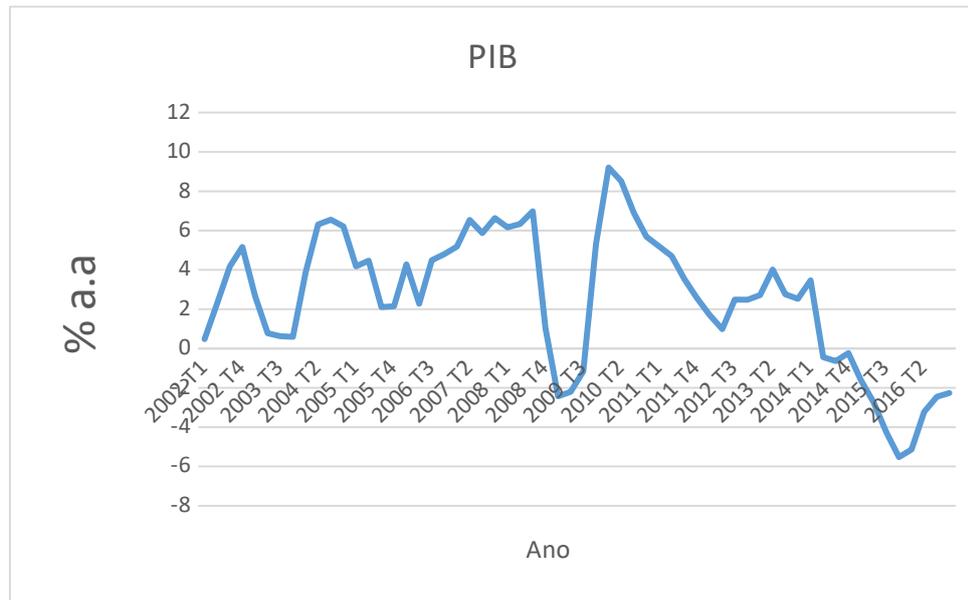
Figura 4 - Produção industrial mensal



Fonte: IPEADATA.

Conforme os anos do “boom” das *commodities* e governo Lula, houve crescimento considerável do PIB a patamares de 6% como se pode ver na figura 5. Contudo, também apresenta uma queda drástica saindo do patamar de 6% para -2% a partir de 2008 até se recuperar em 2010 para então gradativamente ir caindo independentemente da política adotada no período, mostrando o que é a crise de 2010 e o processo de desindustrialização. No segundo mandato Dilma após a mudança econômica para uma tese *mainstream* próxima a liberal, há uma queda drástica que teve início em 2015.

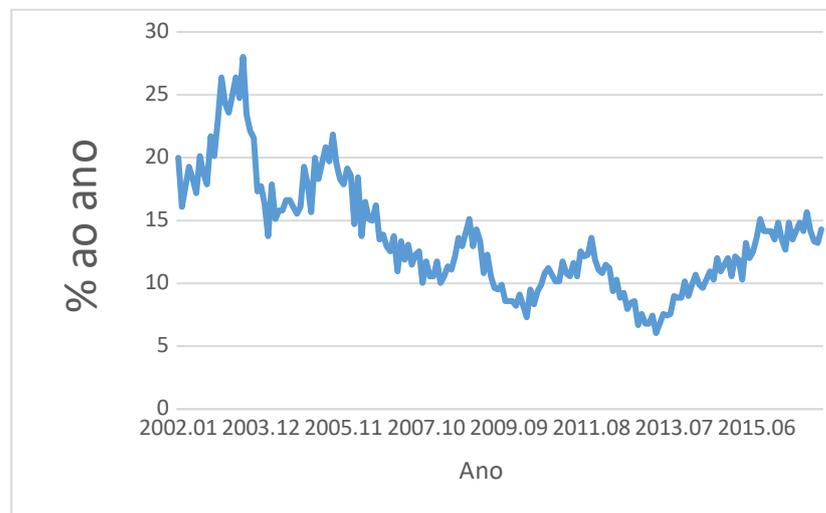
Figura 5 - Taxa de variação real do PIB



Fonte: IPEADATA.

A taxa de juros ou Selic durante o período do tripé macroeconômico estava sendo utilizada tão somente como ferramenta de combate à inflação. Esse fato pode ser observado através dos altos níveis de juros na figura 6 que gradativamente caem além da inflação como será mostrado mais à frente. Em 2010 há queda gradativa numa tentativa de criar juros que desvalorizariam a moeda bem como também oportunizou melhor acesso para empréstimos as empresas. A taxa de juros ou Selic chega na mínima de 6% e sobe rapidamente para controlar a inflação.

Figura 6 - taxa Selic



Fonte: IPEADATA.

A taxa de câmbio, na figura 7, mostra uma gradativa subida a partir de 2010 e atingiu seu ápice em 2016 a 4 reais de dólar. Esta taxa vinha de uma trajetória onde inicialmente o real foi valorizado durante os anos Lula e permitiu uma grande inserção multilateral das indústrias no mercado internacional, apesar dos preços menos competitivos. Com a política de desvalorização se procurava um novo equilíbrio mais vantajoso e competitivo para a indústria, algo que se concretizou de fato.

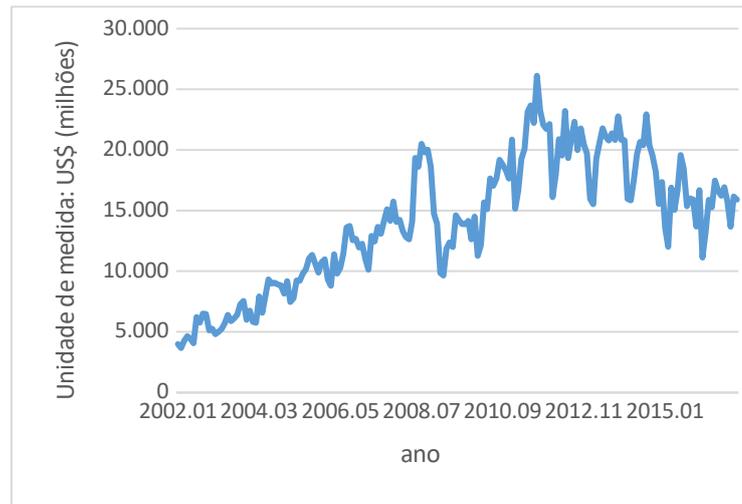
Figura 7 - Taxa de câmbio nominal



Fonte: IPEADATA.

Na balança comercial, como mostrado na figura 5, a taxa de câmbio melhorou gradativamente ao longo dos anos Lula e teve piora significativa em 2008. O fôlego é restabelecido conforme a taxa de câmbio começa a dificultar as importações, aumentando as exportações a partir de 2010. Apesar do fim do boom das commodities o governo aparenta conseguir manter por um bom tempo uma balança favorável.

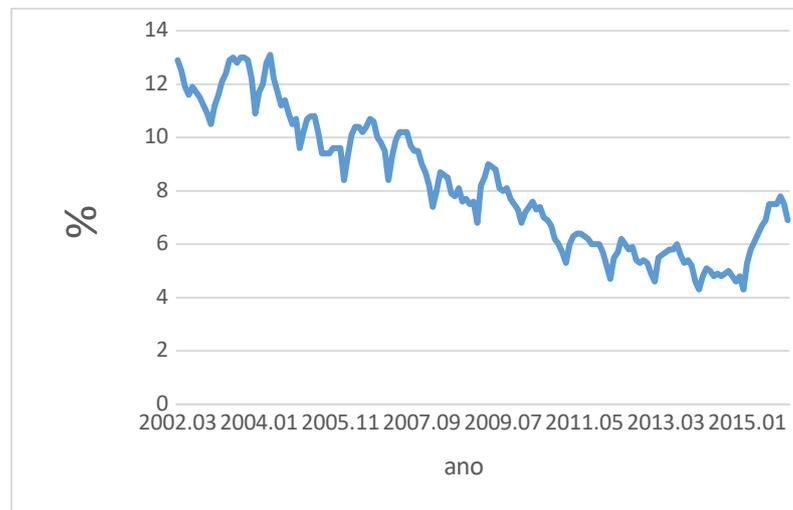
Figura 8 - Balança comercial



Fonte: IPEADATA.

A taxa de desemprego, veja a figura 9, apresentou queda ao longo de todo o governo Dilma até atingir a mínima de 4% em 2014. A partir de 2015 volta a subir rapidamente a um patamar de 8% sinalizando que havia sim um efeito positivo na economia, mas que deixou de ser eficaz ao fim do último mandato do governo.

Figura 9 - Taxa de desemprego



Fonte: IPEADATA

A dívida pública, na figura 10, apresentou queda a partir de 2010 e somado ao aumento da Taxa de Juros Selic e desemprego, começa a subir drasticamente a partir de 2015 e 2016. Isso nos mostra que o retorno esperado das políticas em termos de manter as contas e dívida do governo estáveis não foram o resultado que se obteve ao fim do governo.

Figura 10 - Dívida pública



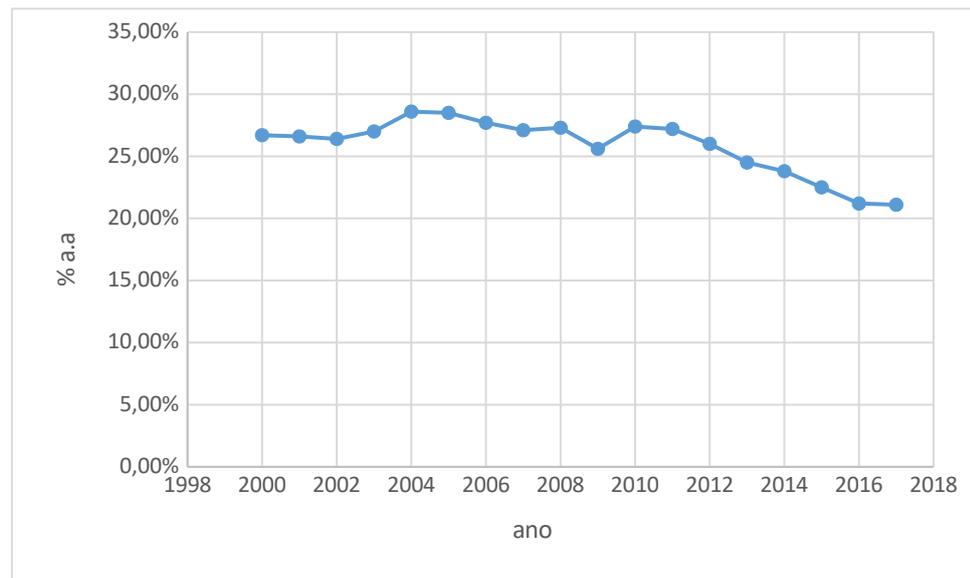
Fonte: IPEADATA.

A indústria como um todo pode ser avaliada pela sua participação em relação ao PIB para determinar um aumento ou redução de sua importância na produção nacional. Usando os dados do Sebrae na tabela abaixo vemos que durante os 2 primeiros anos a indústria começa uma leve trajetória de subida, subindo sua participação em 0,6% de 2001 para 2002 e sobe de novo em mais 0,6%. De 2003 para 2004 temos um salto do patamar de 27% para 28,60%.

Desse ápice em diante ela gradativamente vai perdendo participação, caindo timidamente em 0,1% pro ano seguinte e mais 0,8% em 2006 e assim mantém essa trajetória de queda gradativa chegando a 27,10% em 2007 e aí sobe timidamente para 27,30% tendo uma grande queda em 2009 para 25,6%, o menor patamar no período Lula e consequência da crise de 2008. Ela retorna a um patamar de 27,40% em 2010 quando Dilma assume.

Quando ela assume se inicia um programa voltado para maior crescimento da indústria com um foco maior do que o do governo anterior, porém o que se verifica é uma queda constante até o fim do governo PT. A queda é de 0,20% entre 2010 e 2011, uma queda mais acirrada de 2011 de 27,2% para 26,00% em 2012 e uma queda para o menor patamar até então do período PT para 24,5% em 2013 e depois para 23,8% em 2014 quando se inicia o segundo governo Dilma os números caem mais ainda para 22,5% em 2015 e 21,2% em 2016 quando ela sofre impeachment.

Figura 11 - Participação da indústria no PIB



Fonte: SEBRAE.

O que se verifica é que durante o governo Lula conforme havia um boom de exportações para viabilizar o crescimento industrial se viu uma trajetória em sua maior parte positiva. Quando ocorre a crise de 2008 se acirram os fatores que levam a desindustrialização por conta na queda de exportações. Mesmo com câmbio desvalorizado e as políticas industriais a trajetória de crescimento da Indústria no PIB não teve a resposta desejada durante o governo Dilma, apenas no governo Lula mostrando a fragilidade da mesma a mudanças no cenário mundial causada pela maior inserção na globalização.

Assim, o processo de desindustrialização já era uma realidade e passava então a se intensificar conforme o cenário mundial se deteriorava, como mostrado nos dados e assinalado por outros autores:

Conforme assinalado por Sarti e Hiratuka (2017), a despeito da especialização regressiva, não se pode falar inequivocamente em desindustrialização, pelo menos no seu significado particular de redução da participação da indústria no PIB, até 2010. Até esse ano, tanto o produto industrial quanto o investimento mostram bom desempenho, inclusive com o último crescendo à frente do PIB como resultado da etapa de aceleração do ciclo. A partir de 2011, a desindustrialização se acelera em decorrência da intensificação da concorrência global, da queda de preços industriais e no caso brasileiro, da elevação desproporcional das importações (CARNEIRO, 2017, p. 11)

Temos assim um processo de desindustrialização que se acirra cada vez mais, o que estava se construindo em 2010 era a culminação de anos de inserção no mercado internacional como mostrado acima, o fim do “boom” das *commodities* e uma crise conforme a falta de dinamismo além do câmbio valorizado alcançavam o governo. Diante desses cenários, uma

nova política teria que ser engendrada e é exatamente nesse contexto que o governo Dilma assume a política industrial como um ensaio do antigo modelo ISI mas em uma escala muito menor uma vez que democracias de coalisão tem limitações para aplicar suas políticas.

Nesse capítulo apresentamos brevemente as origens, auges e crise do modelo de ISI, como se deu no Brasil o processo de desindustrialização e alguns dos resultados dos governos anteriores aos governos do PT em tentar intervir nesse processo. Sabemos agora com quais problemas o PT se deparava em 2010 e o que eles queriam frear. No próximo capítulo são exploradas a interpretação do Governo Dilma do fenômeno da desindustrialização, as ações empreendidas pelo governo no sentido de reverter esse processo e alguns de seus resultados mais imediatos.

### 3 VISÕES, AÇÕES E RESULTADOS DO GOVERNO DILMA

Neste capítulo analisaremos, a visão do governo Dilma sobre os principais problemas da economia brasileira, em especial, sobre a problemática da desindustrialização a partir dos planos de governo. Em seguida, explora-se as políticas implementadas por seu governo para estimular o desenvolvimento da indústria no período. Ao final, analisa-se o impacto específico da desoneração fiscal sobre o setor industrial.

#### 3.1 PROGRAMAS DE GOVERNO DILMA 1 E 2

O movimento de desindustrialização ganhou força no Brasil conforme já explanado nos capítulos anteriores. O modelo de política econômica anterior também apresentava limites de crescimento aparentes e considerando a crise do *subprime*, o governo Dilma formulou seu primeiro plano de governo, chamado de os “13 compromissos”. Dentre esses compromissos vamos citar os que se referem necessariamente a política para apoiar a indústria nacional o mais diretamente.

O primeiro compromisso do governo da Sra. Dilma Rousseff pretendia “expandir e fortalecer a democracia política, econômica e socialmente” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2010, p.5). Para tanto, o documento sugeria continuar a reforma do Estado e a reforma política, ampliando o espaço de representação dos partidos políticos.

O segundo compromisso do governo consistia em “crescer mais, com expansão do emprego e da renda, com equilíbrio macroeconômico, sem vulnerabilidade externa e desigualdades sociais” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2010, p.5). Com isso, o governo indicava que adotaria uma política macroeconômica fiscal equilibrada e de controle de inflação, o que como veremos mais a frente não ocorreu na visão dos autores liberais.

Nessa direção indicou o compromisso com pequenas reformas tributárias em conjunto com os Estados e municípios de modo a reduzir os efeitos regressivos dos impostos, incentivando, assim, as exportações e a produção interna. Também haveria o comprometimento do governo com as políticas de desenvolvimento regionais, em especial voltadas ao desenvolvimento da Amazônia e Nordeste.

O terceiro compromisso do governo seria dar continuidade “... a um projeto nacional de desenvolvimento que assegure grande e sustentável transformação produtiva do Brasil”. O vetor dessa transformação produtiva seria um conjunto articulado de políticas industrial, agrícola, energética e de infraestrutura. Do ponto de vista industrial, o estímulo a indústria veria de uma expansão política do crédito via BNDES. Do ponto de vista agrícola, o

governo pretendia fortalecer a agricultura familiar e o agronegócio, bem como continuar a reforma agrária que estava em curso.

Esta reforma deveria ter como foco o escoamento rápido dos produtos agrícolas em termos de logística. Em relação a política energética, o foco estaria na energia renovável e no estímulo à pesquisa de fontes menos poluidoras. Para superar os gargalos de infraestrutura, dar-se-ia continuidade ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visando eliminar os problemas relacionados ao transporte ferroviário e rodoviário.

O quarto compromisso seria “a defesa do meio ambiente e garantir um desenvolvimento sustentável” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2010, p.6). O programa cita a continuidade do programa de combate ao desmatamento criado no governo Lula e continuação de proteção à Amazônia. Prosseguimento também dos PACs 1 e 2 e também o cuidado com a ampliação da rede de tratamento de esgoto citando também melhorias gerais no transporte urbano seguindo políticas ambientais. Compromete-se também em continuar seguindo as metas de Copenhague.<sup>1</sup>

O quinto compromisso se concentraria em “erradicar a pobreza absoluta e prosseguir reduzindo as desigualdades. Promover a igualdade, com garantia de futuro para os setores discriminados na sociedade” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2010, p. 6.), tendo como foco o Programa Bolsa Família e a pretensão de que o programa faça uma abrangência ainda maior na população pobre, assinalando que são medidas de cidadania e não assistenciais e que geram a ampliação de emprego e renda. Propõe ainda uma ampliação de oportunidades para negros, mulheres, indígenas e de orientação sexual alternativa bem como outros setores ditos como discriminados sendo que estes terão mais benefícios com proteção do Estado.

O sétimo compromisso do Governo da Sra. Dilma Rousseff é em relação à educação. “Garantir educação para igualdade social, a cidadania e o desenvolvimento” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2010 p.7) visa garantir aos jovens acesso à escolas de qualidade com expansão do ensino público e ampliação de matrículas em todos os segmentos (do ensino fundamental ao universitário). A continuação do ProUni com sua respectiva ampliação e potencialização bem como a ampliação de Instituições Federais de Educação Tecnológica (IFET) para cidades com até 50 mil habitantes.

A razão para analisarmos os compromissos, ou a intenção, é entender a ótica do governo, a proposta claramente se baseia numa ideia de crescimento social, ou seja, a política industrial é um meio para um fim. Até programas de treinamento como o FIES buscam em

---

<sup>1</sup> Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas ocorrida em de 2009 em Copenhague, capital da Dinamarca.

sua essência treinar uma massa ociosa para uma indústria a surgir. As grandes obras e infraestrutura fomentam a demanda e tudo isso aponta num ensaio que parece lembrar a substituição de importação mas em escala muito reduzida.

Os compromissos também nos dizem que o PT enxerga uma vulnerabilidade externa e a necessidade de transformar a matriz produtiva, ou adapta-la por meio da política industrial que vai pôr fim levar ao crescimento que beneficiara a população.

Assim fica claro a intenção do governo de tentar dar prosseguimento ao que foi efetuado no governo Lula, porém agora citando especificamente o uso do BNDES, tributos, incentivo a pesquisa entre outros no projeto denominado desenvolvimentista pelo próprio terceiro compromisso “seguimento a um projeto nacional de desenvolvimento”.

A intenção então é uma mistura de aumento real do salário com a continuidade e aprofundamento de programas sociais e de educação para capacitar uma massa operaria e um aprofundamento do uso do BNDES entre outras medidas que busquem o aumento da indústria que é peça citada no programa de desenvolvimento nacional.

