

## Descaminhos do desenvolvimento: Brasil no fundo do abismo<sup>1</sup>

Alexandre J. DE FREITAS<sup>2</sup>

Fecha de recepción: 21/08/18

Fecha de aceptación: 06/02/19

### Resumo

**Palavras-chave:**

- *Brasil*
- *Crise econômica*
- *Desenvolvimento*
- *Liberalismo*

O Brasil vive a pior crise econômica de sua história. Suas causas são motivo de grande debate entre os economistas brasileiros. Este artigo procura rever criticamente esta literatura através da revisão de três correntes de pensamento: uma liberal e duas do campo desenvolvimentista: novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo.

### Abstract

**Keywords:**

- *Brazil*
- *Economic*
- *Crisis*
- *Development*
- *Liberalism*

Brazil is experiencing the worst economic crisis in its history. Its causes are the subject of great debate among Brazilian economists. This paper aims to critically review this literature through three currents of thought: one liberal and two from the developmental field: new-developmentalism and social-developmentalism.

**Clasificación JEL:**

*O11, E20, O23*

---

1 Sugerencia de citación: Freitas, A. (2019). Descaminhos do Desenvolvimento: Brasil no Fundo do abismo, Revista de Economía Política y Desarrollo VOL 1 - Nro 1, Mayo - Octubre 2019, ISSN 2618-5253 (impresa)/ISSN 2618-5539 (en línea).

2 Professor Adjunto Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro (DeCE/UFRRJ), Brasil.

Correo Electrónico: [alexandrefreitas76@yahoo.com.br](mailto:alexandrefreitas76@yahoo.com.br)

## I. INTRODUÇÃO

O Brasil vive a pior crise econômica de sua história. Concomitantemente, uma crise política deu fim ao breve, porém maior período democrático da história do país (26 anos). O aprofundamento das duas crises torna difícil uma avaliação puramente econômica dos fatos ocorridos nos últimos anos. Porém, economistas brasileiros procuram encontrar quais erros cometidos teriam sido responsáveis pela atual crise. O objetivo deste artigo é fazer uma revisão crítica do debate brasileiro sobre as causas do atual cenário desolador da economia brasileira. Inicialmente serão apresentados alguns resultados macroeconômicos de forma a tentar mensurar a crise. Em seguida serão apresentadas três visões distintas sobre a crise: uma visão liberal e duas pertencentes ao campo desenvolvimentista. Breves considerações finais concluem o artigo.

## II. MENSURANDO O DESASTRE

Após apresentar uma das maiores taxas de crescimento do pós-guerra, o Brasil experimentou um longo período de estagnação. Durante a década de 1980, após uma grave crise externa, o país conviveu com a ameaça de uma hiperinflação que foi finalmente superada com a adoção das medidas liberais recomendadas pelo Consenso de Washington através da implantação do Plano Real e da eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994.

Porém as promessas liberais de modernização da economia e crescimento econômico não sobreviveram a primeira crise internacional meses após a eleição de Cardoso. O país viveu então um período de baixo crescimento econômico e grande desemprego.

A eleição de Lula em 2002 a princípio não representou uma mudança nos rumos da estratégia de política econômica. A manutenção do chamado tripé macroeconômico composto pelo regime de metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante, foi mantido no novo governo.

Porém a partir de 2004, a substituição da equipe econômica representou uma mudança ainda que

limitada na condução da economia. Com uma flexibilização do tripé, que, aliada a melhores condições externas, permitiu o país vivenciar um inédito período de crescimento econômico, baixa inflação e distribuição de renda.

Esta conjuntura econômica favorável permitiu que Lula elege-se sua sucessora. Dilma Rousseff, então ministra da casa civil, venceu sua primeira eleição em grande parte devido a conjuntura econômica muito bem-sucedida vivenciada no fim do segundo governo Lula.

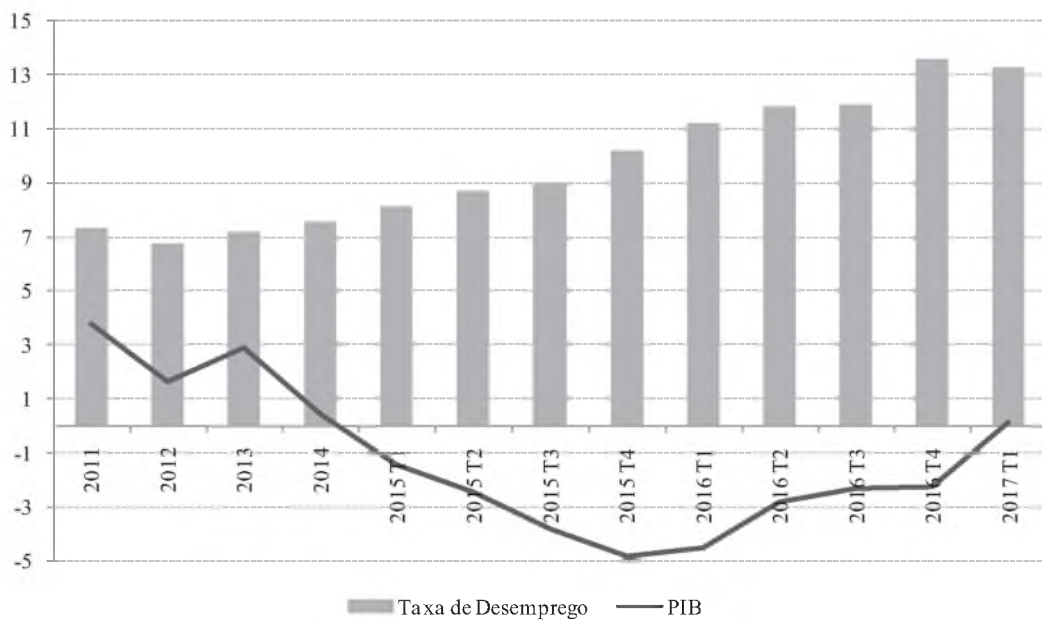
Porém, a partir do primeiro Governo Dilma o crescimento do PIB reduz seu ritmo (Gráfico 1). Por outro lado, a taxa de desemprego mantém-se baixa até as vésperas da eleição de 2014.

