

A CRISE DOS ANOS 1980: ESTADO E ECONOMIA

Gelsom Rozentino de Almeida¹

Resumo: Este artigo busca analisar as principais características da crise econômica no Brasil na década de 1980 e a sua articulação política. Para tanto, descreve a ação do Estado, através dos diferentes planos e políticas governamentais, suas matrizes teóricas, a articulação dos interesses de classe e frações de classe e suas relações de poder, com suas conexões internacionais. Além disso, pretende oferecer um painel das principais linhas teóricas de interpretação sobre a crise econômica e política.

Palavras chave: Crise Econômica – Estado – Políticas Governamentais – Planos Econômicos.

Abstract: This article searches to analyze the main characteristics of the economic crisis in Brazil in the decade of 1980 and its joint politics. For in such a way, it describes the action of the State, through the different plans and governmental politics, its theoretical matrices, the joint of the classroom interests and fractions of classroom and its relations of being able, with its international connections. Moreover, it intends to offer to a panel of the main theoretical lines of interpretation on the economic crisis and politics.

Word key: Economic Crisis – State – Governmental Politics – Plain Economic

À GUIA DE INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo principal estabelecer uma visão panorâmica do processo econômico e político de meados dos anos 1970 ao fim dos anos 1980 e uma síntese da produção sobre as políticas governamentais e suas conexões externas e internas.

1 - O contexto internacional

Para compreender a dinâmica da crise brasileira da década de 1980 é necessário articular as determinações externas e internas, tanto políticas como econômicas. Sem a pretensão de realizar uma análise abrangente, apresento aqui uma rápida exposição sobre a conjuntura da época.

O início dos anos 70 assinalaria o fim da “Era Kenesiana” - os anos dourados do crescimento capitalista - e a falência do sistema de Bretton Woods. Os EUA

¹ Professor Adjunto dos cursos de graduação e pós-graduação stricto sensu em História Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

não teriam sido capazes de sustentar a posição do dólar como moeda padrão, com o desequilíbrio crescente do balanço de pagamentos, agravado pelo déficit comercial, gerando uma “excessiva” oferta de dólares. A crise do sistema de Bretton Woods estimulou operações de empréstimos/depósitos fora do controle dos Bancos Centrais. O primeiro choque do petróleo (1973) e a reciclagem privada dos petrodólares ampliaram a já excedente oferta de crédito no circuito financeiro “internacionalizado”, com riscos cada vez maiores.

“De qualquer maneira, a euforia do endividamento externo, que deu sobrefôlego a muitos projetos de industrialização e de crescimento industrial (tanto na periferia do capitalismo como na área socialista), já era resultado da fadiga e das contradições que atingiram os mecanismos básicos que garantiam simultaneamente a estabilidade e o crescimento das economias centrais.”²

Com a elevação unilateral e sem precedentes da taxa de juros pelos EUA em outubro de 1979, regenerou-se o dólar como reserva universal em detrimento da sua função como meio de financiamento e pagamento, representando o fim da estabilidade arquitetada em Bretton Woods. Como conseqüência, a economia mundial nos anos 80 seria afetada pelas amplas flutuações nas taxas de câmbio (dólar, ien e marco), acompanhadas por uma extrema volatilidade das taxas de juros.

“Na verdade, as flutuações das taxas de câmbio, supostamente destinadas a corrigir desequilíbrios do balanço de pagamentos e dar maior autonomia às políticas domésticas, foram desestabilizadoras. Isso porque a crescente mobilidade dos capitais de curto prazo obrigou a seguidas intervenções da política monetária, determinando oscilações entre taxas de juros das diversas moedas e criando severas restrições à ação da política fiscal. É nesse ambiente de instabilidade financeira e ‘descentralização’ do sistema monetário internacional que ocorreram as transformações financeiras conhecidas pela designações genéricas de globalização, desregulamentação e securitização.”³

Um segundo impulso e uma nova direção ao processo de globalização financeira teria ocorrido com a ampliação dos déficits orçamentário e comercial dos EUA na década de 1980. Assim, a evolução da crise do sistema de crédito internacionalizado e as respostas dos EUA ao enfraquecimento do papel do dólar teriam criado as condições para novas formas de intermediação financeira e para o desenvolvimento de uma segunda etapa do processo de “globalização”.

Pode-se entender, em termos gerais, o processo de globalização como intrínseco ao próprio desenvolvimento do capitalismo, com o crescente alargamento e unificação dos mercados, incorporação constante de inovações tecnológicas e de processos de trabalho, tendência ao acúmulo e concentração do capital e hegemonia do capital financeiro. Nos dias atuais existem cerca de 40

2 BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello, apresentação de BAER, Monica, *O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993, p.14.

3 Idem, *ibidem*, p.15.

mil empresas multinacionais, 250 mil subsidiárias, uma quantidade muito maior de empresas nacionais e, no entanto, o poder de definição estratégica pertence a pouco mais de 200 empresas e 20 bancos, que controlam as áreas de ponta em Ciência e Tecnologia (microeletrônica, robótica, informática, biotecnologia, etc) e os investimentos. Cresce a importância do planejamento, *marketing*, concepção do produto e diminui a da produção em si, valorizando o binômio ciência e tecnologia (C&T). A mão de obra especializada perde o emprego enquanto se valoriza “robôs” e programas de qualidade, com predomínio do conhecimento fabril multifacetado. Pressiona-se pela desregulamentação do trabalho visando a diminuição de seus custos, a partir da redução dos encargos fiscais, por exemplo.⁴

Mas, ao lado da concentração de capital e da revolução tecnológica, ocorre uma velocíssima multiplicação do capital financeiro. “Hot Money”, “smart money”, “capital errante” ou “dinheiro virtual” são alguns nomes dados, expressando a rapidez com que gira o mundo, um capital instável, volátil, neurastênico. Os participantes de maior peso são os fundos de pensão, especialmente os dos países desenvolvidos, seguidos pelos fundos mútuos de investimento, também desses países. Essa massa amorfa de investimentos ganhou flexibilidade nos últimos anos, em parte devido à evolução tecnológica possibilitada pela combinação da informática com as telecomunicações. Por outra parte, o que mudou foi a possibilidade de especular sobre o preço de outros papéis, moedas e taxas de juros no mercado futuro - os derivativos. O “ovo da serpente” da crise capitalista atual (2008/2009) tem aí o seu nascimento.

O funcionamento da dinâmica financeira nos anos 80 esteve intimamente ligado à política macroeconômica implementada pelos EUA. A grosso modo, essa influência pode ser dividida em duas fases sincronizadas no âmbito dos países centrais. A primeira, em 1981 e 1982, caracterizada pela política monetária restritiva executada no final do governo democrata de Jimmy Carter e reforçada no início do governo republicano de Ronald Reagan, marcada por uma profunda recessão na economia mundial e intensificação da flutuação das taxas de juros de câmbio. O setor produtivo, que em grande parte havia se endividado ao longo da década de 1970, foi duramente atingido tanto nos países industrializados quanto naqueles em desenvolvimento, refletindo no sistema financeiro, sobretudo nos grandes bancos comerciais norte-americanos. Tal instabilidade aumentou a demanda por instrumentos de transferência de risco de preço, como os *swaps*, opções e futuros, o que criou maiores problemas para a regulação dos bancos centrais.⁵ A segunda fase, entre 1984 e 1990, se caracterizaria pela recuperação

4 *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, The White House, Feb, 1995.*
Ver também: DREIFUSS, René A., “Estados Unidos; esboço de uma nova perspectiva estratégica?”, in: *Premissas*, Revista do Núcleo de Estudos Estratégicos da UNICAMP, Campinas, 1994.

5 *Swap* – é um contrato no qual as partes se comprometem a trocar um referencial financeiro como juros (*swap* de juros), câmbio (*swap* de divisas) ou de ambos parâmetros (*swap* cruzado).
Opção – é um contrato, de tempo determinado, que implica um direito, mas não uma obrigação, de comprar ou vender certos bens ou títulos a um preço especificado.

do crescimento das economias centrais. A dinâmica financeira foi condicionada nesse período por dois grandes desajustes decorrentes da política macroeconômica dos EUA: o déficit da balança de transações correntes e a conseqüente passagem da economia norte-americana de credora para devedora; e o crescimento da dívida pública norte-americana e seu crescente financiamento por capitais externos, tornando os EUA o principal pólo absorvedor de capitais.⁶

Para os *New Industrializing Countries* (NICs), que desenvolveram grandes projetos de investimentos e expandiram suas exportações de produtos manufaturados, a década de 70 representou um momento de atração do capital externo para projetos que aumentassem a sua capacidade de geração de divisas. Sobretudo após o primeiro choque do petróleo, quando políticas restritivas nos países centrais aproximaram as instituições financeiras internacionais desses países (atraídos ainda pela elevada rentabilidade e garantias de curtíssimo prazo). Mas, a partir de 1979, com a crescente restrição do financiamento externo, grande parte dos NICs foram transformados de importadores em exportadores líquidos de capitais (ver Tabela I). No início da década de 80 o patamar alcançado pelos NICs nos anos 70 só se manteve pelos pacotes de reestruturação das dívidas externas, articulados sob a batuta dos países centrais e órgãos oficiais para impedir a ampliação da crise no sistema financeiro internacional, diante da possibilidade de generalização de inadimplências pelos países endividados. Tal fluxo de recursos não significaria a mudança do padrão do financiamento externo, mas apenas buscava evitar a ruptura com a comunidade financeira internacional. Na segunda metade dos anos 80, após o ajuste nos países centrais, a expansão do fluxo de financiamento mais que duplicou, concentrando-se, porém, nos próprios países centrais. O fluxo líquido de créditos dos bancos internacionais para os países em desenvolvimento se tornou continuamente negativo a partir de 1987, exceto para os países do Leste Europeu.⁷

A dinâmica dos mercados financeiros privados se dirigiu para uma crescente flexibilização dos instrumentos financeiros existentes e ação de novos mecanismos para redução de riscos. Basicamente, se desenvolveram três processos: 1) a securitização ou titularização, significando a transformação dos ativos financeiros em instrumentos negociáveis no mercado; 2) a proliferação das operações fora do balanço das instituições financeiras, que são formadas essencialmente por negociações dos mecanismos de transferência de risco de preço - *swaps*, opções e futuros; e 3) a "globalização" financeira, que diz respeito a uma maior interação dos mercados financeiros dos países industrializados e destes com os outros,

Futuro – é um contrato que obriga as partes envolvidas a comprar ou vender certos bens ou títulos a um preço especificado numa data (ou datas) estipulada (s) de antemão. Este se diferencia do contrato a prazo (*forward*) por ser negociado em mercados organizados sob termos altamente normalizados.