Já no segundo programa de governo, de forma geral, sua apresentação se preocupa em fortalecer as políticas sociais e solidificar a macroeconomia. O programa cita que a política macroeconômica é o melhor caminho, além de que sua nova base fundamental seria a “amplitude das políticas sociais e solidez econômica com competitividade produtiva” (pág.5). A solidez da economia caminha ao lado das políticas sociais, assim o governo não tem intenção de focar tudo na indústria.

Apresenta como um dos alicerces o “fortalecimento de uma política macroeconômica sólida, intransigente no combate à inflação e que proporcione um crescimento econômico e social robusto e sustentável” e o “compromisso com o Brasil produtivo” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2014, pág. 26). Ou seja, o governo sinaliza continuidade social mas sem machucar o tripé estabelecido no governo anterior, sendo assim um governo que vai procurar manter estabilidade econômica sem sacrificar as políticas sociais.

Além disso, propõe a criação de um cadastro único para diminuir a burocracia e custos das empresas, bem como aumentar a cobertura do Simples Nacional e que o PRONATEC seja executado em sua segunda fase, para estimular pequenos negócios bem como investimentos na educação da mão de obra - com o objetivo de torná-la mais qualificada. Assim o governo esperava que qualificando uma massa trabalhadora ociosa para a indústria nascente ia gerar inúmeros empregos e assim criar a massa demandante, um mercado consumidor.

O segundo plano também cita a continuidade da política ambiental com modernização dos licenciamentos e racionamento de água, bem como a redução de poluição seguindo o

Plano Nacional de Mudança Climática. Sugere a implementação de um cadastro ambiental rural para apoio aos proprietários rurais.

Em relação à educação, propõe investimentos em sua qualidade - sem citar quais ações seriam - mas que o dinheiro para esse investimento teria como origem o pré-sal (75% dos royalties) para o Plano Nacional de Educação e ampliação de creches e escolas. O acesso da juventude ao meio científico se daria através do programa PRONATEC com disposição de mais bolsas para o programa ciência sem fronteiras.

Cita novamente, assim como no primeiro plano, o aumento do salário dos professores. Sugere reformas políticas novamente com implementação de plebiscito para temas variados e propõe uma reforma federativa – sem citar. Repete novamente as mesmas questões relacionadas a universalização do saneamento básico, segurança pública, bem como a expansão das Unidades de Pronto Atendimento. Em virtude do acontecimento da Copa do Mundo cita um novo programa, Bolsa Atleta e sua posterior modernização.

Frisa novamente como ponto elementar o fortalecimento do MERCOSUL E UNASUL, além de fortalecimento de laços com países africanos e asiáticos – China, continuando com o princípio de não intervir nem desaprovar o modo de governo desses Países bem como o fortalecimento de laços com a ONU entre outras organizações.

O segundo plano de governo tinha como intenção também, investimentos em educação e ciência (sem detalhar como e onde seriam) objetivando atingir a mão de obra qualificada e modernização do parque industrial brasileiro. Ou seja, a intenção do governo não realmente se alterou no segundo plano, seria um governo de continuidade e assim melhoria do parque industrial brasileiro para gerar as mudanças desejadas.

Porém na prática a macroeconomia do segundo governo iria na contramão do que foi apresentado neste plano, incluindo até reforma trabalhista entre outras coisas não características do PT. Nesta sessão pudemos assim ter um pouco da visão de intenções do governo e na sessão seguinte serão averiguadas na prática o que de política industrial foi de fato executado durante o governo

### 3.2. AÇÕES DE ESTIMULOS À INDÚSTRIA

Nesta sessão analisaremos a política industrial do governo Dilma, o Plano Brasil Maior (BPM), que sucedeu ao PITCE (2003-2007) e ao PDP (2008 a 2010). O Plano Brasil Maior (BPM) foi a política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior para o período 2011 a 2014 e tinha por objetivo: fortalecer a competitividade, acelerar os ganhos de produtividade, promover o adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor, ampliar

mercados, criar empregos e garantir um crescimento inclusivo e sustentável. (Plano Brasil Maior, 2011) Para tanto, as principais medidas adotadas foram:

- Comércio exterior;
- Incentivo ao investimento;
- Incentivo à inovação;
- Formação e qualificação profissional;
- Desoneração dos investimentos e das exportações;
- Ampliação e simplificação do financiamento ao investimento e às exportações;
- Aumento de recursos para inovação;
- Aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação;
- Estímulos ao crescimento de micro e pequenos negócios;
- Fortalecimento da defesa comercial;

Do ponto de vista da estrutura de governança da PBM, a articulação e formulação ficou a cargo de Comitês executivos, dos Conselhos de Competitividade Setorial e das Coordenações Sistêmicas, o gerenciamento e deliberação ficou sob Coordenação do Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior; e o aconselhamento superior esteve sob responsabilidade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial.

Além disso, para as medidas acima indicadas foram definidas as seguintes metas, conforme indica o quadro abaixo.

Tabela 1 – Metas do Plano Brasil Maior

| <b>Meta</b>   | <b>Posição base</b>         | <b>Meta (2014)</b>   |
|---|-----------------------------|----------------------|
| 1. Ampliar o investimento em % do PIB   | 18,4% (2010)                | 22,4%                |
| 2. Elevar dispêndio empresarial em P&D em % do PIB (meta compartilhada com Estratégia de Ciência e Tecnologia e Inovação – ENCTI) | 0,59% (2010)                | 0,90%                |
| 3. Aumentar a qualificação de RH:% dos trabalhadores da indústria com pelo menos nível médio                                      | 53,7%(2010)                 | 65,0%                |
| 4. Ampliar valor agregado nacional: aumentar valor da transformação Industrial/Valor Bruto da Produção (VTI/VBP)                  | 44,3%(2010)                 | 45,3%                |
| 5. Elevar % da indústria intensiva em conhecimento: VTI da indústria de alta e média-alta tecnologia/VTI total da indústria       | 30,1%(2010)                 | 31,5%                |
| 6. Fortalecer as MPMEs: aumentar em 50% o número de MPMEs inovadoras  | 37,1 mil(2010)              | 58,0 mil             |
| 7. Produzir de forma mais limpa: diminuir o consumo de energia por unidade de PIB industrial (consumo de                          | 150,7 tep/R\$ milhão (2010) | 137,0 tep/R\$ milhão |

|  |                                   |                            |
|--|-----------------------------------|----------------------------|
| energia em tonelada equivalente de petróleo – tep por unidade de PIB industrial)   |                                   |                            |
| 8. Diversificar as exportações brasileiras, ampliando a participação do país no comércio internacional   | 1,36%(2010)                       | 1,60%                      |
| 9. Elevar participação nacional nos mercados de tecnologias, bens e serviços para energias: aumentar Valor da transformação Industrial/Valor Bruto da Produção (VTI/VBP) dos setores ligados a energia | 64,0%(2010)                       | 66,0%                      |
| 10. Ampliar acesso a bens e serviços para qualidade de vida: ampliar o número de domicílios urbanos com acesso à banda larga (meta PNBL)   | 13,8 milhões de domicílios (2010) | 40,0 milhões de domicílios |

Fonte: Plano Brasil Maior.

Entre as ações executadas para alcançar as metas, destacam-se: a redução da taxa de juros, a desvalorização cambial, a política de crédito do BNDES, a política de controle de preços da Petrobras e a renegociação dos contratos de concessão do setor elétrico.

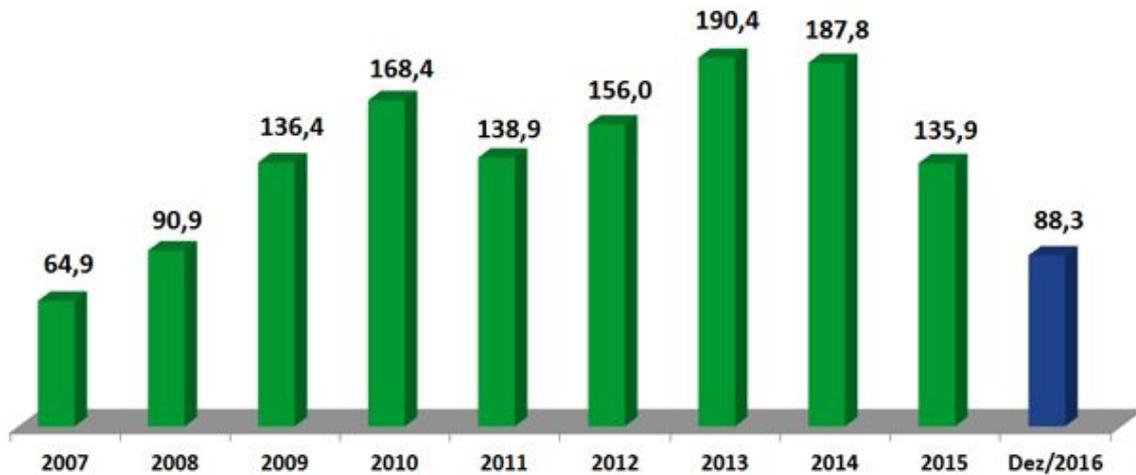
Do comércio exterior temos por exemplo a política cambial para aumentar a competitividade da indústria, fomento e foco nos tratados de comércio exterior como explanados no plano de governo (MERCOSUL) entre outras para manter a balança comercial.

De acordo com a racionalidade do Plano, a redução da taxa de juros deveria tornar o crédito mais acessível ao investimento, estimulando a formação bruta de capital fixo, bem com ampliando o acesso ao consumo do ponto de vista das famílias. Além disso, esperava-se também uma redução da entrada de capitais estrangeiros de portfólio, uma vez que taxas de juros menores tornaram o prêmio do risco menos atrativo aos especuladores e, consequentemente, reduziu pressões desse tipo sobre o câmbio.

A desvalorização cambial tinha dois objetivos, reduzir os preços internos em relação aos externos, assim estimulando as exportações. O outro é o de tornar os preços externos menos acessíveis aos consumidores assim reduzindo as importações e gerar assim maior saldo da balança comercial. Outro seria ainda o de atrair investimento direto externo uma vez que se torna muito mais barato do ponto de vista dos estrangeiros fazer um parque fabril no Brasil.

Do ponto de vista da política creditícia, o maior incentivo ao BNDES pode ser observado nos seus desembolsos no gráfico a seguir:

Figura 12 - Desembolso do BNDES



Fonte: BNDES.

Como se pode observar na figura acima, o aumento dos desembolsos se iniciou ainda no Governo Lula e dobrou de patamar de 2007 para 2009 em razão do choque da crise externa. De 2010 em diante observa-se que este nível se mantém extremamente alto e chega a sua máxima em 2013 com 190,4 bilhões. A partir de 2015 já vemos uma queda vertiginosa retornando em 2016 ao nível pré-crise.

Por sua vez, o controle de preços na Petrobras seria feito diretamente com a estatal numa tentativa de reduzir o repasse dos preços internacionais para o consumidor final. No Brasil a forma mais comum de transporte é feita via rodovias, o preço da gasolina afeta todos os produtos feitos nos Brasil, portanto a redução era uma tentativa de atenuar o impacto dos preços na indústria e tornar seu preço mais competitivo.

Além disso, a renegociação de contratos de concessão com as companhias elétricas tem um objetivo similar ao de controle de preços de gasolina, essa nova rodada de concessões buscaria preços mais acessíveis para a população assim sendo mais um mecanismo para aumentar a competitividade da indústria nacional.

Por fim, um ponto central da política industrial dos governos Dilma foi a desoneração fiscal. No próprio entendimento do governo:

A nossa política econômica foi erguida sobre dois pilares: a solidez da condução da política econômica e a criação e fortalecimento de um grande mercado de consumo de massas. A política macroeconômica defendida nas campanhas eleitorais e executada nos governos do PT e dos partidos aliados é baseada na construção de condições para redução sustentável das taxas de juros; na flexibilidade da taxa de câmbio em patamares compatíveis com as condições estruturais do País; na inflação baixa e estável; no rigor da gestão fiscal; na ampliação do investimento público; no incentivo ao investimento privado e no fortalecimento das parcerias entre Estado e iniciativa privada. A esses elementos foram agregadas medidas para promover maior

competitividade de nossa estrutura produtiva, como desonerações tributárias, redução dos custos de produção, crédito em condições adequadas, incentivos à inovação e os investimentos crescentes em educação. Entre as desonerações promovidas no governo Dilma, vale destacar as da cesta básica e da folha de pagamentos. Esta última beneficia 56 setores. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2014, p.9)

Assim, se na visão do governo as desonerações foram consideradas tão importantes se torna relevante estudar a fundo seus resultados pela ótica do próprio governo.

Na seção seguinte são apresentadas algumas evidências buscando avaliar a performance dessas ações de estímulo a indústria.

### 3.3 PERFORMANCE OBSERVADA

Nesta seção iremos apresentar algumas evidências para avaliar a performance do governo Dilma do ponto de vista dos resultados de sua política industrial. Esta seção está dividida em duas partes. Na primeira são identificados os setores mais privilegiados pelas ações do PBM, bem como será contraposto algumas metas do Plano aos resultados observados. Por fim, na segunda parte, será apresentada uma análise mais detalhada sobre a política de desoneração fiscal.

#### 3.3.1 Resultados gerais

Do ponto de vista dos setores mais privilegiados pelo PBM, de acordo com Mattos (2013), pode-se afirmar que a agroindústria foi o setor que mais recebeu atenção se consideramos números de ações do governo (24,39%) das ações. Não obstante, o complexo da saúde e os setores automotivo, defesa, bens de capital e TICS concentraram conjuntamente 46,33%. (Ver quadro abaixo)

Tabela 2 – Distribuição do Quantitativo de Medidas segundo Setores do PBM

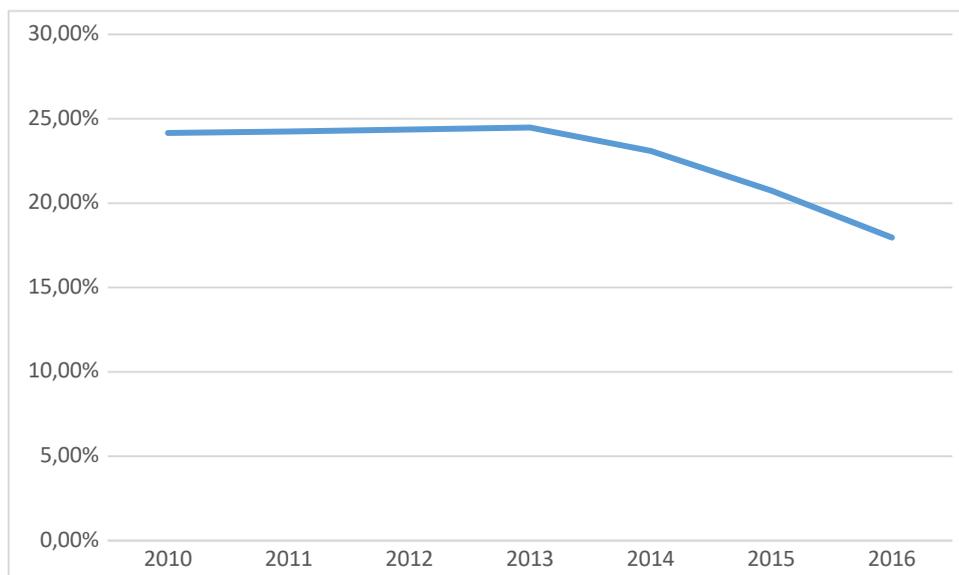
| Setores                                 | Quantidade | %      |
|---|------------|--------|
| PETRÓLEO, GÁS E NAVAL                   | 6          | 2,09%  |
| COMPLEXO DA SAÚDE                       | 29         | 10,10% |
| AUTOMOTIVO (*)                          | 29         | 10,10% |
| DEFESA, AERONÁUTICA, ESPACIAL           | 28         | 9,76%  |
| BENS DE CAPITAL                         | 24         | 8,36%  |
| TIC/COMPLEXO ELETRÔNICO                 | 23         | 8,01%  |
| QUÍMICA                                 | 5          | 1,74%  |
| ENERGIAS RENOVÁVEIS                     | 17         | 5,92%  |
| INDÚSTRIA DA MINERAÇÃO                  | 4          | 1,39%  |
| METALURGIA                              | 3          | 1,05%  |
| PAPEL E CELULOSE                        | 5          | 1,74%  |
| HIGIENE PESSOAL, PERFUMARIA E COSÉTICOS | 2          | 0,70%  |

|  |     |         |
|--|-----|---------|
| COURO, CALÇADOS, TÊXTIL, CONFECÇÕES, GEMAS E JOIAS | 8   | 2,79%   |
| MÓVEIS   | 9   | 3,14%   |
| CONSTRUÇÃO CIVIL                                   | 5   | 1,74%   |
| AGROINDÚSTRIA                                      | 70  | 24,39%  |
| COMÉRCIO   | 5   | 1,74%   |
| SERVIÇOS   | 8   | 2,79%   |
| SERVIÇOS LOGÍSTICOS                                | 7   | 2,44%   |
| TOTAL  | 287 | 100,00% |

Fonte: Oliveira (2016).

Agora, do ponto de vista das quatro primeiras metas definidas, após as políticas tomadas são mostrados a seguir, meta de investimento ou formação bruta de capital fixo, que se refere a capital que permanece gerando riqueza na economia como máquinas e equipamentos e é a isso que a meta 1 se refere. Segue gráfico da formação bruta de capital fixo abaixo.

Figura 13 - Participação do Investimento Fixo no PIB



Fonte: IBGE.

Como podemos ver no gráfico acima, em 2010 o investimento segundo os dados apurados pelo pesquisador estava em 24% em 2010 e se manteve razoavelmente estável até 2013, porém em 2014 começamos a ver uma queda do investimento em formação bruta de capital fixo para o patamar de 23,10%. Os anos seguintes dão continuidade a queda chegando em 20,74% em 2015 e depois o patamar de 17,96% em 2016. Ou seja, aparentemente os incentivos apenas mantiveram estabilidade temporária mas perderam efeito ao longo dos anos levando a falha em concluir a meta uma vez que o patamar não subiu.

Já para a segunda meta segundo os dados apurados por Carrara (2020) em “Dispêndio em P&D no Brasil: Uma Análise da sua evolução e impacto no produto do país” foi encontrado o gráfico abaixo que compõe a evolução do dispêndio nacional de pesquisa e desenvolvimento em % do PIB.

Tabela 3 - Dispêndio em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) - % em relação ao PIB

| SETOR           | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>EMPRESAS</b> | 0,51 | 0,47 | 0,50 | 0,54 | 0,51 | 0,55 | 0,52 | 0,49 | 0,48 | 0,57 | 0,61 | 0,57 |
| <b>GOVERNO</b>  | 0,48 | 0,49 | 0,56 | 0,57 | 0,58 | 0,59 | 0,60 | 0,62 | 0,69 | 0,67 | 0,70 | 0,66 |
| <b>TOTAL</b>    | 0,98 | 0,97 | 1,06 | 1,11 | 1,09 | 1,14 | 1,12 | 1,10 | 1,17 | 1,24 | 1,31 | 1,23 |

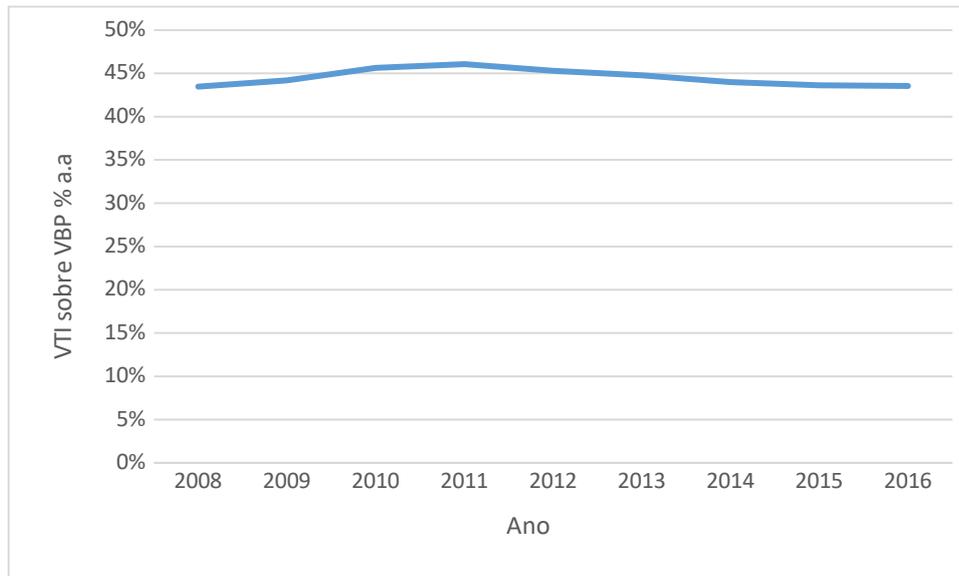
Fonte: CARRARA, 2020.