Na decomposição do PIB, é possível ver como o investimento passou a ter um comportamento instável ao longo do primeiro Governo Dilma, enquanto que o consumo continuou fortalecendo o crescimento da economia (Gráfico 2).

A situação se deteriora rapidamente a partir de 2015, com a mudança de política econômica adotada no segundo governo Dilma. O PIB inicia uma trajetória de queda inédita na história econômica brasileira puxada pela redução no investimento. A forte elevação do desemprego provoca uma deterioração da renda das famílias que resulta numa retração do consumo ao longo do mesmo período.

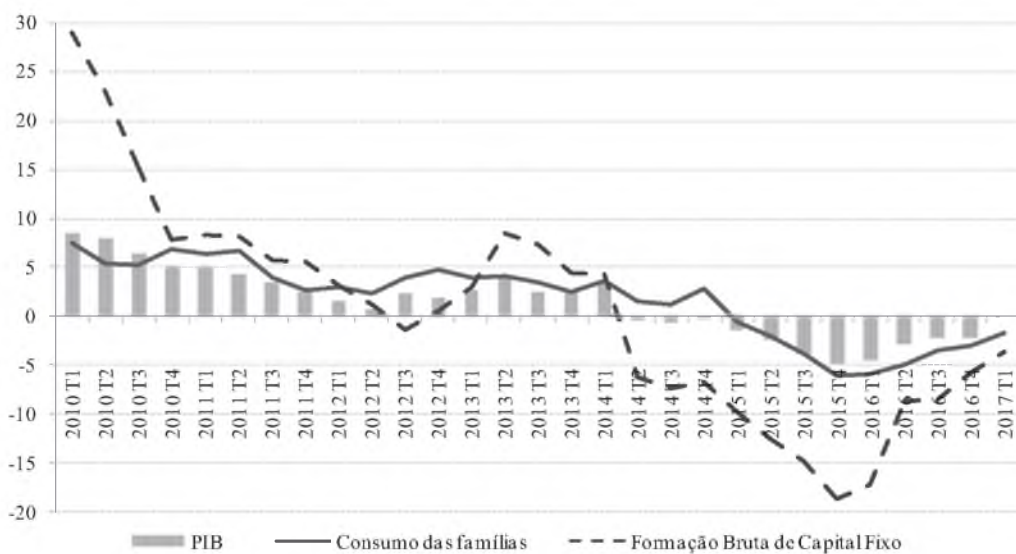
Após um período de recuperação da economia entre 2004 e 2010, o que teria causado o maior desastre econômico da história brasileira? O debate econômico sobre suas causas, consequências e possíveis saídas, será apresentado nas seções seguintes.

**Gráfico 1. Taxa de Desemprego e PIB**



Fonte: IBGE. Elaboração Própria

**Gráfico 2. PIB, Consumo e Investimento (Var. Trimestral)**



Fonte: IBGE. Elaboração própria

### III. VISÃO LIBERAL

Para os autores do campo liberal a crise brasileira foi causada tanto por fatores conjunturais ocasionados por erros de política econômica do Governo Dilma, como também por aspectos estruturais relacionados com o contrato social estabelecido pela constituição de 1988. Logo a superação da crise exige correções na política econômica concomitantemente a reformas de cunho estrutural.

No curto prazo, o governo Dilma teria estimulado uma mudança no papel do Estado na economia em prol de uma política macroeconômica intervencionista. Conhecida como “Nova Matriz Econômica”, ela teria resultado numa deterioração das contas públicas e prejudicado o ambiente macroeconômico.

As causas da deterioração fiscal viriam da tentativa de estimular o crescimento econômico através da oferta de subsídios e desonerações fiscais a setores específicos da economia com objetivo de estimular o investimento e o consumo. Entre as principais medidas é possível destacar a redução em impostos como o IPI e PIS/Cofins de alimentos e de material de higiene, a recomposição incompleta do IPI da linha branca e móveis, a desoneração da folha de pagamento para setores intensivos em mão de obra e a redução de encargos setoriais na conta de eletricidade.

A maior intervenção do Estado também teria prejudicado a eficiência e a produtividade do setor privado da economia. Medidas como a alteração no marco regulatório do Pré-Sal, intervenção no setor elétrico, a expansão da política de conteúdo nacional, preferência para produtos locais nas compras governamentais, serviram para reduzir a concorrência com efeitos deletérios sobre a produtividade da economia. “A expansão disseminada de benefícios públicos, sem a adequada gestão e controle de resultados, resulta, apenas, em subsídios e privilégios privados” (Almeida, Mansueto e Pessoa, 2015).

Além das medidas fiscais já mencionadas, o governo Dilma teria adotado uma postura dirigista também com relação a política monetária. Primeiramente, o

governo teria reduzido a taxa de juros da economia arbitrariamente. A decisão teria mais um caráter político que técnico. O resultado foi aceleração da inflação e incerteza na economia. A redução da credibilidade do Banco Central elevou o custo do combate a inflação.

Ainda no âmbito da política monetária, o governo teria aumentado a participação dos Bancos públicos na oferta de crédito de forma a manter um ciclo de expansão do consumo doméstico. A adoção do programa de crédito consignado ampliou o acesso ao crédito a famílias que antes eram excluídas. Porém comprometeu grande parte de sua renda com o pagamento de dívidas tornando a manutenção do consumo insustentável. (Pastore, Gazzano e Carbone, 2016)

Outra questão foram os repasses do tesouro para a carteira de empréstimos de BNDES. Além de terem alimentado uma política de incentivos setoriais prejudiciais a eficiência da economia, os repasses teriam onerado ainda mais as finanças públicas e gerado distorções no mercado de crédito bancário do país.