6 BAER, Monica, *O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993, p. 52-53.

7 Idem, *ibidem*, p.47-48.

TABELA I
Entrada de Capitais (a) (médias anuais em US\$ bilhões)

PAÍSES	1975-79	1980-84	1985-89
Industrializados	99.1	175.7	463.3
Setor público	21.0	40.1	63.8
Setor privado (b)	78.1	135.6	399.5
Em Desenvolvimento	52.1	105.5	110.0
Setor público	32.1	66.7	74.3
Setor privado (b)	19.9	38.8	35.8

Notas: (a) Soma de entradas brutas, excluindo-se os movimentos de reserva.

(b) Investimento direto em títulos (inclusive títulos públicos) mais empréstimos bancários de longo prazo. Estão excluídos os empréstimos bancários de curto prazo.

Apud: Baer, Monica, op. cit., p.45. Fonte: FMI, "Balance of Payments Statistics". In: Turner, Philip, "Capital Flows in the 1980's: a survey of major trends", BIS Economic Papers, No.30, Basileia, abril/1991.

associada a significativa redução dos controles sobre os movimentos de capitais e concessão de maiores facilidades de acesso a instituições financeiras estrangeiras. Dessa forma, por exemplo, através da securitização e de uma combinação de *swaps* de moeda e de juros, o demandante de recursos poderia dispor de uma operação financeira no mercado internacional equivalente à de um sistema financeiro de um país específico, ao qual ele não tivesse acesso direto. Essa abertura externa decorreria ainda do posicionamento estratégico dos EUA, Japão e Alemanha no movimento internacional de capitais e quanto ao papel de suas moedas como meio circulante internacional.⁸

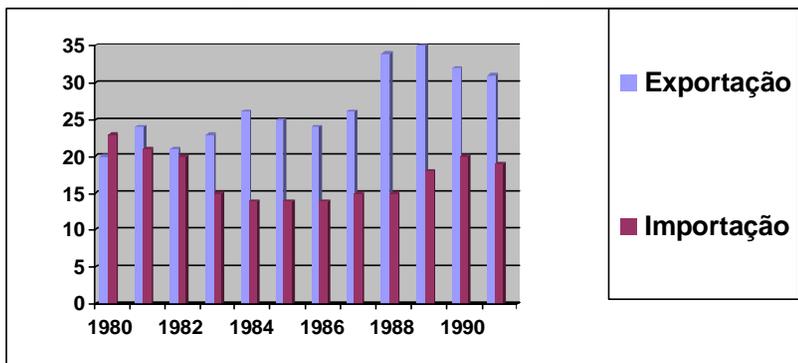
"Os países devedores da Ásia tiveram o apoio dos bancos e das grandes empresas japonesas, com o que puderam articular um processo de ajuste relativamente exitoso. O caso exemplar foi o da Coreia que, dada sua estrutura industrial altamente concentrada e conglomerada, tomando o Japão como paradigma e os EUA como mercado a conquistar, pôde reverter sua indústria e retomar o desenvolvimento de sua economia sem grandes perdas para o setor privado. As grandes empresas coreanas (**chaebol**) descarregaram o ônus financeiro interno do ajuste nos bancos públicos, que lhes haviam dado suporte no estágio anterior de industrialização pesada por substituição de importações, do qual tinham saído altamente endividadas. A América Latina, com a 'diplomacia do dólar forte', entrava na via-crúcis da crise da dívida externa e das políticas permanentes de ajuste do balanço de pagamentos que conduziram a região, em seu conjunto, à insólita situação de exportadora forçada de capitais. (...)"⁹

⁸ BAER, Monica, op. cit., capítulo 2, especialmente o item 2.

⁹ Tavares, Maria da Conceição & Fiori, José Luís, (Des)Ajuste Global e Modernização Conservadora, Rio de Janeiro, 1993, p. 30.

Relacionando o volume do comércio exterior com o PNB, pode-se perceber que o peso da produção destinada ao mercado externo era pouco significativa no Brasil até o final da década de setenta, eclosão da crise internacional, quando comparado com a Coréia, também classificada como “altamente endividada”. Nesse período o peso de produtos primários e semimanufaturados ainda era importante para o Brasil, que era caracterizado como uma economia continental, com uma performance exportadora crescente – embora ainda pouco significativa em relação à sua produção total – e fortemente condicionada pelo desempenho de produtos que eram mais vulneráveis a impactos recessivos na economia mundial.¹⁰ A balança comercial brasileira apresentaria um déficit constante até o ano de 1982, com destaque para o saldo negativo dos anos de 1975 e 1980, traduzindo, além da aquisição de máquinas, a captação de poupança externa. A partir da política recessiva e da compressão das importações, com o crescimento das exportações, foi possível para o Brasil obter um superávit na balança comercial desde 1983, o que significaria principalmente, entre outras coisas, a transferência de capital para o exterior (ver GRÁFICO I).

GRÁFICO I
Brasil - Balança Comercial (1980-1991) – Em US\$ Bilhões



Fonte: BID, División de Economía de Países, baseado em dados do Banco Central. Apud: Tavares & Fiori, op. cit., p.122.

A Coréia, neste sentido, teria um comércio externo proporcionalmente maior e que apresentaria dois grandes saltos de crescimento no período: em 1975 e 1980. Assim, com um déficit constante entre 1970 e 1990, sendo a balança comercial superavitária apenas em 1983 e 1987, a Coréia se manteria como receptora de poupança externa e continuaria a política de desenvolvimento, graças a atuação do Estado e a associação com o sistema financeiro internacional (TABELA II). Ou seja, por mais que tenham sido importantes as escolhas internas, a poupança, o nível de investimento, inclusive em educação, o sucesso do “modelo

¹⁰ Baer, Mônica, op. cit., p. 72.

coreano” deveu-se sobretudo a “boa vontade” dos governos dos EUA e do Japão , e a geopolítica. O que não ocorreu com o Brasil.

TABELA II
Comércio Exterior: Brasil e Coréia do Sul

PNB(%)	1970	1975	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1985	1987	1990
Export											
Brasil	7.30	7.73	6.97	7.64	9.60	10.10	8.54	12.15	12.83	9.64	6.90
Coréia	14.63	27.89	33.90	30.06	36.23	39.88	39.71	37.30	25.69	42.86	31.36
Import											
Brasil	7.86	1176	8.41	9.93	12.20	10.76	9.62	10.05	7.83	6.61	5.43
Coréia	25.53	36.27	35.76	35.59	42.40	43.34	39.82	36.6	34.04	34.25	32.20

Fonte: FMI, “Balance of Payments Statistics”, Yearbook, 1978, 1983, 1987, 1990, World Bank, “World Debt Tables - External Debt of Developing Countries”, 1988-1989 e 1990-1991 para os dados do PNB. Bancen, “Brasil - Programa Econômico”, vol. 31, dez/1991, para os dados de balança comercial e de serviços do Brasil em 1990. Apud, Baer, Monica, op. cit.,p.72.

2 - ENTRE A CRISE E A MARCHA FORÇADA (1974-1979)

Este período seria marcado por dois choques externos, 1973 e 1979, que condicionariam fortemente a estratégia de desenvolvimento brasileiro e exporiam de forma mais acentuada as suas contradições. A euforia que contagiava as autoridades políticas e econômicas era expressa na superação de todas as metas estabelecidas (com exceção da inflação, soube-se mais tarde) nos governos dos Generais Costa e Silva e Emílio G. Médici - neste último, o chamado “Milagre Econômico”. O primeiro choque do petróleo, com a quadruplicação do preço do barril pelos países membros da OPEP no final de 1973 – de US\$3 para US\$12 -, seria reflexo de sua posição estratégica como principal matéria-prima do mundo industrializado e do descompasso entre o crescimento de sua demanda e os investimentos na produção ou em pesquisa de fontes alternativas.¹¹

Para um país extremamente dependente de petróleo importado era muito grave a dimensão restritiva desse choque para o modelo de desenvolvimento brasileiro. A imagem de “ilha de prosperidade” era de vital importância, num momento em que mudança de governo poderia fornecer “perigosas” comparações, para um regime que possuía como principal base legitimadora o bom desempenho da economia. A vitória do partido de oposição, o MDB, na eleição de um terço do Senado em 1974 mostraria o descontentamento de grande parte da população com o regime e possibilitaria a ampliação espaços de crítica.

11 CARNEIRO, Dionísio Dias, “Crise e Esperança: 1974-1980”, in: ABREU, Marcelo de Paiva, *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*, Rio de Janeiro, Campus, 1992, 296.

Assim, mais do que os erros de avaliação de Simonsen e Reis Velloso, deve se observar a falta de apoio político interno para um ajuste que pudesse ser abertamente associado à recessão. Os erros de avaliação, tanto no que tange à política de curto prazo, como aos ajustes da política de crescimento econômico, localizariam-se mais no *tempo* estimado para sua operação do que na *direção* das políticas.¹²

Com o peso maior dos condicionantes internos e a abundância de créditos externos que financiavam os déficits em conta corrente, optou-se pela linha de menor resistência, o endividamento externo permitindo o aumento dos investimentos e um ajuste mais gradual. A inflação, que tenderia a crescer como efeito colateral, nessa visão, não seria um problema para a economia indexada.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) forneceria as principais diretrizes e elementos da estratégia de longo prazo:

1. grande ênfase nas indústrias básicas, notadamente no setor de bens de capital, e o da eletrônica pesada, assim como no campo dos insumos básicos, a fim de substituir importações e, se possível, abrir novas frentes de exportação;

2. no setor energético, optou-se por uma aceleração dos investimentos de prospecção, principalmente na bacia de Campos (RJ), e na execução de um programa de elevação de 60% da capacidade geradora de energia hidroelétrica, que viabilizaria a expansão da produção e da exportação de bens, como o alumínio, produzidas com intenso consumo de energia;

3. o investimento no domínio da tecnologia termo-nuclear, viabilizada pelo acordo Brasil-Alemanha.¹³

Os principais instrumentos da política industrial, carro chefe na estratégia de desenvolvimento, foram o crédito do Imposto de Produtos Industrializados (IPI) sobre a aquisição de equipamentos, a depreciação acelerada para equipamentos nacionais, as isenções do imposto de importação, o crédito subsidiado, reserva de mercado para alguns setores e garantia de preços. Os órgãos de implementação dessa política foram o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o Conselho de Política Aduaneira, a Carteira de Comércio Exterior (CACEX) do Banco do Brasil e o Conselho Interministerial de Preços (CIP).¹⁴