Como se pode ver no gráfico acima o dispêndio das empresas em 2010 era de 0,55%, em 2011 esse patamar cai para 0,52% e continua uma trajetória de queda até 2013 em sua mínima, 0,48%. Em 2014 a meta era de 0,90% e ele chegou apenas em 0,57%, assim sendo um patamar maior do que em 2010 mas abaixo da meta estabelecida. Ou seja, o movimento inicial foi de redução na P&D porém a partir de 2014 ela sobe e continua nessa trajetória até 2015 em 0,61% na máxima histórica e baixando novamente em 2016 para 0,57%.

Para a terceira meta de qualificar a massa trabalhadora da indústria foram buscados os dados do CAGED para averiguar o êxito do plano em relação a meta. Segundo os dados o nível de ensino médio completo em 2010 era de 39,46%, pode ser averiguado que em dezembro de 2014, a massa de trabalhadores industriais com pelo menos nível médio era de apenas 45% e até o final abrupto do governo Dilma em 2016 alcançou apenas o patamar de 49,618%, ou seja, não alcançou a meta de 63%.

Para a quarta meta, que consiste em aumentar o valor da transformação industrial VTI sobre o valor bruto da produção VBP, é um indicador da eficiência de produção em relação a matéria prima. Segue o gráfico da evolução do VTI sobre o VBP.

Figura 14 - Valor da transformação industrial - % em relação ao PIB



Fonte: IBGE.

Em 2010 segundo os dados levantados, o valor do VTI sobre o VPB era de 45,63%, este valor subiu até a máxima de 46,65% e começa uma trajetória de queda até 2014 alcançando 44% assim estando abaixo da meta. Nos anos subsequentes continuaria descendo até a mínima no fim do governo de 43,54% assim estando também abaixo da meta e mostrando que a expectativa das políticas foi frustrada.

A nota sobre o programa feito pelo DIEESE (departamento intersindical de estatística e estudos socioeconômicos) ainda destaca que houve falta da participação de trabalhadores na concepção do programa, houve também falta de perspectiva para o emprego e renda já que o programa se preocupava com setores intensivos em trabalho. Sobre a inovação (peça chave para o aumento de progresso técnico e aumento de escolaridade) não houve interlocução com as universidades públicas. (DIEESE, 2011).

O Plano Brasil Maior procurou dar continuidade e ampliar a política industrial exercida no mandato anterior - política industrial, tecnológica e de comércio exterior (PITEC [2003-2007]) e política de Desenvolvimento Produtivo (PDP[2008 – 2010]). Assim deixando claro que o governo procurava abandonar a posição passiva liberal sobre a economia, e espera ela se estabilizar pelos próprios mecanismos para uma muito mais ativa em levar ao desenvolvimento.

O objetivo era, diante de um cenário mundial desfavorável, aumentar a capacidade de competitividade da indústria considerando que era impossível fazê-lo com a taxa de juros uma vez que esta era peça principal de combate à inflação para criar a taxa de juros de maior

concorrência. O cenário externo deteriorado leva a queda de demanda interna e aumento da externa o que exacerba o cenário negativo.

Em nota técnica se analisa um cenário que seguiria aumentando o processo de desindustrialização do Brasil diante do contexto, onde haviam cada vez mais quebras de elos da cadeia produtiva e assim a participação da Indústria no PIB passaria a arrefecer. Pra isso que o Plano Brasil Maior é apresentado, para impedir deliberadamente o processo de desindustrialização sinalizando assim a intenção do governo.

O Brasil, no contexto da América Latina, foi muito longe no processo de industrialização, construindo um parque diversificado e integrado. Precisamos não apenas continuar neste caminho, mas intensificar e acelerar medidas nesta direção. A indústria viabiliza importantes transformações econômicas, com impactos sociais. É promotora de transformações tecnológicas e inovações que extrapolam sua atividade específica. Apesar dos desafios que se colocam para melhorar salários e condições de trabalho no setor, a indústria ainda gera empregos de maior qualidade, com melhores salários, ao mesmo tempo em que cria produtos de maior valor agregado, importante nas trocas internacionais. A indústria também dinamiza outros setores importantes da economia, como os serviços, o comércio e o setor financeiro. É, portanto, estratégica para o desenvolvimento da nação e deve ser uma constante preocupação do Estado que, por essa razão, deve mobilizar os atores sociais para a formulação e execução de políticas de desenvolvimento para o setor. (Nota técnica, 2011)

Nesta sessão vimos os objetivos e parte da implementação do Programa Brasil Maior que vigorou de 2011 a 2014 e pudemos acompanhar o aumento gradual de despesas do BNDES como dinamizador do investimento. Vimos que houve uma ênfase razoável na execução do programa na agroindústria e como mostrado anteriormente no capítulo 2. Não foi suficiente para frear o processo de desindustrialização. Na sessão seguinte veremos alguns dos resultados e o histórico da implementação da desoneração fiscal.

### **3.3.2 O caso da desoneração fiscal**

Nesta sessão vamos demonstrar conceitualmente o que é desoneração fiscal, como a política foi implementada, bem como parte de seus impactos. Também iremos averiguar a mudança de paradigma ao fim dessas políticas.

Com base nos demonstrativos de gastos tributários (DGT), que acompanham o projeto de lei orçamentaria anual – PLOA, são considerados desonerações tributárias: redução de alíquotas, abatimentos, deduções e situações que acarretem isenção (Oliveira, 2016). Para a Receita Federal essas iniciativas objetivam simplificar ou reduzir custos administrativos, proporcionar equidade, retificar possíveis desvios, compensação de gastos feitos pela

sociedade e entidades civis por ausência de serviço estatal, equilibrar rendas entre regiões e dar incentivo a certos setores econômicos (OLIVEIRA, 2016).

Oliveira (2016) mostra que tais políticas nada mais são do que renúncias fiscais usadas para reduzir os gastos indiretos dos agentes, ou gastos tributários. Assim isso serve como estímulo aos setores e nesse caso mais especificamente a indústria. O PAC original, brevemente elucidado anteriormente promoveu diversas desonerações a partir de 2007 ao setor produtivo com redução de IPI, incentivos tributários para setores de construção pesada e maior intensidade tecnológica bem como correção da tabela IR para pessoas físicas.

Na escalada da crise de 2008 o governo já buscou amplificar mais as medidas de desoneração no intuito de frear o choque da crise do *subprime*. 3 medidas foram anunciadas pelo ministério da fazenda: redução de IRRF, IPI para automóveis e IOF sobre crédito do consumidor (OLIVEIRA, 2016). Para compensar as perdas de arrecadação foi elevado o IPI-Fumo e ocorreu um prejuízo estimado de 700 milhões, para um estímulo fiscal obtido de R\$ 12.5 bilhões (OLIVEIRA, 2016). Assim mostrando um paradigma estabelecido por Lula e que Dilma daria continuidade e amplificaria no PAC 2 e PBM.

As políticas de desoneração de Dilma a partir de 2011 podem ser melhor observadas em nota oficial sobre as desonerações e seus resultados divulgada pelo ministério da fazenda. A MP 540 aprovada em 2 de outubro passou a dispensar certas empresas do pagamento da contribuição patronal previdenciária, isso foi baseado no sucesso relativo observado em política similar utilizada na Europa para estimular a criação e manutenção de empregos durante a crise, a MP objetou mais especificamente o setor industrial.

Na seção 2 de nota técnica do ministério da fazenda em 2016 sobre as desonerações, explica que “a desoneração da folha procura normalmente estabelecer uma “desvalorização fiscal” – conforme denominação adotada na Europa que torne mais competitivos alguns setores” e que “para a desoneração criar empregos tem-se que assumir a rigidez dos salários e do câmbio nominal, o que só ocorre no curto prazo e quando o mercado de trabalho está fraco”. (Grifos no original, pág. 03) Dando a entender que o Ministério no segundo mandato não acreditava que essas premissas se enquadravam ao caso brasileiro.

Agora para falarmos de algumas ações do PAC 2 também incluíam desoneração além da ampliação em investimento público, o reajuste da tabela IRPF, a Lei geral de microempresas, programa REIDI, aumento do benefício tributário a microcomputadores, recuperação mais rápida de crédito do PIS COFINS, dentre outras medidas. Várias das medidas foram aplicadas via medida provisória com algumas passando ao status de lei mais tarde, segue os dados de implantação das MPS:

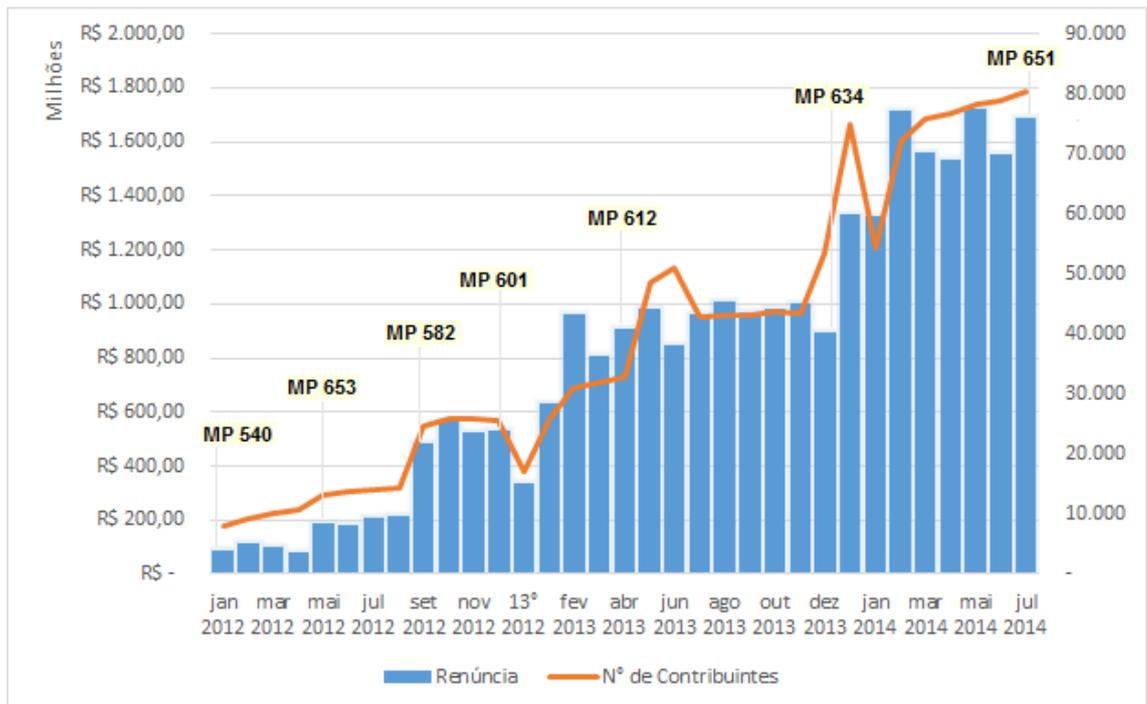
Quadro 1 – Medidas provisórias

| Legislação        | Data                   | Alíquota sobre o Faturamento  |  |
|-------------------|------------------------|---|--|
|                   |                        | 1%  | 2%   |
| MP/540            | 02/08/2011             | - Couro; Calçados; Confecções   | - TI/TIC   |
| Lei 12.715/2012   | 03/04/2012<br>(MP/563) | - BK mecânico; Material elétrico; Autopeças; Fabricação de aviões; Fabricação de navios; Fabricação de ônibus; Plásticos; Móveis; Têxtil  | - Call Center; Design Houses; Hotéis   |
| MP/582            | 17/09/2012 (PLV 18)    | - Aves, suínos e derivados; Pães e massas; Medicamentos e fármacos; Manutenção e reparação de aviões; Outros (Núcleo de pó ferromagnético, gabinetes, microfones, altofalantes e outras partes e acessórios de máquinas e aparelhos de escritório.); Pedras e rochas ornamentais; Brinquedos; Transporte aéreo; Transporte marítimo, fluvial e navegação de apoio.  | Medicamentos e fármacos; Manutenção e reparação de aviões; Outros (Núcleo de pó ferromagnético, gabinetes, microfones, altofalantes e outras partes e acessórios de máquinas e aparelhos de escritório.); Pedras e rochas ornamentais; Brinquedos; Transporte aéreo; Transporte marítimo, fluvial e navegação de apoio. - Transporte Rodoviário Coletivo |
| MP/601, 610 e 612 | 20/09/2012             | - Pescado; Equipamentos médicos e odontológicos; Bicicletas; Equipamento ferroviário; Pneus e câmaras de ar; Papel e celulose; Vidros; Fogões, refrigeradores e lavadoras; Cerâmicas; Tintas e vernizes; Construção metálica; Fabricação de ferramentas; Fabricação de forjados de aço; Parafusos, porcas e trefilados; Instrumentos óticos   |  |
| MP/601, 610 e 612 | 28/12/2012             | - Borracha; Obras de ferro fundido, ferro ou aço; Cobre e suas obras; Alumínio e suas obras; Obras diversas de metais comuns; Reatores nucleares, caldeiras, máquinas e instrumentos mecânicos e suas partes; Comércio Varejista - Manutenção e reparação de embarcações; Transporte Rodoviário de Carga (a partir de 01/01/2014); Transporte Ferroviário de Cargas (a partir de 01/01/2014); Carga, Descarga e Armazenagem de Contêineres Carga (a partir de 01/01/2014); Empresas jornalísticas (a partir de 01/01/2014). | - Suporte técnico informática; Construção Civil; Transporte Ferroviário e Metroferroviário de Passageiros (a partir de 01/01/2014); Empresas de construção e de obras de infraestrutura (a partir de 01/01/2014).  |

Fonte: MINISTERIO DA FAZENDA.

Com base nas MPs e os setores nos leva a crer que o que tinha foco específico em política industrial estava enquadrando cada vez mais setores de fora da esfera, caracterizando falta de foco na política e aprofundamento do compromisso de renúncia fiscal do governo. O benefício foi estendido para 56 setores incluindo 6 de serviços, 2 de construção civil, 6 de transporte além dos 40 de indústria. No gráfico a seguir podemos observar o aumento da renúncia conforme cada MP era instaurada:

Figura 15-Valor da renúncia fiscal e número de empresas desoneradas



Fonte: MINISTÉRIO DA FAZENDA.

O gráfico da figura 15 apresenta a escalada da renúncia em milhões conforme o número de contribuintes abonados sobe e até o fim de 2014 apresenta uma trajetória ascendente mais que quadruplicando a renúncia até o fim de julho. Para visualizar por mais um ângulo a escalada das renúncias o trabalho de Oliveira (2016) ajuda a ver onde foram empregados os valores, ela sintetizou as estimativas das principais desonerações tributárias na tabela a seguir:

Tabela 4- Estimativas das principais desonerações tributárias pelo governo Federal desde 2010 (R\$ Bilhões)

| <b>Tributo</b>  | <b>Descrição</b>   | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>Total</b> |
|---|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Cide  | Redução de alíquotas sobre combustíveis (gasolina e diesel)  | 0,4         | 0,4         | 8,9         | 15,5        | 11,4        | <b>36,5</b>  |
| IPI   | Prorrogação da desoneração de IPI sobre bens de capital  | 0,4         | 1,0         | 1,0         | 1,1         | 1,2         | <b>4,7</b>   |
| IPI   | Reduções e prorrogações de IPI sobre veículos (automóveis, utilitários comerciais e caminhões)   | 0,4         | 0,9         | 3,8         | 3,0         | 1,1         | <b>9,2</b>   |
| IPI   | Prorrogação da desoneração da linha branca (geladeira, freezer, fogão, máquina de lavar etc.)  | -           | -           | 1,0         | 0,9         | 0,9         | <b>2,7</b>   |
| IPI   | Prorrogação da desoneração de IPI sobre materiais da construção civil e móveis   | 1,0         | 2,0         | 3,1         | 2,8         | 2,0         | <b>11,0</b>  |
| IOF   | Redução do IOF sobre operações de crédito de pessoa física   | -           | -           | 3,8         | 5,3         | 3,6         | <b>12,7</b>  |
| Contribuição previdenciária   | Diminuições de alíquotas e/ou alterações na base de cálculo da folha para faturamento ou receita bruta para pequenos empresários, setores de tecnologia da informação, segmentos da indústria (movéis, confecções etc.) e construção civil                                       | -           | 0,4         | 2,4         | 5,9         | 7,8         | <b>16,6</b>  |
| II, IRPJ, IRRF, IOF, IPI, CSLL, PIS/ Cofins, PIS/Cofins-Importação, Cide, Contribuição previdenciária patronal e contribuições de terceiros | Regimes especiais de tributação e desonerações para promoção das exportações e de investimentos em setores específicos e/ou relacionados à política de incentivo à inovação (Reintegra, InovarAuto, Reporto, RETID1, Renuclear, REIF2, RET3, Programa de Inclusão Digital, etc.) | 0,1         | 2,3         | 6,3         | 5,2         | 5,0         | <b>18,9</b>  |
| IRPJ e PIS/Cofins   | Depreciação acelerada e redução do prazo de apropriação dos créditos sobre a aquisição de bens de capita   | -           | 0,3         | 7,6         | 2,0         | 1,4         | <b>11,2</b>  |
| IPI e PIS/Cofins  | Redução de alíquotas para produtos da cesta básica   | -           | -           | -           | 5,5         | 7,4         | <b>12,9</b>  |
| IRPF e IRRF   | Correção da tabela do IRPF   | -           | 1,6         | 2,4         | 2,6         | -           | <b>6,6</b>   |
| Simplex Nacional  | Aumento dos limites das faixas de tributação do Simplex Nacional   | -           | -           | 5,3         | 5,9         | -           | <b>11,2</b>  |
| PIS/Cofins  | Manutenção das receitas de obras de construção civil no regime cumulativo  | -           | 1,6         | 1,8         | 1,8         | -           | <b>5,2</b>   |
| <b>Total</b>  |  | <b>2,2</b>  | <b>10,7</b> | <b>47,3</b> | <b>57,3</b> | <b>41,8</b> | <b>159,3</b> |

Fonte: Oliveira 2016.

Segundo Oliveira (2016) os gastos tributários no governo Lula correspondiam a 3,6% do PIB. Já no final do primeiro mandato do governo Dilma eles correspondiam a 4,76% do PIB, assim 23% da arrecadação tributária federal estava comprometida. No segundo semestre

do governo foi quando o BPM começou a vigorar e assim vemos uma escalada do que antes havia estabelecido no governo Lula, Dilma amplificou bastante o escopo.

A renúncia especificamente abatia de receitas diretas da previdência social, a União se comprometeu a compensar por meio de repasses do tesouro nacional para não prejudicar o resultado financeiro do RGPS. A desoneração da folha de pagamento era obrigatória em adesão por parte das empresas, ação esta que foi consolidada na lei número 13.043 de 2014. A contribuição era de 20% sobre a folha, foi substituída por uma alíquota sobre a receita bruta de 1,5% a 2,5% a depender do setor. Foram reduzidas para 1% a 2% depois. (OLIVEIRA, 2016)

Para contrabalancear esses aumentos que impactaram a competitividade, o governo fez um aumento da COFINS para importação de mercadorias dos setores desonerados. Oliveira (2016) ainda afirma que não existe determinação de meta ou obrigatoriedades quanto ao aumento da produção, da exportação, ou até mesmo estímulo a manutenção de postos de trabalho, mas falha ao não perceber que as metas do PBM são as metas que norteiam esses aspectos por menor controle que houvesse.

