

POLÍTICA ECONÔMICA E POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL (2003/2017)

João Ildebrando Bocchi* (jibocchi@uol.com.br)

Maria Angélica Borges* (angelica@pucsp.br)

Los autores autorizan la publicación del trabajo

1.INTRODUÇÃO

As políticas econômicas neoliberais se consolidam no Brasil nos governos Collor de Mello (1990/92) e Fernando Henrique Cardoso (1995/2002). No governo Lula havia a esperança de uma mudança radical de posição quanto a isso. Em 2004 foi anunciada na sede da Confederação Nacional da Indústria (CNI) a aguardada política industrial do governo Lula (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior). Foram destinados R\$ 15 bilhões em financiamentos do BNDES, Banco do Brasil e FINEP para quatro setores definidos como estratégicos: bens de capital, fármacos e medicamentos, softwares e semicondutores. Em termos institucionais foi criada a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. No segundo mandato de Lula, os problemas estruturais da economia – como o câmbio valorizado e a falta de uma política industrial que dê conta da questão do aumento da produtividade e da competitividade externa – não foram efetivamente enfrentados. As políticas industriais apresentadas em 2004 (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior), em 2008 (Política de Desenvolvimento Produtivo) e em 2011 (Plano Brasil Maior, já no governo Dilma Rousseff), não alteraram substancialmente esse quadro. Objetivamente, entre 1947 e 1985 a participação da indústria brasileira no PIB cresceu de 12,1 a 21,8%. A partir de 1985 essa participação cai e atinge 11,7% em 2016.

No primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011/2014) houve o atendimento da chamada agenda desenvolvimentista articulada por grandes centrais sindicais de trabalhadores (CUT e Força Sindical) e pela Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP). Contraditoriamente, a partir dos avanços nessa agenda há um crescente afastamento da CNI(Confederação Nacional de Indústria) e da FIESP com relação ao governo Dilma Rousseff. A implantação da agenda desenvolvimentista não altera a estrutura produtiva brasileira. Pior que isso, a partir do impedimento de Dilma Rousseff, o vice-presidente Michel Temer assume e impõe uma política econômica voltada à destruição dos avanços econômicos e sociais propostos pela presidente democraticamente eleita e reeleita. Seria esse o terceiro momento de prussianismo desfigurado da sociedade brasileira, após o suicídio de Vargas em 1954, e a o II PND (1975/79) durante o governo do general Geisel.

*Professores Titulares do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica de

São Paulo, Brasil.

2. POLÍTICA ECONÔMICA E POLÍTICA INDUSTRIAL NO GOVERNO LULA (2003/2010)

Ao mesmo tempo em que a política econômica de Lula revela-se conservadora, mantendo o tripé macroeconômico do governo Fernando Henrique Cardoso, há intervenções do governo voltadas ao maior ativismo estatal (MORAIS e SAAD-FILHO, 2011). No dia 31 de março de 2004, data do golpe militar de 1964 que resultou na ditadura 1964/85, o governo federal anunciou na sede da Confederação Nacional da Indústria (CNI) a sua tão aguardada política industrial, definindo um conjunto de programas e de medidas para setores prioritários que receberão R\$ 15,05 bilhões em financiamentos do BNDES, Banco do Brasil e Finep (PITCE, 2004). Recursos destinados a quatro setores definidos como estratégicos: bens de capital, fármacos e medicamentos, *software* e semicondutores. Estes setores são considerados “transversais”, beneficiando toda a economia e não áreas ou empresas específicas.

Há três programas novos: Prosoft, Profarma e bens de capital sob encomenda. Estes programas somam-se ao Modermaq, que financia bens de capital para a pequena e média empresa, com R\$2,5 bilhões, e busca repetir o sucesso do financiamento das máquinas agrícolas (Moderfrota). Além disso, há a renúncia fiscal, como a redução de 30% das alíquotas do IPI para máquinas e equipamentos. A desoneração total só ocorrerá em 2006. Posteriormente, em agosto, foi feita, ainda, a redução da alíquota do COFINS para os bens de capital.

Em termos institucionais houve a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, destinada a articular as ações governamentais voltadas à execução da política industrial, e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, presidido pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e integrado pelo governo, empresários e trabalhadores, com o objetivo de definir diretrizes e estratégias de desenvolvimento. Além disso, a Câmara de Política Econômica realizará periodicamente uma sessão voltada à discussão da política industrial.

O evento contou com a presença do Presidente da República e de vários ministros, cujas declarações à imprensa refletem que esta questão ainda não está totalmente resolvida neste governo. Para o Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, a política industrial não será

apoiada tão somente por incentivos fiscais como nos anos 70, na medida em que o governo não pode perder receitas. No máximo, pode ser mexida na qualidade dos impostos. Mesmo assim, segundo o ministro, vão ser estudadas as experiências internacionais de tributação de *software*, visando instituir um sistema tributário específico para este setor. Já o ministro do Desenvolvimento, Luiz Fernando Furlan, afirmou ao Valor *On Line* que espera que não ocorra como nos governos passados: anunciava-se a política e logo alguém dizia que não era possível fazer. Esta preocupação do ministro deve-se ao fato que dos recursos anunciados apenas R\$ 3,6 bilhões do BNDES estão disponíveis para serem liberados.

AVALIAÇÕES

As avaliações dos empresários e dos pesquisadores indicam entusiasmo e preocupação. O ponto positivo é quanto ao anúncio da política industrial em si. Pode-se dizer que há 25 anos, desde o ainda hoje polêmico II PND, não há uma política industrial efetiva no país. O governo Collor propôs em 1990 a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) que, em última instância, defendia a abertura comercial para obrigar a indústria nacional, protegida pela reserva de mercado, a enfrentar a concorrência internacional. Era a proposta de integração competitiva, elaborada por setores do BNDES, baseada nos conceitos de competitividade e produtividade, desvinculada de políticas setoriais. A implantação desta proposta foi feita em um ambiente macroeconômico desestruturado, que resultou em uma brutal recessão no período 1990/3. Na verdade, essa política macroeconômica aprofundou os ajustes microeconômicos, voltados à reengenharia, *downsizing*, desverticalização, terceirização etc. As grandes empresas se ajustaram, mas os resultados agregados ficaram muito distantes dos objetivos da PICE.

Nos oito anos de governo FHC as discussões sobre políticas industriais não se transformaram em políticas efetivas, com a derrota da chamada ala desenvolvimentista pela ala liberal que defendia tão somente a “estabilização” da economia e se opunha à intervenção governamental na forma de política industrial. Neste período desenvolveu-se uma teoria bastante peculiar, conhecida por “efeito Vaporetto”: a abertura comercial da economia brasileira resultou, entre outras coisas, em uma grande importação deste produto que colocou ao alcance das donas de casa brasileiras os aparelhos de limpeza do Primeiro Mundo. O sucesso do Vaporetto foi tão grande que logo o seu importador, um pequeno e arrojado empresário brasileiro, convenceu a matriz italiana a produzi-lo no país. Segundo o

governo, o passo seguinte seria a Brasil passar a exportar os tais aparelhos. Isto demonstrava a superioridade do mercado sobre as ultrapassadas políticas industriais. Claro que estas exportações não aconteceram, mas mesmo que ocorressem seria mais um caso de aprofundamento da dependência tecnológica do país, pois, a industrialização, sem a produção de tecnologia ou sem inovação, apenas repõe a dependência do país em outro patamar. No máximo, o país passa a produzir e, eventualmente, exportar *commodities* industriais. A nova divisão internacional do trabalho não separa mais os países em industrializados e produtores de produtos primários, mas entre países produtores e não produtores de tecnologia e inovação. Portanto, não cabe a mais a postura algo ingênua dos anos 50 que associava mecanicamente industrialização, ainda que controlada por capitais estrangeiros, com desenvolvimento econômico e autonomia nacional.