Assim sendo, o ativismo macroeconômico do governo Dilma teria se revelado uma tentativa frustrada de estimular a demanda, via crédito ao consumo e subsídios e isenções fiscais para o investimento, que serviu apenas para deteriorar as finanças públicas e afetar a credibilidade da política econômica no que tange a capacidade do Banco central em combater a inflação.

Mas a crise não seria apenas causada por erros de política econômica. A sustentabilidade fiscal de longo-prazo do Estado brasileiro seria bastante precária devido ao contrato social estabelecido pela constituição de 1988, que teria mais de generosidade do que de responsabilidade fiscal. Um “ajuste inevitável” (Mansueto *et al.*, 2015) seria questão de tempo.

Os benefícios sociais garantidos pela constituição teriam elevado as necessidades de transferências sociais de forma que apenas as constantes elevações na carga tributária são capazes de garantir tal

acordo (Souza, 2017). Porém o país já teria uma carga tributária muito elevada para seus padrões de desenvolvimento.

Este modelo é também responsável pelos desequilíbrios atuais que impedem a economia de se recuperar.<sup>3</sup> A rigidez dos gastos sociais dificulta a geração de poupança doméstica obrigando a necessidade de expandir a taxa de investimento através de absorção de poupança externa. Este arranjo termina por provocar déficits na conta de transações correntes insustentáveis no longo prazo.

Por outro lado, o desequilíbrio fiscal estrutural coloca em risco a solvência do Estado brasileiro através do crescimento da dívida pública. A trajetória expansiva da dívida foi alimentada pela redução do superávit primário de 2% para um déficit primário da ordem de 3% ao longo do governo Dilma. A alta na expectativa de risco dos agentes econômicos passa a ser incorporada no preço dos títulos de dívida do governo, encarecendo o custo de rolagem da dívida e comprometendo ainda mais as necessidades de financiamento do setor público.

A trajetória expansiva da dívida pública teria provocado um aumento do risco país. As agências de rating já estariam ameaçando retirar o grau de investimento do Brasil, o que tornaria mais cara a absorção de poupança externa dificultando ainda mais as possibilidades de elevação da taxa de investimento da economia.

A saída da crise exige que o modelo de finanças públicas e o contrato social do país sejam revisados de forma a tornar a economia brasileira mais eficiente e produtiva. A revisão do papel do papel do Estado também seria importante.

No que diz respeito a questão fiscal, uma profunda reforma estrutural é tida como fundamental. Em 2016, foi aprovada uma mudança constitucional com a instituição de um novo regime fiscal que determina um crescimento real zero dos gastos do

3 “[A] forte elevação da carga tributária e do gasto público que houve nos últimos anos deve-se a um contrato social que prioriza a queda da desigualdade em vez do crescimento econômico” (Barbosa Filho e Pessoa, 2017).

governo por um prazo de 20 anos. Há ainda em discussão uma reforma da previdência social que reduzirá as necessidades de financiamento do gasto social.

A partir de uma política fiscal crível haveria uma queda na percepção de risco de solvência do Estado pelos agentes econômicos. Isto permitiria uma queda sustentável da taxa de juros sem comprometer o combate a inflação, estimularia o crescimento da poupança pública liberando mais recursos para o investimento do setor privado e, por fim, a estabilização da dívida pública reduziria o risco país e o custo do capital estrangeiro. O novo regime fiscal criaria as condições para um crescimento sustentável da economia brasileira.

Complementar a reestruturação fiscal necessita-se de uma revisão do papel que o Estado obteve nos governos Lula e Dilma. A redução dos subsídios setoriais, o fim das exigências de conteúdo nacional nos investimentos e nas compras governamentais, e revisão das intervenções no setor elétrico e do Pré-Sal, melhoraria a produtividade do capital na economia. Já a produtividade da mão-de-obra seria aprimorada com reformas na legislação trabalhista e a permissão de terceirização de todas as atividades (Barbosa Filho, 2017).

Complementar a questão da produtividade é a melhora na competitividade da economia brasileira. Para isso uma maior abertura comercial seria muito importante. Os benefícios do comércio do exterior relacionados com acesso a tecnologia de ponta e aumento na escala de produção, criariam um regime de concorrência que induziria a inovação e ampliação da eficiência empresarial (Bacha, 2017).

#### IV. VISÃO DESENVOLVIMENTISTA

As discussões sobre o desenvolvimento econômico no Brasil ficaram em suspensão durante mais de 20 anos. Após a crise da dívida de 1980 e a aceleração da inflação no Brasil, o debate econômico ficou limitado às análises de curto prazo voltadas para o combate a inflação. A estabilização monetária trazida pelo Plano Real (1994) viria a consolidar no Brasil, de forma atrasada com relação ao resto

da América Latina, as ideias liberais do consenso de Washington.

A vitória de Lula e o crescimento econômico com distribuição de renda promovidos pelo seu governo a partir de 2004 serviram para restabelecer como prioridade a reformulação de uma estratégia de desenvolvimento para o país. Deste debate surgiram pelo menos duas correntes que terminaram dominando o debate: os chamados novos-desenvolvimentistas e os sociais-desenvolvimentistas (termos usados são os mesmos pelos quais os grupos de autores se autodenominam).

#### IV. 1. A Visão Novo desenvolvimentista

O novo-desenvolvimentismo encontra na figura de Bresser-Pereira seu principal postulante, porém conta já com um número considerável de outros autores no país. A partir da incapacidade da ortodoxia neoclássica em abarcar todos os condicionantes de uma estratégia de desenvolvimento, Bresser-Pereira vê a necessidade de reformular uma nova revisando o que chama de desenvolvimentismo clássico (teorizado e aplicado no país entre 1930-1980).