A primeira crise do petróleo em 1973 teve como conseqüências para o Brasil, não só a elevação do preço do produto e derivados, mas o aumento dos juros no mercado financeiro internacional, encarecendo o abundante fluxo de poupança externa. A política desenvolvimentista do governo Geisel prosseguiu, em ritmo menos acelerado e com investimentos de maturação mais lenta, com taxas de crescimento em torno de 7% ao ano, contra a média de 12% a.a. no período anterior. Esta "marcha forçada" da economia teve em 1979 o seu limite,

12 Idem, *ibidem*, p. 298-299.

13 Idem, *ibidem*, p. 310.

14 Idem, *ibidem*, p.312.

com o início de uma política recessiva de “ajuste”, promovida pelo governo, conforme o receituário do Fundo Monetário Internacional.¹⁵

“A diferença importante da experiência brasileira da década de 70, tanto em relação às experiências anteriores, quanto às de outros países, é que a opção pela política de substituição de importações foi feita sem que houvesse descontinuidade no incentivo às exportações. Estas passam de 7.5% do PIB em 1974 a 8.4% do PIB em 1980, enquanto as importações caem de 11.9% do PIB para 9.5% no mesmo período, apesar do segundo choque do petróleo. A chave do sucesso da política industrial brasileira na década de 70 parece residir assim nesta combinação de estímulos, pouco usual se comparada com outras experiências no Terceiro Mundo.”¹⁶

3 - CHOQUE E AJUSTE EXTERNO, DESEQUILÍBRIO INTERNO E ORTODOXIA (1979-1985)

3.1- Características da inserção econômica externa do Brasil

O impacto da recessão mundial iniciada pela política de valorização do dólar refletiu sobretudo na deterioração das relações de troca, com um grande aumento nos preços das importações e diminuição dos preços das exportações, até meados da década de 80. Comparando com outros países em desenvolvimento, esse impacto foi especialmente negativo no caso brasileiro que, no período 1980-1985 teve uma queda de 27% neste índice. Nesse período, os países asiáticos praticamente mantiveram a estabilidade nos seus termos de troca, no caso dos países americanos, uma queda de 11%, e os quinze países altamente endividados perderam 3.7% (com a inclusão das perdas brasileiras no cálculo da média).

“Assim, independentemente do impacto direto da elevação dos juros internacionais sobre a conta de capital do balanço de pagamentos, a forte deterioração das relações de troca - num contexto de crescimento mais lento do comércio mundial - e a rigidez da pauta de importações do Brasil criaram uma forte restrição cambial na balança comercial, que foi enfrentada pelo governo com um esforço redobrado de expansão das exportações e a contenção das importações, através de um ajuste recessivo e medidas de contingenciamento. Duas estimativas apontam que a dívida externa brasileira teve um acréscimo de US\$ 19 a 25 bilhões no período 1979-1982, estritamente por conta do impacto negativo das condições do comércio internacional. Estas cifras tornam-se ainda mais significativas quando comparadas com o valor do estoque da dívida externa líquida do Brasil no final de 1978, véspera do choque externo: US\$ 38.2 bilhões.”¹⁷

15 CASTRO, Antonio Barros de & SOUZA, Francisco Eduardo Pires de, *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

16 CARNEIRO, Dionísio D., op. cit., p.313.

17 BAER, Monica, op. cit., p.74.

O segundo choque dos preços do petróleo, que elevou de US\$12 para US\$30 o preço do barril, teve um profundo impacto para os países importadores, como o Brasil. Entretanto, não foi só isso. Em 1979, cerca de $\frac{3}{4}$ da dívida externa de médio e longo prazo estavam contratados a taxas de juros flutuantes, implicando um choque com a política norte-americana de valorização do dólar a partir de 1978. Como parte dessa política, os juros internacionais subiram um patamar de 1% - 1.5% aa. para 7% - 8% aa., entre 1978 e 1980. Estima-se que tenha ocorrido um acréscimo de US\$ 10 a 16 bilhões na dívida externa brasileira (de cerca de US\$ 64,2 bilhões em 1980) entre 1979 e 1982.¹⁸ Acrescentando esse aumento à deterioração dos termos de troca, tem-se um impacto ainda maior sobre as contas externas brasileiras. No período 1978-1983, as dívidas externas bruta e líquida cresceram em média 16% e 20% aa., respectivamente, fazendo com que o passivo externo líquido triplicasse em seis anos.¹⁹ Essa revalorização da dívida externa com o choque das taxas de juros e a sobrevalorização do dólar agravaram ainda mais as dificuldades de renegociação da dívida com o cartel de bancos privados e órgãos oficiais internacionais, enfraquecendo a posição dos países devedores.

Contudo, a explicitação da vulnerabilidade financeira externa do Brasil só teria ocorrido a partir da decretação da moratória pelo México em agosto de 1982 e o corte do financiamento internacional pelos bancos privados. A brusca retração dos empréstimos por parte do sistema financeiro internacional, a partir de agosto de 1982, teve como complemento o tratamento da questão da dívida externa como um “problema de liquidez”. Os países devedores deveriam se submeter a um programa de ajuste ortodoxo fiscalizado pelo Fundo Monetário Internacional, baseado na concentração da demanda agregada e na obtenção de recursos financeiros que possibilitassem a solução do problema de liquidez. Estabelecia-se a negociação “caso a caso”, fragilizando a posição dos países devedores e dificultando a sua articulação. O governo brasileiro tornou-se um importante elemento nesse processo, sendo um dos primeiros países engajados nessa estratégia e um exemplo no cumprimento das “regras do jogo”. Como resultado dessa postura o desequilíbrio nas contas externas e a inflação passaram a ser um problema fundamental, a crise tornou-se crônica, a instabilidade macroeconômica levou a perda de credibilidade e a uma política de ajuste permanente.

3.2 - Negociação, Submissão e Recessão

Em meados de 1980 a equipe econômica já percebia os primeiros sinais de escassez de financiamento externo, evidenciando a disposição dos credores de cobrarem pesados custos internos no curto prazo para financiar o ajuste.

18 A primeira avaliação é de SERRA, José, “A economia estrangida”, in: *Novos Estudos*, Cebrap, S.Paulo, v.1, no.4, 1982. A segunda, de CARDOSO, Eliana e DORNBUSCH, R. “Dívida brasileira.: réquiem para a política de *muddling through*.” in: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 18, no. 2, ago.1988.

19 BAER, Monica, op. cit., p.77.

TABELA III

Evolução das dívidas externas de alguns países latino-americanos entre 1970 e 1994 (em milhões de dólares)			
Países	1970	1980	1994
Brasil	5.128	71.012	132.000
México	5.966	57.378	124.000
Argentina	5.171	27.157	70.050
Venezuela	964	29.345	38.400
Peru	2.655	9.386	23.600
Chile	2.568	12.081	19.920
Colômbia	1.580	6.941	17.204
Equador	242	5.997	13.040

Fonte: Banco Mundial, Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, 1989 a 1994 / Agência Alemã de Notícias DPA, 1995.

Todavia, manteve-se a programação dos investimentos, incluindo-se no III PND investimentos relacionados à exploração do petróleo, à substituição de energia na indústria e no transporte, à substituição de importações de insumos básicos e para atividades voltadas para a exportação. A partir de 1981, "uma política monetária tradicional, coadjuvada pela restrição ao crescimento do crédito, seria um instrumento eficaz no controle das pressões inflacionárias, apesar da resistência da economia indexada a responder da forma desejada aos controles inflacionários."²⁰ Teoricamente, tal política econômica "genial" estaria correta, mas a economia brasileira "responderia" de forma errada a tanto "brilantismo"

A orientação econômica assentava-se na contenção salarial, no controle de gastos do governo e no aumento da arrecadação, na elevação das taxas de juros internas e na contração da liquidez real, no incentivo às exportações e políticas especiais para o setor energético, agricultura e pequenas empresas. A política salarial, implementada em outubro de 1980, visava a compressão dos salários nas faixas de renda mais altas.²¹ Com relação às contas do Estado, diversas medidas foram estabelecidas para controlar e reduzir as despesas e, principalmente, o aumento da arrecadação através do artifício da correção das faixas do imposto de renda abaixo da inflação e a elevação do imposto sobre operações financeiras (IOF). A elevação das taxas de juros e limitação de créditos

20 CARNEIRO, Dionísio D. e MODIANO, Eduardo, "Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984", in: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.), op. cit., p.324.

21 A alteração da política salarial de outubro de 1980 impunha que a faixa de 15 a 20 salários mínimos passasse a ter reajuste de 50% do INPC sobre o que excedesse os 15 salários mínimos, e os salários superiores a 20 salários mínimos passassem a ter garantido apenas o reajuste semestral sobre a parcela até este teto, ficando o restante sujeito a livre negociação. CARNEIRO, Dionísio e MODIANO, Eduardo, op. cit., p.345.

teve como exceções o setor agrícola e exportadores. Com o aumento das exportações buscava-se as essenciais divisas para o balanço de pagamentos. A restrição às importações deveria levar a um saldo da balança comercial ainda mais superavitário. A contenção da inflação teria decorrido principalmente dos efeitos da expansão da agricultura e a queda dos seus preços relativos em 1980, tanto resultado de um crescimento na produção como de um declínio nos preços dos produtos de exportação no mercado internacional (com reflexo na redução dos termos de troca).

Ainda sem recorrer oficialmente ao FMI, o governo efetuou medidas ortodoxas conforme o receituário do sistema financeiro internacional. Com efeito, apesar da deterioração dos termos de troca (queda de 6% no preço das exportações e aumento de 10% nos preços das importações), verificou-se uma reversão importante na balança comercial de 1981: de déficit de US\$ 2.8 bilhões no ano anterior, passou-se para o superávit de US\$ 1.2 bilhões. As exportações alcançaram 8.5% do PIB, um acréscimo de 0.5 ponto percentual, mas que a política recessiva valorizava ao reduzir o coeficiente de importação de 9.2% do PIB em 1980 para 8.0% do PIB em 1981. A economia brasileira experimentou, após longo período de crescimento, uma profunda recessão, que culminou com uma queda de cerca de 10% no produto industrial nesse ano, puxada pelas retrações de 26,3% e 19% nos setores de bens de consumo duráveis e de bens de capital, respectivamente. Pela primeira vez após a 2ª. Guerra Mundial o PIB teve um declínio real de - 4,3%. (ver Tabela IV)²²

Recessão, palavra pronunciada no mundo inteiro no ano de 1982. A recessão mundial impunha mais restrições a realização/expansão dos superávits na balança comercial, que teria que ser compensada com restrições ainda maiores às importações. Todavia, o anúncio da moratória mexicana em agosto traria limitações intransponíveis - dentro das "regras do jogo" - para o crescimento econômico e a estratégia de ajuste a longo prazo. No mês seguinte, a equipe econômica brasileira aproveitou a reunião de Toronto (Canadá) e iniciou conversações secretas - ou pelo menos "não divulgadas" - com a diretoria do FMI e dos bancos privados. A dissimulação da gravidade da crise, nesse momento, interessava muito tanto ao governo norte-americano quanto ao brasileiro. Para os EUA, interessava evitar a coincidência de problemas com dois grandes devedores na América Latina, região onde seus bancos estariam mais expostos. Para a equipe comandada pelo Ministro Delfim Netto, para não ter que recorrer ao FMI e renegociar com os bancos, oficialmente, antes das eleições gerais de novembro de 1982.²³ Uma das mais importantes bandeiras das oposições era "Não ao FMI", e o governo temia a oposição política à negociação, tentando convencer os eleitores de que não fazia sentido recorrer ao Fundo. Por conta do

22 Ver a respeito: CARNEIRO, Dionísio e MODIANO, Eduardo, op. cit.; BAER, Monica, op. cit.; e, TAVARES, Maria da Conceição, e FIORI, José Luís, op. cit.