Durante os anos FHC a intervenção governamental nesta área se chocava com o decálogo do Consenso de Washington. Para o Ministro da Fazenda Pedro Malan “a melhor política industrial é não ter política industrial”. Para Gustavo Franco não cabia um intervencionismo governamental, definindo ganhadores e perdedores no processo de concorrência capitalista. Para ele, esta definição deveria caber ao mercado, com exceção, naturalmente, do sistema financeiro nacional e internacional, há tantos anos escolhido como o grande ganhador pelos formuladores da política econômica (FRANCO, 1999).

Na verdade, a rigor não existe política industrial adjetivada. Falar em política industrial ativa é incorrer em um pleonismo, pois política industrial, por definição, pressupõe ações governamentais que encaminhem empresas, indústrias e setores da economia para direções, desafios e possibilidades que não alcançariam “naturalmente”, seguindo as “livres” forças do mercado. Em bom português, as ações estatais devem permitir elevar as taxas de lucro e/ou diminuir os riscos nos setores que se deseja desenvolver, pelo menos nos períodos iniciais destes projetos. Este é o papel das políticas industriais verticais, que atuam em setores e cadeias produtivas determinadas. É isto que demonstra a história do desenvolvimento econômico, como pode ser verificado no livro de Ha-Joon Chang, *Chutando a escada, a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*.

As políticas industriais universais ou horizontais cumprem outro papel, ao melhorar a produtividade da economia no seu conjunto. Mas cabe reconhecer que os objetivos, instrumentos utilizados e resultados alcançados são distintos daqueles das políticas verticais. Muitos dos adversários das políticas industriais recomendam estas

políticas horizontais, descaracterizando-as e diluindo-as em reformas microeconômicas e institucionais, como a alteração da legislação trabalhista, reformas da previdência, lei das falências, boa governança etc. Esta é a posição do núcleo duro dos assessores de Antônio Palocci no Ministério da Fazenda do governo Lula.

A POLÍTICA INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR (PITCE)

A PITCE resulta das propostas feitas ainda em 2003, nos documentos Agenda para o Desenvolvimento, e Diretrizes de Política Industrial, Tecnologia e Comércio Exterior. Estes documentos foram exaustivamente discutidos pelos empresários e pelo meio acadêmico, incluindo os setores do governo formuladores e implementadores destas políticas, como o BNDES, centros de pesquisa e universidades. O objetivo da PITCE é tornar mais eficientes programas já existentes, mas que não funcionavam adequadamente, além da criação de novos programas e alocação de mais recursos para o seu financiamento. Esta política industrial inclui 59 medidas e possui três grandes eixos. O primeiro trata da modernização industrial e abrange cinco áreas: produção, gestão, tecnologia, *design* e patentes. O segundo compreende o Sistema Nacional de Inovações, tendo o governo se comprometido em enviar a Lei de Inovações para o Congresso em um prazo de 90 dias que não foi cumprido. O terceiro eixo trata da inserção externa da indústria brasileira. O objetivo é envolver todas as atividades industriais com a modernização, o aumento da produtividade, a geração de inovações e a ampliação das exportações de bens e serviços com maior valor agregado. Além disso, foram definidas quatro atividades industriais com maior importância estratégica: bens de capital, fármacos e medicamentos, *software* e semicondutores. Estas áreas foram definidas pelo seu caráter transversal por beneficiarem toda a estrutura produtiva e por terem balanças comerciais deficitárias. Pela primeira vez os participantes dos programas deverão apresentar contrapartidas, que não serão os investimentos em si. As empresas deverão cumprir metas de performance relativamente à produção, produtividade, comércio exterior, emprego, desenvolvimento regional etc. No caso específico do *software* trata-se de um setor de elevadíssimo crescimento em todo o mundo e no qual o Brasil já possui reconhecimento internacional, especialmente com relação a *software* para grandes sistemas bancários, sem atingir o volume de produção e

exportação da Índia. Já há importantes núcleos produtores em Campinas, Florianópolis e Recife. Para este setor estão destinados R\$ 100 milhões de financiamentos.

Trata-se de uma proposta extremamente ambiciosa e complexa. Por isso mesmo ainda incompleta, genérica, e com volumes de financiamento ainda insuficientes e sem origem claramente definida. Muitos já apontam a insuficiência de recursos bem como a necessidade de se constituir definitivamente um verdadeiro mercado de capitais no país como a grande lacuna desta proposta. Com relação ao mercado de capitais, por hora, só temos as modestas tentativas dos fundos de investimentos do, sempre ele, BNDES. No caso em que as definições são claras as críticas são dirigidas aos custos dos financiamentos. No Modermaq a taxa de juros será fixa e de 14,95% aa, enquanto que no Moderfrota a taxa para os pequenos produtores é de 9,75% aa, e de 12,75% para os demais. Se o sucesso deste programa inspirou o Modermaq, por que estabelecer taxas de financiamentos maiores?

Relativamente à inovação, na verdade o ponto central de uma política industrial para o século XXI, é interessante analisar o que ocorre com os fundos setoriais já existentes, destinados ao desenvolvimento científico e tecnológico (FNDCT e FUNTTEL). Constata-se que estes recursos orçamentários vinculados estão rigidamente controlados pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento. Em 2003, os recursos orçamentários livres destes fundos foram de R\$ 789,2 milhões, enquanto os recursos contingenciados atingiram R\$ 712,4 milhões. Em 2004, os recursos livres são de R\$ 732,8 milhões e os contingenciados atingem R\$ 897,9 milhões, correspondentes a 123% dos recursos livres. Conforme a Carta IEDI nº 110 “compor superávit fiscal com recursos para o desenvolvimento científico e tecnológico é impor maior letargia ao crescimento econômico, além de ser contrário às leis que instituíram os fundos setoriais”. Enfim, entre a decisão de se implantar uma política industrial e a sua implantação efetiva existe a execução orçamentária que pode adiar ou reter a destinação dos recursos.

FÁRMACOS E SEMI-CONDUTORES: DESAFIOS E LIMITES

Alguns destes setores prioritários são úteis para analisar a real dimensão do problema. Para o presidente da Federação Brasileira da Indústria Farmacêutica (Febrafarma), Omilton Visconde Júnior, o governo promete apoiar o desenvolvimento dos

laboratórios nacionais e ao mesmo tempo quer investir em laboratórios públicos, que oferecem preços imbatíveis. Isto resulta em grande ociosidade no parque industrial privado, apesar de o Ministério da Saúde gastar R\$ 3 bilhões por ano na compra de medicamentos. Esta manifestação do setor farmacêutico nacional é exemplar para explicitar o tamanho do desafio e das limitações de uma política industrial neste setor ou no setor de semicondutores. São setores oligopolizados mundialmente, controlados por um reduzidíssimo grupo de corporações multinacionais. O setor farmacêutico nacional é bastante pulverizado, com mais de 500 empresas, produzindo produtos “antigos”, sem conteúdo inovador, e com um déficit comercial setorial de mais de US\$1 bilhão. O grande desafio é produzir em massa vacinas e remédios baratos e de qualidade para toda a população. Para tal os laboratórios públicos são fundamentais, especialmente com uma atuação articulada com laboratórios estatais ou privados de outros países, como Cuba, Índia, China etc. Ao mesmo tempo cabe ao governo utilizar o seu enorme poder de compra para negociar com o setor farmacêutico, controlado pelas multinacionais que produz as inovações, desde a redução de preços de remédios sofisticados e caros, caso do tratamento da Aids, por exemplo, até a internalização da sua fabricação no país. Mas, a questão central, mais uma vez, não se resume à produção do remédio no país com a matéria-prima importada, ou mesmo à produção nacional deste fármaco específico. Trata-se da pesquisa e desenvolvimento de fármacos dentro do país. Isto se choca com a estratégia das corporações multinacionais, desnudando os limites das políticas industriais.