De forma corriqueira, a base de cálculo da contribuição para a previdência dos trabalhadores da folha, era transferida para o VAT – *Value Added Tax* que é um imposto incidente sobre o faturamento que incide nos bens internos e importados, com exceção das exportações. E diferentemente do VAT, o imposto incidente sobre o faturamento no Brasil é de efeito cascata (imposto sobre imposto).

Na seção 3 da nota o ministério da fazenda apresenta os estudos da avaliação da medida. O primeiro ponto que apresenta é que as contribuições patronais não são tributos, mas sim salário diferido. Os estudos nessa sessão foram divididos em visão prospectiva que seriam os resultados teóricos e a visão retrospectiva que mostraria o que ocorreria sem a adoção da medida.

Nos primeiros estudos feitos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) de visão prospectiva sobre 12 setores atingidos pela medida “os resultados indicam aumento do PIB, do emprego e das exportações e diminuição das importações” (pág. 07) com resultados desproporcionalmente favoráveis ao Brasil em relação aos casos estrangeiros. “os resultados favoráveis à política de desoneração devem-se principalmente à hipótese artificial de que a renúncia fiscal jamais fosse cobrada da sociedade” (pág. 8).

Quadro 2 -Tabela de estudos

| Estudo | Metodologia | Abrangência | Resultados |
|--------|-------------|-------------|------------|
|--------|-------------|-------------|------------|

|                              |                                      |  |   |
|------------------------------|--------------------------------------|--|---|
| FGV (2013).                  | Equilíbrio Geral Computável Estático | MP/540 - Curto Prazo.                          | PIB: +0,23%<br>Emprego: +0,4%<br>Exportações: +1,2%<br>Importações: -0,86%  |
| FGV (2014a).                 | Equilíbrio Geral Computável Estático | MP/563 e Lei 12.715 - Curto Prazo.             | PIB: +0,44%<br>Emprego: +0,74%<br>Exportações: +2,35%<br>Importações: -1,56%  |
| FGV (2014b).                 | Equilíbrio Geral Computável Estático | 12setores Seleccionados - Curto Prazo.         | PIB: +0,32%<br>Emprego: +0,55%<br>Exportações: +1,91%<br>Importações: -0,94%  |
| Silva, Paes e Ospina (2014). | Equilíbrio Geral Computável Dinâmico | Setores trabalho-intensivos (Contas Nacionais) | Alíquota de 1% e 2% sobre faturamento: efeitos pequenos de curto prazo sobre emprego e produto.<br>Alíquota neutra: efeitos insignificantes de curto prazo sobre emprego e produto. |

Fonte: MINISTÉRIO DA FAZENDA.

Observando os números é possível perceber que as políticas tiveram sim um impacto positivo no PIB, na balança comercial e no emprego, porém vale ressaltar que não necessariamente esse aumento de arrecadação para o governo cobre o custo das políticas. Como veremos a seguir, é possível notar que a eficiência da política em si na criação e manutenção de empregos não foi considerada eficiente posteriormente pelo ministério da fazenda.

Em relação a abordagem retrospectiva dos estudos na nota técnica, foram utilizadas outras metodologias como por exemplo “diferenças em diferenças” (pág. 08) entre um grupo que sofreu a intervenção e outro não. Não é considerada uma metodologia totalmente segura. Importante salientar que os estudos apresentados “não conseguem identificar efeitos significativos da desoneração e por outras contradizem as expectativas dos modelos” (pág.08).

Em um desses estudos, “os resultados mostram que o custo fiscal de cada emprego criado ou preservado com base na medida de desoneração da folha de pagamentos oscilou entre R\$58 mil e R\$67 mil por ano, isto é 300% a mais do que o salário relativo a esses empregos” (pág. 10) além de que, “a dispensa do pagamento da contribuição patronal sobre a folha tende a aumentar a progressividade do sistema tributário”, ou seja, os consumidores acabam sendo onerados por tratar-se de tributo indireto (que está nos objetos não enxergando a particularidade ou a renda do indivíduo que está pagando).

O estudo conclui que houve objetivos alcançados em alguns setores, mas que estes objetivos não foram suficientes para compensar o alto custo com a própria medida e seus

efeitos nocivos citados acima. O quadro a seguir apresenta mais estudos similares feitos pela FGV e outros com resultados similares:

Quadro 3 - Estudos de resultados

| <b>Estudo</b>  | <b>Metodologia</b>                              | <b>Abrangência</b>                        | <b>Resultados</b>  |
|----------------|---|---|--|
| FGV (2013).    | Diferenças em Diferenças com Controle Sintético | MP/540<br>Ano: 2012                       | Saldo líquido empregos: +30.000<br>Salários: entre +1,7% e +9,2% dependendo do setor e nível ensino.<br>Exportações: +13,6%, +14,6%, +3,8% (resp. calçados, couro, confecções).<br>Importações: +7,5%, +1,8%, +5,4% (idem)   |
| FGV (2014a).   | Diferenças em Diferenças com Controle Sintético | MP/563 e Lei 12.715<br>Ano: dez/2013.     | Saldo líquido empregos: +131.000<br>Salários: 0 (não houve impacto significativo)<br>Exportações: 0 (não houve impacto significativo)<br>Importações: 0 (não houve impacto significativo)  |
| FGV (2014b).   | Diferenças em Diferenças com Controle Sintético | 12 Setores Selecionados.<br>Ano: jun/2014 | Saldo líquido de empregos: +130.000 nos 8 setores industriais; - 200.000 nos 4 setores de serviços; impacto final de -80.000.<br>Salários: inconclusivo (aumento em 3 e redução em 9 setores)<br>Exportações: inconclusivo (aumento em 2 setores, redução em 6 setores e nenhum efeito nos 4 setores de serviços) <sup>9</sup><br>Importações: inconclusivo (aumento em 4 setores, redução em 4 setores e nenhum efeito nos 4 setores de serviços) <sup>10</sup> . |
| Scherer (2015) | Diferenças em Diferenças                        | MP/540<br>Ano: 2012                       | Saldo de empregos n° contratos: +14% a +16%;<br>Saldo de empregos n° horas anuais: +8% a +10%;<br>Salários: +2% a +2,3%  |

Fonte: MINISTÉRIO DA FAZENDA

Novamente podemos ver um padrão de variados objetivos alcançados com relativo sucesso, aumento de salários, emprego, exportações entre outros. Porém de novo foi feito o estudo do custo de manutenção desses empregos novos e temos resultados similares. O

quadro abaixo apresenta o custo de manutenção por MP, número de empregos e o valor da renúncia:

Quadro 4 - Custo por emprego estimado como gerado ou preservado pela medida

| Medida                 | Estudo         | Número de empregos | Valor da renúncia fiscal associada (em R\$ milhões) | Custo por emprego |
|------------------------|----------------|--------------------|---|-------------------|
| MP/540 – 2012          | FGV (2013)     | 30.000             | 1.943   | 64.750            |
| MP/540 - 2012          | Scherer (2015) | 31.200             | 1.943   | 62.260            |
| MP/563 - 2012          | FGV (2014a)    | 131.000            | 7.653   | 58.419            |
| Estudo FGV 12 setores* | FGV (2014b)    | 132.364            | 8.963   | 67.715            |

Fonte: MINISTÉRIO DA FAZENDA.

Assim, podemos afirmar que a eficiência das renúncias fiscais foram caras do ponto de vista fiscal para o governo com um impacto diminuto em relação ao esperado. Porém é válido ressaltar que a eficiência dessas políticas tem uma correlação com o cenário econômico em que o Brasil se encontrava, bem como todo o contexto da indústria.

Os resultados mostram que o custo fiscal de cada emprego criado ou preservado com base na medida de desoneração da folha de pagamentos oscilou entre R\$58 mil e R\$67 mil por ano, isto é 300% a mais do que o salário relativo a esses empregos. Esses valores corresponderiam a uma despesa mensal entre R\$4,8 mil e R\$5,6 mil. Para servir de parâmetro do grau de ineficiência, o valor pode ser comparado com o salário mensal médio de admissão do CAGED, atualmente em torno de R\$1,7 mil. Posto de outra forma, os recursos despendidos pela política seriam suficientes para pagar os salários de todos os trabalhadores cujos empregos foram gerados/preservados pela desoneração, e ainda sobriam amplos recursos para serem alocados para outros fins, no caso, teoricamente, incorporados às margens de lucros da empresas, ou distribuídos como aumento de salário aos trabalhadores. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2015, p.10)

A partir do segundo mandato Presidenta Dilma buscou uma agenda mais liberal e baseada na ortodoxia. Ajustes fiscais e reformas trabalhistas estariam entre as coisas que não foram prometidas em seu programa de governo, e a frente disso estava o novo ministro da fazenda a contragosto do partido, Joaquim Levy.

Concomitante a essa mudança de paradigma no governo, estouraram os escândalos de corrupção da Petrobras movimentos contra o governo surgiram, reduzindo bastante o capital político da Presidenta Dilma no segundo mandato. O segundo mandato não é marcado pelo tipo de política de desoneração como foi no primeiro e por isso não é tão interessante para esta sessão.

Em entrevista com o Estadão em 2015 Dilma iria dar um pouco do seu ponto de vista sobre o ocorrido no primeiro mandato, ela disse o seguinte.

Vocês sempre me perguntam: no que você errou? Eu fico pensando o que podia ser. Em ter demorado tanto para perceber que a situação poderia ser mais grave do que imaginávamos. E, portanto, tivéssemos que ter começado a fazer uma inflexão antes. Não dava para saber ainda em agosto (do ano passado). Porque não tinha indício de uma coisa dessa envergadura. A gente vê pelos dados. Setembro, outubro, novembro. Nós levamos muitos sustos. Nós não imaginávamos. Primeiro, que teria uma queda da arrecadação tão profunda. Ninguém imaginava isso. Nós sustentamos o investimento. Nós mantivemos a desoneração da folha. Desoneramos a cesta básica. Tem coisas que não voltamos atrás, como cesta básica. Poderíamos ter reajustado alguma dessas coisas. Cada vez que faço isso, diminuo a política de investimentos. Fizemos a política pró-cíclica. Para preservar emprego e renda. O que é possível considerar é que poderia ter começado uma escadinha. Agora, nunca imaginaria, ninguém imaginaria, que o preço do petróleo cairia de 105 em abril, 102 em agosto, para 43 hoje. A crise começa em agosto, mas só vai ficar grave mesmo entre novembro 36 e dezembro. É quando todos os Estados percebem que a arrecadação caiu.” (JORNAL ESTADÃO, 24/08/2015)

Assim dando a entender seu comprometimento e crença de que a política iria surtir os resultados desejados, que como vimos anteriormente não foram alcançados. O segundo mandato e a mudança de postura carregam na verdade uma resposta aos efeitos negativos que foram causados pela falta de resposta das políticas. Sem espaço fiscal para continuar e com pressões cada vez maiores o governo estava perdendo a credibilidade e tentava recupera-la.

Com base em tudo o que vimos neste capítulo podemos concluir que o governo Dilma promoveu uma reorientação na política macroeconômica Brasileira. Era esperado que todos os esforços do governo iriam resultar numa virada de direção da trajetória do investimento, bem como do cenário industrial. Com todo esse esforço dando resultados aquém dos desejados se cria um embate forte no cenário acadêmico onde todos tentam dar sua visão de porquê afinal o governo não atingiu o resultado esperado e é sobre isso que trataremos no próximo capítulo.

## 4 O DEBATE

Nos capítulos anteriores demonstramos como se dá o desenvolvimento tanto no campo das ideias e debate quanto no econômico, como o processo de desindustrialização se dá num país, como esse processo estava afetando o Brasil e como o governo procurou contra-atacar seus efeitos bem como os efeitos da crise. Vimos também como os seus resultados não foram alcançados da forma desejada, todo esse panorama feito para embasar as discussões a seguir, o que deveria ser feito, porque afinal as políticas tiveram o resultado que tiveram e como o governo Dilma impactou a discussão sobre indústria e desenvolvimento no pensamento econômico brasileiro.

Neste capítulo averiguaremos as diferentes visões de economistas e suas escolas no tocante a indústria no governo Dilma, supomos que todos estão prezando pelo desenvolvimento da nação como visto anteriormente. Os objetivos do governo com as políticas também não necessariamente se alinham com o que estes autores acreditam ser o caminho correto para o desenvolvimento, as intenções são pouco importantes nesse sentido. Os resultados é que serão analisados e discutidos por essas frentes de pensamento determinadas como no capítulo 1.

Começaremos pelos novo-desenvolvimentistas, protagonizadas por Bresser Pereira, que apresentam uma similaridade com o governo o qual eles vão rebater, será apresentado o que a visão representa, como ela averigua as ações do governo, se o governo foi novo-desenvolvimentista ou não e como ela dialogou com as outras escolas.

Depois mostraremos a ótica liberal que tinha um debate direto com a novo-desenvolvimentista pelo autor Samuel Pessôa, contextualizando sua visão, o que defendem e como averiguam não apenas o governo mas o problema de desindustrialização. Por fim será visto o ponto de vista desenvolvimentista conhecido como social desenvolvimentista por ser considerado o mais próximo do governo demonstrando os fatores que caracterizam a escola de pensamento bem como os pontos identificados como falhas do governo ou externas a ele.

### 4.1 PERSPECTIVA NOVO-DESENVOLVIMENTISTA

Para compreendermos o novo-desenvolvimentismo é importante entender o que ele representa. A escola novo-desenvolvimentista é recente no academicismo do Brasil e iniciou como um desdobramento do antigo desenvolvimentismo estruturalista da cepal (CARNEIRO, 2012). A perspectiva novo-desenvolvimentista começou com um artigo de Luis Carlos Bresser-Pereira para o Jornal a Folha de São Paulo em 2004, onde era colunista.

Neste artigo Bresser-Pereira escreveu que o povo e o empresariado brasileiros demandavam uma alternativa, face ao fracasso da ortodoxia, a forma como se refere aos liberais, na promoção do desenvolvimento. Para Bresser, o erro dos liberais está em identificar desenvolvimentismo como populismo, ou em outras palavras atribuir ao desenvolvimentismo papel apenas eleitoreiro e pouco eficaz na promoção do desenvolvimento da nação. Na visão do autor:

“Desenvolvimentismo é estratégia Nacional de desenvolvimento. O Brasil precisa de um novo desenvolvimentismo não porque o antigo fosse equivocado, mas porque encontra-se em um estágio diferente de desenvolvimento, vive uma nova realidade e enfrenta novos desafios.” (BRESSER-PEREIRA, 2004)

Ou seja, um desenvolvimentismo adequado para a realidade do Brasil atual num contexto globalizado e diferente do que se teve entre as décadas de 1930-1980, pautado na substituição de importações com proteção da conta comercial. Para Bresser-Pereira, dadas as condições de infraestrutura do país, o Brasil poderia abrir mão da conta comercial de forma estratégica e negociada. (BRESSER, 2004)

No contexto da globalização, dada instabilidade do fluxo de capital externo, há uma maior necessidade de o governo cuidar da estabilidade macroeconômica. Esta preocupação, altera o sentido e o papel do planejamento estatal no sentido de definir estratégias que visem a construção da competitividade, dando maior protagonismo ao setor privado. (BRESSER PEREIRA, 2004)

O novo-desenvolvimentismo adota ideias tanto liberais quanto do desenvolvimento clássico, essa mescla que tenta ater o melhor dos dois ainda tem como centro um plano de desenvolvimento industrial. O Estado é responsável por guiar a indústria usando políticas macroeconômicas para promover a estabilidade econômica e um câmbio competitivo, conhecido como câmbio de equilíbrio industrial.

Se mantém a crença da incapacidade do país superar o subdesenvolvimento apenas pelo livre mercado e vantagens comparativas, porém observa que a estabilidade fiscal é fundamental para pagar credores, mantendo a confiança do país, e gerar maior poupança interna, fator dinamizador do modelo ainda. A indústria tem o papel diferenciado exatamente por promover maior valor de inovação e pesquisa, fundamentais no desenvolvimento de longo prazo.

Assim introduzimos brevemente a corrente e delinearíamos ela melhor frente as outras a seguir. É interessante não apenas colocar em perspectiva o que o novo-desenvolvimentismo representa mas também como ele se diferencia das outras correntes para melhor contrastar o

debate Ainda que o ponto comum entre a perspectiva liberal e novo-desenvolvimentista seja o equilíbrio fiscal. As razões na busca do equilíbrio diferem. Os primeiros pretendem fortalecer o espaço fiscal e o controle de inflação visando estabilidade e independência do Banco Central. No combate à inflação, os ortodoxos propõem o aumento de juros. (BRESSER PEREIRA, 2004)

Já o novo-desenvolvimentismo quer a possibilidade de pagamento de credores, mas, adicionalmente, tem interesse no equilíbrio do balanço de pagamentos com uma razão pleno emprego e uso do BACEN para manutenção desse pleno emprego. No caso de inflação, aumento de juro só tem legitimidade apenas em casos de excesso de demanda, não a pressão de custos que ocorre na depreciação cambial. (BRESSER PEREIRA, 2004)

Salientando mais diferenças, Bresser (2004) afirma que o foco do problema para os liberais está na microeconomia e a solução para o desenvolvimento é poupança externa. Para o novo-desenvolvimentismo está nos desequilíbrios macroeconômicos e o caminho para o desenvolvimento é na poupança interna e que “o capital se faz em casa”. Assim Bresser determina o fator dinamizador do modelo, ou seja, que o Brasil deve ser capaz de gerar seu próprio caminho para o desenvolvimento.

A partir dessas premissas Marcelo Curado (2017) diferencia o novo-desenvolvimentismo do velho, salientando aspectos que lhe deu origem. Enquanto para o velho desenvolvimentismo, o Estado projeta o processo de desenvolvimento:

“a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento; b) não há meios de alcançar a industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas de mercado; por isso, é necessário que o Estado planeje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja ineficiente”. (Curado, 2017)

Os liberais tem a percepção de que poupança é fundamental para o crescimento, porém o Brasil tem um problema crônico de poupança, portanto mais vale usar a dos países no entorno. Assim eles concordam com a tese Ricardiana, foco em exportar produtos que o Brasil tem facilidade de produzir e deixar a poupança externa levar ao desenvolvimento. A tese liberal cuja discordância levou às premissas iniciais do desenvolvimentismo como um todo, ou seja, as diferenças são muito mais fundamentais do que a primeira vista

A tese liberal cuja discordância levou as premissas iniciais do desenvolvimentismo como um todo, ou seja, as diferenças são muito mais fundamentais do que a primeira vista e para melhor ilustrar as diferenças veja o quadro abaixo.

Quadro: Ortodoxia Convencional x Novo Desenvolvimentismo

| Ortodoxia Convencional  | Novo Desenvolvimentismo   |
|---|---|
| <p><b>Agenda de Crescimento</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Não tem papel para a nação</li> <li>2. As instituições fundamentais para o crescimento são a garantia dos direitos de propriedade e dos contratos</li> <li>3. Reformas devem reduzir o tamanho do Estado e desregular os mercados</li> <li>4. O Estado não deve realizar política industrial, nem política de redistribuição</li> <li>5. Não existem tendências estruturais a neutralizar</li> <li>6. O crescimento deve ser financiado em boa medida por poupanças externas</li> </ol> <p><b>Políticas Macroeconômicas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>7. O Banco Central tem um único mandato: a inflação. Outros objetivos devem ser buscados pelo restante do governo</li> <li>8. O padrão fiscal deve ser definido em termos de superávit primário</li> <li>9. A taxa de câmbio deve ser flutuante: não deve haver nem meta, nem política para a taxa de câmbio</li> <li>10. O Banco Central e o governo dispõem de um único mandato, cada um: respectivamente, a taxa de juros de curto prazo e a política fiscal</li> <li>11. A política de rendas não é necessária ou desejável</li> </ol> | <p><b>Agenda de Crescimento</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. A nação é o agente responsável pela definição de uma estratégia nacional de desenvolvimento</li> <li>2. A instituição-chave para o crescimento é uma estratégia nacional de desenvolvimento</li> <li>3. Reformas devem fortalecer o Estado os mercados – esses devem ser bem regulados</li> <li>4. A política industrial deve ser limitada e estratégica. Grande papel na distribuição de renda</li> <li>5. Crescimento deve basear-se em poupança interna</li> <li>6. Neutralizar a tendência à sobreapreciação da moeda e a salários crescerem menos que produtividade</li> </ol> <p><b>Políticas Macroeconômicas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>7. O governo e o Banco Central tem três mandatos: a inflação, a taxa de câmbio e o emprego – os três essenciais para o desenvolvimento</li> <li>8. O padrão fiscal deve ser definido de forma mais rigorosa e em termos de déficit público e de poupança pública</li> <li>9. A taxa de câmbio deve ser flutuante, mas administrada. O objetivo é a taxa de câmbio de equilíbrio industrial</li> <li>10. O Banco Central e o governo podem, adicionalmente, comprar reservas, impor controles de capital etc.</li> <li>11. A política de salário mínimo e de rendas deve contribuir para que os salários cresçam com a produtividade</li> </ol> |

Fonte: Bresser-Pereira e Gala (2012), adaptado dos Quadros 3 e 4

Fonte: Curado (2017)

Aqui por ortodoxia convencional entendemos como o pensamento liberal que será visto mais a frente neste capítulo, diferentemente deles como pode ser visto acima, o Estado tem papel fundamental no plano de desenvolvimento. Vemos que possui um caráter de usar o estado como o planejador central para guiar o crescimento com políticas macroeconômicas e para este trabalho, se desenvolver via indústria.

