UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA

ANDRÉ TOMIO LOPES AMANO

A estratégia oculta de continuidade: a política econômica do governo Sarney (1985-1990)

São Paulo
2016

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA

A estratégia oculta de continuidade: a política econômica do governo Sarney (1985-1990)

André Tomio Lopes Amano

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Econômica do Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em História Econômica.

Orientador: Prof. Dr. Wilson do Nascimento Barbosa

São Paulo
2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação

Serviço de Biblioteca e Documentação

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

A484e Amano, André Tomio Lopes
A estratégia oculta de continuidade: a política econômica do governo Sarney (1985-1990) / André Tomio Lopes Amano ; orientador Wilson do Nascimento Barbosa. - São Paulo, 2016.
174 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de História. Área de concentração: História Econômica.

1. Política econômica. 2. Dívida externa. 3. Neoestruturalismo. 4. Planos de estabilização. 5. Governo Sarney. I. Barbosa, Wilson do Nascimento, orient. II. Título.

Nome: AMANO, André Tomio Lopes

Título: A estratégia oculta de continuidade: a política econômica do governo Sarney (1985-1990)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Econômica do Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em História Econômica.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

A Guiomar, Takao, Vivian, Joana e Leila, com
todo o meu amor, carinho, gratidão e admiração.

Agradecimentos

Agradeço em primeiro lugar à minha família, pois sem a formação que me proporcionaram e seu apoio incondicional, certamente eu não estaria aqui estudando História, com essas pessoas e sob essa perspectiva. Especialmente à minha mãe e meu pai, que por seu histórico de vida e luta, mereciam algo muito melhor do que isso.

Agradeço à minha companheira Vivian, pois sem seu apoio, no sentido mais amplo que esse termo possa ter, não sei se teria conseguido chegar até aqui.

Agradeço à minha irmã, pois com seu incentivo e exemplo é que fui estudar História.

Agradeço aos professores Lincoln Secco, Marisa Midori, Plínio Martins e José Rodrigues Mao. Especialmente ao Lincoln pela amizade e solidariedade ao longo deste processo. Ao professor Wilson Barbosa por todos os ensinamentos, pelo apoio e pela amizade que vem de mais de uma geração.

Agradeço também aos camaradas do GMARX como um todo e, especialmente, os mais próximos, Camila Djurovic, Ciro Seiji, Iuri Barros, Felipe Castilho, Fernando Camargo, Fernando Sarti, Jéssica Favero, João Priolli e Rosa Rosa Gomes.

Agradeço também ao companheiro de caminhada e orientação, Eduardo Januário.

Finalmente, agradeço à CAPES e ao Programa de Pós-Graduação em História Econômica pelo apoio institucional e financeiro.

Alô, alô Dona de Casa,
Fiscais do Presidente, se liga,
Tabela de preços na mão,
E vamos lutar contra a inflação.

E não é mole não,
Vivendo dessa maneira,
Eles inventaram essa tal de inflação,
Mas o Presidente, deu aquela rasteira,
Não é mole não (tubarão).

O meu salário é o mínimo, porém é o máximo que eu consigo vencer,
Desconto pro INPS e o maldito Leão ainda quer me morder,
ORTN e INPC, eu escuto dizer,
Mas não sei o que é,
Eu só sei que recebi meu pagamento,
Não deu pra comprar meu alimento,
Remarcaram os preços e eu fiquei a pé.

O que não consigo entender, o meu nome é sujo no SPC,
Meu crédito é cortado na praça, não me vendem fiado, nem o que comer,
O banco não me empresta dinheiro, porque não tenho bens para me garantir,
Veja bem, não pedi nada emprestado,
Dizem que devo dólar adoidado,
Ao famigerado, FMI.

E agora que eu quero ver,
Os ladrões de gravata, o que vão fazer,
O bicho vai pegar adoidado,
Em cima daquele que não obedecer,
O trabalhador já pode com a sua família,
Fazer sua ceia, se os federais chegarem em um supermercado,
Encontram os preços remarcados,
Dão bolacha no gato e mete na cadeia.

“A Rasteira do Presidente”

Composição: Bicalho/Silvio Modesto. Intérprete: Bezerra da Silva

Resumo

A década de 1980 ficou conhecida no Brasil como a “década perdida”. Certamente, os anos 1980 expressaram fortemente o que representou a chamada crise da dívida para os países periféricos, especialmente, os latino-americanos. Os governos da Ditadura militar condicionaram as políticas econômicas para o pagamento da dívida externa. A dívida foi internalizada e estatizada ao longo dos anos 1980, o que deixou o país à beira do colapso, com queda do produto interno, altas taxas de inflação e com o Estado paralisado por conta do endividamento externo e interno. O governo Sarney, apesar de ser o primeiro governo civil após a Ditadura, não foi eleito pelo voto do povo. A transição “democrática”, feita em comum acordo com os grupos que deixavam o poder, levou à mudança somente na aparência, mas a essência permanecia a mesma. Sarney era presidente do partido (PDS) sucessor da Arena e sustentáculo político civil da Ditadura. Deixou o partido em junho de 1984, portanto, menos de um ano antes de tomar posse como presidente da República, em uma coalização aparentemente de oposição. Assim, essa dissertação busca compreender de que forma as políticas econômicas do governo Sarney também representaram uma continuidade em relação aos governos anteriores, apesar dos sucessivos planos de estabilização, que grande parte da historiografia econômica considerou como não-ortodoxos.

Palavras-chave: política econômica; dívida externa; neoestruturalismo; planos de estabilização; década de 1980; governo Sarney.

Abstract

1980s were recognized as the “lost decade”. Certainly this period expressed what represented the known “debt crisis” for underdeveloped countries especially the latin americans. The military government engaged the economical policies to payment of external debt. The debt became public at 1980s and this induced a fall on the internal product, a high inflation rates and had the effect on the State leading to a standstill period caused by the external and internal debts. Sarney was not elected by people vote even he was the first president after military government. The democratic transition period was achieved by pact with the left group power and this fact changed appearance only and not the essence. Sarney was the president of PDS, followed by the Arena witch sustained the military government; he has left this party in June 1984, one year before become president of Republic seeming opposition grouping. This study aim to understand the economical policies of Sarney government is continuing of previous governments although stabilization plans were attempt and that the economical historiography considers as not orthodox.

Keywords: economic policy; external debt; neostrucuturalism; stabilization programmes; 1980s decade; Sarney government.

ÍNDICE DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabelas

Tabela 1 - Balanço de Pagamentos 1980-1990 (em US\$ milhões)	127
Tabela 2 - Conta Capital e Financeira 1985-1990 (em US\$ milhões).....	129
Tabela 3 - Dívida bruta total - Registrada e não registrada/Pública e privada - 1971-1980 (em US\$ milhões).....	130
Tabela 4 - Serviço da Dívida (US\$ milhões) X PIB (US\$ milhões)	132
Tabela 5 - Dívida externa líquida 1980-1990 (em US\$ milhões)	133
Tabela 6 - Balança comercial 1980-1990 (em milhões de US\$).....	135
Tabela 7 - Índice de Preços X Taxa de câmbio 1980-1989.....	137
Tabela 8 - Balanço de Pagamentos – Transações Correntes 1980-1990 (em US\$ milhões) .	137
Tabela 9 - Produto Interno Bruto (em US\$ milhões)	139
Tabela 10 - PIB por setores - Taxas anuais reais (%)	140
Tabela 11 - Composição do PIB 1985-1989 (%).....	140
Tabela 12 - PIB - Taxas de crescimento real 1985-1989 (%)	141
Tabela 13 - Estimativa dos encargos financeiros do setor público brasileiro* - 1983-1988 (Em US\$ milhões).....	149

Gráficos

Gráfico 1 - Juros em relação ao saldo do balanço de serviços e rendas (%)	131
Gráfico 2 - Serviço da dívida em relação às exportações (%).....	132
Gráfico 3 - Dívida externa registrada por setor 1980-1990 (%).....	133
Gráfico 4 - Índices de exportação 1980-1990.....	136
Gráfico 5 - Índices de importação 1980-1990	136
Gráfico 6 - Dívida líquida do setor público 1981-1990 - em dezembro (% do PIB).....	148
Gráfico 7 - Variação real da dívida mobiliária interna - 1984-1989 (%)	149
Gráfico 8 - Índice de preços anual (IGP-DI) 1980-1989	152
Gráfico 9 - Índice nacional de preços mensal (IGP-DI) - Var. % mensal (1985-1989)	153
Gráfico 10 - Taxa de Desemprego (%) (Média das áreas metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e Recife)	155
Gráfico 11 – Salário Mínimo Real (em R\$)	155
Gráfico 12 - Percentual da Renda Total	156
Gráfico 13 - Percentual da Renda Total	157
Gráfico 14 - Coeficiente Gini	157

SUMÁRIO

Introdução	10
Capítulo 1 – A política econômica neoestruturalista	22
1.1. Os antecedentes do neoestruturalismo: o estruturalismo/desenvolvimentismo	22
1.2. A teoria neoestruturalista	26
1.3. O neoestruturalismo brasileiro	32
1.4. As propostas neoestruturalistas	38
1.5. O caso da Argentina na década de 1980: O Plano Austral	42
Capítulo 2 – O lugar do endividamento externo	48
2.1. O endividamento externo da periferia como parte da reestruturação capitalista pós-Bretton Woods	48
2.2. O recurso à poupança externa como política econômica	53
2.3. A crise da dívida	58
2.4. O custo social do pagamento da dívida externa	62
2.5. O endividamento público interno e externo e a abertura neoliberal	67
Capítulo 3 – Os “pacotes econômicos” do governo Sarney	73
3.1. O projeto interrompido de Tancredo Neves e a primeira fase das políticas econômicas do governo Sarney: os antecedentes do Plano Cruzado	73
3.2. A vitória dos heterodoxos na luta interna da equipe econômica e a execução do Plano Cruzado	79
3.3. As consequências do Plano Cruzado e as tentativas de correção de rota por meio do Cruzadinho e Cruzado II	83
3.4. A mudança na equipe econômica e as novas tentativas de salvar o Cruzado: o Plano Bresser	89
3.5. A volta à ortodoxia (neoliberal?): a gestão de Maílson da Nóbrega	95
Capítulo 4 – Problemas de inconsistência na política econômica	103
Capítulo 5 – Uma avaliação das escolhas feitas	127
5.1. O balanço de pagamentos	127
5.2. A evolução do produto, a formação de capital e o setor industrial	139
5.3. Política monetária e fiscal	144
5.4 O problema da inflação	151
5.5 Salário, emprego e renda	154
Conclusão	160
Referências	162

Introdução

A leitura corrente do desempenho das contas brasileiras, no período 1981-1985, pelos próprios especialistas que atuaram naquele período, era que se havia realizado um excelente trabalho de ajustamento das contas externas, mas não se lograra fazer um correspondente “ajuste interno”, sendo, então, essa a tarefa premente àquela altura. Caberia, assim, ao governo Sarney, dar prosseguimento à “excelente política” do governo Figueiredo e proceder ao ajustamento interno. É difícil se entender o componente de ingenuidade de semelhante argumento. O ajustamento externo, para ser efetuado, é lhe dada uma prioridade e essa prioridade “cria” um ajustamento interno com as características e as necessidades que lhe são estabelecidas pela prioridade externa. Não há como não se deslocarem as escalas de valores das variáveis internas, sob o impacto do ajustamento externo. Ambos os ajustamentos não podem ser efetuados apenas se lançando mãos de seus próprios meios. Na verdade, a opção pela precedência do ajustamento externo trazia consigo o entendimento do agraciamento das condições dos desequilíbrios internos, como efeito adicional; e uma compreensão de que tais desequilíbrios eram mais toleráveis e menos importantes que aqueles que antes se davam no plano externo. Esta escolha inclui também um elemento extra a ponderar. Qual seja, as opções restantes, de política econômica para enfrentar no sucedente o “desequilíbrio interno” não poderiam – dada sua escolha de prioridade – ser de tal ordem que viessem a “desarrumar” o equilíbrio externo tão penosamente obtido.

O exame do impacto da contenção da demanda interna pelo ajustamento do lado externo da economia local (1982-1984) deixa claro que não se tratava ali de um excesso de demanda, pelo menos no sentido de que a contração bastante forte da mesma não reduziu o montante da inflação. Não só a demanda que efetivamente se levava na fase anterior era de um consumo suntuário, como as indexações das remunerações do capital repunham – ou reinventavam – novas taxas “passadistas” de inflação, caracterizando aquilo que então se chamou de inflação inercial. Posta a funcionar a máquina da remuneração nominal do capital por via do instituto da indexação, é evidente que, nos quinze anos subsequentes, todos os atores do capital no mercado haviam ideado e posto em prática os seus próprios mecanismos de “correção de ativos”, não se dispendo fosse a ficar para trás na corrida do ajustamento inflacionário dos ganhos, fosse a ser surpreendidos por um vindouro encurtamento de liquidez.

O fato é que após o fim do pós-guerra, aproximadamente em 1962, tínhamos de volta a agressividade dos mercados financeiros das antigas potências, com os Estados Unidos à cabeça, buscando colocar suas empresas multinacionais e seus recursos financeiros excedentes em toda parte, para assegurar taxas cada vez mais elevadas de retorno. Como comentou Carlos Thadeu de Freitas Gomes:

Alguns bancos, por sua vez, estão preferindo emprestar em suas próprias moedas, já que o *funding* de suas operações fica muito mais fácil, principalmente para os que não têm base em dólar. Também, ao possuírem ativo e passivo na mesma moeda, as variações de seus balanços ficam menos vulneráveis às flutuações das taxas de câmbio. Como suas operações são supervisionadas pelas suas Autoridades Monetárias, que muitas vezes estipulam limites para a expansão de seus empréstimos, baseados em seu capital, o casamento cambial de suas atividades ativas e passivas permite maior crescimento de suas aplicações. Por sua vez, alguns Bancos Centrais não gostam de ver seus numerários assumirem função de ativo de reserva, com a consequente perda de controle sobre suas políticas monetária e cambial, levando-os a adotarem medidas restritivas, embora a necessidade de exportarem capitais atue como um fator que inexoravelmente internacionalizará suas moedas.

A partir da prática da conversibilidade das moedas europeias em 1958, os fluxos de capitais começaram a apresentar taxas geométricas de crescimento, superando, recentemente, o próprio movimento de recursos engendrados pelo comércio internacional. Apesar dessa maior circulação de capitais, lubrificando a economia mundial, os diversos mercados de capitais não aumentaram sua integração simultaneamente, provocando frequentes diferenças nos movimentos dos preços de seus ativos e maiores variações nas taxas de juros. Ainda que as taxas de câmbio flutuantes possam ser consideradas um dos obstáculos à maior homogeneidade no comportamento nas taxas de retorno, ao diminuírem a capacidade de substituição entre os vários ativos, o maior ônus gerador de níveis diferenciados para as taxas prevalentes nos diversos mercados recai sobre os controles e barreiras aos movimentos de capitais.

A retirada de controles sobre os movimentos de capitais pressupõe, contudo, maior entrosamento monetário internacional, ao tornar a política monetária mais dependente do comportamento das variáveis externas. Isso ocorre porque, quanto maior a integração dos mercados internacionais de capitais, menor grau de liberdade possuem as Autoridades Monetárias para conduzi-las suas políticas monetárias independentemente. Assim, ao se aumentar o grau de substitubilidade entre ativos domésticos e externos, crescimentos na oferta monetária provocados pelas Autoridades locais, a fim de baixar taxas de juros, podem não atingir este objetivo, se o excesso de liquidez criado for exportado em razão da preferência dos investidores nacionais em adquirir títulos emitidos por não-residentes. A necessidade, portanto, de maior coordenação monetária internacional, no próprio interesse de cada país, é reforçada pela prática atual de flutuações administradas, prática que, ao admitir intervenções constantes no mercado cambial, diminui a eficácia da política de mercado aberto executada pelas

Autoridades Monetárias. Assim, muitas vezes, ao tentarem enxugar a liquidez, mediante venda de títulos ao público, as Autoridades Monetárias provocam altas nas taxas de juros que, por sua vez, incentivam entradas de capitais. Para evitar a valorização de suas moedas, as Autoridades Monetárias intervêm no mercado cambial, comprando moeda estrangeira, o que aumenta a oferta monetária e acarreta resultados inversos aos desejados inicialmente.¹

Os modelos de política monetária elaborados por diferentes membros da Escola de Chicago serviram, nos anos 1970 e 1980, como indicadores teóricos dos passos para o ajustamento de economias em desequilíbrio. Vários deles, de modo relativamente oculto, estão embutidos nas formulações neoestruturalistas das teorias dos choques inflacionários, da “repercussão de onda”, de inflação inercial, etc. Quando se examina cuidadosamente o desfecho dos modelos-mãe (os de Chicago), todos eles “chegam” para a aplicação na realidade através das variações em duas variáveis: (a) a variável preços e (b) a oferta monetária. Na verdade, o “fator causador” das variações de ambas as variáveis são, na economia de mercado observável, o mesmo, qual seja, a expectativa de aumento sustentado dos ganhos dos detentores de capital. Estes modelos simulam apenas que o “desequilíbrio” que se verifica nas suas “corridas” (com dados reais) é endógeno ao modelo e que podem ser controlados por (algum) governo, quando de fato não o são.

Ao mesmo tempo em que as “saídas” das crises deixaram de ser financiadas desde o exterior, e o Comitê dos Credores intensificava suas pressões para obter suas parcelas de pagamento com as novas taxas de juros, o discurso neoliberal ia-se fortalecendo e o “setor estatal”, antes considerado no exterior o grande instrumento desejável do crescimento mais rápido, ia sendo colocado na berlinda e apresentado como o responsável pelo desequilíbrio e pela dívida externa, o que era sabidamente falso. Um dos teóricos e práticos da administração da Ditadura, Jayme Magrassi de Sá se expressava:

Tudo junto, isto é, o conjunto de acontecimentos acima abordado, explica a evolução do Estado e as dimensões que hoje atinge em todos os quadrantes.

Não parece correto fazer distinção entre ação do Estado em países desenvolvidos e ação do Estado em países subdesenvolvidos. Mas na verdade existe uma certa dissemelhança entre as duas figuras, ao menos em termos processuais. Apartado o aspecto ideológico, é de ver-se que nos países de economia madura a existência de ampla disponibilidade de capital por indivíduo economicamente ocupado oferece ao setor privado maior capacidade de atuação, propiciando quase naturalmente poderoso fluxo de investimento, o que de certo modo dispensa a

¹ GOMES, Carlos Thadeu de Freitas. Endividamento Externo e Flutuações Cambiais. In: *A Economia Brasileira e suas Perspectivas*, XXIV. Rio de Janeiro: APEC, 1985, p. 136-138.

presença estatal em diversos ou mesmo em quase todos os segmentos da economia, em especial na produção de bens e serviços de transação corrente nos mercados. Diversa é a situação nos países subdesenvolvidos. Aí, além da escassez de capital, há, também, razoável teor de capacidade gerencial, sem falar na ausência, bem acentuada, de oferta tecnológica. O Estado, nestes países é, não raro, convocado a investir pelo próprio setor privado e na condição de criador de facilidades para a germinação de outras inversões. Isso não justifica, obviamente, a figura do Leviathan, nem mesmo a intromissão do Estado como força de decisão autônoma a comandar, impor ou influir profundamente na vida econômica. Explica, apenas, que a ação do Estado não pode, em geral, ser semelhante num tipo e noutro, ou num estágio ou noutro de evolução econômica.

No caso dos países de economia incipiente, se o Estado intervir, se contivesse nos limites de uma ação promocional ou de compensação à eventual incapacidade do setor privado; ou ainda, se na área da disciplina normativa não saturasse, inibindo o contexto de atividades socioeconômicas por imposições e condicionamentos excessivos; se, nessas áreas, sua atuação se circunscrevesse a posições específicas de segurança e, no campo dos investimentos, a inversões inquestionavelmente prioritárias, pouco haveria que reparar. Mas a realidade indica que esses limites não são respeitados, nem sequer considerados. A intervenção não se contém, não se disciplina, não se modera e não se condiciona a nada. Ao contrário. Ao ocorrer como que adquire impulsos intrínsecos para sua expansão. Auto expande-se permanentemente com extraordinária força de reprodução. Nada mais difícil do que contê-la, para não dizer da quase impossibilidade de contraí-la ou fazê-la reverter ou refluir. As cadeias de interesse que se formam em seu bojo são poderosas e capazes de acirrada resistência. Esse fenômeno tem sido fartamente constatado. Tematicamente é fácil explicá-lo. A intervenção estatal direta, isto é, o Estado produtor de bens e serviços se desenvolve mediante três fatores básicos – a criação de empregos, o poder que emana da ação desenvolvida e a autoridade oficial, representativa, embutida nos atos específicos corporificam a intervenção.²

A política de “cortar para um lado só”, que também caracterizou a opção do governo Figueiredo pela maxidesvalorização, serviu de treinamento adicional para que os atores sobreviventes no mercado interno adotassem algo como uma “taxa de inflação preventiva”, que se antecipava à eventualidade de acontecimentos desfavoráveis no futuro próximo.

A persistência e a generalidade do modelo neoliberal, que se situa com toda clareza por detrás da política de endividamento daquele período, leva a quem reflete manter uma certa dúvida sobre a sucessão de ingenuidades aparentemente contidas, tanto no nível da elaboração de políticas a serem aplicadas no interesse público, quanto na

² SÁ, Jayme Magrassi de. Estatização e Desestatização. In: *A Economia Brasileira e suas Perspectivas*, XXIV. Rio de Janeiro: APEC, 1985, p. 194.

formação extensiva da teoria do ajustamento. Daí a oportunidade de uma reflexão teórica sobre aquela teoria dominante no formulismo dos ajustamentos da época. A chamada questão da realimentação inflacionária foi caracterizada a certa altura (1975-1980) como mecanismo inercial. Segundo a visão da escola estruturalista, a elevação da inflação era um resultado das pressões estruturais que expressam o desequilíbrio entre setores e ramos da produção e os mecanismos distributivos. Particularmente em uma situação de crescimento de alguns ramos ou setores, a desigualdade entre as remunerações obtidas pelos investimentos tendia a se aguçar, podendo chegar a desequilíbrios graves, com carências de produtos ou serviços, desproporções de preços relativos e inflação cada vez mais acelerada. Por exemplo, a agricultura brasileira, crescendo a taxas muito menores que o sistema fabril (1:3) tendia a provocar bloqueios ao crescimento e, daí, impactos inflacionários.

As forças que promoveram o golpe de 1964 preferiram à visão estruturalista opor a leitura neoliberal, segundo a qual a pressão dos trabalhadores pela elevação dos salários é a verdadeira causa da inflação. Eliminando a estabilidade no emprego e os repasses de aumento de produtividade aos salários, os governos neoliberais julgaram eliminada a inflação (1964-1969). No entanto, como a inflação retornasse e até ultrapassasse suas antigas taxas de aumento, adotou-se a teoria da inflação inercial, segundo a qual a causa da inflação seria o reajuste periódico dos salários dos trabalhadores, aparentemente corroídos por um dado acúmulo da inflação no período entre dois reajustes. Esta interpretação recusava-se a apontar para os reajustamentos do lado do capital, pela chamada correção monetária, mas por fim viu-se obrigada a aceitar uma outra teoria – derivada do neoestruturalismo – que entre 1975 e 1995 tornou-se a ferramenta básica de todo “pacote de choque” de reajustamento. A corrente neoestruturalista foi responsável pelos planos Cruzado, Cruzadinho, Bresser e Verão, que caracterizavam o esforço do governo Sarney para obter o ajustamento externo-interno. As dificuldades dos elaboradores das políticas econômicas neoestruturalistas se prenderam a dois elementos: (a) ausência de poder político em suas mãos para proceder à correção de suas tentativas; e (b) instabilidade das equipes encarregadas da implementação dos planos, que eram alijadas do governo tão logo se apresentassem dificuldades. Isso é outro elemento que aponta para a insinceridade do governante ante as propostas apresentadas, e a macroestratégia de engano implícita, que não permitia pôr em risco a posição dos bancos credores.

O centro da teoria do pacote de reajustamento era que a dívida externa resultava da crise fiscal. Magrassi de Sá omitia, obviamente, que a grande parte das empresas “estatais”, criadas na gestão da Ditadura, não surgiram como um auto impulso de reprodução, como se fossem bactérias, mas como exigência dos bancos internacionais para emprestar dinheiro ao país contra a garantia patrimonial de bens do governo. No mesmo artigo, declara Jayme Magrassi:

De conformidade com o que divulgou a SEST, o conjunto das estatais registrou um prejuízo operacional equivalente a 2,5 milhões de dólares em 1982; em 1983, cerca de 3,0 bilhões de dólares. O número de empregados que tinham era de 1.349.840 pessoas em 1983, sendo, pois, imensos seus gastos com folha de pagamentos.

Uma ação desestatizante terá necessariamente que fluir de uma decisão política de fundo. E se vier a ser adotada deverá ser exercida com ânimo profissional e claro espírito operacional. Diversas modalidades de atuação devem ser aplicadas – alienação do controle societário, liquidação, fusão, participação da iniciativa privada no capital social, etc. são formas operativas que, à luz da complexidade a que se atingiu nesse campo das empresas estatais, terão forçosamente que socorrer a política de desestatização.

Há, sem dúvida, um grupo de empresas estatais cuja existência se justifica a vários títulos. Há um outro grupo que pode subsistir em condições de economicidade se a respectiva gestão puder contar com ingresso de capital e gerência empresarial privada. Há um terceiro grupo cujas empresas podem, e até devem, ser pura e simplesmente alienadas; finalmente, um quarto grupo existe, englobando empresas a serem tratadas de modo diferente: fundidas algumas, liquidadas outras. Essa política desestatizante não pode ser de execução entregue ao sistema de decisão burocrática. É ação que bem cabe no âmbito de um Ministro Extraordinário com gabarito para endossar medidas rápidas, e eficazes, mesmo que representem prejuízo. Mais vale um prejuízo global, de uma só vez, do que a manutenção de imensos prejuízos anuais.

A retração do Estado na economia não se circunscreve, porém, à intervenção direta. No campo normativo e disciplinar também é urgente a mudança de comportamento, liberando um pouco a atuação de empresas e indivíduos para que as leis de mercado atuem sem peias e restrições. O custo da burocracia estatal é proporcional ao peso de que essa burocracia se reveste ao exercitar a intervenção indireta do Estado na Economia.

O papel do Estado no Brasil tem que ser repensado e redesenhado, para evoluir compativelmente com a filosofia econômica que o país adota e que se escora no livre empreendimento à base do sistema capitalista de produção e distribuição da riqueza. Pois sob titulação variada o Estado foi avançando no campo econômico, expressando, em épocas distintas, diferentes concepções e diferentes composições de interesses. E porque se tornou um corpo imenso, altamente oneroso para a coletividade, sofre agora as animosidades naturais de uma sociedade sofrida e castigada por forte crise econômica e árduas dificuldades financeiras.

Será difícil para as Autoridades, daqui para frente, justificar a continuidade de orçamentos monstruosos para atender o conjunto das estatais. Sobretudo quando a inflação, de um lado, e a pesada tributação, de outro, submetem o tecido social a pesados sofrimentos. Especialmente aos que, ao longo desse tecido, compõem os segmentos de mais baixa renda.³

Como história econômica que é, a questão aqui não seria dizer que não teria ocorrido a crise do endividamento, caso outras políticas e políticas econômicas houvessem sido adotadas. A questão se põe no plano dos fatos que existiam, qual seja, como as políticas econômicas adotadas no governo Sarney expressavam uma subordinação a uma macroestratégia que não permitia a ruptura com o curso anterior das decisões tomadas.

Sendo a tese de fato a opinião que o governo Sarney em política econômica foi uma continuidade da política econômica da Ditadura, formulo as seguintes hipóteses:

(a) que é possível, pelo exame dedutivo e indutivo de cada fase das políticas governamentais naquele período, chegar-se à conclusão sobre a natureza do móvel estratégico de cada política aplicada;

(b) como hipótese dependente da primeira, o sucesso ou o fracasso das políticas econômicas e dos pacotes de choque a elas associados tiveram um limite político de teste, que não podia ultrapassar a linha da macroestratégia pré-estabelecida, qual fosse, a ruptura aberta com o modelo anterior (o da Ditadura).

A meu ver, a explicação essencial do limite das formas daquelas políticas econômicas encontra-se nessa estratégia oculta de continuidade, que exigia manter-se o país dentro da divisão internacional do trabalho e desprovido da perspectiva de buscar ou encontrar um outro caminho para o problema da dívida, que não fosse assumi-la e pagá-la, com o sacrifício de toda uma geração.

A economia do governo Sarney já foi investigada por muitos estudiosos importantes e talvez cause estranheza que um estudante iniciante queira viajar por estas plagas. No entanto, pontos de vista contraditórios talvez justifiquem esta abordagem aparentemente repetitiva. Um pesquisador experiente diz: “faça o mestrado com algo que lhe interessa, porque aprenderá mais”. Um colega mais avançado dirá, de outro modo: “o que você vai acrescentar de novo sobre a política econômica do governo Sarney?”. Entre uma coisa e outra, a gente acaba fazendo o que quer.

³ SÁ, Jayme Magrassi de. Estatização e Desestatização. In: *A Economia Brasileira e suas Perspectivas*, XXIV. Rio de Janeiro: APEC, 1985, p. 198.

Sempre me perturbou, já no começo da graduação, porque a chamada Nova República não havia adotado um caminho de ruptura com as políticas em geral vindas da Ditadura, particularmente porque não ousou mudar o modelo econômico. Assim, como o mestrado é uma fase de aprendizado, talvez devesse intentar fazer as minhas perguntas de forma sistemática, sob a desculpa de escrever uma dissertação de história econômica sobre as políticas econômicas do governo Sarney. Como método econômico escolhi uma abordagem estruturalista, do tipo eclético *à la* Celso Furtado ou Maria da Conceição Tavares, é claro, dentro das limitações de minha compreensão. Celso e Conceição costumam valorizar os instrumentos que vão aplicar para efetuar o teste da tese que estão a formular, sem preocupar-se muito com a história das categorias que no caso estão a aplicar. Uma abordagem prática, pragmática, que pode ser de pronto entendida por quem queira abordar a tese em questão. Assim, proposição de M. Blaug, Frenkel ou Celso Furtado tiveram reflexão no mesmo plano que ideias de meu orientador, sem que eu me importasse com a origem das mesmas, mas na verdade me interessando pelo potencial explicativo que me pareciam conter.

O governo Sarney é um imbróglio. É dessas coisas que só existem na realidade, já que nenhuma teoria é capaz de explicá-lo. É como um remendo de plástico num encanamento de bronze, ele não pertence a aquilo ali e não poderá ficar ali por muito tempo. Sendo um presidente que não foi eleito, mas indicado pelo comandante do Exército, Sarney sentiu-se na incômoda obrigação de cumprir uma palavra que talvez nem tenha dado a Tancredo Neves. Estas manhas da velha política o aprisionaram e fizeram dele uma continuação da Ditadura, com a obrigação que se auto impôs de reduzir o sofrimento da grande massa dos brasileiros. Corroído por esta duplicidade, Sarney enveredou pelo caminho impossível de (a) prosseguir a estratégia da Ditadura e (b) inventar uma política econômica que aliviasse a situação de miséria ou pobreza da imensa maioria. É por isso que olhar para a política econômica de Sarney e seus ministros é olhar em um caleidoscópio, com todas as cores cambiantes e com quase todos os semitons. O estudo da economia de Sarney fortalece o dito macroeconômico que um país não acaba pela economia. Destruído que foi o Brasil por uma estratégia monstruosa que resultava (1) da incompetência doméstica e (2) da má fé internacional, o Brasil faliu duas vezes no governo Sarney, antes de continuar falindo pelas décadas seguintes. O erro principal cometido, o processo de endividamento externo-interno monstruoso, é injustificado, não foi emprestado seriamente de modo algum durante aquele governo e assim prosseguiria pelos tempos seguintes. É bem verdade que Collor intentou enfrentar a dívida, mas por

um caminho errado. Ainda assim, provocou uma perda de US\$ 90 bilhões para o mercado financeiro, o que lhe custou o seu mandato. Fez, aliás, a única tentativa contra os credores de sempre. De Sarney, ficou um extraordinário mosaico com cores vivas de quase todas as políticas econômicas que adotou, um painel desastroso que talvez haja sido uma Guernica de coisa nenhuma.

Enfim, o objetivo do trabalho é discutir e problematizar as políticas econômicas adotadas no governo Sarney (1985-1989). Entender por que razão a década de 1980 entrou para a história como a “década perdida” e como o primeiro governo da Nova República buscou a estabilidade econômica e o controle da inflação. Intentar-se-á responder algumas questões como: seria realmente possível, através de manejos institucionais, alcançar o equilíbrio econômico? De que maneira a herança da Ditadura militar (1964-1985), no plano interno, e as mudanças no padrão de acumulação capitalista pós-fordista, em âmbito mundial, determinaram um limite para a política econômica? Além disso, de que forma um governo, carente de legitimidade política, poderia resolver problemas tão graves na economia do país? Por outro lado, perscrutar, do ponto de vista teórico, as correntes econômico-ideológicas que embasaram essa política econômica. Do ponto de vista concreto, dos problemas empíricos, quais foram os atores sociais que se beneficiaram dessa política econômica? De que maneira essa política econômica serviu, ou não, a uma macroestratégia de reinserção da periferia do capital na velha divisão internacional do trabalho? Houve ou não uma estratégia de continuidade entre as políticas econômicas da Ditadura e do governo Sarney?

Essa pesquisa visa, portanto, adentrar nas políticas econômicas do governo Sarney, listar os mecanismos que ali se deram e formular hipóteses, que poderão ou não vir a se confirmar ao final do trabalho. Por isso, a meu ver, a lógica dos fenômenos econômicos do governo Sarney, como objeto de pesquisa científica, ainda são passíveis de estudo e podem contribuir para iluminar positivamente o momento em que se vive agora.

Para alcançar esse objetivo, buscar-se-á fazer um exame dedutivo e indutivo de cada fase das políticas governamentais naquele período, para alcançar a natureza do móvel estratégico da cada política aplicada. Serão apreciados os documentos da política econômica do período, como leis, decretos, planos e relatórios das autoridades econômicas e organismos internacionais (Banco Central, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, FMI, BNDES, Banco Central, entre outros). Além disso,

serão de valiosa importância os dados quantitativos de IBGE, IPEA, DIEESE, SEADE, entre outros.

No plano indutivo, intentar-se-á a construção explicativa das relações imaginadas ou previstas entre as variáveis econômicas de relevância para descrição e operação das diferentes políticas econômicas. No plano qualitativo, uma análise dos resultados quantitativos será ponderada pela abordagem teórica e pela informação histórica existente nos diversos autores e na própria época dos fatos. As principais fontes utilizadas serão os documentos de órgãos oficiais, um jornal de grande circulação da época (O Estado de São Paulo) e os escritos de alguns economistas, seja em livros ou em revistas especializadas (Revista de Economia Política, Revista Conjuntura Econômica, Boletim Economia e Conjuntura-IE/UFRJ, Boletim do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica-IE/UNICAMP).

Assim, a dissertação estará estruturada em cinco capítulos: (1) A política econômica neoestruturalista; (2) O lugar do endividamento externo; (3) Os “pacotes econômicos” do governo Sarney; (4) Problemas de inconsistência na política econômica; (5) Uma avaliação das escolhas feitas.

No capítulo (1) será feito um estudo da corrente ideológica-econômica que estruturou os pacotes econômicos dos primeiros dois terços do governo Sarney (1985-1988). Partimos da ideia de que o neoestruturalismo foi uma derivação do neoliberalismo, e que em sua faceta local produziu a teoria da “inflação inercial”, que foi o principal instrumento teórico das políticas econômicas dessa primeira fase. Segundo Wilson Barbosa:

Este ataque da “ala direita” do neoliberalismo era coadjuvado no nível do FMI e do Banco Mundial pela formação de uma nova geração de tecnocratas, adeptos do chamado “neoestruturalismo”. Tais doutrinas não passam todas de variantes da “síntese neoclássica”, onde o discurso keynesiano e o seu uso da empiria é apreendido para servir a novos arranjos com a centralidade do monetarismo. Segundo sua principal teoria, a “inflação inercial”, é possível tratar a inflação sem considerar seus antecedentes históricos ou interesses sociais embutidos. Nesse caso, a inflação seria apenas uma forma, um ruído de estruturas passadas, que pode ser eliminada enquanto tal.⁴

Assim, o estudo da inflação inercial será um dos pontos centrais deste capítulo. Os principais expoentes nacionais e que participaram ativamente da formulação da teoria

⁴ BARBOSA, Wilson do Nascimento. *A Crise Econômico-Financeira e o Recurso a uma Política Anticíclica*. 1986. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/dnbwilson/>>. Acesso em: 01 out. 2014.

e da sua aplicação no governo Sarney foram: Pêrsio Arida, André Lara Resende, Francisco Lopes, Luiz Carlos Bresser Pereira e Yoshiaki Nakano. Por isso, o estudo de suas obras será de fundamental importância.

O capítulo (2) será dedicado ao estudo da dívida externa e a sua centralidade, tanto do ponto de vista das limitações deixadas pela herança da Ditadura militar, quanto das políticas econômicas adotadas, isto é, se elas visavam ou não resolver o problema. A hipótese que se tem é a de que o endividamento externo e as suas consequências, se mantiveram intactos durante o governo Sarney, mesmo que isso não fosse explícito e nem declarado, portanto, permanecendo como estratégia de continuidade, porém agora “oculta”.

No capítulo (3) buscar-se-á fazer um resumo dos “pacotes” econômicos, de variados matizes teóricos e ideológicos, realizados ao longo da segunda metade da década de 1980. Veremos de que forma a aplicação desses pacotes estava associada às condições conjunturais do momento e, acima de tudo, aos objetivos políticos do presidente e de seus aliados, estrangeiros ou não.

No capítulo (4) será feito um exame das possíveis inconsistências da política econômica, dado que elas não conseguiram atingir seus objetivos de redução das taxas de inflação e estabilização da economia. A análise se fará por meio do cotejo entre o discurso das autoridades econômicas e os dados quantitativos. Assim, poderemos ter uma noção da relação entre aquilo que foi tentado, ou seja, a política econômica posta em prática, e os seus resultados na economia.

O capítulo (5) será uma análise das escolhas feitas, buscando compreender os resultados das políticas econômicas postas em prática do ponto de vista dos indicadores macroeconômicos e sociais. Além disso, tentar-se-á apontar qual a macroestratégia envolvida nas escolhas feitas, se de continuidade ou não, intentada por meio da apreciação dedutiva das mesmas.

Para elaborar este diagnóstico da política econômica do governo Sarney, vou recorrer aos expoentes da análise marxista e keynesiana do século XX, membros da corrente de interpretação marxista das Antigas academias de Europa oriental, como M. Kalecki, O. Lange; e das correntes regulaconista (M. Anglietta e A. Lipietz) e neoricardiana (J. Robinson e P. Sraffa). Com a ajuda do trabalho crítico desses importantes autores, buscarei elaborar uma leitura (dedutiva e indutiva) das relações implicadas dentro do subconjunto de políticas econômicas adotadas no governo Sarney. Do conjunto dos resultados obtidos, tentarei então firmar ou infirmar a tese levantada.

O acervo das contribuições teóricas desses elaboradores de nível internacional será utilizado como fonte para enriquecer a abordagem dos problemas brasileiros de política econômica naquele momento escolhido, e não para substituir a interpretação do caso específico sob estudo.

São de fundamental importância autores brasileiros que dedicaram parte de suas obras ao estudo da economia na década de 1980 – inclusive aqueles que tiveram participação ativa no governo Sarney – especialmente: Maria da Conceição Tavares, Celso Furtado, Luiz Gonzaga Belluzzo, Luiz Carlos Bresser Pereira, Décio Garcia Munhoz, Paul Singer, Paulo Sandroni, Paulo Nogueira Batista Jr., Paulo Davidoff Cruz, Ricardo Carneiro, Ricardo Bielschowsky, Leda Paulani, Francisco Lopes, Pêrsio Arida, André Lara Resende.

Capítulo 1 – A política econômica neoestruturalista

1.1. Os antecedentes do neoestruturalismo: o estruturalismo/desenvolvimentismo

Para que se compreenda o neoestruturalismo é imperativo entender o desenvolvimento da teoria e das práticas econômicas, principalmente no contexto latino-americano entre as décadas de 1950 e 1980. Dessa forma, os estudos realizados pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), por intelectuais ligados, direta ou indiretamente a eles, além de pesquisadores independentes, são a pedra fundamental para sua compreensão.

Podemos dizer que o pensamento econômico estruturalista é fruto da “revolução keynesiana” e, por ter diversas matizes teóricas e ideológicas, pode ser colocada “simplesmente” como uma corrente antineoclássica e antiliberal⁵, portanto, politicamente situada no campo da esquerda. No caso do Brasil, grosso modo, distinguimos as principais ramificações e as descrevemos como os modelos:

(i) o Modelo de Substituição de Importações, vinculado a autores como Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares e Ignácio Rangel, e refletindo a influência da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), que destacaria os aspectos técnicos da questão do desenvolvimento; (ii) Modelo Democrático-Burguês, cujas fontes principais seriam o PCB e o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb) nas figuras de Nelson Werneck Sodré e Alberto Passos Guimarães, que tinha o foco voltado para as questões políticas; e (iii) o Modelo de Subdesenvolvimento Capitalista (André Gunder Frank, Ruy Mauro Marini e Theotônio dos Santos), que surgiria como uma crítica aos dois modelos anteriores.⁶

Cabe aqui um pequeno parêntesis com uma nota metodológica. Qual seja, a de que daremos maior ênfase na teoria estruturalista da CEPAL. Isso não quer dizer que as demais não foram importantes, mas como pretendemos estudar o neoestruturalismo, precisamos nos deter na teoria que foi o seu eixo fundamental.

Parece consenso na historiografia do pensamento econômico latino-americano, que o estruturalismo é “fundado” a partir da publicação, em 1949, do Manifesto Latino-Americano, do economista argentino Raúl Prebisch. Segundo o economista Heinz Arndt,

⁵ MANTEGA, Guido. *A economia política brasileira*. São Paulo: Polis; Rio de Janeiro: Vozes, 1985, p.23.

⁶ MALTA, Maria de Mello et alli. (Coord.). *Ecos do desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011.

o termo estruturalismo surgiu nos escritos econômicos – depois da antropologia de Althusser e da teoria marxista – numa referência à explicação estrutural da inflação na América Latina.⁷ Do ponto de vista teórico, o estruturalismo representou um avanço nas discussões específicas do desenvolvimento econômico e social dos países do chamado terceiro mundo, especialmente os latino-americanos. O primeiro passo para mudanças concretas na realidade de um país ou de um povo, sem dúvida, é a criação de uma teoria própria e que atenda às demandas reais desse povo. Nesse caso, a superação do subdesenvolvimento e da dependência dos países centrais do capitalismo pelos países periféricos parecia motivo suficiente para que esse novo pensamento florescesse.

Para além da questão da história das ideias, deve-se ressaltar que a CEPAL foi criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) na esteira da reorganização mundial no pós-guerra, e diretamente ligada a Bretton Woods. Nesse mesmo impulso, foram criadas outras agências para estudos econômicos ligadas à ONU, como as comissões para a Europa (Cepe-EEC), para a África (Cepa-ECA) e para a Ásia e Extremo Oriente (Cepaeo-Ecafe).