É possível implementar políticas industriais, isto é, um projeto de desenvolvimento industrial nacional a partir de uma estrutura industrial controlada por empresas multinacionais com suas próprias estratégias de negócios e de inserção internacional? Uma possível alternativa seria estimular um processo de intensa concentração e centralização de capitais no setor farmacêutico constituído por empresas nacionais. Assim, com o suporte financeiro do BNDES e com o grande mercado das compras governamentais, eventualmente ampliado por exportações, tentar construir um setor farmacêutico nacional inovador e competitivo. A formação de grandes conglomerados nacionais é exatamente a proposta que o BNDES está elaborando e começa a discutir com setores empresariais (Valor Econômico, 27-29/08/2004). Mas, após o processo de privatizações e desnacionalização de empresas estatais e privadas ocorridas nos últimos 10 anos, reduziu-se sensivelmente o grau de liberdade para tentativas deste tipo. Além disso, como diz o

próprio Carlos Lessa, cabe ao Estado buscar induzir este processo de formação de conglomerados, sem, no entanto, poder impô-lo às empresas.

O caso dos semicondutores estimula reflexões análogas. O governo ainda não definiu em que direção pretende seguir: se o objetivo é substituir importações no setor de semicondutores, que apresenta o mais elevado déficit comercial na microeletrônica, ele deverá conceder grandes incentivos a um *player* internacional, que atenderá ao mercado interno e às exportações. Embora isso alivie a balança comercial, o país não avança no domínio da tecnologia, transformando-se em mais uma plataforma de exportação tipo Costa Rica. Como alternativa há o setor de semicondutores dedicados, com mercados específicos, que necessita menos investimentos, mas produz menores impactos sobre a balança comercial do setor. Recentemente, o presidente de um dos grandes fabricantes de semi-condutores que poderia instalar uma fábrica no Brasil, descartou esta possibilidade afirmando que o mercado brasileiro corresponderia tão somente a 5% da produção de uma unidade que exige investimentos iniciais de US 3 bilhões. Ainda segundo este executivo, para uma fábrica desta ser plataforma de exportação não deveria haver risco de um novo apagão, a questão logística deveria estar equacionada etc. Certamente estes exageros retóricos buscam conseguir mais e mais incentivos e benefícios na hipótese da instalação de uma fábrica no Brasil, que, geraria apenas 130 empregos diretos. Em contrapartida, os laboratórios da empresa empregam milhares de pesquisadores.

Políticas industriais fortemente intervencionistas fazem parte do projeto de Carlos Lessa (Valor Econômico, 12/03/2008) e de Darc Costa para o BNDES, especialmente nas áreas da petroquímica, siderurgia e papel e celulose, conforme a entrevista de Lessa à Conjuntura Econômica (Agosto de 2004). A questão ainda sem resposta é o peso do apoio político a estas propostas dentro do PT e dos demais partidos da base do governo, e, especialmente, entre a burguesia industrial brasileira. Como bem observou José Luiz Fiori, já houve duas tentativas frustradas de desenvolvimento pela via prussiana no Brasil. A primeira, com Vargas, cuja derrota política e suicídio em 1954 é bastante simbólico do fracasso de seu projeto político e econômico. A segunda com Geisel, que terminou com o segundo choque do petróleo e com o choque das taxas de juros externas; e resultou na conversão democrática dos mais importantes empresários brasileiros (BOCCHI, 2017).

2.2. SEDUNDO GOVERNO LULA (2007/2010)

No segundo mandato de Lula, os problemas estruturais da economia – como o câmbio valorizado e a falta de uma política industrial que dê conta da questão do aumento da produtividade e da competitividade externa – não foram efetivamente enfrentados. As políticas industriais apresentadas em 2004 (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior), em 2008 (Política de Desenvolvimento Produtivo) e em 2011 (Plano Brasil Maior, já no governo Dilma Rousseff), não alteraram substancialmente esse quadro.¹ Evidentemente, além do já imenso desafio à elaboração e à implantação de políticas industriais em um ambiente mundial cada vez mais competitivo, no Brasil há uma dificuldade ainda maior para a implantação de políticas industriais ativas, considerando que a estrutura produtiva brasileira é controlada por empresas multinacionais, que têm as próprias estratégias de produção e de desenvolvimento de tecnologia, produtos e processos.

É nesse contexto que se ocorre um amplo debate sobre a diminuição da importância relativa da indústria no PIB ou sobre a manifestação da doença holandesa² no Brasil, com opiniões variando de autor para autor. Isso porque, segundo o IBGE, a participação percentual da indústria de transformação atingiu um máximo de 36% do PIB, em 1985, caindo para 16,5% em 2008. Mas Bonelli e Pessôa,³ utilizando uma série “corrigida” do valor da transformação industrial, concluíram que a queda é muito menos acentuada: caiu de 36% para 22,9%, no mesmo período. Essa correção procurava compensar as mudanças metodológicas no cálculo das contas nacionais na década de 1990, quando o PIB nominal aumentou 10% em 1995, enquanto o valor adicionado da indústria de transformação não sofreu correção. Para esses autores, considerando os valores da participação percentual da indústria de transformação no PIB a preços constantes de 2008, a queda é ainda menor, saindo de 21%, nos anos 1970, para 15,6% em

¹ *Indústria e política industrial no Brasil e outros países*. Maio de 2011. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br/midias/artigos/4e29efc37b032090.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2013.

² Esse termo se refere à situação enfrentada pela Holanda após a descoberta de jazidas de gás no Mar do Norte, em 1968. O grande ingresso de divisas provenientes da exportação desse gás resultou em forte apreciação cambial, com consequências negativas sobre a produção industrial holandesa, pois era muito mais barato importar esses produtos industriais do que produzi-los internamente. A partir desse fato, passou-se a chamar de doença holandesa ou maldição dos recursos naturais à sobrevalorização cambial provocada pelo excesso de divisas decorrente da abundância de produtos primários, como petróleo, minerais ou produtos agropecuários. Ver BOCCHI, J. I.; MAIA, T. L. A. da. Deterioração dos termos de troca à doença holandesa: uma análise da economia brasileira atual. *62^o Congresso Anual da SBPC*. Natal, UFRN, 2010.

³ BONELLI, R.; PESSÔA, S. de A. Desindustrialização no Brasil: fatos e versões. In: BACHA, E. L.; BOLLE, M. B. de (Org.). *Novos dilemas da política econômica*. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

2008, com uma queda dessa participação em apenas 5% do PIB entre meados dos anos 1970 até 2008. Bonelli e Pessoa consideram, ainda, que essa perda deveu-se à liberalização econômica nos anos 1990, que reduziu a proteção excessiva da indústria brasileira e levou sua participação à média mundial, a qual sofreu considerável redução nos últimos quarenta anos. Já autores como Delfim Netto e Ikeda,⁴ e Bresser Pereira e Marconi⁵ são contundentes ao apontar o processo de desindustrialização da economia brasileira e de sua pauta de exportações, bem como seus efeitos danosos sobre a estrutura produtiva do país. Igualmente, Gabriel Palma (2005) aponta a política econômica como uma das variáveis explicativas para a doença holandesa que atinge a economia brasileira.

Objetivamente, a balança comercial brasileira está cada vez mais dependente do volume e dos preços das *commodities* exportadas, especialmente para o mercado chinês que já é o nosso principal parceiro comercial, comprando basicamente minério de ferro e soja. Os dados da balança comercial, em 2011, mostram um total de exportações de US\$ 256 bilhões, contra importações de US\$ 226 bilhões, resultando em um superávit de US\$ 30 bilhões. As exportações da indústria de transformação atingiram US\$ 148 bilhões, ou 57,8% da pauta total. Em 1993, essas exportações respondiam por 83,6% da pauta total, e em 2004 atingiram 78,4%.⁶ O superávit comercial de 2011 deveu-se ao grande superávit de US\$ 78,5 bilhões dos setores agropecuário e de extração mineral, contra um déficit total de US\$ 48,7 bilhões da indústria de transformação.

