



Limites políticos do esforço novo-desenvolvimentista

Gabriel Oliveira de Carvalho Senra¹

Resumo

O objetivo deste artigo é contribuir para uma melhor compreensão dos limites políticos do esforço novo-desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff (2011-2016), evidenciando a orientação política das medidas adotadas e as contradições de classe que determinaram sua frustração. Assim, enfatizaremos como a configuração do bloco no poder e o padrão longo de reprodução do capital que lhe serve de base estruturante, em um momento de reversão do ciclo de crescimento do mercado mundial e do mercado interno, constituíram nos determinantes em última instância da incapacidade de as políticas econômicas adotadas estabelecerem um novo padrão curto de reprodução do capital baseado no fortalecimento da grande burguesia industrial brasileira.

Palavras-chave: Governo Dilma Rousseff; desenvolvimentismo; burguesia industrial.

Límites políticos del esfuerzo nuevo-desarrollista

Resumen

El objetivo de este artículo es contribuir a una mejor comprensión de los límites políticos del esfuerzo nuevo-desarrollista del gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016), destacando la orientación política de las medidas adoptadas y las contradicciones de clase que determinaron su frustración. Así, enfatizaremos cómo la configuración del bloque de poder y el patrón largo de reproducción del capital que le sirve de base estructurante, en un momento de reversión en el ciclo de crecimiento del mercado mundial y del mercado interno, constituyeron los determinantes últimos de la incapacidad de las políticas económicas adoptadas de establecer un nuevo patrón corto de reproducción del capital basado en el fortalecimiento de la burguesía industrial brasileña.

Palabras-clave: Gobierno Dilma Rousseff; desarrollismo; burguesía industrial.

Political limits of the new-developmentist effort

Abstract

This article aims to contribute to a better understanding of the political limits of the new-developmental effort of the Dilma Rousseff government (2011-2016), highlighting the

¹ Doutorando em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense e mestre em Economia pela Universidade Estadual de Campinas. E-mail: gabosenra@gmail.com

political orientation of the measures adopted and the class contradictions that determined their frustration. Thus, we will emphasize how the configuration of the power bloc and the long pattern of reproduction of capital that serves as its structuring base, at a moment of reversal in the growth cycle of the world market and the domestic market, constituted the ultimate determinants of the incapacity of the economic policies adopted established a new short pattern of capital reproduction based on the strengthening of the large Brazilian industrial bourgeoisie.

Key words: Dilma Rousseff government; developmentalism; industrial bourgeoisie.

Introdução

Um dos debates mais importantes entre os economistas brasileiros na última década diz respeito aos motivos do fracasso das medidas de política econômica adotadas pelo governo Dilma Rousseff (2011-2016) entre agosto de 2011 e março de 2013, conhecidas como “Nova Matriz Econômica”, “Agenda da FIESP”, “Ensaio Desenvolvimentista”, entre outros termos, que buscaram estabelecer um novo ciclo de crescimento na economia brasileira a partir do incentivo ao investimento industrial². De maneira geral, se discute o impacto dos fatores externos, o esgotamento do ciclo interno de crescimento, o grau de responsabilidade do governo e a relação do fracasso deste conjunto de medidas com a grave recessão da economia brasileira que se iniciaria em 2014.

Um elemento comum destas interpretações é a ausência de um tratamento mais aprofundado sobre a dinâmica política particular do período, o horizonte de classe do conjunto de políticas executadas, os limites políticos que elas esbarraram e o que esse fracasso diz em relação à configuração do bloco no poder e ao padrão de reprodução do capital no Brasil. Assim, com exceção do trabalho de Carneiro (2018), tende-se a atribuir a frustração econômica a elementos puramente externos, a problemas de concepção das estratégias ou a simples estreiteza teórica e prática do governo Dilma Rousseff.

Por outro lado, no âmbito da ciência política, praticamente inexitem análises mais profundas deste fracasso, ainda que via de regra se reconheça sua importância significativa para a dinâmica posterior da luta de classes, em especial para o afastamento da grande burguesia industrial brasileira do governo Dilma, o enfraquecimento da “frente policlassista” que servia de apoio aos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e para o fortalecimento da ofensiva neoliberal ortodoxa que se processaria nos anos seguintes. Com isso, se perdem alguns elementos que servem para elucidar questões políticas importantes, como o lugar ocupado pelo grande capital industrial brasileiro no interior do bloco no poder e os limites da

² Para nos limitar aos economistas heterodoxos, são centrais os textos de Serrano e Summa (2015), Oreiro (2017), Carvalho (2018) Carneiro (2018) e Mello e Rossi (2018).

satisfação plena de seus interesses no padrão de reprodução do capital constituído.

O objetivo deste artigo é contribuir para a melhor compreensão dos limites políticos do que denominamos “esforço desenvolvimentista”, evidenciando a orientação política das medidas adotadas e as contradições de classe que determinaram sua frustração. Assim, nos baseando diretamente nas principais contribuições dos economistas heterodoxos, enfatizaremos como a configuração do bloco no poder e o padrão longo de reprodução do capital que lhe serve de base estruturante, em um momento de reversão do ciclo de crescimento do mercado mundial e do mercado interno, constituíram nos determinantes em última instância da incapacidade das políticas econômicas adotadas estabelecerem um novo padrão curto de reprodução do capital baseado no fortalecimento da grande burguesia industrial brasileira.

O esgotamento do padrão de reprodução social-liberal

A política econômica adotada pelo governo Lula em resposta ao impacto da crise de 2008 reforçou vários dos aspectos centrais do ciclo de crescimento iniciado em 2004, especialmente pelo estímulo ao consumo e ao investimento público em infraestrutura. Reforçou-se também, a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), dos empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e dos investimentos da Petrobras na exploração e produção nos campos de pré-sal o processo de consolidação e crescimentos de alguns dos maiores grupos industriais brasileiros. Desde 2004, os grandes grupos industriais brasileiros haviam sido favorecidos pelo cenário favorável do comércio e da liquidez internacional, pela retomada do crescimento do mercado interno e pela mobilização por parte do governo Lula de uma série de instrumentos que permitiram sua capitalização e consolidação setorial. Em acordo com sua orientação liberal-desenvolvimentista, no final do governo Lula o grande capital industrial nacional se encontrava mais bem posicionado no interior do padrão de reprodução neoliberal, ainda que não tivesse a mesma importância do grande capital bancário nacional e internacional e das multinacionais no interior do bloco no poder e ainda que esse fortalecimento não tenha significado uma reversão da tendência de especialização regressiva da economia brasileira, devido às suas estratégias de aumento do conteúdo importado e inserção em segmentos de baixo valor agregado. Assim, as frações hegemônicas do grande capital mantiveram seu lugar privilegiado pela manutenção das reformas neoliberais e da matriz macroeconômica, e qualitativo do governo Lula foi saber aproveitar as condições internacionais favoráveis e a melhoria da condição fiscal do Estado para avançar uma série de instrumentos e políticas que

melhoraram a posição da grande burguesia industrial brasileira dentro do *dentro* do padrão longo de reprodução do capital existente.

Já em 2010, último ano do governo Lula, várias das políticas de estímulo ao consumo e ao investimento adotadas como forma de combate à crise mundial começaram a ser revertidas. Na época, a avaliação era de que o sobreaquecimento do mercado de trabalho e a expansão da demanda além do “PIB potencial” eram as grandes responsáveis pela pressão inflacionária que começou a ganhar forma ao longo do ano de 2010. Assim, o governo reorientou o sentido de sua gestão macroeconômica e passou a agir pela desaceleração do crescimento, cujo primeiro movimento foi a alta da SELIC no apagar das luzes do governo Lula (BARBOSA, 2013).

Ao longo dos seis primeiros meses de seu mandato, Dilma deu continuidade à reorientação conservadora da gestão da política econômica voltada à desaceleração da demanda agregada, implementando um conjunto de medidas que ficaram conhecidas como “macro-prudenciais”. Buscou enxugar a oferta de crédito com novas elevações da SELIC, do compulsório e do IOF sobre o crédito pessoal, impôs um contingenciamento de gastos de custeio, reduziu fortemente o investimento público do governo central, elevou significativamente a meta de superávit primário para 2011 e decidiu por não reajustar o salário-mínimo (BARBOSA, 2013; BIANCARELLI, 2014; SERRANO E SUMMA, 2015). A perspectiva na época era de que a economia brasileira já havia superado os efeitos mais nocivos da crise internacional, sendo agora capaz de crescer por conta própria, sem o apoio dos estímulos do governo. Uma política mais conservadora era vista como necessária para evitar que uma nova etapa de crescimento fosse perturbada por distorções inflacionárias ou externas derivadas do excesso de demanda (BALTAR, 2014; MELLO E ROSSI, 2018). No fim das contas, impacto das políticas conservadoras sobre a desaceleração do PIB acabou sendo muito maior do que o esperado porque, em meados de 2011, houve uma profunda deterioração do cenário internacional imposta pelo agravamento da crise na União Europeia, que levou a forte uma queda da demanda e dos preços das commodities agrominerais.

Assim, a partir de meados de 2011, as perspectivas do governo Dilma mudaram radicalmente. A crise internacional foi compreendida como um fator que agravaria a tendência de esgotamento do padrão de reprodução social-liberal, cujos primeiros sinais já haviam aparecido no final do governo anterior. Era necessário, assim, não só retomar o estímulo ao crescimento quanto implementar um *outro* padrão curto de reprodução do capital. Em agosto de 2011, o governo Dilma operou uma profunda reorientação estratégica de sua gestão de política econômica, cujo sentido só podemos compreender plenamente após discutirmos quais

eram esses sinais de esgotamento do padrão curto de reprodução do capital vigente até então.