É claro que se podia fazer às comissões econômicas a acusação de estarem a serviço da guerra fria. Nesse sentido, elas expressavam todos os interesses ditos ocidentais, não só os das metrópoles. A “política de planejamento econômico” chegava assim em momento crucial do pós-guerra. Primeiramente, o problema das flutuações econômicas havia deixado de ser banalizado e constituía-se um elemento central do estudo do crescimento e da estabilidade internacional. Em segundo, a necessidade da descolonização política impusera uma procura geral da parte dos governos nascentes pelos meios técnicos capazes de permitir copiar a revolução industrial que havia gerado os países mais industrializados. Em terceiro lugar, a crise econômica de 1929-1932, de vastas proporções, criara, na prática, um efeito de industrialização na periferia das economias industriais, ao reduzir drasticamente o valor das importações primárias dali oriundas.⁸

Assim, a CEPAL cumpriu um papel fundamental para o estudo teórico e o planejamento econômico dos países latino-americanos. De 1948 até o início da década de 1970, as ideias estruturalistas tiveram grande alcance no continente e, apesar da sua debilidade (por conta de fatores políticos, principalmente no que diz respeito à correlação de forças sociais dispostas a bancar essa mudança) na aplicação concreta de suas políticas,

⁷ ARNDT, Heinz W. The origins of structuralism. *World Development*, V. 13, N. 2, p. 151-159, 1985.

⁸ BARBOSA, Wilson do Nascimento. Relembrando a formação da CEPAL. *Pesquisa & Debate*, V. 15, n. 2 (26), p.176-199, 2004.

foram capazes de sensibilizar muitos dos governos da região para a necessidade do planejamento econômico com vistas ao crescimento e à industrialização, com um mínimo de distribuição de renda. Por isso, é fundamental, agora, passar em revista as ideias principais que fundamentaram as práticas desenvolvimentistas na América Latina nesse período.

A espinha dorsal do pensamento estruturalista⁹ está no conceito *centro-periferia*. Ele foi empregado para diagnosticar as razões pelas quais o progresso técnico e a distribuição dos ganhos entre as economias eram tão díspares. A razão disso, certamente se encontrava na divisão internacional do trabalho, que colocava os países em posições antagônicas e, ao mesmo tempo, complementares, do ponto de vista do desenvolvimento.¹⁰ Como derivação desses conceitos, desenvolveu-se a tese da deterioração dos termos de troca (ou intercâmbio)¹¹, processo pelo qual as economias periféricas mantinham-se como importadoras de capital e exportadoras de produtos primários, pagando cada vez mais caro pelo mesmo *quantum* importado e recebendo menos pelo mesmo *quantum* exportado. Esse processo teria como uma de suas principais causas a baixa absorção do progresso técnico pelas economias subdesenvolvidas, obrigando, portanto, esses países, mais e mais, a transferir o excedente econômico produzido para o centro, o que só reforçava a sua condição periférica.

Outra característica importante, que complementa a explicação da deterioração dos termos de troca, encontra-se na diferenciação de funções que o centro e a periferia exercem no contexto do comércio internacional. Essas funções relacionam-se diretamente com as suas estruturas produtivas, ou seja, a especialização e a heterogeneidade da estrutura periférica em contraposição à diversificação e a homogeneidade da do centro. No centro a economia é diversificada nos seus vários ramos da produção, principalmente industriais, e os setores têm progressos técnicos semelhantes, portanto são homogêneas nesse aspecto. Já as economias periféricas, são extremamente especializadas (setor primário-exportador) e heterogêneas, pois convivem setores atrasados e dinâmicos em um mesmo país.¹²

⁹ Daqui por diante, toda vez que aparecer o termo *estruturalista* ou *estruturalismo*, estaremos nos referindo, principalmente, às ideias cepalinas ou derivadas delas.

¹⁰ BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988, p.18-19.

¹¹ PREBISCH, Raúl. *O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2011, p.200-201

¹² RODRÍGUEZ, Octavio. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

No entanto, existiam diferenças de concepção no seio do estruturalismo em relação ao setor externo. A questão do papel que cumpre o capital estrangeiro no desenvolvimento nacional levantou diversas posições. A CEPAL acreditava que em um primeiro estágio seria necessário recorrer à “poupança externa”, pois seria um sacrifício muito grande, principalmente para as camadas mais pobres da população, retirar uma parcela do consumo interno, já comprimido, para aumentar o nível de investimento. Numa segunda etapa, com um mínimo de desenvolvimento, o país seria capaz de “caminhar com as próprias pernas”, não mais necessitando recorrer a esse expediente.¹³

Para não dizer que a CEPAL era totalmente liberal com o capital estrangeiro, deve-se enunciar as restrições que ela postulava, concernentes à participação de empresas estrangeiras em transporte ferroviário, energia e demais setores de serviços públicos ou de segurança nacional. E aqui está mais um indício de que a CEPAL investia apenas contra uma das manifestações específicas de imperialismo, qual seja, aquele voltado para as transações comerciais; aquele justamente interessado em financiar a infraestrutura de transporte e escoamento dos produtos primários de exportação.¹⁴

Com esse diagnóstico em relação à condição de subdesenvolvimento da periferia, foram feitas algumas das recomendações de política econômica que poderiam, se não solucionar, ao menos, atenuar essa condição.

Para os estruturalistas, a principal forma de quebrar esse ciclo vicioso residiria num conjunto de políticas, capitaneadas pelo Estado, que podem ser resumidas da seguinte forma: (1) aplicação de um projeto desenvolvimento industrial deliberado, via substituição de importações; (2) promoção do desenvolvimento agrário, por meio da reforma agrária; (3) diversificação da estrutura produtiva de forma a equalizar as diferenças de produtividade, como forma de diminuir as disparidades entre os países – ou mesmo diferenças regionais internas, no caso de países com grande extensão territorial, como o Brasil; (4) aplicação de políticas de regulação salarial, como forma de, ao mesmo tempo, diminuir a desigualdade social, derivada da concentração de renda, incentivar o progresso técnico e a formação de capitais locais; (5) o controle cambial (6) reestruturação da administração pública, com melhorias dos aparatos fiscal e de planejamento

¹³ MANTEGA, Guido. *A economia política brasileira*. São Paulo: Polis; Rio de Janeiro: Vozes, 1985, p.40.

¹⁴ *Ibidem*, p.41.

econômico (7) formação de estrutura institucional para cooperação comercial e econômica entre países da região, com regulação do comércio exterior.¹⁵

No Brasil, o Golpe de 1964, e a consequente instalação da Ditadura militar, acabou com o projeto político estruturalista, assim como o combateu fortemente nos meios intelectuais e culturais. O trabalho de “limpeza” feito nas universidades, institutos de pesquisa e nos setores encarregados do planejamento econômico, expurgou as melhores cabeças da inteligência nacional que se identificavam com qualquer ideia minimamente progressista. Assim, o modelo neoliberal – em todas as suas variantes – pôde reinar soberano. É a partir dessa hegemonia, tanto no campo político quanto no campo das ideologias, que se pôde fundar uma nova corrente de pensamento, o neoestruturalismo.

1.2. A teoria neoestruturalista

Podemos dizer que o neoestruturalismo é formado a partir da união entre a teoria estruturalista e as teorias econômicas neoliberais. Ele dá os seus primeiros passos no contexto do efeito das crises econômicas da década de 1970 e início da década de 1980, e vai se consolidar, tanto do ponto de vista teórico como prático, no início da década de 1990.¹⁶ Resumidamente, definimos esse período a partir de algumas características comuns da situação latino-americana e mundial que influenciaram nesse processo. São elas: crises mundiais de 1973-1975 e 1981-1983; crise da dívida, altos níveis de inflação e estagnação do produto em diversos países da América-Latina; declínio da influência teórica e política das ideologias estruturalistas e desenvolvimentistas, em contraposição ao avanço das ideologias neoliberais (principalmente aquelas ligadas aos organismos internacionais representantes do imperialismo, como o FMI e o Banco Mundial); e o caso das Ditaduras militares na maior parte do continente. Certamente, a confluência desses fatores contribuiu fortemente para o surgimento de uma ideologia que fosse intermediária entre duas correntes aparentemente antagônicas, mas com – na nossa opinião – a prevalência de um desses dois polos, conforme tentaremos provar no presente estudo.

¹⁵ BARBOSA, Wilson do Nascimento. *Relembrando a formação da CEPAL. Pesquisa & Debate*, V. 15, n. 2 (26), p.176-199, 2004, p.184.

¹⁶ Os autores cepalinos localizam a consolidação da síntese neoestruturalista latino-americana com a publicação dos textos *Industrialização na América Latina: da “caixa-preta” ao “conjunto vazio”*, do chileno Fernando Fajnzylber; e *Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990*, de autoria da própria CEPAL, ambos publicados em 1990. (BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. V. 2. Rio de Janeiro: Record, 2000.).

Sob a liderança de forças não-desenvolvimentistas, os países da região [América Latina] substituíram as políticas de crescimento pelas políticas de ajuste, renunciando à possibilidade de que fossem economias peculiares, distintas daquelas que haviam feito a revolução industrial clássica. Para isso, abandonaram os instrumentos de planejamento baseados nas políticas de crescimento do keynesianismo e adotaram os novos indicadores da economia financeira metropolitana, com sua proposta de ajuste para a globalização.¹⁷

A ampla penetração da ideologia neoliberal na periferia, a partir dos anos 1970, está diretamente ligada à ascensão das Ditaduras militares em boa parte do continente latino-americano. As Ditaduras interromperam o já truncado processo de planejamento econômico e desenvolvimento, experimentado por muitos desses países no período precedente. O nível de colaboração das burguesias locais com o governo dos Estados Unidos variou de acordo com os interesses internos e externos, mas, parece claro que os programas de desenvolvimento, no contexto da Guerra Fria e no intenso combate às esquerdas, incomodaram, e muito, os setores conservadores nativos e estrangeiros. Como rescaldo desse processo, o que se viu foi a ideologia neoliberal avançar terrivelmente pelos campos teórico e político em todo o continente.

Dada a crise instalada nos países periféricos, o debate econômico transcorreu de forma a contrapor a solução ortodoxa-neoliberal, encabeçada pelo FMI e seus sabujos nacionais – justamente aqueles que haviam criado a crise –, e a solução heterodoxa-neoestruturalista, que ainda dava os seus primeiros passos, rumo aquilo que viria a se tornar nos anos 1990. O diagnóstico da situação era o mesmo, porém suas causas e a forma de resolvê-lo eram, aparentemente, distintas. Convergiam quanto à necessidade de ajustes estruturais externos e internos que fossem capazes de resolver a situação da dívida externa, causada pelos seguidos déficits no balanço de pagamentos, ao mesmo tempo que pudessem debelar as altas inflacionárias. Dessa forma, esses dois elementos passam a ser o centro do debate econômico nesse período.

Uma das críticas, ou mesmo ajustes, realizados pelos neoestruturalistas em relação ao estruturalismo centrava-se na questão dos problemas de curto prazo que atingiriam as economias em desenvolvimento. Segundo eles, o estruturalismo deu muita importância aos problemas e ao planejamento de médio e longo prazo e acabaram esquecendo-se do prazo curto.

¹⁷ BARBOSA, Wilson do Nascimento. *Relembrando a formação da CEPAL. Pesquisa & Debate*, V. 15, n. 2 (26), p.176-199, 2004, p.183.

Os programas estruturais de ajustamento, ao se aferrarem à solução de um problema de médio e longo prazo, descuidaram-se da transição no curto prazo e nesta, principalmente do que diz respeito à política de preços relativos e administração de demanda.

O pensamento estruturalista teve o mérito de afastar o véu monetarista que cobria a economia, mas, levando a extremos as conclusões lógicas das premissas que supôs, menosprezou a política monetária como elemento possível na luta contra a inflação estrutural.¹⁸

No Brasil, a teoria do ajuste estrutural propalada pelo FMI e aplicada pela Ditadura militar, a partir do início da década de 1980, tinha como linhas gerais as teses tradicionais do monetarismo, pregando (1) a contenção da demanda agregada, via restrição do crédito e, principalmente, dos gastos públicos; (2) políticas de liberalização dos mercados, com eliminação de subsídios e outros controles de preços; (3) livre flutuação do mercado cambial; (4) controle dos salários; (5) políticas de liberalização do comércio exterior, retirando qualquer tipo de obstáculo às importações.¹⁹

A política monetária – como bons monetaristas que eram os seus defensores – deveria ser de restrição ao crédito e/ou elevação das taxas de juros, com limites claros para a expansão da base monetária. O controle seria feito, como foi no Brasil durante a Ditadura, por meio da colocação de títulos do governo no mercado. Claramente, esse tipo de política tende a favorecer os setores oligopolizados da economia, pois o aumento do custo do dinheiro praticamente imobiliza os setores em que atuam pequenas e médias empresas. Ademais, o controle da base monetária serviria como único instrumento para debelar as altas inflacionárias.

A política fiscal seria de compressão quase absoluta dos gastos do setor público – algo que acabou por tornar-se um grande “mantra” dos neoliberais –, pois, um dos principais problemas das economias periféricas seria o déficit desse setor. A absorção, em território nacional, do conceito de Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), criado pelo FMI, teve impacto relevante nas análises neoestruturalistas e neoliberais da época.²⁰ Com isso, buscava-se concentrar o investimento realizado pelo setor privado.

¹⁸ VILLARREAL, René. *A contra-revolução monetarista: teoria, política econômica e ideologia do neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record, 1984, p.187.

¹⁹ *Ibidem*. p.219.

²⁰ O uso e mesmo a crítica ao conceito de NFSP, podem ser vistos, por exemplo, em: LOZARDO, Ernesto (Org.). *Déficit público brasileiro: política econômica e ajuste estrutural*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987; BARBOSA, Wilson do Nascimento. *A Crise Econômico-Financeira e o Recurso a uma Política Anticíclica*. 1986. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/dnbwilson/>>. Acesso em: 01 out. 2014.

A política de liberalização de preços e custos relativos complementava a política fiscal, pois colocava como centro da questão a intervenção do Estado nos preços e na distribuição dos recursos. Segundo essa análise, a redução da demanda geraria queda do produto por meio do desemprego dos fatores de produção, que seriam, em seguida, realocados por meio da ação do Estado, sendo que aí residiria o problema que afetava os preços e os custos relativos.

A liberalização cambial, comercial e de controle de preços era, em geral, complemento, ou ato contínuo, da desvalorização da taxa de câmbio. Em primeiro lugar, dever-se-ia eliminar qualquer controle ou restrição ao mercado de câmbio, que deveria ser acompanhada da retirada do protecionismo alfandegário. Ademais, deveriam ser revogados os controles sobre o comércio interno que impediam a livre realocação de recursos, via preços, para os setores que se tornariam mais rentáveis no momento pós-desvalorização, normalmente o setor exportador.

A política salarial era aquela em que se deveria ter grande cuidado, afinal, era uma boa razão para desestabilização política e social. Porém, fica claro que o mercado de trabalho era o único em que o Estado deveria manter controle, o único em que as “forças do mercado” não deveriam atuar livremente. Em teoria, o que se preconizava era que a taxa de salários deveria sempre crescer em menor velocidade que a dos países centrais, pois assim manter-se-ia a diferença de custos relativos em relação ao centro. Do contrário seriam eliminados, em parte, os efeitos da desvalorização cambial.

Já o enfoque neoestruturalista reconhecia a necessidade do ajuste externo-interno, mas, pelo menos teoricamente, defendia o desenvolvimento em contraposição à estabilização dos programas ortodoxos. Genericamente, pode-se dizer que o aumento da capacidade produtiva dos países periféricos estava ligado a abertura gradual ao comércio exterior, mas que devia-se atentar para a administração da demanda e dos preços relativos (principalmente nos setores mais dinâmicos da economia), mantendo-se a meta de desenvolvimento industrial.

A política de ajuste deveria ser aplicada com crescimento econômico levando em consideração três modelos fundamentais de industrialização, a saber: (1) o de substituição de importações, que em situações mais avançadas, como era o caso do Brasil, traria o desenvolvimento tecnológico indispensável à superação da dependência; (2) o de promoção das exportações, que faria com que se gerassem as divisas necessárias para a manutenção do crescimento econômico e que traria consigo a independência financeira com relação à poupança externa; (3) o de industrialização endógena, que propunha a

produção nacional de insumos estratégicos e de bens de consumo voltados para a maioria da população, assim como a proteção e o fomento aos ramos industriais considerados prioritários.²¹

A taxa de câmbio era outro aspecto importante para os neoestruturalistas, afinal, segundo eles, era ela a principal causadora do déficit externo. Como proposta para a resolução desse problema, sugeria-se que fosse feito um ajuste gradual da paridade cambial com o fito de atenuar os efeitos recessivos e inflacionários oriundos das desvalorizações, portanto, trocava-se a maxidesvalorização (neoliberal-ortodoxa) pelas minidesvalorizações.

Além disso, propunha-se também uma política de administração de preços que evitasse a especulação e os ganhos monopolistas, fazendo com que houvesse um aumento progressivo da produção de bens necessários, para que o crescimento fosse socialmente mais justo. E, nesse ponto, sugeriam que houvesse uma política distributiva mais equitativa afim de “socializar” o ônus do ajustamento, protegendo, principalmente, o poder aquisitivo dos trabalhadores.²²

Outro aspecto bastante destacado da teoria neoestruturalista estava presente no papel que o Estado cumpriria nesse processo. Assim, seguem as diretrizes e funções que este deveria desempenhar:

- (1) Estado gerenciador, que define o rumo econômico e o pacto social.
- (2) Estado planejador, que formula a estratégia de ajuste e desenvolvimento.
- (3) Estado promotor, que formula e apoia a produção e o investimento privados.
- (4) Estado empresário, que promove o desenvolvimento através das empresas públicas.
- (5) Estado regulador, que define a composição e o destino da produção.
- (6) Estado distribuidor, que torna mais equitativo o ônus do ajustamento.²³

A ideia era que houvesse um sistema de economia mista e que fosse feita uma racionalização das atividades e funções promovidas pelo Estado.

Ao invés da integração dos países latino-americanos, proposta pelo estruturalismo, pregava-se a “competitividade sistêmica” impulsionada pela

²¹ VILLARREAL, *A contra-revolução monetarista: teoria, política econômica e ideologia do neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record, 1984, p.283-284.

²² *Ibidem*. p. 286.

²³ *Ibidem*. p.293.

concorrência inter-capitalista e mediada gerencialmente pelo Estado, em um contexto de estabilidade macroeconômica, abertura comercial e desregulamentação financeira”.²⁴

Por fim, destacavam-se questões de cunho político, que tiveram importante papel no caso brasileiro, que eram as ideias de pacto social e democratização política. Certamente, essa preocupação derivou diretamente do ocaso das ditaduras militares, que se instalaram em boa parte do continente ao longo das décadas de 1960 e 1970. Parece recorrente a ideia de que a articulação social e política entre setores antagônicos – trabalhadores e empresários, ou trabalho e capital –, feita por intermédio do Estado, seria a solução ideal para os problemas nacionais. Depois de anos de repressão, arrocho salarial, concentração de renda, desemprego e subemprego, aumento da pobreza extrema, esses autores sugeriam que o passado recente fosse esquecido e que, daquele momento em diante, depois de um “banho de democracia”, tudo seria novo e diferente. O exame da história do Brasil, e mesmo da América Latina, mostra que os termos desse pacto pendiam claramente para um dos lados. É esse um dos aspectos que buscaremos investigar daqui por diante.

Cumprido destacar aqui que, a partir dos últimos anos da década de 1980 e ao longo da década de 1990, o neoestruturalismo abraçou de vez o seu lado neoliberal, propondo claramente (1) a diminuição do papel do Estado nos investimentos, inclusive fomentando a privatização de empresas públicas; (2) aumento da poupança privada, com o fortalecimento das instituições financeiras; (3) abertura completa ao mercado externo, com o fim dos subsídios e do protecionismo em geral, além de eliminação dos impostos para exportação; (4) desregulamentação do mercado de trabalho, pela livre mobilidade do fator trabalho, e o fim dos ajustes dos salários reais.²⁵ Além disso, via-se na globalização uma possibilidade de superação da condição periférica e não um instrumento de aprofundamento das diferenças e da exploração.

²⁴ MISIO, Fabrício; JAYME JR., Frederico G. Estruturalismo e Neoestruturalismo: velhas questões, novos desafios. *Análise Econômica*, Porto Alegre, ano 30, n. 57, p. 205-230, mar. 2012.

²⁵ RAMOS E SUNKEL. “[...] hay que reconocer que este predominio neoliberal ha servido tanto para cuestionar convicciones profundamente arraigadas como para recordar la importancia del mercado, del sistema de precios, de la iniciativa privada, de la disciplina fiscal y de la la orientación hacia afuera del aparato productivo”. (Apud, MISIO, Fabrício; JAYME JR., Frederico G. *Op. Cit.*, p. 205-230).

1.3. O neoestruturalismo brasileiro

A partir do exame das fontes bibliográficas, percebeu-se que os temas que dominaram o debate econômico no Brasil, ao longo da década de 1980, giravam em torno, principalmente, das seguintes questões: (1) altas taxas de inflação, teoria da inflação inercial; (2) dívida externa; (3) déficit externo; (4) recessão; (5) balanço de pagamentos; (6) déficit público; (7) ajuste externo, ajuste interno, ajuste estrutural; (8) choque ortodoxo, choque heterodoxo; (9) indexação e desindexação; (10) conflito distributivo; (11) congelamento de preços; (12) reforma monetária.

Vê-se, assim, que a preocupação de nossos teóricos estava diretamente relacionada com os problemas da dívida externa, das altas inflacionárias e as distintas formas de resolvê-los.

Podemos dizer que muitos autores trataram da questão inflacionária nesse período, mas focaremos, antes de tudo, naqueles que obtiveram maior ressonância, tanto nos meios intelectuais e acadêmicos, quanto nos meios políticos, portanto, de execução das políticas econômicas. De pronto, podemos afirmar que havia dois grandes centros irradiadores do debate econômico à época: o Instituto de Economia da Universidade de Campinas (IE-Unicamp) e o Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (DE-PUC-RJ). Porém, autores ligados à Fundação Getúlio Vargas (FGV), de São Paulo e do Rio de Janeiro, e à Universidade de São Paulo (USP), também deram suas contribuições ao debate travado na época.

Começamos pelos autores da Unicamp, pois estes tinham uma posição distinta do resto em relação à inflação. Para Maria da Conceição Tavares e Luiz Gonzaga Belluzzo, era fundamental a compreensão das mudanças ocorridas no capitalismo, principalmente em relação à ruptura do padrão monetário internacional e as suas consequências para as economias periféricas, como era o caso do Brasil. Eles o fizeram a partir de uma visão pós-keynesiana e com a ajuda da teoria de Hicks sobre o processo de determinação de preços.

A substituição das taxas de câmbio fixas pelas taxas flutuantes, a endogeneização do dinheiro e sua internacionalização sob a hegemonia do capital bancário privado foram as principais consequências dessa ruptura.²⁶ Por isso, do ponto de vista da determinação

²⁶ TAVARES, Maria da Conceição; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. As ilusões da inflação, *Senhor*, 206, fev. 1985.

dos preços, houve uma quebra da estabilidade e do equilíbrio cambial, o que tornou a atividade especulativa determinante e autonomizada.²⁷

Assim, partindo da teoria de determinação de preços hicksiana, percebeu-se que essa ruptura tornou o cálculo empresarial impossível de ser feito, pois não haveria mais preços “normais”. O cálculo de preços no longo prazo, nessa situação, envolveria custos de uso nos mercados internacionais de dinheiro (taxas de juros) e de matérias-primas estratégicas (petróleo, por exemplo) totalmente “anormais” e incertos. Dessa forma, a determinação dos preços, a curto prazo, estaria acompanhada de uma defesa prévia dos lucros, causada pela expectativa de flutuação das taxas de juros e cambiais no mercado internacional.

Os componentes da equação de preços, que correspondem à valorização estritamente especulativa da riqueza capitalista, estão agora “autonomizados” em relação às condições de valorização produtiva e exprimem o fenômeno peculiar desta crise. As formas de valorização do capital são, portanto, predominantemente especulativas, mas, dada a desorganização dos padrões monetário e cambial, não encontram repouso em qualquer ativo particular. O caráter *rentista* da riqueza capitalista prevalece sobre o seu caráter produtivo, fazendo com que uma parte substantiva dos “custos de produção” deva ser estimada com uma enorme margem de segurança. Deste modo, tanto a inflação passada quanto a esperada estão embutidas no cálculo prospectivo, menos pelo lado da noção tradicional de “fluxos de oferta” e muito mais pelo lado dos estoques e valores de capital. Assim, os custos reais primários podem estar caindo (petróleo, matérias-primas, salários) e a inflação poderá estar sendo realimentada pela instabilidade nos elementos de valorização capitalista, o que se expressa através de flutuações bruscas nas taxas de juros, nas taxas de câmbio e nas margens esperadas e desejadas de lucro.

É conveniente esclarecer que não são os níveis alcançados pelas taxas de juros que provocam a inflação, mas as expectativas de bruscas flutuações das taxas. Da mesma forma, não é o patamar de sobrevalorização ou desvalorização do câmbio que provoca instabilidade nos preços, mas as constantes flutuações e as *perspectivas* de desvalorização real da própria moeda internacional. São, portanto, os mercados de ajuste instantâneo que instabilizam as decisões capitalistas, quer impondo a “recontratação” de compromissos passados (juros flutuantes) quer obrigando a revisões especulativas nos preços esperados que deixam de ser rígidos e se tornam flexíveis para cima.²⁸

²⁷ BIER, Amaury G.; PAULANI, Leda; MESSENBURG, Roberto. *O heterodoxo e o pós-moderno: o cruzado em conflito*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p.62.

²⁸ TAVARES, Maria da Conceição; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Uma reflexão sobre a natureza da inflação contemporânea. In: REGO, José Márcio (Org.). *Inflação inercial, teorias sobre inflação e o Plano Cruzado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p.54-55.

Assim, ao contrário dos inercialistas, esses autores acreditavam que o principal fator gerador das altas inflacionárias estaria no futuro, muito mais nas expectativas dos agentes econômicos quanto às variações bruscas no mercado internacional, do que no passado, como acreditavam os defensores da inflação inercial.

Parece-nos que Bresser Pereira e Nakano (FGV-SP), apesar de abertamente adeptos da teoria inercial da inflação, até certo ponto, concordam com o diagnóstico da inflação dos economistas da Unicamp. Como veremos, a questão defensiva dos empresários em relação às taxas de lucro e o componente internacional do estágio do capitalismo podem ser considerados alguns dos pontos de contato entre as duas análises.

Assim, para esses autores, a teoria sobre a inflação deveria levar em consideração o momento em que se encontrava o capitalismo, ou seja, (1) a fase de crise no ciclo longo de Kondratieff (1971-1973); e (2) o estágio oligopolista e tecnoburocrático.²⁹ A inflação seria crônica em todos os países do mundo³⁰, mas atingia a periferia de forma mais intensa, primeiro porque as políticas econômicas tinham um efeito limitado e, em segundo, porque a inflação havia ganhado um componente inercial, ou seja, a inflação passada refletia-se no presente, por meio do sistema de indexação generalizada, onde os chamados agentes econômicos buscavam reduzir suas perdas passadas, aumentando ou corrigindo seus ganhos no presente.

A teoria da inflação inercial parte do diagnóstico estruturalista da inflação que, segundo esses autores, tinha as seguintes características:

A teoria da inflação inercial ou autônoma inclui-se no quadro técnico mais amplo da teoria latino-americana da inflação estrutural.

Esta teoria entende (1) que uma determinada taxa de inflação é inerente aos mercados imperfeitos dos países subdesenvolvidos, devido à existência de pontos de estrangulamento na oferta; (2) que a aceleração inicial da inflação provocada pelos pontos de estrangulamento tende em seguida a se perpetuar através da ação dos efeitos propagadores decorrentes do conflito distributivo; (3) que tanto a aceleração quanto a manutenção do patamar de inflação pode ser acentuadas pelo poder de monopólio de empresas e sindicatos, ou seja, pelo caráter administrado da inflação; (4) que a moeda, em condições de crônica insuficiência de demanda, tende a ser passiva, ou seja, tende a ser fator sancionador de uma inflação em curso; (5) que o déficit público tende também a ser fator sancionador da inflação a não ser que a despesa do Estado, pressionando a demanda, se transforme em acelerador, provocando a

²⁹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; NAKANO, Yoshiaki. *Inflação e recessão*. São Paulo: Brasiliense, 1987, p.7-8.

³⁰ À época se utilizava muito o conceito de estagnação para analisar as economias centrais, onde haveria estagnação com inflação, que em muitos países ultrapassava dois dígitos, enquanto que na periferia ela alcançava três, ou às vezes quatro dígitos, e era acompanhada de recessão.

elevação das margens de lucro e/ou o aumento dos salários reais acima do aumento da produtividade.³¹

A inflação, naquele momento, poderia ser chamada de autônoma ou inercial, como se convencionou chamar ao longo do tempo. O seu componente autônomo se daria por conta da independência em relação a existência de excesso de demanda; e o inercial, porque limitava-se a reproduzir no presente a inflação passada. A inflação de custos ligava-se ao poder político dos setores oligopolizados e dos trabalhadores para manter sua participação na renda. Porém, com níveis elevadíssimos de inflação, como no caso do Brasil na década de 1980, ela tornar-se-ia inercial, pois ganharia independência da questão distributiva e de demanda. Por meio desse diagnóstico fica claro que se a inflação não era de demanda, medidas fiscais e monetárias tradicionais não surtiriam efeito, restando assim políticas de controle de preços e desindexação.

A indexação teria dois vieses, o informal e o formal. Dentro do chamado “sistema de monopólios”, as grandes empresas buscariam manter suas taxas de lucro – procurando manter uma proporção fixa na relação lucro-custos –, principalmente, mas não apenas, nas baixas do ciclo longo, elevando os preços de suas mercadorias. Porém, isso não ocorreria, necessariamente, de forma simultânea em todas as empresas, o que levaria a aumentos constantes nos preços num sistema de efeito dominó, pois o aumento de preços da empresa *A*, no momento t_1 , levaria ao aumento dos custos da empresa *B* no momento t_2 , que, por conseguinte elevaria seus preços, o que geraria um ciclo vicioso. Ao juntarem-se esses dois fatores, as taxas de inflação se elevariam e se manteriam em níveis altos. Essa seria chamada de inflação de custos ou inflação administrada. E o fato das empresas aumentarem seus preços por conta dos aumentos dos custos, uma após a outra, seria o processo chamado de indexação informal.³²

A indexação formal, que foi praticada no Brasil, foi aquela em que o repasse dos aumentos de custos é feita de forma legal, por meio de leis ou em contratos estabelecidos, onde os reajustes de preços, custos ou salários, são realizados automaticamente. Esse processo foi chamado de correção monetária.

A indexação formal deu-se por meio das ORTNs (Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional), que eram reajustadas pelas autoridades monetárias mensalmente. As ORTNs serviam de parâmetro para contratos, transações financeiras e não-financeiras.

³¹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; NAKANO, Yoshiaki. *Op. Cit.*, p.10.

³² PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; NAKANO, Yoshiaki. *Inflação e recessão*. São Paulo: Brasiliense, 1987, p.33.

Chegou-se a um ponto em que até os preços industriais eram cotados, implicitamente, em ORTNs.³³

Para Bresser e Nakano era necessário compreender três fenômenos ligados à inflação, a saber, os fatores que levavam ao aumento da taxa de inflação; aqueles que a faziam diminuir; e aqueles que a levavam à manutenção da taxa e que, portanto, eram inerciais. Os principais fatores aceleradores da inflação seriam: (a) o aumento dos salários médios reais acima do aumento da produtividade e/ou; (b) um aumento das margens de lucro sobre a venda das empresas;³⁴ (c) as desvalorizações reais da moeda; (d) o aumento do custo dos bens importados; (e) o aumento dos impostos. O elemento mais importante que levaria à manutenção das taxas de inflação e que, portanto, acentuaria o seu componente inercial, era o conflito distributivo oriundo da espiral taxa de lucro-salários reais. Ou seja, era a luta de classes expressa na busca dos diversos setores em manter ou aumentar a sua participação na renda global.

Por outro lado, para Francisco Lopes, Persio Arida e André Lara Resende, a inflação tornar-se-ia inercial a partir do momento em que os contratos tivessem cláusulas de indexação que corrigissem o seu valor real em intervalos fixos de tempo. O reajuste do valor nominal em 100% da inflação passada não garantia que fossem restituídas todas as perdas, pois esta não levaria em consideração a taxa de inflação vigente no momento do reajuste, que, no caso brasileiro, era sempre maior que em relação ao período anterior. A intenção dos chamados agentes econômicos era de recompor o pico de renda real entre dois reajustes. Dessa forma, mais e mais, os contratos passariam a ser regulados por indexações em tempos mais curtos, o que levaria a inflação a patamares próximos da hiperinflação.³⁵ Do ponto de vista da inflação inercial, essa diminuição no tempo de reajuste seria muito ruim, pois a indexação era considerada a “memória” do sistema econômico. Portanto, a essência da política econômica deveria estar na tentativa de “zerar” a memória desse sistema, pois só assim quebrar-se-ia a inércia.

³³ ARIDA, Persio; RESENDE, André Lara. Inflação inercial e reforma monetária: Brasil. In: ARIDA, Persio (Org.). *Inflação zero – Brasil, Argentina e Israel*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p.20.

³⁴ Os aumentos dos salários e/ou das margens de lucro podem ocorrer pelos seguintes fatores: (1) excesso generalizado da demanda agregada em relação à oferta, em circunstância de pleno emprego e esgotamento da capacidade ociosa; (2) estrangulamento setoriais na oferta; (3) aumentos autônomos de preços ou salários devido ao poder de monopólio das empresas ou dos sindicatos; (4) redução na produtividade do trabalho, sem a correspondente redução nos salários. (PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; NAKANO, Yoshiaki. *Inflação e recessão*. São Paulo: Brasiliense, 1987, p.64)

³⁵ ARIDA, Persio; RESENDE, André Lara. Inflação inercial e reforma monetária: Brasil. In: ARIDA, Persio (Org.). *Inflação zero – Brasil, Argentina e Israel*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p.18.

Um aspecto, aparentemente comum entre os principais teóricos da época, e que deve ser ressaltado, diz respeito à função social da inflação nos países periféricos.

Em relação aos países subdesenvolvidos seria necessário ainda acrescentar pelo menos três observações: (1) dadas as imperfeições no funcionamento dos mercados, os fatores aceleradores de caráter estrutural são mais importantes; (2) dado o fraco poder de barganha dos sindicatos e os altos índices de subemprego, a variação nos índices de emprego tem influência menos direta na taxa de inflação; (3) *dado o imperativo de acumular e reduzir o atraso, as classes dominantes locais tendem, na expansão, a utilizar da inflação como um mecanismo de poupança forçada e na desaceleração, como um mecanismo compensatório da redução da taxa de lucro; em ambos os casos a inflação tem um claro efeito concentrador de renda, que não é necessário nos países desenvolvidos.*³⁶ [grifo nosso]

Parece-nos que uma das falhas centrais dessa teoria, e elas serão discutidas de forma mais detida nos próximos capítulos, é a de não levar em consideração os principais fatores que levaram a inflação a patamares elevados e em contínuo processo de ascensão (dívida externa, estatização da dívida que elevava o déficit público e imobilizava o investimento, transferência de recursos ao exterior, etc.), o que levou os autores a considerar que a inflação estava “estacionada” no alto e não em processo de elevação, dando ênfase ao chamado processo de realimentação, sem atacar frontalmente as suas causas. Mesmo deixando sempre claro que a intenção era atacar apenas o componente inercial, parecia nítido que não seria possível resolver o problema da inflação levando em consideração apenas um aspecto dela. Duas hipóteses possíveis, e complementares, para esse “esquecimento” são as de que o final da Ditadura e o processo de “redemocratização” e transição controlada fez com que esses autores, que ganharam projeção no debate econômico, tivessem expectativas de participar do novo governo – o que acabou acontecendo – e por isso, não poderiam se indispor com os setores que deixavam oficialmente o poder. Por outro lado, eles entraram na “onda neoliberal”, aderindo ideologicamente aos preceitos vigentes, mascarados com a carapaça do estruturalismo e do keynesianismo. Esse processo se completará e ficará mais claro ao longo da década de 1990, mas, certamente, o gérmen já estava plantando ali, na década de 1980, como se verá a partir do exame das políticas econômicas aplicadas no governo Sarney.

³⁶ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; NAKANO, Yoshiaki. *Inflação e recessão*. São Paulo: Brasiliense, 1987, p.79.

1.4. As propostas neoestruturalistas

Feito o diagnóstico sobre a essência da inflação no período, veremos quais eram as propostas de política econômica para resolvê-la. Dentro da corrente neoestruturalista havia três grupos principais que divergiam em relação à forma de controlar a chamada inflação inercial.

O enfoque do choque heterodoxo foi proposto, e capitaneado mais firmemente, por Francisco Lopes. A ideia de choque heterodoxo surge como antagonista da política adotada pelos governos da Ditadura – principalmente durante o governo Figueiredo (1979-1985) –, de choque ortodoxo. A política aplicada até então, fundamentada nos preceitos do FMI, baseava-se no controle absoluto e na redução da expansão monetária e do déficit público, acompanhada de uma liberalização total do sistema de preços. O choque heterodoxo, ao contrário, consistia no congelamento total dos preços, seguido da liberalização das políticas monetária e fiscal.³⁷ Além disso, contrariando também alguns de seus pares, Lopes achava que apenas a liberalização dos preços, com o fim do sistema de correção monetária e indexação, não seria suficiente para acabar com a inércia inflacionária.

Sua proposta dividia-se em duas etapas, que seriam realizadas em um período de dois anos, e tinha quatro vetores principais, a saber: (1) congelamento de preços; (2) acordo salarial; (3) política cambial; e (4) política monetária e déficit público.

Na primeira fase, com duração de seis meses, seriam congelados todos os preços públicos, aqueles administrados pelo governo e os preços industriais passíveis de controle pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP). Num segundo momento, com duração de dezoito meses, os preços seriam controlados a partir de um limite máximo de reajuste mensal de até 1,5%. O congelamento teria duas razões fundamentais de ser, que estariam centradas na questão política, que seria (a) o resgate da credibilidade do governo perante a sociedade, que, por consequência, tornaria possível (b) os ajustes na política salarial.

Feito isso, seria necessário alterar a forma de reajuste dos salários, que seria uma das principais fontes de alimentação da inércia inflacionária. Durante a primeira fase, os salários seriam aumentados em 0,5% ao mês, com abonos concedidos para os trabalhadores que tivessem os salários reais congelados em níveis rebaixados, ou seja, aqueles setores em que a data-base ocorreria em um momento posterior ao congelamento.

³⁷ LOPES, Francisco Lafaiete de Pádua. *Choque heterodoxo, combate à inflação e reforma monetária*. Rio de Janeiro: Campus, 1986, p. 119.

Na segunda fase os reajustes poderiam ocorrer livremente, porém, seguindo um calendário fixo determinado pelo governo.

A taxa de câmbio deveria ser valorizada – para compensar a inflação externa – e fixada em um patamar em que os preços domésticos (em moeda local) dos produtos importados se estabilizassem. Por conta do congelamento de preços, esperar-se-ia que as exportações não fossem prejudicadas por essa política cambial.

A política monetária deveria proporcionar um aumento da liquidez real da economia, além de reduzir a taxa real de juros. Já o controle do déficit público deveria ser feito, porém, mantendo o investimento público e os subsídios necessários para equilibrar as distorções de preços relativos derivadas do congelamento.

Na mesma época, e quase simultaneamente, surgiu a proposta que ficou conhecida como “Larida”, pois foi exposta por André Lara Resende e Persio Arida. Os autores defendiam a reforma monetária como solução para “zerar” a “memória” inflacionária. Para isso era necessário criar uma moeda indexada, com paridade fixa de um para um em relação à ORTN e o dólar. O valor da ORTN continuaria sendo determinado pela variação do índice de preços calculado na moeda antiga. Todas as transações bancárias com depósitos à vista e a prazo deveriam ser feitas na nova moeda, assim como as transações do banco central no mercado aberto, inclusive a cotação da taxa do *overnight*. Os contratos indexados em ORTN também deveriam ser feitos na nova moeda, o que segundo os autores não acarretaria problemas, visto que a cotação da mesma seria divulgada diariamente pelo Banco Central. Os preços administrados pelo governo também seriam cotados na nova moeda, levando em consideração o preço real médio em ORTN do período anterior.

No período de transição, em que circulariam as duas moedas, a inflação da nova moeda seria calculada como a taxa média da inflação da antiga moeda no período determinado.

O Banco Central, então, fixaria simplesmente a taxa de depreciação do cruzeiro relativa ao NC [nova moeda] igual à taxa média de inflação observada no passado recente. Se, por exemplo, esta média fosse de 10% ao mês, o cruzeiro iria se depreciar em relação ao NC em 10% a cada mês *ad infinitum* (ou até que o cruzeiro fosse eliminado). Tal depreciação manteria o incentivo a substituir o cruzeiro pelo NC. O valor real do estoque residual de cruzeiros rapidamente se aproximaria de zero.³⁸

³⁸ ARIDA, Persio; RESENDE, André Lara. Inflação inercial e reforma monetária: Brasil. In: ARIDA, Persio (Org.). *Inflação zero – Brasil, Argentina e Israel*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p.24.

Os salários nominais deveriam ser indexados a cada seis meses com base na inflação dos meses anteriores, ou então, alternativamente, poder-se-ia criar uma fórmula de conversão que calcularia o salário real médio em ORTN nos seis meses anteriores e transformá-lo na nova moeda. Essa regra poderia valer também para os aluguéis e para outros contratos indexados. Os bancos deveriam ser indenizados, por meio de aparato legal, para compensar as perdas na sua parcela do imposto inflacionário, devido ao incentivo realizado para depósitos à vista.

Haveria um período de transição que não deveria ultrapassar dois meses, no qual circularia a moeda nova e a moeda antiga. A seguir, todos os contratos e a taxa de câmbio deveriam ser feitos na moeda nova, o que resultaria em uma economia completamente desindexada. Segundo os autores, essas propostas atacavam apenas o componente inercial da inflação, no caso a indexação, e não os componentes estruturais, ou de choques de oferta.

Alguns meses antes da promulgação do Plano Cruzado, Lopes escreveu um artigo em que criticava alguns dos pontos da proposta Larida, em especial aqueles que estavam contidos no Plano Austral argentino (junho de 1985).

Segundo Lopes, havia a preocupação de que o choque fosse realmente neutro, que não houvesse mudanças na distribuição de renda e, portanto, que não houvesse ganhadores ou perdedores. Após a reforma, não havia garantias de que os agentes econômicos não iriam buscar o pico de renda real anterior, o que poderia acelerar a taxa de inflação na moeda antiga e, conseqüentemente, “contaminar” a moeda nova.³⁹

Assim, dever-se-ia proibir qualquer forma de indexação formal (salários, aluguéis, operações de crédito e preços controlados pela CIP) e os reajustes deveriam ser feitos com base na inflação passada, mas com um intervalo de no mínimo um ano entre cada reajuste. A conversão, após a reforma monetária, de salários, aluguéis e preços controlados deveria basear-se no valor real médio na moeda antiga. Os salários, especialmente, deveriam ser convertidos e, em seguida, deixados para a livre negociação nos períodos determinados de dissídio de cada categoria. Os aluguéis deveriam ser reajustados anualmente, assim como os preços controlados. Portanto, dever-se-ia utilizar o mecanismo de recomposição pela média da renda real anterior e não pelo pico.