A análise da balança comercial da indústria de transformação, considerando a intensidade tecnológica, produz resultados ainda mais preocupantes. O setor de bens industriais de alta tecnologia, formado por produtos eletrônicos e farmacêuticos, por exemplo, apresentou um déficit de US\$ 30 bilhões em 2011. Os setores de média-alta tecnologia, como automóveis, produtos químicos, equipamentos elétricos e mecânicos, tiveram um déficit de US\$ 52,4 bilhões. Os setores de média-baixa tecnologia, como produtos de minerais não metálicos, plásticos e borracha, apresentaram um déficit de US\$

⁴ DELFIM NETTO, Antônio; IKEDA, A. A restrição externa da economia brasileira. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (Org.). *Doença holandesa e indústria*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

⁵ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; MARCONI, N. Existe doença holandesa no Brasil? In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (Org.). *Doença holandesa e indústria*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

⁶ IEDI. Carta IEDI N. 503, 20 de janeiro de 2012. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br/cartas/>>. Acesso em: 22 jan. 2013.

9,3 bilhões. Somente o setor de baixa tecnologia incorporada foi superavitário, com um resultado positivo de US\$ 42,9 bilhões. Os setores de alimentos, bebidas e fumo, produtos madeireiros e de papel e celulose foram superavitários, enquanto a indústria têxtil, vestuário, couro e calçados atingiu o seu segundo déficit em sequência, de US\$ 1,5 bilhão. Assim, além da questão quantitativa há a questão qualitativa, ainda bem mais grave: o único setor em que a indústria produz superávits comerciais é aquele em que há uma baixa incorporação de tecnologia. Nos setores com alta intensidade tecnológica, média-alta e média-baixa tecnologia incorporada, os déficits comerciais são crescentes, minorados pelos superávits expressivos na balança comercial dos setores com baixa tecnologia incorporada.⁷ Estudo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio mostra que, além desse avanço das exportações de *commodities* no total geral das exportações, ocorre um empobrecimento ainda maior em termos de valor agregado. Dentre os cinco produtos mais importantes da pauta de exportações brasileira – minério de ferro, petróleo, soja, açúcar e café – os embarques de produtos mais básicos cresceram em ritmo mais acelerado do que aqueles com maior valor agregado. No caso do complexo soja, por exemplo, a exportação de grãos de janeiro a novembro de 2011 representou 68% dos US\$223 bilhões exportados. Em 2005, essa fatia era de 57%. No mesmo período, a venda de farelo de soja passou de pouco mais da metade exportada para 34%.

As explicações para essa situação estão relacionadas à estrutura tributária brasileira, que beneficia a exportação de produtos não industrializados, às políticas protecionistas chinesas, que aplica tarifas mais elevadas para a importação de farelo e de óleo de soja, e à própria taxa de câmbio, que torna a exportação de produtos semi-industrializados menos rentável. No caso argentino, a exportação de soja semielaborada é muito mais importante que no Brasil: 48% das exportações foram de farelo de soja, enquanto o óleo e o grão ficaram com uma participação próxima de 26% do total cada um.

Esse comportamento se verifica também nas exportações de minério de ferro em que o aglomerado teve sua participação reduzida de 39% para 24%, enquanto o não aglomerado aumentou de 61% para 76% das exportações totais. A exportação de petróleo bruto passou de 46% para 69% das exportações totais desse item, enquanto óleos e combustíveis, gasolina e demais itens diminuíram de 54% para 31% do total exportado. Da mesma forma, no caso do papel e celulose, as exportações de celulose passaram de 59%

⁷ IEDI, 2012.

para 69% do total, enquanto a participação do papel caiu de 41% para 31%.⁸

Resumindo, nos governos Lula (2003/2010) a participação da indústria de transformação no PIB caiu de 16,9% para 13,9% (FIESP/CIESP, 2016).

3. GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011/16)

A enorme popularidade do presidente Lula entre todas as classes sociais, especialmente entre a população mais pobre permitiu a indicação de Dilma Rousseff, Ministra Chefe da Casa Civil do governo Lula, como candidata do PT à presidência. A vitória de Rousseff significou a continuidade das políticas econômicas e sociais do governo Lula, simbolizada pela manutenção de Guido Mantega no Ministério da Fazenda e a continuidade do tripé macroeconômico.

3.1 Primeiro Governo Dilma Rousseff (2011/2014)

Além da volta de Antônio Palocci ao governo, como Ministro Chefe da Casa Civil (embora tenha ocupado o cargo por pouco mais de cinco meses), a alteração política de maior importância foi a indicação de Alexandre Antonio Tombini para a presidência do Banco Central. Tombini era diretor da instituição desde 2006 e teve o seu nome lembrado várias vezes para substituir Henrique Meirelles ainda durante o governo Lula. Após a indicação do nome de Tombini, no final de novembro de 2010, a postura do Bacen começou a mudar: em vez de insistir unicamente na manipulação da taxa de juros para perseguir a Meta de Inflação, o Banco Central passou a valorizar as chamadas medidas macroprudenciais, como a elevação dos depósitos compulsórios, a maior exigência de capital para empréstimos de prazos superiores a 24 meses e a elevação do IOF sobre operações de crédito tributário de 1,5% para 3,0%, em abril de 2011. Essas medidas resultam na contenção da demanda por novos empréstimos, sem impactos negativos diretos sobre a atividade econômica e o custo da dívida pública. É importante lembrar que medidas como essas sempre fizeram parte do menu de ferramentas do Banco Central e, recentemente, foram lembradas pelo BIS e pelo FMI como forma de enfrentar a atual crise econômica mundial. Elas resultaram em mais uma onda de manifestações de economistas conservadores, desprovidos de imaginação, contra os perigos da escalada inflacionária, no momento em que a produção industrial já se desacelerava e as perspectivas da economia europeia indicam estagnação e recessão por vários anos.

Após a implantação de uma política fiscal anticíclica, com a redução do superávit primário

⁸ *Valor econômico*. 12 jan. 2012.

para 2% do PIB, em 2009 (o menor valor durante o governo Lula), esse superávit voltou a crescer, atingindo 2,8% do PIB em 2010. Em 2011, primeiro ano do mandato de Dilma Rousseff, o superávit primário superou em quase um bilhão de reais a meta fixada para esse ano, atingindo R\$ 128,7 bilhões ou 3,11% do PIB. A política monetária, após a manutenção da taxa básica de juros em 10,75% entre julho de 2010 e janeiro de 2011, iniciou um novo processo de altas, que levou a taxa Selic a 12,5% em julho de 2011. Essa política econômica mantém as ambiguidades do governo Lula, buscando fortalecer o lado social do governo, ao mesmo tempo em que implementa uma política monetária contracionista e concentradora de renda. Diante dos resultados negativos da produção industrial, em agosto de 2011, iniciou-se um novo processo de redução da Selic, que chegou a 11% em dezembro de 2011.

O resultado das medidas macroprudenciais, reduzindo e encarecendo o crédito, do aumento do superávit primário e do aumento da taxa básica de juros foi a redução do ritmo da atividade econômica, com um crescimento do PIB que atingiu 3,9% em 2011, contra um crescimento de 7,6% em 2010.⁹ A perda de dinamismo da produção industrial no segundo semestre de 2011 foi tão intensa que levou mais uma vez à adoção de medidas de estímulo ao consumo no início de dezembro desse ano. As principais medidas foram a redução do IPI da chamada linha branca (geladeiras, máquinas de lavar etc.), a redução de tributos para a construção de imóveis do Programa Minha Casa, Minha Vida e a retirada do IOF de 2% sobre as aplicações estrangeiras na Bolsa de Valores.

Em 2012, o crescimento do PIB brasileiro foi de 1,8%, contra um crescimento médio de 3,1% do PIB latino-americano e caribenho. A taxa de investimentos no Brasil será de 19% em 2012, contra uma taxa de investimento média de 23,9% na região. O PIB cresce 2,7% em 2013, enquanto em 2014 crescerá tão somente 0,5%, abaixo da taxa de crescimento populacional de 0,8% aa, o que resulta em uma redução do PIB per capita.

O primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff abrangeu o período 2011/2014. O segundo mandato iniciado em 2015 foi interrompido em 12 de maio de 2016 com o impedimento da presidente reeleita no final de 2014 para o período 2015/2018. Assumiu em seu lugar o vice-presidente Michel Temer. No primeiro semestre de 2017 as prestações de conta das eleições de 2014 estão em análise no Superior Tribunal Eleitoral que poderá resultar também no afastamento do atual presidente. Igualmente, várias investigações e acordos de delação poderão também resultar no encerramento do mandato do presidente

⁹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório FOCUS*. 30 dez. 2011.

Temer. Essa situação de incerteza resulta em deterioração ainda maior das expectativas, com o adiamento de investimentos e prejudicando a retomada econômica. No primeiro governo Dilma Rousseff (2011/14) houve crescimento médio do PIB foi de 2,2% aa. Já no segundo mandato o PIB recuou 7,5% no biênio 2015/16, na maior recessão atravessada pelo país desde os anos 1930. As estimativas pelo Banco Central para 2017 indicam um crescimento de 0,5% do PIB.

Evidentemente, a mais profunda recessão sofrida pelo país desde os anos 1930 além de razões econômicas também tem razões políticas. A política econômica de Dilma Rousseff vai padecer das mesmas contradições do governo Lula, embora em um contexto econômico mais adverso, especialmente com relação ao comércio internacional, com a queda dos preços das commodities exportadas pelo país (Tab. 18.5). A chamada Nova Matriz Econômica do governo Rousseff buscava aprofundar uma política econômica desenvolvimentista, cuja principal medida foi a queda da taxa básica de juros da economia de 12,5% em agosto de 2011 para 7,5% no final de 2012, mantida nesse nível até abril de 2013. Autores como André Singer (2015) consideram que o governo Dilma Rousseff implementou a chamada agenda produtivista da FIESP e centrais sindicais como a CUT e a Força Sindical, incluindo: 1.Redução da taxa básica de juros; 2. Uso intensivo do BNDES, com novos aportes do Tesouro de 400 bilhões de reais, viabilizando o Programa de Sustentação do Investimento (PSI); 3. Aposta na reindustrialização: O Plano Brasil Maior incluiu medidas como a redução do IPI sobre bens de investimento e a proposta de que o BNDES investiria 600 bilhões de reais na indústria até 2015; 4. Desonerações fiscais, com o anúncio feito em abril de 2012 da desoneração da folha de pagamentos de 15 setores intensivos em mão de obra.. Em 2014 as desonerações atingem 42 setores, poupando 25 bilhões de reais aos empresários; 5. Plano para a infraestrutura. 6. Reforma do setor elétrico, com o objetivo de reduzir em 20% o preço da energia elétrica. 7. Desvalorização do real a partir de fevereiro de 2012. 8. Controle de capitais externos, com o objetivo de impedir a valorização da moeda. 9. Proteção ao produto nacional, para fortalecer a produção interna, elevando para 30% o IPI sobre veículos importados ou que tivessem menos de 65% de conteúdo local. No início de 2012 a Petrobrás fechou acordo para alugar 26 navios-sondas a serem construídos no Brasil com 55 a 65% de conteúdo nacional Também foi implantado o Programa de Compras Governamentais, beneficiando o setor de máquinas e equipamentos, veículos e medicamentos. Em setembro de 2012 ainda foram

aumentados os impostos de importação de cem produtos, entre eles pneus, móveis e vidros (SINGER, 2015, p. 47/48).

Houve uma atuação incisiva de Dilma Rousseff com relação ao sistema financeiro privado, utilizando os bancos públicos (BB e CEF) para a redução do *spread* bancário. Em janeiro de 2013 a presidente anuncia pela televisão medidas para uma forte redução das tarifas de energia elétrica, atendendo assim a uma campanha lançada pela FIESP. Com um baixíssimo desemprego e uma elevada taxa de aprovação, parecia que a política desenvolvimentista estava no seu auge, possibilitando uma mudança qualitativa importante nos rumos do desenvolvimento nacional. Mas, com o aumento dos preços agrícolas, o BCB inicia em abril de 2013 um novo ciclo de aumento de juros, que só se encerrará dois anos depois com uma taxa básica de juros de 14,25% em julho de 2015. Esse nível de juros será mantido até outubro de 2016 já no governo Temer, quando se inicia um novo ciclo de redução dos juros. Em abril de 2017 a taxa básica estava em 11,25% aa, com as estimativas de uma taxa de 8% no final desse ano. Ao mesmo tempo em que as desonerações fiscais vão ter forte impacto negativo sobre a arrecadação tributária, reduzindo o superávit primário, a taxa de investimento não se mantém, iniciando um movimento de forte redução a partir de 2014. Contraditoriamente, a FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), a CNI (Confederação Nacional das Indústrias) e as demais lideranças empresariais que apoiavam o projeto desenvolvimentista foram progressivamente se afastando do governo Dilma Rousseff. Esta seria a terceira vez em que as lideranças empresariais deixam de apoiar uma tentativa de desenvolvimento nacionalista: primeiramente no segundo governo Vargas, depois no governo Geisel, com o posicionamento contra o II PND. É o que Fiori (1985) chamou de tentativa prussiana rejeitada de afirmação de um projeto nacional. Segundo Luiz Gonzaga Belluzzo (Folha de São Paulo, 29/12/2013) o governo perdeu a batalha para o mercado financeiro, sendo progressivamente abandonado pelos setores empresariais que antes o apoiava.

O primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011/2014) apresentou um crescimento médio de 2,2% do PIB. Se considerarmos o triênio inicial (2011/13) esse crescimento foi de 2,8% aa. Se não foi uma taxa de crescimento muito elevada, ela foi próxima à taxa de crescimento dos mandatos de FHC que atingiu uma média de 2,4% aa. Deve ser ressaltado que apesar dessa baixa taxa de crescimento, a taxa de desemprego manteve-se relativamente estável, com o índice nacional de desemprego medido pela PNAD de 6,5% aa no período. Isso foi possível graças às desonerações, ao Programa de Sustentação de Investimentos

(PSI) e ao programa Minha Casa, Minha Vida. O novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2) previa investir R\$ 959 bilhões no período 2011-2014, além de investimentos de R\$ 632 bilhões após 2014, o que totalizaria um investimento de R\$ 1,59 trilhão pelo setor público e privado (Ministério do Planejamento. <http://planalto.gov.br>). Mesmo em 2014, com um crescimento do PIB de 0,5%, o que resultou na queda do PIB per capita, pois a população crescia por volta de 0,8% aa, o desemprego medido pela PNAD foi de 6,5%. Igualmente, a taxa de desemprego da região metropolitana de São Paulo medida pelo DIEESE/Fundação SEADE atingiu uma média de 10,7% aa, alcançando 10,8% em 2014. A partir de 2015 o país mergulha em um período de profunda recessão, com uma queda acumulada do PIB de 7,5% no biênio 2015/16. Com isso, a taxa de desemprego medida pela PNAD dobrou no período. No primeiro trimestre de 2017 a taxa de desemprego nacional atingiu 13,7%, enquanto que na Grande São Paulo alcançou 17,9% em fevereiro de 2017.

As desonerações fiscais estão entre as medidas mais importantes tomadas pela presidente para estimular a economia. Além das desonerações incidentes sobre a folha de salários, especialmente, sobre as contribuições previdenciárias, houve desonerações de impostos sobre o consumo e sobre os investimentos. Os impactos negativos sobre as contas públicas foram intensos. Os superávits primários transformaram-se em déficits de -0,57% do PIB em 2014, -1,88% em 2015, atingindo -2,46% do PIB em 2016, com estimativas de -2,25% em 2017 (Relatório Focus 05/05/2017). Segundo Rodrigo Orair (2015) as desonerações do primeiro governo Dilma Rousseff atingiram R\$ 277,3 bilhões. Segundo a Receita Federal o valor recorde de R\$ 104,7 bilhões foi atingido em 2015, com estimativas de R\$ 65,9 bilhões em 2016 e R\$ 47,5 bilhões em 2017. A própria Secretaria da Receita Federal, com outra metodologia que considera o Simples Nacional, a desoneração sobre a cesta básica etc, calculam que entre 2011/14 as renúncias de receita da União foram em média de 4% do PIB, enquanto que para o período 2015/17 o cálculo é de uma média de 4,37% do PIB (https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstartivos-dos-gastos-tributarios/dgt-versao-para-republicacao_12-06-2016.pdf). Conclusivamente, as renúncias fiscais não mantiveram o ritmo de crescimento da economia conforme se esperava e provocaram uma profunda mudança nos resultados primários do setor público.