Quanto às diferenças com o desenvolvimentismo estruturalista já para o novo-desenvolvimentismo, o Estado e mercado devem andar de mãos dadas em busca de crescimento. Dos anos 30 aos 80, por falta de formas de financiamento, era comum o estado se endividar para fazer o investimento rodar e assim levar ao desenvolvimento, porém houve custos dessa forma de endividamento como visto no choque do petróleo e a década perdida.

Também depois da abertura da economia, ficou muito mais complexo executar esse tipo de política completamente protecionista da substituição de importações considerando que as cadeias de valor estão cada vez mais globalizadas. Outro custo deixado pelo desenvolvimentismo estruturalista foi na forma de inflação e instabilidade, coisas com a qual a nova corrente se propõe a estabilizar. Ou seja, o plano de desenvolvimento do Estado é menos agressivo e menos envolvido de forma direta também do que no estruturalista convencional.

No meio acadêmico surgiu uma discussão se seria o governo Dilma caracterizado como novo-desenvolvimentista considerando a política cambial forte no primeiro mandato, com política decididamente industrial e também a fiscal do segundo mandato. O governo Dilma não pode ser classificado como novo-desenvolvimentista de acordo com CURADO (2017), posto que existe um “baixo grau de aderência” entre o novo-desenvolvimentismo e as ações realizadas no governo da Presidenta. Ele tenta assim distanciar as ações do governo da corrente mesmo que possuam similaridades inegáveis de objetivo e estratégia.

Apesar de muitos escritores da área econômica atribuírem ao modelo novo-desenvolvimentista os fracassos do governo da Presidenta, o autor explica que após 2006, Lula investiu “(a) no fomento à produção via financiamento de capital e investimentos públicos em infraestrutura; (b) na expansão do mercado de consumo de massa via programas de transferência de renda, elevação do salário mínimo e do crédito ao consumo e (c) no apoio à formação de grandes empresas brasileiras, transformando-as em agentes competitivos em frente às multinacionais tanto no mercado interno como no mercado internacional” (CURADO *apud* Moraes e Saad-Filho, 2011, p. 520), tornando o governo próximo ao desenvolvimentista (ou social desenvolvimentista) com uma política neoliberal, mas ainda assim híbrido posto os traços de políticas macroeconômicas.

O autor ressalta que as políticas feitas pelo Governo Dilma, se concentraram muito no campo social, incluindo a ampliação do bolsa família e na política industrial (Plano Brasil Maior (PBM). Contudo, estes feitos são insuficientes para definir uma “estratégia nacional de desenvolvimento” no sentido atribuído por Bresser-Pereira e Gala (2012), citado por CURADO (2017). Isso posto que essa estratégia deve ser global e focada mas a perca de foco por exemplo nas desonerações bem como o descasamento de política inflacionária, de juro entre outras criam essa desavença.

Afirma o autor ainda que Dilma deu continuidade à política iniciada pelo governo Lula sobre a implantação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que tinha como objetivo a ampliação e inovação das empresas para maior competitividade.

Salienta-se que controle de preços administrados não faz parte do rol de atitudes novo-desenvolvimentistas propriamente dito para o controle da inflação que também fez parte do governo Dilma.

Pode-se dizer que essa ênfase na elevação da competitividade seria, em tese, um dos aspectos compatíveis com o novo-desenvolvimentismo. Mas na verdade, terminou como uma mera coincidência de adequação, visto que foi um ponto não debatido com esse objetivo, tampouco fazia parte de um plano global de ação do governo com vistas ao desenvolvimentismo na visão de Curado (2017). Na prática como vimos anteriormente a elevação de competitividade e investimento era sim objetivo específico do BPM, pode talvez afirmar que as desonerações desiguais causaram o oposto, mas para o PT era exatamente o objetivo e de forma deliberada.

Assim na visão de Curado (2017), uma ação que, apesar de compatível, não pode ser entendida como resultado dos debates promovidos pelos novos-desenvolvimentistas. Somado ao fato de que as políticas para ampliação da poupança doméstica foram extremamente insatisfatórias ou quase inexistentes. Assim ressaltamos novamente o problema crônico do Brasil em poupar mas Curado se refere à poupança da máquina pública, o governo nesse sentido optou mais pela via do endividamento e capacidade de compra da população como no governo Lula.

A política monetária também não teve um planejamento, pois ficou apenas oscilando em sua flutuação natural e desvalorização das moedas de países estrangeiros que exportaram *commodities* influenciou nesse sentido. Assim de acordo com o CURADO (2017) o governo não logrou êxito em conquistar uma gestão novo-desenvolvimentista ou mesmo ortodoxa liberal:

Há um claro afastamento da gestão da política macroeconômica de curto prazo de Dilma em relação às indicações da ortodoxia. A política fiscal sistematicamente expansionista (com geração de déficit primário em 2014) e a tentativa de redução da taxa de juros num contexto de manutenção de expectativas de inflação acima da meta afastam a gestão de Dilma de uma política ortodoxa. (CURADO 2017)

Ou seja, tampouco o autor acredita que a política do governo Dilma se encaixe numa perspectiva ortodoxa liberal também. Para ele a taxa de juros foi na contramão do controle de inflação do país. O autor ainda lista os principais aspectos que foram de encontro ao desenvolvimentismo, tentando assim aproximar o governo do modelo desenvolvimentista:

- 1) A política fiscal executada ao longo do governo Dilma levou a uma deterioração das contas públicas. Vale lembrar que para os novos-desenvolvimentistas o governo deve buscar atingir o equilíbrio fiscal, ampliando a poupança pública;
- 2) A política monetária oscilou consideravelmente no tempo. A queda da taxa de juros no início do governo foi revertida. Este tipo de oscilação na política monetária é incompatível com a proposição novo-desenvolvimentista. Uma política monetária articulada com um plano nacional de desenvolvimento não poderia apresentar alterações abruptas;
- 3) Não ocorreu ao longo do primeiro mandato uma alteração intencional no tratamento da taxa de câmbio, variável fundamental para a competitividade externa da indústria nacional. A busca de uma taxa de câmbio competitiva através de um “regime de câmbio flutuante controlado” (Oreiro e Paula, 2012) é um dos principais elementos da agenda novo-desenvolvimentista que visa, de modo intencional, promover a elevação da competitividade externa da economia

Por fim, é ressaltado que de fato houve um grau de ampliação de intervenção no sistema econômico, mas visto apenas isso de forma isolada, não garante que o governo utilizou as técnicas de um governo novo-desenvolvimentista. CURADO (2017).

Podemos entender que o autor se esforça em apontar categoricamente o que afinal diferencia o governo do que a corrente prega, mas admite uma dada quantidade de pinceladas, também existe dificuldade em dizer que o governo não teve afinal um plano de desenvolvimento por mais desfocado ao fim existia um objetivo claro no PBM e PAC 2 ignorados pelo autor, possivelmente por conta de investimento direto na indústria não ser parte do Rol como afirmou Bresser.

Se o governo Dilma não foi nem liberal e nem novo-desenvolvimentista, resta averiguar a avaliação do governo pela ótica novo-desenvolvimentista. Bresser-Pereira (2014) se destaca no debate, para entender a crítica do autor, se deve entender o contexto das ideias também na época e como elas impactaram o governo com maior resistência e oposição política.

Bresser-Pereira (2014) sugere que ocorreu o fim de um ciclo de pensamento que foi iniciado na redemocratização, coincidindo com como estabelecemos o ciclo de pensamento no capítulo 1. Houve um esgotamento do que chama de “Ciclo democracia e justiça social”, substituto do ciclo “Nação e desenvolvimento” vivenciado nos anos 30 aos 70, onde o modelo

de substituição de importações criou as bases da indústria brasileira até seu ápice e declínio após o segundo choque do petróleo.

O autor denomina de relação sociedade-estado, aquele onde foi presidido o progresso social e econômico, enquanto o “Ciclo democracia e justiça social” foi determinado pelo crescimento da economia e aumento de práticas para reduzir a desigualdade social. Porém para o autor esse ciclo as aprofundou, enquanto o ciclo “Nação e desenvolvimento” foi determinado por mais ações sociais e redução da desigualdade. Forma que ele usa para caracterizar os anos do governo PT, com foco mais social.

Avalia que na redemocratização o poder se concentrava nos desenvolvimentistas de oposição do período militar e que os “ortodoxos moralistas” nunca estiveram em evidência, ou seja, ele quer dizer que o interesse social no período militar era ínfimo. Também que estes ortodoxos moralistas que na prática são os liberais eram irrelevantes no debate naquele período. Onde ele quer chegar, é que os liberais ganharam mais proeminência no debate ao longo dos anos do PT conforme o modelo de desenvolvimento do partido se desgasta na visão do povo.

Bresser Pereira (2014) não vê como crise os momentos finais do governo Dilma, mas sentia um pessimismo se instaurando na forma de uma insatisfação da sociedade brasileira com o ciclo “democracia e justiça social”. Ele avaliou o foco do mal-estar na insatisfação com os políticos que não mudaram seu comportamento nos últimos anos, sinalizando a mesmice política e assim afirma:

Terá o Ciclo Democracia e Justiça Social fracassado? Não, porque implantou a democracia e porque logrou a diminuição da desigualdade. Houve grande aumento nos gastos com a educação fundamental –algo que jamais havia sido feito antes no Brasil– e com a saúde, que se expressou no SUS –a universalização do sistema de saúde prevista na Constituição de 1988. Houve também o Bolsa Família e o aumento real do salário mínimo, que contribuíram para a redução das desigualdades (BRESSER-PEREIRA, 2014)

O que Bresser está sinalizando é uma mudança de paradigma se instaurando no ar, ou seja, um novo ciclo de pensamento surgindo enquanto o que ele chamou de “nação e desenvolvimento” dava seus últimos alentos junto da queda de popularidade do PT. O declínio das ideias desenvolvimentistas, de foco em estado auxiliando no desenvolvimento e ações sociais via indústria, para um foco maior em estabilidade fiscal, reformas entre outras práticas mais características dos liberais.

O processo descrito acima se deu na visão de Bresser (2014) pela criação de uma classe média conservadora e baixo crescimento econômico, somado a uma taxa de câmbio depreciada desde 1991. Mesmo a duras penas, havia um projeto guiando a nação e esse ciclo

parece ter chegado ao fim. A importância dessa etapa é mostrar que para o autor Bresser o ataque moralista liberal realmente impactou na capacidade de governar da presidenta Dilma e assim impediu a criação de um cenário favorável para o investimento e política industrial num processo de interesses anterior ao próprio governo Dilma.

Já sobre o componente econômico, Bresser (2013) afirmou que houve um legado para Dilma na forma da sobrevalorização da taxa de câmbio. Afirmou também que o governo Lula se beneficiou do “boom” das *commodities* fazendo política de distribuição de renda, ao mesmo tempo que conciliou os interesses de financistas, rentistas, empresários, que viam em Lula um socialista – o que foi uma surpresa. Assim com essa costura de interesses Lula manteve a base de governabilidade forte, base essa que Dilma não possuía.

Bresser (2013) afirmou também durante o primeiro mandato que o déficit em conta corrente batia 3,8% do PIB no primeiro semestre de 2013. Além disso, os gastos com turismo foram altos no momento da crise industrial. Para o autor, existiu uma relação entre o déficit, mal andamento da economia e a taxa de juros. Não há motivos para as empresas investirem se a taxa de câmbio os desconecta do seu mercado. Os preços internacionais tornam a competitividade brasileira muito difícil.

Essa taxa de câmbio que mostrou seus efeitos nos primeiros momentos do governo Dilma é ponto chave para impulsionar o fim do ciclo considerando sua importância para os novo-desenvolvimentistas como vimos anteriormente. Bresser (2013) se indignou com o discurso moralista apresentado pela direita que construiu voz, que antes não possuía, durante o período Lula e ganhando mais força para desestabilizar o governo enfraquecendo seu poder político e imagem. Ou seja, o legado veio na forma da taxa de juros sobrevalorizada que acabou aprofundando os problemas em relação à falta de competitividade da indústria e piorou com as investigações da Lava Jato.

Para Bresser (2015), desde 1980 a economia brasileira cresceu em níveis baixos - próximos de 1%, per capita- e ainda caiu nos últimos anos. O desemprego alcançou índices expressivos e os resultados do PIB trimestral e da indústria sugerem que a recessão se estenderia além de 2015. Ou seja, era um processo anterior ao próprio governo Dilma que estava afetando as variáveis, incluindo o processo de sucateamento da indústria e assim, ele acreditou ter mais variáveis responsáveis do que só o governo.

Para o autor Bresser Pereira (2015), o baixo crescimento estava associado à agenda liberal conservadora instaurada pelas reformas, tais como a abertura comercial em 1990 a 92, as privatizações de 1995 e o tripé macroeconômico iniciado em 99. Duas partes do tripé impediram o investimento e por sua vez atrapalharam a indústria: juros altos para atender a

meta inflacionária e câmbio apreciado ao longo prazo pelo regime de câmbio flutuante. Os juros são fundamentais para as empresas e indústrias investirem em formação bruta de capital fixo (máquinas e equipamentos) na visão novo-desenvolvimentista.

Em relação ao meio do debate acadêmico Bresser-Pereira (2015), os economistas ignoravam a taxa de câmbio sobrevalorizada como um problema se referindo as escolas que veremos posteriormente. Não é “natural” o déficit em conta corrente associado a sobrevalorização cambial. Não é possível adotar política de crescimento com poupança externa e ancoragem de câmbio para combater inflação. Ou seja, a política liberal de manutenção da inflação estaria sendo causa do processo de desindustrialização e baixo crescimento.

Para esse autor, os economistas revelaram em sua opinião uma clara preferência pelo consumo imediato. Era melhor impedir a desvalorização salarial imediata causada pelo câmbio desvalorizado, e proteger as empresas que possuíam dívida em moeda externa a curto prazo. Assim caracterizando para ele uma clara falta de compromisso dos oponentes intelectuais com o desenvolvimento de longo prazo.

De acordo com o autor, a maior parte dos economistas não se atentou ao fato de que as entradas de capital para financiar o déficit apreciam o real, aumentando os salários reais e com eles, o consumo. A moeda valorizada desestimula o investimento por tornar o fator trabalho mais oneroso, piorando a competitividade industrial. Assim, se é de superávit que se precisa, para matar a doença holandesa (Valorização cambial decorrente de exportação de commodities), é necessário deslocar a taxa de câmbio para o equilíbrio industrial, e não para o equilíbrio corrente.

Assim o Brasil fica aberto para os países externos exportarem o quanto quiserem para cá e comprarem nossas empresas remetendo o lucro para fora em troca do consumo imediato. Ou seja, para Bresser (2015) é uma questão também social, onde o consumo imediato de artigos internacionais é mais importante do que fortalecer a competitividade interna.

Voltando a análise do governo, Bresser (2015) ainda explana que uma crise de curto prazo se formou, mas o governo Dilma não teve resultados diferentes do governo FHC ou Lula, fora o fato de não se beneficiar das *commodities*. O que viveu foi uma crise política gravíssima, não de estado já que as instituições eram fortes, mas perdeu apoio da sociedade civil e sua popularidade naquele momento.

Continuando, o autor cita que os erros econômicos somados a queda no preço das *commodities* explicam a queda na popularidade. Cita a força das instituições para purgar o crime de dentro das mesmas. O autor avalia uma dificuldade ímpar de governar com o

PMDB. Ademais, aponta que o governo fez os ajustes fiscais a contragosto dos princípios da Dilma. Para ele, Dilma é uma mulher corajosa em se manter fiel aos seus princípios e volta a defender que para superar o crescimento pífio se deve buscar a taxa de câmbio de equilíbrio industrial.

Quando o governo apresenta mudança para um lado mais liberal, o autor continuou sua crítica, sob a alegação de que sua única ferramenta para resolução de litígios é o ajuste fiscal, enquanto a heterodoxia, ou social desenvolvimentistas, resolve os litígios tão somente com a expansão fiscal chamando-os de *Keynesianos* vulgares. Assim é difícil dizer se Bresser é mais favorável ao modelo adotado no primeiro mandato, mais social desenvolvimentista, ou o adotado no segundo mandato, mais liberal mas explana em outro artigo sua simpatia.

Alega o autor que Levy, na época sofrendo pressões, deveria se manter firme em sua política fiscal contracionista para o empresariado recuperar a confiança no governo naquele momento, o que considera importante para o retorno do investimento. Afirma que o mais importante reajuste já ocorreu, sendo este o da taxa de câmbio, que naquela época foi bastante desvalorizada. O desafio na ocasião se concentrou em manter a taxa que pairava naquele momento.

Por fim, Bresser (2015) enumera o que para ele foram as causas da crise:

- A queda radical no preço das *commodities* no meio de 2014;
- O esgotamento da capacidade de endividamento das famílias;
- O agravamento da desindustrialização;
- A perda de confiança das empresas no governo em decorrência do déficit de 2014.

Ou seja, Bresser também considerou naquele período a desindustrialização como um problema sério, também demonstra que o modelo anterior de Lula se esgotava conforme a capacidade de endividamento das famílias ou consumo chegava ao limite. A queda das *commodities* não ocorreram no governo Lula e aqui o seu estrago agrava todas as variáveis que já estavam em andamento como vimos anteriormente. A perda de confiança leva à falta de investimento e assim o cenário que o PT esperava não se concretizou.

Bresser pontuou ainda em 2015, a ala mais populista “emburrecida” com os rumos dos gastos como se fosse um “absurdo” um limite para o gasto público. Para o autor, não houve na época a compreensão de que a política macroeconômica deveria ser guiada para o pleno

emprego, que levaria ao desenvolvimento social, com mais educação e tributação progressiva, sem descapitalizar o estado. Ou seja, enumera a perspectiva novo-desenvolvimentista que preza por equilíbrio fiscal com desenvolvimento.

Segundo o autor, a política macroeconômica se torna legítima quando atende aos seguintes requisitos:

- A economia deve estar em recessão;
- A recessão deve ser causada por um processo de superprodução;
- Não ser por perda de confiança;
- O estado estar financeiramente sadio.

Ou seja, enfatiza que política de expansão fiscal apenas se faz em cenários onde a economia segue esses critérios e, caso não, apenas se deve buscar o equilíbrio fiscal. Assim, vemos que o nível de política adotada no primeiro mandato se distancia muito do que Bresser enxerga como a política necessária. No segundo mandato seria necessário focar em manter as contas sadias.

Seria irracional na visão do autor, investir em mais déficit público, dado a grande expansão fiscal já feita anteriormente durante o governo Dilma. Isso não resolveria o problema. Assim, o autor concorda com a política que Levy adotou já que não havia outra saída. E mais importante, que o Banco central mantenha sua taxa de câmbio desvalorizada. Ou seja, era importante retomar a confiança e manter a taxa de câmbio que foi desvalorizada nos anos Dilma indo em direção a taxa de câmbio de equilíbrio industrial.