³⁹ LOPES, Francisco Lafaiete de Pádua. *Choque heterodoxo, combate à inflação e reforma monetária*. Rio de Janeiro: Campus, 1986, p. 181.

O terceiro enfoque era o do controle administrativo de preços e salários, via pacto social, defendido por Bresser Pereira e Nakano. Para zerar a inflação, a solução seria o congelamento de salários nominais, com taxa de câmbio fixa e controle administrativo de preços. Nesse caso, o controle da inflação seria feito de forma gradual, com medidas de desindexação parcial articuladas com outras que visavam a redução do déficit público e da oferta monetária, *pari passu*, com a redução das taxas de inflação. Porém, os autores deixam em aberto uma segunda possibilidade para o tratamento da inflação, que seria posto em prática caso não funcionasse o tratamento gradualista, a do tratamento de choque.⁴⁰

Para isso, seria determinado um “dia D” em que seria feito um congelamento total da economia (salários, preços, aluguéis e juros) visando a desindexação total. Na véspera do congelamento dever-se-ia fazer um reajuste nos preços relativos para que eles não fossem congelados com grandes distorções. Os salários seriam reajustados por meio do valor médio real entre os dois últimos reajustes. Em seguida, com a inflação em patamares menores, haveria um descongelamento parcial dos preços e a volta ao tratamento administrativo gradual proposto anteriormente.

A solução “heroica”, ou o choque heterodoxo, não deveria ser nem recessiva e nem influir na questão distributiva, portanto deveria ser neutra. Os autores alertam para o fato de que essas medidas “radicais” poderiam trazer riscos, principalmente para o sistema financeiro, que apesar de grande beneficiado, também era um fator de instabilidade. Assim, elas deveriam ser postas em prática apenas se houvesse um grande apoio dos diversos setores sociais.

Dessa forma, volta-se à questão política do chamado pacto social, que seria então um dos fatores essenciais para a resolução do problema da inflação. Pudemos perceber que, apesar de diferenças entre os autores, que dão mais ou menos ênfase à questão política, todos concordam que o pacto social é fundamental. Se levarmos em conta o contexto de “redemocratização” em curso no momento em que esses autores escreveram, veremos que se trata de uma questão de grande relevo para o debate político e econômico da época.

⁴⁰ Os autores utilizaram o termo “política heroica” para tratar da política de choque. Não utilizaram o termo “choque heterodoxo”, mas o tempo todo colocam a sua política de choque como antagonista do choque ortodoxo. (PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; NAKANO, Yoshiaki. *Inflação e recessão*. São Paulo: Brasiliense, 1987, p.104-106).

1.5. O caso da Argentina na década de 1980: O Plano Austral

Veremos agora de que forma essas propostas foram aplicadas na prática, buscando traçar um paralelo entre o Plano Austral na Argentina e o Plano Cruzado no Brasil.

O primeiro governo “democrático” – de Raul Alfonsín da União Cívica Radical (UCR) – após a Ditadura, encontrou a economia do país depauperada. A dívida externa nessa época alcançava os 45 bilhões de dólares, sendo grande parte dela pública, devido à estatização da mesma, ocorrida durante a Ditadura. Recessão, desemprego e altas taxas de inflação completavam o quadro da economia argentina em inícios de 1983.

Na Argentina, as ideias neoestruturalistas de resolução do problema da inflação não estavam tão adiantadas como no Brasil no mesmo período. Porém, com a ajuda dos brasileiros, a Argentina foi o primeiro país latino-americano a aplicar a política neoestruturalista de choque heterodoxo. O Plano Austral foi um “mix” de propostas – elencadas anteriormente –, pois realizou a reforma monetária, com congelamento de preços, porém, sem utilizar-se da moeda indexada em coexistência com a moeda antiga, mesmo que por um período transitório.⁴¹

No período imediatamente anterior à promulgação do Plano, as autoridades econômicas tomaram algumas medidas preparatórias, entre elas: a redução do prazo para pagamento do Imposto de Valor Adicionado (IVA), de 55 dias para 40 dias, fazendo com que o governo conseguisse uma receita dupla em julho de 1985; desvalorização cambial em 18% e aumento de impostos sobre exportação e importação; aumento das tarifas públicas, em média de 107,7% dos preços dos bens fornecidos por empresas estatais; financiamento do déficit público do mês de junho via emissão de dinheiro, com aumento de quase 90% na base monetária; ajuste progressivo dos preços relativos a partir da liberação dos preços industriais em março. A carne por exemplo, teve os preços elevados entre 70% e 80% até junho, já os salários subiram 22,5% até o início do Plano.⁴²

O Plano Austral iniciou-se em junho de 1985 com as seguintes medidas: (1) reforma monetária com a instituição do Austral como moeda oficial, cuja paridade era de 1 austral para 1000 pesos; (2) congelamento das tarifas públicas e salários; (3) redução das taxas de juros, de 28% e 30% para depósitos e de 4% a 6% para empréstimos; (4) desvalorização de 15% da taxa de câmbio e posterior congelamento com paridade fixa

⁴¹ ROZENWURCEL, Guillermo. Inflação e estabilização na Argentina: o Plano Austral. In: ARIDA, Persio (Org.). *Inflação zero – Brasil, Argentina e Israel*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p.55.

⁴² PELÁEZ, Carlos Manuel. *O cruzado e o austral: análise das reformas monetárias do Brasil e da Argentina*. São Paulo: Atlas, 1986, p.114-116.

em 0,80 centavos por dólar, compensada com um aumento dos impostos para exportações e implementação de uma política monetária e fiscal restritiva, que visava uma redução do déficit público de 11% do PIB para 4% até o final do ano. A redução do déficit deveria ser alcançada por meio da queda dos gastos públicos, de maior arrecadação e de novos créditos externos. Embutido no pacote de medidas do Plano Austral, incluía-se um plano de privatização de empresas públicas, que acabou sendo pouco aplicado.⁴³

Os salários e a renda previdenciária foram reajustados em 90% da inflação do mês anterior (maio) e congelados. Já no setor industrial, os preços foram congelados no valor vigente naquela data. Embutido no preço estavam os custos financeiros oriundos das altas taxas de juros antes do Plano. Porém, com a queda na taxa, previamente ao congelamento, e com a manutenção dos preços, as empresas ficaram com essa diferença, o que proporcionou apoio de diversos setores industriais num primeiro momento ao Plano.⁴⁴

Em abril de 1986, foi anunciado um novo pacote de medidas que buscava fazer correções no plano inicial. As medidas incluíram aumentos das tarifas públicas e dos preços dos combustíveis, desvalorização do Austral perante o dólar, eliminação dos controles de preços e autorização para que as empresas ajustassem suas margens de lucro, repassando aos preços os aumentos de salários e das taxas de juros.

A partir daí a política de flexibilização se manteve com reajustes periódicos das tarifas e preços dos combustíveis, minidesvalorizações cada vez mais frequentes, maior liberalização dos preços e uma taxa de juros reais positiva. Passou-se da fase do congelamento para a de flexibilização.

A relativa estabilidade conseguida com a queda nas taxas de inflação foi acompanhada de um crescimento do produto de 5,3% no ano de 1986. O crescimento deveu-se aos resultados do Plano, que foram: queda dos salários reais, aumento do consumo nas maiores faixas de renda e financiamento do déficit público via endividamento externo e interno. Esse financiamento do déficit foi o que permitiu manter em dia os pagamentos aos credores externos e com isso manter as baixas taxas de inflação.

Porém, em seguida, começaram os problemas relativos ao déficit na balança comercial, o que levou os credores externos e os especuladores internos a pressionarem por uma maxidesvalorização. Ao final de 1986, era possível perceber uma nova aceleração dos preços. Com isso, o governo buscou mais uma vez corrigir os rumos do

⁴³ RAPOPORT, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina*. Buenos Aires: Emecé, 2012, p.742.

⁴⁴ *Ibidem*, p.743.

processo. O diagnóstico do governo era o de que aumento dos preços se devia a uma política monetária demasiadamente frouxa. A primeira medida para conter a expansão da base monetária foi o aumento das taxas de juros, que passaram de 2,38% para 7,03% em dezembro.⁴⁵

O efeito dessa nova política monetária, no início de 1987, foi o aumento do déficit público, que havia sido agravado pela queda da arrecadação dos produtos primários exportáveis, que tiveram queda nos preços e nas quantidades vendidas, além do aumento do gasto público com os juros da dívida.

As crescentes dificuldades do setor público levaram o governo a criar, em novembro de 1986, um Diretório de Empresas Públicas, que deveria centralizar todas as ações das empresas do Estado. O objetivo era reorganizar e racionalizar as companhias com os critérios de “eficiência” do setor privado, planejando-se, inclusive, uma privatização total ou parcial dessas empresas.

Em fevereiro de 1987, o governo lançou mão de novas medidas de congelamento de preços e salários, acompanhadas de uma minidesvalorização e manutenção da restrição monetária. Além disso, propunha-se, ao menos em teoria, como consta da mensagem das autoridades econômicas que acompanhou o projeto de orçamento de 1987, uma maior integração da economia argentina com o comércio mundial, por meio de uma abertura exportadora, fomento ao investimento privado, reestruturação do mercado de capitais e do sistema financeiro e a reforma do Estado. Este último tópico sugeria uma transformação do regime de salários e empregos públicos, a privatização de empresas públicas e uma reforma tributária que encerrasse o imposto inflacionário por encargos explícitos.⁴⁶

Na mesma medida em que a situação econômica se agravava, aumentavam as pressões políticas tanto do lado dos trabalhadores – contra a queda dos salários reais e as privatizações –, quanto do capital privado internacional e dos organismos internacionais (FMI e Banco Mundial), que cobravam o pagamento de parcelas do serviço da dívida e maior rapidez na execução das privatizações. Em julho, foi fechado um acordo com o FMI que estipulava uma correção dos preços relativos por meio de aumentos das tarifas públicas, o que empurrou as taxas de inflação novamente para cima.

A pressão pelo pagamento da dívida fez com que o governo tivesse que adquirir divisas para honrar os compromissos externos, o que implicava a emissão do contra-valor

⁴⁵ RAPOPORT, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina*. Buenos Aires: Emecé, 2012, p.746-747.

⁴⁶ *Ibidem*, p.746-748.

em austrais no mercado, por meio da colocação de novos títulos públicos no mercado aberto, trocando a dívida externa pela dívida interna. Com o tempo, houve uma saturação do mercado por títulos do governo, o que o obrigou a uma nova rodada de aumento das taxas de juros, afim de tornar atrativos os seus títulos. Porém, havia uma contrapartida extremamente custosa para o restante da economia, que era o aumento dos lucros financeiros em detrimento do investimento produtivo, que além de tudo ajudava a encarecer a produção e, portanto, também pressionava as taxas de inflação para cima. Assim, desencadeava-se o ciclo vicioso que começava a corroer as bases do Plano Austral.

Com a queda vertiginosa dos saldos comerciais e o esgotamento das reservas, o governo teve de recorrer ao FMI para aquisição de novos empréstimos, no início de 1988. A situação melhorou por um curto período até que, em abril, o governo decretou a moratória perante os credores internacionais.

Com esse quadro de recessão, aumento da inflação, dívida interna astronômica, aumento do desemprego e queda dos salários, é que o governo fez a sua última tentativa de controle da economia por meio do Plano Primavera, em agosto de 1988. Foram criados dois tipos de câmbio, um para as exportações (com taxas menores) e outro para o mercado financeiro, que foi formalmente liberado. Porém, haveria intervenção do Banco Central para que a diferença entre eles não ultrapassasse 25%. No primeiro mercado seria saldado o total das exportações agrícolas e 50% das industriais, enquanto que no segundo seriam negociadas as divisas correspondentes aos outros 50% das exportações manufatureiras, das importações e dos juros da dívida externa privada.⁴⁷

Alfonsín entregou o país ao seu sucessor com uma inflação acumulada, entre fevereiro e julho de 1989, na casa dos 200%. A dívida externa praticamente dobrou de volume, passando de US\$ 30,1 bilhões para US\$ 57,8 bilhões. A taxa média anual de crescimento nos anos 1983-1989 foi de 0,1%, com recessão de 5% entre 1985 e 1989, e um breve lapso de crescimento no ano de 1986.

Desdobrando os fatores componentes do produto, vê-se que o consumo teve maior participação do que o investimento. Em 1983 o consumo representou 75% do PIB, chegando a 80,7% em 1986, e caindo para 78% ao final do governo. O investimento que foi de 20,9% do PIB em 1983, caiu para 15,5% ao final de 1989. A redução do investimento e as políticas restritivas ao crescimento da demanda por meio da compressão

⁴⁷ RAPOPORT, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina*. Buenos Aires: Emecé, 2012, p.750.

do consumo podem ser parte importante da razão pela qual a economia pouco cresceu ao longo do governo Alfonsín. O PIB *per capita* apresentou queda de 12,8% entre 1983 e 1989. Além disso, percebeu-se um aumento da concentração da renda. Entre 1986 e 1989, os 40% mais pobres perderam 4,2% de sua participação na renda global, enquanto que os 10% mais ricos ganharam 4,2%.

A taxa de desemprego urbano apresentou uma queda em 1986, mas, se compararmos o início do governo, em 1983, em que o índice era de 4,6%, com o último ano no poder (1989), veremos que houve um crescimento, com a taxa de desemprego alcançando 8,1%. O arrocho salarial também foi uma das consequências duras desse governo. Em 1989, a massa salarial média correspondia a 85,7% daquela verificada no ano de 1983.

A balança comercial manteve saldos positivos ao longo desses anos. Ao que tudo indica, o processo ocorrido foi semelhante ao brasileiro, em que os altos superávits serviam para os pagamentos do serviço da dívida externa. Com exceção do ano de 1987, a balança comercial teve saldos positivos entre US\$ 3 e 5 bilhões. Porém, as reservas internacionais não seguiram o mesmo caminho.⁴⁸

Podemos resumir as políticas econômicas do governo Alfonsín, que tinham um viés marcadamente neoestruturalista, da seguinte forma:

- (a) elevado endividamento externo, o qual pressionava o déficit público e a emissão monetária, elevando a inflação e os juros;
- (b) inviabilização progressiva das políticas públicas que envolvessem consumo ou investimento do governo;
- (c) corrosão do poder de compra dos salários e ineficácia do crescimento econômico promovido por meio de estímulo às exportações;
- (d) crescente interferência de órgãos externos na política econômica doméstica e posterior capitulação do governo argentino às prescrições de políticas recessivas e favoráveis ao capital usurário internacional, elaboradas pelo Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial. Estabelecimento da hegemonia da agenda de política econômica de “Ajuste e Reforma”;
- (e) promoção de desemprego crescente e crônico; concentração de renda e estagnação do crescimento do produto, com aumento da dependência externa.⁴⁹

⁴⁸ SOUZA, Luiz Eduardo Simões de. *A arquitetura de uma crise: história e política econômica na Argentina, 1989-2002*. São Paulo, 2007. 325 f. Tese (Doutorado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. p.107-108.

⁴⁹ *Ibidem*. p.111-112.

O que se pode depreender do processo de tentativa de estabilização da economia argentina é que, apesar dos aparentes esforços para superar a política econômica ortodoxa do binômio Ditadura-FMI, os formuladores e os executores acabaram por sucumbir às pressões internas e externas para um ajuste recessivo que fosse capaz de manter, e às vezes aumentar, a renda da classe dominante e “honrar” os compromissos externos.

Capítulo 2 – O lugar do endividamento externo

2.1. O endividamento externo da periferia como parte da reestruturação capitalista pós-Bretton Woods

Não é possível compreender a crise da dívida na periferia na década de 1980 sem apreender o processo que gerou o endividamento e a crise do fordismo em escala mundial ao longo da década de 1970.

O término da Segunda Guerra Mundial pode ser considerado como um momento crucial da chamada “Era de Ouro” do capitalismo. Nessa época expandiu-se de novo o modo de regulação, o monopolista, acompanhado do regime de acumulação fordista, já vigente nos países centrais desde o final da Primeira Guerra Mundial.⁵⁰

Os Estados Unidos entraram no pós-guerra como a potência hegemônica mundial, “detinham o monopólio militar, o poder político para construir os arranjos financeiros internacionais, e o capital necessário para – por meio de empréstimos praticamente a fundo perdido – auxiliar a reativar as economias japonesa e europeia”.⁵¹ Formalizando esse novo quadro, a partir do Acordo de Bretton Woods, ficou decidido que o dólar estadunidense seria a moeda universal, substituindo a libra esterlina, de maneira que a liquidez internacional estivesse vinculada à sua moeda. Além disso, foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) que serviram aos interesses fundamentais dos Estados Unidos: a “liberação de recursos mediante a obrigação de condicionalidades restritivas”.⁵²

As bases do novo padrão ouro-dólar eram as seguintes:

- a) Necessidade de que cada Banco central estabelecesse uma taxa de câmbio fixa da moeda de seu país para com as outras, para diminuir as instabilidades entre elas e facilitar os cálculos de câmbio envolvidos com as trocas comerciais internacionais; b) “repressão às finanças internacionais”, isto é, dificultar-se-iam os fluxos financeiros de curto prazo que buscassem investimento de corte especulativo. Por regras legais estabelecidas na Conferência, foram desestimuladas a maior

⁵⁰ Utilizamos o conceito de regime de acumulação e modo de regulação da escola regulacionista francesa, especialmente de Boyer, Lipietz e Aglietta. (LIPIETZ, Alain. *Miragens e milagres: problemas da industrialização no Terceiro Mundo*. São Paulo: Nobel, 1988.; AGLIETTA, Michel. *Regulación y crisis del capitalismo la experiencia de los Estados Unidos*. Madrid: Siglo Veintiuno, 1979.; BOYER, Robert. *Teoria da regulação: os fundamentos*. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.).

⁵¹ SCHINCARIOL, Vitor Eduardo. *Crescimento, flutuações e endividamento externo na economia dos Estados Unidos: 1980-2000*. São Paulo, 2009. Tese (Doutorado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. p.155.

⁵² *Ibidem*. p.155-156.

parte das finanças do pós-guerra que não buscassem investimentos duradouros, e que portanto servissem apenas para desestabilizar as taxas de câmbio e o ambiente macroeconômico, para fins de ganho especulativo.⁵³

Nesse período a economia mundial cresceu com taxas altíssimas, puxada pelo crescimento estadunidense e das economias em reconstrução, principalmente Alemanha e Japão. Apesar dos gastos militares e do Plano Marshall, os Estados Unidos mantinham altos superávits em sua balança comercial e na conta corrente do balanço de pagamentos. Nesse contexto, “o fluxo de capitais norte-americanos tinha que ser suficiente para cobrir tanto o superávit em contas-correntes, quanto a demanda internacional por dólares”.⁵⁴ Porém, o acelerado crescimento das outras economias centrais fez com que houvesse uma “fuga de capitais” desse país rumo à essas economias. Assim, apesar dos sucessivos saldos na balança comercial, os Estados Unidos apresentavam déficits na conta de capital e no balanço de pagamentos global.

As pressões sobre o dólar aumentavam devido a essa saída de capitais e à necessidade de os Estados Unidos manterem-se como “Banco Central” do mundo. Na década de 1960, os déficits no balanço de pagamentos eram cobertos com ouro e emissões de títulos em dólar, expediente que passará a ser central após o fim do Acordo de Bretton Woods e a crise de 1971.

Em parte, esse novo arranjo da economia internacional deveu-se à estratégia estadunidense para a Guerra Fria. O combate ao comunismo nos países centrais era parte da geoestratégia de isolamento da União Soviética, o que se refletiu na realização do Acordo de Bretton Woods e do Plano Marshall, por exemplo. O padrão de acumulação fincado no capital industrial (fordismo), que se desenvolvia de forma extensiva⁵⁵, exigia mercados de consumo de massas e, portanto, salários reais mais altos nos países centrais. Assim, o Estado de bem-estar social, consequência das necessidades sociais e econômicas, ia ao encontro da estratégia estadunidense para a Guerra Fria.

O sistema de Bretton Woods é um exemplo desse processo, em que prevaleceu minimamente o modelo teórico baseado na “Revolução Keynesiana”, a partir da teoria e

⁵³ SCHINCARIOL, Vitor Eduardo. *Crescimento, flutuações e endividamento externo na economia dos Estados Unidos: 1980-2000*. São Paulo, 2009. Tese (Doutorado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, p.156.

⁵⁴ KILSZTAJN, Samuel. O Acordo de Bretton Woods e a evidência histórica. O sistema financeiro no pós-guerra. *Revista de Economia Política*, v. 9, n. 4, Out.-Dez. 1989.

⁵⁵ LIPIETZ, Alain. *Miragens e milagres: problemas da industrialização no Terceiro Mundo*. São Paulo: Nobel, 1988.

prática da “economia mista”. Mas, certamente a “contrarrevolução” estava a caminho e não deixaria barato o fato de que os trabalhadores do centro tivessem constantes aumentos reais de salário e vivessem em condições razoáveis de vida. Por outro lado, também não permitiria que a periferia do capital continuasse se industrializando e pudesse, minimamente, superar sua posição na divisão internacional do trabalho de meros exportadores de matérias-primas. Do ponto de vista da teoria e das políticas econômicas, a contrarrevolução veio na forma do monetarismo (friedmaniano, bastardo, modelo monetarista do balanço de pagamentos, etc.) e do neoliberalismo (reaganismo, thatcherismo, etc.).⁵⁶ Não devemos esquecer que a crise dos anos 1970 (crise do fordismo) também foi determinante para a ascensão do neoliberalismo.

O fim da chamada “Era de Ouro” do capitalismo se deu com a crise da década de 1970. Durante os anos 1950 e 1960, os Estados Unidos tiveram altos superávits comerciais e no balanço de pagamentos, algo que perderam no início da década de 1970, como efeito da competição com o Japão e com os países europeus, principalmente a Alemanha. Como forma de recolocar a composição nos trilhos, em 1971, o presidente Nixon suspendeu a conversibilidade do dólar a uma taxa fixa com o ouro. Em 1973, o sistema de flutuações “sujas” substituiu o sistema de paridades fixas. A crise do petróleo agravou ainda mais a situação em escala mundial. Era o começo de um novo tempo para o capitalismo, o início do fim do sistema criado em Bretton Woods.⁵⁷ Era o início da crise do regime de acumulação fordista, principalmente no centro, a partir do crescimento da acumulação financeirizada.

A partir da década de 1960, a economia passou a ser cada vez mais transnacional, pois as atividades econômicas, principalmente as financeiras, extrapolavam muito os limites das fronteiras dos Estados nacionais. Nos países centrais do capitalismo, no período pós-1945, surgiram restrições legais para a livre circulação de capitais. No afã de liberdade para o capital e aumento das taxas de lucros, tornou-se comum o financiamento *offshore*, que visava burlar a cobrança de impostos e outras restrições no país de origem das empresas. Para isso, eram utilizados (e ainda são) países com baixo número de habitantes, de pequena extensão territorial e que tenham uma legislação “frouxa” com

⁵⁶ VILLARREAL, René. *A contra-revolução monetarista: teoria, política econômica e ideologia do neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record, 1984, p.19-20.

⁵⁷ BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *Os antecedentes da tormenta: origens da crise global*. São Paulo: Editora UNESP; Campinas: FACAMP, 2009, p.53-54.

relação à circulação de capitais. Alguns exemplos desses “paraísos fiscais” são: Ilhas Virgens, Ilhas Caiman, Bahamas, Liechtenstein, Panamá, etc.⁵⁸

Ainda nesse período foi criado o chamado mercado de euromonedas ou, simplesmente, eurodólares.

Os dólares depositados em bancos não americanos e não repatriados, sobretudo para evitar as restrições da legislação bancária americana, tornaram-se um instrumento financeiro negociável. Esses dólares em livre flutuação, acumulando-se em grande quantidade graças aos crescentes investimentos americanos no exterior e aos enormes gastos políticos e militares do governo dos EUA, se tornaram a fundação de um mercado global, sobretudo de empréstimos a curto prazo, que escapava a qualquer controle. Seu crescimento foi sensacional. O mercado de euromoneda líquida subiu cerca de 14 bilhões de dólares em 1964 para aproximadamente 160 bilhões em 1973 e quase 500 bilhões cinco anos depois, quando esse mercado se tornou o principal mecanismo para reciclar o Klondike de lucros do petróleo que os países da OPEP de repente se viram imaginando como gastar e investir.⁵⁹

A partir do final dos anos 1950, seguindo a mesma trajetória do capital produtivo, os bancos estadunidenses passaram a realizar atividades em outros países centrais do capitalismo. Com a regulação interna (nos Estados Unidos) para limitar o fluxo de capitais, esse caminho tornou-se “inevitável”. Assim, os bancos centrais desses países passaram a depositar suas reservas internacionais nos bancos privados, o que gerou o mercado de euromonedas, que já era um sintoma da mudança no padrão de acumulação, que iria estourar definitivamente na periferia nos anos 1980 com a chamada “crise da dívida”.

A hipertrofia da esfera financeira que se constituiu a partir dos anos 80 não pode ser entendida fora das contradições e dos impasses anteriores da economia capitalista mundial. Foi à base dos lucros não remetidos, e também não reinvestidos na produção, pelas empresas transnacionais norte-americanas que se expandiu o mercado dos eurodólares em meados dos anos 60, muito antes do choque petrolífero e da recessão de 1974-75. A reciclagem dos “petrodólares” operada neste mercado permitiu então que os países da OCDE superassem esta primeira recessão ao aumentar rapidamente suas exportações. Mas, sobretudo, ela faz surgir no final dos anos 70 a dívida esmagadora que muitos países do Terceiro Mundo carregam desde então, as transferências financeiras em direção às instituições financeiras dos países capitalistas

⁵⁸ HOBBSAWM, Eric. *A Era dos Extremos: o breve século XX, 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p.272-273.

⁵⁹ *Ibidem*, p.273.

avancados tendo sido um fator central da capacidade da esfera financeira em se consolidar e se fortalecer.⁶⁰

Em relação ao mercado de eurodólares, cabe ressaltar que, até a primeira metade da década de 1960, 40% do endividamento da América Latina tinha origem no setor privado internacional, principalmente no mercado de eurodólares; enquanto que os outros 60% eram financiamentos do setor público de outros Estados nacionais. A partir do início dos anos 1970, período de explosão da dívida externa dos países latino-americanos, a situação se inverteu, 70% dos recursos eram privados e 30% públicos. A privatização do financiamento internacional se desenvolveu *pari passu* ao processo de crescimento do mercado de eurodólares, principalmente após o primeiro choque do petróleo (1971-1973).

Após o primeiro choque petrolífero, os bancos internacionais atuando nos xenomercados [ou euromercados] se estimam assim “superlíquidos”: eles dispõem de muita moeda central do país central e saem à busca de aplicação. Os devedores potenciais existem: não são apenas os países deficitários do Norte (fora os Estados Unidos), mas principalmente os NPIs [Novos Países Industriais]. O fato de lhes conceder empréstimos resulta de um processo de avaliação das condições de êxito de sua industrialização: resulta de uma antevalidação de valores em processo comprometidos com a lógica do fordismo periférico. Já o sabemos agora: as avaliações feitas pelos bancos ultrapassam o limite razoável. Mas ao fazê-lo, os bancos contribuíram muito para a elaboração *real* do fordismo periférico, enquanto elemento da acumulação mundial.

Pois os NPIs não só venderam seus produtos para os países excedentários, o que equivalia a um pagamento real, a uma extinção real e definitiva da parte correspondente de sua dívida, como também compraram do centro bens de capital. Ao fazerem-no, contribuíram para validar a antecipação da retomada da acumulação, sobre a qual se baseava o crédito concedido aos países centrais, em primeiro lugar nos Estados Unidos. Só faltava mais uma condição: para que a antevalidação pelo sistema bancário mundial do êxito do fordismo periférico se tornasse uma verdadeira validação mundial, era preciso que os NPIs acabassem pagando suas dívidas ao venderem seus produtos. Não imediatamente (por definição do crédito), porém a prazo. E não deixava de ser sensato pensar que esses países iam conseguir, com intuito de melhorar após alguns anos, a relação “exportação/serviço da dívida”⁶¹

Porém, como veremos, no caso da industrialização ocorrida no Brasil dos anos 1970, ou o “milagre brasileiro”, ela foi apenas em parte financiada com a liquidez

⁶⁰ CHESNAIS, François. A globalização e o curso do capitalismo de fim de século. *Economia e Sociedade, Campinas*, v. 4, n. 2 (5), dez. 1995.

⁶¹ LIPIETZ, Alain. *Miragens e milagres: problemas da industrialização no Terceiro Mundo*. São Paulo: Nobel, 1988, p.164-165.

“excedente” nos mercados financeiros internacionais, especialmente no euromercado, ou mercado de eurodólares. De toda forma, como afirmou Lipietz, havia um custo para isso e esse foi um custo muito alto para toda a América Latina e inclusive para o Brasil.

2.2. O recurso à poupança externa como política econômica

O crédito abundante no mercado internacional, com baixo preço e longos prazos para pagamento, tornou-se atrativo para as economias periféricas como o Brasil. Dessa forma, a política econômica da Ditadura militar esteve voltada diretamente para absorção desses recursos. É importante analisar de que forma se deu esse processo no Brasil e quais as manobras políticas e institucionais foram utilizadas para tal.

Foi na gestão de Delfim Netto à frente do Ministério da Fazenda (1967-1974) em que foi montado todo o esquema de absorção da poupança externa e consequente endividamento, a partir do que foram possíveis altas taxas de crescimento do produto, o que ficou conhecido como o período do “milagre brasileiro”. Nessa gestão, em 1968, foi nomeado para a área externa do Banco Central Paulo Hortêncio Pereira Lira, que depois chegou à presidência do órgão em 1974. Em uma entrevista esclarecedora, PHP Lira, como ficou conhecido na história, declara de que forma a política econômica de endividamento externo foi forjada nos meios institucionais das autoridades econômicas.

Porque estávamos na fase de montagem do Banco Central e tal, então, eu fui o primeiro que exerci essa função de diretor da área externa, montando o sistema. Porque eu vim ser diretor da área externa, fui convidado para ser diretor da área externa do Banco Central. Uma das funções foi esta. E a outra foi que, nessa época também, a gente começa a montar a política de endividamento externo. Porque coincide. As coisas, aí, começam a se encaixar. Porque na medida em que você passou a ter uma taxa de câmbio estável, estável no sentido previsível, que você tinha mudanças não erráticas, quer dizer, você podia decidir: "Bom, está por aqui, vai aumentar mais ou menos isso." Quer dizer, você podia se posicionar...

[...]

Essa política de mudança da taxa de câmbio, uma coisa mais racional, permitiu que as pessoas se posicionassem e fizessem previsões. Isso teve, eu já disse, efeito importante em termos do estímulo das exportações, e, também, em termos de proteção da indústria nacional. Porque quando você deixa a taxa de câmbio fixa, e os preços sobem, o produto externo começa a ficar muito mais barato. Então prejudica a própria indústria nacional também, não é? Então cria toda uma insegurança, uma instabilidade. Mas, então, você tem um aspecto na parte de comércio exterior; mas, também, tem um aspecto importante, que foi o seguinte: você começou a poder fazer cálculos em moeda estrangeira, para saber se era mais importante tomar emprestado em cruzeiros – na época era o cruzeiro – ou em moeda estrangeira. Porque

você podia fazer o cálculo, mais ou menos, de quanto é que vão custar os juros, efetivamente. Porque no sistema anterior, daquelas grandes mudanças, você não podia fazer isso, porque podia dar um grande prejuízo, dependendo da hora que você tivesse que cumprir o compromisso de satisfazer a dívida. Isso daí vai permitir, então, que o setor privado no Brasil comece a entrar no mercado do eurodólar, que se está desenvolvendo. No final dos anos 60, você tem o desenvolvimento do mercado de eurodólar. Então, aí, é o começo, montamos uma política toda de endividamento externo. Acabou dando essa confusão que está aí, está entendendo? (risos) Mas foi toda uma política. O Brasil era o único país, realmente, daqueles grandes tomadores, particularmente na América Latina, que tinha uma política de endividamento externo. O México não tinha, nem queria saber disso. E eu sei disso, inclusive, conversando com os mexicanos. A Argentina, também, nunca se preocupou com essa história. Mas o Brasil, o Brasil fez uma montagem. Quando vim em 68, foram as duas coisas que realmente eu toquei lá.⁶²

A Lei nº 4.131, de 1962⁶³, que regulava a aplicação do capital estrangeiro em território nacional e tratava das remessas de valores ao exterior, foi sendo alterada após 1964, fosse por meio de decretos que mudavam sua redação, fosse através de Resoluções do Banco Central.⁶⁴ A metodologia utilizada por Davidoff Cruz⁶⁵ nos parece correta para a análise dos tipos de endividamento do período: os regulados pela Lei nº 4.131, ou seja, os empréstimos diretos, em moeda estrangeira, realizados por empresas públicas e privadas, em geral aquelas de grande porte, contratados diretamente ao banco credor; e, por outro lado, os regulados pela Resolução nº 63 do Banco Central, que eram os chamados empréstimos de intermediação financeira, através do qual os bancos comerciais e de investimento privados captavam recursos no exterior e reemprestavam em território brasileiro e em moeda nacional. Neste caso, os principais devedores eram, em sua maioria, empresas de pequeno e médio porte. Esse quadro só muda significativamente a partir do início da década de 1980, quando se intensifica o processo de estatização da

⁶² LIRA, Paulo Hortêncio Pereira. *Paulo Lira I (depoimento, 1989)*. Rio de Janeiro, CPDOC/BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1990, p.34-35.

⁶³ BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4131.htm>. Acesso em: 01 out. 2015.

⁶⁴ As principais mudanças foram através: da Lei nº 4390, de agosto de 1964; do Decreto nº 55.762, de agosto de 1965; da Resolução nº 63 do Banco Central, de agosto de 1967; da Resolução nº 64 do Banco Central, de agosto de 1967; e da Resolução nº 125 do Banco Central, de setembro de 1969. Ao longo dos anos de 1970 o Banco Central emitiu diversas circulares e resoluções com medidas pontuais para manejo da política monetária e fiscal, porém, sendo essas elencadas aquelas que estruturaram o processo de endividamento externo no período.

⁶⁵ CRUZ, Paulo Davidoff. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

dívida e o setor público passa a ser um importante tomador de recursos via Resolução nº 63.

O que pudemos perceber a partir da análise das fontes é que no Brasil, até a década de 1980, predominou a entrada de capitais de empréstimo em maior quantidade do que os chamados capitais de risco (ou investimento direto). “O capital de empréstimo é o recurso externo que ingressa no país sob a forma de empréstimo em moeda, financiamento ou investimento financeiro, em bolsa ou em renda fixa, com prazo certo de pagamento e juros compensatórios”.⁶⁶ Esse tipo de capital, em geral, tem contratos em que são firmados prazos de pagamentos em moeda estrangeira, taxas de juros e taxas de risco (*spreads*). Nesses contratos, não são levados em consideração a situação da economia local, os problemas no balanço de pagamentos e outros tipos de restrição que possam surgir ao longo do percurso. A escolha pelo capital de empréstimo fez com que se criasse uma série de barreiras legais, cambiais, tributárias e administrativas para o investimento direto.

[...] a regra legal beneficia quem traz financiamento, e não quem traz capital. Desse modo, se um empresário estrangeiro quiser realizar investimento, ele tem a alternativa de fazê-lo como capital de risco. Nesse caso, dentro das regras de remessa de lucros, ele precisa, primeiro, empreender e gerar lucros, depois de recolher os impostos, para poder remetê-los. Se ele o traz em financiamento, no dia seguinte, ele pode remeter juros.⁶⁷

Dessa forma, muitas empresas multinacionais, principalmente do setor automobilístico e de bens de capital, puderam “transformar” aquilo que seria considerado investimento direto em capital de empréstimo entre a sua matriz (em geral, sediada na Europa ou nos Estados Unidos) e a sua filial brasileira, remetendo o que seria considerado lucro (passível de maior taxaçaõ e com limitações quantitativas) como serviço da dívida (juros mais amortizações).

Na maior parte do período de endividamento, para além da legislação que favorecia a captação de recursos externos, a forma que o governo encontrou para “forçar” o endividamento externo foi aumentar o custo do dinheiro no mercado interno em relação ao exterior. Para isso, as taxas de juros reais no mercado doméstico estavam sempre acima

⁶⁶ BENAKOUCHE, Rabah. *Bazar da dívida externa brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2013, p.37.

⁶⁷ *Ibidem*. p.38.

das praticadas no exterior, mesmo nos anos em que houve um aumento extraordinário das taxas internacionais (1979).

Outro processo que se pôde perceber em relação à dívida externa é a sua estatização ao longo dos anos 1970 e 1980. Em 1972, por exemplo, a dívida era 75% privada e 25% pública;⁶⁸ em 1981, ela era 32% privada e 68% pública; chegando a 10% privada e 90% pública, em 1990. Esse processo ocorreu de diversas formas. Uma delas foi endividamento direto das empresas estatais:

Entre 1977 e 1988, diante das dificuldades em fechar o balanço de pagamentos, o governo brasileiro passou a usar as empresas produtivas para captar recursos externos. Foram captados US\$ 151,421 milhões para o setor elétrico, US\$ 61,081 milhões com o siderúrgico, US\$ 57,189 milhões na área petrolífera e US\$ 19,910 milhões por meio das empresas de telecomunicações – ou seja, conseguiu-se um montante total de US\$ 289,601 milhões.

As empresas estatais tinham credibilidade externa e boa saúde financeira. Foram contratados financiamentos para o fornecimento de bens importados (*suppliers e buyers credits*), mas também, e sobretudo, empréstimos em moeda não vinculados às necessidades financeiras dessas empresas. Tais recursos externos foram depositados por longo prazo no Banco Central, mas serviram para garantir um fluxo de capitais ao equilíbrio do balanço de pagamentos. Seus custos financeiros eram de 15% no início dos anos 1970, e passaram a representar uma carga pesada de 60 a 70% do preço do petróleo, em 1979. Desde então, essas empresas passaram a ser utilizadas para conter a inflação no país, bloqueando os reajustes dos seus preços. Isso se traduziu em subsídio para as empresas privadas que utilizavam produtos dessas empresas, como aço, energia elétrica e telecomunicações, em seus processos de produção.

Em suma, esses procedimentos permitiram uma transferência de valores do setor público ao setor privado.⁶⁹

Além disso, a partir de meados dos anos 1970, as empresas estatais serviram como anteparo da crise internacional e da escalada inflacionária no país. Como forma de conter a inflação, mantendo as taxas de lucro das empresas privadas que reclamavam por aumentos nos preços, as autoridades econômicas passaram a conter as tarifas dos produtos das estatais que produziam bens intermediários ou serviços (principalmente os setores elétrico, siderúrgico, petroquímico e de telecomunicações) para favorecer as indústrias

⁶⁸ CRUZ, Paulo Davidoff. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta*. São Paulo: Brasiliense, 1984, p.94.

⁶⁹ BENAKOUCHE, Rabah. *Bazar da dívida externa brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2013, p.104-105.

privadas. A clara disposição de forçar a captação interna pode ser vista a partir da Resolução nº 445 do Banco Central:⁷⁰

[...] em setembro [de 1977] (Resolução nº 445), o BACEN limita em 8% sobre o total das aplicações dos bancos de investimento em moeda nacional os empréstimos para entidades controladas direta ou indiretamente pelo poder público. Mais ainda, por resolução presidencial de 28.9.77, ficavam os ministérios proibidos de recorrer ao sistema financeiro privado interno para financiar programas de investimento de órgãos e empresas a eles subordinados, sem autorização da SEPLAN [Ministério do Planejamento].⁷¹

Uma das hipóteses apresentadas para o crescimento da dívida do setor público em relação ao setor privado encontra-se no período de auge do ciclo expansivo (1968-1974), em que a demanda por crédito do setor privado era satisfeita via empréstimos no exterior. Porém, com a retração do crescimento do produto nos anos posteriores, caiu também a taxa de inversões privadas, restando ao setor público a busca pela reativação da economia (com a implantação do II PND) e das divisas necessárias para fechar o balanço de pagamentos. Além disso, como já visto, a lei vigente praticamente obrigava os entes públicos a recorrer ao mercado externo de crédito, em detrimento do mercado doméstico.

A partir do segundo choque do petróleo e do aumento das taxas de juros internacionais, as empresas estatais alcançaram o limite de endividamento, pois, nesse momento os empréstimos serviam basicamente para o pagamento dos juros e amortizações dos empréstimos passados. Assim, passaram a diminuir os projetos de inversão que forneciam as “garantias” de médio e longo prazo para os credores internacionais. Dessa forma, no início dos anos 1980, a política de estatização da dívida tomou novos contornos, obrigando as estatais a buscar empréstimos via Resolução nº 63, ou seja, por meio do repasse dos empréstimos dos bancos comerciais e de investimento

⁷⁰ I - Na faixa de suas operações de empréstimos ou financiamentos em moeda nacional, os bancos de investimento não poderão destinar mais que 8% (oito por cento) do total de aplicações da espécie para atendimento de empresas ou entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União, pelos Estados ou Municípios, observados os limites de diversificação de riscos previstos na regulamentação em vigor.

II - Não serão computados entre as operações de empréstimos ou financiamentos em moeda nacional, de que trata o item anterior:

- a) os repasses de recursos de instituições financeiras oficiais;
- b) os repasses de recursos externos; e
- c) a prestação de garantias pelos bancos de investimento.

(BRASIL. Banco Central do Brasil, Conselho Monetário Nacional. *Resolução nº 445*, de 20 de setembro de 1977)

⁷¹ CRUZ, Paulo Davidoff. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta*. São Paulo: Brasiliense, 1984, p.59.

domésticos. Além disso, no início de 1980, as autoridades econômicas derrubaram a restrição de empréstimos via Resolução nº 63 de autarquias, estados e municípios.⁷²

Isso quer dizer que a mudança da política econômica no início dos anos 1980, com o ajuste recessivo implantado, inclusive incentivado e fiscalizado pelo FMI, foi agravando o quadro da estatização da dívida. Afinal, alguém precisava assumir a conta do endividamento do período anterior. Como sempre, reza a máxima: privatização dos lucros e socialização dos prejuízos.

2.3. A crise da dívida

Os anos 1980 começaram já com indícios do que viria a ser a crise da dívida, ainda que ali fosse só o começo. As consequências do endividamento praticado ao longo da década de 1970 tiveram impactos profundos nos (des)ajustes⁷³ do período subsequente.

A partir do Governo Figueiredo, à questão da dívida externa somaram-se as questões internas, diminuição do ritmo de crescimento e altas inflacionárias. O ano de 1981 marcou uma mudança na economia brasileira, pois, depois de alguns anos, a balança comercial apresentou uma pequena recuperação, com um superávit de US\$ 1,2 bilhões⁷⁴. Isso ocorreu por conta da queda do valor das importações, em decorrência da política econômica posta em prática pelo governo de restrição por via do aumento da taxa do IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) para este tipo de transação.

Tal política, implementada em função da forte pressão exercida pelos credores internacionais a partir de meados do ano [1980], era de cunho abertamente recessivo e apoiava-se nos principais instrumentos do “receituário ortodoxo”, a saber: corte no gasto público e redução de subsídios, controle quantitativo da expansão do crédito com a concomitante liberação das taxas de juros praticadas no segmento livre do mercado financeiro e contenção salarial (neste caso apenas parcial, pois visava atingir exclusivamente os altos salários). Além disso eram adotadas medidas para a contenção direta das importações públicas e privadas. A política recessiva foi bem-sucedida, tendo provocado, rapidamente, uma acentuada queda nos níveis do produto e do emprego no país.