Bresser-Pereira procura elencar as diferenças entre os dois desenvolvimentismos através de três pontos fundamentais. Primeiramente, o desenvolvimentismo clássico teria como principal objeto de análise os países pré-industriais, enquanto o novo-desenvolvimentismo preocupar-se-ia como países de renda média, já industrializados. O financiamento do desenvolvimentismo clássico se daria com endividamento externo, o novo-desenvolvimentismo enfatiza a poupança doméstica. Por fim, o modelo de substituição de importações aplicado pelo desenvolvimentismo clássico teria perdido sentido. O novo-desenvolvimentismo baseia-se numa integração internacional competitiva através de um modelo baseado na exportação de bens manufaturados (Bresser-Pereira, 2016).

O novo desenvolvimentismo mais do que uma estratégia de longo prazo, possui na macroeconomia sua vertente teórica mais avançada. O arranjo macroeconômico capaz de impulsionar um projeto novo desenvolvimentista está baseado no ajuste de

cinco preços fundamentais: uma taxa de lucro suficiente para estimular o investimento privado, uma taxa de juros capaz de oferecer um custo de financiamento ou oportunidade para o investimento inferior à sua rentabilidade, a taxa de câmbio deve possibilitar que as empresas que usufruem de tecnologia de ponta consigam ter acesso da demanda interna e externa, os salários devem ser compatíveis com uma taxa de lucro satisfatória e evoluírem junto com a produtividade do trabalho e, por fim, a taxa de inflação deve permanecer baixa (Marconi, 2017)

É necessário analisar com mais detalhes a questão da taxa de câmbio, já que para os novos-desenvolvimentistas ela é fundamental para uma trajetória de desenvolvimento bem sucedida. Bresser-Pereira afirma que existe uma tendência a sobreapreciação de longo prazo da taxa de câmbio nos países da periferia que prejudica a competitividade industrial destes países. Esta condição prejudica as decisões de investimento do setor privado.

A taxa de câmbio determina em grande parte o acesso a demanda tanto externa quanto interna ao setor industrial. Uma moeda sobreapreciada torna a importação mais barata prejudicando as empresas industriais nacionais ao deslocar parte da demanda doméstica para os importados. Por outro lado, a sobreapreciação encarece os produtos nacionais no exterior, prejudicando a entrada de dos produtos manufaturados nacionais nos mercados externos (Bresser-Pereira, 2016).

Logo, a taxa de câmbio é um instrumento essencial para a estratégia novo-desenvolvimentista. Para Bresser-Pereira existiram duas taxas de câmbio de equilíbrio: a taxa de câmbio de equilíbrio corrente que equilibra a conta-corrente do país. Porém quando os países sofrem de sobreapreciação crônica existe outra taxa denominada de taxa de câmbio de equilíbrio industrial, que torna as exportações de bens manufaturados competitivas no exterior. Esta é mais importante para o processo de desenvolvimento.

A estratégia novo-desenvolvimentista é compatível com uma estratégia export-led (Bresser-Pereira,

Oreiro e Marconi, 2016). A partir de um custo reduzido da mão-de-obra nos países em desenvolvimento, a integração com a economia mundial deve ser feita através da exportação de manufaturados, e não simplesmente de commodities primárias. Esta integração exige um setor exportador competitivo que não se utiliza de um protecionismo tarifário semelhante ao desenvolvimentismo clássico. O papel de estimular ao setor exportador recai sobre a taxa de câmbio.

*Para os expoentes do modelo novo-desenvolvimentista a retomada do crescimento da economia brasileira envolve uma desvalorização da taxa real de câmbio suficiente para tornar nossas empresas produtoras de manufaturados competitivas em relação a seus concorrentes externos, a qual induziria um processo de sofisticação produtiva, viabilizado por um aumento significativo da taxa de investimento (Oreiro e Marconi, 2016, p. 170).*

Um ponto muito polêmico sobre a política cambial novo-desenvolvimentista é seu impacto sobre os salários reais e a distribuição funcional da renda. Vimos que o arranjo macroeconômico necessário busca oferecer uma taxa de lucro que estimule o investimento privado, o que exige uma taxa de salários compatível. Concomitantemente, a política cambial adotada impactará negativamente sobre os salários reais, resultando numa distribuição de renda favorável aos lucros e prejudicial aos salários.

Este seria um resultado temporário. O ajuste da taxa de câmbio provocaria uma mudança na estrutura produtiva de forma a estimular setores de maior complexidade e sofisticação industrial, com impactos positivos sobre a produtividade do trabalho e, por conseguinte, sobre o nível de salários (Oreiro e Marconi, 2016).

Para o novo-desenvolvimentismo este efeito sobre a concentração funcional da renda deveria ser compensado com gastos sociais que criassem um salário indireto com a maior oferta de bens públicos e programas de transferência de renda para a população. Estes seriam financiados por uma carga tributária relativamente alta e progressiva (Bresser-Pereira, 2016).

Esta reforma tributária deveria estar de acordo com um regime fiscal defendido cuja solvência do Estado e a geração de poupança pública são fundamentais. A estabilização da relação Dívida/PIB, através de superávits primários, deveria manter-se num nível que gerasse confiança na capacidade de pagamento do Estado e que permitisse que o investimento público pudesse ser financiado sem provocar desequilíbrios crônicos nas finanças públicas.

A necessidade de financiar investimentos públicos sem geração e déficits públicos e/ou endividamento externo exige a formação de uma poupança pública. A política fiscal pode ter como objetivo a estabilização da atividade econômica desde que seja mantida a solvência intertemporal das contas públicas (Oreiro, 2012).