Com isso, se chega à conclusão de que, em termos de desoneração fiscal, estímulos excessivos de demanda e gastos do governo no primeiro mandato foram ruins para o crescimento industrial na época. Porém, o acerto está na taxa de câmbio que foi finalmente desvalorizada. Mesmo assim, seus efeitos positivos foram atenuados através do aumento de salários, crise política e excesso de gastos do governo.

O governo Dilma foi instrumental no câmbio e mesmo assim, existiu a possibilidade de sua desvalorização acima da taxa de câmbio de equilíbrio industrial. O que por via reflexa, dificulta a importação de máquinas e equipamentos para o investimento como vimos anteriormente e veremos novamente. Ou seja, apesar de apresentar elementos novo-desenvolvimentistas, os membros da escola acreditam que o governo deveria ter feito várias políticas diferentes como apresentado anteriormente.

Nesta sessão pudemos ver brevemente o apanhado da visão de autores novo-desenvolvimentistas e como eles interpretaram o governo Dilma, destacamos que o plano de desenvolvimento e a mudança de taxa de câmbio se alinham. Porém, a má administração dos gastos e políticas de desoneração fiscal mal executadas criaram um cenário de competitividade desigual, incapaz de reverter a tendência à desindustrialização.

A seguir exploraremos a perspectiva do liberalismo econômico brasileiro e como ela se enquadram no debate.

#### 4.2 PERSPECTIVA LIBERAL-ECONÔMICA

Aqui veremos a crítica durante o debate pela visão da escola neoclássica que aqui chamamos de liberal. O autor Samuel Pessôa caracterizou uma figura importante no debate ao representar a visão liberal da época. Ele publicava constantemente críticas e análises ao governo Dilma. Bem como dialogava constantemente com Bresser nas suas publicações, assim se tornou uma referência no que caracteriza crítica ao governo no meio acadêmico durante aquele período.

Para contextualizar, o autor Samuel Pessôa (2012) comparou o crescimento da América Latina com o do Brasil e chega à conclusão de que o Brasil cresce durante o período FHC, Lula e Dilma abaixo do crescimento geral da América Latina. Isoladamente, esse não é indício de um governo ruim, mas a população votante aparenta ter preferência por governos que priorizam a redução de desigualdade ao crescimento do PIB, característica chave do governo Lula.

Fato esse que por sua vez afeta o mercado como um todo (incluindo a indústria) e, assim, o autor Samuel Pessôa (2012) se perguntava até quando esse modelo vai perdurar e aqui podemos nos referir ao ciclo de pensamento desenvolvimentista como apontado por Bresser e tido como base do trabalho. Pessôa também enxergava esse modelo de pensamento e política do desenvolvimento como tendo um prazo de validade.

Para o autor, esteve presente na época, um cenário econômico internacional desfavorável em termos de troca, sendo surpreendente o crescimento de 2013 chegar a 3,8%. Ele acreditou que as políticas distributivas chegaram no limite, havendo excesso de demanda:

O Brasil todo, e não só o PT, terá então de enfrentar o encontro doloroso com aquilo que se acostumou a adiar: os entraves estruturais que impedem o país de crescer com todo seu potencial. Educação deficiente, excesso de burocracia, carga tributária elevada e complexa, infraestrutura aos pedaços --nada que se consiga resolver com desonerações setoriais, medidas protecionistas e mais intervenção estatal, como se viu até agora. (PESSÔA, 2012)

O autor deixa claro sua desaprovação em relação à todas as medidas tomadas por Guido Mantega e Dilma, uma vez que o foco deveria ser em reformas - por mais amargas que fossem - deixando o mercado tomar seu rumo. A indústria brasileira sobreviveu apenas por conta da proteção e incentivos, já que num cenário de verdadeira concorrência, teriam sucumbido e o mercado se adaptaria a um modelo mais eficiente.

Em poucas palavras, a política industrial para o autor é um erro ou no mínimo desnecessária, denotando o pensamento liberal do mesmo. Como vimos anteriormente, para

os liberais, o estado não tem papel a desempenhar na indústria de forma direta. O seu tamanho na verdade atrapalha, o importante é reduzir seu tamanho para que o mercado prossiga de forma eficiente. A intervenção causa na visão da escola os desequilíbrios de mercado que sufocam o crescimento e o desenvolvimento.

Continuando, Samuel Pessôa (2012) Descreve ainda que no segundo biênio do governo houve frustração da oferta pelo setor de serviço, e sem crescimento da demanda, a redução do investimento de 2% ante o trimestre anterior na série sazonal. Pior do que a estimativa feita pelo IBGE-FGV de 1% em 2012. Assim ele já apontava para o retrocesso do investimento ante as políticas adotadas já durante os primeiros anos do mandato.

O autor não se mostrou otimista na época, considerando os dados preliminares para o quarto trimestre de 2012, já que a recuperação do investimento não deu bons sinais. A produção industrial de bens de capital pela pesquisa industrial mensal apontou recuo naquele contexto. Consideremos que na época o BPM estava em curso junto ao PAC e mesmo com toda essa política industrial, Samuel não via um cenário positivo se formando e criticava o governo.

A FGV viu um nível elevado de estoques condizentes com o período de 2008 no auge da crise nas palavras de Samuel. Mostrou que há uma queda no investimento e a tendência naquele momento seria ficar abaixo da média do ano anterior. O investimento como proporção do produto reduziu de 20% para 18%, ou seja, a formação bruta de capital fixo nas indústrias e resto da economia reduziam, já que o processo de desindustrialização não estava sendo freado.

O Autor se questionava até onde o crescimento brasileiro estava conectado com a crise de 2008, talvez na época a própria política do governo estava piorando o crescimento, e por sua vez a indústria. A Austrália é uma economia baseada em *commodities* assim como o Brasil, contudo, possui uma renda *per capita* maior. O objetivo de comparar o Brasil com outras economias é tentar contornar o problema da inexistência de um experimento controlado para assim demonstrar que o caminho Brasileiro era errôneo. (PESSÔA, 2012).

A economia dos países latino-americanos é semelhante com a economia brasileira em diversas dimensões, contudo não foi experimentado por esses países, a mesma alteração de política econômica interna pela qual o país atravessou. A conclusão final é de que esses países não compartilhavam o mesmo ritmo do Brasil, ou seja, o autor sugeriu uma redução da tendência de crescimento do país ao comparar aos similares próximos.

A incerteza produzida pelo tipo de políticas adotadas pelo governo apontou para a queda do investimento, sendo esse o fator raiz da crise em 2014 na visão do autor. Era hora de

naquele momento criar solvência via aumento de tributos e reformas como a da previdência ou medidas que melhorassem a eficiência estatal. Assim, o autor concorda com as políticas adotadas no segundo mandato.

No que diz respeito ao debate acadêmico, respondeu na época os novo-desenvolvimentistas e de forma mais direta Bresser-Pereira, Pessôa (2016) responde com uma breve análise da “macroeconomia desenvolvimentista”, ele mostra preocupação no quesito fiscal e também em como o câmbio foi tratado de forma especial. Na visão de Bresser uma melhora no câmbio gera aumento de investimento, que por sua vez, gera um crescimento social maior do que o mercado privado. Segundo essa escola, o câmbio valorizado foi o responsável pela perda de dinamismo durante os anos Lula.

Pessôa (2016) mostrou a sua visão da perspectiva dos novos-desenvolvimentistas: de que uma política cambial pode elevar o investimento na indústria de transformação. A maior atividade gera ganhos tecnológicos que transbordam para o restante da economia resultando em aumento da taxa de crescimento como um todo. Pontua que o investimento de longo prazo depende de inovação tecnológica, normalmente advindo de setores como manufatura e indústria entre outros.

A tradição liberal entende que câmbio nada mais é, do que um preço resultante da própria estrutura capitalista de mercados em equilíbrio, uma variável endógena. Manipular o câmbio nominal sem cenário favorável, gera inflação e nenhum efeito real na economia na visão liberal. Lembrando que a visão anterior acredita ser possível mudar o equilíbrio da economia como um todo. Para esses autores, é possível mudar o crescimento ao longo prazo com uma política bem-sucedida de câmbio:

O mecanismo que aparentemente produz a "mágica" nada tem de miraculoso. Segundo os autores, a desvalorização do câmbio, se bem conduzida, reduz os salários reais e eleva a participação dos lucros na renda. O aumento da rentabilidade das empresas estimula o investimento. O maior crescimento é resultado (PESSÔA, 2016).

Assim, segundo os autores da corrente do novo-desenvolvimentismo, para Pessôa (2016), os trabalhadores aceitam esse cenário de redução salarial e aumento do lucro para no futuro o crescimento ser maior e assim beneficiar a eles também com salários maiores do que os de um cenário sem a política após uns anos.

Existem evidências empíricas desse sistema funcionando, “*fear of precipitation*” dos argentinos Eduardo Levy-Yeyeta e Federico Sturzenegger de 2007, no qual documenta como as políticas de aumento de reserva para desvalorizar o câmbio se dão em maior crescimento. Mostram que é exatamente a redução da participação dos salários na renda que levam às

elevações. Ou seja, o modelo novo- desenvolvimentista tem um problema no que diz respeito a salário para o autor.

No que tange a crítica ao governo Dilma nesse debate, se o governo petista fosse mais além na desvalorização teria impedido a desaceleração da economia. Porém, para os novo- desenvolvimentistas não seria suficiente, e não foi, já que, políticas como o aumento do salário-mínimo real iam na direção contrária da ferramenta de financiamento desse sistema. Quanto a esse ponto, Pessôa (2016) sustenta:

A mensagem novo- desenvolvimentista acaba sendo muito ortodoxa: se a sociedade aceitar perdas no curto prazo para construirmos uma situação com maior investimento e poupança, o crescimento acelerará. Como sociedade, não temos sido muito bem-sucedidos em negociações dessa natureza. (Samuel Pessôa, Folha de São Paulo, 2016)

Assim o autor ironiza a crítica do governo Dilma feita pelos novo desenvolvimentistas. No que tange a crítica liberal, o papel de Dilma era de construir junto ao congresso um futuro virtuoso do ponto de vista do gasto público, citando o crescimento mais que proporcional da dívida pública em relação ao crescimento da economia durante o FHC. Ou seja, discorda em enorme grau da corrente anterior, porém dando um ar de que no fim das contas ela é mais uma mensagem liberal.

Para Pessôa (2016), ele criticou dois fatores que foram essenciais na estratégia de avestruz executada pelos governos petistas: a formação econômica com foco na minimização de recursos e o pressuposto de que o Brasil opera sempre em elevada ociosidade. Ou seja, ele afirma que essa ociosidade já tinha se reduzido em grau elevado durante os governos de Lula e que não adiantou apostar em mais política de aumento da demanda, pois ela já estava pressionada.

O outro fator seria de que o PT, representando a esquerda do congresso, preferiu resolver a dívida propondo taxaço de ricos do que com as reformas necessárias. Sem opção por falta de hegemonia no congresso, o PT preferiu jogar o Brasil no que chamou de “abismo”. Ou seja, ele defendeu que taxar ricos é insalubre e só teria causado mais desequilíbrios, o Brasil precisava era ter feito as reformas enquanto tinha folego fiscal para o fazer, assim a crise se instalou exatamente pelo PT forçar esse aumento de demanda sem freio.

Não houve falta de demanda agregada, mas sim, excesso, Pessôa (2016) afirmou que as razões da crise de 2010 a 2014 continuou com o decréscimo do crescimento para o patamar de 0,1% em 2014 3,5% abaixo do biênio de 2009-2010 exatamente por conta das

políticas adotadas. Ele responsabilizou ao governo a queda no crescimento e outros fatores a seguir.

A redução da taxa de crescimento da produtividade, juros reais elevados e contínuo aumento do déficit externo e déficit primário do setor público. Também apontou crescimento dos salários acima da produtividade e redução do desemprego para mínimas históricas. Todos esses fatores desestabilizantes criaram um cenário de incerteza na época.

Houve impulso fiscal positivo (política fiscal expansionista) de 0,5, 1,3 e 1,4 pontos do PIB respectivamente nos três anos seguintes a 2011, onde foi o único contracionista em 0,4. A redução do PIB não pode ser atribuída tão somente aos choques de oferta ou das chuvas de verão de 2014, isso mostra na visão do autor Pessoa mais um componente de excesso de demanda e que a externalidade não teve peso alto no processo.

Em 2014, no segundo trimestre, foi iniciado uma etapa de queda na demanda, a taxa de crescimento do investimento caiu de 6,1% para -16% no primeiro trimestre de 2016. Para o consumo, a queda foi de 3,2% para -5,2%. Essa queda não foi causada pelo endividamento das empresas, já que foram subsidiadas largamente pelo BNDES. Houve um problema de piora da rentabilidade das empresas e os agentes econômicos identificando a insolvência no governo, identificaram o problema de natureza fiscal e assim as expectativas foram adaptadas pra pior.

Para retomar o crescimento, o problema fiscal do governo deveria ter sido solucionado, via reformas na previdência, tributação entre outras, além de um recuo nas contas públicas para o retorno da confiança dos agentes. Assim vemos que ele é diametralmente oposto a tudo que foi feito não apenas no governo Dilma mas também nas políticas expansionistas de Lula, que a janela de mudança real foi perdida e que a conta dessas políticas era inevitável.

De acordo com o autor, é importante pontuar que o crédito bancário dobra em relação ao PIB, fruto do endividamento das famílias e aumentos de salário real, criando uma era de consumo de ouro até 2008. Uma vez descoberto o pré-sal, o governo mostrou suas verdadeiras facetas ao se afastar do tripé macroeconômico do consenso de Washington em direção a nova matriz macroeconômica estabelecida no primeiro mandato de Dilma, assim abandonando o compromisso de Lula com superávit fiscal na visão do autor.

Para ele, essa era de ouro pode ser explicada apenas pelo momento demográfico do Brasil e ele exemplifica uma família se endividando para mudar de patamar uma vez que não nascem novos membros. Para ele toda essa ilusão levou os governantes a almejar o espelhamento do Brasil numa Venezuela usando o sistema de royalties para a Petrobrás. Por

momento demográfico ele se refere ao bônus demográfico que é um período onde tem mais jovens trabalhando do que idosos aposentados assim criando a ilusão.

A vontade do governo, era se distanciar de mercados e se aproximar cada vez mais do paternalismo. A Petrobrás foi o grande palco, assim, ele comentou como a Lava Jato encontrou os indícios de corrupção que datam desde quando Dilma era presidente do conselho administrativo. Isso piorou a imagem do governo e mostrou esse lado de “empresas amigas” em detrimento de um mercado competitivo. Assim concordou com Bresser que a perda de imagem é um fator importante.

Ou seja, a crítica foi ao paternalismo e como ele na verdade distorceu a economia. Nenhuma dessas políticas realmente funcionou para fortalecer a indústria. O problema da indústria no Brasil é quem a apoiou e causou estrago ao sistema inteiro no processo, o governo. Assim podemos ver que na verdade para os liberais, a desindustrialização não realmente é um problema, a indústria na verdade possivelmente estaria melhor sem a interferência do estado, não em termos de tamanho e empregabilidade, mas de eficiência e produtividade.

O interessante que pudemos ver aqui em Pessoa nesse caso era o seu diálogo e debate quase direto com Bresser Pereira e como eles concordavam em certos aspectos enquanto em outros discordavam diametralmente. No fim das contas a política do segundo mandato também teria mais a cara liberal que atribuía o problema fiscal como central do governo Dilma.

Também é importante notar que Pessoa (2010) já notara anteriormente o processo de perda de peso da indústria na economia Brasileira, particularmente a de transformação. Numa análise a preços constantes ele mostra que entre 1997 e 2009 ocorreu uma queda de 2 pontos percentuais. Para ele houve uma clara associação entre essas quedas e crises externas, porém no tocante ao investimento fixo ele não enxerga um processo de desindustrialização desde meados de 1990.

O autor apontou uma perda de importância na indústria que decorre de 3 fatores a se investigar (PESSÔA, 2010):

1. A redução na participação da indústria devido a fatores como a instabilidade macroeconômica atravessada pelo país entre 1980 e 1990.
2. A tendência mundial de perda de peso da indústria na atividade econômica global

3. Apenas isolando esses aspectos poderia se declarar a ocorrência de um processo de desindustrialização Brasileira.

Ou seja, o autor mostrou que na verdade o que ocorre no Brasil é provavelmente um processo natural pelo qual não apenas o Brasil passa como na verdade a economia mundial. Ele reforça com base na pesquisa que a indústria apresentou comportamento “deviante” em relação a norma internacional no período anterior a década de 90, ou em outras palavras acima do equilíbrio, sendo muito maior do que no estágio de desenvolvimento previsto na indústria da época. (PESSÔA, 2010)

Este padrão acima do comum em sua visão se manteve assim até o final dos anos 80 e apenas após a liberalização da economia que esse componente chamado pelo autor de “anômalo” na indústria Brasileira se encerra. Ainda afirma que é escassa a evidencia real de um processo de desindustrialização em curso, assim se pondo diametralmente oposto a tese e também contra uma política supostamente tentando salvar o Brasil de um processo que em sua visão não é provado. (PESSÔA, 2010)

Nessa seção podemos compreender um pouco a visão liberal e parte da sua crítica as outras correntes de pensamento bem como seu papel no debate. Essa visão apresentada aqui é de longe a mais distante e mais crítica do governo.

Na seção seguinte veremos autores desenvolvimentistas, pouco mais próximos a ideia do governo e que estavam no centro do ciclo do pensamento econômico durante os anos do PT. Veremos que mesmo estes não estão completamente conformados com o governo e como suas práticas se deram.

#### 4.3 PERSPECTIVA SOCIAL-DESENVOLVIMENTISTAS

Carneiro é importante no debate por trazer em seu texto sobre o governo Dilma um tipo de *mea culpa* da política adotada enquanto usa também do estudo de Hiratuka para a análise. Como pudemos entender na sessão inicial deste capítulo, os desenvolvimentistas também conhecidos como estruturalistas geraram como herdeiros os novo-desenvolvimentistas.

Porém esta não foi a única escola a surgir, os social desenvolvimentistas tem o entendimento de que o elemento social é crucial no desenvolvimento da economia e são conhecidos apenas como desenvolvimentistas atualmente. Na visão desta escola o papel central da indústria passa a dar lugar ao papel central do social apoiado na indústria e se faz

necessário entender de onde e como esse pensamento surgiu na visão do autor. (CARNEIRO, 2012)

Na compreensão de Carneiro (2012) sobre o desenvolvimentismo clássico, ele a caracteriza como teoria do desenvolvimento periférico e tendo como obra seminal os textos de Raúl Prebisch que critica as vantagens comparativas baseadas na divisão internacional do trabalho. Nesse modelo, se tem de um lado países industrializados e países produtores de bens primários que devem se ater ao seu modelo de produção dado o cenário de competitividade em que cada um se enquadra (terras férteis por exemplo).

O texto de Prebisch trás a ideia do desenvolvimento desigual das economias, sua ocorrência em ondas históricas que incorporam cada vez mais as nações na economia internacional, porém de maneira distinta e assimétrica (CARNEIRO, 2012). Os países industriais tinham claros ganhos de produtividade ante os periféricos, capacidade de inovação, novos produtos, cadeias produtivas e induziam a deterioração dos termos de trocas frente os primário exportadores, assim Prebisch questiona a capacidade de superação do subdesenvolvimento via divisão internacional do trabalho (CARNEIRO, 2012).

O entendimento do subdesenvolvimento de um ponto de vista cepalino se aprofunda então com os trabalhos de Furtado como situação historicamente determinada, como já apresentado de forma breve no começo deste trabalho. O ponto crucial em Furtado para Carneiro (2012) está relacionado com o desenvolvimento de progresso técnico que tem uma maior difusão em países industriais do que agrícolas, como isso é fator determinante no investimento e desenvolvimento de longo prazo, o subdesenvolvimento tem disseminação desse progresso parcial ou bloqueada.