Resultava, portanto, uma situação de equilíbrio fortemente instável e que combinava o pior dos mundos: ajuste recessivo por um lado – com todas as suas implicações – e manutenção, por outro, de um fluxo de empréstimos que cobria exclusivamente a conta financeira, sem

⁷² *Ibidem*. p.144-145.

⁷³ Usando o termo de Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori. (TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *(Des) Ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993).

⁷⁴ CRUZ, Paulo Davidoff. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta*. São Paulo: Brasiliense, 1984, p.26.

possibilitar qualquer ganho de margem de manobra via recomposição das reservas internacionais. Para completar o quadro, persistiam elevadas taxas de juros no mercado financeiro internacional que, aliadas a *spreads* igualmente elevados, potenciavam os desequilíbrios financeiros, deixando a economia brasileira completamente exposta às vicissitudes do sistema bancário internacional⁷⁵.

Isso quer dizer que a política econômica, nesse momento, estava voltada diretamente para a busca de formas para pagar o serviço da dívida externa. As autoridades econômicas bem que tentaram disfarçar a crise que se avizinhava e a necessidade a recorrer ao FMI. Tudo isso para evitar os efeitos negativos que poderiam ocorrer nas eleições de novembro. Porém, após a crise do México e passadas as eleições, o governo brasileiro foi bater à porta dos credores internacionais. Assim, no final de 1982, as autoridades econômicas propuseram um acordo de ajuste voluntário do setor externo para o ano de 1983, por meio do documento Programação do Setor Externo (PSE). Este foi apresentado pessoalmente pelos Ministros do Planejamento, da Fazenda e pelo presidente do Banco Central, respectivamente, Delfim Netto, Ernane Galvêas e Carlos Geraldo Langoni, aos credores externos, em Nova Iorque, em dezembro de 1982.⁷⁶ O PSE serviu de base para a Carta de Intenções enviada ao FMI e aos credores internacionais ainda em dezembro do mesmo ano, na qual constava:

4. [...] o Governo formulou um programa econômico, que a curto prazo reduzirá substancialmente os desequilíbrios externo e interno e, a médio prazo, promoverá mudanças estruturais na economia que permitirão um retorno a taxas mais elevadas e auto-sustentáveis de crescimento e do emprego. A estratégia básica deste programa é aumentar significativamente a poupança interna, especialmente no setor público, e tornar a economia mais eficiente, o que será alcançado através do alinhamento nos preços relativos entre os vários setores da economia, eliminação de subsídios e redução da intervenção direta e indireta do Governo na economia.

5. Apoiando este programa de política econômica [...] o Governo do Brasil, pela presente, solicita acesso aos recursos financeiros do Fundo Monetário Internacional no valor equivalente a 450% da quota do Brasil, ao amparo da primeira “tranche” de crédito e no âmbito de um acordo ampliado por um período de três anos. O Governo do Brasil solicita também acesso máximo aos recursos financeiros do Fundo, ao empréstimo compensatório para queda nas exportações e a empréstimo para financiamento de estoques reguladores.

⁷⁵ CRUZ, Paulo Davidoff. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta*. São Paulo: Brasiliense, 1984, p. 27.

⁷⁶ BATISTA JR., Paulo Nogueira. *Mito e realidade na dívida externa brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, p.97-98.

6. Para assegurar o êxito deste programa econômico, será essencial que o Brasil possa continuar a contar com o apoio financeiro de bancos comerciais estrangeiros, de organismos internacionais e de Governos. Tal apoio financeiro será de especial importância no início de 1983, quando o efeito completo das medidas de reajuste ainda não se tiver materializado.

[...]

29. As autoridades brasileiras acreditam que as políticas e medidas acima referidas são adequadas para realizar os objetivos do programa, mas adotarão quaisquer outras adicionais que possam tornar-se apropriadas para esse fim. Durante o período do acordo, o Brasil e o Fundo manterão consultas periódicas, em conformidade com as diretrizes do sistema de consultas, para examinar o progresso na implementação do programa e consecução dos respectivos objetivos. No que diz respeito ao programa para o primeiro ano, as autoridades brasileiras manterão consultas com o Fundo, antes de 30 de agosto de 1983, quanto ao progresso feito na implementação do programa. Ademais, antes de 15 de fevereiro de 1984 e 15 de fevereiro de 1985, serão realizadas consultas com o Fundo quanto às políticas, medidas e critérios de desempenho para o segundo e terceiro anos do acordo.⁷⁷

A viagem ao Fundo surtiu efeito e as autoridades econômicas conseguiram novo financiamento para fechar o balanço de pagamentos: US\$ 4,2 bilhões foram retirados das próprias reservas, sendo 3 bilhões em divisas e os restantes 1,2 bilhão em ouro monetário; 300 milhões de dólares foram obtidos diretamente junto ao FMI, e 4,1 bilhões de dólares resultaram de operações compensatórias com os próprios bancos credores”.⁷⁸

O ano de 1983 tornou-se um marco importante nas mudanças das políticas econômicas do Brasil e nas relações com o exterior. Isso porque, com a moratória mexicana de 1982, o setor financeiro internacional passa a ter preocupações mais sérias em relação aos países endividados da periferia, pois o não pagamento dessas dívidas representaria a falência de dezenas de bancos privados. Isto posto, o principal representante dos credores, o FMI, se sentiu obrigado a assistir mais de perto os governos latino-americanos, para certificar-se de que os mesmos aplicariam as políticas desejadas para o pagamento da dívida. E é por isso que esse momento se tornou um marco, pois foi a partir daí que a política econômica passou a ser teleguiada quase que explicitamente desde Washington e Nova Iorque. Os bancos privados montaram um comitê para negociar com os países endividados de forma conjunta, assessorados, é claro, diretamente pelo FMI.

⁷⁷ O Acordo do Brasil com o FMI – Carta de Intenções do Governo brasileiro ao Fundo Monetário Internacional. *Revista de Economia Política*, v. 3, n. 4, Out.-Dez. 1983.

⁷⁸ SANDRONI, Paulo. *Balanço de pagamentos e dívida externa*. São Paulo, 1989, p.56.

Pagar a dívida a qualquer custo era um lema a ser seguido pelas autoridades econômicas. O “planejamento”, se é que podemos chamar assim, era feito semestralmente e o horizonte máximo era um ano. Ou seja, os problemas conjunturais dominavam o cenário. Fechar o balanço de pagamentos era uma “questão de honra” para os formuladores, curiosamente os mesmos que haviam criado e posto em prática toda a política de endividamento da década anterior. E a bola de neve do endividamento não parou de crescer, pois era necessário cada vez mais dinheiro novo para fechar as contas externas. Isso quer dizer que a política do endividamento estava ainda em curso, mas, naquele momento, a situação interna e externa era completamente distinta e adversa.

As medidas adotadas pelo governo Figueiredo, a partir de 1983, segundo Paulo Sandroni, tinham um único objetivo: a obtenção de “megassuperávits” comerciais.⁷⁹ E esses superávits foram alcançados com as maxidesvalorizações do cruzeiro, com o encarecimento das importações e com a queda da demanda interna por meio da queda do poder de compra dos salários, o que levaria à criação de excedentes exportáveis. Ademais, a recessão também foi parte fundamental nesse processo.

O que se percebe é que os superávits de 1983 e 1984 foram alcançados por meio de uma dupla retração: do consumo, via arrocho dos salários, e dos investimentos, via recessão. Sabe-se também que os “megassuperávits” na balança comercial serviram como compensação para os déficits na conta de serviços, que cresciam, principalmente, por conta do pagamento dos juros. Essa política de ajuste foi pactuada e fiscalizada de perto pelos agentes do FMI. O ajuste do lado externo da economia, realizado por meio das maxidesvalorizações e dos “megassuperávits” comerciais, necessitava de um correspondente ajuste interno. Para tal, as autoridades econômicas, juntamente com os “técnicos” do FMI, concluíram que o rigor fiscal e monetário, além da desvalorização da moeda, não era suficiente para estabilizar a economia, em um contexto de alta suscetibilidade às pressões externas e com elevadas taxas de inflação.

O ano de 1984 demonstrou o sucesso da política de ajuste interno para o consequente ajuste externo. Depois de alguns anos de déficit, finalmente houve um saldo positivo em transações correntes, de aproximadamente US\$ 44 milhões. Em contrapartida, o saldo na conta de capitais foi muito menor do que nos anos anteriores, demonstrando que a fonte do endividamento havia secado, mesmo que momentaneamente. Isso reforçou ainda mais o “sucesso” da política de ajuste, porém,

⁷⁹ SANDRONI, Paulo. *Balanço de pagamentos e dívida externa*. São Paulo, 1989, p.57.

veremos em seguida qual foi o preço pago pela população para que tal objetivo fosse alcançado.

Olhando por uma outra perspectiva, percebemos que, nesse rumo, os problemas internos da economia não seriam solucionados, mas, na verdade, seriam profundamente agravados. Dessa forma, devemos olhar para a primeira consequência do endividamento externo que explodiu nos anos 1980, e ele diz respeito ao lado interno da economia. O primeiro ponto a ser destacado seria o da estatização da dívida externa, já tratado anteriormente. Na sequência da questão da estatização da dívida, está a relação dívida externa/dívida interna. Elas se complementam, pois uma é a contraparte da outra na relação entre o setor externo e interno. No período de endividamento intenso, ou explícito, como assinalou Benakouche,⁸⁰ as autoridades econômicas optaram por transformar as divisas emprestadas no mercado internacional em moeda local, por meio da colocação de títulos do Tesouro, buscando evitar a liquidez em excesso e o aumento da base monetária na economia local. Porém, esse processo (dívida externa/dívida interna) alcançou tal monta no início dos anos 1980, que passou a ser um ciclo vicioso de endividamento externo, crescimento da dívida pública interna, aumento das taxas de juros internas, déficit público, inflação e recessão. Tudo isso ainda sendo desestabilizado pelas flutuações da conjuntura internacional, que, no caso do início da década de 1980, era de recessão.

2.4. O custo social do pagamento da dívida externa

Podemos olhar para os custos do endividamento sobre diversas perspectivas e tentaremos brevemente resumir algumas das consequências mais evidentes, a saber: (1) a transferência de recursos reais para o exterior; (2) a queda do produto, o aumento do desemprego e da inflação; (3) uma maior concentração da renda; (4) o aumento da vulnerabilidade externa; e (5) a perda de autonomia na política econômica.

Qualquer processo de endividamento, por menor que seja, pressupõe que obrigações assumidas no presente tenham reflexos diretos nas ações e obrigações futuras. No caso da dívida externa brasileira, houve um comprometimento das receitas futuras “acreditando-se” que o período do “milagre” seria eterno. E que a partir daquele momento o país estaria inserido no rol de países do “Primeiro Mundo”. Por incompetência ou

⁸⁰ Segundo Rabah Benakouche, entre 1968 e 1980 tivemos o chamado período de endividamento explícito, com uma política econômica clara e orientada para tal. (BENAKOUCHE, Rabah. *Bazar da dívida externa brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2013, p.30-31).

cinismo, as autoridades brasileiras não contavam com as mudanças radicais ocorridas na economia mundial ao longo da década de 1970, os sucessivos choques do petróleo, o aumento absurdo das taxas de juros internacionais, a deterioração nos termos de troca e as sucessivas crises por que passou o capitalismo a nível mundial. No entanto, não era possível desconsiderar que qualquer política econômica baseada na dependência externa estaria sujeita às flutuações das economias centrais. Por outro lado, nem o “milagre”, nem o recurso à poupança externa para financiar o crescimento, seriam suficientes para alterar a posição do Brasil na divisão internacional do trabalho.

Dessa forma, o ciclo vicioso do devedor que necessita de novos empréstimos para pagar os contraídos no período anterior, tornou-se a tônica da economia brasileira a partir do final dos anos 1970.⁸¹ No triênio 1982-1984 o serviço da dívida alcançava quase US\$ 20 bilhões, variando entre 7% e 7,8% do PIB. Como vimos, a transferência de recursos ao exterior se deu na forma de recessão e compressão da demanda interna, para gerar saldos comerciais que pudessem suprir o serviço da dívida.

A transferência de recursos reais para o exterior, durante a década de 1980, da América Latina rumo aos países centrais, parece não ter tido precedentes na história do capitalismo. Por isso, cabe aqui fazer uma breve comparação com outras situações históricas semelhantes.

Ressalte-se que essa transferência latino-americana é a maior e mais conhecida que houve na história mundial. A maior indenização paga por um país europeu foi realizada pela França para a Prússia ao perder a guerra, que representou 5,6% do PNB francês, em 1872-1875. O segundo maior pagamento feito a título de indenização é da Alemanha aos países “aliados”, por ter sido responsável pelo início da Primeira Guerra Mundial; tais valores atingiram 2,5% do PIB alemão, com pagamentos realizados entre 1926 e 1931. Cabe destacar ainda o que se deixou de pagar, devido à moratória adotada pelo Plano Hoover, em 1932.⁸²

Na América Latina, entre 1980 e 1990, a transferência líquida de recursos chegou a US\$ 198,3 bilhões. A dívida externa, que era de US\$ 166,6 bilhões em 1979, alcançou

⁸¹ Sabemos que o endividamento externo brasileiro não se inicia na década de 1970, mas ressaltamos que nesse período se altera a natureza do capital que ingressa no país e, sobretudo, o volume de empréstimos. Além disso, a economia passa a ser programada de acordo com a quantidade de capital passível de ser captado no mercado internacional. (Ver BENAKOUCHE, Rabah. *Bazar da dívida externa brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2013, p.45-46.).

⁸² *Ibidem*, p.56.

US\$ 443 bilhões em 1990.⁸³ O PIB *per capita* da América Latina teve uma queda de 8% de 1980 a 1984. Isso quer dizer que se os países eram pobres, periféricos, subdesenvolvidos, ou como se queira denominar, eles ficaram ainda mais pobres nesse período.

No Brasil, especificamente, a situação não foi diferente, as desigualdades só aumentaram e a renda tornou-se mais concentrada, afinal, como sempre, os lucros são privados e os prejuízos socializados, pois,

Quando se trata de um país subdesenvolvido, quase sempre não há disponibilidade de recursos de capital ou de produção para elevar a oferta, sendo apenas possível reprimir a demanda. Quanto a reprimir a demanda, as medidas do governo do país pobre atingem apenas aos mais pobres, que dependem das decisões quotidianas para sua sobrevivência. A repressão ao consumo atinge assim aos compradores de feijão, roupas e geladeiras, mas não aos compradores de terreno, barcos e aviões. Cortada a procura dos pobres, a crescente *dependência das importações* segue lampeira o seu caminho, a financiar viagens turísticas em torno do planeta e a comprar no exterior geringonças eletrônicas cada vez mais sofisticadas. Dessa forma, a redução do crédito atinge apenas os mais pobres, e a produção que eles já não podem comprar se transforma em *bens exportáveis*, mostrando a grande eficiência que a economia “Robin Hood” às avessas possui.⁸⁴

A transferência de recursos ao exterior, nesses termos, foi ainda mais cruel, pois, foi feita neste contexto de queda da produção e do emprego, e aumento da concentração da renda. O PIB *per capita*, em 1980, era de US\$ 3052 e caiu para US\$ 2770, em 1984.⁸⁵ O índice, considerando 1980 = 100, caiu para 73,2 em 1984.⁸⁶ A taxa da variação do PIB foi de 9,1% em 1980, -3,1% em 1981, 1,1% em 1982, -2,8% em 1983, 5,7% em 1984. Já o produto industrial cresceu 9,1% em 1980, caiu -0,4% em 1981, -0,4% em 1982, -6,1% em 1983, 6,1% em 1984.⁸⁷ A formação bruta de capital fixo em relação ao produto era de 22,9% em 1980 e caiu para 16,9% em 1984.⁸⁸

⁸³ CANO, Wilson. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Editora UNESP, 2000, p.35.

⁸⁴ BARBOSA, Wilson do Nascimento. *A Crise Econômico-Financeira e o Recurso a uma Política Anticíclica*. 1986. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/dnbwilson/>>. Acesso em: 01 out. 2014.p.12-13

⁸⁵ Valor em dólares de 2000. IBGE. Estatísticas Históricas do Brasil, Século XX.

⁸⁶ IPEA. IPEADATA: base de dados macroeconômicos.

⁸⁷ ABREU, Marcelo Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

⁸⁸ Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. 2. ed. Revista e atualizada do v. 3 de Séries estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

A variação do salário mínimo real foi de 2,5% em 1980, -1,9% em 1981, 0,7% em 1982, -10,2% em 1983, -8,8% em 1984, -10,1% em 1985.⁸⁹ Entre 1980 e 1985, os salários pagos pela indústria caíram 13,67%⁹⁰ e a parcela da renda total apropriada pelos 1% mais ricos e pelos 10% mais ricos cresceu pouco mais de 2%, enquanto que a parcela apropriada pelos 50% mais pobres caiu 0,60%.⁹¹ Em 1981 havia pouco mais de 50 milhões de pessoas abaixo da linha de pobreza e, em 1984, esse número alcançou 63 milhões de pessoas.⁹² Em 1981 o coeficiente de Gini era de 0,584 e aumentou para 0,598 em 1985.⁹³

A queda da renda, do produto e do investimento são provas de que a política recessiva, posta em prática para gerar os saldos comerciais necessários para o pagamento da dívida, obteve sucesso. Porém, a inflação ainda era um problema e, ao menos no discurso, ela era combatida. A inflação era outro ator perverso para os mais pobres pois servia, antes de mais nada, para rebaixar os salários dos trabalhadores. Entre 1980 e 1985 as taxas anuais de inflação foram de 110%, 110,2%, 95,2%, 99,7%, 211%, 223,8% e 235,1%, respectivamente.⁹⁴ Dívida externa, dívida interna, déficit público e inflação, são parte, e porque não consequência, de um mesmo processo.

O déficit público não poderia ser assim analisado, deixando-se de lado a história do país. As elites ou as classes dominantes sempre fizeram poupança no exterior. Cada país subdesenvolvido é caracterizado oficialmente como um “importador de capitais”. No caso latino-americano, tais países exportam mais capitais do que importam. Daí a escassez de divisas em que vivem. Daí a dificuldade para um país que exporta inclusive ouro e pedras preciosas – como o Brasil – pagar anualmente ao exterior algo além de suas despesas de juros. Enquanto as benesses geradas pelo endividamento externo e interno tomam diferentes destinos, os custos resultantes se consolidam como “públicos” e se inscrevem no orçamento do país como “déficit”. Analisado socialmente, trata-se de um procedimento sem surpresas. Insuficiência interna de poupança; insuficiência de investimentos; endividamento; déficit público; são todos elos inseparáveis de uma mesma cadeia de eventos.

[...]

O resultado da política de endividamento havia de ser uma ampliação estrutural do déficit. Na ausência de divisas, ou de crescente poder de compra no exterior, eventuais valorizações da produção local deviam levar a correções cambiais, para cobrir os gastos da dívida externa e

⁸⁹ *Ibidem.*

⁹⁰ *Ibidem.*

⁹¹ IPEA. IPEADATA: base de dados macroeconômicos.

⁹² IPEA. IPEADATA: base de dados macroeconômicos.

⁹³ IPEA. IPEADATA: base de dados macroeconômicos.

⁹⁴ Fundação Getúlio Vargas, Conjuntura Econômica – IGP-DI.

assegurar o pagamento dos juros. A política doméstica deve continuamente recorrer à dívida mobiliária, emitindo títulos ou base monetária. Essa chamada inflação de custo inviabiliza o crescimento sustentado da economia local.⁹⁵

Ou seja, o processo de endividamento externo imobilizou completamente o Estado, único ente capaz, dentro do contexto periférico, de aumentar os níveis de investimento e, portanto, buscar o crescimento da economia. Além de, potencialmente, criar uma política redistributiva que pudesse minimamente favorecer a parcela mais pobre da população.

O endividamento externo trouxe também como consequência um aumento da vulnerabilidade externa do país. Com o grande peso da dívida nas costas, a economia brasileira tonou-se muito mais suscetível às flutuações da conjuntura internacional, mudanças de preços, com consequente deterioração dos termos de intercâmbio, o aumento das taxas de juros internacionais, as variações do ritmo de crescimento das economias centrais, o aumento do protecionismo, as especulações com moeda no mercado financeiro internacional, as desvalorizações das moedas conversíveis, etc. Dessa forma, pôde-se ver o estrago causado na economia nacional com o segundo choque do petróleo e o aumento brusco das taxas de juros nos Estados Unidos, ambos ocorridos em 1979. Isso significa que as decisões tomadas pelos formuladores da política econômica durante a Ditadura, no período do endividamento explícito, fizeram com que o país perdesse o pouco de autonomia que ainda lhe restava.

No período de análise (1969-1986), o Brasil pagou um preço enorme para colocar-se entre os primeiros da fila dos países em “vias de desenvolvimento”. Sua capacidade autônoma de gerar políticas econômicas que correspondessem à sua especificidade esgotou-se, com a perda da relativa autonomia. O país teve que enquadrar-se no esquema do FMI, que sempre lhe teve reservada uma função secundária na divisão internacional do trabalho. Dessa situação é difícil escapar. As tentativas mais à esquerda, buscando formular soluções heterodoxas que não sejam simples esparadrapos na situação real de profundo desequilíbrio, carecem – como o Plano Cruzado – de força política de sustentação dentro do governo.⁹⁶

⁹⁵ BARBOSA, Wilson do Nascimento. *Políticas econômicas do governo e estagnação: duas décadas perdidas (1981-2000)*. São Paulo, 2004. Relatório de Pesquisa. Programa de Pós-Graduação em História Econômica, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. p.57-59.

⁹⁶ BARBOSA, Wilson do Nascimento. *A Crise Econômico-Financeira e o Recurso a uma Política Anticíclica*. 1986. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/dnbwilson/>>. Acesso em: 01 out. 2014.p.26.

Neste sentido, o constante vai-e-vem de ministros da área econômica rumo aos Estados Unidos, e de membros do FMI e dos bancos credores em missões especiais no país, dão uma ideia de quão soberano era o Brasil para pôr em prática as suas políticas econômicas. As Cartas de Intenção eram o principal meio de controle dos órgãos internacionais em relação à economia. E foram várias ao longo da década de 1980, oito, até 1988. Durante o governo Figueiredo, o “superministério” comandado por Delfim Netto ou mesmo o Banco Central, com seus presidentes Ernane Galvêas, Carlos Langoni e Affonso Celso Pastore, pareciam ter menos poder e controle sobre a economia brasileira do que Paul Volcker, presidente do FED (Banco Central dos Estados Unidos), Donald Reagan (Secretário do Tesouro dos Estados Unidos) e Jacques de Larosière (diretor-geral do FMI).

2.5. O endividamento público interno e externo e a abertura neoliberal

Como se viu, o Brasil adentrou os anos 1980 com a crise da dívida batendo à sua porta e assumindo que pagar a dívida era prioridade número um do governo. Para isso, o país tornou-se completamente submisso ao FMI e aos credores internacionais. Nesse momento, os países centrais sofriam com o avanço do neoliberalismo, representado mais enfaticamente pelos governos de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos. A crise econômica mundial do início da década de 1970 deu espaço para que a ideologia neoliberal ganhasse terreno. Do ponto de vista político, a Sociedade de Mont Pèlerin⁹⁷ era em primeiro lugar anticomunista e, em segundo lugar antissocial-democrata, portanto, anti-keynesiana e anti-Estado de Bem-Estar. O Estado regulador, da proteção social, redistribuidor de renda, promotor do desenvolvimento e regulador do mercado, era o mal que “destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Desafiando o consenso oficial da época (década de 1950 e 1960), eles argumentavam que a desigualdade era um valor positivo – na realidade imprescindível em si –, pois disso precisavam as sociedades ocidentais”.⁹⁸

Na periferia do capital, durante a década de 1980, uma das facetas mais visíveis da ascensão do neoliberalismo era a política de ajuste estrutural praticada com apoio

⁹⁷ Segundo Perry Anderson, a Sociedade Mont Pèlerin era “uma espécie de franco-maçonaria neoliberal”, fundada na Europa, em 1947, e que reunia, entre outros, Friedrich Hayek, Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbin e Ludwig Von Mises. A ideia dessa sociedade era difundir a ideologia neoliberal por todo o mundo. (ANDERSON, Perry. O balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.)

⁹⁸ *Ibidem*, p.10.

intenso do FMI. Esse órgão teve um papel fundamental para a difusão das práticas neoliberais na América Latina nesse período. Por isso, buscaremos apresentar agora, brevemente, quais as proposições fundamentais do monetarismo neoliberal difundido pelo FMI à época.

O argumento monetarista partia do pressuposto de que a expansão do crédito, ou melhor, a expansão da base monetária, era o principal desestabilizador do equilíbrio do balanço de pagamentos. Isso significa que os países deficitários, ou devedores, deveriam ajustar seu balanço de pagamentos via restrição do aumento da base monetária, o que deveria ocorrer em um contexto de mercado livre. Isso quer dizer, antes de mais nada, que a base dessa proposta era a retirada do papel do Estado como agente econômico, eliminando sua ação distorciva sobre a economia, pois este deveria agir apenas como agente provedor da segurança política que garantisse os acordos celebrados entre os agentes privados.⁹⁹

Em sua concepção mais pura [...] o modelo monetarista de economia aberta conclui, como “regra empírica”, que a oferta monetária (definida com quer que seja) deve crescer a uma taxa igual à da inflação internacional, mais a taxa de crescimento potencial da economia. Esse modelo está fora do contexto histórico no mundo moderno, em especial na América Latina, pois supõe que a inflação interna é igual à internacional e que a economia se encontra em pleno emprego e, ainda, que a demanda de moeda é uma função estável e, portanto, também o é sua velocidade de circulação.¹⁰⁰

Outra suposição fundamental do modelo monetarista, e que se converteu na prática na América Latina, foi a liberalização do comércio externo e das finanças. Algo que é aparentemente paradoxal, dado que os países centrais desenvolveram, ao longo dos anos 1970 e 1980, mecanismos de políticas neoprotecionistas. Enquanto aqui se pregava a liberalização, lá no centro praticava-se o protecionismo. Além disso, propalava-se que a liberalização comercial e financeira e a integração à economia internacional seriam benéficas para o desenvolvimento econômico e industrial, pois a liberação das forças de mercado levaria à maximização dos investimentos e dos lucros, sendo a industrialização uma decorrência natural. Ao que parece, esqueceram os economistas monetaristas que, na periferia, não houve um só país que tivesse se industrializado sem o apoio, o

⁹⁹ VILLARREAL, René. *A contra-revolução monetarista: teoria, política econômica e ideologia do neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record, 1984, p.201.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p.203.

planejamento e/ou o fomento do Estado, com alguma proteção comercial, subsídios e políticas específicas.

Então questiona-se: o “integracionismo” serviu para que, ou melhor, a quem? O que se viu aqui foi apenas a transferência de recursos reais aos países centrais, a desindustrialização e a desnacionalização da economia. Seria algo como entrar num campo de batalha onde se vê tanques de guerra, aviões de caça e armamento pesado, munido de uma faca de cozinha. Isso nos dá a ligeira impressão de que, com a desonestidade intelectual e o cinismo inerentes ao discurso liberal, buscava-se encaixar um modelo teórico (que aparentemente só existe na cabeça de alguns poucos gênios) à uma realidade concreta, e não partir da realidade para testar a validade do modelo.

As políticas econômicas propostas pelo FMI e praticadas pelo governo da Ditadura militar, já no início da década de 1980, pressupunham: (1) políticas de contração da demanda agregada, reduzindo principalmente os gastos do Estado; (2) políticas de liberalização dos mercados, que incluíam as taxas de juros, o mercado cambial, o mercado de preços internos, eliminando-se subsídios e preços máximos, mas controlando os salários; (3) políticas de liberalização do comércio exterior, eliminando-se os obstáculos alfandegários e não-alfandegários às importações; (4) fixação de limites quantitativos do endividamento do setor público, da emissão monetária e do déficit fiscal.

A política monetária se baseava na restrição ao crédito e elevação das taxas de juros, seja por meio do aumento dos encaixes legais do sistema bancários, seja pela colocação de títulos públicos no mercado aberto. Já a política fiscal centrava-se na redução do déficit público por meio da contração dos gastos. A política de liberalização de preços e custos relativos deveria ser feita por meio da redução do papel do Estado, retirando subsídios e controlando os salários. Estes deveriam crescer sempre a uma taxa menor do que a dos países centrais, pois assim seria eliminada a vantagem em custos relativos que ocorreria com a desvalorização cambial. Obviamente que não se levava em conta o nível de inflação interna, nem o aumento do custo de vida dos trabalhadores. Sendo o mercado de trabalho o único que deveria estar sobre rígido controle.

Em relação à diminuição do poder do Estado, devemos ressaltar que o FMI e seus prepostos locais martelavam na ideia de que o Estado era deficitário e que seria essa a causa maior da inflação. O conceito de Necessidade de Financiamento do Setor Público

(NFSP), ou modelo “FMI/Banco Central”,¹⁰¹ tinha critérios duvidosos para avaliar as finanças públicas. Esse conceito incorporava itens que não tinha nenhuma relação com os gastos reais do governo, “confundindo valores de fluxos (de dispêndios efetivos), com valores de estoques (compra de produtos agrícolas, para posterior revenda); dívida mobiliária total (fruto de recursos captados junto a terceiros), com a dívida mobiliária colocada junto ao *mercado interno*; e outras impropriedades mais, que tornavam o levantamento totalmente inútil”.¹⁰²

Na verdade, a importância da discussão do déficit público como um problema lógico e não como um problema histórico tinha por objetivo fundar uma opinião de que o Estado brasileiro precisava ser diminuído, para corresponder às suas reais possibilidades. Nessa diminuição, seria importante livrar-se das “empresas estatais” (e não públicas), que poderiam amortizar parte da dívida etc. Ou seja, na discussão do déficit público, era habilmente introduzida a estratégia da micropolítica, de desmoralização do Estado nacional local, do bem-estar social etc. O discurso começava pela necessidade de “globalizar a administração” das empresas públicas e terminava pela necessidade de vendê-las. Na discussão da eliminação do déficit, não se mencionava quase a única forma eficaz para enfrentá-lo: a expansão econômica continuada, apesar do déficit e da dívida.¹⁰³

O que se viu no Brasil foi que mesmo os economistas considerados heterodoxos entraram na “onda” da ideologia neoliberal e na esparrela do déficit público e do NFSP. Vejamos o que diz Leda Paulani e seus colegas, em 1989, sobre o assunto:

Em suma, a debilidade financeira do setor público implica uma baixa taxa de investimento para a economia pelas seguintes razões: i) impossibilita a expansão do investimento público; ii) torna pessimista a expectativa futura de lucros; iii) implica uma elevada taxa de desconto dos lucros futuros esperados, deprimindo o preço de demanda dos bens de capital.

A superação das dificuldades apontadas [...] depende, pois, da resolução do problema financeiro do setor público e da montagem de canais formais de financiamento do investimento, posto que, num futuro previsível, certamente não poderemos contar com aportes significativos do sistema financeiro internacional.

A redução do peso dos títulos públicos na riqueza privada pode ser obtida por dois caminhos: i) o da mera redução do estoque da dívida

¹⁰¹ MUNHOZ, Dércio Garcia. Os déficits e o reordenamento das finanças públicas. In: LOZARDO, Ernesto (Org.). *Déficit público brasileiro: política econômica e ajuste estrutural*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p.151.

¹⁰² *Ibidem*, p.151-152.

¹⁰³ BARBOSA, Wilson do Nascimento. *Políticas econômicas do governo e estagnação: duas décadas perdidas (1981-2000)*. São Paulo, 2004. Relatório de Pesquisa. Programa de Pós-Graduação em História Econômica, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. p.59

pública através de um imposto sobre a riqueza; ou ii) o da redução do estoque da dívida pública mas articulada a um movimento de ampliação do volume de ativos reais que compõem o portfólio do setor privado.

Esta segunda alternativa nos parece muito superior à primeira uma vez que permitiria um ganho de alavancagem estrutural ao setor público (permitindo, no futuro, a ampliação da relação dívida/PIB) e possibilitaria uma modificação importante nos mecanismos de coordenação do desenvolvimento por parte do estado que, [...] julgamos absolutamente essencial.

Como poderia se dar esta ampliação dos ativos reais no portfólio privado? A única fórmula possível é a da privatização de parcela significativa do setor produtivo estatal. Com o crescimento da parcela do estoque de capital produtivo da economia de propriedade do setor privado e com a redução do estoque da dívida pública possibilitada pelos recursos que a privatização colocaria em poder do governo, reduzir-se-ia naturalmente a participação dos títulos públicos na riqueza privada. Em função disso, declinaria a taxa de juros de longo prazo, abrir-se-ia a possibilidade de rompimento dos gargalos setoriais, enfim, estariam criadas algumas das pré-condições para que fosse inaugurada uma onda de crescimento auto-sustentada.

[...]

Em suma, a privatização constitui uma excelente oportunidade para que se logre efetivar o que não foi possível por ocasião das reformas institucionais de 1964, a saber, o desenvolvimento efetivo de mecanismos formais de financiamento do investimento. Cumpre salientar que o Estado terá um papel crucial na organização desse processo visto que, poderá, dessa forma, garantir um canal através do qual possa se dar a regulação social das decisões de investimento.¹⁰⁴

Ao que parece, nem aqueles economistas considerados “progressistas” escaparam da força da ideologia neoliberal. Veja-se que alguns já clamavam por privatizações ainda nos anos 1980, o que se tornou um caminho quase que “natural” nos anos 1990. Segundo Wilson Barbosa, a estratégia neoliberal desenvolvida a partir de meados da década de 1980, capitaneada pela dupla FMI-EUA, seguiu uma elaboração que passou por um processo de tentativa e erro, para reafirmar a hegemonia estadunidense e recolocar a periferia em uma nova divisão internacional do trabalho que já estava em curso. O corolário teórico desse processo ficou explícito a partir do chamado Consenso de Washington, onde percebeu-se uma nova ofensiva neoliberal na América Latina.

Ao mesmo tempo em que os países centrais reforçavam o seu protecionismo, obrigavam os países periféricos a abrir seus mercados com a internacionalização de suas economias. Com isso, buscavam abocanhar parcelas cada vez maiores do mercado interno comprando as empresas locais, principalmente as estatais, a “preço de banana”. Afinal,

¹⁰⁴ BIER, Amaury G.; PAULANI, Leda; MESSENERG, Roberto P. Hiperinflação: a economia brasileira no fio da navalha. In: REGO, José Marcio (Org.). *Aceleração recente da inflação: a teoria da inflação inercial reexaminada*. São Paulo: Bial, 1989, p.75-76.

as moedas estavam desvalorizadas. Ao que parece essa onda neoliberal serviu a dois objetivos fundamentais, a diminuição do poder do Estado como indutor e programador do desenvolvimento econômico e industrial, e a desnacionalização da economia.¹⁰⁵

Ao ajustar-se às dramáticas exigências da divisão internacional do trabalho, o Brasil, que parecia prestes a tornar-se uma grande potência sob os militares, de súbito desapareceu do orbe civilizado. A população foi expulsa das normas da convivência social, aos magotes. A crise social atingiu e quebrou o sistema educacional, o sistema de saúde pública, a segurança pública etc. As recessões e retomadas alternadas do “stop and go”, trituraram as pequenas e médias empresas, base do sistema de empregos formal do país. No entanto, um exame aguçado das subordinações desta postura revelam a gradual destruição da economia nacional, a transformação do país num acantonamento do capital estrangeiro e a eliminação dos objetivos nacionais de qualquer tipo que pudessem justificar a existência do Estado. É evidente que um Estado desprovido de soberania não pode justificar sua existência.

Tome-se como exemplo a privatização das empresas públicas. Foi orquestrada toda uma campanha de apropriação desta parte fundamental do patrimônio nacional, sob o escudo da teoria do “rombo” que as estatais causavam nas contas públicas, o estado “elefante” etc.

É interessante notar que o miolo da publicidade da privatização estava alicerçado em puras mentiras, devidamente orquestrada pelas estratégias da micropolítica. Autoridades governamentais proibiram, ao mesmo tempo, que as empresas públicas viessem à mídia contra-argumentar aquela propaganda mentirosa. Tal fato revela a verdadeira natureza desses governantes.

O “rombo” nas contas públicas constitui-se assim importante elemento na estratégia micropolítica para desmoralizar os administradores públicos e colocá-los na defensiva nos meios de informação. Ao apresentar despesas de investimentos, necessárias à expansão da produção ou dos serviços, com a ótica exclusiva de débitos do F.M.I., os dirigentes do Estado brasileiro adotaram mais um traço da micropolítica, evidenciando sua ação antinacional. Esta estratégia bloqueia uma interpretação efetiva da ação das empresas e dos serviços públicos, tornando possível justificar sua liquidação.¹⁰⁶

A privatização é apenas um dos elementos que compõe uma vasta gama de políticas neoliberais. Veremos adiante de que forma nos anos 1980 e, especialmente no governo Sarney, o terreno foi preparado e sedimentado para que essas políticas pudessem ser implementadas com a violência que foram ao longo da década de 1990.

¹⁰⁵ BARBOSA, Wilson do Nascimento. *Políticas econômicas do governo e estagnação: duas décadas perdidas (1981-2000)*. São Paulo, 2004. Relatório de Pesquisa. Programa de Pós-Graduação em História Econômica, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. p.49.

¹⁰⁶ BARBOSA, Wilson do Nascimento. Globalização: uma péssima parceria. *Revista SEADE*, v.12, nº.3, Jul-Set. 1998, p.9-10.

Capítulo 3 – Os “pacotes econômicos” do governo Sarney

3.1. O projeto interrompido de Tancredo Neves e a primeira fase das políticas econômicas do governo Sarney: os antecedentes do Plano Cruzado

A Ditadura Militar terminou, oficialmente, no dia 15 de abril de 1985 com a posse de José Sarney, sustentada pelos setores militares que compuseram o antigo governo e por outros setores que comporiam o novo. O projeto de Tancredo Neves e de sua Aliança Democrática foi interrompido com sua morte em 14 de abril daquele ano. Sarney, foi o escolhido para assumir o novo governo, porém, com ele veio toda a equipe de ministros que já havia sido escolhida pelo falecido.

Para se compreender o primeiro ano do governo Sarney é necessário o exame, mesmo que breve, sobre o plano de governo montado por Tancredo e seus aliados. As fontes mais importantes para esse estudo são as suas declarações enquanto candidato à presidência em jornais e periódicos de grande circulação, e o seu plano de governo, elaborado por uma equipe de “técnicos” que se chamava Comissão para o Plano de Ação do Governo (Copag). É importante ressaltar aqui, que a coalizão que elegeu Tancredo contava com o PMDB, considerada a oposição moderada à Ditadura, e o PFL, partido que surgiu de uma cisão do PDS, antiga ARENA. Vale lembrar também, que José Sarney foi presidente nacional do PDS até junho de 1984, quando se desligou do partido e, juntamente com outras figuras, fundou a Frente Liberal que algum tempo depois, transformou-se em Partido da Frente Liberal.

Tancredo uniu nesta Comissão “economistas e empresários”¹⁰⁷, com indicações do PMDB e da Frente Liberal. Presidida pelo economista José Serra, então secretário do Planejamento do Estado de São Paulo (governado por Franco Montoro, do PMDB), a Copag ainda contava com: o economista da Unicamp e presidente do Conselho Regional de Economia de São Paulo, Luciano Coutinho e o economista Celso Furtado, ambos ligados à ala dos economistas de oposição. Entre os indicados pela Frente Liberal estavam: Hélio Beltrão, duas vezes ministro da Ditadura; Sérgio Quintella, empresário e, à época, vice-presidente da Associação Brasileira das Indústrias de Base (Abdib); e Sérgio de Freitas, então diretor da área externa do banco Itaú.

Para David Maciel a análise feita pela Copag da situação econômica brasileira não era tão diferente daquela dos economistas do governo anterior.

¹⁰⁷ *O Estado de São Paulo*, 12/12/1984 – p.24.

A questão da crise econômica foi tratada numa perspectiva ortodoxa, combinando o gradualismo monetarista no combate à inflação, e não um “choque” de conteúdo heterodoxo, o corte de gastos públicos visando ao saneamento do déficit público e a negociação da dívida externa. Esta teria como pré-requisito o fortalecimento das reservas cambiais – particularmente por meio das exportações, com vistas à conquista de condições melhores para fazer frente à pressão do FMI e negociar o desconto de parte da dívida –, a incorporação de metade dos juros no principal da dívida e carência de quatro a cinco anos para a retomada do pagamento, descartando peremptoriamente a moratória.¹⁰⁸

Podemos supor que o que a Comissão e, por consequência, Tancredo Neves, entendiam como “negociação da dívida” com o FMI era, certamente, a aceitação do controle da política econômica pelo órgão representante dos credores internacionais. O governo Figueiredo, três meses antes da posse de Sarney, em janeiro de 1985, assinou a 7ª Carta de Intenções com o Fundo.¹⁰⁹

Nela o governo se comprometia a apertar a base monetária, com expansão de no máximo 60%, e combater drasticamente o déficit público como formas de diminuir os índices de inflação. Além disso, prometia um limite de 120% ao ano na taxa de inflação. Acima de tudo, mantinha ativo o monitoramento do Fundo, sempre dando satisfações caso fossem alteradas as políticas econômicas.¹¹⁰

Nesse período, o que se via era, a cada três meses, uma “missão” de altos representantes do FMI que vinha ao Brasil para verificar se as políticas de ajuste estavam correndo conforme o esperado.

Um dos motivos mais importantes no discurso dos economistas críticos e dos partidos de oposição no final do governo Figueiredo era a completa submissão da política econômica ao *diktat* do FMI. A presença física dos funcionários daquele organismo nos recintos mais fechados do poder federal patenteava para a opinião pública e dramatizava ao máximo a ingerência externa na condução dos assuntos nacionais.¹¹¹

Segundo relatório da Copag, chamado *Subsídios para a renegociação da dívida externa*, fica claro que a crise da dívida ocorreu não por conta de uma política econômica deliberada dos governos anteriores, mas por conta da elevação dos juros internacionais,

¹⁰⁸ MACIEL, David. *De Sarney a Collor: reformas políticas, democratização e crise (1985-1990)*. São Paulo: Alameda; Goiânia: Funape, 2012, p.64.

¹⁰⁹ Íntegra da 7ª Carta de Intenções ao FMI. *O Estado de São Paulo*, 16/01/1985, p.42.

¹¹⁰ *Ibidem*. p.42.

¹¹¹ CRUZ, Sebastião Velasco e. *Estado e economia em tempo de crise: política industrial e transição política no Brasil nos anos 80*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Campinas: Editora da Unicamp, 1997, p.70.

pela deterioração nos termos de troca e pelo protecionismo praticado nos países desenvolvidos. Ou seja, em razão das consequências das decisões de agentes externos. E ia além, ao dizer que a queda na renda *per capita* nacional no período anterior deveu-se ao “sacrifício representado pela política econômica contracionista destinada a assegurar as transferências líquidas de bens e serviços (não fatores) ao exterior, mediante a contração da demanda global”.¹¹² Isso queria dizer que a crise da dívida havia sido gerada em razão de questões que não competiam ao governo brasileiro, porém a decisão de pagá-la, ao custo do sacrifício da nação, isso sim teria sido uma resolução de política econômica do governo anterior.