3.2 SEGUNDO GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2015/16)

A reeleição da Dilma Rousseff revelou um país dividido politicamente. A partir de 2015 os embates políticos se intensificam e o país mergulha em um período de profunda recessão, com uma queda acumulada do PIB de 7,5% no biênio 2015/16. Com isso, a taxa de desemprego medida pela PNAD dobrou no período. No primeiro trimestre de 2017 a taxa de desemprego nacional atingiu 13,7%, enquanto que na Grande São Paulo alcançou 17,9% em fevereiro de 2017.

O afastamento da presidente e a grave crise econômica do segundo mandato tem um forte componente político. Em 2012 ocorrem vários julgamentos do chamado escândalo do “mensalão”. Em 2013, há um amplo movimento de manifestações pelo país contra o aumento das tarifas dos transportes. Em 2014 os protestos nacionais se ampliam incluindo o repúdio à realização da Copa do Mundo no país. As investigações sobre “doleiros” e lavagem de dinheiro que ocorrem mais uma vez em Curitiba, a partir de março de 2014, vão desencadear a chamada operação Lava Jato e um conjunto de prisões e delações de ex-funcionários de estatais e das grandes empreiteiras do país. Os vazamentos de denúncias e gravações criam um clima que leva ao início de grandes manifestações contra o governo Dilma Rousseff em março de 2015. Embora as denúncias englobem vários ex-presidentes, a partir dos governos FHC, e governadores, o alvo dos protestos passa a ser Dilma Rousseff, que derrotara Aécio Neves no segundo turno presidencial por 51,6% a 48,4%.

Contraditoriamente, a política econômica do segundo mandato segue mais na direção de ajustes propostos pelo candidato derrotado Aécio Neves. Joaquim Levy, executivo do Bradesco, substitui Guido Mantega no Ministério da Fazenda, depois de Luiz Carlos Trabuco, presidente do Bradesco, ter recusado o cargo. Como a política monetária de Alexandre Tombini, presidente do BCB, já fora alterada em abril de 2013, terminando 2014 com a taxa básica de juros (SELIC) no nível de 11,75% e 2015 com 14,25%, passa a haver uma sintonia pró-ajustes ente a Fazenda e o Banco Central. Mas mesmo a política de ajustes fiscais, em tese apoiada pela oposição, não recebe os seus votos no Congresso. Assim, não foi aprovada a continuidade da Desvinculação das Receitas da União (DRU) conforme proposta de Dilma Rousseff. Isso só será aprovada em 2016 já no governo Temer (BOCCHI, 2017).

Conforme avançam as investigações e as denúncias da Operação Lava Jato ocorre a paralisação das atividades das maiores empreiteiras do país. Estima-se que entre o final de 2013 e dezembro de 2016, as principais empresas envolvidas na Lava Jato, incluindo

Petrobrás, bem como o conjunto da imensa cadeia produtiva do petróleo e gás, incluindo as grandes empreiteiras, demitiram quase 600 mil funcionários de cadeias produtivas complexas que abrangem desde funcionários menos qualificados, a um corpo técnico extremamente qualificado (O Estado de São Paulo, 23/04/2017). Importante: A Petrobrás é a maior empresa do país e uma das maiores do mundo, com um plano de investimentos de 220 bilhões de dólares no quinquênio 2014/18, uma média de 44 bilhões por ano (www.petrobras.com.br). Além dos problemas de gestão, especialmente o controle dos preços dos derivados de petróleo no mercado interno, nesse período o preço do barril de petróleo passa dos mais de US\$ 100 em 2014 para a faixa de US\$ 30 em 2016, provocando a derrocada da empresa, o que resultou na redução drástica dos seus investimentos (Jornal GGN, 13.01.2016). Esta forte queda dos preços do petróleo também resulta em fortes impactos econômicos e políticos entre grandes produtores como Venezuela, Nigéria e Arábia Saudita. Segundo o Plano de Negócios e Gestão para o período 2017/2021 os investimentos serão de 74 bilhões de dólares. Para o ano de 2017, os investimentos previstos são de 17 bilhões de dólares, embora mês a mês estas previsões estejam sendo reduzidas. A partir da gestão Temer, a empresa passa por um processo de desmobilização de ativos absurdo, direcionado ao desmonte da empresa em função das alegadas denúncias de corrupção. As possibilidades de um projeto nacional abertas pelo Pré-Sal conforme defendido por Carlos Lessa, estão sendo desperdiçadas com o fim do regime de partilha instituído em 2010, que tornava a Petrobrás sócia obrigatória de todos os contratados pela Petrobrás. O sistema de partilha implementado em campos do Pré-Sal com baixo risco de insucesso tornava as empresas prestadoras de serviços da Petrobrás. Resumindo: enquanto no sistema de concessão o petróleo é da empresa exploradora, no sistema de partilha o petróleo é da Petrobrás. (www.petrobras.com.br). Assim, um das últimas possibilidades de um projeto nacional de exploração do Pré-Sal, articulando a Petrobrás, a construção naval, a fabricação de tubos etc está sendo destruída sob a alegação do combate à corrupção. Em resumo, nos governos Dilma Rousseff (2011/maio de 2016) a participação da indústria de transformação no PIC caiu de 13,9% para 11,7% (FIESP/CIESP, 2016).

3.3 GOVERNO MICHEL TEMER

O Governo Temer se inicia em 12/05/2016 quando assume interinamente após o afastamento de Dilma Rousseff da presidência em função do início do processo de impedimento. Em 31/08/2016, com o impedimento da presidente eleita, Temer assume definitivamente. Mas devido aos vários procedimentos judiciais no Tribunal Superior

Eleitora (TSE) e no Supremo Tribunal Federal (STF) existem poucas certezas com relação à continuidade de Temer no exercício da presidência. O documento formulado pelo PMDB/Fundação Ulysses Guimarães de 29/10/2015, apresenta as diretrizes do que seria um futuro Governo Temer. Esse documento foi posteriormente acrescido de itens que basicamente defendem o realismo fiscal mesmo que às custas das despesas sociais, e já sinaliza para a reforma previdenciária. Em síntese, propõe forte redução do ativismo estatal no conjunto da política econômica.

O Ministro da Fazenda do governo Temer será Henrique Meireles, que presidiu o Banco Central (BC) nos dois mandatos de Lula. Já o presidente do Banco Central será Ilan Goldfajn, diretor do BC no período 2000/2003, que atuava como economista-chefe do Banco Itaú. A incerteza política prevalecente e a quase paralisação das atividades de investimentos das grandes empresas estatais e das grandes empreiteiras privadas resultarão na gravíssima crise atravessada pela economia brasileira no biênio 2015/16, com uma queda acumulada de 7,5% no PIB. Mesmo assim, a política monetária permaneceu inflexível, com a taxa básica de juros mantida no patamar de 14,25% aa estabelecida pelo BC no final de julho de 2015. Somente em outubro de 2016, cinco meses após a posse de Temer e com a recessão já completando dois anos, o BC retoma o ciclo de redução dos juros, que atingiram 11,25% aa em abril de 2017. As perspectivas de economistas como Afonso Celso Pastore é que a taxa de juros nominal termine 2017 perto de 8% aa, com uma taxa real próxima dos 4% aa. Isto supondo a continuidade do ciclo de redução dos juros e que as incertezas políticas não desestremem ainda mais as possibilidades de gestão da política econômica.