23 Eleições gerais, exceto para a Presidência da República, mas incluía a formação do Colégio Eleitoral que elegeria o sucessor do Pres. Gen. João Figueiredo.

TABELA IV
 PIB e PIB per capita - Crescimento real anual Brasil 1980-1993

ANO	Taxa Real de Variação Anual PIB	Taxa Real de Variação Anual PIB per capita
1980	9.2	6.8
1981	-4.3	-6.3
1982	0.8	-1.3
1983	-2.9	-5.0
1984	5.4	3.2
1985	7.9	5.6
1986	7.5	5.4
1987	3.5	1.6
1988	-0.1	-1.9
1989	3.2	1.4
1990	-4.4	-6.0
1991	0.2	-1.4
1992	-0.8	-2.3
1993	4.1	2.6

Fonte: IBGE. Contas consolidadas para a nação. Anuário dos Trabalhadores, DIEESE, S.Paulo, 1993.

imbricamento de interesses, foi montada uma “operação de emergência” que impedisse a ruptura com o sistema financeiro internacional e financiasse o balanço de pagamentos do segundo semestre de 1982 e o ano de 1983. Em 18 de novembro de 1982, três dias após as eleições, o Ministro do Planejamento Delfim Netto assumiu publicamente que o governo já adotava uma política econômica dentro dos padrões recomendados pelo FMI. Dois dias depois foi anunciado o acordo formal com os bancos privados e a submissão de um programa ao Fundo.²⁴

24 Sobre esse acordo e seus projetos ou fases, ver: CARNEIRO E MODIANO, op. cit.

TABELA V

Setor	1980	1985	1990
Agropecuária	10.9	12.6	11.5
Indústria	44.1	48.0	42.1
Serviços	52.7	52.9	60.3

Fonte: IBGE. Contas consolidadas para a nação. Anuário dos Trabalhadores, DIEESE, S.Paulo, 1993.

Obs.: O total da soma da participação dos setores no PIB é superior a 100%, uma vez que o IBGE considera no cálculo dos percentuais a imputação dos serviços de intermediação financeira.

O ano de 1983 seria marcado pela tentativa de ajuste externo e uma brutal recessão. As difíceis negociações com o sistema financeiro internacional levariam à elaboração de sete cartas de intenções até 1985, com promessas e metas não cumpridas de ambos os lados. Não obstante, as metas estabelecidas pela equipe econômica para as contas externas foram atingidas em 1983. Para isso convergiram a recessão interna, o arrocho salarial, a maxidesvalorização do câmbio, a redução nos preços do petróleo e nas taxas de juros e o fim da recessão nos Estados Unidos. Para Mônica Baer, a política econômica de 1983 e 1984 teria duas etapas: a primeira, de resistência, com o governo limitando o ajuste à regularização das contas externas, até novembro de 1983; a segunda seria “constituída pela adoção explícita de um programa abrangente de ajuste recessivo nos moldes preconizados pelo FMI.”²⁵ A base de sustentação dessa política era a compressão interna para a obtenção de expressivos superávits na balança comercial. Essa opção teve profundas conseqüências, como o agravamento da inflação, das finanças públicas, da queda real dos salários (descontada a inflação) e da recessão. Os índices de desemprego atingiram níveis alarmantes. Saques e quebra-quebras ocorreram em inúmeras cidades do país. O movimento de criação da CUT organizou uma Greve Geral contra a política econômica do governo. Essa situação dificultou ainda mais o cumprimento das metas de ajuste interno acertadas pelo governo na negociação com o FMI.

Através dos diversos decretos-lei que ditaram a política salarial, ficava claro que a contenção – ou o “arrocho” – salarial funcionava como uma âncora, e era condição para a aprovação externa. As intervenções e pressões externas, tanto de banqueiros, como David Rockefeller, como de governos, como o Secretário do Tesouro norte-americano Donald Regan, como de instituições internacionais, como Michel Camdessus do FMI, eram decisivas. Advertências sobre o “não desperdício de oportunidades”, ou ameaças ao “futuro do Brasil”, se multiplicavam na imprensa dirigidas ao governo e ao Congresso para a aprovação

²⁵ BAER, Mônica, op. cit., p. 86.

de “medidas necessárias”. Não se pretende reduzir a determinação interna, mas realçar os condicionantes externos, assim como as opções políticas do governo brasileiro. Neste sentido, apesar das pressões, e do artifício do decurso de prazo para sua aprovação, o Decreto 2.045 foi rejeitado. Este decreto-lei estabelecia um limite uniforme de 80% da variação semestral do INPC para todas as faixas salariais. O governo contra-atacou com o Decreto-lei 2.065, que reduziu o percentual de correção automática para a faixa entre 3 e 15 salários mínimos e eliminou a livre negociação para a faixa superior a 20 salários mínimos. De qualquer forma, prevalecia no governo a política de imposição de enormes perdas para os trabalhadores assalariados.

Com relação ao setor externo, o ano de 1984 apresentou um superávit de US\$ 13.1 bilhões, consequência da recuperação do comércio mundial desde meados de 1983, refletindo positivamente nas exportações, e a redução do valor das importações (com a redução do preço do petróleo, a contração da demanda induzida pela recessão e os primeiros resultados dos investimentos pós-75). Para Baer, tal performance teve consequências positivas internamente, com reflexo na retomada do crescimento da indústria de transformação e estímulos sobre a demanda interna. Desta forma, o próprio desempenho da balança comercial e seu efeito de expansão monetária interna (não neutralizado) teriam impedido que se cumprisse à risca o programa de ajuste interno de natureza recessiva.²⁶

A retomada do crescimento, a consequente dinamização do mercado de trabalho, assim como a resistência organizada dos diversos segmentos de trabalhadores, aboliram, na prática, a lei salarial. O segundo semestre de 1984 já apresentava uma expansão na massa salarial, decorrente da negociação de abonos e adiantamentos e, principalmente, de uma maior indexação. Nesse ano começam a se destacar as chamadas “teses heterodoxas”, com a generalização da interpretação do caráter inercial da inflação (visto que as taxas se manteriam num patamar estável de cerca de 10% ao mês) e da necessidade de seu controle através da desindexação, por sua vez obtida pela indexação plena da economia.²⁷

Um fator condicionante interno, que ampliaria as margens de manobra da equipe econômica na negociação com os credores, bem como certa “docilidade” destes, foi a conjuntura política da transição para um governo civil. O ano de 1984 foi marcado pela campanha das eleições Diretas-Já, com grandiosas mobilizações nas principais cidades do país, com mais de um milhão de pessoas reunidas na Candelária, no Rio de Janeiro, e no Vale do Anhagabaú, em São Paulo. A derrota das “Diretas” no Congresso (Emenda Dante de Oliveira) e a eleição indireta de Tancredo Neves (PMDB) assinalaram o conservadorismo no

²⁶Ibidem, *ibidem*, p.89.

²⁷O primeiro autor que obteve destaque na corrente heterodoxa foi Francisco Lopes, com o texto “Inflação Inercial, Hiperinflação e Desinflação: Notas e Conjeturas”, *Revista ANPEC*, ANPEC, No. 9, novembro de 1984. Outros autores logo ocuparam um lugar central nesse debate, como Maria da Conceição Tavares, André Lara Resende, Pêrsio Arida, Edmar Bacha, Eduardo Modiano, etc.

processo de transição (e o verdadeiro caráter das alianças). Apesar do *slogan* oposicionista “Fora daqui, com o FMI”, de Tancredo ter dito que “não pagaria a dívida com a fome e a miséria do povo brasileiro” e de também não ter se comprometido oficialmente com a proposta de Affonso Celso Pastore, presidente do Banco Central, a equipe econômica montada por Tancredo e mantida por José Sarney, liderada pelo primeiro-sobrinho e Ministro da Fazenda Francisco Dornelles não apresentou nenhuma resistência ao modelo imposto pelo FMI.

A política econômica de Dornelles, de credo ortodoxo, e condizente com os dogmas do FMI, primava pela redução do déficit público através do corte nos gastos públicos. Entre as suas medidas (após um feriado bancário) decretou:

“(...) um corte de 10% no orçamento fiscal (além da contração de 15% estabelecida pela equipe anterior) e suspendeu por 90 dias os empréstimos de fomento do Banco do Brasil. Por outro lado, ao mudar o critério de cálculo da correção monetária, simultaneamente ao represamento dos reajustes de preços, aumentou a remuneração real das aplicações financeiras, o que ampliou o espaço para a colocação de títulos da dívida pública, permitindo realizar uma política monetária mais restritiva. Na lógica do ministro, a conseqüente elevação dos juros, por sua vez, contribuiria para conter a demanda privada. Como o reajuste da taxa de câmbio passou a seguir o mesmo critério de cálculo que a correção monetária, a mudança também ampliou a remuneração dos exportadores. Ou seja, esperava-se refrear a demanda interna (principalmente via contenção do gasto público), reduzir o patamar inflacionário e promover as exportações, com o que se realizaria, simultaneamente, o necessário ajuste interno e externo.”²⁸

O congelamento de preços teria um impacto imediato na redução do índice da inflação de 12.7% em março para 7.2% em abril. A alteração na política cambial e na correção monetária também contribuiriam para a sua redução e o aumento da confiança na gestão econômica do governo. Mas, já em julho o índice de inflação (8.9%) demonstrava o fracasso dessa tentativa, alcançando 14% em agosto. Essa tentativa de congelamento acarretou o aumento da defasagem dos preços do setor público e das pressões contra o governo e das tensões dentro da equipe econômica, como na disputa entre Dornelles, Min. da Fazenda e João Sayad, Min. do Planejamento. Cabe ressaltar o aumento do número de greves no ano de 1985 com relação aos anteriores, com a luta por indexação plena dos salários como a principal reivindicação e tendo a greve nacional dos bancários o maior destaque.