Segundo Sebastião Velasco e Cruz, poderíamos resumir as propostas da Copag em três pontos fundamentais, a saber:

- (1) A renegociação dos termos do refinanciamento da dívida externa.
- (2) A implementação de políticas monetária e fiscal não-contencionistas no âmbito de reformas fiscal e financeira que reestruturam a situação financeira do setor público, evitem o agravamento das tensões inflacionárias e reduzam as taxas de juros reais.
- (3) A descompressão da massa salarial...de modo a sustentar a demanda interna de bens de consumo.¹¹³

Os questionamentos que podemos fazer diante disso é como o governo da Nova República iria colocar em prática esse projeto? Quais as implicações do chamado “Pacto Social” para a consecução dessa política econômica?

Como se sabe, o processo de “transição democrática” pós-ditadura apresentou-se sem uma ruptura, sendo articulada por setores da oposição moderada (PMDB) e da antiga situação (PDS-PFL). Tancredo apontou para um caminho de ruptura em alguns campos e permanências em outros. Entre as mudanças podemos destacar: a Constituinte e as eleições diretas. E entre as continuidades, estava, essencialmente, a política econômica. A composição da equipe responsável pela economia deixou essa impressão com a nomeação, para o Ministério da Fazenda, de seu sobrinho, Francisco Dornelles¹¹⁴. Este, assumidamente um continuador da política econômica da Ditadura, inclusive por sua

¹¹² Relatório COPAG. Subsídios para a renegociação da dívida externa. *Revista de Economia Política*, v.5, nº4, out-dez, 1985.

¹¹³ CRUZ, Sebastião Velasco e. *Estado e economia em tempo de crise: política industrial e transição política no Brasil nos anos 80*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Campinas: Editora da Unicamp, 1997, p.64.

¹¹⁴ MACARINI, José Pedro. *A política econômica do Governo Sarney: os Planos Cruzado (1986) e Bresser (1987)*. Texto para Discussão – IE/UNICAMP. Campinas, nº 157, mar. 2009, p.11.

história nos governos anteriores. “Na década de 1970 foi presidente da Comissão de Estudos Tributários Internacionais (CETI) do Ministério da Fazenda (1972-1980) [...] e em 1979, no governo João Figueiredo (1979-1985), assumiu a Secretaria da Receita Federal”.¹¹⁵

Em contrapartida, para compor com os interesses da ala “mais à esquerda” do PMDB, Tancredo nomeou para o Ministério do Planejamento (SEPLAN) João Sayad, então secretário Estadual da Fazenda de São Paulo, que era um “crítico da estratégia recessiva, defensor de gastos na área social e simpatizante das propostas de combate à inflação inercial”.¹¹⁶

Apesar dos apelos por uma política de choque de conteúdo heterodoxo para o combate à inflação e de uma retomada rápida do crescimento econômico, Tancredo optou por um caminho conservador em relação à economia. Ao refutar a nomeação de José Serra (presidente da Copag) e de Celso Furtado (do chamado grupo de economistas de oposição) para o Ministério da Fazenda, o caminho a ser seguido pelo novo governo se delineava mais claramente. Segundo David Maciel:

Com Dornelles, Tancredo visava não apenas manter uma ponte com quadros da equipe econômica do governo Figueiredo, como Delfim Netto e Mário Henrique Simonsen, a quem atribui-se papel decisivo na escolha da equipe econômica do novo governo, mas também ter o controle pessoal da área, graças aos laços pessoais que possuía com o ministro indicado e à confiança que depositava nele¹¹⁷.

Compuseram ainda a equipe econômica, Antônio Carlos Lemgruber, aliado de Dornelles, na presidência do Banco Central e Dílson Funaro, com posições menos ortodoxas, na presidência do BNDES.

Segundo as análises correntes da época, as altas taxas de inflação eram o ponto de estrangulamento da economia e, por isso, tornou-se a questão central do projeto de Tancredo. Debelando a inflação, “naturalmente” todos os outros problemas nacionais estariam resolvidos, ou seja, seria retomado o crescimento, o déficit público seria controlado, a dívida externa renegociada; e assim, abrir-se-ia espaço para que se

¹¹⁵ Dicionário-Biográfico Brasileiro (DHBB) Pós-1930, Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>. Acesso em: 01 out. 2014.

¹¹⁶ MACARINI, José Pedro. *A política econômica do Governo Sarney: os Planos Cruzado (1986) e Bresser (1987)*. Texto para Discussão – IE/UNICAMP. Campinas, nº 157, mar. 2009, p.11.

¹¹⁷ MACIEL, David. *De Sarney a Collor: reformas políticas, democratização e crise (1985-1990)*. São Paulo: Alameda; Goiânia: Funape, 2012, p.65.

efetivassem as reformas nas áreas monetária, fiscal, financeira e salarial. Porém, era intenso o debate de como resolver o problema da inflação: por meio das políticas ortodoxo-monetaristas, como vinha sendo feito até então, ou se através de um choque heterodoxo. Pela formação da equipe econômica do novo governo podemos supor que as duas posições estavam contempladas: de um lado, Dornelles e Lemgruber; e de outro, Sayad e Funaro.

O que se percebe ao examinar os primeiros momentos do governo Sarney é que a ortodoxia estava vencendo a queda de braço interna da equipe econômica.

Logo após a posse, anuncia-se um conjunto de medidas de severa austeridade: paralisação das operações ativas dos bancos oficiais por 60 dias, corte de 10% no orçamento fiscal para 1985 e proibição de contratação de novos funcionários para a administração pública até 31 de dezembro [...] Duas outras medidas de peso foram adotadas: o virtual congelamento de uma série de aumentos de preços oficiais (adicionado de uma rigidez maior às variações de preço submetidas ao CIP) e uma modificação nas fórmulas das correções monetária e cambial, que deixaram de ser determinadas pela inflação do mês em curso e passaram a constituir-se de uma média geométrica da inflação dos três meses anteriores¹¹⁸.

O congelamento de preços incidiu basicamente sobre as tarifas públicas, afinal o chamado “pacto social” não conseguia controlar os preços privados. O cálculo das correções monetária e cambial, até aquele momento, era feito com base na inflação do mês corrente, mas com as novas medidas passaram a ser reajustadas trimestralmente. A ideia embutida nessa medida era a de que com a falta de certeza em relação às taxas de inflação do mês corrente, isso traria instabilidade para os mercados aberto e cambial, na medida em que não traria as expectativas da inflação do presente para as inflações futuras. Além disso, optou-se por minidesvalorizações diárias do cruzeiro, com a distribuição constante da taxa de correção cambial (já pré-fixada), o que visava extinguir a especulação, diminuindo o seu impacto na inflação.¹¹⁹

Com essas medidas, o novo governo visava conter a série de estouros na base monetária e com isso deixar uma boa impressão aos credores internacionais e ao FMI. A análise do Ministério da Fazenda era a de que as altas e crescentes taxas de inflação

¹¹⁸ BIER, Amaury G.; PAULANI, Leda; MESSENBURG, Roberto. *O heterodoxo e o pós-moderno: o cruzado em conflito*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p.98.

¹¹⁹ MODIANO, Eduardo. A ópera dos três cruzados: 1985-1989. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política economia republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p.352.

resultavam do descontrole monetário causado pelo déficit público. A mudança na correção monetária visava remunerar melhor o capital especulativo – sem ter que tomar uma medida “impopular” – e, assim, favorecia a colocação de títulos públicos sem que fosse necessário um aumento brusco nas taxas de juros. A correção monetária passou dos 10%, o que aumentou os lucros do mercado financeiro e, ao mesmo tempo, prejudicou os agentes endividados, principalmente o setor público. Tais medidas amplificaram o déficit público ao invés de reduzi-lo.¹²⁰

O que se viu nos primeiros meses foi uma queda nas taxas de inflação. De 12,6% em janeiro, a inflação baixou para 10,2% em fevereiro; foi a 12,7% em março; 7,2% em abril; subiu para 7,8% em maio; e manteve-se em 7,8% em junho. Em um primeiro momento o congelamento surtiu efeito, mas logo as pressões se tornaram insustentáveis: a necessidade de recomposição das tarifas públicas e as tensões com o capital privado, ávido por novos reajustes, levou ao fim do congelamento. O Conselho Interministerial de Preços¹²¹ terminou por conceder reajustes a alguns setores como às indústrias automobilística e cimenteira. Dos preços públicos foram reajustadas a energia elétrica, as tarifas portuárias e os transportes urbanos.¹²²

Por outro lado, viu-se uma leve recuperação da economia, com uma diminuição do arrocho salarial e aumento do produto interno. O PIB cresceu 8,3% em 1985, com a produção industrial crescendo 8,4% e a agricultura 8,8%.¹²³ Além disso, percebeu-se uma oscilação para cima do salário real, em torno de 8%.

Com o ajuste externo encaminhado e, no plano interno, as medidas restritivas na área fiscal e monetária colocadas em prática, o governo brasileiro conseguiu afastar do

¹²⁰ BIASOTO JÚNIOR, Geraldo. *Dívida externa e déficit público*. Brasília: IPEA, 1992, p. 107.

¹²¹ A partir dos anos 80, em tempos de inflação elevada, houve um reordenamento das ações desenvolvidas, relegando ao segundo plano as atividades de planejamento, em favor do desenvolvimento de medidas de curto prazo. Como consequência, desencadearam-se várias mudanças organizacionais que colocaram a SEPLAN simplesmente como um órgão coordenador das ações econômicas imediatas do governo. Em 1985, embora a SEPLAN continuasse a participar efetivamente da formulação da política econômica de curto prazo, os órgãos que formulavam, executavam e fiscalizavam a política de preços e abastecimento foram transferidos da secretaria: a SEAP – Secretaria de Abastecimento e Preços, o CIP – Conselho Interministerial de Preços, a SUNAB – Superintendência Nacional de Abastecimento e a SECIN, Secretaria Central de Controle Interno”. (BRASIL. Ministério do Planejamento. *História do Ministério do Planejamento*. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=62&ler=s668>>. Acesso em: 29 set. 2014.

¹²² MODIANO, Eduardo. A ópera dos três cruzados: 1985-1989. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política economia republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p.353.

¹²³ BRASIL. Banco Central, Departamento Econômico (DEPEC). *Relatório do Banco Central*. V.22, Brasília, 1986. p.17.

país as sucessivas missões do FMI que ocorriam periodicamente. O receituário do Fundo estava sendo realizado integralmente, os saldos comerciais pagavam os juros da dívida – o que evitava a necessidade de “dinheiro novo”. Assim, na gestão de Dornelles, ficaram paralisadas as negociações da dívida externa com os credores internacionais.

3.2. A vitória dos heterodoxos na luta interna da equipe econômica e a execução do Plano Cruzado

O novo governo necessitava de legitimidade para colocar em prática as suas políticas e, para tanto, necessitava do chamado “pacto social”. Como se sabe o primeiro governo da Nova República não passava de um arremedo da velha, com ares de nova. Inclusive por ser capitaneada por um dos grandes representantes do “antigo regime”. Sendo assim, em busca de legitimidade, o governo Sarney precisava medir cada passo para que não cometesse nenhum ato impopular, inclusive porque estava visando as eleições municipais de novembro de 1985. Daí, segundo alguns autores, advém a principal dificuldade da equipe econômica que, até aquele momento, tinha a preponderância da dupla Dornelles e Lemgruber.¹²⁴ O fato é que apesar de estarem no comando da política econômica, a dupla não conseguiu impor completamente o seu projeto ortodoxo-monetarista e não foi capaz de estabilizar a economia e diminuir as taxas de inflação.

A ineficácia da política imposta até então inflamou a disputa entre os Ministérios da Fazenda e do Planejamento. Dornelles insistia que era necessária uma política contracionista e que a elevação da taxa de juros aumentaria a poupança e deixaria o governo com uma parcela maior da poupança financeira; Sayad e sua equipe, por sua vez, argumentavam que as altas taxas de juros elevariam ainda mais o déficit público e, por isso, uma política monetária expansiva era essencial para reduzi-lo e incentivar o crescimento. A Fazenda mantinha a posição dos cortes indiscriminados nos gastos do governo, enquanto o Planejamento afirmava que o importante era a reestruturação, por meio de uma reforma profunda, do sistema tributário brasileiro. Além disso, Dornelles e sua turma defendiam que o país deveria seguir enquadrando-se nos ditames do FMI; enquanto Sayad defendia uma renegociação em outros moldes, de maneira a evitar os efeitos recessivos da política imposta pelo Fundo.¹²⁵

¹²⁴ BIASOTO JÚNIOR, Geraldo. *Dívida externa e déficit público*. Brasília: IPEA, 1992, p.114.

¹²⁵ BIER, Amaury G.; PAULANI, Leda; MESSENBURG, Roberto. *O heterodoxo e o pós-moderno: o cruzado em conflito*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p.100.

A “equipe ortodoxa” colecionou algumas derrotas ao longo dos primeiros meses do governo. Um dos exemplos foi o caso dos preços das empresas estatais. Dornelles defendia que não houvesse reajuste, como forma de controlar as taxas de inflação. Porém, o que se viu foi a efetivação dos aumentos. E mais, o corte pretendido no orçamento dessas empresas não alcançou o desejado, muito pelo contrário, o investimento real das estatais aumentou em 7% no primeiro semestre.¹²⁶

Os meses de julho e agosto foram fundamentais para acabar com as pretensões da equipe econômica chefiada por Dornelles. Expressão disso se deu na elevação das taxas de inflação, que passaram para 8,9% em julho e 14% em agosto.

[...] ficou patente que a política de controle de preços foi insuficiente para fazer convergir à baixa o conjunto de preços da economia. Ao contrário, há no período uma clara divergência no ritmo de reajustes de preços de vários setores ou segmentos.

O prosseguimento de tal política estava obviamente comprometido, pois o seu êxito dependia antes de mais nada da continuidade da queda da taxa de inflação. A divergência na evolução dos preços relativos; o aumento da taxa de juros que dificultava a formação de estoques além de elevar custos, em um momento de expansão da demanda interna, aumentava a pressão sobre o nível de preços. A elevação da taxa mensal de inflação em julho e agosto e a inversão do diferencial entre correção monetária e inflação neste último mês, sepultaram definitivamente o primeiro ensaio de política econômica da Nova República.¹²⁷

Assim, após um episódio em que houve um discurso público conflitante do presidente Sarney e do secretário-geral do Ministério da Fazenda, toda a equipe de Dornelles foi demitida, juntamente com o presidente do Banco Central, Antônio Carlos Lemgruber. Para substituí-los, o presidente nomeou Dílson Funaro para a Fazenda e Fernão Bracher, alto executivo do Banco Bradesco, para o Banco Central.

Desse momento em diante, abriu-se uma nova fase das políticas econômicas da Nova República:

A demissão de Francisco Dornelles foi o primeiro ato de um processo, que se estenderia até maio de 1986, de reformulação do governo conforme a perspectiva de Sarney, marcando uma nova fase dentro desta etapa. Em outras palavras, o governo legado por Tancredo seria trocado em grande medida, tanto porque parte de sua agenda já havia sido cumprida como porque o aguçamento das contradições sociais e

¹²⁶ BIASOTO JÚNIOR, Geraldo. *Dívida externa e déficit público*. Brasília: IPEA, 1992, p.112.

¹²⁷ CARNEIRO, Ricardo; MIRANDA José Carlos. Os marcos gerais da política econômica. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.). *Política econômica da Nova República*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p.15.

dos conflitos políticos exigia correções de rumo e, ao mesmo tempo consolidação do que vinha sendo feito.¹²⁸

Os heterodoxos venceram a batalha interna da equipe econômica e uma das primeiras medidas do novo ministro da Fazenda foi nomear, como principais assessores, dois professores da Unicamp, considerados da ala dos economistas de “oposição”: Luiz Gonzaga Belluzo e João Manuel Cardoso de Mello. Nessa nova equipe econômica, formada no final de 1985, prevaleceu a teoria dos inercialistas.

A partir de setembro novas medidas demonstraram as mudanças na concepção de política econômica: a correção monetária voltava a ser calculada mensalmente, com base na inflação do mês anterior, ao invés da média trimestral; a política monetária tornou-se menos ativa, diminuindo-se o controle da base monetária, o que permitiu uma redução nas taxas de juros pagas na colocação de títulos públicos em até 30%; as variações da Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN) passaram a servir de base para os reajustes de preços, da taxa de câmbio, e dos ativos financeiros – servindo como o ensaio da moeda indexada que viria a ser criada mais adiante.

O aumento da demanda interna, provocado pelo aumento no nível de emprego e dos salários reais, os choques agrícolas, causados pela seca do final de 1985, e o déficit público elevado, eram fatores que pressionavam as taxas de inflação para cima. Por isso, segundo Paulani, Bier e Messenberg:

[Esses fatores] constituíam-se em inequívocas fontes de choque e, portanto, havia que debelá-los, ou pelo menos reduzir seu ímpeto, antes da aplicação de um programa “heterodoxo”. Para tanto, pois, haveria que esperar: (a) que a reforma tributária, e a recomposição programada dos preços e tarifas públicas surtisse efeito, enquadrando o problema do “déficit” em parâmetros mais confortáveis; (b) que as medidas visando conter, ou controlar, o crescimento da demanda (por exemplo, a redução dos prazos de crédito ao consumidor) também frutificassem; e (c) que o choque agrícola fosse absorvido.

Ora o governo Sarney lança o Plano Cruzado em 28 de fevereiro, sem que a economia tivesse tido tempo de absorver essa série de choques.¹²⁹

Em relação à dívida externa não houve muitos avanços. Mesmo sem o monitoramento feito *in loco* pelos agentes do FMI, o governo conseguiu a renovação dos créditos de curto prazo até março de 1987, uma redução dos *spreads* e comissões, além

¹²⁸ MACIEL, David. *De Sarney a Collor: reformas políticas, democratização e crise (1985-1990)*. São Paulo: Alameda; Goiânia: Funape, 2012, p.108.

¹²⁹ BIER, Amaury G.; PAULANI, Leda; MESSEBERG, Roberto. *O heterodoxo e o pós-moderno: o cruzado em conflito*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p.103-104.

da mudança da *prime rate* estadunidense para a LIBOR inglesa (cerca de 1% abaixo da *prime*), como referência no pagamento dos juros. Porém, a transferência maciça de recursos reais ao exterior permaneceu inalterada. A questão que se colocava naquele momento era: como conciliar a retomada interna dos investimentos com a obtenção de saldos na balança comercial, compatíveis com o esquema vigente de pagamento da dívida, com as finanças públicas e o balanço de pagamentos submetidos às pressões das dívidas interna e externa e as altas taxas de inflação.¹³⁰

Com essas medidas o governo preparava o terreno e planejava o próximo passo que seria dado em 28 de fevereiro de 1986, com o anúncio do Plano Cruzado. O Plano acabou sendo uma mescla entre as propostas “Larida” e a de Francisco Lopes: previu-se a desindexação, o congelamento de preços e a reforma monetária. Do ponto de vista político, a proposta de congelamento atendia aos anseios de Sarney de legitimação dentro do seu arco de alianças¹³¹ e de apoio popular, principalmente por conta das eleições de novembro de 1986. Porém, ficou patente, visto os seus resultados, que a execução do Plano foi feita de forma precipitada, pois as medidas tomadas em novembro de 1985 ainda não tinham surtido o efeito desejado, demonstrando claramente o seu caráter político e não meramente “técnico”.

No dia 27 de fevereiro de 1986, foi publicado o Decreto-Lei 2.283 que dispunha “sobre a instituição da nova unidade do sistema monetário brasileiro, do Seguro-Desemprego e dá outras providências”.¹³² Esse decreto foi corrigido em seguida, no dia 10 de março, pelo Decreto-Lei 2.284. Além destes, outros decretos, portarias e instruções foram publicados no pacote de reformas do Plano Cruzado. A faceta mais visível desse pacote, sem dúvida, foi a reforma monetária. Em substituição ao Cruzeiro, estabeleceu-se uma nova moeda, o Cruzado, fazendo a conversão de mil cruzeiros (Cr\$ 1000,00) para um cruzado (Cz\$ 1,00) ou seja, o cruzeiro correspondia a um milésimo do cruzado. Além disso, foi bastante perceptível para a população em geral o efeito provocado pelo congelamento de preços, que se deu a partir da conversão em cruzados dos valores

¹³⁰ CARNEIRO, Ricardo; MIRANDA José Carlos. Os marcos gerais da política econômica. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.). *Política econômica da Nova República*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p.17.

¹³¹ A Aliança Democrática entrou em crise após a reforma ministerial de Sarney. Alguns setores do PMDB já defendiam o rompimento com o governo, o que colocava Sarney em posição delicada, principalmente em relação ao Congresso Nacional e as eleições constituintes que ocorreriam no final do ano de 1986.

¹³² BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto-Lei Nº 2.283, de 27 de fevereiro de 1986*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2283.htm>. Acesso em: 01 out. 2014.

referentes ao dia 27 de fevereiro. Com exceção das tarifas de energia elétrica, os preços foram reajustados em 20% e congelados.

O congelamento pretendia, em primeiro lugar, manter a estrutura de distribuição da renda existente até aquele momento, seja entre lucros e salários, seja entre frações do capital, independentemente se os rendimentos dos diversos setores estavam defasados ou não em relação à inflação. Segundo Carneiro e Miranda: “o dia D [do congelamento] apanhou alguns setores defasados no reajuste, congelando preços em patamares distintos, sancionando o desequilíbrio de preços relativos”.¹³³

Os salários não foram congelados e a conversão em cruzados se deu a partir do valor médio da remuneração real dos seis meses anteriores, acrescido de um abono de 8% desse valor. O pacote previa também aquilo que ficou conhecido como “gatilho salarial”, com os salários sendo reajustados automaticamente quando o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) alcançasse 20%, com 60% sendo reajustado automaticamente e os 40% restantes, negociados livremente por cada categoria em sua data-base. Além disso, o salário mínimo foi reajustado em 16% e foi criado o seguro-desemprego, que concedia aos trabalhadores desempregados o valor mínimo¹³⁴ de 70% do salário mínimo.

As ORTNs foram substituídas pelas OTNs (Obrigações do Tesouro Nacional), que também foram congeladas, pelo seu valor nominal, até março de 1987. A taxa de câmbio foi convertida em cruzados, tendo como base o valor do dia 27 de fevereiro de 1986, sem nenhuma desvalorização.

3.3. As consequências do Plano Cruzado e as tentativas de correção de rota por meio do Cruzadinho e Cruzado II

Os primeiros meses após o Cruzado foram de muita euforia. Parte da população aderiu ao chamado dos “fiscais do Sarney”, os grandes veículos de comunicação apoiavam o governo. Ou seja, havia uma esperança de melhora para grande parcela da sociedade depois dos anos de recessão e alta da inflação.¹³⁵ De imediato, o que se viu foi o objetivo político de Sarney ser atingido: apoio dos partidos de sua aliança e de parte da população. Além disso, a vitória massiva dos candidatos do PMDB e do PFL nas eleições

¹³³ CARNEIRO, Ricardo; MIRANDA José Carlos. Os marcos gerais da política econômica. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.). *Política econômica da Nova República*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 20

¹³⁴ O valor do benefício variava de acordo com a última remuneração do trabalhador: aqueles que recebiam até três salários mínimos receberiam 50% do salário; e para aqueles que recebiam mais de três, o valor seria de um e meio salário mínimo (Decreto-Lei Nº 2.284).

¹³⁵ MACIEL, David. *De Sarney a Collor: reformas políticas, democratização e crise (1985-1990)*. São Paulo: Alameda; Goiânia: Funape, 2012, p.143.

de fins de 1986, só reforça a tese do sucesso político do Plano Cruzado almejado pelo presidente. Porém, segundo alguns autores, o governo acabou ficando “refém” do efeito político do Cruzado, em detrimento das medidas econômicas.¹³⁶

À primeira vista, o Plano teve sucesso ao conseguir reduzir as taxas de inflação que ficaram, segundo o IPCA, em 0,78% em abril; 1,4% em maio; 1,27% em junho; 1,71% em julho; e 3,55% em agosto.¹³⁷ A elevação dos salários, em marcha desde 1985, e do emprego, foram resultado direto do aumento do consumo, causado pelo congelamento e pela consequente estabilização da elevação dos preços.¹³⁸ Segundo Singer: “O consumidor parece ter reagido ao congelamento como anos de inflação condicionaram a reagir perante qualquer baixa excepcional de preços: antecipando compras”.¹³⁹

Após a decretação do Plano verificou-se um crescimento substancial da atividade econômica, com um aumento da produção industrial da ordem de 8,6% em março; 9,8% em abril; 10,6% em maio; 11,5% em junho e permanecendo em torno de 11% até o final do ano de 1986. A indústria de bens de consumo teve crescimento de 30,7%, atingindo seu pico em junho, com 33%. Já o setor de bens de capital teve um crescimento em torno de 20% de junho a dezembro de 1986. Esse aumento da produção industrial se deu a partir da ocupação da capacidade ociosa e pelo que Baer chamou de formação de capital de “curto prazo”.¹⁴⁰ Segundo Baer, “em janeiro de 1987, [...] quase 60% do setor fabril operava a mais de 90% de sua capacidade”.¹⁴¹

O aumento da demanda agregada, aliado ao congelamento, teve um efeito bastante indesejado por conta dos preços relativos. O congelamento afetou alguns setores que estavam com seus preços defasados em relação à inflação do período anterior. Isso gerou insatisfação dos capitalistas e, por consequência, artimanhas para restaurar as perdas causadas pelo congelamento. Assim, “pagamentos por fora”, diminuição do peso dos

¹³⁶ BAER, Werner. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 2009, p.178.

¹³⁷ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (IBGE/SNIPC). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 01 out. 2014.

¹³⁸ SINGER, Paul. *O dia da lagarta: democratização e conflito distributivo no Brasil do cruzado*. São Paulo: Brasiliense, 1987, p.118

¹³⁹ *Ibidem*, p.119.

¹⁴⁰ Segundo Baer, o aumento do consumo, com o congelamento e a queda nas taxas de inflação, levou alguns setores a investir em aumento da capacidade produtiva, por meio da aquisição de novas máquinas, como forma de atender rapidamente ao aumento da demanda. O autor chama esse processo de investimento de curto prazo, pois percebeu-se mais o aumento do investimento em capital fixo, do que na construção de novas unidades produtivas. (BAER, Werner. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 2009, p.180.)

¹⁴¹ *Ibidem*, p.180.

produtos nas embalagens e especulação com os estoques, tornaram-se prática comum, produzindo filas e escassez de produtos. Os mais emblemáticos foram os casos da carne, do leite e dos automóveis.¹⁴² A consequência desse processo teve impacto fundamental nas contas externas e no déficit público, pois o governo passou a importar determinados produtos básicos, como a carne e o leite, aumentando os subsídios e diminuindo impostos para essas transações, mantendo a oferta desses produtos sem que houvesse repasse aos preços.

Nesses primeiros meses de Plano, Singer identificou aquilo que chamou de as três inflações do Plano Cruzado: a registrada, a oculta e a reprimida. A registrada seria a dos índices (Índice de Custo de Vida-ICV, Índice de Preços ao Consumidor-IPC, etc.) e dos artigos que não eram possíveis de serem tabelados como móveis, artigos de vestuário e objetos usados (carros, por exemplo). Estes, que mesmo timidamente, pressionavam a inflação para cima. A inflação oculta seria a dos ágios e dos chamados “pagamentos por fora”, que aumentavam os preços clandestinamente, sendo oculta por não ser possível registrá-la. Por último, a inflação reprimida seria a não-monetarizada, representada pelas filas e escassez de produtos, que era, na verdade, a outra face da inflação oculta.¹⁴³

O grande aumento da demanda interna criou problemas para as contas externas à medida que, com a taxa cambial fixa e a sucessiva desvalorização do dólar pelo governo dos EUA, a moeda nova ficou supervalorizada, gerando uma mudança no direcionamento das mercadorias que antes eram exportadas, rumo ao mercado interno. Inclusive com especulação dos exportadores que atrasavam as vendas ao exterior, aguardando a desvalorização do cruzado. Além disso, as importações ficaram mais baratas e o governo subsidiou a importação de alguns produtos básicos, o que deixou a balança comercial em desequilíbrio. Se as contas externas estavam ajustadas, com sucessivos superávits na balança comercial, em setembro esse valor chegou à apenas US\$ 500 milhões. E, em dezembro de 1986, já acusava um déficit de US\$ 213 milhões.¹⁴⁴

Outro fator fundamental, que mereceu especial atenção dos formuladores da política econômica, foi o déficit público. O fim da correção monetária afetou também o orçamento do governo, pois deixava a carga tributária sem atualização. Ademais, algumas

¹⁴² SINGER, Paul. *O dia da lagarta: democratização e conflito distributivo no Brasil do cruzado*. São Paulo: Brasiliense, 1987, p.104.

¹⁴³ SINGER, Paul. *Op. cit.*, p.100.

¹⁴⁴ SANDRONI, Paulo. *Balanço de pagamentos e Dívida Externa*. São Paulo: Ática, 1989, p.63.

tarifas públicas foram congeladas com seus preços defasados, pois ainda não haviam conseguido se recuperar do congelamento de 1985.

Em meio a essa situação, o governo lançou, em julho, o pacote fiscal chamado de Cruzadinho.¹⁴⁵ A ideia era tentar acertar os rumos do Plano, que parecia fora de controle, desaquecendo a economia para reduzir de uma só vez a demanda agregada, a liquidez e o déficit público. O pacote tinha como medida principal a criação de empréstimos compulsórios, que não eram nada mais do que impostos indiretos adicionados a alguns produtos básicos como gasolina, automóveis, energia elétrica, telefone, eletrodomésticos e à compra de moeda estrangeira para viagens internacionais.¹⁴⁶ Excluindo a compra de moeda estrangeira, os impostos sobre os outros produtos seriam restituídos à população por meio de ações do Fundo de Desenvolvimento Nacional. Por conta dessa “restituição”, o governo excluiu esses produtos do IPC, como forma de evitar que fosse disparado o “gatilho salarial”. O pacote não teve o efeito desejado e, segundo Singer,

Passados os primeiros meses de vigência do Plano Cruzado, produtos começaram a faltar e a imposição de ágios se generalizou. Estas falhas do Plano estimularam ainda mais o consumo, agora *perversamente*: muitas compras passaram a visar o estocamento preventivo, procurando antecipar a escassez ou a elevação ainda maior dos preços. A imposição de tributos e compulsórios sobre viagens ao exterior, automóveis e combustíveis, em julho último, parece também ter tido este efeito perverso de excitar a demanda.

[...] É claro que a manutenção do consumo, até o momento, em nível alto só foi possível porque a renda de uma parte da população também cresceu, porém este efeito retroalimentador funciona como condição necessária mas não suficiente dos desequilíbrios que estão ameaçando a continuidade do crescimento. Se este diagnóstico for correto, a redução da renda disponível das famílias ou a elevação de preços dificilmente alcançarão seus objetivos a não ser que sejam aplicados com tanta virulência que provoquem uma queda vertical dos gastos de consumo e lancem, portanto, a economia em recessão. O que, além de indesejável, parece ser politicamente inviável.¹⁴⁷

Diferentemente da expectativa do governo, após o lançamento do “Cruzadinho”, a demanda agregada permaneceu em expansão. O que sabemos é que a inflação registrada

¹⁴⁵ Além do “cruzadinho”, nesse período o governo lançou um Plano de Metas, que visava aumentar a relação investimento/PIB e poupança agregada/PIB. A partir da análise dos períodos posteriores, ficou claro que esse plano não saiu do campo das intenções. (BAER, Werner. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 2009, p.189)

¹⁴⁶ MODIANO, Eduardo. A ópera dos três cruzados: 1985-1989. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política economia republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p.362.

¹⁴⁷ SINGER, Paul. *O dia da lagarta: democratização e conflito distributivo no Brasil do cruzado*. São Paulo: Brasiliense, 1987, p.119.

permaneceu baixa, apesar de que, certamente, ela não correspondia à realidade, principalmente por conta da inflação oculta. Além disso, a balança comercial permanecia em desequilíbrio.

Até agosto, os elevados superávits da balança comercial não refletiam o excesso de demanda que se observava no mercado interno. Esta situação se alterou em setembro, e mais drasticamente em outubro, com a queda da receita de exportações de US\$ 2,1 bilhões para US\$ 1,3 bilhões. A especulação acerca de uma maxidesvalorização do cruzado levou o ágio no mercado paralelo de dólares para 90%. Ainda em outubro, o governo descongelou a taxa de câmbio, promovendo uma modesta desvalorização do cruzado de 1,8% e anunciando uma política de minidesvalorizações eventuais, baseadas num indicador da relação câmbio/salário. Como o indicador sugeria que a taxa de câmbio estava sobrevalorizada em, pelo menos, 10% em relação a fins de fevereiro de 1986, a expectativa de uma nova e maior desvalorização do cruzado estimulou ainda mais o adiamento de exportações e a antecipação de importações, levando a uma deterioração maior das contas externas nos meses posteriores.¹⁴⁸

Com o fracasso do Cruzadinho em atingir o seu principal objetivo – desaquecer a demanda –, uma semana após as eleições de novembro de 1986, que teve vitória esmagadora do PMDB, tanto nos cargos legislativos quanto nos governos estaduais, a equipe econômica do governo Sarney anunciou o Cruzado II. Era mais uma tentativa de corrigir as distorções do Plano Cruzado, após um dos seus primeiros objetivos ser alcançado: a vitória nas eleições.

O Cruzado II foi, acima de tudo, mais um pacote de medidas fiscais. A intenção era, segundo as palavras de Macarini, “finalmente atacar o desequilíbrio macroeconômico na sua raiz, transferindo um volume substancial de recursos do setor privado para o setor público (estimado pelas autoridades em 4,5% do PIB) e desacelerando o consumo”.¹⁴⁹ Para tanto, foram utilizados os expedientes de aumento de impostos, especialmente o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), e da redução dos subsídios.

Os aumentos de preços se concentraram em alguns produtos: automóveis 80%, cigarros e bebidas 100%, gasolina e álcool 60%, tarifas de energia elétrica 21%, postais e telefônicas 80%, açúcar 25%. O governo tentou que esses produtos fossem expurgados dos índices oficiais de inflação, mas a reação negativa de congressistas e aliados impediu

¹⁴⁸ MODIANO, Eduardo. A ópera dos três cruzados: 1985-1989. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política economia republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p.363.

¹⁴⁹ MACARINI, José Pedro. *A política econômica do Governo Sarney: os Planos Cruzado (1986) e Bresser (1987)*. Texto para Discussão – IE/UNICAMP. Campinas, nº 157, mar. 2009, p.36.

que isso acontecesse. Então, o governo alterou a forma de medir a inflação, passando a utilizar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) – que atribuía peso menor aos preços desses produtos – e não mais o IPC. Mesmo assim, a inflação crescia a cada mês, ultrapassando os 20% ao mês a partir de abril de 1987, fazendo disparar o gatilho salarial.¹⁵⁰

Já no começo de janeiro, uma parcela representativa dos empresários brasileiros,¹⁵¹ capitaneados pela FIESP e por seu presidente recém-eleito, Mário Amato, dava sinais claros de descontentamento com os rumos das políticas econômicas adotadas pelo governo. Segundo Amato, já se falava até em “desobediência civil” caso o governo não recompusesse os preços imediatamente.¹⁵²

Após a “rebelião” dos empresários nos primeiros meses de 1987, foi feito o descongelamento dos preços. Foram liberados reajustes entre 20% e 30%, contrariando a expectativa da FIESP de aumento universal de 25%. A medida de descongelamento previa “aumentos de 20% a 30% para alguns produtos, enquanto outros ficarão sob observação vigiada ou sujeitos ao CIP. Mas só terá aumento aquele setor que se comprometer a manter os preços estáveis por 120 dias”.¹⁵³

Além disso, o desequilíbrio do setor externo, com a grande redução das reservas internacionais, foi a causa principal de uma medida impactante feita pelo presidente Sarney: em 20 de fevereiro de 1987, o país decretou a moratória dos juros da dívida externa. Segundo Macarini, a moratória teve o mesmo impacto que o Cruzado II, uma expressiva ineficácia do ponto de vista dos resultados, a falta de apoio popular e o despertar da ira dos setores mais conservadores da sociedade.¹⁵⁴ A situação não melhorava, as medidas não davam sinais de que surtiriam efeito, a inflação começava a se elevar e a moratória havia sido decretada. Foi com esse quadro que o governo iniciou o ano de 1987.

¹⁵⁰ MODIANO, Eduardo. A ópera dos três cruzados: 1985-1989. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política economia republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p.364.

¹⁵¹ A FIESP criou um grupo, reunido no Fórum Informal de Empresários, que redigiu uma carta e a enviou ao governo em uma reunião com o ministro da fazenda Dílson Funaro, no início de janeiro de 1987. Assinavam essa carta, além da FIESP: a Federação do Comércio do Estado de São Paulo; a Sociedade Rural Brasileira; a Bolsa de Valores; a Federação Nacional dos Bancos; a Associação Comercial; e a Federação da Agricultura. (*O Estado de São Paulo*, 07/01/1987 – p.16).

¹⁵² *O Estado de São Paulo*, 06/01/1987 – p.1; 27-30.

¹⁵³ *O Estado de São Paulo*, 03/02/1987 – p.37.

¹⁵⁴ MACARINI, José Pedro. *A política econômica do Governo Sarney: os Planos Cruzado (1986) e Bresser (1987)*. Texto para Discussão – IE/UNICAMP. Campinas, nº 157, mar. 2009, p.37.

Qualquer que seja a avaliação que se faça acerca da política econômica posta em prática ao longo de 1985 e 1986, é indubitável que as tentativas de retomar o crescimento econômico, melhorar a distribuição da renda e controlar a inflação esbarraram na restrição externa, vale dizer na necessidade de gerar vultosos superávits para fazer face ao serviço da dívida. Nesta perspectiva, o Plano Cruzado, ao acelerar rapidamente a demanda doméstica e a taxa de crescimento, apenas antecipou a crise cambial que derivaria inexoravelmente do crescimento continuado à taxas elevadas – em torno da taxa histórica de crescimento de cerca de 7% – frente a magnitude da transferência de recursos reais ao exterior, da ordem de 5% do PIB.¹⁵⁵

Esse diagnóstico negativo da economia, com o fracasso do Plano Cruzado, levou à desintegração da equipe econômica. A aparente unidade na consecução do Plano Cruzado começou a se desfazer com os sucessivos fiascos dos pacotes de correção que se sucederam ao Plano. Assim, em fevereiro de 1987, Fernão Bracher demitiu-se do BACEN; em março foi a vez de Sayad (SEPLAN); e, em abril, Funaro deixou o Ministério da Fazenda. Os “pais do Cruzado” iam embora e para substituí-los foram nomeados Luiz Carlos Bresser Pereira, economista e um dos defensores da teoria da inflação inercial, para a Fazenda; Francisco Gros, economista que trabalhou em bancos privados e na época era diretor do BNDES, para o BACEN; e Aníbal Teixeira de Souza, para o Ministério do Planejamento.¹⁵⁶

3.4. A mudança na equipe econômica e as novas tentativas de salvar o Cruzado: o Plano Bresser

Para entendermos melhor o ano de 1987 e a gestão de Bresser Pereira à frente do Ministério da Fazenda, devemos aprofundar um pouco mais o impacto do retorno à crise do setor externo e a consequente moratória decretada em finais de fevereiro. Em primeiro lugar, uma interpretação bastante plausível para a moratória talvez esteja focada em dois pontos principais, a saber: por um lado, pretendia-se retomar o crescimento das reservas internacionais e iniciar um novo patamar de negociações com os credores externos; por outro, almejava-se reconquistar o apoio popular perdido após os sucessivos fracassos do Plano Cruzado.¹⁵⁷ Segundo Maciel, “a moratória unilateral não foi motivada por nenhuma

¹⁵⁵ CARNEIRO, Ricardo; ROMANO, Ricardo. A heterodoxia conservadora. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.). *A heterodoxia em xeque*. São Paulo: Bienal-Unicamp, 1988, p.3.

¹⁵⁶ SARDENBERG, Carlos Alberto. *Aventura e agonia: nos bastidores do cruzado*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987, p.362.

¹⁵⁷ MODIANO, Eduardo. A ópera dos três cruzados: 1985-1989. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política economia republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p.365.

orientação anti-imperialista ou mesmo simplesmente nacionalista, mas pela absoluta incapacidade de o país cumprir seus compromissos”.¹⁵⁸

O fato é que nenhuma das equipes econômicas do governo da Nova República tratou seriamente de resolver o problema do setor externo. Com os “megasuperávits” de 1985, isso deixou de ser um problema para o governo. Em seguida, com os olhos voltados para as questões internas e as dificuldades do Cruzado, não deram a devida importância ao setor externo, que era um fator determinante para a crise que atravessava o país, tanto do ponto de vista das altas taxas de inflação, quanto do déficit público. Tais eram os principais problemas a que se propôs resolver o governo Sarney.

Segundo Paulo Nogueira Batista, estudioso da questão da dívida externa no Brasil¹⁵⁹ e chefe da Secretaria Especial de Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento desde 1985, a tese da moratória vinha sendo defendida dentro do governo, principalmente pelo ministro Funaro, desde outubro de 1986. Por outro lado, dentro do governo, o principal defensor da estratégia tradicional de negociação com os credores internacionais – de empréstimos-ponte para saldar os juros e assunção do receituário de ajuste interno do FMI –, era Fernão Bracher, presidente do BACEN até o início de 1987. Sendo assim, uma parte da equipe econômica advogava no sentido de contenção da demanda interna e uma maxidesvalorização do cruzado – mesmo que isso representasse a volta das altas taxas de inflação, redução real dos salários e deterioração das contas públicas. Isso quer dizer que internamente o governo estava rachado entre os defensores das duas formas possíveis de tratamento da questão da dívida externa. O fato é que, na busca pela popularidade perdida após o fracasso do Cruzado e perseguindo a ideia de obter um mandato superior a quatro anos, Sarney optou pela decretação da moratória unilateral.¹⁶⁰

A suspensão dos pagamentos não atingia os juros da dívida bancária de curto prazo e nem os juros das dívidas de médio e longo prazos com credores não bancários, como os organismos internacionais, agências governamentais e credores privados não bancários. Mesmo assim, a interrupção dos pagamentos atingia praticamente 2/3 do total

¹⁵⁸ MACIEL, David. *De Sarney a Collor: reformas políticas, democratização e crise (1985-1990)*. São Paulo: Alameda; Goiânia: Funape, 2012, p.209.

¹⁵⁹ Suas principais obras sobre o assunto são: *Mito e Realidade na Dívida Externa Brasileira*, Rio de Janeiro: paz e Terra, 1983. *Da crise internacional à moratória brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

¹⁶⁰ BATISTA JR, Paulo Nogueira. *Da crise internacional à moratória brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p.120.

da dívida brasileira com o exterior. De pronto, essa decisão resultava em uma economia de US\$ 500 milhões por mês em média.¹⁶¹

Paralelamente a esse processo de negociação, do lado interno da economia, viu-se os índices de inflação explodirem novamente, voltando e até ultrapassando os níveis anteriores à 28 de fevereiro de 1986. Chegaram a 15% em março, 20% em abril, 23% em maio e 26% em junho. Segundo Carneiro,

Simultaneamente à redução do crescimento, ocorreu uma rápida aceleração da inflação. Esta última teve uma característica peculiar que consistiu na recuperação do padrão de margem de lucro prévio à implantação do Plano Cruzado por parte dos setores oligopolizados da economia. Este movimento alicerçou-se em dois fatores principais: na desaceleração da demanda agregada e na introdução de novas regras de política econômica que levaram as empresas a voltar a operar com o máximo de liquidez e mobilidade de aplicações, retração do endividamento, fuga de imobilizações produtivas e preços inteiramente flexíveis às mudanças nos custos e nas expectativas.¹⁶²

Foi com esse quadro que Bresser Pereira assumiu o comando da Fazenda. Com um discurso menos ambicioso do que o do Plano Cruzado, em relação à estabilização da economia, inclusive porque a conjuntura parecia bem menos favorável do que a de fevereiro de 1986. O ministro mantinha a crença de que o choque heterodoxo ainda era o melhor caminho para controlar, ou ao menos diminuir, a inflação inercial. Porém, para que o choque obtivesse sucesso era necessário colocar em prática um plano de estabilização anterior. Nesse sentido, dentre as medidas propostas por Bresser estavam: uma política salarial com aumentos reais, condicionados ao aumento da produtividade; uma ampla reforma tributária progressiva, que taxasse os ganhos de capital e aumentasse a carga tributária do governo; e uma desvalorização do Cruzado, para buscar um equacionamento das contas externas.¹⁶³ A expectativa, como já dito, era bem menos audaciosa. Buscava-se uma taxa de crescimento do PIB de 3,5%, diferente da esperança do seu antecessor, que buscava a taxa de 7%. Além disso, segundo o próprio Bresser, o Plano não visava a “inflação zero” como o Cruzado, e muito menos a desindexação total da economia, afinal, a conjuntura era bem diferente. Segundo as palavras de Bresser:

¹⁶¹ BATISTA JR, Paulo Nogueira. *Da crise internacional à moratória brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p.32.