Este regime fiscal é condizente com o papel do Estado nesta visão. Diferentemente do papel exercido no desenvolvimentismo clássico, atuar diretamente na produção, o objetivo do Estado novo-desenvolvimentista é de oferecer ao setor privado um ambiente econômico favorável a acumulação de capital e a geração de inovações e tecnologia. Para isso ele deve intervir em setores monopolistas e quase monopolistas, como na infraestrutura, mineração e serviços públicos. O Estado também não terá papel importante no planejamento econômico. Ele deverá regular setores não concorrenciais, mas deixará ao setor privado as definições quanto a estratégia de desenvolvimento a seguir (Bresser-Pereira e Theuer, 2012)

Em resumo, a estratégia novo-desenvolvimentista procura adotar uma postura *export-led* para a economia brasileira, onde o setor privado seria responsável por comandar a economia, e o Estado seria responsável por criar condições que facilitassem o investimento privado. A exportação de produtos manufaturados re-industrializaria o país criando setores de elevada produtividade e sofisticação produtiva que iriam sustentar um crescimento econômico sustentável de longo-prazo.

#### IV.1.1. Governo Dilma

A análise sobre a crise iniciada pelo governo de Dilma Rousseff combina elementos estruturais e conjunturais de forma a concluir que sua política econômica foi contrária ao receituário novo-desenvolvimentista. Pelo lado estrutural, um processo de sobrevalorização da taxa de câmbio provocado pela forte entrada de capitais atraídos pelo considerável diferencial de juros e por uma alta nos termos de troca, serviu para reforçar uma tendência de regressão produtiva na economia brasileira já manifestada durante o período liberal dos anos 1990.

A perda de competitividade da indústria brasileira provocada por esta sobrevalorização crônica da taxa de câmbio não apenas teria gerado seguidos déficits comerciais da indústria como elevado o coeficiente de importação tanto do consumo como dos investimentos. De tal forma, que as medidas adotadas pelo governo para incentivar a demanda após a crise financeira de 2007 “vazaram” ao exterior com a maior participação de importados na oferta doméstica. Por fim, dado que a indústria é vista pelos novo-desenvolvimentistas como setor o motor do crescimento da renda no longo-prazo, a regressão produtiva reduziu o PIB potencial e contribuiu para estagnação do crescimento da economia (Oreiro e Marconi, 2017).

A política macroeconômica do governo Dilma teria se distanciado de uma estratégia novo-desenvolvimentista. Primeiramente, não foram adotadas medidas em prol da formação de uma poupança doméstica que servisse para financiar o investimento. A taxa de poupança teria sido declinante e o crescimento econômico teria sido sustentado por poupança externa através de déficits em conta-corrente.

Como corolário desta situação, a baixa poupança pública se refletiu numa política fiscal expansionista que teria elevado os gastos do governo de forma a deteriorar as contas públicas, em contradição com o equilíbrio fiscal defendido pelos novos desenvolvimentistas (Curado, 2017).

Ainda para Curado (2017), outro elemento importante para afastar a política econômica das teses novo-desenvolvimentistas foi a política cambial.

A despeito da desvalorização sofrida pela taxa de câmbio, para o autor ela não teria sido fruto de uma política intencional do governo, mas sim um resultado puramente creditado ao mercado.

A adoção de políticas econômicas equivocadas teria contribuído para exacerbar estas tendências de longo-prazo servindo de estopim para a crise. A queda no investimento público e privado teriam sido as causas principais da crise. Ambos provocados pelas políticas erráticas do governo Dilma.

O excesso de gastos do governo teria levado a uma deterioração das finanças públicas e a explosão da relação Dívida/PIB. O governo, porém, procurou compensar isso com a redução do investimento público ao invés de reduzir duas despesas correntes. Por outro lado, a alta do Custo Unitário do Trabalho provocado pela elevação dos salários acima da produtividade estimulada pela política de reajustes do salário mínimo acabaram por corroer as margens de lucros do setor industrial levando a uma redução do investimento privado (Oreiro, 2017).

A saída da crise passa por rever a política econômica adotada no governo Dilma de forma a reajustar os preços macroeconômicos essenciais. Para Oreiro (2017), primeiramente é necessário recuperar as margens de lucro do setor industrial. Para isso é preciso reduzir o custo do trabalho através da queda do salário real. Em seguida um deve-se recuperar a capacidade de investimento do Estado com a recuperação da poupança pública. Por fim, a manutenção da taxa de câmbio num nível que ofereça competitividade ao setor industrial (Marconi, 2017).

#### IV. 2. Social-Desenvolvimentismo

Ao longo dos debates sobre a necessidade de uma nova estratégia de desenvolvimento, um grupo de autores próximos ao governo Lula defenderam um conjunto de medidas que ficariam como social-desenvolvimentistas. Embora tenham pontos em comum com os autores mencionados no item acima, especificamente comungam juntos às críticas a visão mais liberal da economia, a ênfase no desenvolvimento econômico esta voltada para políticas que priorizem o mercado interno e

o papel do Estado na distribuição da renda e na determinação do investimento.

A estratégia do social-desenvolvimentismo, ou desenvolvimentismo distributivo do setor público (Bastos), nasce no âmbito do Governo Lula e prioriza três vetores de crescimento de longo prazo: consumo de massas, investimentos em infraestrutura e desenvolvimento de atividades relacionadas aos recursos naturais. Estes vetores devem ser potencializados por uma estratégia de inovação tecnológica e adensamento de cadeias produtivas (Bielschowsky, 2012).

No que tange ao primeiro vetor, a dinamização do mercado interno veio como consequência de medidas econômicas executadas principalmente a partir de 2006, durante o primeiro governo Lula. O crescimento do consumo privado no país foi estimulado pelo crescimento da massa salarial, transferências de renda às classes mais baixas e a ampliação do crédito ao consumo de forma a atingir as classes mais baixas.

Para Bielschowsky (2012) o aumento no consumo de massa levaria a expansão dos investimentos, resultando em aumento de produtividade e competitividade da indústria nacional. Esta elevação na produtividade permitira um crescimento dos ganhos salariais sem pressionar a taxa de lucro das empresas, levando a um novo aumento no consumo e nova ampliação dos investimentos.

Carneiro (2017) enxerga limites para esta estratégia, mais especificamente nas margens de lucro das empresas. Assim, se inicialmente o consumo estaria sendo estimulado pela distribuição funcional da renda, num momento posterior, a distribuição se estabilizaria com o crescimento dos salários proporcional ao da produtividade.