Desde já podemos apontar que os limites do padrão de reprodução social-liberal resultavam da contradição entre a expansão do consumo popular e a especialização regressiva da economia brasileira. Já é sabido que a ampliação da formalização, a política de valorização do salário-mínimo, a expansão dos benefícios sociais e as políticas de “popularização” do crédito foram responsáveis pelo crescimento de longo prazo do consumo popular ao longo do governo Lula. O crescimento da renda dos trabalhadores mais pobres, além de levar a uma significativa melhora de sua situação material e a um histórico movimento de redução das desigualdades da renda do trabalho, permitiu a dinamização da demanda interna, inaugurando um ciclo virtuoso entre aumento do consumo das massas e o crescimento do emprego e da renda (CARVALHO, 2018).

Vale lembrar que aumento do poder de compra popular era também balizado pela baixa inflação decorrente da abertura e da sobrevalorização cambial, mas disso resultava que parte importante do crescimento da demanda interna vazava para o exterior (MELLO E ROSSI, 2018). Neste contexto, o crescimento da produção industrial se situou sistematicamente abaixo do crescimento do PIB e da demanda interna, e o investimento industrial privilegiou o investimento modernizante via importação de máquinas e equipamentos e não o aumento da capacidade produtiva. Desta maneira, os setores que mais se expandiram foram os menos sensíveis à concorrência internacional, em especial o setor de serviços. Isso foi importante porque são segmentos intensivos em trabalho, e seu estímulo foi um dos fatores centrais que permitiu a incorporação rápida de amplas massas de trabalhadores de baixa qualificação no mercado de trabalho formal, atuando em favor do padrão de reprodução curto social-liberal.

Entretanto, por ser um setor de menor capacidade de expansão da produtividade e intensivo em força de trabalho, ele é mais sensível às políticas de valorização do salário-mínimo e ao aumento do poder de barganha da classe trabalhadora durante o aquecimento do mercado de trabalho. Quando a demanda interna teve uma recuperação pungente após a crise, os níveis baixos de desemprego e as políticas de aumento salarial dinamizaram um acirramento do conflito distributivo e levaram a uma aceleração inflacionária no setor. O aumento da inflação ia no sentido contrário aos interesses das classes hegemônicas, tal como se expressava nas metas rígidas de inflação, mas também corroía parte do poder de compra e do consumo da classe trabalhadora, afetando o padrão de reprodução social-liberal em seus fundamentos (DEDDECA, 2014).

O baixo potencial de aumento da produtividade no setor de serviços e sua baixa

remuneração média limitavam a capacidade de aumento da renda daquelas parcelas que já haviam se inserido no mercado de trabalho. O movimento de ampliação do endividamento a partir de uma série de inovações financeiras e institucionais (como o crédito consignado) encontrava desta maneira um limite palpável nas altas taxas de juros que baseavam o padrão de reprodução existente e o ritmo menor de ampliação da renda real da classe trabalhadora (SERRANO E SUMA, 2015). Esses limites foram aparecendo com esgotamento da popularização extensiva do crédito e principalmente após as medidas de incentivo ao consumo e ao endividamento adotadas pelo governo Lula como forma de combate à crise. Após o forte ciclo de consumo de bens de consumo durável que permitiu a rápida recuperação da economia brasileira, o que se encontrava no Brasil era uma classe trabalhadora fortemente endividada e que não tinha perspectivas nem de redução das taxas de juros e nem de aumento significativo da renda real que permitissem novos ciclos de consumo (CARVALHO, 2018).

Por fim, mesmo os benefícios sociais e as políticas de redistribuição de renda pareciam ter encontrado um limite importante. Pela própria natureza de seu caráter focalizado nos estratos de mais baixa renda, elas tinham um impacto significativo na demanda agregada por sua incorporação extensiva no circuito de consumo popular. Conforme essa incorporação extensiva se esgotou, o efeito dinamizador sobre o consumo e sobre o mercado de trabalho também se desacelerou, reduzindo seu impacto sobre o crescimento e sobre a redução das desigualdades salariais.

Desta maneira, em fins do governo Lula o padrão de reprodução social-liberal enfrentava uma série de entraves importantes, que afetavam diretamente os principais mecanismos que permitiram a retomada do crescimento e a redução das desigualdades (CARNEIRO, 2018). A melhoria das condições de vida dos estratos mais pauperizados da classe trabalhadora e a redução das desigualdades das rendas do trabalho haviam, portanto, encontrado um limite. Essas contradições foram agravadas após a crise de 2008 pois as estratégias de ajuste da indústria nacional baseadas no aumento do conteúdo importado reforçaram a tendência de desadensamento das cadeias produtivas e a estagnação do investimento industrial. O vazamento da absorção externa também foi amparado na expansão do coeficiente importador das filiais das multinacionais e no aumento da concorrência com os produtos importados, ambos expressão da “arbitragem da capacidade ociosa global” em favor da produção asiática, aproveitando suas vantagens de escala e custo em um momento de estagnação da demanda global. Desta maneira, a partir de 2008 houve uma queda de longo prazo no ritmo de geração de empregos industriais, e a recuperação do mercado de trabalho no pós-crise se baseou quase que exclusivamente no setor de serviços, cujo crescimento

permitiu a continuidade da redução do desemprego, do aumento da formalização e dos rendimentos do trabalho (BALTAR, 2014; BALTAR, SOUEN E CAMPOS, 2018). Essa característica da recuperação catalisou o caráter inflacionário e expôs os limites de aumento do consumo dentro do padrão de reprodução social-liberal.

As medidas macro-prudenciais adotadas por Lula e Dilma entre meados de 2010 e meados de 2011 buscavam amenizar essas contradições, reduzindo o estímulo ao mercado de trabalho e ao consumo. Entretanto, quando o cenário internacional se deteriorou a partir de junho de 2011 e a desaceleração do crescimento apareceu como um fato incontornável, o governo interpretou que se fazia necessária uma reorientação profunda da estratégia adotada até então. A necessidade de uma nova política de estímulo ao crescimento, as contradições e limites latentes do social-liberalismo e o amplo apoio tanto entre massas populares quanto entre o grande capital legado pelo governo Lula foram vistos como os elementos centrais de uma janela histórica de oportunidades que deveria ser aproveitada para a instauração de um novo padrão curto de reprodução do capital.

Do ponto de vista dos governos do PT e do campo democrático-popular como um todo, a perspectiva era de que o fortalecimento e diversificação da estrutura industrial no Brasil seria o caminho adequado para a superação dos limites do padrão de reprodução social-liberal. Supunha-se que a indústria, devido aos seus maiores ganhos de produtividade, seria capaz de gerar empregos de melhor qualidade, sustentando um crescimento virtuoso do mercado de trabalho e dos rendimentos do trabalho (CARVALHO, 2018). A indústria, mais capital-intensiva e de maior potencial de apropriação de valor, sentiria menos os impactos da política de valorização cambial e do aquecimento do mercado de trabalho, amenizando o conflito distributivo e, portanto, auxiliando no controle da inflação. A possibilidade de crescimento sustentado da renda no longo prazo representado pelo fortalecimento da indústria seria um passo além na capacidade de redução da desigualdade, indo além das baixas remunerações do setor de serviços e dos limites das políticas focalizadas de transferência de renda. Por fim, esse crescimento sustentado da renda real balizaria um novo ciclo, mais sustentável, de endividamento da classe trabalhadora. A retomada do investimento e do emprego industrial apareciam, para o governo Dilma, como um pressuposto para a continuidade do crescimento e da redução da desigualdade no longo prazo (CARNEIRO, 2018).

Essa compreensão, evidentemente, convergia com o fortalecimento do grande capital industrial nacional no padrão de reprodução longo neoliberal e no interior do bloco no poder. Ao longo dos anos de 2010 e 2011 as bases sindicais do governo Lula, em especial a CUT,

passaram a se mobilizar em torno da construção de uma “frente de defesa da indústria nacional”, na qual também constavam a FIESP, a Força Sindical e os sindicatos dos metalúrgicos de São Paulo e do ABC (VACCARI, 2016). Esse movimento era expressão do grau de convergência política que havia alcançado a frente que serviu de sustentação aos governos do PT desde 2002 (BOITO JR., 2018).

Com base no amplo apoio popular ao governo Lula e à candidata escolhida para lhe suceder, resultado das políticas de estímulo ao crescimento que beneficiaram tanto o operariado e a baixa classe média quanto os estratos mais pauperizados da classe trabalhadora, o governo Dilma operou uma reorientação estratégica na condução da política econômica que significava o esforço de implementar um novo padrão curto de reprodução do capital que soldaria a etapa superior de favorecimento do grande capital industrial brasileiro no padrão longo de reprodução neoliberal. Para delimitar melhor o conjunto de interesses favorecidos por essa reorientação, vejamos quais foram o conjunto de instrumentos mobilizados e como se deu a condução da política econômica.

O sentido da intervenção e a condução de política econômica

Do ponto de vista dos custos, um dos elementos mais importantes e simbólicos foi o início de um ciclo de longa duração de redução da SELIC a partir de agosto de 2011, chegando a 7,25% em outubro de 2012. A redução da SELIC buscava tanto baratear o custo do financiamento quanto reduzir a atração dos títulos de curto prazo, favorecendo o investimento privado em ativos de longo prazo. Tal como afirma Lopreato (2014), parte importante deste movimento foi a tentativa de redução das Letras Financeiras do Tesouro, que são os títulos do Tesouro Direto indexados à SELIC. Sua substituição por títulos pré-fixados ou vinculados aos índices de preços tanto diminuiria a atratividade dos títulos de curto prazo, favorecendo as aplicações de longo prazo, quanto reduziria os impactos da política monetária sobre a Dívida Pública, ampliando sua flexibilidade. Outra mudança importante foi a dos critérios de remuneração da caderneta de poupança, necessária para que se mantivesse a atratividade dos títulos da dívida pública e a continuidade do ciclo de baixa da SELIC até seu menor patamar histórico (CAGNIN, PRATES, FREITAS E NOVAIS, 2013).