¹⁶² CARNEIRO, Ricardo; ROMANO, Ricardo. A heterodoxia conservadora. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.). *A heterodoxia em xeque*. São Paulo: Bial-Unicamp, 1988, p.3.

¹⁶³ MACIEL, David. A heterodoxia conservadora. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.). *A heterodoxia em xeque*. São Paulo: Bial-Unicamp, 1988, p.251.

O objetivo básico do Plano de 1987 era restabelecer o equilíbrio global da economia. Para isso era necessário: 1) conter a aceleração da inflação e reduzi-la; 2) interromper a queda dos salários e recuperá-los parcialmente; 3) evitar a recessão; 4) reverter a crise financeira; 5) reequilibrar o balanço de pagamentos.¹⁶⁴

Dessa forma, em junho de 1987, foi anunciado mais um plano econômico, mais uma tentativa de retirar o país da crise por que passava. Segundo Bresser, os objetivos desse Plano eram mais modestos e diferiam do Cruzado em três aspectos principais: (1) o Plano Bresser era um plano de emergência, o Cruzado não; (2) O Plano Bresser não propunha a reforma monetária, dada a dimensão da crise econômica, que segundo ele, seria a pior crise econômica e financeira da história do país; (3) Diferentemente do Cruzado, o Plano Bresser não propunha a desindexação total da economia, pois não visava zerar a inflação como o Cruzado; (4) devido à crise do setor externo, a taxa de câmbio não foi congelada, pelo contrário, houve uma desvalorização real da mesma; (5) o congelamento de 1987 tinha prazo determinado para começar e terminar, ao contrário do que ocorreu no lançamento do Cruzado; (6) o Plano Bresser, por ser uma medida emergencial teria que recorrer, após o congelamento, às políticas tradicionais ortodoxas para manter o equilíbrio macroeconômico.¹⁶⁵

As preocupações centrais estavam na recuperação dos superávits comerciais e na redução do déficit público, que se situavam como as causas principais das elevadas taxas de inflação, segundo esta análise.

Junto com adoção do novo plano, foi decretada uma mididesvalorização do câmbio de 9,1%. Para reduzir o déficit público, antes do congelamento, foi feito o reajuste de uma série de tarifas e preços públicos como: aço, 32%; combustíveis, 13%; energia elétrica, 45%; tarifas telefônicas, 34%; produtos petroquímicos, 8%; e tarifas portuárias, 42%.

Com a crise do setor externo, o conjunto de medidas do novo plano priorizava mais as taxas de juros e câmbio, em contraposição aos preços e salários. “Os primeiros teriam indexação plena e contínua, os segundos teriam indexação imperfeita e defasada via Unidade de Referência de Preços (URP) ”.¹⁶⁶ No caso dos salários, estes foram

¹⁶⁴ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Os dois congelamentos de preços no Brasil. *Revista de Economia Política*, v.8, n.4, outubro-dezembro, 1988.

¹⁶⁵ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Os dois congelamentos de preços no Brasil. *Revista de Economia Política*, v.8, n.4, outubro-dezembro, 1988.

¹⁶⁶ CARNEIRO, Ricardo; ROMANO, Ricardo. A heterodoxia conservadora. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.). *A heterodoxia em xeque*. São Paulo: Bial-Unicamp, 1988, p.27.

reajustados defasados ao não se computar a inflação de junho, como forma de evitar, no futuro, o disparo do gatilho salarial. A técnica e o argumento eram os mesmos utilizados no Plano Cruzado, qual seja, a ideia de que os trabalhadores gastavam os salários recebidos em determinado mês, apenas no mês seguinte.¹⁶⁷ Singer, quando do lançamento do cruzado, já advertia sobre esse equívoco:

Quanto aos salários, a reforma monetária antecipou para março de 1986 os reajustamentos que ocorreriam nos meses seguintes, reduzindo-os, no entanto, a uma média real do último semestre. No cálculo desta média foi suprimido um mês de inflação, sob a alegação de que os salários somente são pagos e gastos no mês seguinte ao mês em que são ganhos. Esta alegação desconhece que há diferentes regimes de pagamentos de salários e, sobretudo, que os assalariados gastam antecipadamente grande parte do que ganham – desde aluguéis, luz, telefone, etc. até compras a crédito.¹⁶⁸

Sendo assim, as perdas do poder de compra dos salários não foram repostas em sua totalidade, mostrando que a relação salário/lucro continuaria pendendo para o lado dos capitalistas.

Num primeiro momento, preços e salários seriam congelados, enquanto que, como já dito, juros e câmbio seriam corrigidos mês a mês pela mesma taxa da inflação. Em um segundo momento, preços e salários seriam corrigidos a cada três meses pela média geométrica da taxa de inflação do mesmo período precedente, sendo a URP o instrumento formal de indexação.

Comparando-se as regras de indexação para os dois conjuntos é obvio a diferenciação estabelecida em favor dos juros e do câmbio. Mais ainda, no caso de elevação do patamar inflacionário, os juros e o câmbio seriam sempre corrigidos à frente, pelo menos, dos salários. Nestas condições, há um claro favorecimento dos setores aplicadores líquidos no mercado financeiro e exportadores numa intensidade maior do que aquela definida pelas regras de indexação do Cruzado II em novembro de 1986.¹⁶⁹

Esses foram os componentes principais para reduzir a demanda agregada, reequilibrar a balança comercial e diminuir o déficit público. Durante o período do

¹⁶⁷ *Ibidem.* p.27.

¹⁶⁸ SINGER, Paul. *O dia da lagarta: democratização e conflito distributivo no Brasil do cruzado*. São Paulo: Brasiliense, 1987, p.74.

¹⁶⁹ CARNEIRO, Ricardo; ROMANO, Ricardo. A heterodoxia conservadora. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.). *A heterodoxia em xeque*. São Paulo: Bial-UNICAMP, 1988, p.27.

congelamento, o indexador de títulos financeiros, as Letras do Banco Central (LBC), substituta da falecida ORTN, ficaram sempre acima da inflação, com taxas reais positivas. Seguindo a mesma linha, a taxa de câmbio também teve desvalorização real. Segundo o argumento da equipe econômica, manter altas as taxas de juros seria uma forma de evitar a especulação com estoques, algo tão comum nos congelamentos anteriores.

Nos meses de julho e agosto, viu-se uma diminuição na velocidade da queda do consumo em relação aos meses anteriores. Esta leve recuperação do consumo ocorreu, segundo Carneiro, por alguns motivos, mas o fundamental foi a queda das taxas nominais de juros e alongamento dos prazos do crédito ao consumidor, o que levou a uma antecipação do consumo, mesmo com níveis médios menores de renda disponível.¹⁷⁰ Mas, nos meses seguintes, período chamado por vários autores de “fase da flexibilização”¹⁷¹ (dos preços, principalmente), o que se viu foi o consumo decair drasticamente.

Paralelamente ao Plano Bresser, em julho, foi publicado um documento chamado Plano de Controle Macroeconômico, em que se diagnosticava os problemas da economia àquela altura. Apontavam-se os erros cometidos pelo Cruzado e acenava-se para um horizonte de metas a serem alcançadas pelo governo, por meio de um planejamento de médio prazo (1987-1991).

As medidas de política econômica não pareciam surtir o efeito desejado. Com isso, em agosto, o governo efetuou o descongelamento dos preços e permitiu reajustes de até 10%, quase o dobro da URP estabelecida para o período de setembro a novembro. A inflação que atingiu 3% em julho, dobrou para 6,3% em agosto, e em outubro, já chegava aos 9%, fechando o ano, em dezembro, em 14%.¹⁷²

No último trimestre do ano, face a aceleração contínua da inflação, fica evidente o fracasso de mais uma política de estabilização. Frente a esse quadro, [...] o eixo das preocupações da política econômica volta-se crescentemente para o controle do déficit público, ao qual se atribui – numa concepção visivelmente ortodoxa – a responsabilidade pela aceleração da inflação.¹⁷³

¹⁷⁰ CARNEIRO, Ricardo; ROMANO, A heterodoxia conservadora. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.). *A heterodoxia em xeque*. São Paulo: Bial-Unicamp, 1988, p.27.

¹⁷¹ *Ibidem*; MODIANO, Eduardo. A ópera dos três cruzados: 1985-1989. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política economia republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p.365; MACIEL, David. A heterodoxia conservadora. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.). *A heterodoxia em xeque*. São Paulo: Bial-Unicamp, 1988, p.251; entre outros.

¹⁷² CARNEIRO, Ricardo; ROMANO, Ricardo. *Op. Cit.* p.8.

¹⁷³ *Ibidem*, p.32.

As quedas do consumo, do salário real, do investimento produtivo e do crescimento do produto, aliados à desorganização do sistema de preços relativos e à aceleração inflacionária, foram as principais causas, ao menos aparentes, que levaram ao fracasso de mais um plano de estabilização. Bresser Pereira nunca foi unanimidade no governo e nem no PMDB.¹⁷⁴ As medidas de política econômica não estavam correspondendo às expectativas e a situação política não era favorável, com a luta se acirrando em torno da Constituinte. Conjuminando todos esses fatores, Bresser demitiu-se do cargo de ministro, em dezembro de 1987, inaugurando mais um capítulo e encerrando outro, das políticas econômicas do governo Sarney.

3.5. A volta à ortodoxia (neoliberal?): a gestão de Maílson da Nóbrega.

Para o lugar de Bresser Pereira, Sarney nomeou Maílson da Nóbrega, economista sabidamente ortodoxo e com ligações diretas com antigos gestores da política econômica como Delfim Netto, Mario Henrique Simonsen e Ernane Galvêas. O novo ministro havia assumido o cargo interinamente quando da demissão de Bresser e tomou posse definitivamente em janeiro de 1988. No seu discurso de posse já dava mostras do que viria pela frente.

Durante o seu discurso de transmissão o ministro reafirmou que as duas prioridades de sua gestão serão controle “rígido” do déficit público e a renegociação da dívida externa. Afirmou que fará esforço para manter um “pleno respeito à liberdade de iniciativa”; que não traz “ideias salvadoras nem pretende propor novas experiências”.

[...]

Após a solenidade, Nóbrega reafirmou que o governo não deverá anunciar em janeiro um pacote contendo cortes adicionais de despesas e extinção de empresas estatais.

Como disse terça-feira, “estas medidas serão adotadas no dia a dia, na medida em que foram surgindo as oportunidades.

No discurso o ministro voltou a apregoar a necessidade de empregar “objetividade, pragmatismo e profissionalismo na renegociação da dívida externa”. Afirmou que o Brasil precisa “recuperar a credibilidade para negociar adequadamente a dívida”.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Quando da demissão de Funaro, Ulysses Guimarães e Sarney reuniram-se para discutir os possíveis sucessores. Chegaram a uma lista com quatro nomes, e um deles era o de Luiz Carlos Bresser Pereira, sobre o qual Sarney teria dito: “Mas esse não dá, esse é do supermercado!”. Por ironia ou não do destino, foi justamente Bresser que Funaro indicou para ser seu sucessor. (In: NEPOMUCENO, Eric. *O outro lado da moeda. Dílson Funaro: histórias ocultas do cruzado e da moratória*. São Paulo: Siciliano, 1990, p.18).

¹⁷⁵ *O Estado de São Paulo*, 07/01/1988, p.23.

Alguns dos termos empregados por Nóbrega em seu discurso, já davam o tom do que poderia ser a sua gestão à frente do Ministério da Fazenda: “livre-iniciativa”, “controle rígido do déficit público”, “corte de despesas do governo”, “extinção de empresas estatais”, etc. Vejamos a análise que o ministro fez, mais de dez anos depois, sobre a economia no governo Sarney.

O governo [Sarney] iniciou sob os efeitos de três grandes crises acontecidas ao longo dos dez anos anteriores: (1) a do petróleo, derivada dos aumentos de preços de 1973 e 1979; (2) a da dívida externa, detonada com a moratória mexicana de 1982; e (3) a crise fiscal resultante da exaustão do modelo do nacional-desenvolvimentismo, que se baseava no protecionismo e na concessão de subsídios e incentivos fiscais em favor da agricultura, da indústria e das exportações. [...]

No front fiscal, a herança do governo Sarney não foi menos grave. O modelo de desenvolvimento baseado na ação estatal, que tantos frutos trouxe para o Brasil entre os anos de 1950 e meados dos anos 1970, começou a ruir sob o seu próprio peso a partir da segunda metade da década de 1970. O esforço adicional de substituição de importações de bens de capital e insumos básicos, realizado durante o governo do presidente Ernesto Geisel, contribuiu para mudanças estruturais importantes na economia, mas acelerou a falência do modelo de desenvolvimento e marcou o início da mais longa e mais grave crise fiscal do Estado brasileiro. A crise se aprofundou ainda mais durante o governo do presidente João Figueiredo, em virtude dos efeitos fiscais da dívida externa.¹⁷⁶

Essa análise, feita *a posteriori* dos fatos ocorridos, só reforça a tese de que a partir da sua ascensão ao cargo de ministro da Fazenda, o governo Sarney abriu-se definitivamente ao neoliberalismo. Veremos agora algumas das possíveis motivações para essa guinada na política econômica.

Nóbrega defendia que se fizesse uma política econômica mais tradicional, algo que fosse menos complexo. Sendo assim, diria que faria o “feijão com arroz”, algo que todos já conhecessem, ao contrário dos choques heterodoxos. O subterfúgio retórico mostrava que a intenção não era nada além do que o retorno à política econômica gradualista ortodoxa. Assim, a política econômica de Nóbrega, em seu primeiro ano à frente do Ministério da Fazenda, ficou conhecida como política do “Feijão com Arroz”.

A ideia era que a inflação se estabilizasse, mesmo que em patamares mais altos, em torno dos 15% ao mês. A chamada austeridade nos gastos públicos seria um dos meios

¹⁷⁶ NÓBREGA, Maílson. A herança econômica. In: BASTOS, Oliveira (Org.). *Sarney: o outro lado da história*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001, p.143.

para alcançar esse objetivo, cortando custos com pessoal; proibindo a contratação de novos servidores públicos; aumentando as jornadas de trabalho; reduzindo os salários reais; e reduzindo drasticamente o investimento do Estado; tudo isso, segundo o discurso “sem recessão e desemprego”.¹⁷⁷

Além disso, em janeiro, a moratória da dívida externa foi suspensa com o retorno ao pagamento dos juros. Em junho foi fechado um novo acordo com o FMI e os principais termos eram: (1) meta do déficit público para 1988 deveria ser de 4% do PIB e 2% em 1989; e como forma de mensuração do déficit seria utilizado o conceito de Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP);¹⁷⁸ (2) inflação de até 600% em 1988; (3) e a liberação do chamado “dinheiro novo”, em um montante de US\$ 1,5 bilhões entre julho e agosto.¹⁷⁹ Até o final do ano de 1988, foram liberados US\$ 5,2 bilhões, sendo que destes, US\$ 4 bilhões, serviram apenas para pagar os juros “atrasados” do período da moratória.¹⁸⁰

O prestígio que tinha a política econômica do ministro da Fazenda pôde ser percebido através do apoio que Sarney recebeu ao ter o seu mandato estendido, para 5 anos, mesmo com o país à beira da hiperinflação. Em julho a inflação chegou aos 24% ao mês, flutuando em torno deste patamar até dezembro, quando fechou o ano em 28%.

Depois de conseguido o objetivo político (mandato estendido), segundo Maciel, Sarney aprofundou a sua guinada neoliberal.¹⁸¹ Em maio a inflação chegou aos 20%, mesmo assim o governo suspendeu os reajustes salariais do setor público, que seriam de 16,5%, segundo a URP. Nesse mesmo sentido, em julho o governo decretou um corte nos orçamentos dos ministérios entre 21% e 40%. Possivelmente, por esse motivo, em 1988, as greves do funcionalismo público tenham ultrapassado em número as greves do setor privado.¹⁸²

¹⁷⁷ MACIEL, David. A heterodoxia conservadora. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.). *A heterodoxia em xeque*. São Paulo: Bial-Unicamp, 1988, p.300.

¹⁷⁸ Esse conceito surgiu como um correlato, de outro, chamado de Necessidade Básica de Financiamento do Déficit Público (NBFDP). Os dois, segundo Wilson Barbosa, serviram aos interesses do FMI de ajustamento externo-interno durante a década de 1980, por meio de esquema de dupla contabilidade, que visava: (a) *desnacionalizar a economia local*; e (b) *apropriar-se das grandes empresas públicas e mistas que constituem a sua espinha dorsal*. (BARBOSA, Wilson do Nascimento. *A Crise Econômico-Financeira e o Recurso a uma Política Anticíclica*. 1986. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/dnbwilson/>>. Acesso em: 01 out. 2014.)

¹⁷⁹ *O Estado de São Paulo*, 01/06/1988, p.21.

¹⁸⁰ MODIANO, Eduardo. A ópera dos três cruzados: 1985-1989. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política economia republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p.372.

¹⁸¹ Ver MACIEL, David. *Op. Cit.*, p.320.

¹⁸² *Ibidem*, p.315.

Ao que tudo indica, a prioridade da política econômica do “Feijão com Arroz”, centrava-se na retomada das relações com os credores internacionais. Embutido no “pacote” estavam políticas fiscal e monetária restritivas, com o objetivo de reduzir o déficit público e, conseqüentemente, a inflação. Com isso, “naturalmente” a inflação diminuiria e por isso não seriam necessárias medidas drásticas como congelamento de preços ou choques recessivos.

A política do “Feijão com Arroz” não demonstrava sucesso em sua empreitada, pelo menos do ponto de vista daquilo a que se propôs. Assim, o governo Sarney começou a articular um “pacto social” que seria firmado entre empresários e trabalhadores, por meio de suas entidades representativas. Paralelamente, foi promulgada a nova Constituição, no mês de outubro. A nova Carta trouxe mudanças na condução da política econômica do país pois,

Aumentou as vinculações da receita, ampliou e enrijeceu os gastos do governo federal, e encareceu o custo da mão-de-obra para os setores produtivos privado e público. A redistribuição de cerca de 25% da receita da União em favor dos estados e municípios, sem a contrapartida de uma transferência equivalente de encargos, ampliou as necessidades de financiamento do setor público *lato sensu*. A estabilidade adquirida pelos funcionários públicos com mais de cinco anos de serviço exemplifica o enrijecimento das despesas de pessoal.

De acordo com o governo as dificuldades para a execução de um ajuste fiscal no âmbito de um programa de estabilização foram agravadas pela nova Constituição, uma vez que 92% da receita da União estaria comprometida com as transferências a estados e municípios, pessoal, encargos da dívida e outras vinculações. Além disso, foram criados novos encargos sociais e elevados alguns já existentes, com reflexos nas contas da Previdência Social e nos custos de produção, tais como: o aumento de 10% para 40% do saldo do FGTS da multa em caso de demissão sem justa causa; a redução da jornada de trabalho de 48 para 44 horas; o aumento do custo da hora extra; e a ampliação dos prazos das licenças-maternidade e paternidade.¹⁸³

Mesmo que pequenas e/ou parciais, as conquistas dos trabalhadores são sempre vistas, por determinados economistas, como “encarecimento de custos”. Esse tipo de discurso é aquele que olha as coisas sempre pelo lado dos capitalistas e que pode ser o primeiro passo para mais aumentos de preços, como forma de manter os mesmos patamares de taxas de lucro.

¹⁸³ MODIANO, Eduardo. A ópera dos três cruzados: 1985-1989. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política economia republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p.373.

O “pacto social” parecia advir da assunção, por parte do governo, de que a política do “Feijão com Arroz” não estava resolvendo os problemas mais prementes da economia brasileira. Vejamos agora o que era proposto: fixação de um limite para reajustes de tarifas e preços públicos de até 26,5% por um período de 30 dias, contados a partir de 5 de novembro, e de 25% nos 30 dias subsequentes; controle de preços de 94 produtos básicos e também com reajustes máximos de 25%; URP, reajustando os salários em dezembro na mesma faixa dos 25%, buscando a unificação dos indexadores (preços e salários) a partir de janeiro de 1989.¹⁸⁴

Em pouco tempo, alguns empresários quebraram o pacto, cobrando ágios ou reajustando os preços acima do limite estipulado.¹⁸⁵ Também por isso, as taxas de inflação dos meses finais do ano 1988, especialmente novembro e dezembro, não tiveram recuo, ficando em 28% e 28,8%, respectivamente, chegando a 1037,56% ao ano. O salário mínimo real teve crescimento de 0% e houve um crescimento negativo do PIB de 0,1%.¹⁸⁶ Ou seja, a situação da economia só piorava, os índices de inflação mais que dobraram em relação ao ano anterior. Dessa forma, o governo decidiu mudar de postura – afinal era iminente o risco da hiperinflação – e adotou um novo plano econômico, chamado de Plano Verão.

O Plano Verão foi instituído em 15 de janeiro de 1989 por meio da Medida Provisória nº 32.¹⁸⁷ Assim como o Plano Bresser, o Verão adotava uma mistura dos receituários heterodoxo e ortodoxo. No curto prazo, o novo plano visava reduzir a demanda agregada por meio do congelamento de preços, aliado ao aumento real das taxas de juros, como forma de evitar a especulação com estoques e moeda estrangeira. Além disso, pretendia promover um corte profundo nas despesas públicas, pois mantinha-se o diagnóstico de que uma das causas principais da inflação era o déficit público. Outro fator que era considerado um poderoso alimentador da inflação era o instituto da indexação, por isso, buscou-se desindexar a economia por completo.

A primeira medida concreta do novo plano foi a reforma monetária. Trocou-se o cruzado pelo cruzado novo (NCz\$), cortando-se mais três zeros da moeda, em que cada cruzado novo equivaleria a mil cruzados “antigos”. Além disso, extinguiu-se os

¹⁸⁴ *O Estado de São Paulo*, 05/11/1988, p.30.

¹⁸⁵ *O Estado de São Paulo*, 04/12/1988, p.56.

¹⁸⁶ BAER, Werner. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 2009, p.520.

¹⁸⁷ BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, subchefia para Assuntos Jurídicos. *Medida Provisória Nº 32, de 15 de janeiro de 1989*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1988-1989/032.htm>. Acesso em: 01 out. 2014.

indexadores oficiais da economia, URP e OTN. Em relação aos salários, estes foram convertidos para os cruzados novos por meio da média real do poder de compra dos 12 meses anteriores. A esse valor foi acrescido um abono de 26,1% da URP, que era o valor já fixado para a URP de janeiro de 1989. Os preços foram congelados ao nível de 15 de janeiro, por tempo indeterminado, com reajustes sendo realizados na véspera. A taxa de câmbio foi desvalorizada em 18% e em seguida congelada por tempo indeterminado.¹⁸⁸

E o governo foi além, ao apresentar um plano de ajuste fiscal, que segundo o ministro da Fazenda afirmou anos depois, era bem mais ambicioso do que aquele que foi aprovado pelo Congresso.

A novidade do Plano Verão foi seu lado reformista. Pela primeira vez, uma tentativa de estabilização baseada em congelamento de preços associava medidas efetivas no campo fiscal. Estabeleceu-se a regra segundo a qual o Tesouro Nacional não poderia gastar mais do que arrecadava. Propôs-se a extinção de várias organizações estatais e a instituição de um amplo programa de privatização, cujas normas inspiraram a legislação do atual programa [o Plano Real]. Previu-se a demissão de todos os funcionários públicos federais não estáveis, que se estimava na época em mais de setenta mil. Infelizmente, o Congresso aprovou apenas o congelamento de preços e salários, rejeitando todas as demais iniciativas. Por isso, o plano perdeu rapidamente credibilidade, que era elemento essencial para preservar o congelamento. Seu insucesso acabou acontecendo mais rapidamente do que o de seus antecessores.¹⁸⁹

Com essa declaração, podemos ter uma ideia de qual era o verdadeiro objetivo das políticas econômicas do último período do governo Sarney. Era a chamada “abertura da economia”, que segundo o próprio Nóbrega, completou-se nos governos posteriores, Collor e FHC. O seu argumento é o de que ele e Sarney precederam o Consenso de Washington na abertura ao neoliberalismo.¹⁹⁰

Os resultados do Plano não foram os esperados. Mesmo com a baixa da inflação nos dois primeiros meses de congelamento (3,6% em fevereiro e 6,1% em março), o governo não conseguiu completar sua política fiscal como desejava o ministro da Fazenda, segundo bem relatado na sua análise. Com isso, o governo manteve alta a taxa

¹⁸⁸ MODIANO, Eduardo. A ópera dos três cruzados: 1985-1989. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política economia republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p.376.

¹⁸⁹ NÓBREGA, Maílson. A herança econômica. In: BASTOS, Oliveira (Org.). *Sarney: o outro lado da história*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001, p.147.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

de juros, o que piorou ainda mais a situação das contas públicas. Em 1989 os dispêndios com os juros da dívida interna alcançaram 4% do PIB.¹⁹¹

Já o setor externo retomou e até ultrapassou os patamares atingidos nos anos de ajustamento externo, chegando a um superávit comercial de US\$ 20 bilhões no acumulado dos últimos doze meses, contados a partir de março de 1989.¹⁹² Em 1988 o Brasil pagou só de juros, das dívidas interna e externa, o equivalente a US\$ 15,6 bilhões. Ao final do mesmo ano, a dívida líquida total (interna mais externa) do setor público alcançou os US\$ 149 bilhões, sendo só a dívida externa (líquida) responsável por US\$ 81 bilhões.¹⁹³ O serviço da dívida representava mais de 12% do PIB em 1988.¹⁹⁴ Com isso, vê-se que a transferência de recursos do setor público ao setor privado continuava a todo vapor.

As tentativas de estabilização pareciam estar falhando, por isso em abril, o governo retoma a política de indexação, dessa vez criando o Bônus do Tesouro Nacional (BTN) para substituir a extinta OTN, com correção baseada nas varrições do IPC. Além disso, iniciou-se o processo de descongelamento dos preços, estipulando-se um prazo de 90 dias de intervalo entre os reajustes. Ainda assim, as taxas de inflação continuavam subindo, em maio chegou a 9,9% e em junho já ultrapassava os 20%.

Atendendo às pressões dos movimentos dos trabalhadores, o Congresso aprovou uma nova política salarial, que reconstituiu o método de reajuste do governo Figueiredo. Os reajustes seriam em períodos variados e de acordo com as faixas salariais.

A economia parecia fora de controle e as políticas econômicas não tinham mais eficácia nenhuma, dada a profundidade do descrédito em que havia imergido o governo. O Plano Verão caía por terra, assim como todos os outros planos de estabilização anteriores, só que desta vez mais rapidamente e com efeitos ainda mais catastróficos para a economia.

A transferência de recursos do setor público ao setor privado e o arrocho salarial podem ser apontados como alguns dos fatores que não deixaram a economia entrar em recessão. Em 1989, o PIB cresceu 3,3%, porém, a inflação alcançou 1320% ao ano. Assim

¹⁹¹ MODIANO, Eduardo. *Op. Cit.* p.379.

¹⁹² Ver BAER, Werner. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 2009, p.520.

¹⁹³ BATISTA JR, Paulo Nogueira. Ajustamento das contas públicas na presença de uma dívida elevada: observações sobre o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, v.9, nº4, out-dez, 1989.

¹⁹⁴ CERQUEIRA, Ceres Aires. *Dívida externa brasileira*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003. Disponível em:

<<http://www.bcb.gov.br/https/infecon/dividarevisada/03%20publica%C3%A7%C3%A3o%20completa.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2014.

terminava o governo Sarney, com a primeira eleição direta para presidente da República, em que foi eleito Fernando Collor de Mello.

Capítulo 4 – Problemas de inconsistência na política econômica

Um teste empírico foi efetivado para fornecer meios de uma análise objetiva da compatibilidade das políticas econômicas do governo Sarney com o governo Figueiredo. Para tanto, elaborou-se um conjunto de séries numéricas que permite testar a hipótese de continuidade de objetivos entre os dois governos, hipótese essa que, se comprovada, elimina a tese de que a “Nova República” significasse de fato uma guinada de 90 ou 180 graus na política da Ditadura.

Sendo a tese de fato a opinião que o governo Sarney, em política econômica, foi uma continuidade da política econômica da Ditadura, formulo as seguintes hipóteses:

(a) que é possível pelo exame dedutivo e indutivo de cada fase das políticas governamentais naquele período chegar-se à conclusão sobre a natureza do móvel estratégico de cada política aplicada;

(b) como hipótese dependente da primeira, o sucesso ou o fracasso das políticas econômicas e dos pacotes de choque a elas associados tiveram um limite político de teste, que não podia ultrapassar a linha da macroestratégia pré-estabelecida, qual fosse, a ruptura aberta com o modelo anterior (o da Ditadura).

A meu ver, a explicação essencial do limite das formas daquelas políticas econômicas encontra-se nessa estratégia oculta de continuidade, que exigia manter-se o país dentro da divisão internacional do trabalho e desprovido da perspectiva de buscar ou encontrar um outro caminho para o problema da dívida, que não fosse assumi-la e pagá-la, com o sacrifício de toda uma geração.

Considere-se o modelo neokeynesiano que se segue. Ele permite colocar em xeque a continuidade das políticas econômicas em seus objetivos e verificar o padrão de flutuações por ela objetivados.

Equações:

$$I_p + J_p = a + bI$$

$$C = a + bY$$

$$M = a + Y$$

$$A = a + bi + cI_f$$

Onde:

$$Y = I_p + J_p + C + X - M + G$$

$$S = aT - G$$

I_p = Formação de capital fixo

J_p = Incremento em estoques em empresas privadas

C = Despesa de consumo privado

M = Importações

Y = PNB ou PIB

T = Rendimento dos impostos

X = Exportações

G = Despesa de consumo públicos e formação pública de capital

I = Taxa de juros (média da rede bancária)

I_f = Taxas de juros do governo

A = Balanço de capital de longo prazo

$K_p = I_p + J_p$

$Ce = X - M$

Estas variáveis foram processadas em cruzeiros constantes de 1985 para o período 1979-1990, que considero sinteticamente compreender os impactos das administrações Figueiredo e Sarney. Os dados numéricos das respectivas variáveis estão a seguir.

Ano	Kp	If	I	Y	Ip	C
1979	258489	3,001667	7,504167	1114177	260717,3	768781,8
1980	286861,2	3,229167	7,952817	1195255	282080,2	825921,3
1981	321317	5,4625	13,25295	1316873	320000,1	874403,7
1982	285496	6,769167	16,17882	1263257	290549	855224,7
1983	232851,1	9,588333	22,57591	1272411	253209,7	874146,1
1984	217730	11,1525	25,86812	1237102	233812,3	827621,4
1985	266774,7	11,6925	26,71718	1307719	235389,4	833017
1986	285377	4,460583	10,04073	1405798	281159,6	930638,2
1987	343495,9	13,51978	29,98016	1455491	337674	884938,7
1988	359183,3	22,73373	49,66215	1454184	353366,6	824522,1
1989	409487,4	31,67488	68,16481	1499954	403487,5	812974,9
1990	358968,9	25,39683	53,84127	1435875	239791,2	837115,4

Ano	Jp	X	M	T	G	A	Ce
1979	-2228,35	80220,71	103618,4	275201,6	110303,5	27553,47	-23397,7
1980	4781,021	107573	133868,6	291642,3	108768,2	28000,45	-26295,6
1981	1316,873	126419,8	131687,3	330535,1	125102,9	34929,63	-5267,49
1982	-5053,03	99797,27	108640,1	330973,2	131378,7	30828,54	-8842,8
1983	-20358,6	155234,1	123423,8	341006	132330,7	24927,76	31810,26
1984	-16082,3	185565,3	108865	299378,7	113813,4	32978,67	76700,33
1985	31385,26	168695,8	98078,93	311237,1	136002,8	30511,7	70616,83
1986	4217,394	129333,4	92782,66	372536,5	157449,4	44345,35	36550,75
1987	5821,965	142638,1	93151,44	352228,9	183391,9	49017,31	49486,7
1988	5816,734	170139,5	88705,2	338824,8	196314,8	49171,19	81434,28
1989	5999,815	133495,9	82497,45	355489	232492,8	47617,19	50998,43
1990	119177,7	119177,7	119177,7	425019,1	239791,2	53586,72	0

“Correndo” as equações:

$$(1)K_p = a + bi$$

MODELO DE REGRESSÃO LINEAR

DADOS DO PROCESSO

<i>Tabela da Anova</i>					
<i>Fatores</i>	<i>G.L.</i>	<i>Soma de Quadrados</i>	<i>Quadrado Médio</i>	<i>Estat. F</i>	<i>P-valor</i>
I	1	19366516195	19366516195	11,67217248	0,006586496
Residuals	10	16592040798	1659204080		

<i>Resíduos</i>					
<i>Mínimo</i>	<i>1Q</i>	<i>Média</i>	<i>Mediana</i>	<i>3Q</i>	<i>Máximo</i>
-80660	-9021	8961	-6,657E-14	22550	49730

<i>Coefficientes</i>				
<i>Preditor</i>	<i>Estimativa</i>	<i>Desvio Padrão</i>	<i>Estat. T</i>	<i>P-valor</i>
Intercepto	243431,9927	20829,01349	11,68715901	3,74377E-07
I	2124,704559	621,9030711	3,416456129	0,006586496

<i>Desvio Padrão dos Resíduos</i>	<i>Graus de Liberdade</i>	<i>R^2</i>	<i>R^2 Ajustado</i>
40733,32886	10	0,538578792	0,492436671

DIAGNÓSTICO DE ERROS

Intervalo de Confiança		
(Intercepto) I	0,025	0,975
	197022,0585	289841,9269
	739,0181637	3510,390954

Teste de Falta de Ajuste
Dados de entrada não contém réplicas.

Teste de Outliers		
Observações	T-Valor	P-valorBonferroni
6	-2,595854406	0,347211531

Resíduos
-887,1614006
26531,86013
49726,42647
7688,778382
-58547,99365
-80664,12683
-33423,42599
20611,3963
36364,95161
10233,93227
21225,27959
1140,083119

Teste de Normalidade		
	Estatística	P-Valor
Anderson-Darling	0,549938424	0,121913312
Shapiro	0,902913784	0,17296043
Kolmogorov	0,240887839	0,05283186

Breusch Pagan		
Qui-Quadrado	DF	P-Valor
0,249028464	1	0,617759998

Goldfeld Quandt				
Variável	GQ	DF 1	DF 2	P-Valor
I	4,781358761	3	2	0,177817349

Teste de Independência	
DW	P-Valor
0,876327592	0,004569969

(2) $C = a + bY$

MODELO DE REGRESSÃO LINEAR

DADOS DO PROCESSO

Tabela da Anova					
Fatores	G.L.	Soma de Quadrados	Quadrado Médio	Estat. F	P-valor
Y	1	2734403178	2734403178	1,695025166	0,22212981
Residuals	10	16131932624	1613193262		

Resíduos					
Mínimo	1Q	Média	Mediana	3Q	Máximo
-55120	-26320	-4090	-4,509E-12	24590	74900

Coefficientes				
Preditor	Estimativa	Desvio Padrão	Estat. T	P-valor
Intercepto	671279,1749	134529,3484	4,989834432	0,000545449
Y	0,131215859	0,100785546	1,301931322	0,22212981

Desvio Padrão dos Resíduos	Graus de Liberdade	R^2	R^2 Ajustado
40164,57721	10	0,144935572	0,05942913

DIAGNÓSTICO DE ERROS

Intervalo de Confiança		
(Intercepto) Y	0,025	0,975
	371529,107	971029,2429
	-0,093348332	0,35578005

Teste de Falta de Ajuste
Dados de entrada não contém réplicas.

Teste de Outliers		
Observações	T-Valor	P-valorBonferroni
8	2,4239829	0,460310973

Resíduos
-48694,96735
-2194,288626
30329,89268
18186,21818
35906,45009
-5985,245031
-9855,643926
74896,06902
22675,96891
-37569,05541
-55121,98571
-22573,41284

Teste de Normalidade	Estatística	P-Valor
Anderson-Darling	0,169939582	0,91069727
Shapiro	0,970634801	0,917339744
Kolmogorov	0,106179817	0,968443146

Breusch Pagan		
Qui-Quadrado	DF	P-Valor
0,651615569	1	0,419535663

Goldfeld Quandt				
Variável	GQ	DF 1	DF 2	P-Valor
Y	11,08141046	3	2	0,083901064

Teste de Independência	
DW	P-Valor
1,261986096	0,041732548

(3) $M = a + bY$

MODELO DE REGRESSÃO LINEAR
DADOS DO PROCESSO

Tabela da Anova					
Fatores	G.L.	Soma de Quadrados	Quadrado Médio	Estat. F	P-valor
Y	1	938234714	938234714	4,193519401	0,067756387
Residuals	10	2237344398	223734439,8		

Resíduos					
Mínimo	1Q	Média	Mediana	3Q	Máximo
-20000	-9250	-4768	-1,326E-12	13100	23650

Coefficientes				
Preditor	Estimativa	Desvio Padrão	Estat. T	P-valor
Intercepto	209255,4281	50100,29228	4,176730686	0,001897546
Y	-0,076861844	0,037533708	-2,047808439	0,067756387

Desvio Padrão dos Resíduos	Graus de Liberdade	R²	R² Ajustado
14957,75517	10	0,295453107	0,224998417

DIAGNÓSTICO DE ERROS

Intervalo de Confiança		
(Intercepto) Y	0,025	0,975
	97625,02043	320885,8359
	-0,160492158	0,006768469

Teste de Falta de Ajuste
Dados de entrada não contém réplicas.

Resíduos
-19999,3379
16482,66705
23649,16533
-3519,135791
11968,22336
-5304,48201
-10662,80883
-8420,543705
-4232,246563
-8779,004857
-11468,76765
20286,27156

Teste de Normalidade		
	Estatística	P-Valor
Anderson-Darling	0,669169136	0,059882832
Shapiro	0,889224215	0,11515744
Kolmogorov	0,264117744	0,020465922

Breusch Pagan		
Qui-Quadrado	DF	P-Valor
0,337239997	1	0,561426697

Goldfeld Quandt				
Variável	GQ	DF 1	DF 2	P-Valor
Y	0,742137958	3	2	0,61765905

Teste de Independência	
DW	P-Valor
1,674390505	0,179133711

(4) $A = a + bI_f$

MODELO DE REGRESSÃO LINEAR
DADOS DO PROCESSO

Tabela da Anova					
Fatores	G.L.	Soma de Quadrados	Quadrado Médio	Estat. F	P-valor
I	1	577392072	577392072	16,40115198	0,002885649
If	1	249260447,3	249260447,3	7,080385542	0,026007434
Residuals	9	316839247,3	35204360,81		

Resíduos					
Mínimo	1Q	Média	Mediana	3Q	Máximo
-6043	-4870	-1219	-5,755E-13	4080	10090

Coefficientes				
Preditor	Estimativa	Desvio Padrão	Estat. T	P-valor
Intercepto	39879,82409	5508,170975	7,240120952	4,86777E-05
I	-7160,449796	2830,311794	-2,529915542	0,032239839
If	15807,67678	5940,726982	2,660899386	0,026007434

Desvio Padrão dos Resíduos	Graus de Liberdade	R^2	R^2 Ajustado
5933,326285	9	0,72291952	0,66134608

DIAGNÓSTICO DE ERROS

Intervalo de Confiança		
	0,025	0,975
(Intercepto)	27419,47566	52340,17251
I	-13563,05989	-757,8396992
If	2368,818684	29246,53487

Colinearidade				
	Kp	If	Y	Ip
Kp	1	0,745739535	0,796916878	0,785407663
If	0,745739535	1	0,763810336	0,484005991
Y	0,796916878	0,763810336	1	0,607407283
Ip	0,785407663	0,484005991	0,607407283	1
Jp	0,424735822	0,465493729	0,365533321	-0,226781505
X	-0,115763851	0,328416137	0,346860865	-0,033654564
T	0,568434471	0,575659887	0,776629274	0,152653547
G	0,847331975	0,901925548	0,884041107	0,493221056

Colinearidade				
	Jp	X	T	G
Kp	0,424735822	-0,115763851	0,568434471	0,847331975
If	0,465493729	0,328416137	0,575659887	0,901925548
Y	0,365533321	0,346860865	0,776629274	0,884041107
Ip	-0,226781505	-0,033654564	0,152653547	0,493221056
Jp	1	-0,132928035	0,671144726	0,611868618
X	-0,132928035	1	0,055499776	0,113691292
T	0,671144726	0,055499776	1	0,812065918
G	0,611868618	0,113691292	0,812065918	1

Multicolinearidade	
I	If
976,172	976,172

Teste de Falta de Ajuste
Dados de entrada não contém réplicas.

Teste de Outliers		
Observações	T-Valor	P-valorBonferroni
9	2,081527866	0,851357741

Resíduos
-6042,518442
-5979,250465
3597,447809
-208,4618702
-4867,672643
2031,119382
-2892,37533
5850,231046
10092,57275
5527,220863
-4878,112916
-2230,200185

Teste de Normalidade		
	Estatística	P-Valor
Anderson-Darling	0,375519929	0,353143754
Shapiro	0,919526475	0,282015637
Kolmogorov	0,161129435	0,527784067

Breusch Pagan		
Qui-Quadrado	DF	P-Valor
0,014865314	1	0,902959689

Goldfeld Quandt				
Variável	GQ	DF 1	DF 2	P-Valor
I	55,66973535	2	1	0,094348242
If	55,66973535	2	1	0,094348242

Teste de Independência	
DW	P-Valor
1,358101819	0,04522003

(5) $X = a + bY$

MODELO DE REGRESSÃO LINEAR
DADOS DO PROCESSO

Tabela da Anova					
Fatores	G.L.	Soma de Quadrados	Quadrado Médio	Estat. F	P-valor
Y	1	2,19512E+11	2,19512E+11	254,9204558	5,89731E-09
Residuals	11	9472088007	861098909,8		

Resíduos					
Mínimo	1Q	Média	Mediana	3Q	Máximo
-32670	-20440	-10060	110,5	23670	60220

Coeficientes				
Preditor	Estimativa	Desvio Padrão	Estat. T	P-valor
Y	0,101325663	0,006346249	15,9662286	5,89731E-09

Desvio Padrão dos Resíduos	Graus de Liberdade	R²	R² Ajustado
29344,48687	11	0,958634247	0,954873724

DIAGNÓSTICO DE ERROS

Intervalo de Confiança		
	0,025	0,975
Y	0,087357663	0,115293663

Teste de Falta de Ajuste
Dados de entrada não contém réplicas.