Por outro lado, o crescimento mundial da demanda por energia e fontes de matérias primas pode significar uma oportunidade para ampliar o crescimento da economia brasileira. A riqueza mineral do país não deve ser desprezada numa nova estratégia de desenvolvimento, mas sim estar integrada a mesma. Isso significa que as atividades voltadas para os

recursos naturais devem estimular o uso de equipamento e máquinas desenvolvidos no país, de forma que sua demanda implique em novos investimentos em serviços e segmentos produtivos de elevado conteúdo tecnológico (Bielschowsky, 2012).

Por fim, os investimentos em infraestrutura podem movimentar um volume significativo de recursos e emprego, com impactos sobre a produtividade, competitividade e custo da economia brasileira. Para Carneiro (2017) a demanda reprimida por infraestrutura não só econômica como também social deve se constituir no elemento autônomo de crescimento da demanda agregada.

Bielschowsky (2012) acredita que para que estes três vetores possam representar uma nova base para o desenvolvimento nacional, é preciso que eles estejam vinculados em dois eixos que moldem o desenvolvimento no longo-prazo. Primeiramente, a inovação. Todas as atividades devem ter como base a procura pela criação de novos processos produtivos e serviços que permitam ao país acompanhar o elevado ritmo da evolução tecnológica dos países desenvolvidos. Em seguida, os setores desenvolvidos nesta estratégia devem priorizar não só o aprofundamento dos encadeamentos produtivos nos setores de mais tecnologia, mas também ampliar a densidade das cadeias produtivas em setores tradicionais.

Esta estratégia de longo-prazo deve vir acompanhada de um arranjo macroeconômico que aprofunde a distribuição de renda e o investimento produtivo a partir da estabilidade macroeconômica da economia.

O regime macroeconômico é uma ferramenta capaz de auxiliar na obtenção dos objetivos de longo-prazo. As políticas fiscal, monetária e cambial, são capazes de influenciar preços-chave da economia como juros, taxa de câmbio, nível de preços e salários, na direção exigida pela estratégia de desenvolvimento planejada.

Para Rossi (2014), o regime macroeconômico deve privilegiar uma política econômica anticíclica ao mesmo tempo em que oferece um ambiente

macroeconômico favorável ao investimento produtivo. Neste sentido, a política fiscal deve permitir que o gasto público sirva para ampliar a demanda agregada quando a incerteza prejudicar o investimento privado, sendo o próprio investimento público autônomo elemento essencial para a elevação da taxa de investimento da economia.

A política monetária, por sua vez, deve privilegiar uma taxa de juros baixa que estimule o investimento produtivo em detrimento do investimento em ativos financeiros, criando condições de para o estímulo do financiamento de longo prazo da economia. Deve também privilegiar uma taxa de câmbio competitiva e uma taxa de inflação baixa como forma de estabilizar o ambiente macroeconômico (Rossi, 2014).

#### ***IV.2.1 Governo Dilma: Do Ensaio Desenvolvimentista a Austeridade***

O social-desenvolvimentismo enxerga a crise brasileira atual como resultado de uma soma de fatores estruturais e conjunturais. A despeito das mudanças ocorridas na economia mundial, principalmente as políticas monetárias dos EUA Japão e União Europa que geraram uma imensa onda de liquidez internacional com impactos diretos sobre as taxas de câmbio, os Governos de Dilma Rousseff procuraram superar problemas herdados dos Governos Lula através de uma série de medidas econômicas que formaram um “ensaio desenvolvimentista” (Singer, 2015). Porém, as limitações do próprio Estado (Carneiro, 2017) e da coalizão de classes que sustentava o governo (Melo e Rossi, 2017) e, terminou com a segundo governo Dilma adotando uma política econômica de austeridade fiscal contrária ao que vinha executando, levando o país a entrar na atual crise em que vivencia.

O crescimento econômico durante o período de 2004-2010 proporcionou uma expansão do consumo alimentada por políticas de distribuição de renda e de maior oferta de crédito. Porém, seu ritmo foi perdendo força devido a queda no crescimento da massa salarial, ao limitado espaço fiscal para manutenção das transferências de renda e do endividamento das famílias (Carneiro, 2017).

A formação de um mercado de consumo de massas era limitada pela estrutura produtiva do país. A abertura comercial dos anos 1990 e os anos de baixo investimento provocaram uma especialização regressiva do parque industrial brasileiro. Logo, parte da demanda por máquinas e equipamentos foi atendida por importações, reduzindo o impacto do crescimento do consumo sobre o investimento produtivo. Havia uma incompatibilidade entre a demanda e a oferta que estava sendo compensada pela geração de déficits comerciais.

Para dar continuidade ao processo de crescimento econômico via mercado interno, conclui-se pela necessidade de políticas econômicas que gerassem maior diversificação industrial recuperando parte das cadeias produtivas desarticuladas durante o governo Cardoso (1995-2001). Sendo assim, a necessidade da reorientação do modelo privilegiando a diversificação industrial deu origem a uma “estratégia industrialista” (Melo e Rossi, 2017).

O governo identificou a queda da rentabilidade das empresas industriais como obstáculo principal a ser superado. Após um período de crescimento dos salários acima da produtividade, a margem de lucro das empresas teria sido reduzida prejudicando o investimento produtivo. Procurou-se então destravar o investimento privado através da redução de custos para a indústria nacional. Houve redução nos custos dos insumos (energia elétrica), custos de financiamento (queda na taxa de juros da economia) e os custos do trabalho (desonerações dos encargos trabalhistas) (Rugitsky, 2015).

As medidas macroeconômicas procuram consolidar esta nova estratégia industrialista através da redução das taxas de juros da economia a níveis historicamente muito baixos, com uma política fiscal que ofereceu subsídios e isenções fiscais a vários setores industriais e, por fim, com uma significativa desvalorização cambial para contribuir com a competitividade das empresas nacionais (Melo e Rossi, 2017).