Para que a redução da SELIC se desdobrasse em uma redução concreta do custo do capital de giro para o grande capital industrial, o governo operou em um momento posterior um processo de redução forçada dos spreads bancários do setor privado a partir da concorrência com os bancos públicos. O Banco do Brasil e a Caixa passaram a assumir estratégias agressivas de redução dos juros e ampliação da oferta de crédito. Ainda que o

governo tenha procurado amortecer o impacto da queda dos spreads sobre os bancos privados com a redução do IOF sobre o crédito e dos compulsórios (BARBOSA, 2013), fato é que se interferiu em uma das principais fontes de rentabilidade do setor financeiro nacional.

Tal como já havia se tornado praxe nos anos anteriores, o BNDES foi o grande instrumento utilizado para o acesso do grande capital industrial nacional ao financiamento de longo prazo, especialmente importante para o programa de concessões e para o desenvolvimento da indústria para-petroleira. Neste período a expansão dos desembolsos do BNDES e a redução da TJLP foram viabilizados pelos novos e volumosos aportes do Tesouro Nacional, e representaram um custo fiscal importante para o setor público por haver um descasamento entre sua remuneração e o seu custo (TJLP era significativamente inferior à SELIC).

Outro ponto central para a redução dos custos na indústria e para o controle da inflação foi a contenção do preço da gasolina e a redução das tarifas de energia elétrica. A primeira foi possível pela interferência na política de preços da Petrobras. A segunda, por outro lado, foi viabilizada pela antecipação da prorrogação dos contratos de concessão na geração, transmissão e distribuição. Neste caso, a estratégia foi mediar a redução das tarifas de energia elétrica ampliando o período de concessões, cobrindo eventuais prejuízos com recursos do Tesouro Nacional e expandindo o volume de subsídios (CARVALHO, 2018; CARNEIRO, 2018).

A política de desonerações havia sido um importante instrumento de incentivo ao consumo no pós-crise de 2008, auxiliando na sustentação dos setores de bens de consumo durável. Agora, a política de desonerações deixava de ser uma política anticíclica e assumia a centralidade na reorientação da política econômica de Dilma (CARVALHO, 2018). Sendo o conteúdo mais importante do Plano Brasil Maior, lançado em agosto de 2011, ela previa a redução de IPI sobre máquinas e equipamentos, material de construção, caminhões e veículos, isenção tributária para o crédito voltado às exportações e a desoneração dos impostos sobre bens de capital. A desoneração parcial da folha de pagamentos, com dispensa da contribuição patronal ao INSS, foi importante para moderar o crescimento dos custos do trabalho na indústria, que estavam sendo objeto de críticas crescentes especialmente após o acirramento da concorrência com os importados (CARVALHO, 2018; CARNEIRO, 2018).

A trajetória do câmbio foi outro dos elementos mais marcantes deste período. Nesta época, a política de expansão monetária dos países centrais estava agravando a tendência de valorização cambial por incentivar um intenso influxo de capitais de curto prazo para os países periféricos (CARVALHO, 2018). Esse influxo teve efeitos positivos nos anos de 2009 e

2010 por inverter o movimento de desvalorização cambial e, assim, amenizar o impacto inflacionário e o peso das despesas financeiras sobre a indústria nacional. Entretanto, a valorização cambial potencializava a intensa concorrência via preços das manufaturas importadas, que havia alcançado um novo patamar com a crise europeia de meados de 2011 e a queda da demanda internacional. O aumento da capacidade ociosa na China e a arbitragem da cadeia produtiva global pelas multinacionais favoreceu a forte queda dos preços e a aceleração das importações dos bens industrializados no Brasil, acelerando o desadensamento das cadeias produtivas locais que já estava sendo responsável desde meados de 2010 pela estagnação do investimento industrial (BIANCARELLI, ROSA, VERGHANINI, 2018; CARNEIRO, 2018).

Para fazer frente à valorização e instabilidade excessivas do câmbio, a partir de meados de 2012 o governo introduziu um conjunto de medidas para aumentar a regulação, a tributação e a intervenção sobre a especulação no mercado de câmbio futuro (MELLO E ROSSI, 2018), como o aumento do IOF sobre os capitais estrangeiros ingressantes e sobre as posições de venda nos derivativos cambiais que ultrapassassem os 10 milhões de dólares. Essa série de medidas inovadoras, em conjunto com a redução do diferencial de juros, foi capaz de conter o movimento de apreciação do real e dar-lhe uma significativa estabilidade ao desestimular os fluxos puramente especulativos, ampliando a capacidade de administração do governo sobre a taxa de câmbio.

A redução expressiva da SELIC e a mudança na administração cambial indicaram que a política monetária passou por uma mudança significativa de sua gestão, ainda que não tenha abandonado as metas de inflação (LOPREATO, 2014). Ao contrário de todo o período anterior, a valorização cambial deixou de ser o principal instrumento para o controle da inflação. Ela foi substituída pela ênfase gestão conservadora da política fiscal, pelo controle de crédito, pelas desonerações tributárias e pela intervenção nos preços administrados. O sentido aqui era dado pelo manejo da demanda interna para controlar o consumo popular e evitar a aceleração inflacionária dos serviços. Buscava-se também compensar o impacto inflacionário da desvalorização cambial com uma política de desaceleração da demanda interna, a partir do patamar baixo dos investimentos e dos gastos públicos.

É importante ressaltar o vínculo entre o aperto fiscal e a diminuição dos juros que guiava a política de governo. Tal como apontam Serrano e Summa (2015), o argumento era de que o aperto fiscal era o grande pressuposto para a diminuição dos juros. Essa era uma perspectiva adotada há muitos anos pela grande burguesia industrial brasileira e pelos economistas novo-desenvolvimentistas. A contenção do investimento público era vista como

necessária para abrir espaço para a liderança do setor privado, e o governo Dilma operou uma mudança significativa de política macroeconômica em comparação ao governo anterior, buscando estimular o investimento privado não mais pelo mercado interno (pelo aumento do consumo popular e do investimento em infraestrutura) mas pelo estímulo ao esforço exportador e à rentabilidade privada.

As perspectivas de controlar a inflação a partir da regulação do mercado de trabalho e do consumo foram o que guiaram também a política fiscal. O ajuste fiscal de 2011 representou uma queda importante dos gastos correntes e discricionários, em especial do investimento público, e a partir de então este não voltou a ser um pilar do crescimento (CARVALHO, 2018). Tal como aponta Biancarelli (2014), ao longo de todo o “esforço novo-desenvolvimentista” houve uma indisposição ao aumento do investimento público, determinada pela necessidade de se manter o controle da inflação. Assim, o governo Dilma ratificou seu compromisso com o tripé macroeconômico ao conter a expansão do investimento público (GENTIL E HOFFMANN, 2017) e em seu lugar, o que se deu foi uma ampliação das concessões de portos, aeroportos, rodovias e de uma série de serviços públicos (como saneamento). As Parcerias Público Privadas (PPP) foram uma das grandes invenções do governo Lula para a busca de modernização da infraestrutura e da redução de seus custos estruturais em um contexto de restrição fiscal, e foram o meio privilegiado pelo governo Dilma para a modernização da infraestrutura nacional e para incentivar o investimento industrial ofertando amplos espaços de acumulação com rentabilidade assegurada pelo Estado. A expansão das concessões, portanto, cumpriria o papel tanto de melhorar a infraestrutura quanto ampliar o espaço privado de acumulação e dinamizar a demanda agregada. O novo pacote de concessões do governo Dilma contou com uma série de vantagens tributárias e creditícias para os grandes grupos nacionais, e os riscos de investimento era assumidos na prática pelo Estado.

O investimento industrial também seria diretamente estimulado pelo bloco autônomo de investimentos representado pela Petrobras, que se constituía, desta maneira, na terceira fronteira de acumulação privilegiada pelo esforço novo-desenvolvimentista. O bloco de investimentos da Petrobras voltado ao aproveitamento das oportunidades do pré-sal representou uma das mais importantes vias de estímulo à retomada do crescimento no pós-crise e à acumulação do grande capital nacional. Os elevados e simultâneos investimentos na exploração, produção e refino foram em grande parte direcionados para a indústria nacional mediante a política de compras e de conteúdo local. As necessidades de ganho em conteúdo tecnológico e em escalas de produção eram canalizadas como oportunidades de capacitação

para os grandes grupos industriais locais, em especial as grandes construtoras. Elas estavam se inserindo em diversas frentes da cadeia para-petroleira, dos estaleiros aos armadores, e arrastavam atrás de si ramos importantes dos insumos básicos, bens de capital e materiais de transporte.