Mesmo que contendo provisoriamente a espiral inflacionária, o represamento dos preços públicos em um contexto de escalada da taxa de juros e ajustes cambiais maiores teria agravado dramaticamente a situação do setor público estatal (SPE), aumentando o seu déficit e pressões sobre ele, além de cisões entre áreas do governo afetadas pelos cortes nos gastos. Assim, rapidamente perdeu-se o controle sobre o déficit público e a estratégia de Dornelles teria se tornado politicamente insustentável.

28 BAER, Mônica, op. cit., p.93.

“O impasse interno foi de tal magnitude que nas últimas semanas da gestão Francisco Dornelles, o assessor especial da Presidência da República, Luis Paulo Rosenberg, acabou sendo o interlocutor do governo brasileiro junto aos credores externos, devido à total falta de credibilidade do ministro.”²⁹

Concluindo, observa-se na primeira metade da década de 1980 a restrição formal ao ajuste recomendado pelo FMI, não obstante a implementação de grande parte das medidas recomendadas e a fiscalização de suas “missões”. A ambigüidade da postura governamental seria reflexo das pressões internas, e não só da oposição, contra o Fundo. Mas, por que a resistência política não se transformou em uma estratégia de negociação ou de condução da política econômica? Primeiro, diferentes segmentos empresariais teriam se defendido de problemas específicos pressionando o Estado por medidas compensatórias, além da progressiva transferência e concentração da dívida no setor público, reduzindo as margens de manobra do governo. Segundo, a articulação dos credores em defesa de seus interesses, inclusive com pressões sobre autoridades e instituições brasileiras, dissimulando a gravidade da crise e conseguindo a defesa interna de argumentos favoráveis aos próprios credores.

No aspecto político, nas eleições de 1982, as oposições fizeram os governadores nos mais importantes estados (Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais), vencendo em 10 dos 21 estados da federação (o Distrito Federal não teve seu governador eleito), sendo 9 do PMDB, 1 do PDT e os outros 11 do partido do governo, o PDS. Dessa forma, se instalaria uma *diarquia* no Brasil, com o poder se originando em dois centros coexistentes e incapazes de impor o seu próprio projeto.³⁰ Acrescentaria ainda que, mesmo quando as oposições mantiveram a retórica de recusa ao FMI, após a sua parcela mais conservadora assumir o governo da “Nova República”, não se abriram canais efetivos de discussão e gestão de uma política econômica alternativa. O caminho proposto seria um “pacto social”, conforme vislumbrava o Governo Sarney, mas que se caracterizaria, em suas várias tentativas, pela inexistência de vontade de ceder efetivamente alguma coisa por parte de políticos ligados ao governo e empresários. Assim, as negociações que poderiam conduzir a algum “consenso mínimo” em torno de temas como estabilização, crescimento econômico, reajuste de preços e salários, etc, fracassaram na década de oitenta, em função da intransigência política da classe dominante e seus representantes.

4 - ENTRE O PARAÍSO HETERODOXO E O PURGATÓRIO ORTODOXO (1985-1989)

Entre 1985 e 1989 a política econômica do Governo Sarney passou por diversas reviravoltas, com planos e choques heterodoxos e retornos ao “feijão

29 Idem, *Ibidem*, p.94.

30 LAMOUNIER, Bolivar, “Authoritarian Brazil revisitado: o impacto das eleições na abertura política brasileira, 1974-1982.” *Dados*, Rio de Janeiro: IUPERJ, 29 (3), p. 283-317.

com arroz” ortodoxo, oscilando entre o maciço apoio da população e a total perda de credibilidade. Nesse período a inflação se multiplicou por quatro, chegando a 1.000% ao ano e às portas da hiperinflação. O setor público, que progressivamente foi assumindo a dívida do setor privado – e considerado o culpado pela crise – cada vez mais encontrou dificuldades para o seu financiamento, pois dívidas e encargos se alimentavam mutuamente. Este último ponto era a base da interpretação em torno da **inflação inercial**. O combate ao processo inflacionário nas políticas econômicas implicadas na teoria da inflação inercial buscava a ruptura do processo de auto-alimentação pela desindexação. Para Francisco Lopes, André Lara Resende, Eduardo Modiano e outros, a inflação brasileira parecia ter propriedades específicas e uma dinâmica própria, resistindo às pressões deflacionárias da recessão e do desemprego. Neste sentido, “a ruptura dos mecanismos de indexação produziria uma queda da inflação mais rápida e mais acentuada do que a contração da demanda agregada, com custos menores em termos de recessão e desemprego.”³¹ Além do fim da “espiral inflacionária” e seus efeitos perversos, buscava-se um ajuste fiscal e a recomposição da capacidade de financiamento do setor público em condições mais favoráveis. Resumindo, para os teóricos e parte dos responsáveis pelas políticas econômicas heterodoxas no Brasil, o controle do processo inflacionário seria somente o primeiro passo de uma estratégia de política econômica mais ampla, que para ter algum êxito precisaria avançar na direção de problemas que eles definiram como sendo “estruturais” da economia brasileira. Entre estes, as prioridades se encontrariam na questão fiscal e do financiamento, sendo esta última a condição para que a primeira tivesse alguma chance de ser resolvida. Assim, lógica e estrategicamente, o financiamento de um patamar mínimo de crescimento econômico antecederia e seria considerado **imprescindível** ao próprio ajuste fiscal.³²

4.1 – O Plano Cruzado

Com o fracasso da política econômica do Ministro Francisco Dornelles, uma nova equipe econômica assumiu o poder liderada pelo empresário Dílson Funaro como Ministro da Fazenda. A preocupação inicial desse grupo seria conter a taxa de 14% da inflação de agosto de 1985, estabilizando-a em torno de 10% ao mês. As regras de indexação foram alteradas mais uma vez e as correções monetária e cambial voltaram a ter como referência o mês em curso. Tarifas públicas e preços administrados passaram a ser corrigidos mensalmente, com percentuais menores, corroborando a análise de que a estabilização da taxa de inflação dependeria de uma maior indexação da economia. A menor ênfase no controle da base monetária seria responsável pela redução na taxa de juros,

31 MODIANO, Eduardo, “A ópera dos três Cruzados, 1985-1989”, in: ABREU, Marcelo de Paiva, *A Ordem do Progresso*, p. 347.

32 Ver a respeito, BAER, Monica, op. cit., p. 123.

mais afinada com a recuperação econômica. Preços, taxa de câmbio e ativos financeiros tornariam-se crescentemente atrelados às variações mensais da ORTN, apontando para uma “moeda indexada”, sem que houvesse uma regra clara e aceita para a indexação dos salários. Esse movimento teria significado uma retomada do poder de compra dos salários, através de reajustes não computados nos índices de inflação.³³

A equipe econômica se deparava, então, com o problema financeiro, com o aumento dos gastos com pessoal e encargos em todas as esferas da administração pública e a retomada dos investimentos por estados e municípios. Agravada pela redução da oferta agrícola pelo efeito da seca, a inflação oficial medida pelo índice geral de preços (IGP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) chegou a 15% em novembro. Mais uma vez, recorreu-se à manipulação: o índice oficial deixou de ser o IGP e passou a ser o índice de preços ao consumidor aplicado (IPCA) do IBGE, que registrara “apenas” 11% em novembro. Nesse mesmo mês a equipe econômica lançou um novo “pacote” de política econômica visando um ajuste fiscal. As principais medidas foram:

1. Mudanças de natureza institucional, que objetivavam uma maior transparência, controle e racionalidade dos gastos públicos: criação da Secretaria do Tesouro Nacional e eliminação da Conta Movimento do Banco do Brasil; a instituição do Conselho Interministerial de Remuneração e Proventos (CIRP) e de uma comissão geral para avaliação da administração direta e autarquias, que não deram resultados.

2. Medidas que visavam aumentar a receita do Estado, reduzir os efeitos da inflação e “moralizar” o pagamento de impostos:

2.1 Redução do prazo de recolhimento de alguns impostos e contribuições, indexação de impostos devidos, estabelecimento de uma multa de 50% para omissão e outros ilícitos nos recursos tributários;

2.2 Aumento efetivo da carga tributária, baseado no critério da progressividade e seletividade;

2.3 Contenção das pressões de descentralização tributária por parte de estados e municípios.

3. Mais controle dos gastos e das transferências intragovernamentais: tentativas de cortar remunerações indiretas (“mordomias”), medidas como a criação da CIRP e uma comissão geral não deram resultado.

No cômputo geral, esse “pacote” não foi bem sucedido. A inflação não foi contida, nem o ajuste fiscal foi obtido. Mas a crescente resistência à implantação de reformas no país teria fortalecido a idéia de um plano heterodoxo, arquitetado secretamente e apresentado de surpresa à sociedade. Tal “choque” combateria a memória inflacionária e, através do estabelecimento de expectativas mais positivas por parte da população, permitiria ao governo apresentar soluções para os desequilíbrios internos e a renegociação com os credores externos.

33 MODIANO, Eduardo, op. cit. , p. 354-355.

Para entender melhor a lógica heterodoxa do Plano Cruzado, devemos recapitular sumariamente algumas questões. O debate econômico em meados da década de 80 girava em torno de duas correntes de análise com matriz neoliberal comum: a ortodoxa, onde a inflação é explicada através das “expectativas racionais”; e a heterodoxa, que sustenta a teoria da “inflação inercial”.³⁴ A corrente monetarista ortodoxa tem no economista Milton Friedman o seu maior expoente, e a crítica ao keynesianismo a sua principal referência. Gradualmente, essa corrente tornou-se hegemônica a nível internacional. Para os keynesianos, a condução das políticas monetária e fiscal seria suficiente para que os governos ora induzissem o crescimento econômico, ora combatessem a inflação. O que Friedman afirmava é que essa política econômica se mostrava insuficiente ao combate à inflação, na medida em que os agentes desenvolveram crescentemente a capacidade de análise autônoma, gerando as suas próprias expectativas. Positivas ou negativas, conforme a sua avaliação, significaria a opção por reajustes menores ou maiores, investimentos, endividamento, pressão sobre a taxa de juros, sobre o câmbio, etc. No Brasil, essa corrente foi liderada por Otávio Gouvêa de Bulhões e, de forma geral, propunha: o fim do déficit público; o controle da expansão monetária, impedindo a emissão acima da inflação; liberação de todos os preços; elimina-se a indexação de todos os preços, incluindo os salários.