Teste de Outliers		
Observações	T-Valor	P-valorBonferroni
6	2,648716034	0,292400373

Resíduos
-32673,96707
-13537,05713
-7013,221898
-28203,04002
26306,24536
60215,1282
36190,2564
-13109,9976
-4840,473288
22793,36278
-18487,92363
-26313,36973

Teste de Normalidade		
	Estatística	P-Valor
Anderson-Darling	0,547059918	0,124170394
Shapiro	0,896592132	0,143337923
Kolmogorov	0,23365829	0,069368613

Breusch Pagan		
Qui-Quadrado	DF	P-Valor
1,269928979	1	0,259780004

Goldfeld Quandt				
Variável	GQ	DF 1	DF 2	P-Valor
Y	0,190307415	4	3	0,928593657

Teste de Independência	
DW	P-Valor
1,117385133	0,047871736

(6) $Y = a + bT + C(-G)$

MODELO DE REGRESSÃO LINEAR
DADOS DO PROCESSO

Tabela da Anova					
Fatores	G.L.	Soma de Quadrados	Quadrado Médio	Estat. F	P-valor
G	1	9,85604E+11	9,85604E+11	271,028336	1,42525E-08
T	1	24827799803	24827799803	6,82732097	0,025910887
Residuals	10	36365361945	3636536194		

Resíduos					
Mínimo	1Q	Média	Mediana	3Q	Máximo
-140100	-28460	21860	3639	43340	73970

Coeficientes				
Preditor	Estimativa	Desvio Padrão	Estat. T	P-valor
G	0,369485897	0,54690555	0,675593613	0,51461726
T	0,685297222	0,262273137	2,612914267	0,02591089

Desvio Padrão dos Resíduos	Graus de Liberdade	R^2	R^2 Ajustado
60303,69968	10	0,965260367	0,95831244

DIAGNÓSTICO DE ERROS

Intervalo de Confiança		
	0,025	0,975
G	-0,84909561	1,588067402
T	0,100916255	1,269678189

Colinearidade				
	If	I	C	X
If	1	0,999487664	-0,23063518	0,32841614
I	0,999487664	1	-0,23395507	0,3479934
C	-0,23063518	-0,233955074	1	0,18737693
X	0,328416137	0,347993404	0,187376925	1
M	-0,4794036	-0,480112016	0,043055746	-0,2600496
G	0,901925548	0,890566134	0,037354589	0,11369129
Kp	0,725168919	0,710589666	0,203481101	0,15230658
Ce	0,468866912	0,484756788	0,130518954	0,90852122

Colinearidade				
	M	G	Kp	Ce
If	-0,4794036	0,901925548	0,725168919	0,468866912
I	-0,480112016	0,890566134	0,710589666	0,484756788
C	0,043055746	0,037354589	0,203481101	0,130518954
X	-0,260049592	0,113691292	0,152306581	0,908521221
M	1	-0,482185512	-0,509586486	-0,639723655
G	-0,482185512	1	0,898526547	0,299151706
Kp	-0,509586486	0,898526547	1	0,341746252
Ce	-0,639723655	0,299151706	0,341746252	1

Multicolinearidade	
G	T
25,858	25,858

Teste de Falta de Ajuste
Dados de entrada não contém réplicas.

Teste de Outliers		
Observações	T-Valor	P-valorBonferroni
12	-4,96405928	0,009314327

Resíduos
31366,83672
42030,26484
47261,56843
15191,4111
-29375,1111
-13403,5447
-28151,6228
-32313,9302
28531,77548
48635,38792
73969,08292
-140072,699

Teste de Normalidade		
	Estatística	P-Valor
Anderson-Darling	0,57425595	0,107128654
Shapiro	0,872750024	0,07082279
Kolmogorov	0,182104347	0,331807834

Breusch Pagan		
Qui-Quadrado	DF	P-Valor
10,13867787	1	0,001451903

Goldfeld Quandt				
Variável	GQ	DF 1	DF 2	P-Valor
G	7,644369239	3	2	0,11787578
T	7,111794152	3	2	0,12576485

Teste de Independência	
DW	P-Valor
1,490641078	0,099989295

$$(7) Y = aI_p + bJ_p + cC + dCe + eG$$

MODELO DE REGRESSÃO LINEAR
DADOS DO PROCESSO

<i>Tabela da Anova</i>					
<i>Fatores</i>	<i>G.L.</i>	<i>Soma de Quadrados</i>	<i>Quadrado Médio</i>	<i>Estat. F</i>	<i>P-valor</i>
Ip	1	58593559836	58593559836	12583,58165	3,38335E-11
Jp	1	42407565147	42407565147	9107,46949	8,9199E-11
C	1	27169942388	27169942388	5835,030153	3,38846E-10
Ce	1	28079183368	28079183368	6030,299192	3,07011E-10
G	1	2536216912	2536216912	544,6791879	4,05873E-07
Residuals	6	27938099,73	4656349,955		

<i>Resíduos</i>					
<i>Mínimo</i>	<i>1Q</i>	<i>Média</i>	<i>Mediana</i>	<i>3Q</i>	<i>Máximo</i>
-2205	-1481	465,1	-1,468E-13	1000	2496

<i>Coefficientes</i>				
<i>Preditor</i>	<i>Estimativa</i>	<i>Desvio Padrão</i>	<i>Estat. T</i>	<i>P-valor</i>
Intercepto	16871,67262	14328,22052	1,177513467	0,283577774
Ip	0,971504256	0,025851835	37,57970265	2,37001E-08
Jp	1,020449132	0,046235356	22,07075302	5,65513E-07
C	0,994702239	0,01608578	61,83736334	1,20229E-09
Ce	0,986519265	0,022383409	44,07368288	9,13507E-09
G	0,964845325	0,041341602	23,33836301	4,05873E-07

<i>Desvio Padrão dos Resíduos</i>	<i>Graus de Liberdade</i>	<i>R^2</i>	<i>R^2 Ajustado</i>
2157,857723	6	0,999824083	0,999677486

DIAGNÓSTICO DE ERROS

Intervalo de Confiança		
	0,025	0,975
(Intercepto)	-18188,21997	51931,5652
Ip	0,908247096	1,034761416
Jp	0,907315291	1,133582974
C	0,955341753	1,034062725
Ce	0,931749036	1,041289493
G	0,863686068	1,066004582

Colinearidade					
	If	I	Ip	C	X
If	1	0,999487664	0,484005991	-0,23063518	0,328416137
I	0,999487664	1	0,484191454	-0,233955074	0,347993404
Ip	0,484005991	0,484191454	1	0,017815308	-0,033654564
C	-0,23063518	-0,233955074	0,017815308	1	0,187376925
X	0,328416137	0,347993404	-0,033654564	0,187376925	1
M	-0,4794036	-0,480112016	-0,4712113	0,043055746	-0,260049592
T	0,575659887	0,561038086	0,152653547	0,479943984	0,055499776
G	0,901925548	0,890566134	0,493221056	0,037354589	0,113691292
Kp	0,725168919	0,710589666	0,494804841	0,203481101	0,152306581
Ce	0,468866912	0,484756788	0,177116919	0,130518954	0,908521221

Colinearidade					
	M	T	G	Kp	Ce
If	-0,4794036	0,575659887	0,901925548	0,725168919	0,468866912
I	-0,480112016	0,561038086	0,890566134	0,710589666	0,484756788
Ip	-0,4712113	0,152653547	0,493221056	0,494804841	0,177116919
C	0,043055746	0,479943984	0,037354589	0,203481101	0,130518954
X	-0,260049592	0,055499776	0,113691292	0,152306581	0,908521221
M	1	-0,144927835	-0,482185512	-0,509586486	-0,639723655
T	-0,144927835	1	0,812065918	0,769143787	0,106891437
G	-0,482185512	0,812065918	1	0,898526547	0,299151706
Kp	-0,509586486	0,769143787	0,898526547	1	0,341746252
Ce	-0,639723655	0,106891437	0,299151706	0,341746252	1

Multicolinearidade				
<i>Ip</i>	<i>Jp</i>	<i>C</i>	<i>Ce</i>	<i>G</i>
4,459	6,668	1,048	1,825	8,761

<i>Resíduos</i>
-1761,683441
-1086,593649
2496,239024
541,2109705
1744,337539
776,5450843
648,0668774
-2205,345719
-1388,027484
-1824,796446
1671,151932
388,8953114

Teste de Normalidade		
	<i>Estatística</i>	<i>P-Valor</i>
Anderson-Darling	0,424750468	0,264162449
Shapiro	0,921793643	0,301119736
Kolmogorov	0,179726799	0,351824844

Breusch Pagan		
<i>Qui-Quadrado</i>	<i>DF</i>	<i>P-Valor</i>
0,070315002	1	0,790878689

Teste de Independência	
<i>DW</i>	<i>P-Valor</i>
1,516989004	0,027132548

A análise do conjunto das equações que constituem o modelo confirma a nossa hipótese de que o governo Sarney é uma continuação da política econômica da Ditadura. A leitura dos coeficientes das equações indica, de modo claro, que a linha da macroestratégia para subordinar as decisões da economia interna à economia externa foi prosseguida durante todo o período, verificando-se apenas maiores flutuações no governo Sarney. Certamente, as flutuações adicionais resultam da tentativa do governo Sarney de reduzir os pagamentos ao exterior, com certo grau de expansão do mercado interno. No entanto, a linha em geral se manteve, confirmando as nossas hipóteses (a) e (b), o que demonstra apenas o esforço do governo para ocultar a manutenção do objetivo do ajustamento no sentido externo-interno, e não como era o discurso da oposição à Ditadura, de tornar-se o ajustamento interno-externo (ou seja, ajustar a economia de comércio exterior do país pelas necessidades de equilíbrio de oferta e demanda no mercado interno).

O modelo também oferece explicação sobre o processo de flutuação macroeconômica, uma vez que o ajuste externo e interno transforma o mercado local de capitais e a política de investimentos produtivos numa verdadeira sanfona que é pressionada de cá para lá, ao bel prazer das injunções externas e das exigências dos credores. A crise é indicada claramente, a partir de 1988, o que vai caracterizar a política econômica pós-Bresser ou de Maílson da Nóbrega como um ato de desespero, ou aquilo que possivelmente foi, um desdém da política neoliberal para sustentar continuidade nas tentativas de minorar as perdas de consumo das famílias ou do investimento produtivo interno. A equação de explicação do produto pelo conjunto das outras variáveis (bloco 6) revela de modo que seria espantoso o abandono dos objetivos de um poder nacional, quando todo o esforço subjetivo de política econômica se volta para apenas consolidar o balanço na conta corrente de capital no longo prazo. Isso expressa até uma crueldade política, nas condições de uma economia subdesenvolvida e submetida ao impacto de uma dívida, à época, esmagadora. A vantagem da leitura dos coeficientes do modelo de forma associada é que ela nos revela o que foi feito, e não as boas intenções procedidas. A política econômica do governo Sarney encaminhou-se assim de vacilação em vacilação para uma crise de proporções vastas, que levou às ações, de outro modo difíceis de compreender, da administração Collor. É também grave que essa política econômica haja manchado a possibilidade de o governo Collor ser um retorno à vida democrática, mantendo-se a incerteza, a massificação boçal e os coelhos tirados da cartola, bem no estilo da classe dominante, que caracterizam os tempos da política da Ditadura.

O processo de endividamento dos países do Terceiro Mundo, após e durante as chamadas duas crises do petróleo (1973-1975; 1979-1981), expressava a necessidade de correção para cima dos preços daquela matéria prima. A expectativa era de que o governo Sarney já não sofreria as agruras da crise do petróleo. O preço internacional daquele insumo se achava em queda, e supunha-se findar aí a escassez do mesmo. Isso eliminaria a pressão sobre o balanço de pagamentos e o impacto do petróleo deixaria de exercer pressão inflacionária sobre o nível de preços. Nesse caso, os preços internos iriam sofrer pressão “apenas” do impacto das parcelas da dívida. No entanto, embora as sete irmãs que controlavam o comércio internacional de petróleo e os países produtores do mesmo desejassem obter uma saída para elevar o preço, a dependência da economia internacional quanto ao óleo havia se tornado extrema entre 1949 e 1973. Como, portanto, idearam a solução da elevação de preços, sem enfrentar a reação dos governos dos países que seriam prejudicados? Seria preciso, agora sabemos, que (1) a decisão fosse dos países produtores jogando lenha na fogueira para a “opinião pública internacional” de que se tratava de mais um ato de independência do “movimento de libertação nacional”; (2) as multinacionais do petróleo seriam apanhadas “de surpresa” pela ousadia dos produtores de petróleo; para tal, a OPEP se fantasiou de radical e fez o gesto combinado com as sete irmãs. O dinheiro resultante dos novos pagamentos ao “novo preço” do petróleo teria que ficar em mãos dos países industrializados, como parte do acordo cuja letra não conhecemos entre a OPEP e as sete irmãs. Com isso, erigiu-se uma “finança árabe” com sede em Londres que se tornou aliada dos países desenvolvidos, pagando a conta de petróleo dos mesmos com os ganhos da venda de petróleo aos demais países subdesenvolvidos. Ou seja, como analisou Dércio Garcia Munhoz, coube aos países subdesenvolvidos pagar a maior parte da nova conta de petróleo, comprometendo deste modo, o seu esforço de industrialização no pós-guerra.

Vejamos o que disse Benakouche sobre a relação da OPEP com os países industrializados:

[...] os países produtores criaram a OPEP com a benevolência das *majors*, que também tinham interesse no aumento do preço do produto. Este permitiria rentabilizar os investimentos de US\$ 10 bilhões realizados no oleoduto do Alasca, na exploração da zona offshore no mar do Norte etc. Foi isto que David Rockefeller revelou, em Roma, ao declarar: “na véspera do choque de 1973, as grandes companhias petrolíferas enfrentavam enormes dificuldades financeiras, que elas estavam dissimulando. Algumas delas estavam à beira da falência por terem investido pesadamente em grandes projetos, em alguns casos. De

cinco a dez vezes maiores do que os previstos [...]. O aumento do preço do barril torna bruscamente “racional e comercialmente viável” esses projetos”.

Acrescente-se a isso o fato de a Arábia Saudita, líder da OPEP, ter recebido sinal verde dos EUA e do consórcio estadunidense Aramco (constituído pelas empresas Exxon, Texaco, Mobil e Chevron) para trabalhar no seio da organização no sentido de apressar a alta do preço do petróleo.¹⁹⁵

Vê-se assim que o “choque do petróleo” não foi uma surpresa tão grande para a maior parte dos atores internacionais envolvidos diretamente com tal negócio.

O Brasil, à época um dos maiores compradores de petróleo, foi a vítima principal da gigantesca operação. G. M de Freitas assim aborda a estratégia governamental do petróleo:

Com a Revolução de 64 tivemos a reforma dos processos e sistemas antes estabelecidos e, entre estes, reformulou-se a Política Mineral deste País, o que resultou nesse fabuloso boom de mineração e passou-se a contar com investimentos em todo o tipo de pesquisa mineral, oriundos de várias partes do mundo, resultando hoje já num mínimo de conhecimento geológico desse Brasil desconhecido, com investimentos substanciais em lavra de vários minerais.

Na área do petróleo, lamentavelmente não se deu o mesmo. A síndrome era forte demais; talvez nossa insegurança em nossa própria seriedade nos impediu de agirmos racionalmente como em outras áreas da economia – sabendo que, como Estado, somos e seremos sempre muito mais poderosos do que qualquer empresa ou grupo de empresas do mundo, porque temos a faculdade de fazer as leis e de aplicá-las. Mantivemos o monopólio sob intenso trabalho de comunicação de massa de empresa estatal, que, como qualquer atividade monopolista, sobrepõe seus interesses como empresa aos interesses do País, levando o Brasil a reboque da empresa ao invés de submeter a empresa aos interesses nacionais.

Em razão disto, na segunda metade dos anos 60, quando a Europa abria o mar do Norte à exploração de quem lá se aventurasse, dado o quadro energético que se desenvolvia na ocasião para o mundo e que era do conhecimento das nossas autoridades, o Brasil matinha suas portas fechadas à exploração privada nacional e estrangeira e pouco investia a sua empresa monopolista estatal na razão de ser básica da sua existência, mais interessada nos retornos empresariais imediatos do refino, dos produtos químicos, do transporte e da distribuição de produtos do que na atividade que, por dever constitucional, deveria ter sido ativada essencialmente: a exportação de petróleo nacional.¹⁹⁶

¹⁹⁵ BENAKOUCHE, Rabah. *Bazar da dívida externa brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2013, p.65.

¹⁹⁶ FREITAS, G. M. de. O petróleo e a estratégia governamental. In: *A economia brasileira e suas perspectivas XXIV*. Rio de Janeiro: APEC, 1985, p.151.

Sente-se que para o autor dessas linhas, as dificuldades da política de produção petrolífera do Brasil residiam na tentativa de conduzi-la pela operação do próprio Estado. No entanto, pode-se observar que a abertura de novos campos à exploração só se deu com a “crise do petróleo”, ou seja, com a elevação do preço do barril de, pelo menos, quatro vezes. Nesse caso, havia um interesse externo em explorá-lo no Brasil, para as companhias estrangeiras. Da mesma maneira que não havia, com o preço anterior. Pergunta-se: a exploração de tal reserva de um ponto de vista nacional deveria apenas sujeitar-se à uma taxa de retorno?

Demonstrando que os arroubos do militarismo para nada servem, o país, que era gerido por uma Ditadura militar, foi acorrentado ao carro de ganhos das multinacionais e da nova finança árabe e arrastado na arena do circo desta nova Roma. Causa espécie ver o Brasil descer na escala de independência durante toda a década de 1970 e 1980, para terminar na ridícula pretensão do governo Collor de “matar o tigre com um só tiro”.

O desdobramento da estratégia internacional revela que os lances iniciais foram calculados, e que o conjunto da estratégia foi sendo montado à medida que as etapas iniciais foram sendo bem-sucedidas. O sucesso da política de endividamento eliminou também os efeitos da expansão da maioria dos países do chamado Terceiro Mundo, quando se aborda a industrialização. Trata-se talvez da mais brilhante “aula” de política que se poderia receber no século XX. O sucesso de tal política permitiu inclusive, como havia previsto Henry Kissinger em outubro de 1973, reaver como semicolônias os países produtores de petróleo e gás (vide Guerra do Golfo *et allia*).

Voltando ao mundo pequeno das injunções de política interna, com o desejo de Sarney de ganhar o coração das massas populares, levou à experiência do Plano Cruzado (1985-1986). É difícil dizer a verdadeira natureza do plano, uma vez que ele resultava de conspiração eclética entre os ortodoxos do FMI e os neoestruturalistas do PMDB. O fato é que o plano não resistiu à sua terceira etapa, a chamada fase de sintonia fina, em que se deveria haver procurado sintonizar as variáveis torcidas pelo choque econômico com as necessidades de ajustamento de uma economia sobre-endividada no contexto internacional. Por toda parte, o que se verifica é uma tentativa de tratamento do brutal impacto da dívida como se ela não existisse. Uma boa figura literária seria supor um eletricista tentando consertar dentro de uma casa a falta de energia, quando pouco antes a mesma sumiu pelo efeito de queda de um raio na caixa de distribuição da rua... A análise da política econômica também shakesperianamente dá lições sobre a loucura coletiva dentro da aparente normalidade. Certamente, Sarney não padeceu o sofrimento do Rei

Lear. Além de ser pessoa fria, um dos criadores da Ditadura, seu sentimento de brasilidade não poderia ir tão fundo. De outro modo, um ou outro de seus ministros, sim. Pudemos acompanhar com tristeza o processo de destruição física do ministro Funaro, mas o que é que move a crença dos elaboradores de política econômica de um país periférico subordinado ao imperialismo, quando por acaso ele acredita que o problema está na casa e não no transformador da rua?

William Rhodes, do Citibank, era o presidente do comitê de credores. O sarcástico Paul Volcker, era o presidente do Federal Reserve Board. Fernão Bracher presidia o Banco Central. Pode-se pensar a roupa justa do ministro Funaro nessas companhias negociando o que meses depois viria a se o Plano Cruzado. São tantas as exigências e as concessões à partida, que dificilmente pode-se enxergar uma luz à saída do túnel. E, não tenhamos dúvidas, de todos os “pacotes”, o Plano Cruzado foi aquele que foi negociado em melhores condições. O país necessitava sempre de dinheiro novo para fechar o seu balanço de pagamentos. Para o balanço de pagamentos estar em equilíbrio exigir-se-ia a condição que não houvesse fluxo de capital ou de ouro em dada direção, na taxa de câmbio então existente. O câmbio, portanto, exerceria uma função neutra na troca de mercadorias, invisíveis e serviços. Ora, a característica da economia subdesenvolvida é vazar valores para o exterior, o chamado déficit. Daí a necessidade, no curto prazo (ano a ano), de fechar o balanço recebendo recursos de fora, na prática emprestados. Por que necessitava? Apesar da condição de subdesenvolvido, o que quer dizer, uma conta corrente no balanço de pagamentos quase sempre negativa, havia o grande negativador da dívida externa. Portanto, a hipótese de uma negociação que permitisse aplicar um “pacote” que não fosse para melhorar as condições de pagamento das parcelas da dívida, era um fato remoto como uma tempestade em Marte. Jacques de Larosière, diretor-gerente do FMI tinha as características óbvias do esgrimista francês. De nada serviria aos países subdesenvolvidos, muito menos ao Brasil. Desse modo, o Plano Cruzado só podia oferecer, para os desdobramentos dos efeitos de sua política, o que já estava em poder do governo brasileiro, não podendo contar com eventual melhoria nas condições da dívida ou um socorro externo adicional.

Já à época do Plano Cruzado, evidenciava-se que o país não tinha muitas alternativas, e um plano de estabilização se tornou inevitável, uma vez que (a) os credores não queriam fornecer mais recursos; e (b) a pressão da dívida fazia o simples funcionamento cotidiano da economia galopar rumo à uma inflação esperada de 12% a 13% para março de 1986. Mas qual era o problema? As empresas industriais já estavam

comprometidas em sua expansão, sem recursos de crédito para ampliar eventuais ofertas. Os recursos do governo, em virtude da queda externa de preço dos exportáveis, não poderiam se expandir para oferecer adicionais montantes de saldo favorável na balança comercial. Nem parecia haver – apesar da elevação da oferta agrícola de exportáveis – ganhos potenciais espontâneos, devido à citada queda do valor dos mesmos. Então, com a perspectiva de uma desindustrialização em breve, o governo devia adotar uma política de estabilização que lhe desse uma oportunidade de cortar ao menos a inflação passada.

No entanto, faltava força no governo para se opor efetivamente aos interesses internos destrutivos. O governo não podia eliminar a correção monetária dos títulos e valores em mãos daqueles que ganham sempre. Não podia se livrar do impacto da dívida interna ou da dívida externa. Dessa maneira, só podia descarregar o peso da crise sobre a população, repetindo os discursos fajutos do comitê dos credores, do FMI, da extrema direita interna, dos banqueiros, etc. O trabalhador e o seu salário corroído pela constante elevação dos preços e das taxas de juros se tornava, ao som do velho discurso da escola de Chicago, o perigo desestabilizador, o responsável por todas as mazelas econômicas, a fonte do excesso de demanda sobre a abnegada oferta. Este era o rio Rubicão que o governo Sarney nunca ousou vadear. Ficou na margem de lá, olhando para o miolo dos problemas. O tempo – é evidente – foi passando e ao chamado “estelionato eleitoral”, havia que se encontrar outro ministro da Fazenda, outro “pacote”, outro critério para manter o pacto social, como “correção” de salários e preços, etc.

Perry Anderson, em um texto sobre o balanço do neoliberalismo, trouxe à tona e com clareza, a partir de uma experiência vivida por ele mesmo, a visão de um membro do Banco Mundial sobre a situação da inflação na economia brasileira.

Recordo-me de uma conversa que tive no Rio de Janeiro, em 1987, quando era consultor de uma equipe do banco Mundial e fazia uma análise comparativa de cerca de 24 países do Sul, no que tocava a políticas econômicas. Um amigo neoliberal da equipe, sumamente inteligente, economista destacado, grande admirador da experiência chilena sob o regime de Pinochet, confiou-me que o problema crítico no Brasil durante a presidência de Sarney não era uma taxa de inflação demasiado alta – como a maioria dos funcionários do Banco Mundial tolamente acreditava –, mas uma taxa de inflação demasiado baixa. “Esperemos que os diques se rompam”, ele disse, “precisamos de uma hiperinflação aqui, para condicionar o povo a aceitar a medicina deflacionária drástica que falta neste país”. Depois, como sabemos, a hiperinflação chegou ao Brasil, e as consequências prometem ou

ameaçam – como se queira – confirmar a sagacidade deste neoliberal indiano.¹⁹⁷

Como se vê, teve-se aqui sempre uma política clara de dominação capaz de atuar de modo sistemático com engodos e protelações, durante todo esse governo. Ganhava-se tempo e se ia pagando a dívida como era possível. Pouco a pouco, ia-se infundindo na mente da população um convencimento sobre a incompetência do Estado, sobre a inutilidade dos pacotes, sobre a inutilidade da política, sobre a imutabilidade que é o subdesenvolvimento. Não se pode dizer que Sarney tivesse a percepção detalhada de tudo isso. Seria atribuir-lhe uma genialidade que a sucessão dos seus erros políticos ao longo da vida não permite descrever. Sarney não era um gênio. Nem mesmo um gênio do mal, ele era apenas mais um político brasileiro. Exímio na arte de sobreviver. Escolhendo sempre o lado certo, aquele da dominação. Entre os seus, a demanda nunca era excessiva. Para os seus, a oferta nunca era escassa. Como diria um grande filósofo conhecido, “estava-se no melhor dos mundos”. Alterá-lo para que? Também não se pode elogiar o desempenho das lideranças de suas aparentes vítimas. O movimento sindical, fosse a velha máquina apreendida pela Ditadura e caracterizada por Joaquinção ou por Rogério Magri; fosse a máquina aparentemente novinha em folha de Lula, certamente não entendia o que se estava a passar. A única coisa que podiam ou eram capazes de poder, era exigir a correção dos salários – no melhor estilo que se dava antes da Ditadura – para “recuperar o poder de compra perdido” pela escalada inflacionária. Não percebiam que essa postura correspondia aos interesses da dominação e do pagamento da dívida, e que, portanto, nada acrescentava ao equilíbrio de forças que se desempenhava no poder.

Dessa forma, o governo Sarney converteu em erros da oposição civil, os erros da política viciosa da Ditadura e continuou o mesmo sistema do país ao mecanismo da dívida, portanto, da concentração de renda, de imiserização dos pobres, e da transferência de propriedade nacional para as mãos dos grupos estrangeiros. Esta, a verdadeira funcionalidade que gestionava por trás, a administração da dívida externa.

¹⁹⁷ ANDERSON, Perry. O balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p.21-22.

Capítulo 5 – Uma avaliação das escolhas feitas

5.1. O balanço de pagamentos

O balanço de pagamentos é um elemento significativo das contas nacionais, pois por meio dele podemos avaliar uma parcela importante das relações econômicas do país com o “resto do mundo”. No caso brasileiro, a dívida externa – entrada de capitais e saída do serviço da dívida – foi determinante para os rumos do país ao longo de quase três décadas (1970-1990).

Tabela 1 - Balanço de Pagamentos 1980-1990 (em US\$ milhões)							
Ano (1)	Balança comercial – FOB (2)	Serviços (Líquido) (3)	Transferências Unilaterais correntes (4)	Transações correntes (5)	Conta Capital e Financeira (6)	Erros e Omissões (7)	Superávit (+) ou Déficit (-) (8)
1980	-2.822,8	-10.059,0	142,6	-12.739,2	9.610,1	-342,5	-3.471,6
1981	1.202,5	-13.093,9	185,5	-11.705,9	12.745,7	-415,2	624,7
1982	780,1	-17.039,0	-14,2	-16.273,2	12.100,7	-369,1	-4.541,6
1983	6.470,4	-13.354,1	110,6	-6.773,0	7.418,8	-669,9	-24,2
1984	13.089,5	-13.155,9	161,3	94,9	6.529,2	402,6	7.026,7
1985	12.485,5	-12.877,3	143,4	-248,3	196,6	-404,8	-456,6
1986	8.304,3	-13.707,3	79,7	-5.323,3	1.431,5	56,0	-3.835,7
1987	11.173,1	-12.676,2	65,1	-1.437,9	3.258,6	-806,1	1.014,6
1988	19.184,1	-15.095,9	91,5	4.179,8	-2.098,3	-832,5	1.248,9
1989	16.119,2	-15.333,6	246,3	1.031,9	629,1	-774,9	886,1
1990	10.752,4	-15.369,1	833,0	-3.783,7	4.592,5	-328,1	480,7
FONTE: Banco Central do Brasil - Série histórica do Balanço de Pagamentos - 5ª edição do Manual de Balanço de Pagamentos e Posição de Investimento Internacional (BPM5).							

Do ponto de vista do balanço de pagamentos global (coluna 8, Tabela 1) vê-se que houve uma recuperação no pós-crise, em 1984 – após seguidos déficits – que se deu, fundamentalmente, a partir da recuperação da economia dos Estados Unidos, da queda das taxas de juros internacionais, da estabilização dos preços do petróleo e da entrada de “dinheiro novo”, depois dos acordos com o FMI, em 1983. Vejamos algumas das razões para o déficit global apresentado nos anos de 1985 e 1986, a partir da perspectiva da economia internacional.

O desempenho econômico mundial, analisado a partir da evolução das economias dos países industrializados, mostra que o ano de 1985 é o terceiro de uma série de crescimento real positivo, porém, não

sustentado no alto nível alcançado em 1984. De fato, sem a força propulsora do crescimento dos EUA, cuja taxa caiu de 6,8% em 1984 para 2,5% em 1985, a economia mundial perdeu seu ímpeto, com reflexos não só sobre o comércio mundial, como também sobre as economias dos países menos desenvolvidos, seja em termos de menores taxas de crescimento, seja em termos de maiores dificuldades que os países devedores tiveram de enfrentar em seus programas de ajuste econômico.

A desaceleração do ritmo de crescimento dos EUA em 1985 decorreu basicamente do efeito defasado do endurecimento de sua política monetária, cujo clímax foi alcançado no terceiro trimestre de 1984, quando a *prime rate* elevou-se a 13% com crescente perda de competitividade da produção desse país, que culminou com o déficit comercial de US\$ 148 bilhões, ou seja, algo em torno de 4,5% do PIB. Uma política monetária de afrouxamento gradual seguida em 1985 não foi suficiente para fazer com que a economia americana obtivesse uma taxa de crescimento próximo da observada em 1984.

Em face dessa vultosa substituição de produção doméstica por importações, acirraram-se nos EUA os sentimentos protecionistas, o que forçou os países industrializados que tinham grandes superávits comerciais a valorizar suas moedas. Efetivamente, a desvalorização do dólar americano ao longo de 1985, embora substancial, não foi suficiente para eliminar ou mesmo reduzir o vultoso déficit comercial americano, mas foi um passo importante no sentido do realinhamento das moedas dos principais países do mundo e da busca do reequilíbrio dos fluxos comerciais.

[...]

[sobre o desempenho dos países subdesenvolvidos] deve-se ressaltar que foram muitas as dificuldades vividas por esses países em 1985, seja em termos dos efeitos da desaceleração econômica do mundo desenvolvido, seja em termos da queda dos preços dos produtos básicos (exceto café) nos mercados mundiais, fatores que se refletiram na saída especulativa de capitais e em menores entradas de capitais de risco. Ainda assim, estatísticas do Fundo Monetário Internacional revelam que os países devedores recorreram menos aos recursos dessa instituição.¹⁹⁸

Nos anos do governo Sarney, após o biênio 1985-1986 quando houve déficit, os anos seguintes apresentaram superávit. O déficit global de 1985 estava ligado à redução da entrada de capitais, portanto uma diminuição do superávit na conta de capital e financeira que amortecia os déficits em transações correntes. A conta capital e financeira é dividida em duas. A primeira, “registra as transferências de capital relacionadas com patrimônio de migrantes e a aquisição/alienação de bens não financeiros não produzidos, tais como cessão de patentes e marcas”.¹⁹⁹ A segunda, “registra fluxos decorrentes de transações com ativos e passivos financeiros entre residentes e não-residentes. A conta

¹⁹⁸ *A economia brasileira e suas perspectivas* XXV. Rio de Janeiro: APEC, 1986, p.60-61.

¹⁹⁹ Glossário do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/>>. Acesso em: 16. Jun. 2015.

financeira é dividida em quatro grupos: (a) investimento direto; (b) investimentos em carteira; (c) derivativos; e (d) outros investimentos”.²⁰⁰

Para os anos em análise, a conta financeira é o maior componente da conta total. (Ver Tabela 1). Isso quer dizer que os ingressos e amortizações (entradas e saídas) de capital são fundamentais para o balanço global e também para os indicadores da dívida externa.

Tabela 2 - Conta Capital e Financeira 1985-1990 (em US\$ milhões)						
Ano (1)	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Conta Capital e Financeira (2) = (3) + (4)	196,56	1.431,54	3.258,62	-2.098,33	629,08	4.592,49
Conta Capital (3)	6,36	6,59	5,06	2,47	-2,63	1,19
Conta Financeira (4)	190,20	1.424,95	3.253,56	-2.100,80	631,70	4.591,31
FONTE: Banco Central do Brasil - Série histórica do Balanço de Pagamentos - 5ª edição do Manual de Balanço de Pagamentos e Posição de Investimento Internacional (BPM5).						

Na Tabela 2 temos mais detalhadamente a conta financeira, onde pode-se perceber que, ao longo dos anos, as amortizações são sempre cobertas por novos empréstimos, sendo que apenas para o ano de 1988 essa relação foi negativa, portanto, as amortizações superaram os ingressos.

Veja-se o que diz o professor José Luís Oreiro sobre o controle da entrada de capitais em países subdesenvolvidos.

[...] argumentamos que existem sólidos argumentos teóricos favoráveis a introdução de controles de capitais em países emergentes. Com efeito, os controles de capitais têm por objetivo (i) aumentar a autonomia de formulação de política econômica, (ii) reduzir a fragilidade financeira externa das economias em desenvolvimento e (iii) impedir a apreciação cambial resultante dos grandes fluxos de entrada de capitais nos países emergentes em períodos de “euforia” nos mercados financeiros internacionais, contribuindo assim para o equilíbrio inter-temporal do balanço de pagamentos. Embora os críticos dos controles de capitais afirmem que os custos desses controles na forma de aumento da taxa de juros interna, redução do acesso aos mercados internacionais de crédito e etc. são maiores do que os benefícios supra-mencionados; os mesmos não fornecem nenhuma justificativa (teórica ou empírica) para essa afirmação. Sendo assim, as objeções a proposta de introdução de controles de capitais em países emergentes parecem se basear mais em

²⁰⁰ Glossário do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/>>. Acesso em: 16. Jun. 2015.

preconceitos de natureza ideológica, do que em argumentos baseados na teoria econômica.²⁰¹

Percebe-se que ainda nos anos 2000, a preocupação com a entrada de capitais estrangeiros em economias subdesenvolvidas permanecia presente – possivelmente o avanço da chamada globalização e a ofensiva neoliberal das décadas de 1980 e 1990 foram determinantes para que o tema permanecesse em voga no debate econômico.

A entrada de capitais de empréstimo, ao longo das décadas de 1970 e 1980, no Brasil, chegaram a um nível bastante alto. Os anos de 1980 começam com uma dívida bruta real 75,6% maior do que no início dos anos 1970, fruto da política de crescimento via poupança externa praticada pelos governos da Ditadura militar. Já o governo Sarney começa com uma dívida 27,3% maior do que no início da década e 103% maior do que no início da década anterior. Por outro lado, em seu governo a dívida cresce pouco até 1987 e depois passa a decrescer nos anos subsequentes. Porém, apesar da dívida crescer pouco durante o governo Sarney, ela já se encontrava em patamares altíssimos e, como veremos, ela continuou sendo paga ao longo desses anos.

Tabela 3 – Dívida bruta total - Registrada e não registrada/Pública e privada - 1971-1980 (em US\$ milhões)				
Ano (1)	Dívida bruta (2)	Índice do deflator da despesa nacional bruta EUA (1980=100) (3)	Dívida bruta real (4)	Índice da dívida bruta real (1980=100) (5)
1971	8.283,40	52,77	15.697,92	24,43
1972	11.463,90	55,10	20.804,99	32,38
1973	14.857,20	58,11	25.568,60	39,79
1974	20.032,40	63,86	31.371,05	48,82
1975	25.115,60	69,50	36.136,19	56,23
1976	32.145,10	73,53	43.717,22	68,03
1977	37.950,70	78,53	48.328,82	75,21
1978	52.186,40	84,05	62.089,73	96,62
1979	55.802,90	91,17	61.204,37	95,25
1980	64.259,50	100,00	64.259,50	100,00
1981	73.962,80	109,17	67.747,43	105,43
1982	85.487,50	115,74	73.861,61	114,94
1983	93.745,20	120,28	77.937,80	121,29
1984	102.127,00	124,71	81.891,75	127,44
1985	105.170,60	128,54	81.818,90	127,33

²⁰¹ OREIRO, José Luís. Autonomia de política econômica, fragilidade externa e equilíbrio do balanço de pagamentos: a teoria econômica dos controles de capitais. *Economia e Sociedade*. Campinas, V. 13, N. 2 (23), p. 208-392, dez. 2004.

1986	111.202,70	131,24	84.730,28	131,86
1987	121.188,20	134,98	89.782,03	139,72
1988	113.511,00	139,44	81.407,21	126,69
1989	115.505,90	144,69	79.827,22	124,23
1990	123.438,50	150,20	82.180,90	127,89

Fonte: BACEN-DEPEC (SGS - Sistema Gerenciador de Séries Temporais; World Bank national accounts data. (World Data Bank).

Como complemento às amortizações do principal da dívida, temos os juros, que são contabilizados na conta de serviços e rendas. Percebe-se que neste balanço houve déficit ao longo de toda a década de 1980. A participação dos juros no total das despesas no balanço de serviços e rendas, alcançou o auge em 1985, chegando a 67,99%, e depois decresceu lentamente até 1990, o mais baixo valor da série. (Gráfico 1)

Gráfico 1 - Juros em relação ao saldo do balanço de serviços e rendas (%).²⁰²

Para se ter uma ideia do tamanho dos encargos do endividamento praticado nos períodos anteriores, vê-se que o serviço da dívida, que representa a soma dos juros e amortizações, representou entre 7% e 4% do PIB.

²⁰² Fonte: Banco Central do Brasil - Série histórica do Balanço de Pagamentos - 5ª edição do Manual de Balanço de Pagamentos e Posição de Investimento Internacional (BPM5).

Tabela 4 – Serviço da Dívida (US\$ milhões) X PIB (US\$ milhões)					
Ano (1)	Juros (2)	Amortizações (3)	Serviço da Dívida (4) = (2) + (3)	PIB (5)	Serviço em % do PIB (6)
1980	7.457,00	6.809,32	14.266,32	237.772,06	6,00
1981	10.305,20	7.793,54	18.098,74	258.553,47	7,00
1982	11.850,60	8.764,53	20.615,13	271.251,68	7,60
1983	9.864,22	3.397,93	13.262,15	189.459,23	7,00
1984	11.069,80	3.730,21	14.800,01	189.743,70	7,80
1985	10.844,60	4.142,94	14.987,54	211.092,10	7,10
1986	9.853,20	5.099,88	14.953,08	257.811,78	5,80
1987	8.960,20	5.722,36	14.682,56	282.356,86	5,20
1988	10.280,80	12.035,78	22.316,58	305.706,64	7,30
1989	10.583,10	8.964,94	19.548,04	415.915,80	4,70
1990	10.416,80	10.233,17	20.649,97	469.317,52	4,40

Fonte: BACEN-DEPEC (SGS - Sistema Gerenciador de Séries Temporais).

A partir do Gráfico 2, vê-se que, durante o governo Sarney, entre 55% e 66% do valor das exportações serviam para pagar o serviço da dívida. Esse é um custo bastante elevado para um país periférico, afinal são imensas parcelas do excedente gerado no país que estão sendo abocanhados pelo mercado financeiro internacional.

Gráfico 2 - Serviço da dívida em relação às exportações (%).²⁰³

A esses dados devemos acrescentar as reservas internacionais para apreender o valor da dívida externa líquida. Devemos lembrar também que a dívida externa passou por um processo de estatização ao longo da década de 1970 e 1980, chegando ao final do

²⁰³ Fonte: BACEN-DEPEC (SGS - Sistema Gerenciador de Séries Temporais).

período sendo 90,1% pública e 9,9% privada. No início do governo Sarney, a dívida já era majoritariamente pública, porém a estatização permaneceu em aceleração entre 1985-1989.

Ano (1)	Dívida bruta (2)	Reservas internacionais ¹ (3)	Dívida Líquida (4) = (2) - (3)
1980	64.259,50	6.913,00	57.346,50
1981	73.962,80	7.507,00	66.455,80
1982	85.487,50	3.994,00	81.493,50
1983	93.745,20	4.563,00	89.182,20
1984	102.127,00	11.995,00	90.132,00
1985	105.170,60	11.608,00	93.562,60
1986	111.202,70	6.760,00	104.442,70
1987	121.188,20	7.458,00	113.730,20
1988	113.511,00	9.140,00	104.371,00
1989	115.505,90	9.679,00	105.826,90
1990	123.438,50	9.973,00	113.465,50

Fonte: BACEN-DEPEC (SGS - Sistema Gerenciador de Séries Temporais).
¹ Conceito liquidez internacional.

Gráfico 3 - Dívida externa registrada por setor 1980-1990 (%).²⁰⁴

Como já foi assinalado anteriormente, os megasuperávits na balança comercial foram determinantes para o pagamento do serviço da dívida. A política de promoção das exportações durante o governo Sarney pode ser dividida em duas fases distintas, a saber: a primeira, entre 1985 e 1987; e a segunda, entre 1988 e 1989. No primeiro período, os mecanismos de promoção das exportações foram vários e, entre eles, podemos citar: (1)

²⁰⁴ Fonte: BACEN-DEPEC (SGS - Sistema Gerenciador de Séries Temporais).

o aumento de 10% para 15% no nível da equalização da taxa de juros de operações de financiamento à exportação; (2) concessão de benefício na importação de matérias-primas e produtos intermediários para a complementação da fabricação local de máquinas e equipamentos; (3) criação de depósito voluntário em moeda estrangeira vinculado a contrato de câmbio de exportação; (4) isenção de imposto de importação e do IPI, na compra de bens em valor não superior a 10% do incremento das exportações de produtos manufaturados.²⁰⁵

Por outro lado, as importações sofreram um controle mais rígido. Foram diminuídos prazos para pagamentos de diversos produtos alimentícios, ao mesmo tempo que outros produtos tiveram a sua importação suspensa pela Cacex (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil).²⁰⁶ Inclusive o órgão chegou a fazer uma lista com os produtos “proibidos”. A quantidade de produtos contida nessa lista variou ao longo dos anos, de acordo com a avaliação do governo em relação às expectativas da balança comercial.

O segundo período, a partir de 1988, apresentou uma nova configuração. Com a ascensão de Maílson da Nóbrega, a redução do gasto público passou a ser uma prioridade. Assim, o governo impôs restrições às renúncias fiscais sobre as exportações, estabelecendo alíquotas para pagamento do imposto de renda, de 3% em 1989 e de 6% em 1990, sobre o lucro das exportações incentivadas. Por outro lado, houve ainda uma maior redução das alíquotas do IPI, o que favoreceu as exportações.