É muito difícil superestimar a importância do investimento autônomo da Petrobras como estímulo ao investimento privado nesta época. No início do governo Dilma ele representava sozinho cerca de 50% do total do investimento público federal e 10% do total da formação bruta de capital fixo da economia brasileira, com forte correlação com o montante total devido aos encadeamentos produtivos constituídos em torno da indústria para-petroleira. Quando Dilma assumiu, a institucionalidade do pré-sal havia acabado de ser montada, com o regime de partilha entrando em vigor e a Petrobras tendo passado por um intenso processo de capitalização. Em agosto de 2011, portanto, a Petrobras era o principal instrumento de política industrial à disposição do governo. O setor de petróleo e gás, dado o grau de controle do setor público, a existência do instrumento mais bem-capacitado para a política industrial e os vínculos com setores fundamentais do grande capital industrial brasileiro era assim um dos eixos do esforço novo-desenvolvimentista. Desta maneira, ainda que a política fiscal tenha cumprido um papel moderado ao longo da tentativa de implementação do novo padrão curto de reprodução do capital, não é verdade que o investimento público não encontrava espaço em seu interior. Em síntese,

embora exitoso em realizar o crescimento com inclusão social, o ciclo de 2003-2010 perdeu progressivamente dinamismo. A reorientação do modelo era, portanto, imprescindível. Os elementos presentes nessa reorientação foram significativos, podendo se identificar várias características de um modelo de crescimento desenvolvimentista, tais como: reconfiguração de preços relativos macroeconômicos (taxas de juros, de câmbio, preços de energia e custo salarial), para induzir o investimento privado, combinado com instrumentos e incentivos setoriais de alto impacto, como o investimento da Petrobras, que sintetizava a política industrial, a ampliação da infraestrutura e o apoio dos bancos públicos, em particular do BNDES. Os objetivos gerais eram claros: reorientar o crescimento dando primazia à diversificação industrial e à ampliação da infraestrutura, tendo como instrumento-chave o investimento autônomo, privado e público. (Carneiro, 2018, p. 26)

Esse conjunto de medidas foi implementado entre agosto de 2011 e abril de 2013. Ele representava a mais importante flexibilização do modelo de gestão macroeconômica desde o início do Plano Real, dado o grau de intervenção no mercado cambial, a ênfase na redução dos juros e o novo tipo de manejo da inflação (CAGNIN, PRATES, FREITAS E NOVAIS, 2013). Daí ter sido popularizada com “Nova Matriz Econômica”, tal como havia sido

denominada pelo próprio ministro Guido Mantega em fins de 2011. Ainda que tenha tido sua temporalidade particular, elas apontavam para um sentido comum, dando consistência à noção de que faziam parte de um esforço de mudança do padrão curto de reprodução do capital. E somos agora capazes de dizer quais eram os setores sociais privilegiados neste esforço.

Os principais campos de expansão do grande capital industrial brasileiro seriam o mercado externo (desvalorização cambial), o setor naval (bloco de investimentos da Petrobras) e a infraestrutura logística (as concessões), apoiado pela redução da taxa de juros e pelas desonerações tributárias. A perspectiva do governo era balizar horizonte de longo prazo capaz de superar o caráter meramente modernizador do investimento privado e ampliar a capacidade industrial e a infraestrutura nacional. O esforço de readensamento das cadeias produtivas seria complementado pelo maior esforço tecnológico pressuposto nas políticas de estímulo ao P&D que estavam presentes no Plano Brasil Maior e na política de compras da Petrobras. O maior destaque para as exportações balizaria a capacidade de maiores aumentos de produtividade. A consequência principal seria a superação dos limites do crescimento do consumo encontrados no modelo social-liberal, dinamizando a demanda agregada a partir do investimento privado e oferecendo as condições de aumento sustentável do consumo de massas no longo prazo.

A maior ênfase no mercado externo e nas condições de lucratividade privada em detrimento do estímulo ao mercado interno e ao consumo popular explicitavam a tentativa de superação do padrão de reprodução social-liberal (CARVALHO, 2018). A perspectiva que guiava o conjunto da intervenção era incentivar o investimento do grande capital industrial pela redução dos custos de financiamento e de produção, pelo reajuste dos preços macroeconômicos em favor de sua rentabilidade e pela consolidação de novos espaços de acumulação. Buscou-se enfrentar os principais entraves macroeconômicos, institucionais e estruturais ao desenvolvimento a partir do amplo incentivo à acumulação e ao investimento do grande capital industrial, com o objetivo de estruturar um novo padrão de reprodução curto pautado na centralidade da indústria.

O conteúdo de classe do esforço era o fortalecimento do grande capital industrial brasileiro, o qual era compreendido pelo PT e suas bases sociais como um pressuposto para a continuidade do crescimento com redução da desigualdade no longo prazo. Nesta visão, o interesse da classe trabalhadora e demais estratos populares seriam abarcados conforme o grande capital industrial brasileiro alcançasse um patamar superior de acumulação dentro do padrão de reprodução do capital, retomando a diversificação industrial e a ampliação da infraestrutura. O governo Dilma buscou favorecer a indústria ao englobar em quase sua

totalidade as demandas apresentadas pela FIESP no Congresso Nacional da Indústria de 2010 (VACCARI, 2016), fato que dá sentido à qualificação de “Agenda FIESP” dada por Carvalho (2018). A FIESP viu nas políticas de governo a satisfação de suas demandas, e as aplaudiu de pé em cada fase de sua implementação ao longo de todo o ano de 2012 (VACCARI, 2016).

A perspectiva, portanto, era favorecer a acumulação dos grandes grupos industriais, que permitiria superar vários dos limites do padrão de reprodução social-liberal. Em termos ideológicos, essa intervenção pareceu um claro favorecimento das perspectivas novo-desenvolvimentistas. Isso fica evidente em primeiro lugar no próprio fato de que suas propostas foram quase completamente abarcadas pela intervenção. Em segundo lugar, na grande proximidade dos economistas novo-desenvolvimentistas com o governo Dilma neste momento, com o afastamento relativo daqueles mais próximos ao social-desenvolvimentismo. Daí denominarmos o conjunto de medidas referido acima como “esforço novo-desenvolvimentista”.

A prioridade dada ao esforço exportador em detrimento do mercado interno não era, ao nosso ver, uma escolha arbitrária. Já discutimos no item anterior como vários aspectos do social-liberalismo pareciam ter chegado a um limite no início do governo Dilma, o que diminuía a margem de manobra de estímulos maiores ao consumo e redução da desigualdade sem que houvesse o rompimento maior com o modelo de Estado e gestão macroeconômica existente. Esse é um ponto central sobre o qual elaboremos melhor mais à frente. O que queremos apontar aqui é que uma primeira etapa “novo-desenvolvimentista” aparecia ao governo Dilma como um pressuposto temporal ao prosseguimento das políticas de fortalecimento do poder de compra da classe trabalhadora e de redistribuição de renda dentro do padrão longo de reprodução neoliberal.

O governo Dilma também ampliou a mobilização do aparato de Estado como apoio ao grande capital industrial nacional (LOPREATO, 2014), auxiliando-o na escalada no interior do bloco no poder. A novidade é que essa mobilização, apoiada pela “frente desenvolvimentista”, buscou enfrentar alguns dos interesses das frações hegemônicas no Brasil. Ao contrário de todo o governo Lula, onde esse fortalecimento havia sido possível pelo cenário externo favorável e pela gestão eficiência da política econômica, agora, frente aos limites do padrão de reprodução social-liberal, não era mais possível prosseguir com a ascensão política e econômica da grande burguesia industrial nacional sem enfrentar diretamente os interesses do grande capital financeiro e estrangeiro em busca de maiores concessões. Se tratava de uma acomodação não mais pacífica dos interesses dos grandes industriais. Devemos ressaltar, portanto, que esse fortalecimento se dava a partir da medição

de forças com as frações hegemônicas, se pautando na “frente desenvolvimentista” e no aparato de Estado para arrancar condições mais favoráveis para sua acumulação e instaurar um padrão curto de reprodução em que seus interesses estivessem mais bem posicionados. Isso se tornou evidente, por exemplo, na flexibilização do tripé macroeconômico, na intervenção no jogo especulativo do mercado de câmbio e na redução dos spreads do setor bancário.

Mas porque não defendemos que o grande capital industrial nacional havia assumido uma posição hegemônica no bloco no poder, considerando que a condução de política econômica da época privilegiava seus interesses? Em primeiro lugar, porque a estrutura do Estado neoliberal que favorecia a acumulação do grande capital internacional e financeiro não foi afetada. A liberalização comercial e financeira, o mecanismo da dívida pública, tudo isso permaneceu intocado. Em segundo lugar, as mudanças na gestão da política macroeconômica não foram o abandono do tripé macroeconômico, ao contrário do discurso dos economistas ortodoxos, mas sua flexibilização. O governo Dilma nunca deixou de se preocupar com as metas de superávit primário ou com o controle da inflação. As bases do modelo macroeconômico inaugurado em 1999 foram preservadas, ainda que flexibilizadas para atender os interesses do grande capital industrial. Ao nosso ver, a frente desenvolvimentista nunca aspirou ir além destes limites, o que tanto explicita o caráter deste esforço quanto explica parte de seu fracasso. Esse ponto será confirmado na análise posterior das contradições e motivos da falência do esforço novo-desenvolvimentista.

O esforço novo-desenvolvimentista foi completo em janeiro de 2013, com a aprovação do marco regulatório do setor elétrico e redução das tarifas, sob os aplausos da grande burguesia industrial.

As contradições da intervenção

O problema central para a análise do esforço novo-desenvolvimentista é a compressão dos motivos por trás da falta de resposta do investimento do grande capital industrial ao conjunto de medidas implementadas a partir do final de 2011. Aqui, optaremos por fazer uma exposição “de trás pra frente”, isto é, começando com as determinações próprias dos espaços de realização de capital.