A corrente heterodoxa conseguiu o reconhecimento acadêmico a partir de análises da inflação a partir de teses monetaristas e inercialistas. A sistematização e refinamento teórico da “teoria da inflação inercial” foi realizada por um grupo de economistas da PUC: Francisco Lopes, André Lara Resende, Pêrsio Arida, Eduardo Modiano, Dionísio Carneiro, entre outros. A idéia central era que com a inflação inercial, na ausência de choques inflacionários, a inflação corrente seria determinada pela inflação passada, independentemente do estado de “expectativas racionais”. Analisando experiências históricas de hiperinflação, como a Alemanha e Áustria na década de 1920, estes economistas argumentavam que apesar da elevação de preços em moeda nacional não haveria reajuste (ou muito pequeno) em moeda estrangeira. Nesses casos a moeda nacional teria perdido as suas três características: teria deixado de ser *unidade de conta*, *reserva de valor e meio de pagamento*. Assim, bastariam dois procedimentos

34 Em termos de centros de produção acadêmica brasileiros, de um lado encontram-se a EPGE/ FGV (Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro) e a PUC-RJ, como pólos mais internacionalizados, com o maior número de professores, cerca de 80%, formados nos EUA (sobretudo as universidades de Chicago, Berkeley e Harvard) e adoção de uma linha monetarista. Essas escolas valorizam teoricamente o papel do mercado no sistema econômico e adotam uma postura privatista. De outro lado, estão os cursos da UNICAMP e UFRJ, criados por ex-discípulos da CEPAL, permanecem ligados ao estruturalismo. Seus estudos são desenvolvidos em linguagem pouco formalizada matematicamente e valorizam a abordagem histórica e sócio-política dos processos econômicos. São menos internacionalizados, enfatizando o papel regulador do Estado, com forte influência neo-keynesiana e estruturalista. No meio termo, situa-se a FIPE/USP. Conferir: LOUREIRO, Maria Rita, *Os Economistas no Governo*, Rio de Janeiro, FGV Editora, 1997, capítulo 2, sobretudo pp. 65-84.

para eliminar a inflação expressa em moeda nacional: 1) uma reforma monetária, com a criação de uma *nova moeda*; e 2) a fixação da taxa de câmbio, de forma a garantir ao mercado que os preços na nova moeda não sofreriam perdas em relação à moeda estrangeira. Esta “receita de bolo” foi, de forma geral, adotada nos planos de estabilização na Argentina, Peru, Brasil, e outros.

Em 28 de Fevereiro de 1986 o Governo Sarney anunciou o Plano Cruzado. Esse plano econômico heterodoxo baseava-se na teoria da “inflação inercial”, combinando medidas monetaristas tradicionais – como taxa de juros, austeridade fiscal, etc – e medidas intervencionistas – como congelamento de preços e salários. As principais medidas foram:

- a) Os salários foram reajustados pela média. Os contratos que se encontravam distantes da data de reajuste foram corrigidos para mais; os que tinham sido recentemente reajustados foram corrigidos para menos;
- b) O salário mínimo foi reajustado em 15%, com respeito à média passada em termos reais, e as demais faixas salariais receberam um reajuste de 8%;
- c) Os pagamentos de aluguel e as prestações de empréstimos foram convertidos em cruzados, na base do seu valor real médio durante os últimos doze meses, e congelados nesse nível por um ano;
- d) A taxa cambial e todos os preços foram congelados por prazo indeterminado;
- e) Foi criada uma tabela (tablita) para eliminar dos contratos vigentes a expectativa de inflação, evitando assim a distribuição arbitrária de renda entre devedores e credores;
- f) a mudança da moeda, de *cruzeiro* para *cruzado*;
- g) fim da indexação com a extinção da correção monetária: no mercado financeiro passou-se a aceitar a indexação apenas para os títulos com mais de um ano de prazo;
- h) criação do seguro-desemprego e do “gatilho salarial” (mecanismo de reajuste salarial automático que dispararia toda vez que a inflação mensal acumulada atingisse um nível pré-estabelecido);
- i) Houve uma importante monetização inicial da economia, a fim de evitar a elevação da taxa real de juros; nos três primeiros meses do plano a base monetária dobrou.

Circunstâncias externas teriam favorecido inicialmente o Plano Cruzado: as taxas de juros internacionais caíram, reduzindo o serviço da dívida externa; a queda do preço do petróleo; e a redução da taxa de câmbio, com a valorização do cruzado frente ao dólar, diminuiu o custo da dívida em dólar e facilitou as importações.

“Entre fevereiro e junho, a inflação cumulativa foi zero. A produção industrial aumentou 12% nos primeiros seis meses do programa, em relação ao mesmo período, um ano antes. Mas entre junho e novembro o programa passou a girar em torno de si mesmo. Estimulado pelo vigoroso apoio popular ao congelamento dos preços, o ministro da Fazenda Dílson Funaro elevou esses controles à posição de um dogma. O orçamento deteriorou de forma dramática, o superávit comercial

desapareceu, a escassez e o mercado negro se tornaram mais e mais presentes. No entanto, o ministro continuava com a obsessão da 'inflação zero'.³⁵

Muitos fatores explicariam o fracasso do Plano Cruzado. Em termos da análise econômica, haveria uma expansão da demanda por meio das políticas salarial, monetária e fiscal. Desde o início a economia estaria superaquecida: a inflação acelerada refletiria a criação de pontos de estrangulamento numa economia que crescera 8,3% em 1985. A inflação não seria só inercial. Combinado com a elevação do nível de emprego, o aumento real dos salários, ainda que pouco significativo, provocou um surto de consumo. A política fiscal falharia sobretudo pelo restabelecimento dos subsídios (ou, pelo menos, na maioria destes). Quanto as empresas estatais, as receitas foram prejudicadas pelo congelamento de preços e elas gastaram mais do que o previsto. A folha de pagamento dos servidores públicos também cresceu. As taxas de juros baixas estimularam o consumo de bens duráveis e a formação de estoques especulativos. Finalmente, as distorções resultantes do congelamento dos preços se tornaram cada vez mais evidentes. Alguns setores da economia enfrentaram pontos de estrangulamento antes que outros: as manchetes de todos os jornais anunciavam a escassez de produtos como a carne e o leite, bem como a polícia federal caçando boi no pasto...

Sobre a sua origem, embora alguns economistas se identificassem com o PMDB, não houve uma articulação entre os formuladores do plano e o partido. Muitos, inclusive, consideravam que o PMDB era demasiadamente nacional-desenvolvimentista. Depois de meses de elaboração sigilosa e envolvidos por questões relativas a congelamento de preços, índices, datas de lançamento, *tablitas*, preparação do *marketing*, etc., seus autores deram-se conta que precisavam de apoio político. Ulisses Guimarães e a cúpula do partido mostraram-se cautelosos, e com certa desconfiança inicial, pois as instâncias e órgãos do PMDB não haviam sido consultadas nem participado da gestação do plano. Todavia, após o lançamento, tornou-se a palma de salvação do partido e do governo.³⁶

Politicamente, vale mencionar que o ano de 1985 foi marcado pela aceleração do processo de organização do movimento sindical, tanto no setor privado como público, ocorrendo o maior número de greves na história do Brasil, totalizando cerca de 6 milhões de trabalhadores.³⁷ O crescimento da insatisfação popular e o fraco desempenho eleitoral da "Aliança Democrática" nas eleições municipais foram elementos que contribuíram para fazer com que o governo Sarney adotasse o Plano Cruzado.

35 CARDOSO, Eliana & HELWEGE, Ann, *A Economia da América Latina*, São Paulo, Ática, 1993, p.212.

36 LOUREIRO, Maria Rita, op. cit., p.96-97.

37 O número de greves foi ainda maior em 1987, 1988 e 1989, sucessivamente. Conferir: NORONHA, Eduardo, "A explosão das greves na década de 80", in: BOITO JR., Armando, *O Sindicalismo Brasileiro nos Anos 80*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1991.

As críticas mais violentas contra o Plano Cruzado partiram do então governador fluminense Leonel Brizola (PDT), do PT e da CUT, que denunciavam o seu caráter “eleitoreiro” e prejudicial aos interesses dos trabalhadores. Para PT, em posição oficial, o “pacote” corresponderia aos interesses dos banqueiros e do FMI, com o fim de assegurar melhores condições para o pagamento da dívida externa, como o centro da política econômica do governo. Interpretando a inflação como um instrumento adicional que o capital financeiro utiliza para apropriar de renda e recursos de outros setores da sociedade, sobretudo dos trabalhadores, a análise petista considera que a partir de um determinado patamar a inflação perde essa funcionalidade, fugindo ao controle e colocando em risco o sistema, tornando necessária, para o capital e o governo, o estabelecimento de uma política de combate e redução de seu patamar. A base desse plano de estabilização econômica seria o confisco dos salários, desindexando a economia, isto é, retirando os principais mecanismos de defesa da inflação, como a correção monetária, os reajustes semestrais de salários, etc. Enquanto os salários foram congelados pela média do valor dos últimos seis meses, os preços, tarifas, serviços, taxas de câmbio, etc., foram congelados pelo pico, incorporando inclusive a inflação de fevereiro. O PT e a CUT teriam uma atuação destacada na denúncia do arrocho salarial e do combate aos objetivos centrais do Plano Cruzado.³⁸

Com uma intensa campanha nos meios de comunicação, o governo teve enorme aprovação da sociedade, segundo todas as pesquisas de opinião – surgiam os “fiscais do Sarney”, pessoas armadas de tabelas que percorriam supermercados fiscalizando os preços. Apesar das críticas que o plano passou a receber, inclusive da sua base de sustentação, que defendiam “ajustes” de preços e tarifas, em 15 de novembro desse ano o PMDB, partido do presidente, elegeu 22 dos 23 governadores.

Logo após o resultado da eleição, o governo anunciava o “ajuste”, conhecido também como “Cruzado II”: um “tarifaço”, com aumento generalizado de preços, taxas e impostos. O governo pretendia restabelecer o equilíbrio externo e orçamentário às custas do corte do salário real (como no período militar de Roberto Campos). Mas faltava credibilidade e autoridade, no mínimo. A decepção de grande parte da população com a política econômica contribuiu para o crescimento da oposição. E o governo e os empresários teriam que enfrentar, a partir de 1987, um novo crescimento do movimento grevista no Brasil.