Entre 2015 e 2017 o desemprego no país mais do que dobrou, com a taxa de desemprego medida pela PNAD passando de 6,5% em 2014 para 13,7% no primeiro semestre de 2017, atingindo 14, 2 milhões de desempregados. O governo Temer no final de 2016 anunciou em dezembro de 2016 um conjunto de dez medidas para retomar o crescimento e gerar empregos, incluindo entre outras medidas uma nova regularização tributária, extinção gradual da multa de 10% sobre o FGTS nos casos de demissão sem justa causa, além de uma série de medidas voltadas à melhoria da gestão e da produtividade, bem como a facilitação do acesso ao crédito pelas micro, pequenas e médias empresas (Portal Planalto, 15/12/2016). Ao mesmo tempo o governo toma uma série de medidas fiscais voltadas ao controle do déficit público. As principais medidas são a Emenda Constitucional (EC) N. 93/2016 que aprovou a prorrogação da Desvinculação das Receitas

da União (DRU) para o período 2016/2023. A promulgação da EC N. 93 ocorreu em 08/09/2016 com efeitos retroativos a janeiro desse ano. Além de aumentar a desvinculação das receitas da União de 20% para 30%, incluiu também a desvinculação das receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios (DREM) que prevê a utilização livre de 30% das receitas relativas a impostos, taxas e multas, não sendo aplicadas às receitas destinadas à saúde e à educação. Essa EC foi proposta por Dilma Rousseff em 2015, não tendo apoio do Congresso para a sua aprovação.

A mais importante decisão fiscal depois da DRU foi a Emenda Constitucional (EC) N. 95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por 20 exercícios financeiros. Para 2017 foi estabelecido as despesas de 2016 corrigidas em 7,2%. Para os exercícios posteriores os valores serão os dos exercícios imediatamente anterior, corrigidos pela variação do IPCA (Índice nacional ao Consumidor Amplo). Essa EC vai congelar o orçamento da União, especialmente com relação às despesas sociais que por razões estruturais apresentam crescimento real ao longo do tempo. Uma das suas consequências lógicas é a discussão atual (primeiro semestre de 2017) de mais uma Reforma da Previdência Social, que implicará mais tempo de trabalho e de contribuição, além da redução dos valores dos benefícios aos futuros aposentados e pensionistas. Embora a questão seja bastante complexa, a posição do governo baseia-se na extrapolação de dados de uma conjuntura econômica extremamente adversa, com elevado desemprego e redução da formalização. Isso se reflete diretamente sobre a arrecadação previdenciária. Além disso, os dados mostram que a previdência dos trabalhadores ainda é superavitária, contrariamente ao déficit previdenciário dos trabalhadores rurais. Uma discussão séria da questão requer a discussão de como financiar esses déficits. As possibilidades incluem a cobrança efetiva dos débitos previdenciários, acabar com as isenções previdenciárias das exportações da agro-indústria, regulamentação do imposto sobre grandes fortunas etc.

Em dezembro de 2016 o presidente anunciou dez medidas para estimular a economia do Brasil. Destacando-se mais uma proposta de regularização tributária (REFIS), incentivos ao crédito imobiliário com a regularização da Letra Imobiliária Garantida, medidas administrativas para a redução de spread bancário, medidas para facilitar e estimular o uso do cartão de crédito etc. (Portal Planalto, 15/12/2016). Em março de 2017 o governo anunciou a decisão de liberar os saques das contas inativas do FGTS. Estima-se que exista mais de 30 milhões de contas nessa situação, o que resultará em saques de até R4

41 bilhões. Se metade desses recursos for direcionada ao consumo, estima-se, graças ao efeito multiplicador sobre o PIB, um impacto positivo entre 0,2% e 0,3% sobre o PIB de 2017 (Portal Planalto, 18/03/2017). Isso corresponde à metade do crescimento previsto para este ano.

A fortíssima recessão que atingiu a economia brasileira no biênio 2015/2016 teve por contrapartida a redução do déficit em transações correntes do país que em 2014 chegou a 4,2% do PIB. O elevado crescimento do superávit da balança comercial que atingiu US\$ 48 bilhões em 2016 deveu-se a uma queda das importações de 20%, muito maior do que a queda de 3% nas exportações. A expectativa é de um déficit de transações correntes de -1,2% do PIB em 2017 devido a um superávit de US\$ 55 bilhões na balança comercial (Tabela 18.5). A balança comercial da indústria de transformação também foi bastante afetada: o déficit em 2016 ficou próximo a zero, ou US\$ 2,4 bilhões, valor bem abaixo do resultado negativo de US\$ 30,7 bilhões em 2015, e de US\$ 63,6 bilhões em 2015.

Em termos qualitativos, a balança comercial por intensidade tecnológica mostra uma forte alteração quando são analisadas as quatro faixas da indústria de transformação: alta intensidade, média-alta e média-baixa, e de baixa intensidade tecnológica. O setor industrial de alta intensidade tecnológica, que inclui a indústria aeronáutica, farmacêutica e de informática entre outras, tem sido cronicamente deficitário nos últimos anos. Este déficit que ficou acima de US\$ 30 bilhões em 2013, se reduziu a US\$ 18 bilhões em 2016. O déficit da balança comercial da indústria de transformação de média-alta intensidade tecnológica, que inclui entre outros produtos, máquinas e equipamentos elétricos, indústria automobilística, indústria química, exceto produtos farmacêuticos, também foi bastante reduzido. Já a indústria de média-baixa intensidade tecnológica, que inclui entre outros, produtos da construção naval, borracha e plásticos, carvão e petróleo refinado, deficitária desde 2010, alcançou um superávit de US\$ 6 bilhões em 2016. Por último, a indústria de baixa intensidade tecnológica, que inclui entre outros os produtos manufaturados, produtos de madeira, papel e celulose, alimentos bebidas e tabaco, foi o único setor industrial com balança comercial superavitária desde 1999. Este superávit que alcançou US\$ 44 bilhões em 2011 reduziu-se nos últimos anos e atingiu US\$ 38 bilhões em 2016 (IEDI, Carta IEDI, N. 773). Infelizmente, a chamada especialização regressiva, com superávits estruturais apenas na balança comercial da indústria de baixa tecnologia (IEDI, 2005), não apresenta expectativas de alterações. As tentativas de políticas industriais ativas dos governos Lula e Dilma Rousseff não tiveram muita efetividade, enquanto que o governo

Temer, totalmente envolvido em medidas de curto prazo que assegurem a continuidade de seu governo, não propõe nenhuma medida que possa reverter essa situação.

A impopularidade do presidente Temer é grande e crescente. Segundo a última pesquisa do DataFolha (Folha de São Paulo 30.04.2017) feita no final de abril de 2017, a gestão do peemedebista tem 61% de avaliação ruim ou péssima, 28% a consideram regular e apenas 9 % a consideram ótimo e bom. Sobre a possibilidade de concorrer à reeleição a rejeição ao seu nome atinge 64%. Diante desses números, o presidente Temer diz ter consciência da sua impopularidade e que aproveita isso para aprovar uma agenda de reformas de difícil aprovação popular. Entre essas reformas temos a aprovação da terceirização praticamente sem limites, o que traz o risco de transformação dos trabalhadores em prestadores de serviço além de aumentar os riscos da informalização. Se não bastasse isso, a reforma trabalhista em discussão no Congresso praticamente acaba com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ao propor a prevalência do acordado sobre a legislação. Não serão acordos tão somente com as representações sindicais, mas também acordos individuais. Em um contexto de altíssimo desemprego que resulta no enfraquecimento do movimento sindical, isso coloca em risco conquistas trabalhistas históricas. A reforma previdenciária também no Congresso piora substancialmente a situação dos futuros aposentados exigindo aumento do tempo de trabalho e contribuição, com redução dos valores das aposentadorias. Sem a retomada econômica, a situação fiscal não se reverte de forma efetiva. Mesmo a redução da taxa SELIC não terá impactos muito fortes sobre o déficit público. As estimativas indicam um gasto com juros sobre a dívida pública de 6,6% do PIB em 2017. Ao mesmo tempo, a instabilidade política desestimula e posterga os possíveis investimentos na área de infraestrutura. Esse desestímulo é aumentado ainda mais com a redução dos empréstimos do BNDES. As pressões dos empresários defendendo o aumento desses empréstimos levaram à queda da presidente da instituição Maria Silvia Bastos Marques no final de maio de 2017. A redução dos investimentos diretos da União, ao mesmo tempo em que diminuem os fundos públicos para financiar os investimentos privados, torna ainda mais distantes as perspectivas de retomada do crescimento através dos investimentos (LACERDA, 2017).