Começando pelo consumo. Vimos que esse não foi um espaço privilegiado pelo esforço novo-desenvolvimentista devido aos limites encontrados no esgotamento do padrão de reprodução social-liberal, isto é, a aceleração da inflação de serviços, o alto endividamento

e os retornos decrescentes das políticas de redistribuição de renda. Entretanto, como a estrutura industrial brasileira é em grande parte determinada pelo mercado interno, é incontornável a análise da trajetória deste componente da demanda agregada para a compreensão da dinâmica do investimento industrial.

Vimos como o estímulo ao consumo de bens duráveis havia sido um dos principais fatores para a retomada do crescimento no pós-crise. Vimos também como o governo buscou apaziguar a aceleração inflacionária a partir de meados de 2010 com a adoção das medidas macro-prudenciais, desacelerando o consumo mediante um ciclo de aumento da SELIC e de diminuição dos prazos de empréstimos. Esse conjunto de medidas enxugaram a demanda por crédito, aumentaram o grau de endividamento da classe trabalhadora e acabaram com o ciclo de boom do consumo. A tendência de desaceleração do consumo somente seria parcialmente revertida no fim de 2011, quando a via principal de gestão da inflação deixou de ser a taxa de juros e passou a ser a política fiscal conservadora. O ciclo de redução da SELIC e a política de expansão do crédito permitiram uma recuperação lenta do consumo ao longo de todo o esforço desenvolvimentista. Ela foi lenta porque esse ciclo de redução dos juros não foi suficiente para superar os limites impostos pelo alto endividamento da classe trabalhadora. Havia também o efeito adverso da política de desvalorização cambial, que teve um impacto inflacionário importante e correu parte do poder de compra dos trabalhadores (CARVALHO, 2018). Ao mesmo tempo, a massa salarial não encontrou condições de crescimento sustentado pelo próprio desestímulo ao consumo, que afetou o mercado de trabalho formal e a incorporação extensiva de novos trabalhadores (SERRANO E SUMMA, 2015)

Os setores da indústria voltados ao consumo, portanto, viram uma trajetória instável do consumo entre o fim de 2011 e início de 2013. O investimento industrial, neste campo, era afetado por dois outros fatores “externos”. Em primeiro lugar, já foi anotado que as multinacionais, que dominavam o núcleo duro dos setores de bens de consumo durável e parte relevante dos bens de consumo não-durável, estavam operando a “arbitragem da capacidade ociosa global” e deslocando parte da sua produção para as plantas industriais localizadas no leste asiático, aproveitando suas maiores escalas e menores custos de produção. Em segundo lugar, os setores nacionais estavam sofrendo com uma intensa concorrência com os produtos importados, resultante da desaceleração da demanda agregada mundial após a explosão da etapa europeia da crise global e que era praticamente insensível à desvalorização cambial. Neste contexto, os grupos nacionais, especialmente dos setores de produção têxtil, calçados e vestuário, reforçaram sua estratégia de aumento do conteúdo importado e de direcionamento para ativos comerciais (DIEGUES, 2021). Ambos os movimentos favoreceram um forte

aumento do conteúdo importado da economia brasileira e inibiram o investimento industrial, inclusive o estritamente modernizante, contribuindo para um efeito negativo sobre a demanda agregada.

O mercado externo, ao contrário do item anterior, era um dos pontos privilegiados pelo conjunto de medidas apresentado. Vimos como foram operacionalizadas medidas favoráveis ao maior esforço exportador, como as condições favoráveis de financiamento pelo BNDES, as isenções tributárias, e, em lugar especial, a desvalorização cambial. Os grandes privilegiados, neste campo, eram os grandes grupos nacionais de maior internacionalização comercial, como os dos setores de insumos básicos (papel e celulose e siderurgia) e os grupos de alimentos, em especial de processamento de carnes.

Essas medidas esbarram na desaceleração da economia mundial. A crise da União Europeia impactou em especial a indústria. No caso brasileiro, em que as exportações dos produtos industriais intensivos em recursos naturais eram concentradas nos mercados centrais, isso inibiu qualquer perspectiva de crescimento da demanda agregada externa. Essa inibição foi reforçada em especial para o setor siderúrgico, que teve que lidar com a concorrência das grandes empresas chinesas que buscavam reduzir parte de sua alta capacidade ociosa pela disputa do mercado externo, penetrando em muitos países nos quais as empresas brasileiras também tinham inserção (DE CONTI E BLINKSTAD, 2018). A situação, portanto, era de um “momento sraffiano”, ou seja, não importava o estímulo em termos de vantagens tributárias, creditícias, de financiamento, de preços macroeconômicos. A satisfação de uma demanda histórica da grande indústria, a desvalorização cambial, não surtiria o menor efeito em termos de incentivo à produção industrial em um momento de desaceleração da demanda agregada global. Isso era tanto mais verdade pelo caráter tecnologicamente rebaixado da pauta exportadora da indústria brasileira, em que havia pouco ou nenhum espaço para inovação e suas possibilidades em termos de disputa de mercados. Fato é que ao longo de todo do esforço novo-desenvolvimentista as exportações tiveram um baixíssimo crescimento, não estimulando a produção industrial e, portanto, inibindo o investimento industrial.

Outro eixo importante do esforço novo-desenvolvimentista era a substituição do investimento público em infraestrutura pela expansão das concessões na forma de Parcerias Público-Privadas. Os principais favorecidos eram os grandes grupos nacionais, especialmente as grandes construtoras. Esta forma de privatização relativa guardava um caráter duplo. Elas serviam, por um lado, como espaço para a valorização de capital e de incentivo ao investimento industrial. A partir da garantia da rentabilidade privada, o governo esperava que os grupos nacionais que fizessem parte dos consórcios iniciassem um bloco autônomo de

investimentos capaz de dinamizar a demanda agregada e fortalecer os encadeamentos produtivos nacionais. Por outro lado, o esforço de modernização tanto preservaria as contas públicas quanto possibilitaria, a médio prazo, a redução dos custos de infraestrutura logística que faziam parte central das exigências dos grandes industriais. Ao expandir as concessões, o governo abriu mão, vale notar, das particularidades da gestão estatal sobre o setor de infraestrutura logística, como a maior flexibilidade para a fixação de tarifas e a maior autonomia para os investimentos (SERRANO E SUMMA, 2015).

Neste ponto, o esforço novo-desenvolvimentista esbarrou na contradição entre os dois aspectos supracitados. As exigências de rentabilidade dos consórcios colidiam com a perspectiva de redução das tarifas e de aumento dos investimentos que eram o objetivo do governo (CARVALHO, 2018). Essa contradição era possível de ser flexibilizada, e de fato o foi, em geral pelas maiores garantias ao investimento privado e pela maior assunção de riscos por parte do Estado, mas o processo de negociação das concessões em si exigiu um tempo maior do que o esperado, estendendo no tempo e mitigando os efeitos dinamizadores de seus investimentos. Neste caso, é o momento de enfatizar que a *temporalidade* é um elemento central para a instauração de um novo padrão curto de reprodução. Frente à desaceleração do consumo e a virada dos mercados globais, a construção de um novo ciclo de crescimento dependia que o bloco de investimentos privados das concessões tivesse o volume e o enquadramento temporal adequado para dinamizar a demanda agregada da economia brasileira. Evidentemente, este não foi o caso. Ainda que tenha se verificado um aumento dos investimentos em infraestrutura a partir das concessões, especialmente no setor de transportes, com os leilões de aeroportos e rodovias, fato é que elas não tiveram nem o volume nem a concentração temporal suficiente para dinamizar a demanda agregada, nem muito menos fortalecer a indústria no Brasil (CARNEIRO, 2018).

A Petrobras, como vimos, era o instrumento privilegiado de política industrial, e a análise de seu comportamento nestes anos, ainda que muitas vezes escanteada pelos economistas, é um dos elementos centrais para a compreensão das contradições do esforço novo-desenvolvimentista. Seus problemas também derivaram de um caráter duplo, que é em si resultado do lugar particular que ela ocupou no Estado neoliberal, a saber, a de servir de instrumento de política industrial e de instrumento de política macroeconômica (SCHUTTE, 2016).

Um primeiro aspecto a deter é que a estatal foi diretamente atingida pela política de controle dos preços, implementada a partir de 2011 para mediar os impactos da inflação de serviços e para reduzir os custos da indústria. A sustentação dos preços dos combustíveis em

patamar inferior ao mercado externo aliada à obrigação da estatal de garantir o abastecimento do mercado interno levaram a perdas crescentes para a Petrobras, limitando a capacidade de geração de caixa e de autofinanciamento de seus planos de investimento (GHIRARDI, 2015). Frente ao comprometimento dos recursos próprios, o prosseguimento do esforço dependia do aumento da alavancagem da empresa. Neste caso, o financiamento público estava obstaculizado pelos limites fiscais do repasse pelo Tesouro Nacional e pelo direcionamento dos recursos do BNDES ao grande capital nacional. A saída encontrada, desta maneira, foi o aumento do endividamento externo da Petrobras a partir de 2009. Entretanto, quando a desvalorização cambial de 2011 entra em cena, o resultado é uma multiplicação de suas despesas financeiras. A desvalorização também impactou fortemente os gastos da estatal para a importação de derivados e para o aluguel e compra de máquinas e equipamentos vindos do exterior (SCHUTTE, 2016). De maneira geral, se agravou o problema da falta de recursos para os investimentos e a estatal estrou em um momento de alta fragilização financeira.

Em segundo lugar, havia uma série de contradições derivadas da posição única que a Petrobras havia assumido no mar de oportunidades representado pelo pré-sal. As necessidades de exploração do pré-sal e a busca de direcioná-las como um bloco de investimentos capaz de direcionar um novo padrão de reprodução do capital levaram a planos de investimento que iam além da capacidade financeira e de planejamento da empresa e dos seus fornecedores (GHIRARDI, 2015). Ainda que fosse o instrumento estatal mais bem qualificado para o planejamento e coordenação de investimentos, o volume imenso de projetos sobrecarregou a capacidade interna de formulação e análise, comprometendo a qualidade de planejamento e gasto da Petrobras e levando inevitavelmente a atrasos e maiores custos em sua execução (SCHUTTE, 2016).