4.2 – O Plano Bresser

O aumento de preços (com maiores altas nos preços regulados, como automóveis, cigarros, bebidas, justamente os preços que o governo pretendia expurgar do cálculo da inflação) resultou na retomada da espiral inflacionária, reprimida pelo congelamento. O Governo limitou a escala móvel de salários – o

38 PT, *Resoluções do IV Encontro Nacional*, São Paulo, 30 e 31 de maio e 1 de junho de 1986. O posicionamento do PT e da CUT contribuiu para um grande número de paralisações em 1986, embora um pouco inferior que o número do ano anterior.

“gatilho” – ao teto de 20%, ficando a diferença entre este e a inflação acumulada para o “gatilho” seguinte, gerando inúmeros protestos por parte dos sindicatos. Em janeiro de 1987 a inflação alcançou 16,8% (INPC), disparando o primeiro “gatilho”.

Em fevereiro de 1987, ao mesmo tempo em que todo o controle sobre os preços foi suspenso, o governo decidiu suspender por tempo indeterminado os pagamentos de juros da dívida externa aos bancos, declarando a moratória. Os objetivos oficiais desta moratória seriam estancar a perda de reservas cambiais e iniciar uma nova fase nas renegociações da dívida externa. Todavia, extra-oficialmente, o objetivo seria a reconquista do apoio popular, prejudicado pelo fracasso do Plano Cruzado, para uma nova tentativa de estabilização.³⁹

Com os índices de inflação ultrapassando os 20% no mês de abril, o Ministro da Fazenda Dilson Funaro deixou o cargo, sendo substituído por Luís Carlos Bresser Pereira. Bresser Pereira buscava reverter o crescimento inflacionário combinando medidas ortodoxas e heterodoxas em novo plano de estabilização – o Plano Bresser – anunciado em 12 de junho de 1987. Em resumo, ele pretendia conter a inflação com a supressão da escala móvel salarial, com a redução da atividade econômica (a taxa de crescimento prevista anteriormente era de 7% e a previsão de Bresser seria de 3.5%) e do déficit público. Suas principais medidas foram:

- Os salários seriam congelados por três meses com os valores de 12 de junho de 1987, incorporando apenas o reajuste de 20% do último gatilho e “ignorando” a diferença da inflação de 23,2% em maio e a inflação de junho (26.1%), impulsionada pelos aumentos de preços públicos e administrados antes do congelamento. O resíduo inflacionário acumulado até maio, derivado do teto de 20% para o reajuste salarial, seria pago em seis parcelas a partir de setembro.
- Criou-se um novo índice para os salários após o congelamento, a Unidade de Referência de Preços (URP). Com a URP, a cada trimestre seriam pré fixados os percentuais de reajuste para o trimestre seguinte, com base na taxa de inflação média (geométrica) dos três meses anteriores. Assim, manteve-se a periodicidade mensal para os reajustes salariais, porém, aumentava a defasagem entre a verificação do índice da inflação e o seu repasse aos salários.
- Os preços também seriam congelados por no máximo três meses, nos níveis de 12 de junho, mas após um aumento de 45% para eletricidade, 34% para telefone, 32% para o aço, 36% para o pão, 27% para o leite e 13% para combustíveis. Como o não-alinhamento de preços era apontado na época como uma das falhas do Plano Cruzado, o Plano Bresser pretendia recompor perdas passadas e criar uma margem de folga para o período de congelamento.

39 Modiano, Eduardo, op. cit., p.365.

- Acalmavam-se os setores empresariais descontentes...
- O cruzado sofreu uma desvalorização de 9.5% em 12 de junho e manteve-se a minidesvalorização diária da moeda, embora em ritmo menos acelerado.
- Os aluguéis foram congelados com os valores de junho, sem que se considerasse o período transcorrido desde o último reajuste.
- A política fiscal visava reduzir o déficit público projetado de 6.7% do PIB para 3.5% do PIB, através de aumentos das tarifas públicas (+0.8%), eliminação do subsídio do trigo (+0.4%) e outros cortes nos gastos públicos.⁴⁰

O governo não teve o apoio da população para a execução desse plano. Empresários desconfiavam da duração do congelamento e buscavam repassar aos preços a expectativa de inflação. Os trabalhadores tiveram de empreender uma intensa luta – através de paralisações, greves, ações judiciais – para obter a reposição do índice de 26.1% da inflação de junho “esquecida” ou expurgada pelo Ministro Bresser Pereira, que estabelecia uma “âncora salarial”. Após a pequena ocorrência de greves no ano de 1986, em 1987 se iniciaria nova escalada de mobilização do movimento sindical, sobretudo ligado à CUT. Os trabalhadores buscavam se defender do violento reajuste de preços e tarifas, protestando contra a política econômica do governo, que pretendia não permitir o repasse integral dos índices da inflação para os salários.

“(…) Um exercício simples de simulação mostrava que um aumento generalizado da ordem de 26% nos salários nominais poderia levar a inflação até 16-21% ao mês, o que configuraria o retorno ao patamar inflacionário que detonou o programa. Dado que as datas-base das negociações salariais eram distribuídas ao longo dos doze meses do ano e que a defasagem de repasse embutida na URP era superior a ‘gatilho’ salarial, a aceleração da inflação após o Plano Bresser seria mais gradual do que após o Plano Cruzado. Assim, a percepção do fracasso do Plano Bresser também seria mais gradual.”⁴¹

A criação da URP objetivaria, além de servir de referência para reajustes de preços, a contenção dos gastos com salários no setor público. Mas em decorrência da pressão exercida pelos trabalhadores, através de sindicatos e associações profissionais, as perdas salariais das categorias mais fortes e organizadas foram atenuadas. Tanto no setor privado quanto no público, algumas categorias lograram obter a antecipação dos reajustes pós-fixados (como o pagamento em setembro dos reajustes previstos para outubro e novembro) e o pagamento antecipado de resíduos a serem pagos em seis vezes. O próprio governo era crescentemente obrigado a recompor os salários do setor público, o que se evidencia pela decisão do Banco do Brasil em reajustar em 46% os rendimentos dos funcionários e pelo reajuste concedido aos militares. Isso teria

40 Idem, ibidem, p.366-368.

41 Idem, ibidem, p.370.

resultado no crescimento dos gastos com pessoal no âmbito da administração direta, em termos reais, de 10% em relação a 1986, e o “consumo total” (gastos com pessoal, bens e serviços) 20%. Nas empresas estatais as despesas com pessoal tiveram um aumento de cerca de 25% de 1986 para 1987.⁴²

A equipe econômica também sofria pressão de partidos políticos que forneciam a base de apoio no Congresso e de setores do próprio governo para que fossem mantidos ou aumentados gastos com estados, municípios, previdência e empresas estatais, contando com receitas futuras. Um novo pacote fiscal foi elaborado no final do ano visando reestruturar despesas e receitas do Estado. As reações contrárias de representantes do setor privado e do setor público teriam sido um dos fatores determinantes, ao lado da pressão dos trabalhadores e do recrudescimento da inflação (14.1% em dezembro), para a renúncia do Ministro Bresser Pereira em dezembro de 1987.

4.3 – Do “Feijão-com-Arroz” ao Plano Verão

Com a saída de Bresser Pereira, Mailson da Nóbrega foi indicado como novo ministro da Fazenda. Mailson era funcionário de carreira, sendo secretário-geral do Ministério da Fazenda e coordenador da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas. Essa característica deve ser destacada pois foram poucos os casos de “funcionário-economista” que obtiveram a nomeação para um posto de destaque, como ministro ou presidente do Banco Central (um outro exemplo seria a carreira de Ernane Galvêas, que chegou a ministro da Fazenda no Gov. Figueiredo). Com longas carreiras no ministério, no Banco Central ou Banco do Brasil – em geral filhos de famílias de origem social mais modesta e tendo feito cursos noturnos após já haverem ingressado na carreira – se identificariam inteiramente com a condição de funcionários e com o *ethos* do interesse público, sendo nomeados por sua lealdade aos superiores. Tendo ingressado na carreira em muitos casos após 1964, esses “funcionários-economistas” eram vistos como “técnicos”: a sua prática profissional e experiência preponderariam sobre a politização e o debate público das questões econômicas. Porém, esse “isolamento externo” teria a contrapartida da não criação de fortes vínculos com o meio acadêmico e o conseqüente questionamento sobre aspectos teóricos da sua gestão ou, dito de outra forma, dos limites de seu horizonte teórico.⁴³

A política do “feijão com arroz” objetivava uma estabilização gradual da economia, através de metas bem mais modestas que os “choques heterodoxos”: manutenção da taxa de inflação em torno de 15% ao mês e a gradativa redução do déficit público. O déficit projetado para 1988 era de 7 a 8% do PIB e o acordado com o FMI era 4% do PIB. Mailson obteve o congelamento dos empréstimos ao setor público nos níveis de dezembro de 1987, o reajuste salarial

42 Baer, Mônica, op. cit., p. 148, dados das tabelas 4.8 e 4.13.

43 Loureiro, Maria Rita, *Os Economistas no Governo*, Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1997, p. 86-87.

do funcionalismo público foi suspenso por dois meses (pré-fixado com a URP em 16,2% ao mês para abril e maio de 1988), a recomposição das tarifas públicas e, assim, conseguiu até mesmo superar a meta do FMI reduzindo o déficit público a menos de 4% do PIB. Este “sucesso” nas contas públicas era acompanhado por bem sucedidas negociações com o sistema financeiro internacional. Em 3 de janeiro de 1988 o governo brasileiro suspendeu a moratória decretada em 20 de fevereiro de 1987, com o pagamento de cerca de US\$ 1 bilhão dos juros vencidos entre 1 de outubro e 15 de dezembro de 1987. Os juros totais devidos com a moratória somavam US\$ 4,5 bilhões.

“No final de junho de 1988 foi finalmente concluído um acordo preliminar para a dívida externa, selando o retorno do Brasil ao formato convencional de renegociação. Em termos de aporte de recursos, o acordo foi, no entanto, modesto. Do total de US\$ 5,2 bilhões de ‘dinheiro novo’, o primeiro desembolso, de cerca de US\$ 4 bilhões, em novembro de 1988 serviria apenas para cobrir o pagamento que ainda não havia sido completado, dos juros vencidos no período da moratória. Os dois outros desembolsos ficaram condicionados a entendimentos com o Banco Mundial (BIRD) para o financiamento de projetos específicos, e até abril de 1989 não haviam sido liberados.”⁴⁴

Da citação acima pode-se concluir que o “retorno” ao “formato convencional de negociação” significou, de fato, um retrocesso na condução da negociação externa pelo governo brasileiro, com uma redução das margens de manobra e enfraquecimento político. A submissão da política econômica aos ditames do sistema financeiro internacional tornara-se mais uma vez evidente, com a obsessão de atingir as metas acordadas com o FMI – através, sobretudo, do corte de “gastos” – e da consolidação do papel de “exportador de capitais” do Brasil, pela busca de superávits na balança comercial e obtenção de “novos empréstimos” com o objetivo de “honrar” os compromissos com os banqueiros internacionais. Não há discurso técnico ou teoria econômica que possa encobrir a perversidade e o absurdo de tal lógica, somente justificável pela hegemonia do capital financeiro.