O “ensaio desenvolvimentista” acabou sendo um evento efêmero. Antes mesmo de terminar seu primeiro mandato, o governo Dilma reviu parte da estratégia industrialista. As políticas industriais que

buscavam diversificar a indústria brasileira foram constrangidas pela ausência de mecanismos de coordenação do Estado Brasileiro (Carneiro, 2017). Tratavam-se de reformas estruturais que terminaram sendo vítimas da mudança da conjuntura política e econômica.

A conjuntura econômica foi marcada pelos magros resultados da “Nova Matriz Econômica”. Pelo lado dos empresários, ela fracassou em promover uma melhora significativa da rentabilidade das empresas. A política monetária procurou reduzir os custos do financiamento produtivo através da queda nas taxas de juros. Porém, grande parte dos ganhos das empresas industriais está relacionada lucros não-operacionais advindos de operações financeiras cujos rendimentos foram prejudicados com a queda na taxa de juros.

A política fiscal de subsídios e isenções fiscais não serviu para estimular o investimento privado. As empresas se utilizaram das vantagens tributárias para recompor parte da margem lucros perdida pela queda nos juros.

Por fim, a política de desvalorização cambial que buscava aumentar a competitividade das empresas nacionais, terminou inibindo o investimento industrial já que sua composição incorporou muitos insumos e equipamentos importados em vários segmentos. Desta forma, a desvalorização encareceu o custo de produção de vários setores industriais.

A estratégia industrialista terminou afastando a classe empresarial da base do governo, provocando maior instabilidade política às vésperas da eleição de 2014. A vitória de Dilma Rousseff deveu-se primordialmente ao apoio das classes mais baixas. Apesar da redução do crescimento econômico os índices de desemprego se mantiveram em níveis historicamente baixos. A moderação salarial e o endividamento das famílias foram compensados com o crescimento dos gastos sociais.

Ao iniciar seu segundo mandato, Dilma Rousseff promove uma guinada em sua política macroeconômica. Singer (2015) acredita que a motivação

política teria sido uma tentativa de repetir a postura adotada por Lula em seu primeiro ano de governo (2003), de acomodar as tensões geradas pela eleição procurando recuperar a credibilidade com o mercado financeiro e atrair novamente os empresários para sua base política.

Economicamente isto significou a opção de implantar uma política econômica ortodoxa semelhante às políticas de austeridade na Europa. Era a aplicação da teoria da contração fiscal expansionista: a recuperação das contas públicas geraria maior confiança nos empresários que com isso voltariam a investir na economia.

A opção mostrou-se desastrosa. Politicamente perdeu a sustentação das classes que haviam votado no governo na eleição ao adotar um programa econômico muito próximo daquele proposto pelo candidato derrotado. Além disso, não foi suficiente para recompor com a classe empresarial e financeira.

Na esfera econômica, adotou-se uma política econômica contracionista numa economia já em recessão. O Banco Central promoveu um aperto monetário com alta dos juros e redução da oferta de crédito como forma de combater a inflação. Pelo lado fiscal, as medidas de austeridade fiscal reduziram gastos e comprometeram o investimento público. O resultado foi a criação da maior crise econômica da história do país.

Para a visão social-desenvolvimentista, a saída da crise implicará na criação de uma nova coalizão desenvolvimentista que permita o governo adotar novamente políticas voltadas a expansão da demanda agregada.

A política macroeconômica deverá adotar uma direção anticíclica através da expansão do crédito e queda dos juros e da ampliação dos gastos sociais cujos impactos sobre o crescimento econômico através do multiplicador keynesiano permitiria uma recuperação das receitas fiscais.

O papel do Estado voltaria a ser fundamental. Planejamento e coordenação de investimentos

em infraestrutura deveriam ser retomados. Estas medidas devem ser acompanhadas por uma política industrial que seja capaz de voltar a estimular o investimento produtivo.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A despeito do pouco espaço para analisar as três visões é possível fazer alguns comentários críticos acerca de suas análises do caso brasileiros. No que tange a questão liberal, a fixação por uma reestruturação das contas públicas como passo inicial para a retomada do investimento que leve a maior produtividade e competitividade da economia brasileira carece de comprovação empírica. A contração fiscal expansionista é criticada hoje até pelo FMI, um de seus propagandistas. Além disso, o caso europeu exemplifica na prática os limites que a teoria já deixava claro.

A concepção de que a crise brasileira é de natureza fiscal se fragiliza com a análise dos números. Durante praticamente todos os anos do Governo Dilma (e do Governo Lula) a economia apresentou superávits primários e queda na dívida pública, a exceção de 2015. Porém, a deterioração fiscal não foi causada por um excesso de gastos, mas sim de uma queda na arrecadação provocada pela política de austeridade aplicada no início do governo Dilma.

A estratégia de redução drástica do papel do Estado, abertura da economia, de reformas trabalhistas e da previdência que reduzam os gastos sociais e transferências de renda, como forma de responder a necessidade elevar a produtividade e competitividade da economia perpassam o sofismo e se restringem apenas aos limites da ideologia neoliberal de crença ilimitada no mercado.

A análise novo-desenvolvimentista apresenta pressupostos muito semelhantes a visão liberal e por isso acaba por perecer nas mesmas limitações, o que levou inclusive alguns de seus autores principais a apoiar o golpe e a adoção de medidas de austeridade. Sua grande diferença está na visão de que o mercado não é capaz de equilibrar os preços macroeconômicos de forma a criar um ambiente

propício ao investimento. Desta contestação inicial, surge um consenso com relação ao papel do Estado e do mercado, que foi seguido pelo governo Dilma.

A pressuposição de que o setor privado nacional é capaz de promover um ciclo sustentável de crescimento econômico através do investimento produtivo, da geração de inovação tecnológica e aumento da produtividade, provou-se uma mera quimera. Bastava que o regime macroeconômico gerasse um ambiente econômico favorável que o desenvolvimento seria liderado pelo setor privado. O Estado poderia se limitar a regular a economia e a promover o investimento em infraestrutura que estivesse fora da esfera de rentabilidade privada.