Por fim, o volume de projetos de investimento vinculados ao pré-sal esbarrou nos limites tecnológicos, financeiros e de escala dos fornecedores nacionais. Ainda que a indústria para-petroleira construída em torno do *off-shore* tivesse nos anos anteriores avançado significativamente na curva de aprendizado e na constituição de maiores escalas produtivas, fato é que ela ainda não tinha a capacidade adequada para enfrentar o desafio representado pelo bloco de investimentos do pré-sal. O resultado foi uma intensa pressão sobre a capacidade do setor naval, que levou ao atraso e encarecimento dos projetos voltados ao pré-sal e à diluição das externalidades positivas da expansão da produção e do investimento no setor (CARNEIRO, 2018).

Esse conjunto de contradições derivadas da “marcha forçada” imposta à Petrobras exigiu a reorientação de sua estratégia visando o aumento da eficiência, o realinhamento dos

preços dos derivativos e ao desinvestimento voltado a focalização na exploração e produção no pré-sal. Isso se expressou no início de 2012 com a assunção de Graça Foster à presidência da estatal, com várias críticas ao excesso de investimento e às metas demasiadamente ambiciosas da gestão anterior de Sergio Gabrielli (SCHUTTE, 2016). Essa reorientação tornou possível a retomada do patamar elevado de investimentos da Petrobras em 2012 e 2013, após uma queda significativa em 2011 determinada pela queda de sua capacidade de geração de caixa (CERQUEIRA, 2016).

O que podemos ver é que a Petrobras internalizou uma série de medidas integrantes do esforço de transição do padrão de reprodução do capital: a compressão dos preços de combustível para controlar a inflação e custos da indústria e a necessidade de prover o bloco de investimentos adequados à expansão da acumulação industrial são os elementos mais expressivos deste movimento. Ao subordinar-se aos limites da política macroeconômica e às necessidades da política industrial, a Petrobras sofreu com o impacto do aumento dos custos produtivos e financeiros derivados da desvalorização cambial e com a pressão sobre sua capacidade de planejamento e execução. Ela internalizou, desta maneira, as contradições entre a condução da política macroeconomia e a política industrial, fato que levou à sua fragilização financeira e à redução de sua capacidade de expandir o investimento autônomo. A “marcha forçada” ao qual foi submetida a estatal e o setor para-petroleiro como um todo esbarrou nos seus limites organizativos, produtivos, financeiros e tecnológicos, o que impediu o aumento elevado e significativo do volume de investimentos da Petrobras, impôs uma série de atrasos no cronograma de execução dos investimentos e comprimiu a capacidade de empuxe do conjunto da cadeia petroleira sobre a indústria nacional. De maneira geral, portanto, a Petrobras também não conseguiu prover o bloco de investimentos necessários à instalação do novo padrão de reprodução.

Todos os elementos apontados levaram a uma desaceleração da demanda agregada entre os anos de 2011 e 2013 e determinaram a estagnação do nível de produção e investimentos dos grandes grupos industriais brasileiros. A desaceleração da receita líquida colidiu com a pressão do aumento dos custos e levou à compressão das margens operacionais da indústria (ALMEIDA, ROCHA E NOVAIS, 2016). Essa pressão foi resultante, em primeiro lugar, do aumento do custo do trabalho. Esse aumento já estava presente nos anos anteriores por conta do maior poder de barganha da classe trabalhadora em meio ao ciclo de crescimento e das políticas de expansão do salário-mínimo, mas era compensado pelo aumento das receitas. A desaceleração, conjugada à sustentação do mercado de trabalho, agravou o conflito distributivo e expôs para a grande indústria o peso do fator trabalho em sua

estrutura de custos (Rocha e Novais, 2020). Em segundo lugar, foi resultado da desvalorização cambial, que aumentou os custos dos insumos e componentes importados em meio à maior pressão concorrencial.

A desvalorização também atingiu a rentabilidade líquida dos grandes grupos industriais por outra via ainda mais importante. O grande capital industrial brasileiro se aproveitava da abertura financeira e das menores taxas de juros externas financiando parte de seus projetos de investimento a partir de emissões diretas nos mercados internacionais. Quando o governo interveio no mercado de câmbio e promoveu a desvalorização cambial, entretanto, sua consequência direta foi a elevação do estoque da dívida em reais e um crescimento exponencial do custo do pagamento dos juros e amortizações. O crescimento das despesas financeiras em um momento de estagnação das receitas derrubou as margens de lucro do capital industrial (ALMEIDA, ROCHA E NOVAIS, 2016; ROCHA E NOVAIS, 2020). Houve, assim uma redução acentuada da rentabilidade do grande capital nacional, o que afetou sua capacidade de geração interna de recursos e levou ao acúmulo de dívidas (LOURAL, 2016). A fragilização financeira crescente dos grandes grupos nacionais e a restrição ao autofinanciamento foram fatores a mais na indisposição de elevação do investimento industrial. Em síntese,

Dois conjuntos de fatores sobressaem e se complementam na determinação da compressão das margens de lucros da grande empresa não financeira ao longo do período. De um lado, a menor capacidade de as empresas repassarem aos preços as elevações de custos por conta da queda da demanda doméstica e, de outro, as perdas financeiras ocorridas com a piora das condições de financiamento da economia brasileira, efeitos cambiais e da alta da taxa de juros. No caso das despesas financeiras, além do impacto da alta da taxa de juros e da desvalorização cambial, o aumento do grau de endividamento das grandes empresas também teve um peso significativo na ampliação dos fluxos de despesas financeiras. (...) Ainda que a tendência de queda da rentabilidade tenha sido comum a quase todos os setores, há diferenças significativas nos desempenhos setoriais. As quedas mais significativas concentram-se nas empresas ligadas as atividades de petróleo e gás, mineração, metalurgia e construção civil (...). A retração nas margens de lucro foi considerável justamente em setores que reúnem parte importante dos investimentos no Brasil, o que provavelmente teve impacto no desempenho dos demais setores. (ALMEIDA, ROCHA E NOVAIS, 2016, pp. 8-10)

Frente à desaceleração do crescimento e à estagnação da produção industrial, as medidas de desonerações fiscais e controle dos preços administrados tiveram efeito nulo sobre a expansão do investimento. Elas foram úteis, sim, para a recuperação relativa das margens operacionais, garantindo níveis estáveis de produção e emprego, mas não foram capazes de

contrapor a desaceleração do crescimento e a estagnação da produção industrial. No mesmo sentido, era evidente que neste contexto as políticas de expansão do crédito e do financiamento em termos favoráveis para a indústria iam ter pouco ou nenhum efeito para a dinamização do investimento industrial. O patamar historicamente baixo da SELIC e a compressão dos *spreads* do setor bancário eram, neste caso, irrelevantes. A demanda por financiamentos do BNDES foi reduzida, tal como sua capacidade de estímulo frente à desaceleração.

Em termos sintéticos, dentre os espaços de realização privilegiados pelo esforço novo-desenvolvimentista, nenhum conseguiu alcançar a expansão adequada para puxar um novo ciclo de acumulação industrial. Pelo contrário, o que se observou entre os anos de 2011 e 2013 foi uma desaceleração do crescimento, tanto mais nítida quando comparada com o período imediatamente anterior. As exportações se desaceleraram ao longo de todo o período. O investimento público permaneceu em patamar modesto pelo seu papel na política de controle da inflação. O investimento privado, pelos motivos descritos acima, não respondeu ao conjunto de estímulos lançados pelo governo e entrou em trajetória de desaceleração. Coube ao consumo, contraditoriamente, o papel de garantir os níveis mínimos, ainda que instáveis, de crescimento observados nos anos de 2012 e 2013. De maneira geral, o setor de serviços continuou como o grande responsável pela manutenção do crescimento, ainda que nos patamares baixos e instáveis encontrados nos anos de 2012 e 2013 (BALTAR, 2014).

A desaceleração do crescimento tornou nítidas várias das contradições do esforço novo-desenvolvimentista com as próprias bases da acumulação dos grandes grupos industriais. Os grupos dos setores de vestuários, máquinas e materiais de transporte tiveram parte significativa de sua reestruturação nos anos 2000 baseada no aumento do conteúdo importado. Os maiores grupos industriais brasileiros escaparam do alto custo do financiamento interno expandindo suas emissões externas. Neste contexto, o impacto da desvalorização, ao não ser acompanhado por um aumento significativo das receitas devido ao maior esforço exportador, tal como era o caso, se transformava num condicionante fortemente negativo para a rentabilidade dos setores que mais deveriam ser favorecidos pela medida (DIEGUES, 2021). Assim, não só o esforço novo-desenvolvimentista não alcançou a inauguração de um novo ciclo de crescimento: ele minou as bases de acumulação dos próprios grupos que deveriam ser privilegiados.

No início de 2013, o esforço novo-desenvolvimentista começou a ruir sobre seus próprios pés. O elemento catalisador foi o patamar persistentemente elevado da inflação. Vimos que a busca pela moderação da inflação de serviços foi um dos principais motivos para

o escanteamento do investimento público ao longo de todo esforço. Ainda assim, a recuperação lenta do consumo após 2011 sustentou o mercado de trabalho e a pressão altista dos serviços. O outro elemento em favor da inflação foi a desvalorização cambial e o consequente aumento do preço dos bens importados. O conservadorismo da política fiscal e a contenção dos preços administrados, neste sentido, foram insuficientes para o controle da inflação (CARVALHO, 2018).