O fracasso interno do “feijão com arroz” de Mailson transparecia no índice recorde de inflação de julho, atingindo 24% no IPC, e se tornando o novo patamar inflacionário, com um novo recorde em outubro, 27,3%. Os reajustes de preços administrados tiveram a sua periodicidade alterada de 30 para 20 dias, os preços em geral aumentavam preventivamente, diante de especulações sobre um novo congelamento e diante da própria aceleração da inflação. A promulgação da Constituição em outubro de 1988 agravaria esse quadro. A luta social se acirrava. As conquistas sociais eram apresentadas como “retrocesso”, no qual se ressaltava, em termos econômicos, a vinculação de receitas, a transferência de recursos para estados e municípios, o “engessamento” dos gastos públicos (principalmente

44 Modiano, Eduardo, “A Ópera dos Três Cruzados: 1985-1989”, in Abreu, Marcelo de Paiva, *A Ordem do Progresso*, op. cit., p.372.

do governo federal), a estabilidade do funcionalismo público (após cinco anos), o aumento do custo da mão-de-obra, etc.

Como tentativa de conter a hiperinflação e estabilizar a economia, o governo Sarney empreendeu uma retomada do já gasto projeto de “pacto social”. Em 4 de novembro de 1988, governo, empresários e CGT assinaram um acordo em torno da redução do reajuste de preços nos dois últimos meses do ano. Sem a participação da CUT – a principal central sindical – a representação dos trabalhadores carecia de legitimidade. Além disso, ainda em novembro, os empresários alegavam a existência de defasagens dos preços para justificar a manutenção de reajustes. O governo não conseguia ir além do controle sobre as tarifas públicas. Em dezembro a inflação chegou a 28,8% e a estimativa para janeiro de 1989 era de que ultrapassasse 30%.

Diante da perda do controle sobre a inflação, o governo reagiu com mais um “pacote” de medidas ambiciosas, o “Plano Verão”.

“O Plano Verão de 14 de janeiro de 1989 promoveu uma nova reforma monetária, instituindo o cruzado novo (NCz\$), correspondendo a mil cruzados, como a nova unidade básica do sistema monetário brasileiro. Foi anunciado também como um programa de estabilização híbrido, contendo elementos dos receituários ortodoxo e heterodoxo para o combate à inflação. Do lado ortodoxo, o Plano pretendia promover uma contração da demanda agregada a curto prazo, ao anunciar a prática de taxas de juros reais elevadas para inibir a especulação com estoques e moeda estrangeira e cortes nas despesas públicas para sustentar a queda da inflação a médio prazo. Do lado heterodoxo, constituiu-se num choque de desindexação ainda mais ambicioso que o Plano Cruzado de fevereiro de 1986 ao suspender ou extinguir todos os mecanismos de realimentação da inflação, promovendo inclusive o fim da URP salarial, uma poderosa fonte de inércia inflacionária.”⁴⁵

A conversão salarial foi baseada no poder de compra médio dos últimos 12 meses (jan-dez de 1988) acrescido da URP pré-fixada em 26,1% para janeiro de 1989, o que na prática significou o congelamento dos salários das categorias com data-base entre julho e janeiro, com correção apenas para as categorias com data-base entre fevereiro e junho. Extinguiu-se a URP mas não se estabeleceu uma nova regra para os reajustes salariais, deixando que esta fosse decidida nas negociações do “pacto social”. Os preços foram congelados por tempo indeterminado a partir de 15 de janeiro, após aumentos dos preços públicos e administrados na véspera da divulgação do plano. Os principais reajustes foram: pão 33,3%, leite 47,5%, tarifas postais 63,5%, tarifas telefônicas 35%, energia elétrica 14,8%, gasolina 19,9% e álcool 30,5%. Deve-se observar que, além de recuperar defasagens e criar uma margem de folga para a fase de congelamento, os reajustes de preço foram menores para aqueles que teriam seus custos repassados para outros preços. A proposta de ajuste fiscal era composta de uma reforma administrativa, que incluiria a extinção de cinco ministérios; redução

45 Idem, *ibidem*, p. 375.

das despesas de pessoal através da demissão de funcionários públicos; redução do setor produtivo estatal através de um programa de privatização; rigidez na programação e execução financeira do Tesouro, através de limitações à emissão de títulos da dívida pública e à realização de despesas não-financeiras de acordo com a disponibilidade de caixa. A política cambial visava indicar uma efetiva disposição de combater a inflação estabelecendo uma paridade a médio prazo, com a cotação do dólar fixada em NCz\$ 1,00, após uma desvalorização da moeda em 18%. De forma articulada, a política monetária teve as seguintes medidas: aumento da taxa de juros real de curto prazo; controle do crédito ao setor privado, alteração dos limites dos cheques especiais, redução dos prazos de financiamento e do pagamento dos cartões de crédito e aumento do recolhimento compulsório; redução das pressões das operações com moeda estrangeira através da suspensão dos leilões mensais de conversão da dívida externa em capital de risco instituídos em novembro de 1987, dos recolhimentos dos depósitos dos bancos credores no Banco Central, como acertado no acordo externo de novembro de 1988, e menores superávits em conta corrente do balanço de pagamentos através da liberação de importações.⁴⁶

O Plano Verão representou a confirmação de um retorno à visão ortodoxa de ajuste, embora, paradoxalmente, através de mais um “choque heterodoxo”, que se tentaria implementar através da regularização dos pagamentos dos credores externos e de uma política econômica interna contencionista, num contexto de crescente fragilidade política do Governo Sarney. A falta de credibilidade política do governo agravaria as dificuldades de implementação dessa política de ajuste, bem como o financiamento adequado do setor público.

“Com o intenso aumento do endividamento interno do Estado a partir desta estratégia de política econômica implementada, a experiência de desindexação financeira tentada no Plano Verão definitivamente levou a economia brasileira à beira de uma situação hiperinflacionária. Por um lado, os agentes econômicos procuraram, na medida do possível, fugir dos ativos públicos (moeda indexada), ainda que isso fosse limitado, difícil e também implicasse perdas. Por outro lado, o Estado cobria crescentemente suas necessidades de financiamento através da aceleração da inflação, que corroía parcialmente os elevados custos financeiros decorrentes da política monetária restritiva e elevava o imposto inflacionário.”⁴⁷

Dentre as principais conseqüências do Plano Verão estão o brutal aumento da dívida pública interna e iminência da hiperinflação ao final de 1989. A maior taxação de alguns setores e a redução de prazos de recolhimento de impostos teria sido compensada pelo efeito negativo da retração da atividade econômica sobre a arrecadação e da crescente sonegação. O corte de gastos, basicamente salários e investimentos, foi enfrentado a partir de março/abril com inúmeras greves no setor público e os reajustes salariais autorizados por diversos órgãos,

46 Idem, ibidem, p. 377-378.

47 Baer, Mônica, op. cit., p.169.

fugindo ao controle do poder executivo. Como efeito da Nova Constituição alguns serviços públicos foram descentralizados, acarretando a contratação de novos funcionários por estados e municípios, sem que se redimensionasse as estruturas antigas. O fim do mandato do Presidente José Sarney e a campanha para a eleição presidencial também contribuíram para o aumento dos gastos com pessoal e encargos na administração pública, que tiveram uma expansão real de 27% comparada com 1988.

Conclusão

Observando, rapidamente, o conjunto das políticas de estabilização nos anos oitenta no Brasil, tanto as ortodoxas como as heterodoxas tiveram características pouco consistentes e contraditórias. O ponto em comum em sua existência efêmera é que o reconhecimento de seu fracasso foi sempre acompanhado de pressão de setores exportadores por maxi-desvalorizações da moeda e sob ameaça de crise cambial. A economia brasileira, durante toda década, mas especialmente com o insucesso do Plano Cruzado e do Plano Verão, esteve sob ameaça de hiperinflação, de crise fiscal e crise cambial. A sociedade brasileira, sobretudo os mais pobres, foram duramente penalizados por essas políticas que, em via de regra, resultaram em uma compressão ainda maior do consumo para reduzir importações e obter “megassuperávits” para pagamento e rolagem da dívida externa, na especulação nos mercados de risco, na manutenção de juros elevados que acarretaram um colossal aumento da dívida interna, e no vergonhoso aumento da concentração de renda (ver Tabela VII).

TABELA VII
Distribuição de Renda no Brasil (%)

GRUPO	1981	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
10% mais pobres	0.9	1.0	0.9	0.8	1.0	0.8	0.6	0.7	0.8
20% mais pobres	2.9	2.8	2.7	2.5	3.1	2.7	2.2	2.3	2.6
50% mais pobres	14.5	13.4	13.4	12.8	13.5	13.0	12.0	11.2	12.0
10% mais ricos	44.9	46.7	46.8	47.6	47.3	46.9	49.7	51.5	48.1
5% mais ricos	31.9	33.1	33.3	33.9	33.9	33.3	35.8	37.7	34.4
1% mais ricos	12.1	13.2	13.0	13.3	14.0	13.5	14.2	15.9	13.9

Fonte: IBGE, PNAD. Elaboração: DIEESE.

Obs.: a) Não incluídos os rendimentos da população da zona rural da região Norte.

b) Os dados para 1982 não se encontravam disponíveis.

Observa-se que, se o processo de concentração de renda no Brasil é parte estrutural do seu desenvolvimento capitalista e histórico, este processo se agravava em consequência das políticas econômicas implementadas ao longo da

década. O único momento em que, de certa forma, ocorreu minimamente uma distribuição de renda – talvez um “efeito colateral”-, foi durante a execução do Plano Cruzado. E, mesmo assim, se ocorreu um aumento de participação na renda dos 30% mais pobres (e, também, um pouco menor, dos 50% mais pobres), este foi decorrente da redução dos 10% mais ricos, que representariam a classe média no Brasil. Mas, seu caráter foi efêmero e a retomada da concentração de renda inclusive se acelerou após este “intervalo”.

A estratégia da transição conservadora, em seus aspectos políticos e econômicos, encontrou sérios limites impostos pela mobilização de amplos setores da sociedade, organizados sobretudo pelo PT e pela CUT. Essa atuação impediu que as perdas econômicas, políticas e sociais fossem ainda maiores na década de oitenta.

Artigo recebido em 08/07/2009

Artigo aceito em 30/08/2009