4. CONCLUSÃO

As políticas econômicas desenvolvimentistas nas últimas décadas tem se cristalizado como políticas industriais. Trata-se de uma intervenção estatal que busca mudar a

orientação que a estrutura produtiva de um país seguiria deixada exclusivamente às “livres forças do mercado”. É disso que tratam as chamadas políticas industriais verticais. As políticas ditas horizontais, que atingiriam sistematicamente toda a estrutura produtiva, na verdade se constituem nas não políticas industriais defendidas pelos liberais. Ao mesmo tempo, as políticas econômicas de corte neo-liberal, apoiadas na abertura comercial e financeira, redução de barreiras às importações, taxas de câmbio valorizadas etc, resultam na desindustrialização precoce como apontam Gabriel Palma e Ha-Joon-Chang, e na especialização regressiva da estrutura produtiva, que vai se voltar cada vez mais intensamente à produção industrial e às exportações de bens com baixo conteúdo tecnológico, conforme a análise de Luciano Coutinho.

A implantação de políticas industriais verticais ativas, por outro lado, necessita de apoio político para ter êxito. As experiências históricas brasileiras, com Getúlio Vargas nos anos 1950 e Geisel, durante a ditadura militar, mostram que a dominação da estrutura produtiva por empresas multinacionais e pelo setor industrial nacional a elas associadas, torna quase que impossível a busca de um desenvolvimento nacional pela via prussiana. A tentativa de Dilma Rousseff em seu primeiro governo, demonstra que nem mesmo o atendimento de uma agenda produtivista das entidades industriais garante o efetivo apoio político a esse projeto. Ironicamente, o enfrentamento do sistema financeiro, com uma forte redução das taxas básicas de juros, que parecia ser o grande momento de afirmação da estrutura produtiva brasileira, significou o início do fim do governo Dilma Rousseff. O golpe contra a presidente leva ao poder Michel Temer que busca desmontar as ações de Dilma Rousseff especialmente aquelas voltadas ao fortalecimento da estratégica cadeia produtiva do petróleo e gás, que voltada à exploração do Pré-sal poderia ser uma das últimas possibilidades de articular um projeto nacional autônomo. Infelizmente, o golpe institucional golpeia esse projeto autônomo, bem como as poucas conquistas sociais dos trabalhadores brasileiros.

TAB. 3.1 VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS DO PERÍODO 2011/20017

ANO	VARIAÇÃO DO PIB (%)	IPCA (%)	IGP-DI (%)	RESULTADO PRIMÁRIO (% PIB)	NFSP (% PIB)	FBKF (% PIB)
------------	------------------------------------	---------------------	-----------------------	---	-------------------------	-------------------------

2011	3,9	6,50	5,00	2,94	2,47	20,6
2012	1,8	5,84	8,10	2,18	2,27	20,7
2013	2,7	5,91	5,50	1,72	2,96	20,9
2014	0,5	6,41	3,80	-0,57	6,05	19,9
2015	-3,8	10,67	10,84	-1,88	10,22	17,9
2016	-3,6	6,29	7,18	-2,47	8,98	16,4
2017*	0,5	4,00	2,87	-2,25	6,96	15,4**

FONTES: Banco Central do Brasil, Relatório Focus de 05/05/2017; FGV.

*Estimativas

**Carta de Conjuntura. Indicador IPEA de FBKF, 05/05/2017.

TAB. 3.2 TAXA SELIC (FINAL DO PERÍODO) E GASTOS COM JUROS NOMINAIS

ANO	TAXA SELIC FINAL DO PERÍODO (% aa)	GASTOS COM JUROS NOMINAIS (% PIB)
2011	11,00	5,41
2012	7,25	4,45
2013	10,00	4,68
2014	11,75	5,48
2015	14,25	8,36
2016	13,75	6,49
2017*	8,55	6,60

FONTES: BANCO CENTRAL DO BRASIL

*Estimativas

TAB. 3.3 TAXA DE DESEMPREGO NACIONAL (IBGE - PNAD) E GRANDE SÃO PAULO (DIEESE/SEADE)

ANO	BRASIL (PNAD)	GRANDE SÃO PAULO
2011	----	10,5
2012	6,9	10,9
2013	6,2	10,4

2014	6,5	10,8
2015	9,0	13,2
2016	12,0	16,8
2017	13,7*	13,7**

*IBGE - PNAD – janeiro/março de 2017

**DIEESE/FUNDAÇÃO SEADE – fevereiro de 2017

BIBLIOGRAFIA

BELLUZZO, L. G. Entrevista à Folha de São Paulo, 29/12/2013.

BOCCHI, J. I. Governo Dilma Rousseff/Temer. In: MARQUE E REGO (ORGS.). Economia Brasileira. 6ª. E. São Paulo, Saraiva, 2017. No prelo.

BOCCHI, J. I.; MAIA, T. L. A. Da. Deterioração dos termos de troca à doença holandesa: uma análise da economia brasileira atual. *62º Congresso Anual da SBPC*. Natal, UFRN, 2010.

CHANG, Ha-Joon, *Chutando a escada, a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo, UNESP, 2004.

COUTINHO, L. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. *Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro, Fórum Nacional, 1997.

FIESP/CIESP. *Panorama da Indústria de Transformação Brasileira*. 2016.

FRANCO, G.A inserção externa e o desenvolvimento. In: O Desafio Brasileiro. São Paulo, Editora 34, 1999.

IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial – Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?, Novembro 2005.

IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. CARTA IEDI N.773, 10/02/2017.

LACERDA, A. C. de. Dinâmica e evolução da crise: Discutindo alternativas. *Estudos Avançados* 31(89), 2017.

LESSA, C. *O pré-sal e o enigmático futuro do Brasil*. Valor Econômico, 12/03/2008.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO. *Política industrial e de comércio exterior*. Diretrizes gerais. Brasília, 1991.

POLÍTICA INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR (PITCE) Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. 2006.
<http://investimentos.mdic.gov.br/public/arquivo/arq1272980865.pdf>

O Estado de São Paulo, 23/04/2017.

ORAIR, R. O. Desonerações em alta com rigidez tributária: O que explica o paradoxo do decênio 2005-2014? IPEA: Texto para Discussão N. 2117, agosto de 2015.

PETROBRÁS. Planos estratégicos de investimentos. www.petrobras.com.br.

PMDB/ Fundação Ulysses Guimarães. Uma ponte para o futuro. Brasília, 29/10/2015.

Por que o preço do petróleo está tão baixo? Jornal CGN, 13/01/2016.
<http://jornalggn.com.br/luisnassif>, acesso em 04/06/2017.

PORTAL PLANALTO. Dez medidas para estimular a economia do Brasil. 15/12/2016.

PORTAL PLANALTO. Liberação dos saques das contas inativas do FGTS. 18.03.2017.

PALMA, G. Quatro fontes de “desindustrialização” e um novo conceito de doença holandesa. *Conferência de industrialização, desindustrialização e desenvolvimento*. FIESP/IEDI, São Paulo, 28/08/2005.

Secretaria da Receita Federal.
https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstartivos-dos-gastos-tributarios/dgt-versao-para-republicacao_12-06-2016.pdf.

MORAIS, L. e SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica. *Revista de Economia Política, o novo desenvolvimentismo e o governo Lula*. V. 31, nº 4 (124), out/dez de 2011.

SINGER, A. *Cutucando onças com varas curtas. O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)*. Novos Estudos CEBRAP 102. Julho de 2016.