O desdobramento que vem desse desenvolvimentismo clássico se encontra no desenvolvimento crítico, desenvolvido na escola da Unicamp que reconhecida como herdeira do pensamento cepalino, porém utilizando arcabouço marxista para entender o desenvolvimento capitalista (CARNEIRO, 2012). Define-se nessa escola como desenvolvimento das forças produtivas capitalistas e compartilha os pontos seguintes da cepal: I) entender o desenvolvimento como industrialização; II) caracterizar o desenvolvimento como específico periférico, retardatário ou tardio baseado no momento histórico. (CARNEIRO, 2012)

Carneiro (2012) mostra como Tavares pensa a industrialização pesada sendo capaz de conferir ao capitalismo, mesmo o brasileiro, a autodeterminação do processo de desenvolvimento, o que teria como contraparte a autonomia completa ante a demanda do exterior e a superação da restrição externa, que se entende como o limite de crescimento

imposto pela limitação na capacidade de importar. O fator dinamizador dessa superação é o investimento autônomo, uma vez feita a implementação do setor produtor, o estado teria papel crucial nisso.

Como visto anteriormente o centro dessas ideias teve seu declínio após os anos 80, mas voltariam a ganhar força com a incapacidade do consenso de Washington em fundamentar políticas econômicas capazes de gerar o desenvolvimento na América Latina. Nos anos 2000 se viu no Brasil a retomada do crescimento mediante melhoria de distribuição de renda, advindas não apenas do *boom* das commodities mas de outras práticas de política econômica progressivamente diferentes do neoliberalismo consensual, assim permitindo o ressurgimento das ideias desenvolvimentistas durante os anos PT.

O Social-desenvolvimentismo nasce nesse momento como resultado mais de debates partidários e políticas de governo do que inserção acadêmica (CARNEIRO, 2012). A ideia principal é a definição do social como eixo do desenvolvimento, invertendo a prioridade tanto do novo quanto clássico desenvolvimentismo onde as forças produtivas eram o objetivo final, ainda importante mas subordinado a meta do desenvolvimento social e com crescimento pautado na ampliação do consumo de massas. (CARNEIRO, 2012)

A ampliação do consumo de massas por meio da redistribuição de renda seria o fator dinâmico primordial assim para a determinação do crescimento, assim reconhece o mercado interno como central (CARNEIRO, 2012). Esse modelo de desenvolvimento depende de empregos, produtividade elevada e capacidade fiscal do governo pôr em prática essas políticas sociais e é aí que a indústria entra como um grande gerador de empregos e assim consumo.

Os pontos principais da tese segundo Carneiro (2012) são:

- A melhoria da distribuição de renda;
- A ampliação da infraestrutura econômica
- A reindustrialização via adensamento de cadeias
- A expansão do setor baseado em recursos humanos

E para listar alguns dos pontos-chaves a se superar no subdesenvolvimento, na visão de Carneiro (2012) são:

- a) A superação da inconvertibilidade monetária por meio da regulação da inserção externa da economia brasileira, como forma de ampliar a autonomia

da política macroeconômica doméstica e viabilizar a constituição de um sistema de financiamento de longo prazo;

- b) A superação do atraso tecnológico por meio da implantação dos setores de alta tecnologia em simultâneo com a constituição de uma rede de empresas nacionais operando em escala global e a construção de uma infraestrutura econômica compatível com esse nível de desenvolvimento;
- c) A melhora progressiva da distribuição da renda e a redução da heterogeneidade social por meio de políticas de regulação do mercado de trabalho, políticas sociais distributivas e ampliação da infraestrutura social.

Assim, com tudo isso, para superar o subdesenvolvimento, o valor agregado das máquinas é crucial na geração de empregos e assim se pautam na política industrial ainda e sua visão tem tudo a ver com conjuntura. Com tudo isso fica mais claro entender o ponto de vista de Carneiro (2017) e como observa os acontecimentos do governo Dilma por três frentes: O estrutural, o cíclico e o de política econômica. Assim, é possível ver a interação com a indústria, onde a doutrina social desenvolvimentista mantém seu foco para ter o bônus social.

Segundo o estrutural, a integração do Brasil na economia globalizada em 1990 foi afetada pelas variantes externas. Atravessa um período conturbado em 2008, e o fim do ciclo de “boom” das *commodities*, levando a piora dos termos de troca que foi agravada pelas políticas de *quantitative easing* adotada nos EUA. Além disso, a compra de títulos de baixa qualidade pelo Banco Central para aumentar a liquidez dos bancos, como política monetária expansionista, não teve os efeitos expansivos de esperados. (CARNEIRO,2017)

Ou seja, diferente das outras correntes ele está dando uma atenção especial a conjuntura e contexto em que o Brasil se encontrava naquele momento do governo Dilma. Assim levando mais em consideração do que as escolas anteriores que atribuem de forma geral aos resultados apenas as ações tomadas pelo governo. Carneiro (2017) concorda com Hiratuka (2017) sobre os seguintes aspectos ignorados no debate:

- As estratégias globais de valor das transnacionais;
- Aumento de produtividade voltada para o mercado Chinês;
- P&D e patentes;
- Política de inovação.

Em síntese, as empresas internacionais descentralizaram cada vez mais sua produção na busca por melhores condições de preços para a fabricação. Isso inclui qualquer fator que uma nação pode ter para baratear o processo produtivo ou seja: menores salários, condições climáticas e naturais, *commodities* específicas entre outros. Nesse contexto, as empresas enviaram bom contingente para países em desenvolvimento (HIRATUKA, 2017). Contexto muito mais fácil de se proteger nos anos do ISI apresentados anteriormente.

A China, em especial, angariou mais investimento externo, já que possui mão-de -obra barata e, o Brasil, muitas vezes recebeu esse investimento, inclusive nos períodos do início do governo Dilma. Porém, com a nova revolução industrial o que veio na época em maior parte foi serviços. Diferente do caso Chinês, que acumulou mais investimentos diretos externos (CARNEIRO, 2017). Ou seja, a qualidade desse investimento era diferente, enquanto a China crescia em novos parques fabris, o Brasil angariava mais serviços de menor valor agregado.

Em suma, penetrar nas cadeias de valor e mercado é extremamente difícil do ponto de vista da competitividade e, especialmente, competitividade industrial. A barreira de entrada se ampliou e assim, dificultou países periféricos como o Brasil, com custos elevados, para fazer frente aos preços externos. Assim, a indústria brasileira possuiu dificuldade para penetrar na concorrência das cadeias de valor nesse contexto de mundo globalizado (CARNEIRO, 2017; HIRATUKA, 2017).

O mercado chinês se tornou um grande consumidor do Brasil, pois demandava recursos primários. Porém, a partir de 2008 começou a apresentar capacidade ociosa, o que levou a um aumento na competitividade do mercado pela queda no preço dos seus produtos. (CARNEIRO, 2017) O que ele está dizendo é que preços já competitivos se tornaram ainda mais no contexto de estoques elevados e capacidade ociosa na China.

O Brasil se apoiou no recebimento de tecnologia regressiva oriunda da interação com essa indústria que adentra, mas a pesquisa e desenvolvimento em si no Brasil são deixadas de lado. Algo que nessas cadeias globais de valor, representam o grosso de seus gastos (CARNEIRO, 2017). Como vimos no capítulo 2, isso representa um dos lados da causa da desindustrialização Brasileira, também podemos ver que pesquisa e desenvolvimento no Brasil ficam muito aquém do resto do mundo.

O número de patentes registradas no Brasil é muito inferior ao de países de centro, e, alcançar a tecnologia e produtividade torna-se ainda mais complexo esperando que ela venha de fora e seja absorvida. O último problema diz respeito às políticas fortes de incentivo à inovação e pesquisa feitas em países de centro. Fatos não adotados nem fomentados em larga

escala no Brasil. Tais políticas acreditam que a interação com indústrias costuma fomentar a pesquisa, parques de inovação e outros (HIRATUKA, 2017).

Agora na questão cíclica, o ciclo de grande consumo chegou ao seu fim. Ele foi abastecido pelos aumentos de renda e acesso ao crédito permitindo investimento até 2010, porém chegou ao seu limite principalmente pelo endividamento das famílias (CARNEIRO, 2017). Isso acarretaria na perda de dinamismo da distribuição de renda como gerador de demanda:

A escolha recaiu na diversificação da estrutura produtiva, para suplantando a especialização regressiva, e na ampliação da infraestrutura, em parte sobre utilizada, em parte sucateada, por anos de baixo investimento. A força motriz principal seria nesse caso, o investimento autônomo, vale dizer, não integralmente induzido pela demanda corrente, mas apoiado diretamente por ações do Estado, seja no intuito garantir o financiamento seja na de alterar os preços relativos, assegurando a rentabilidade dos investimentos (CARNEIRO, 2017, p. 4)

A conciliação política para esse novo cenário não seria capaz de agradar todas as elites como no governo Lula, já que foi feita na época uma nova força “interclassista” que selecionou as empresas e elites beneficiárias. Não houve êxito. Ainda assim pontua que foi um projeto pensado e discutido, usando o BNDES e Petrobrás como guias para fortalecer a indústria e, nesse plano, se deixou de lado os rentistas, a classe média e não atraiu a classe trabalhadora (CARNEIRO, 2017).

Ou seja, podemos ver que diferente do que os novo-desenvolvimentistas acreditam Carneiro acredita sim numa política industrial deliberada e planejada para ir de encontro com todos os problemas citados de contexto e que o Brasil devia contra-atacar. Mas como sabemos, os efeitos das políticas adotadas não foi alcançado da maneira desejada.

A partir de 2013, houve a queda brutal do investimento e, assim, o “fracasso” do experimento desenvolvimentista. A economia respondeu de forma insatisfatória as políticas adotadas por razões de estrutura e ciclos, mas nessa etapa, dois fatores se destacam externamente e internamente para estes acontecimentos (CARNEIRO, 2017):

No ambiente externo, começa o *Tapering* ao fim de 2013 pelos EUA indo na contramão da política expansionista até então feita e, isso no cenário de crise do EURO e mercados alvoroçados com os acontecimentos após a crise de 2008. (CARNEIRO, 2017) Criando assim mais um desequilíbrio externo que iria de encontro com as políticas adotadas, forçando mais a moeda brasileira.

No ambiente interno tem início as manifestações contrárias ao governo das massas insatisfeitas que no fim, tomaram uma forma mais conservadora que apoiava a queda da presidenta, tais grupos formados primordialmente pela classe média (CARNEIRO, 2017).

Que como vimos anteriormente foi se formando ao longo dos anos Lula e ganhando voz no governo Dilma.

Carneiro (2017) mostra como 2013 preparava a tempestade perfeita uma vez que em seus dados houve grande movimentação social das faixas mais pobres para as de média e alta renda a partir de 2002, e em 2012, isso se reverte levando a insatisfação popular. Pelo Datafolha a reprovação do governo era na faixa de 7% até 2013 quando sobe para 25% e chega a sua máxima em 29% em 2014. Isso reduz a margem de governabilidade de forma drástica. (CARNEIRO, 2017)

É inegável a redução gradual dos juros num esforço de criar um cenário competitivo ideal para a indústria nacional. A partir de 2011, começa a se averiguar a queda gradual nos juros. Isso tinha dois objetivos: o de estimular o consumo com uma política monetária expansionista e, uma de desvalorização da moeda para gerar os preços competitivos (CARNEIRO, 2017).

Alguns críticos argumentaram que a política monetária não tinha direção segundo Carneiro (2017), se referindo aos liberais. Contudo, essa manteve sua trajetória por 2 anos e voltaria a subir apenas como resposta ao retorno da inflação e a política de *tapering* feita nos EUA a partir de 2013. Os juros atingiram o patamar de 4,5% naquele período.

Vale ressaltar que nem todos desenvolvimentistas acreditam que o governo Dilma pode ser considerado um governo desenvolvimentista, uma vez que as políticas adotadas foram para que o investimento privado fosse o fator de dinamismo. Para esses autores Carneiro(2017) diz que o investimento público é que deveria ser o condicionador real. Similarmente aos novo-desenvolvimentistas Carneiro aponta as diferenças e não as similaridades que a escola prevê no governo Dilma.

Sobre a política de juros, o autor critica a visão liberal de que ela desrespeitou a lei de mercado causando a referida falta de confiança como visto anteriormente em Pessoa. Para ele, a política adotada indignou interesses rentistas, de grandes investidores, bancos privados e parte da classe média. Como isso beneficiou famílias e inúmeros outros setores, gerou o apoio necessário para a sustentação do governo.(CARNEIRO, 2017)

Da política de câmbio ele mostra como Hiratuka(2017) salienta: a indústria Brasileira ao longo dos anos de real apreciado se integrou cada vez mais com o resto do mundo, assim parte dos itens usados nas manufaturas vinham de fora. O movimento do câmbio para tornar a indústria mais competitiva termina por encarecer também parte de seus insumos no processo.

Isso também afetou os interesses de setores da produção assim como as famílias de classe média que consumiam esses bens em dólar. A política que deve beneficiar os

industriais acaba por se opor a seus interesses, mesmo que fosse desejável para estes, a desvalorização.(CARNEIRO, 2017) Ou seja na tentativa de apoiar, Dilma na verdade angariou mais revolta.

Houve daí a política de preços para tentar dinamizar a produção, começando pela energia. O governo renegociou os contratos com as mesmas concessionárias só que com menos tarifas, houve resistência apenas em estados governados pelo PSDB. Porém aos olhos de Carneiro (2017) as secas de 2014 e 2015 acabaram com esse incentivo. Ou seja, não fossem as secas teria surtido algum efeito positivo.

A renúncia fiscal se deu em 2011 dispensando as empresas de pagarem a contribuição patronal do INSS dos seus trabalhadores como vimos no capítulo 3. A ideia era isso reduzir o custo salário para empresas tecnológicas e de indústria mas que viria a ser ampliada e abranger diversos setores incluindo os *non tradables*.

Carneiro (2017) cita o documento do ministério da fazenda e mostra que o patamar de beneficiados aumentou em 8 vezes de 2012 até 2014, gerando valores que foram de R\$200 milhões para R\$1,5 bilhão. Mostrando assim, como o critério de empresas beneficiadas se perdeu e seu efeito no investimento foi limitado assim como apresentado no capítulo 3.

Os outros dois objetivos, além da mudança de preços relativos, tinha a ver com o aumento da infraestrutura do setor de gás e petróleo. Aqui os pontos que caracterizam o governo desenvolvimentista para Carneiro saem do âmbito de política macroeconômica:

O principal instrumento de financiamento desses programas como também da reindustrialização era o BNDES. Por ir além da política macroeconômica, a política econômica tinha características desenvolvimentistas, involucradas numa ação estatal mais ampla. Em outras palavras, a combinação da política macroeconômica favorável e ação mais ampla do Estado, com políticas setoriais e de crédito dirigido, configurava de fato um experimento desenvolvimentista, embora sem a densidade das experiências do período 1950/1980, principalmente por conta do menor peso do Estado. (CARNEIRO, 2017, p. 23)

O que ele está dizendo, é que Dilma fez uma versão em “miniatura” do ISI, do tipo de política tão comum dos anos 30 aos 70 como apontados no ciclo de pensamento de Bresser. Ele admite também que o governo é desenvolvimentista ou no mínimo tentou ser, a política toda pautada no protecionismo e tentar algo como a substituição de importações. Ele também diz que o estado estava tentando dinamizar o processo:

O programa de infraestrutura e energia, por exemplo, era expressivo. Para um período de quatro anos previa investimentos da ordem de R\$ 470 bilhões ou aproximadamente 10% do PIB, quando do seu lançamento em 2012, distribuídos em Logística, R\$ 242 bilhões; Energia Elétrica, 148 bilhões; Petróleo e Gás, 80 bilhões. (CARNEIRO, 2017, p. 23)

Toda essa parte de infraestrutura é crucial no ISI e estes gastos são expressivos. Para o projeto de infraestrutura, quatro segmentos são analisados: Transportes, energia, telecomunicações, água e saneamento. Estes devem ser analisados setorialmente. O segmento de transportes foi o setor no qual o investimento privado mais cresceu a despeito da crítica de excesso de interferência estatal. Houveram leilões de aeroportos entre outros, mas para o autor ainda foi insatisfatório o nível de investimento baixo para as carências do país. (CARNEIRO, 2017)

Para o setor de energia, o crescimento se manteve razoavelmente constante, mas o problema é que apesar do aumento da capacidade das hidrelétricas permitindo a oferta estar à frente da demanda. As limitações ambientais levam às estiagens, assim o uso das termoelétricas ainda torna o preço volátil. (CARNEIRO, 2017)

O setor de telecomunicações, uma vez que chegamos a universalização de telefonia, só tem por objetivo aumentar o acesso à banda larga, como mostrado nos compromissos do BPM, e este ainda insuficiente. Para o saneamento, os investimentos se mantiveram estáveis, mesmo com as insuficiências do país. (CARNEIRO, 2017)

O investimento público auxiliou a manter o crescimento positivo, gerando assim demanda na economia que beneficia a indústria, porém, o autor acredita que poderiam ser obtidos resultados mais satisfatórios. A razão é que, as concessões lograram na obtenção do investimento privado que dobrou de 2011 até 2014 e, o excesso de medidas provisórias piorou o cenário do investimento por conta da falta de retorno fiscal também.

Outro problema era a respeito de altos custos e atrasos nos contratos de infraestruturas. Os liberais criticam este aspecto dizendo que o problema é em relação ao excesso de estado nessas negociações, mas Carneiro (2017) mostra que em todos os países, o envolvimento do Governo com a infraestrutura é universal. O problema real na visão do autor social desenvolvimentista estaria na falta de planejamento e estudos de viabilidade.

Para a Petrobrás, houve se o aumento da capacidade de refino no Brasil, e grandes gastos de investimento para pesquisa e desenvolvimento da extração de pré-sal. O valor de investimento era de 40 bilhões de dólares ao ano de 2010 a 2013, sendo que o valor anterior era de 7 bilhões. Isso pressionou bastante a indústria de construção pesada no Brasil, mas houve novamente atrasos e contratos supervalorizados. (CARNEIRO, 2017)

A rentabilidade da Petrobrás depende de dois fatores na visão de Carneiro (2017): a taxa de câmbio e o preço do barril. Como a maior fonte de vendas da empresa é o mercado interno (consumo doméstico), ela baseia seus preços seguindo esses fatores. A política de preços do governo Dilma teve grande impacto na rentabilidade da Petrobrás aumentando seu

endividamento que passa de U\$32 bilhões em 2010 para U\$132 bilhões em 2014. Com a decorrência da lava-jato, a situação do governo fica ainda pior.

Sobre as políticas de campeãs nacionais, o autor mostra que na verdade, houve uma pulverização do investimento em mais empresas e que talvez o investimento não chegou em setores mais intensivos de capital, isso pode ser visto também no capítulo 3. Denotando, assim, falta de sentido estratégico:

À luz deste grande esforço de transformação estrutural contido nas políticas econômicas do Governo Dilma a pergunta de porque não deu certo é decisiva. Há elementos de concepção e gestão das próprias políticas que aparecem como fatores negativos, antes mesmo da política macroeconômica ortodoxa posta em prática em 2015, tais como: a inconstância da política macroeconômica, a perda de seletividade do BNDES, o represamento de preços da Petrobrás, a lentidão do programa de logística, as excessivas desonerações, num contexto mais amplo de baixa capacidade de negociação com os variados agentes econômicos. Porém, para entender o fracasso do experimento desenvolvimentista há que associar aos equívocos de política econômica mudanças mais profundas que vinham se processando na economia global, que se aceleraram após a crise de 2008, bem como o momento de desaceleração do ciclo doméstico. (CARNEIRO, 2017, p. 30)

Ou seja, como apresentado no capítulo 3, Carneiro atribui uma falta de coesão nos benefícios, seria difícil dizer que tem uma campeã quando tantos seguimentos estão sendo alvo dos benefícios ao mesmo tempo. Assim temos um dos vilões da falha na visão desenvolvimentista que são as desonerações fiscais.