Assim, frente à desaceleração do crescimento, à falta de resposta do investimento privado e sob a pressão inflacionária, o governo iniciou o processo de reversão das medidas implementadas desde agosto de 2011. A primeira medida a ser revertida, já em março de 2013, foi o ciclo de redução da SELIC. Ela foi motivada, como vimos, pelo patamar elevado da inflação. Por outro lado, ela também se dava em resposta ao movimento de enxugamento da liquidez mundial e de saída de capitais resultante da perspectiva da reversão do programa de expansão monetária do FED (CARVALHO, 2018). Essa saída dos capitais especulativos acentuou a desvalorização do Real, potencializando a aceleração inflacionária e impondo a mudança da orientação da política econômica. A SELIC voltou a ser elevada para desincentivar a saída de capitais e contrarrestar a desvalorização cambial. Era a volta do uso da política monetária e cambial como os principais mecanismos de controle da inflação (MELLO E ROSSI, 2018).

Outro instrumento logo abandonado foi a intervenção no mercado de câmbio. Essa intervenção havia sido estruturada para conter os movimentos de apreciação decorrentes do refluxo de capitais, mas não foi capaz de combater o movimento especulativo no sentido inverso. Nas palavras de Mello e Rossi,

a eficiência desse aparato regulatório se restringia a conter a especulação pela apreciação da moeda brasileira e nada dificultou a montagem de posições especulativas no sentido contrário (apostas para desvalorização do real) estruturadas a partir das posições compradas em dólar futuro. Tampouco essas medidas de política cambial expressaram uma regulação mais profunda do mercado de câmbio que permitisse diminuir substancialmente a assimetria de liquidez e a atividade especulativa no mercado futuro e, dessa forma, a volatilidade cambial. Ao longo de 2013, as medidas regulatórias e de controle de capital foram gradualmente retiradas, dando início a uma nova fase da política cambial. (...) Destituída dos instrumentos regulatórios, a estratégia cambial – agora para atenuar a desvalorização da moeda – passa a atuar essencialmente no mercado de derivativos por meio de swaps cambiais que, diferentemente das outras medidas regulatórias e de controle de capital, são intervenções consideradas *market friendly*. (...) A opção pela intervenção no mercado futuro preserva as reservas cambiais, uma vez que os contratos de swap são liquidados em reais, mas contabiliza ganhos ou perdas com esses contratos na conta de juros e no resultado nominal. (MELLO E ROSSI, 2018, p. 263)

Em meados de 2013, por sua vez, foram retiradas as amarras aos spreads bancários, pela retração e encarecimento das linhas de crédito ofertadas pelos bancos públicos. A falta de resposta do investimento privado, a desaceleração e a aceleração inflacionária determinaram a volta do rígido controle dos preços como o eixo da política econômica. Foi sob seu desígnio que se desmontaram parte relevantes dos principais instrumentos mobilizados em favor do esforço novo-desenvolvimentista.

Considerações finais

Como podemos interpretar a reversão das principais medidas do esforço novo-desenvolvimentista a partir de março de 2013?

O fracasso do esforço novo-desenvolvimentista se deu dentro de dois condicionantes centrais. Em primeiro lugar, o impacto da crise da União Europeia e a desaceleração da demanda agregada mundial. Em segundo lugar, a etapa descendente do ciclo interno, expressa no esgotamento da expansão do consumo popular e na aceleração inflacionária. Ela foi *determinada*, entretanto, pelos limites derivados da subordinação do esforço novo-desenvolvimentista ao Estado e ao modelo de gestão macroeconômica neoliberal, portanto, também ao seu bloco no poder.

A preservação do modelo macroeconômico ficou evidente na preocupação persistente com o controle da inflação em níveis ainda bastante baixos, objetivo esse que conduziu a política de desaceleração do consumo executada em 2011 e o papel secundário que a política fiscal ocupou ao longo de todo o esforço novo-desenvolvimentista. Da mesma maneira, a política de contenção dos preços administrados também estava subordinada à manutenção de patamares baixos de inflação, e sua operação foi um dos fatores mais importantes que reduziram a capacidade de investimento da Petrobras ao longo do período. A persistência desta perna do tripé, ainda que flexibilizada, limitou as possibilidades de estímulo à demanda agregada e, conseqüentemente, ao investimento privado.

Por outro lado, a política de contenção dos gastos públicos e de geração de superávits primários também foi preservada. Ela não foi só escanteada em função do controle inflacionário, mas fazia parte da perspectiva de fundamentar uma maior participação dos investimentos privados na promoção do crescimento, preservando os cofres públicos e o “ajuste fiscal de longo prazo”. Ao longo de todo esforço o volume de investimentos públicos permaneceu estabilizado dentro do patamar limitado do período neoliberal. Isso que

fundamentou, junto com o fortalecimento do próprio grande capital industrial, a preferência pela política de concessões como via de estímulo ao investimento em infraestrutura (GENTIL E HOFFMANN, 2017). Já descrevemos como as contradições derivadas desta escolha minaram a capacidade de empuxe do investimento privado. Por fim, mesmo nos pontos de maior intervenção, como no mercado de câmbio, já foi apontado como o conjunto de mudanças institucionais, tributárias e regulatórias não se direcionaram para uma regulação mais profunda para combater a atividade especulativa e a volatilidade cambial no longo prazo.

Assim, ainda que elementos muito importantes do modelo macroeconômico tenham sido flexibilizados entre 2011 e 2013, os seus eixos continuaram inabalados. Em sua flexibilização eles foram preservados, e mesmo que tenham significado o enfrentamento importante de vários interesses das frações hegemônicas, eles em momento nenhum o modelo ou suas prioridades foram questionadas em si. Esse elemento é muito importante para reforçar a nossa posição de que o esforço novo-desenvolvimentista ainda se posicionava dentro de uma tentativa de melhor posicionar o grande capital industrial no interior do bloco no poder, mas não ainda da disputa de sua hegemonia.

De um ponto de vista mais geral, o esforço novo-desenvolvimentista também esbarrou nos limites do Estado neoliberal, que não contava com os instrumentos de coordenação, planejamento e execução adequados à operacionalização de um bloco de investimentos capaz de dinamizar a acumulação industrial. Vale notar a própria centralização do esforço público em um instrumento como a Petrobras, que logrou preservar atributos únicos dentro do aparato de Estado neoliberal, é símbolo de como a estrutura geral deste mesmo Estado foi preservada. A força que a Petrobras ganhou no governo Lula foi historicamente condicionada pela posição singular que a estatal resguardou dentro do aparato de Estado: sobrevivente da onda de privatizações dos anos 1990 em grande parte por conta da força do movimento popular, a Petrobras preservou uma posição hegemônica em um setor central para a economia brasileira e mundial devido ao seu alto grau de capacitação produtiva, financeira e tecnológica construída ao longo do período desenvolvimentista. Pela própria natureza do negócio, a estatal era dotada de uma capacidade de planejamento, de manejo de recursos e de coordenação de projetos que eram raríssimos no Estado neoliberal que havia sido parido nos anos anteriores, em qualquer uma de suas esferas de atuação. Desta maneira, a estatal foi para o governo Lula um caminho incontornável devido aos limites institucionais e macroeconômicos do Estado brasileiro e devido a sua capacidade de consolidar a posição de empresas nacionais no setor naval, especialmente após a descoberta do pré-sal. Assim, o seu papel privilegiado na estratégia adotada a partir do segundo governo Lula também se deu

como o aproveitamento de uma oportunidade que preservava o Estado neoliberal e o modelo macroeconômico vigente, não violando os interesses do bloco no poder hegemônico e do padrão de reprodução do capital. No esforço novo-desenvolvimentista, o volume de recursos e instrumentos a disposição do Estado se mostraram absolutamente insuficientes e, no fim das contas, essa centralização na Petrobras foi um dos principais fatores que levaram à internalização na estatal das contradições entre a política macroeconômica e a política industrial e obstaculizou a execução dos projetos de investimento do pré-sal no ritmo e volume adequados. Esse ponto é muito bem trabalhado em Carneiro (2018):

Críticos da política econômica do governo Dilma, tais como Serrano e Summa (2015), negam o seu caráter desenvolvimentista. Defendem a tese de que os incentivos ao investimento privado se fizeram em detrimento do investimento público, ou seja, a proposta central do governo teria sido a substituição do investimento público pelo privado como elemento dinâmico do crescimento. O maior problema dessa postulação é que ela trabalha com a ideia de que o Estado tinha o tamanho e os instrumentos necessários para comandar o investimento, sem a sinergia e a complementariedade com o investimento privado. (...) Na segunda metade dos anos 1970, assiste-se ao último grande esforço de diversificação da matriz industrial brasileira com o 2o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). A partir de então, tanto na década perdida quanto nos anos das reformas liberais, os anos 1990, a desaceleração é muito significativa, e as taxas de investimento e crescimento, muito baixas. Cabe lembrar aqui o significativo processo de privatizações que está por trás do declínio acentuado do investimento do SPE [Setor Produtivo Estatal]. Com elas, a economia brasileira perdeu um importante instrumento de planejamento, coordenação e indução do investimento privado. O quadro anterior só se modifica a partir dos governos Lula e Dilma. Não só a taxa de investimento total vai progressivamente aumentando, mas também a do investimento público. Mas vale notar que esse avanço tem como limitação o seu ponto de partida, pois no período liberal, entre 1994 e 2002, este último havia caído, em média, para apenas 15% do investimento total, algo como 3% do PIB. Durante os oito anos dos governos Lula, ocorre uma recuperação tanto do investimento da administração pública quanto das estatais: sua média vai para 4% do PIB entre 2007 e 2010 e, ao final desse período, chega a quase 5% do PIB. A despeito de serem relevantes, esses números não se comparam, nem de longe, com os valores observados nas décadas desenvolvimentistas. Ademais, há uma diferença qualitativa essencial na sua composição: o peso das estatais é muito menor – 25% do total no período 1975-1979 contra 10% entre 2007 e 2010. Chegamos assim ao governo Dilma, e conseqüentemente ao ensaio desenvolvimentista desses anos, com o investimento público pouco funcional para alavancar o investimento privado. Além do patamar razoavelmente baixo, que tira potência do efeito de demanda agregada, o essencial é o ainda baixo valor absoluto e relativo do investimento das empresas estatais, concentrado em apenas dois grupos: Petrobras e Eletrobras, dos quais só o primeiro tem relevância quantitativa. (Carneiro, 2018, pp. 41-42).