A aposta do governo Dilma nesta estratégia encontrou o mesmo destino que a aposta semelhante feita pelo Governo Geisel durante a fase final da ditadura brasileira (após 1974): o abandono do apoio político da classe empresarial. A atuação da principal instituição representativa da indústria nacional, a FIESP, de oposição ao governo Dilma e apoio ao golpe parlamentar demonstra claramente a falta de apoio empresarial a estratégia novo-desenvolvimentista.

Por fim, a visão social-desenvolvimentista avança em relação as duas primeiras vertentes, com relação a análise do governo Lula, aos desafios enfrentados pelo governo Dilma e pela crítica feita tanto a algumas medidas macroeconômicas adotadas em seu primeiro governo como a sua guinada em direção da austeridade.

O desenho estratégico para um ciclo sustentável de desenvolvimento de longo prazo, embora mais complexo e crível que o *export-led growth* novo-desenvolvimentista, também aposta na existência de uma burguesia nacional capaz de servir da parceira a tal empreendimento. O papel do Estado em planejar e coordenar tal estratégia foi analisado como limitado (Carneiro, 2017; Bielchowsky, 2012) durante o Governo Dilma, fazendo com que recaia sobre o setor privado um papel essencial no qual em falhou em cumprir durante o “ensaio desenvolvimentista”.

Os desafios para inaugurar um novo ciclo desenvolvimentista no século XXI podem ter se tornado grandes demais para atual estrutura econômica brasileira. Mais do que nunca será preciso que o país passe por reformas profundas de cunho político, econômico e social, que permitam que seja possível a retomada de uma estratégia de desenvolvimento capaz de superar as limitações impostas pelas características oligárquicas de nossa sociedade.

## REFERENCIAS

- Almeida, M., Lisboa, M., e Pessoa, S. (19 de julho de 2015). O Ajuste Inevitável. *Folha de São Paulo*, Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/226576-ajuste-inevitavel.shtml> e [https://mansueto.files.wordpress.com/2015/07/o-ajuste-inevitavel-vf\\_2.pdf](https://mansueto.files.wordpress.com/2015/07/o-ajuste-inevitavel-vf_2.pdf)
- Bacha, E. (2017). Saída Para a Crise Tem Mão Dupla. *Estudos Avançados*, 31 (89), 23-27.
- Bastos, P.P. (2012). A Economia Política do Novo-desenvolvimentismo e do Social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, 21, Número Especial, pp.779-810.
- Barbosa Filho, F. (2017). A crise econômica de 2014/2017. *Estudos Avançados*, 31 (89), 51-60.
- Barbosa Filho, F, e Pessoa, S. (2017) *Desaceleração Recente da Economia. Coletânea de Capítulos da Agenda "Sob a Luz do Sol"*. Centro de Debate de Políticas Públicas. INSPER.
- Bielschowsky, R. (2012). Estratégia de Desenvolvimento e as Três Frentes de Expansão no Brasil: Um Desenho Conceitual. 21, Número Especial, 729-747.
- Bresser-Pereira, L. (2016). Teoria Novo-Desenvolvimentista: Uma Síntese. *Cadernos do Desenvolvimento*, 11 (19), 145-165.
- Bresser-Pereira, L, Oreiro, J., e Marconi, N. (2016). *Macroeconomia Desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Bresser-Pereira, L., e Theuer, D. (2012). Um Estado Novo-Desenvolvimentista na América Latina? *Economia e Sociedade*, 21, Número Especial, 811-829.
- Carneiro, R. (2017). *Navegando a Contravento*. Textos de Discussão, 289. Unicamp.
- Curado, M. (2017). Por que o Governo Dilma Não Pode Ser Classificado Como Novo-Desenvolvimentista. *Revista de Economia Política*, 37 (1), 130-146.
- Marconi, N. (2017). O Papel dos Preços Macroeconômicos na Crise e na Recuperação. *Estudos Avançados*, 31 (89), 97-109.
- Mello, G., e Rossi, P. (2017) *Do Industrialismo à Austeridade: a Política Macro dos Governos Dilma*. Texto de Discussão, 309. Unicamp.
- Oreiro, J. (2012). Novo-Desenvolvimentismo, Crescimento Econômico e Regimes de Política Macroeconômica. *Estudos Avançados*, 26 (75), 29-40.
- Oreiro, J. (2017). A Grande Recessão Brasileira: Diagnóstico e Uma Agenda de Política Econômica. *Estudos Avançados*, 31 (89), 75-88.
- Oreiro, J., e Marconi, N. (2016). O Novo-Desenvolvimentismo e Seus Críticos. *Cadernos do Desenvolvimento*, 11 (19), 167-179.
- Pastore, A., Gazzano, M., e Carbone, C. (2016). A Caminho da Retomada do Crescimento. Fórum Nacional, Instituto Nacional de Altos Estudos. *Estudos e Pesquisas*, 661.
- Rossi, P. (2014). Regime Macroeconômico e o Projeto Social- Desenvolvimentista. Em: Calixtre, A., Biancarelli, A. Cintra, M. (Org). *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- Rugitsky, F. (2015). Do Ensaio Desenvolvimentista à Austeridade: Uma Leitura Kaleckiana. Em: Beluzzo, L. Bastos, P.P. (org.) *Austeridade Para Quem? Balanço e Perspectivas do Governo Dilma Rousseff* (pp. 131-137). São Paulo: Carta Maior; Friedrich Ebert Stiftung
- Singer, A. (2015). Cutucando Onças com Vara Curta: O ensaio Desenvolvimentista no Primeiro Mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). *Revista Novos Estudos*, 102, 39-67.
- Souza, F (2017). Para Que Desta Vez Seja Diferente. *Estudos Avançados*, 31 (89), 111-123.