O que realmente causaria um problema maior, seria agora o ajuste fiscal no segundo mandato, que aprofundaria a recessão. No caso da crítica à austeridade feita por vários desenvolvimentistas e, considerando a estrutura para esses autores, o problema com a tentativa de contração fiscal expansionista é o ciclo vicioso que nasce dessa prática, redução fiscal necessariamente leva a uma redução do crescimento, que por sua vez leva a uma redução da renda e, assim, a capacidade de contribuição se reduz. (FORUM, 2016)

Com uma arrecadação menor, o Governo faz outra contração que leva a mais um ciclo, e, assim, ele se repete até ser interrompido ou pela decisão do governo ou por um choque de demanda externa líquida, que é menos provável em cenários de crise internacional. (FORUM, 2016)

Para sustentabilidade da dívida pública, o valor absoluto dela não importa, mas sim seu valor relativo ao PIB. Se o governo contribui para que se instale uma recessão ao cortar investimentos, a contração do PIB aumentará essa relação independentemente do esforço do governo em poupar dinheiro. Ou seja, se o efeito multiplicador do gasto público é alto o suficiente, o seu aumento acaba por melhorar as contas públicas (FORUM, 2016).

Para eles, a tentativa de recuperar a confiança do investidor não tem efeito pois o investidor estaria mais interessado num cenário de demanda alta, então o governo pode reduzir seus gastos o quanto quiser que, ainda não vai ser do interesse do agente investir. Para isso, é necessário um cenário propício de demanda e nesse sentido o caminho é para o estado trabalhar formas de criar esse cenário.

Mas não basta apenas isso uma vez que se deve buscar uma reforma tributária que reduza a evasão fiscal e ser mais progressiva levando a melhor igualdade, da forma como os tributos estão eles oneram muito as empresas para conseguirem mirar mercados internacionais (FILHO,2002). O governo precisa criar mecanismos de controle anti-especulativos para promover maior confiança nos agentes de que ataques especulativos não levarão a um caos.

Com isso tudo, diante de enormes dificuldades, a proposta de Dilma de um modelo desenvolvimentista fundada no fortalecimento e diversificação de setores empresariais nacionais e políticas ativas para aumentar o protagonismo do Estado, dependia de uma nova composição. Contudo, não houve suporte nos interesses e, a coalisão não foi possível. A sociedade prefere uma visão de curto prazo e o empresariado brasileiro não apresenta uma visão nacionalista.

Os equívocos do governo registrados em Carneiro (2017) são:

- Baixa capacidade de negociação dentro e fora da coalizão;
- Mudanças frequentes de preços macroeconômicos causando incerteza;
- Uso inadequado do BNDES;
- Uso inadequado da Petrobras.

E assim podemos entender que na visão dos autores social desenvolvimentistas, uma quantidade significativa de fatores tanto internos como externos tiveram uma enorme participação no fim não esperado do governo Dilma, porém não exime o mesmo das críticas de falta de foco que foram apresentadas por outros autores também.

Com todo esse debate veríamos realmente o fim do ciclo de pensamento desenvolvimentista com o fim do governo Dilma. O pensamento econômico no Brasil como um todo articulou entre si para entender as causas e consequências da tentativa desenvolvimentista de Dilma. Nos anos a seguir não houve mais um projeto desse tipo e o debate avançou para um novo ciclo, mas aqui capturamos um momento no tempo de como as

correntes econômicas do Brasil dialogavam umas com as outras em busca do desenvolvimento.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com tudo isso, podemos destacar que a desindustrialização era um processo que se iniciou muito antes do governo Dilma. O governo petista, através do modelo que funcionou bem num misto ortodoxo e social de aumento de salário real chegou ao seu limite. Assim, o governo Dilma tinha a difícil tarefa de fazer algo novo e, decidiu engendrar seu experimento desenvolvimentista em resposta.

Não existe consenso se é necessário salvar a indústria, mas historicamente ela sempre apresentou uma simbiose com o Estado. Assim, foi verificado que existe uma pluralidade de posicionamentos e pensamentos das várias ideias que permearam o debate e, metamorfosearam-se ao longo do processo. Cada uma das visões criticou, em maior ou menor grau, a forma que o governo executou a política industrial.

Os novos desenvolvimentistas apoiam a ideia de desvalorização da taxa de cambio na busca da taxa de equilíbrio industrial, porém, eles não se distanciam tanto dos liberais no que tange à necessidade de um estado com contas sadias e equilíbrio econômico. É descartada a hipótese do governo Dilma ser um governo novo-desenvolvimentista, pois seria necessário atenuar a política de aumento real de salário para manter a competitividade e, buscar uma política fiscal sustentável para manter a confiança.

Uma vez que o segundo mandato começa, também começa uma visão mais favorável ao que o governo fazia na figura de Levy. Os novos desenvolvimentistas acreditavam na necessidade de equilíbrio fiscal para a retomada da confiança, então, estão mais avessos às desonerações e controles de preços, entre outras políticas do primeiro mandato. Mesmo assim, acreditam que o governo teve papel na criação do mal estar em que estava. Assim, a política industrial foi ineficiente e não seguiu as recomendações dos participantes dessa visão.

Para os liberais, o problema era de natureza fiscal. Não há necessidade de salvar e ajudar as empresas e indústrias. Na verdade a economia deveria deixar esses *players* sentirem a concorrência para que as ineficientes falissem, deixando assim, apenas as que deveriam prosperar. Campeãs nacionais criam mais desequilíbrios desnecessários, assim como empresas estatais que não são eficientes nessa visão.

Mesmo a indústria se beneficiaria na verdade, já que se sentiriam mais estimulados a investir com o retorno da confiança. Para os liberais, as políticas de controle de preço, juros artificialmente baixos e outras, davam indícios para os agentes econômicos de que o governo não estava seguindo a linha que deveria. Afinal, a estabilidade econômica é a prioridade para

esta visão, que ganhou muito espaço com o suposto resultado desfavorável do governo desenvolvimentista.

O excesso de demanda causada pelas políticas também seria a causa de aumento da inflação, que prejudica todos os setores econômicos incluindo a indústria. Os remédios em suma, são na verdade fazer o ajuste fiscal necessário por meio de reformas, aumentos de tributos etc.

Para os social desenvolvimentistas, houve uma série de fatores que pioraram o contexto, como por exemplo, o fato das pesquisas e patentes serem fracas no Brasil, o excesso de oferta da China que piorou os termos de troca, a crise de 2008 e o *quantitative easing*, entre diversos outros fatores que também foram responsáveis pela falta de resposta da indústria brasileira.

O governo acabou por executar de forma insatisfatória em variadas frentes e houve consenso sobre o uso de forma equivocada da desoneração fiscal. Assim, tentando distanciar o governo Dilma da visão desenvolvimentista, uma vez que este não focou no investimento público como motor, mas sim no investimento privado.

Na transformação das ideias, vimos como a população se tornou mais ativamente avessa à política do PT. A massa descontente fez aumentar a busca por teses mais similares com a liberal. E, como dito por Bresser anteriormente, estamos vendo o fim de um ciclo de força de pensamento econômico desenvolvimentista que foi posto à prova naqueles anos.

Os resultados insatisfatórios e a falta de reação da indústria brasileira só pode ser explicada vendo todos esses pontos de vista, uma vez que todos eles fornecem ângulos para entender porquê afinal, a indústria não reagiu. O debate segue até hoje, onde cabe à indústria e seu papel. Sabendo como as ideias mudaram e o que foi posto à prova, podemos olhar o passado e traçar um rumo melhor para as futuras políticas macroeconômicas.

Parece genuíno também afirmar que a política de desoneração fiscal não realmente se enquadra em nenhuma das visões anteriores, se tornando talvez um dos maiores erros como mostrado no documento do ministério da fazenda. A indústria Brasileira tem inúmeros obstáculos à sua frente e, mesmo com os melhores esforços anticíclicos, ela continua a perder força.

Onde isso coloca o país na evolução do pensamento econômico? O governo Dilma foi singular por apresentar no começo características muito desenvolvimentistas e no segundo mandato características completamente liberais de reajuste fiscal. A opinião e debate entre Pessoa e Bresser Pereira por exemplo, eram recorrentes.

A corrente Novo Desenvolvimentista é razoavelmente recente e ganhou mais espaço durante esses anos, inclusive com trabalhos que tentam determinar se o governo Dilma seria um. Considerando que ele é um entreposto, com características dos liberais mas ainda assim vê no estado, uma figura que precisa auxiliar o crescimento industrial.

Talvez o legado do governo Dilma para os economistas é um caso onde um consenso nasce. Todos discordaram da desoneração fiscal e da forma como as políticas foram implementadas. Há consenso na administração ineficiente do governo em executar suas políticas. Nenhum sequer considera o governo Dilma como parte de sua linha de pensamento em específico.

Quadro 5 - Concordâncias e discordâncias

| Política                | Liberais | Social Desenvolvimentistas | Novo desenvolvimentistas |
|-------------------------|----------|----------------------------|--------------------------|
| Aumento real de salário | Discorda | Concorda                   | Discorda                 |
| Controle de preços      | Discorda | Discorda parcialmente      | Discorda                 |
| Desvalorização cambial  | Discorda | Concorda                   | Concorda                 |
| Desoneração fiscal      | Discorda | Discorda                   | Discorda                 |
| Campeãs nacionais       | Discorda | Discorda parcialmente      | Discorda                 |
| Controle de juro        | Discorda | Concorda                   | Concorda                 |
| Ajuste fiscal           | Concorda | Concorda                   | Discorda                 |

Fonte: elaborado pelo autor

Quais as reais possibilidades do governo para aqueles anos? O fim do “boom” das *commodities* e a crise de 2008 demandavam uma resposta decisiva do governo para salvar a indústria. A desoneração que ele enxergou funcionando em outros países era de fácil execução por medida provisória e o ponta pé inicial. Todos esses estímulos aplicados sequencialmente estavam fazendo o governo prever crescimento rápido.

Conforme as coisas caminhavam, o retorno não ocorreu e, a arrecadação esperada não foi atingida, sendo que as pedaladas eram a única saída. O governo no segundo mandato não escolheu por opção se tornar liberal e fazer ajustes fiscais, entre outras medidas que iam na extrema contramão dos desejos do PT. As contas públicas precisavam voltar ao controle do governo e, a coalisão faria questão disso ocorrer. Todo o esforço e capital político gasto no primeiro mandato não surtiu o efeito esperado na indústria.

Pelo contrário, o empresariado brasileiro e a indústria sofreram problemas como vistos no trabalho de Hiratuka e, também, pela preferência de consumo a curto prazo. Assim, aqueles a quem a política buscava beneficiar estavam se virando contra o governo. O governo

sabia que ir na via de ajuste fiscal levaria ao aprofundamento da crise, mas fez por falta de opção, capital político e pressão desses setores diversos.

Dilma foi rejeitada por seus colegas em todas as frentes, e seu governo rejeitado por todas as correntes por executar comandos fora de suas respectivas pautas. Seu objetivo era salvar a indústria. Por suas crenças, o ajuste era uma desistência do governo da política industrial. No fim, Dilma seria rejeitada pela população e pelo congresso que usariam das pedaladas geradas no modelo desenvolvimentista para tirar a mesma do poder através do impeachment.

É válido dizer que o presente trabalho não se preocupou em dimensionar a esfera política, Dilma e o PT tinham uma expectativa alta em relação ao Pré-Sal e sua capacidade de financiar a educação acima do teto. Porém teve antagonismo no poder legislativo na figura de Cunha bem como de instituições como a FIESC e como essas forças antagônicas desarticularam a política, se torna relevante assim para futuros trabalhos na expansão dessa análise histórica a pesquisa e debate nessa esfera em específico.

Todas as correntes têm por objetivo o desenvolvimento econômico e o governo também tinha essa pretensão, por mais que era uma questão de política industrial, o objetivo final é usar a indústria como meio para o Brasil se desenvolver e modernizar. Por mais que o governo não atingiu o que almejava, ele deixa lições claras sobre as consequências de cada uma das medidas tomadas de forma errônea e desenvolve o debate. E assim, o ciclo de pensamento desenvolvimentista do governo Dilma chega ao fim.

## REFERÊNCIAS

- ARESTIS, P. PAULA, L. F. **Financial Liberalization and Economic Performance in Emerging Countries**. 1ed. Nova York :Palgrave Macmillan., 2008.
- BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade** v. 21, n.3,2012.
- BARBOSA FILHO, F. H; PESSÔA, S. **Desaceleração recente da economia**. **CDPP [Centro de Debate de Políticas Públicas]**(Ed.), Sob a Luz do Sol: uma agenda para o Brasil, p. 15-30, 2014. Disponível em: [cdpp.org.br/novo/sob-a-luz-do-sol](http://cdpp.org.br/novo/sob-a-luz-do-sol). Acesso em 02 dez 2020.
- BRESSER PEREIRA, L. C. A desconstrução do Brasil. **Folha de São Paulo**, São Paulo 2016. Disponível em:<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2016/12/1844805-a-desconstrucao-do-brasil.shtml>
- BRESSER PEREIRA, L. C. Não saia caro Levy. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2015. Disponível em:<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2015/10/1697975-nao-saia-caro-levy.shtml>
- BRESSER PEREIRA, L. C. Além do ajuste um acordo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2015. Disponível em:<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2015/04/1610936-luiz-carlos-bresser-pereira-alem-do-ajuste-um-acordo-politico.shtml>
- BRESSER PEREIRA, L. C. Um País em decomposição. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2015. Disponível em:<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2015/02/1590714-luiz-carlos-bresser-pereira-um-pais-em-decomposicao.shtml>
- BRESSER PEREIRA, L. C. O mal estar em torno de nós. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2014. Disponível em:<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2014/05/1450999-luiz-carlos-bresser-pereira-o-mal-estar-em-torno-de-nos.shtml>
- BRESSER PEREIRA, L. C. Baixo crescimento é culpado da valorização do real diz economista. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/08/1501426-baixo-crescimento-e-culpa-da-valorizacao-do-real-diz-economista.shtml>
- BRESSER PEREIRA, L.C.b GALA, P. Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, vol.30, n4 (120), PP. 663-686, out.dez/2010.2014
- BRESSER PEREIRA, L. C., O ataque moralista da direita. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2013. Disponível em:<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/luizcarlosbresserpereira/2013/10/1352737-o-ataque-moralista-da-direita.shtml>
- BRESSER PEREIRA, L. C., Preferência pelo consumo de curto prazo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2013. Disponível em:<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/luizcarlosbresserpereira/2013/08/1325030-preferencia-pelo-consumo-imediato.shtml>
- BIELCHOUSKY, R. **Pensamento Econômico Brasileiro: O ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Contraponto editora LTDA. Rio de Janeiro, 1988
- CADERNOS do DESENVOLVIMENTO, Rio de Janeiro, vol. 15, n. 27, p. 83-112, jul.-dez. 2020
- CARNEIRO. R. “Navegando a contravento:Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do Governo Dilma Rousseff.-Ie/Unicamp– 2017. <http://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3509/TD289.pdf>
- CARNEIRO, Ricardo. **Velhos e novos desenvolvimentistas**. *Economia e sociedade* 21, 749-778, 2012.
- CURADO, M *et al.* Por que o governo Dilma não pode ser classificado como novo-desenvolvimentista?. **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 1, 2017.

- DIEESE, Considerações sobre o plano Brasil Maior, **Departamento intersindical de estatística e estudos socioeconômicos**, nota técnica número 101, São Paulo, 2011  
 FGV.fgv,2022.www.fgv.br disponível em:<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/mantega-guido>, 2022  
 FGV.fgv,2022.www.fgv.br disponível em:  
<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/joaquim-vieira-ferreira-levy>, 2022
- FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, **Os 13 compromissos pragmáticos de Dilma Roussef para debate na sociedade brasileira**. Eleição 2010. Dilma Vana Rousseff Presidente. Coligação “para o Brasil seguir mudando” (PT – PMDB – Pcdob – PDT – PRB – PR – PSB – PSC – PTC – PTN). Tiragem 100 unidades. Disponível em <<https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/programadegovernoDilma.pdf>>. Acesso em 18.01.2022
- FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, **Mais mudanças, mais futuro**. Eleição 2014. Dilma Vana Rousseff Presidente. Disponível em <  
<https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/Prog-de-Governo-Dilma-2014-INTERNET1.pdf>>. Acesso em 19.01.2022
- FÓRUM, 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); Plataforma Política Social. **Austeridade e Retrocesso – finanças públicas e política fiscal no Brasil**. São Paulo, setembro de 2016. 1ª Edição
- FURTADO, C. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- FURTADO, C. **Uma análise do modelo Brasileiro**. Rio de Janeiro, editora Civilização Brasileira, 1972
- HIRATUKA, C; SARTI, F. Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 1, 2017.
- IPEADATA. **Ipea**, 2022. [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br) disponível em:  
<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>
- LACERDA, A. C *et al.* **Economia Brasileira**: organizadores José Márcio Rego, Rosa Maria Marques; claboração especial Rodrigo Antonio Moreno Serra.—4.ed., São Paulo: **Saraiva**, 2010.
- LESSA, C. **15 anos de política econômica**. Formato: Acervo Geral. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- MALTA, M. M. **Ecos do desenvolvimentismo, uma história do pensamento econômico brasileiro** Rio de Janeiro: Ipea: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o desenvolvimento, 2011.
- MATTOS, C. Análise do plano Brasil Maior, Câmara dos Deputados Brasília DF, 2013.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Nota de análise sobre a desoneração da folha Secretaria de Política Econômica, 2015
- PESSÔA, S. Olhando para trás e para a frente. **Folha de São Paulo**, 2017. Disponível em:<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2017/01/1846105-olhando-para-tras-e-para-a-frente.shtml>
- PESSÔA, S. Remédios para a economia são amargos mas estão fazendo efeito. **Folha de São Paulo**, 2016. Disponível em:<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2016/12/1840331-remedios-para-a-economia-sao-amargos-mas-estao-fazendo-efeito.shtml>
- PESSÔA, S. Novo desenvolvimentismo não funciona em países com taxa de poupança tão baixa como o Brasil. **Folha de São Paulo**, São Paulo,2016. Disponível em:<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2016/08/1799724-novo-desenvolvimentismo-nao-funciona-em-paises-com-taxa-de-poupanca-ao-baixa-como-o-brasil.shtml>

- PESSÔA, S. Mensagem novo desenvolvimentista acaba sendo ortodoxa. *Folha de São Paulo*, 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2016/08/1805259-mensagem-novo-desenvolvimentista-acaba-sendo-ortodoxa.shtml>
- PESSÔA, S. Os dois momentos da depressão brasileira. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2016/08/1802724-os-dois-momentos-da-depressao-brasileira.shtml>
- PESSÔA, S. O maior erro de Dilma. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2016/05/1773837-o-maior-erro-de-dilma.shtml>
- PESSÔA, S. O mundo não explica o freio no Brasil. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2013/08/1324778-o-mundo-nao-explica-o-freio-do-brasil.shtml>
- PESSÔA, S. Mudança da política cambial. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2013/02/1225164-mudanca-na-politica-cambial.shtml>
- PESSÔA, Samuel. Baixo crescimento do Brasil. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2012/10/1172541-baixo-crescimento-do-brasil.shtml>
- PESSÔA, S. Limites do crescimento. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2012/10/1173496-editorial-limites-do-crescimento.shtml>
- PESSÔA, S. O pib e a frustração do investimento. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2012/12/1198281-o-pib-e-a-frustracao-do-investimento.shtml>
- PLANO BRASIL MAIOR,
- OLIVEIRA, K. **Política de desoneração tributária durante o governo Dilma Rousseff**. 2016. Tese (Graduação em economia) Universidade Federal do Rio de Janeiro UFRJ, Rio de Janeiro, 2016.
- MORAES, M. Dilma admite demora do governo em perceber a gravidade da crise econômica. **Estadão**, 2015. Disponível em: <https://www.google.com/amp/s/politic.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-diz-que-corte-de-ministerios-vai-atingir-1-mil-cargos-de-confianca,1749823.amp>
- RESENDE, A. L. **Devagar e simples: economia, Estado e vida contemporânea**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- SANTOS, W. **O ex-Leviatã Brasileiro: o voto disperso ao clientelismo concentrado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006
- SALOMON, D. V. **Como fazer uma monografia**. 11.ed. SÃO Paulo: Martins Fontes, 2004.
- SAMPAIO, D. **Desindustrialização no Brasil: uma análise empírica do processo em diferentes formatos**, Editora Colombo, 2020.