Fica evidente, portanto, que frente à reversão dos ciclos externo e interno a

consecução dos objetivos do governo Dilma exigia uma reconfiguração muito mais profunda da gestão da política macroeconômica. Ela deveria abarcar uma queda maior e mais prolongada dos juros e dos *spreads* bancários, uma permissibilidade maior com patamares mais elevados de inflação no médio prazo, uma intervenção mais profunda no mercado de câmbio e um volume muito maior de investimento público. Exigia, portanto, um novo modelo de política macroeconômica. Por outro lado, seria necessária uma reconfiguração do aparato de Estado e seus instrumentos, em favor da multiplicação de seus espaços de planejamento, coordenação e execução, de capacitação tecnológica e financeira. Envolveria, portanto, a construção de um outro tipo de institucionalidade e gestão fiscal, de novas vias de financiamento e de canalização dos recursos públicos.

Essas transformações, evidentemente, implicariam em uma intervenção muito mais profunda nos interesses das classes hegemônicas, em um confronto muito mais abrangente que significaria uma perspectiva real de disputa sobre a hegemonia. É claro que, para encampar essa disputa, seria incontornável uma maior mobilização e organização das bases populares dos governos do PT em torno deste projeto, e, conseqüentemente, que este também incorporasse maiores concessões às suas demandas, de maneira a abarcar elementos mais significativos de seus interesses objetivos. Isso em si ampliaria o grau de confronto com as frações hegemônicas e reforçaria o caráter de disputa sobre a direção do bloco no poder.

Por fim, tal esforço exigiria, tal como é óbvio, que a própria grande burguesia industrial brasileira fosse representada por esse projeto e se organizasse em torno dele. Não acreditamos que seja o caso. Um primeiro fato em apoio à nossa afirmação é o próprio caráter limitado do programa novo-desenvolvimentista, que era a melhor representação dos interesses da grande burguesia brasileira e nunca pretendeu tamanho grau de transformação e nem se esforçou para tanto frente à reversão dos ciclos interno e externo.

Em segundo lugar, a grande burguesia industrial brasileira logrou ao longo das últimas décadas reforçar seu poder econômico e político *a partir* do padrão de reprodução neoliberal. Os grandes grupos industriais se inseriram nas cadeias globais de valor, se financeirizaram. Eles se reestruturaram e internacionalizaram a partir de seus aspectos econômicos mais centrais, inclusive de política macroeconômica, tal como a abertura comercial e financeira e o câmbio valorizado. Eles se adaptaram a esses aspectos e passaram a depender deles para sua acumulação (DIEGUES, 2015). Neste sentido, o próprio esforço necessário para a execução conseqüente do programa iria contra vários dos elementos basilares de sua reprodução ampliada, portanto aos seus interesses objetivos. Isso fica nítido quando, ao esbarrar na desaceleração, o esforço novo-desenvolvimentista minou a lucratividade do grande capital

industrial brasileiro por conta do aumento dos custos financeiros e dos insumos importados. Fica nítido também quando, em resposta à desaceleração das receitas, os grandes grupos nacionais de bens de consumo não-durável reforçaram sua estratégia de aumento do conteúdo importado e direcionamento para ativos comerciais.

Isso não significa, evidentemente, que esse esforço novo-desenvolvimentista necessariamente teria fracassado em qualquer conjuntura nacional ou internacional. O que quisemos demonstrar é que a reversão cíclica evidenciou os limites de classe do esforço novo-desenvolvimentista, sua subordinação ao bloco no poder e ao padrão longo de reprodução neoliberal, os quais determinaram seu fracasso. Retomando as palavras de Lessa, “o ‘espaço’ político-econômico, ou melhor, o ‘raio de manobra’ da ação do Estado está balizado - não importa quão autoritário seja o regime político - por grandes pactos. Estes pactos não determinam a decisão político-econômica; fixam os limites da manobra, o ‘espaço’ onde a decisão é viável. Em uma fase cíclica descendente, obviamente, este ‘espaço’ se estreita” (LESSA, 1988, 126).

Vale notar, por outro lado, que mesmo se o esforço novo-desenvolvimentista fosse bem-sucedido em conjunturas mais favoráveis, isso não significaria que o horizonte alcançado seria aquele pretendido pelo campo democrático-popular. A perspectiva era que o fortalecimento do grande capital industrial no interior do bloco no poder e no padrão curto de reprodução de capital criaria as condições para um ciclo de crescimento e emprego mais favorável para a classe trabalhadora com base na diversificação da estrutura industrial e no reforço dos encadeamentos produtivos. Se essa perspectiva estava correta, especialmente no quadro das novas estratégias assumidas pelos grandes grupos industriais em sua adaptação ao padrão de desenvolvimento neoliberal, essa é uma questão absolutamente distinta.

Referências

ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de; NOVAIS, Luis Fernando; ROCHA, Marco Antonio. A fragilização financeira das empresas não-financeiras no Brasil pós-crise. **Texto para Discussão n. 281**, IE/Unicamp, 2016.

BALTAR, Paulo. Crescimento da economia e mercado de trabalho no Brasil. In.: Cintra et all (orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014.

BALTAR, Paulo; SOUEN, Jacqueline; CAMPOS, Guilherme. Emprego e distribuição de renda. In.: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (orgs.). **Para além da política econômica**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

BARBOSA, Nelson. Dez anos de política econômica. In.: SADER, E. (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro:

Flacso, 2013.

BIANCARELLI, André. A era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 58, 2014.

BIANCARELLI, André; ROSA, Renato; VERGHANINI, Rodrigo. O setor externo no governo Dilma e seu papel na crise. In.: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (orgs.). **Para além da política econômica**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

BOITO Jr., Armando. **Reforma e crise política no Brasil**: os conflitos de classe nos governos do PT. Campinas: Editora da Unicamp; São Paulo: Editora Unesp, 2020.

CAGNIN, Rafael Fagundes; PRATES, Daniela Magalhães; FREITAS, Maria Cristina; NOVAIS; Luis Fernando. A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012). **Novos estudos CEBRAP**, n. 97, 2013.

CARNEIRO, Ricardo. Navegando a contravento: uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff. In.: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (orgs.). **Para além da política econômica**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

CERQUEIRA, Bráulio Santiago. Política fiscal, demanda agregada, crescimento e crise: o investimento federal e o investimento da Petrobras no período 2003-2015. **Texto para Discussão n. 27**, IE/UFRJ, 2016.

DE CONTI, Bruno; BLINKSTAD, Nicholas. Impactos da economia chinesa sobre a brasileiro no início do século XXI: o que queremos que sejamos e o que queremos ser. In.: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (orgs.). **Para além da política econômica**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

DEDDECA, Cláudio Salvadori. A redução da desigualdade e seus desafios. In.: CINTRA, M. A. et all (orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014.
DIEGUES, Antônio Carlos. Os limites da contribuição da indústria ao desenvolvimento nos períodos Lula e Dilma: uma nova versão do industrialismo periférico? **Economia e Sociedade**, v. 30, 2021.

GENTIL, Denise; HOFFMANN, Jennifer. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. **Economia e Sociedade**, v. 26, n. 3, 2017.

GHIRARDI, André Garcez. Petrobras: as causas da crise, além da Lava-Jato. **Outras Palavras**, 10/08/2015. Disponível em <https://outraspalavras.net/sem-categoria/petrobras-as-causas-da-crise-alem-da-lava-jato/>. Acesso em 12/01/2023.

LESSA, Carlos. **A estratégia de desenvolvimento**: sonho e fracasso. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1988.

LOPREATO, Francisco Luiz. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. In.: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. (eds.). **Presente e futuro do desenvolvimento**

brasileiro. Brasília: IPEA, 2014.

LOURAL, Marcelo Sartório. **Investimentos industriais no Brasil:** uma análise setorial do período 1999-2013. Tese (Doutorado) – IE/Unicamp, 2016.

MELLO, Guilherme; ROSSI, Pedro. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma. In.: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (orgs.). **Para além da política econômica.** São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

ROCHA, Marco Antonio Martins da; NOVAIS; Luis Fernando. Indústria e grandes empresas no governo do Partido dos Trabalhadores. **Texto para Discussão n. 389,** IE/Unicamp, 2020.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Petrobras em marcha forçada. **Texto para Discussão,** NEEDS, 2016.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. Demanda agregada e desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014. **Center for economic and policy research,** 2015.

VACCARI, Gabriel da Silva. **Empresariado e política no Brasil contemporâneo:** o discurso da FIESP e dos banqueiros frente à política econômica do governo Dilma Rousseff (2011-2014). Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Maria, 2016.