A ânsia por liberalização da última fase do governo Sarney fez com que se impusessem medidas na área de importação, especialmente com mudanças tarifárias. De um nível médio de tarifas de 51,3% em 1988, houve decréscimo para 35,5% em setembro de 1989. Com a Reforma Tarifária de 1988, alguns poucos itens permaneceram com tarifa superior a 50%.²⁰⁷

²⁰⁵ Relatório do BACEN – 1989, p.88-89.

²⁰⁶ Relatório do BACEN – 1989, p.88-89.

²⁰⁷ Relatório do BACEN – 1989, p.88-89.

Tabela 6 – Balança comercial 1980-1990 (em milhões de US\$)					
Ano (1)	Importações - FOB (2)	Exportações - FOB (3)	Saldo (4)	Índice do deflator da despesa nacional bruta EUA (1985=100) (5)	Saldo real (6) = (4)/(5).(100)
1980	-22.955,17	20.132,40	-2.822,77	77,8	-3.628,41
1981	-22.090,58	23.293,04	1.202,46	84,9	1.415,76
1982	-19.395,00	20.175,07	780,07	90,0	866,35
1983	-15.428,93	21.899,31	6.470,39	93,6	6.914,65
1984	-13.915,82	27.005,34	13.089,52	97,0	13.491,61
1985	-13.153,49	25.639,01	12.485,52	100,0	12.485,52
1986	-14.044,30	22.348,60	8.304,30	102,1	8.133,30
1987	-15.050,83	26.223,93	11.173,10	105,0	10.640,04
1988	-14.605,25	33.789,37	19.184,11	108,5	17.685,09
1989	-18.263,43	34.382,62	16.119,19	112,6	14.319,59
1990	-20.661,36	31.413,76	10.752,39	116,9	9.201,66
FONTE: (2), (3) e (4), Banco Central do Brasil - Série histórica do Balanço de Pagamentos - 5ª edição do Manual de Balanço de Pagamentos e Posição de Investimento Internacional (BPM5). (5) World Bank national accounts data. World Data Bank.					

O ano de 1986 destoou um pouco do resto do período e isto ocorreu por conta do Plano de Estabilização lançado em fevereiro daquele ano. Com o congelamento ocorrido por conta do Plano Cruzado, houve um aumento da demanda interna e um movimento de especulação do setor exportador, que aguardava o fim do congelamento e uma nova desvalorização cambial, e também o barateamento das importações. Além disso, diversos produtos que seriam destinados ao exterior foram remetidos ao mercado interno. Por esse motivo, caiu a quantidade exportada e aumentou a quantidade importada, pois com o aumento da demanda foi necessário também importar alguns gêneros de primeira necessidade que passaram a escassear no mercado interno, especialmente, carne, leite, arroz e feijão. Esse processo voltou a se repetir durante o Plano Verão, em 1989. (Ver Tabela 6).

Gráfico 4 - Índices de exportação 1980-1990²⁰⁸

Gráfico 5 - Índices de importação 1980-1990²⁰⁹

Outro fator que contribui seriamente para a obtenção dos saldos comerciais é a taxa de câmbio. Entre 1985 e 1989 a política cambial foi de sistemática desvalorização da moeda nacional, porém, diferentemente das maxidesvalorizações praticadas pelos governos anteriores, nesse período, optou-se por minidesvalorizações, muitas vezes em intervalos pequenos, chegando a ser diária em alguns períodos. Embora o discurso oficial fosse de que a taxa de câmbio acompanhasse as taxas de inflação, as desvalorizações superaram em alguns anos o aumento de preços. Em outros períodos a desvalorização foi inferior, principalmente durante a implantação dos sucessivos planos de estabilização, períodos curtos em que decresceram as taxas de inflação.

²⁰⁸ Fonte: IBGE. Estatísticas Históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. 2. ed. rev. e atual. do v. 3 de Séries estatísticas retrospectivas, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, 1990.

²⁰⁹ *Ibidem*.

Tabela 7 - Índice de Preços X Taxa de câmbio 1980-1989			
Ano	IGP-DI	Variação da taxa de câmbio média do período (%)	
		Compra	Venda
1980	110,2	97,2	96,9
1981	95,2	76,6	76,8
1982	99,7	93,2	93,2
1983	211,0	221,7	221,7
1984	223,8	217,6	217,6
1985	235,1	237,9	237,7
1986	65,0	119,3	119,5
1987	415,8	187,4	187,3
1988	1.037,6	894,4	894,4
1989	1.782,9	1279,8	1279,8
Fonte: A economia brasileira e suas perspectivas, XXX, Rio de Janeiro: APEC, 1991, p.E-1.			

Apesar da política econômica estar voltada para a obtenção de megasuperávits comerciais, e que foram alcançados ao longo de quase toda a década de 1980, o Brasil teve déficits nas transações correntes, causados pelos déficits na conta de serviços e rendas que, por sua vez, tinham grande participação os juros devidos dos empréstimos externos. Com exceção dos anos de 1984, 1988 e 1989, em todos os outros houve déficit em transações correntes. Como se sabe, do ponto de vista teórico, um déficit em transações correntes significa a necessidade de financiamento externo, pois o país gerou menos divisas do que o necessário para pagar as suas despesas.²¹⁰

Tabela 8 – Balanço de Pagamentos – Transações Correntes 1980-1990 (em US\$ milhões)	
Ano (1)	Transações Correntes (2)
1980	-12.739,19
1981	-11.705,87
1982	-16.273,20
1983	-6.773,03
1984	94,91
1985	-248,34
1986	-5.323,26
1987	-1.437,92
1988	4.179,77
1989	1.031,89
1990	-3.783,72
FONTE: Banco Central do Brasil - Série histórica do Balanço de Pagamentos - 5ª edição do Manual de Balanço de Pagamentos e Posição de Investimento Internacional (BPM5).	

²¹⁰ BACHA, Carlos José Caetano. *Macroeconomia aplicada à análise da economia brasileira*. São Paulo: Edusp, 2004, p.155.

Dessa forma, o financiamento externo e a relação entre a conta de capitais e a conta corrente, torna-se fundamental em um país altamente endividado no exterior, como era o caso do Brasil nos anos 1980. Daí é que surge a dualidade entre o ajuste externo-interno e o crescimento econômico. Seria possível alcançar os dois objetivos simultaneamente? Vejamos o que diz Francisco Pires de Souza, sobre as implicações do ajuste do balanço de pagamentos.

O ajustamento do balanço de pagamentos é um processo que tem duas dimensões. De um lado ele consiste na realocação de recursos e redirecionamento da produção e da comercialização. Essa reorientação do perfil da oferta agregada conduz à ampliação da produção de bens transacionáveis vis-à-vis à de não-transacionáveis, resultando num aumento das exportações e da substituição de importações por produção doméstica. A outra dimensão do processo de ajustamento é de natureza macroeconômica. Consiste na redução dos gastos domésticos (consumo mais investimento) em relação ao produto interno, ou numa ampliação do produto em relação aos dispêndios.

As duas dimensões acima são aspectos inseparáveis de um processo de ajustamento bem sucedido. Uma redução dos gastos internos sem uma ampliação da produção de bens para a exportação ou para substituir importações, provoca recessão. Por outro lado, uma reorientação da produção para exportação e substituição de importações, na ausência de cortes de gastos – e estando a economia próxima do pleno emprego – provoca pressões inflacionárias.

As políticas de ajustamento do balanço de pagamentos são, portanto, políticas que tentam influenciar a alocação de recursos e o volume total de dispêndio como meio de induzir as mudanças acima mencionadas. Contudo, quanto maior a fé na eficiência dos mecanismos de mercado – em particular na flexibilidade da estrutura de oferta, e dos preços dos fatores –, maior a ênfase emprestada aos instrumentos de controle dos gastos. No limite, na concepção do enfoque monetário do balanço de pagamentos, políticas de preços relativos (ou qualquer outra política destinada a influenciar a composição da oferta) são consideradas, na melhor das hipóteses, inúteis.

A admissão de falhas no mecanismo de mercado, por outro lado, leva à valorização de instrumentos de política econômica utilizados especificamente para a reorientação da oferta. De acordo ainda com diferentes graus de aceitação da eficiência do mercado para promover tais mudanças, pode-se aceitar como suficientes e adequados instrumentos que vão desde políticas macroeconômicas de redirecionamento dos gastos (como a política cambial) até políticas específicas de oferta, de caráter mais intervencionista (subsídios, restrições quantitativas, produção direta do Estado).²¹¹

²¹¹ SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. *Um estudo sobre o problema do ajustamento do balanço de pagamentos: teoria e experiência brasileira nos anos 80*. Campinas, 1991. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, p.24-25.

Possivelmente, sem priorizar o crescimento econômico, não fosse possível conciliar os dois objetivos. Após a tentativa heterodoxa do Plano Cruzado entre 1985 e 1986, quando buscou-se privilegiar o crescimento, chegou-se aos anos entre 1987 e 1989, quando trouxeram de volta o ajuste externo-interno, com a melhoria do balanço em transações correntes e do balanço global e o correspondente ajuste interno via recessão, contenção dos gastos públicos, redução de salários e queda do investimento.

5.2. A evolução do produto, a formação de capital e o setor industrial

A década de 1980 começa com o ajuste externo-interno sendo posto em prática a todo vapor. Até 1984 a recessão foi o custo para o pagamento da dívida externa. Em 1985, a economia se recupera e cresce 5,4%, e continua a crescer nos dois anos posteriores com taxas de 7,85% e 7,49%. Em 1987 o crescimento do produto cai quase pela metade e, em 1988, ele decresce 0,06%, recuperando-se em 1989, com crescimento de 3,16%.

Tabela 9 - Produto Interno Bruto (em US\$ milhões)		
Ano (1)	PIB (2)	Taxa de variação real do PIB (%) (3)
1980	237.772,06	9,23
1981	258.553,47	-4,25
1982	271.251,68	0,83
1983	189.459,23	-2,93
1984	189.743,70	5,4
1985	211.092,10	7,85
1986	257.811,78	7,49
1987	282.356,86	3,53
1988	305.706,64	-0,06
1989	415.915,80	3,16
1990	469.317,52	-4,35
Fonte: BACEN-DEPEC (SGS - Sistema Gerenciador de Séries Temporais).		

Observando as variações do produto de acordo com o setor, vemos que houve perdas acentuadas para a agricultura e para a indústria com um crescimento do setor de serviços. Em 1986, durante o Plano Cruzado, foi a indústria o principal motor do crescimento do produto, com uma expansão de 11,8% em relação ao ano precedente. A partir do congelamento de preços e câmbio, o que se viu foi um crescimento dos bens de consumo duráveis e dos investimentos.

Tabela 10 - PIB por setores - Taxas anuais reais (%)			
Ano (1)	Agricultura (2)	Indústria (3)	Serviços (4)
1985	10,0	8,3	6,5
1986	-8,5	11,8	8,2
1987	14,9	1,1	3,3
1988	0,6	-2,6	2,4
1989	2,5	3,0	3,6
1990	-4,4	-8,6	-0,7
Fonte: A economia brasileira e suas perspectivas, XXX, Rio de Janeiro: APEC, 1991, p.A-4.			

Já em 1987, durante o Plano Bresser, foi a agricultura a principal responsável pelo crescimento do PIB no ano (3,5%), com uma expansão de quase 15%. Possivelmente, a perda do poder aquisitivo dos salários e os juros reais mais elevados desestimularam as vendas do comércio e da indústria. Outro fator importante que contribuiu para que não houvesse uma queda maior ainda no produto foi o comportamento das exportações, por conta da contração da demanda interna combinada com a flexibilização do câmbio. O ano de 1988 foi o que apresentou pior desempenho em relação ao produto ao longo do governo Sarney. No ano da política do “Feijão com Arroz”, houve retração do PIB em 0,06%, sendo a formação bruta de capital fixo o item que apresentou os piores indicadores, - 4,9%, o pior ano da série observada. Como nos outros anos, as exportações tiveram participação importante e, especificamente em 1988, foi o que permitiu que a economia não tivesse um desempenho ainda pior.²¹²

Tabela 11 - Composição do PIB 1985-1989 (%)					
Composição	1985	1986	1987	1988	1989
Consumo total	74,2	77,4	73,4	70,1	69,7
Famílias	63,7	66,2	60,8	56,7	54,2
Administração pública	10,4	11,2	12,6	13,5	15,5
FBKF	18	20	23,2	24,3	26,9
Variação de estoques	2,4	0	0	0	0
Saldo em transações com o exterior	5,4	2,6	3,4	5,6	3,5
Exportações	12,9	9,2	9,8	11,7	8,9
Importações	7,5	6,6	6,4	6,1	5,5
PIB	100	100	100	100	100
Fonte: GIAMBIAGI, Fabio et alii (Org.). <i>Economia brasileira contemporânea: 1945-2010</i> . Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p.248.					

²¹² CASTRO, Lavínia Barros de. Esperança, frustração e aprendizado: a história da Nova República. In: GIAMBIAGI, Fabio et alii (Org.). *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p.120.

Ao observarmos esses dados (Tabela 11) vemos que – excluindo o ano de 1986, por conta do Plano Cruzado – foram as exportações as principais responsáveis pelo crescimento do PIB. Podemos supor que os bons índices das exportações tenham sido beneficiados por: (1) pelo amadurecimento dos investimentos realizados durante o II PND (1975-1979); (2) pela queda da demanda interna, principalmente a partir de 1987; e (3) pela melhora dos indicadores da economia mundial.²¹³

Tabela 12 - PIB - Taxas de crescimento real 1985-1989 (%)					
Composição	1985	1986	1987	1988	1989
Consumo total	2,8	12,3	1,7	-1,3	3,8
FBKF	8,8	22,6	-1,4	-4,9	1,2
Exportações	7,0	-10,6	19,2	13,1	5,1
Importações	0,1	28,6	-2,9	-1,1	9,0
PIB	7,8	7,5	3,5	-0,1	3,2
Agropecuária	9,6	-8,0	15,0	0,8	2,8
Indústria	8,3	11,7	1,0	-2,6	2,9
Extração mineral	11,6	3,7	-0,8	0,4	4,0
Transformação	8,4	11,3	1,0	-3,4	2,9
Construção	6,0	17,8	0,7	-3,1	3,1
SIUP	10,2	8,3	3,3	5,8	1,6
Serviços	6,9	8,1	3,1	2,3	3,5
Indústrias - categorias de uso					
Bens de capital	12,4	21,9	-1,8	-2,1	0,3
Bens intermediários	7,3	8,4	1,1	-2,1	2,4
Bens de consumo duráveis	15,6	20,4	-5,4	0,6	2,4
Bens de consumo não duráveis	7,7	9,0	1,4	-4,4	3,9
Fonte: GIAMBIAGI, Fabio et alii (Org.). <i>Economia brasileira contemporânea: 1945-2010</i> . Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p.248.					

O baixo crescimento da agricultura e da indústria, em relação ao setor de serviços, pode ser atribuído ao bom desempenho em 1986, quando o consumo foi alavancado pelos efeitos do Plano Cruzado, assim como os setores de bens de capital e bens de consumo duráveis.

A característica singular a ser ressaltada quanto ao desempenho da indústria no período 1981-1990 é a orientação de uma parcela crescente da produção para o mercado internacional. Com o fim dos grandes blocos de investimentos do II PND a indústria deixou de gerar sua própria demanda, e as possibilidades de expansão tendo por base a ampliação do mercado interno ficaram restritas pela crise. Assim, a orientação da produção para o mercado internacional, em boa parte apoiada em incentivos/subsídios, compressão de salários e

²¹³ CASTRO, Lavínia Barros de. Esperança, frustração e aprendizado: a história da Nova República. In: GIAMBIAGI, Fabio et alii (Org.). *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p.120.

desvalorizações cambiais periódicas, representou uma saída à crise no mercado interno, antes que uma estratégia de expansão das empresas, embora em alguns poucos casos essa estratégia se verifique, inclusive com base em significativos avanços tecnológicos.

[..]

Reforçou-se assim, durante os anos oitenta, a inserção internacional da indústria brasileira com base nos segmentos representativos do padrão anterior de desenvolvimento e em produtos intensivos em recursos naturais, energia e mão-de-obra barata. Para isso contribuíram os determinantes espúrios de competitividade: retração da demanda interna, desvalorizações reais periódicas da taxa de câmbio, compressão do salário real, rigoroso controle de preços no mercado interno e incentivos/subsídios fiscais e creditícios.²¹⁴

Outra característica fundamental da política econômica dos anos 1980 é a redução do investimento das empresas estatais, especialmente as empresas públicas do setor industrial. Uma parte da estatização da dívida externa se deu por meio da captação direta de recursos no exterior pelas empresas estatais. Esse processo, além da defasagem dos preços dos bens e serviços públicos – utilizados como forma de combate à inflação –, comprometeu seriamente a capacidade de autofinanciamento dessas empresas.

Dessa forma, mesmo com alguns momentos de crescimento, vemos que a economia nacional, de uma forma geral, esteve voltada para (1) o pagamento da dívida externa, com clara preponderância do setor exportador; e (2) para o desmonte do Estado como programador e motor do desenvolvimento econômico. Assim, podemos resumir a década de 1980, a partir das palavras de Carneiro:

As evidências empíricas não deixam dúvidas sobre a caracterização dos anos 80 como um período de estagnação. Após o esgotamento de um longo ciclo de expansão, a economia ficou à deriva sem encontrar um novo padrão de crescimento sustentado. O comportamento dos agregados macroeconômicos ao longo da década só vem comprovar tal assertiva.

O crescimento do PIB próximo ao aumento da população, com significativa redução quando confrontado com a tendência histórica, traduz de forma mais imediata os contornos da estagnação. Contudo, é no crescimento negativo do investimento que esta adquire o seu significado mais profundo. Há outros aspectos importantes, como a redução da propensão média a consumir e os superávits comerciais, obtidos de forma sistemática apesar da deterioração permanente dos termos de intercâmbio com o exterior.

O aspecto comum a todas as variáveis macroeconômicas durante a década é sua grande variabilidade ou, mais precisamente, seu elevado grau de instabilidade, que se expressa na curta duração de ciclos econômicos com breves períodos de expansão e retração, a exemplo do

²¹⁴ SUZIGAN, Wilson. *A indústria brasileira após uma década de estagnação: questões para uma política industrial*. Texto para Discussão, IE/UNICAMP, nº 5, fevereiro, 1992, p.14-16.

investimento, que apresenta intensa retração em 1981/83, expansão equivalente em 1984/86 e nova retração em 1987/89.

Evidências suficientes nos permitem afirmar que a instabilidade do investimento está diretamente associada à geração de superávits comerciais.

[...]

Os dados macroeconômicos indicam portanto um *trade-off* entre superávit comercial e investimento, que advém tanto da restrição à capacidade para importar como da insustentabilidade do ritmo ascendente das exportações ante o contínuo crescimento sustentado da absorção doméstica.²¹⁵

Não foi à toa que a década de 1980 ficou conhecida como a “década perdida” na historiografia econômica. Mais do que perdida, ela compôs com o início de um processo que pretendia acabar com o Estado como “agente econômico” e assumir completamente a “globalização” como algo positivo.

Por outro lado, de uma maneira mais ampla, a década de 1980 representa também, para o Brasil, o início da crise do padrão de acumulação fordista, onde pôde-se perceber algumas alterações estruturais na economia do país, que podem ser resumidas nas palavras de Schincariol:

(1) a queda do setor industrial no produto; (2) a correspondentes elevação do setor de serviços; e (3) a elevação da taxa de desemprego, junto da queda da renda dos trabalhadores. Em (1) se destaca (i) o decréscimo do valor do setor industrial no produto interno bruto e a diminuição do número de trabalhadores por ele empregado. Isto é, a elevação dos níveis de produtividade na indústria; e (ii) o processo de desnacionalização e suas consequências. Em (2) destaca-se a trajetória da elevação no produto de atividades terciárias e do correlato aumento da alocação de trabalhadores neste setor, e as implicações disto para a economia. [...] a terceira modificação estrutural no mundo pós-fordista, que constitui o seu próprio corolário: a deterioração das condições de trabalho e reprodução da força de trabalho. Elas são expressas na elevação do desemprego, na queda e na concentração da renda local e na desarticulação dos mecanismos reivindicatórios dos trabalhadores.

Isso significa que o modelo desenvolvimentista de industrialização se aproximava do fim. As baixas taxas de crescimento, principalmente após o Plano Cruzado, são um dos indicativos do esgotamento desse modelo.

Vejamos o que diz Fiori sobre o “consenso” criado na sociedade, ao final da década de 1980, sobre a falência do desenvolvimentismo e do Estado desenvolvimentista.

²¹⁵ CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. *Crise, estagnação e hiperinflação. (A economia brasileira nos anos 80)*. Campinas, 1991, 251 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, p.57.

Quando se desenrolavam as eleições diretas para a presidência da República (outubro de 1989) já se havia alcançado no país, finalmente, um consenso básico: todas as forças políticas e as elites empresariais, intelectuais etc. reconheciam que o Brasil não vivia apenas uma crise econômica conjuntural. Tratava-se de crise mais profunda e estrutural que estava sinalizando o esgotamento do modelo de desenvolvimento responsável, pela complementação tardia do programa tecnológico e organizacional da Segunda Revolução Industrial. Reconhecia-se a impotência daquele modelo diante dos requisitos da Terceira Revolução Industrial e do novo cenário econômico mundial. Mesmo assim se reconhecia o problema do financiamento como a principal fragilidade de um modelo que, de certa forma, foi excessiva e desnecessariamente protecionista. Também eram reconhecidas as consequências perversas de uma relação entre o Estado e o empresariado – inorgânica e particularista – e criticava-se o caráter excludente e autoritário do modelo em crise. Ao mesmo tempo, aceitava-se a indispensabilidade de um profundo ajuste macroeconômico e de uma reestruturação produtiva e, por fim, identificava-se, no epicentro das transformações indispensáveis, o imperativo de uma reforma do Estado.

Essa convergência geral, entretanto, não alcançava a hierarquização comum das medidas imediatas a serem tomadas pelo futuro governo a ser eleito em outubro de 1989. Mas em 1990, pode-se dizer que, de vários pontos do espectro político e intelectual do país, passando pela quase totalidade dos meios de comunicação com peso na formação da opinião pública, consolidou-se o que se poderia chamar de um amplo consenso liberal favorável, em princípio, à implementação do programa completo de estabilização, ajuste e reformas institucionais, apoiado, pelo menos desde a segunda metade dos anos 80, pelos governos dos países credores e pelas principais agências financeiras internacionais públicas e privadas. Estava preparado o clima ideológico e programático no qual se inspiraria o governo Collor (1990-1992) e, muito particularmente o seu programa econômico: reforma administrativa, patrimonial e fiscal do Estado; renegociação da dívida externa; abertura comercial; liberação dos preços; desregulamentação salarial; e, sobretudo, prioridade absoluta para o mercado como orientação e caminho para nova integração econômica internacional e modernidade institucional.²¹⁶

Com o terreno preparado e a assunção da grave crise dos anos 1980, estava tudo pronto para mais uma rodada da ofensiva neoliberal no país.

5.3. Política monetária e fiscal

Segundo o *mainstream* da teoria econômica, a política monetária e a política fiscal andam juntas, uma influencia a outra diretamente. Isso porque, segundo a ideia corrente,

²¹⁶ FIORI, José Luís. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *(Des) Ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p.152-153.

há uma identidade contábil para os gastos do governo que é: $G = T + \Delta \text{ Dívida Pública}$. Ou seja, os gastos do governo (G) são iguais ao total das receitas públicas (T), mais a variação da dívida pública, pois caso G seja maior que T, o governo necessitará de recursos adicionais para fechar suas contas em um determinado ano, incorrendo no aumento da dívida pública. Este déficit do setor público pode ser financiado de três formas distintas, a saber: (1) emissão de moeda; (2) colocação de títulos públicos no mercado; e (3) uso de depósitos à vista nos bancos comerciais.²¹⁷

Em todos os casos, as formas de financiamento do déficit público afetam diretamente a política monetária. Ou seja, haverá um aumento da base monetária (ou papel moeda em circulação). A base monetária é igual a soma dos depósitos compulsórios dos bancos comerciais no BACEN, mais as reservas de caixa dos bancos comerciais, mais o papel moeda em poder do público.

Caso haja alteração na base monetária, via colocação (venda) de títulos públicos (*open market*), essa redução da liquidez, ou seja, a diminuição da base monetária, certamente acarretará num aumento das taxas de juros. É o custo do dinheiro, ou o custo para que se abra mão da liquidez.

Sabemos que, ao menos teoricamente, o Banco Central tem o monopólio para a emissão monetária. Porém, o setor privado também “cria” dinheiro. Uma parcela dos depósitos à vista feitos pelo público nos bancos comerciais é emprestada a juros, fazendo aumentar o montante inicial de dinheiro depositado. Esse movimento é infinito e ocorre com todos os bancos, num encadeamento em que, ao final do primeiro depósito, haverá uma massa monetária maior do que a inicialmente depositada.

À medida que os planos de estabilização fracassavam e a inflação aumentava, as políticas monetária e fiscal passaram a estar completamente submetidas às flutuações e expectativas do mercado.

Os condutores da política monetária faziam com que os juros acompanhassem o ritmo de crescimento dos preços também para garantir as poupanças financeiras contra a corrosão inflacionária e evitar o risco de uma hiperinflação, que se daria quando houvesse absoluta falta de credibilidade na moeda e os agentes econômicos passassem a comprar tudo o que pudessem, para evitar sua rápida desvalorização. Enfim, para prevenir que ocorresse um movimento de fuga de capitais do mercado financeiro, dificultando encontrar financiadores para a dívida mobiliária do setor público. Acenavam com

²¹⁷ BACHA, Carlos José Caetano. *Macroeconomia aplicada à análise da economia brasileira*. São Paulo: Edusp, 2004, p.142.

a ameaça da desintermediação financeira para justificar as taxas de juros reais positivas.

No entanto, situações de congelamento de preços com simultânea política monetária ativa, em que a política econômica vise, além da estabilidade interna, também mudanças nos preços relativos (inclusive realinhamento tarifário), com o objetivo de reduzir a demanda, gerar excedentes exportáveis e corrigir o déficit público, acabam por provocar pressões inflacionárias generalizadas. Isto porque os empresários recusam-se a sancionar as reduções de suas margens de lucro, pelos aumentos de custos causados pela elevação dos juros, dos impostos e das tarifas públicas (no Plano Bresser, também da taxa de câmbio). A alta dos preços não ocorre de imediato porque os preços ficam reprimidos. Quando acaba o “congelamento”, ocorre a explosão inflacionária.²¹⁸

Isso quer dizer que a ameaça da hiperinflação tornou os elaboradores da política econômica reféns da “poupança financeira” dos compradores de títulos da dívida pública. Ao longo da década de 1980 assistiu-se à estatização da dívida externa, bem como a transferência de recursos do setor público ao setor privado, por via do mecanismo da dívida interna. O aumento da dívida interna, por outro lado, imobilizava o setor público e fazia aumentar o déficit público.

Durante a segunda metade da década de 1980, o debate econômico enveredou por um caminho que levava o déficit público a ser o principal causador da inflação. Aparentemente esquecia-se da dívida externa e de sua estatização ao longo da década. Convenientemente, esse passado recente foi esquecido, o componente financeiro do déficit público e as transferências ao setor privado, estrangeiro e nacional, foram ignorados, levando a crer que o problema eram os gastos públicos excessivos, o tamanho da máquina pública e a má gestão.

De qualquer forma, sabe-se que, do ponto de vista keynesiano, a política fiscal é fundamental para que haja um contexto macroeconômico propício para o crescimento da renda e do emprego.

Considera-se, em uma estratégia dessa natureza, que um contexto de crescimento com estabilidade de preços é um robusto *fundamento* (tão ou mais importante que a simples retomada do controle sobre as finanças públicas), que transmite segurança e estimula decisões domésticas de investimento em capital fixo, assim como atrai investimentos diretos do exterior. Portanto, o crescimento em busca do pleno emprego é a meta, e um dos instrumentos básicos para o seu alcance é a política fiscal de gastos. A sustentabilidade da dívida

²¹⁸ COSTA, Fernando Nogueira da. Política monetária ativa e instabilidade financeira. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.). *A heterodoxia em xeque*. São Paulo: Bienal-Unicamp, 1988, p.70.

pública é, dessa forma, apenas uma das condições necessárias para a viabilização dos objetivos de política, já que possibilita a utilização do instrumento de política fiscal de gastos. Logo, a redução de déficits nominais e, conseqüentemente, a redução da relação dívida pública/PIB não são as metas finais.

[...]

É tarefa de um governo responsável criar um ambiente seguro. Todavia, *segurança* no sentido keynesiano possui um significado mais amplo do que aquele atribuído pelos investidores de *portfolio* e/ou pelas conhecidas agências internacionais de *ratings*. A segurança necessária, nessa perspectiva, não é simplesmente aquela referente à capacidade do setor público de honrar seus compromissos financeiros, mas é também, e principalmente, a constituição de um ambiente com menos incertezas para os investimentos em capital fixo: é a segurança necessária para reduzir os riscos do investimento produtivo. Em um ambiente mais seguro, os potenciais investidores poderiam se arriscar em projetos com menor grau de liquidez, pois, apesar disso, eles rendem lucro e geram empregos. O governo, ao realizar investimentos, estimula a demanda agregada, reduz as incertezas de realização de lucros e anima as expectativas do setor privado empreendedor.²¹⁹

Assim, os gastos públicos são fundamentais para as economias periféricas que pretendem impor alguma política que faça crescer a renda e o emprego. Porém, os gastos puramente financeiros acabam por imobilizar o setor público e, num ambiente de altas taxas de inflação, o investimento privado por consequência. Por que realizar investimentos produtivos se o ganho financeiro é protegido pelo Banco Central, portanto não há risco, e é possível haver ganhos de curtíssimo prazo, da noite para o dia (*overnight*)? Como ajustar as contas públicas com elevado endividamento externo e interno e altas taxas de inflação? Talvez essas questões não fossem tão importantes assim para o governo Sarney, o que fica mais claro após o fracasso do Plano Cruzado.

Vejamos o que diz Paulo Nogueira Batista sobre o ajuste das contas públicas:

É fato conhecido que a dificuldade de ajustar as contas públicas cresce com o grau de endividamento acumulado pelo governo. A dívida gerada em períodos anteriores corresponde uma despesa corrente de juros que é função direta da taxa média de juros incidente sobre a dívida e da dimensão do endividamento público. Em condições normais, os pagamentos de juros são geralmente menos controláveis do que os demais itens do orçamento. Com o aumento da dívida pública diminui, portanto, a margem de manobra da política fiscal.

Dadas a carga tributária e a taxa de juros, a parcela da receita fiscal comprometida com o pagamento de juros cresce em proporção ao

²¹⁹ OREIRO, José Luís; SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de. Controle da dívida pública e política fiscal: uma alternativa para um crescimento autossustentado da economia brasileira. In: OREIRO, José Luís; SICSÚ, João; PAULA Luiz Fernando de. (Orgs.). *Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços*. Barueri, Rio de Janeiro: Manole, Fundação Konrad Adenauer, 2003, p.126-131.

aumento do grau de endividamento do setor público, medido pela razão dívida pública/PIB. Como a oferta de financiamento para o governo não é perfeitamente elástica, pode-se admitir, além disso, que a própria taxa de juros seja função direta do grau de endividamento. Nesse caso, a carga de juros suportada pelo governo poderia crescer não apenas em função do aumento da dívida pública, mas também como consequência da elevação da taxa de juros associada ao próprio crescimento da dívida. Enquanto houver possibilidade de financiamento adicional, o governo tem a opção de postergar, ou diluir no tempo, a redução dos gastos não-financeiros e a elevação de impostos. Mas o crescimento contínuo da dívida e do seu serviço costuma provocar, quando ultrapassa certos limites, uma retração das fontes internas e externas de financiamento do setor público. Em consequência, diminui a parcela do serviço da dívida que o governo consegue financiar com novos empréstimos; o resultado deste processo pode ser uma crise inflacionária e/ou a suspensão do pagamento da dívida pública.²²⁰

No Brasil da década de 1980, podemos localizar o ano de 1981 como aquele em que o processo de endividamento interno tomou proporções consideráveis. O governo passou a emitir títulos públicos para cobrir os déficits em caixa como contrapeso à entrada de divisas. Foi dessa forma que o crescimento da dívida interna cresceu à medida que crescia a dívida externa.

Gráfico 6 - Dívida líquida do setor público 1981-1990 - em dezembro (% do PIB).²²¹

A dívida líquida do setor público cresceu absurdamente até 1984, chegando a 55,5% do PIB. Depois, nos anos do governo Sarney, ela decresceu lentamente alcançando

²²⁰ BATISTA JR. Paulo Nogueira. Ajustamento das contas públicas na presença de uma dívida elevada: observações sobre o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, V.9, n.4, out.-dez. 1989, p.70-71.

²²¹ Dados retirados de GIAMBIAGI, Fabio et alii (Org.). *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p.261.

40,2% ao final de 1989. A dívida interna manteve-se relativamente estável entre 1985 e 1989, ficando entre 19,6% e 21,6% ao longo desses cinco anos.

Além dos encargos externos, ficava claro que em um ambiente de taxas altíssimas de inflação, como foi o caso do Brasil na segunda metade dos anos 1980, a dívida pública mobiliária, ou seja, os títulos públicos em poder do público, acabaram por exercer o papel de quase-moeda, pois com a existência da indexação desses títulos, os agentes privados os utilizavam como reserva de valor. Com a indexação automática desses ativos, os agentes não corriam o risco de desvalorização acentuada, como ocorreria no caso do papel-moeda. Como se sabe, com a venda de títulos públicos e a consequente redução da base monetária, a tendência é que sejam majoradas as taxas de juros reais.

No Gráfico 7 podemos perceber que houve uma variação real positiva da dívida mobiliária interna – apesar de decrescente –, ao longo do governo Sarney, com exceção de 1986.

Gráfico 7 - Variação real da dívida mobiliária interna - 1984-1989 (%).²²²

Ano (1)	Juros da Dívida Interna (2)	Juros da Dívida Externa (3)	Total (4) = (2)+ (3)
1983	5.309	6.763	12.072
1984	6.666	7.735	14.401
1985	7.857	7.886	15.743
1986	5.622	7.217	12.839
1987	5.449	7.027	12.476
1988	7.716	7.928	15.644

²²² Fonte: A economia brasileira e suas perspectivas, XXX, Rio de Janeiro: APEC, 1991, p.G-6.

*Inclui administração direta (federal, estadual e municipal), Banco Central, autarquias e empresas estatais. Exclui correção monetária e cambial.

Fonte: Retirado de BATISTA JR. Paulo Nogueira. Ajustamento das contas públicas na presença de uma dívida elevada: observações sobre o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*. V.9, n.4, out.-dez. 1989.

Vê-se pela Tabela 13 que os encargos com juros ao longo do governo Sarney diminuíram em 1986 e 1987 e voltaram a crescer em 1988. Percebe-se que os superávits comerciais para pagamentos dos juros da dívida externa e o superávit primário para pagamentos dos juros da dívida externa estavam no centro do planejamento da economia ao longo desse período.

A relação clássica entre *déficit* público e inflação foi refutada nesse íterim, pois a tão citada correlação perdeu seu valor notório diante da constatação de que a aceleração inflacionária se dera justamente num período de formação de *superávits* primários. Ficava evidente o crescimento da dívida interna e da inflação, a exemplo de 1981, quando a dívida interna chegara a 12,6% do PIB, com uma inflação anual de 95,2%; e, em 1984, quando fora registrado um patamar de 25,3% do PIB para a dívida interna, com uma inflação de 223,9%. Em contraponto a uma política fiscal contracionista, com ênfase no corte de gastos e investimentos. Como justificativa, havia o funcionamento de uma também política monetária contracionista, que elevava a carga de juros reais, cujo eixo se dava na compressão da absorção interna e operava por meio do refinanciamento dos encargos da dívida externa, enfocando na geração de *superávits* comerciais, enquanto a política fiscal se encarregava dos *superávits* primários.

A principal peculiaridade dessa época está no fato de que a política monetária “contracionista” promovera o endividamento via despesas com juros reais, ao passo que a política fiscal “contracionista” reduzira o *déficit* público. No balanço final, vencia a política monetária, ao impulsionar o endividamento interno, demonstrando que o acirramento da ortodoxia, que tinha como promessa o controle da inflação, não apenas falhara, mas conduziu o funcionamento da economia para bases financeiras não produtivas. Bases estas que tinham na dívida pública um refúgio diante da perda da confiança da moeda corrente e que direcionavam o fluxo de liquidez da economia (em sua maior parte) para o circuito financeiro. Numa configuração oriunda da combinação entre política monetária e correção monetária, que se estendeu até a introdução do Plano Real, em 1994, cuja lógica se baseava na formação de lucros a partir de ativos financeiros plenamente indexados. Desviando recursos da esfera produtiva e sendo autoalimentados por toda uma rede bancária e financeira, cujo alicerce era a colocação de papéis da dívida pública.²²³

²²³ CASA, Carlos Alberto Lanzarini. *Dívida interna, inflação e desinflação (1964–2004): o financiamento do estado brasileiro sob a perspectiva da vulnerabilidade externa e da preferência pela liquidez do mercado de títulos públicos*. Brasília: ESAF, 2008, p.14-15.

Portanto, o que se pode concluir, grosso modo, sobre o período do governo Sarney é que as políticas fiscal e monetária estavam orientadas para “combater” a inflação mantendo-se e elevando-se a remuneração dos ativos financeiros, tornando a economia cada vez mais assentada em bases financeiras e não produtivas.

5.4 O problema da inflação

O problema da inflação tornou-se uma questão central não apenas no debate econômico, mas nas políticas econômicas, ao longo da década de 1980 e, especialmente, no governo Sarney. Todos os pacotes econômicos adotados neste governo visavam, em primeiro lugar, reduzir as taxas de inflação que só cresciam ano a ano. O máximo que esses pacotes conseguiram foi uma redução momentânea das taxas que voltavam à elevação no instante seguinte, mas a cada vez em patamares mais altos.

Talvez, o problema dos elaboradores da política econômica de combate à inflação fosse que houvessem se “equivocado” quanto ao diagnóstico dos causadores da mesma, o que os levou, conseqüentemente, a terapias equivocadas.

Apesar de a corrente neoestruturalista buscar negar o caráter histórico do problema inflacionário, ela intenta uma manipulação – uma espécie de cirurgia – do processo inflacionário, sem buscar remover-lhe as causas. Tais causas – se sabe – encontram-se no problema da realização, com a materialização em lucros de uma quantidade necessariamente crescente de mercadorias. Esse aumento de mercadorias decorre da incorporação continuada da oferta de novas tecnologias ao processo produtivo. A elevação do ritmo e da quantidade ofertada de produtos dá-se *pari passu* com o aumento do desemprego e a diminuição dos compradores fora dos setores dominantes. Por outro lado, se tais compradores não aumentam seu poder de compra, não é possível que a massa de salários do setor de bens de produção iguale o nível de consumo necessário no setor de bens de consumo. Rompido este equilíbrio necessário, não pode haver reprodução ampliada e a acumulação produtiva se detém. Desta forma, o excesso de crédito e/ou liquidez é a única maneira de romper o impasse acumulativo, utilizando-se ganhos futuros potenciais para consumir produtos atuais, que, de outro modo, encalhariam.

O uso em escala mundial do investimento em atividades improdutivas é que gera a crescente desproporção da taxa de lucros entre ramos, o que só pode ser adiado à exaustão pela transferência desigual de valor da periferia para o centro. Como resultado, as crises de desproporção no centro do sistema são descarregadas nas economias periféricas como perda de valor, ou seja, crises monetárias e daí financeiras. O mecanismo dessas crises colossais não pode ser modificado por “pacotes neoestruturais” na periferia do capital, resultando os mesmos em mera técnica de tratamento dos efeitos, como se fossem as causas. A transferência de mais-valor só pode dar-se quando a crise assume uma expressão monetária, com continuadas e sucessivas

desvalorizações da moeda local, em proveito da moeda central do sistema, o dólar, este sem cobertura ouro e com valor real, na verdade, decrescente. Dessa forma, as economias locais periféricas devem rebaixar seus custos para elevar o valor do dólar e propiciar uma nova rodada de comércio internacional.²²⁴

Ou seja, o problema da inflação é estrutural e advém tanto das relações econômicas a nível mundial, quanto de como essas relações são efetivadas no plano doméstico. Vê-se nos Gráficos 8 e 9, que o governo Sarney terminou com uma taxa de inflação quase oito vezes maior do que quando começou. Pela variação mensal pode-se perceber que os pacotes de estabilização tiveram efeitos bastante limitados do ponto de vista temporal, alguns meses, no máximo três. A trajetória ascendente foi brevemente interrompida pelos fracassados pacotes econômicos.

Gráfico 8 - Índice de preços anual (IGP-DI) 1980-1989.²²⁵

²²⁴ BARBOSA, Wilson do Nascimento. *A Crise Econômico-Financeira e o Recurso a uma Política Anticíclica*. 1986. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/dnbwilson/>>. Acesso em: 01 out. 2014.p.49-50.

²²⁵ Fonte: - Fundação Getúlio Vargas, Conjuntura Econômica - IGP (FGV/Conj. Econ. - IGP) – IPEADATA.

Gráfico 9 - Índice nacional de preços mensal (IGP-DI) - Var. % mensal (1985-1989).²²⁶

Sobre a curta duração dos efeitos dos pacotes econômicos, vejamos o que diz Conceição Tavares.

Todos conhecem o meu horror histórico à “ciranda financeira”. No entanto, posso assegurar que o dinheiro indexado é preferível à crise cambial e à dolarização da economia. Todos também conhecem as dificuldades que os sucessivos planos de estabilização tiveram para desindexar a economia e, em particular, o dinheiro. Eles fracassaram quando as expectativas de desvalorização cambial levaram à perda de reservas e à volta da especulação com moeda estrangeira.

Em todos os casos, o fim dos congelamentos ocorreu paralelo à aceleração brusca de inflação, tendo sido necessário reindexar rapidamente o câmbio e o dinheiro. Note-se que isso se deu de forma independente das tentativas prévias de realinhamento dos preços básicos – a saber, o câmbio e as tarifas públicas –, bem como do tipo de políticas monetárias e de juros que estivessem sendo praticadas. Portanto, parece válida a melancólica conclusão a que chegou Antônio Barros de Castro no editorial, “Caminhos da hiperinflação”, publicado no Boletim de Conjuntura do Instituto de Economia Industrial da UFRJ: “O que se tem conseguido com os sucessivos choques a que tem sido submetida a economia brasileira é apenas transformar uma exponencial inflacionária num serrote com dentes (picos) cada vez mais elevados, com antípicos cada vez menos pronunciados e com retomadas (do processo inflacionário, evidentemente) sempre virulentas. Não é sequer claro que a chegada da hiperinflação tenha sido significativamente postergada por este destruturante ziguezague. O que, sim, é certo é que, a cada experiência, o conjunto de medidas se apresenta mais severo e restritivo. Ao que se contrapõe no entanto, uma crescente desconfiança dos agentes econômicos em relação a planos de estabilização deste tipo, o que, por si só, representa uma poderosa restrição ao seu êxito. Como reflexo disso, assiste-se, nos segmentos da

²²⁶ Fonte: - Fundação Getúlio Vargas, Conjuntura Econômica - IGP (FGV/Conj. Econ. - IGP) – IPEADATA.

economia submetidos ao congelamento, a um movimento defensivo de remarcação de preços bens e serviços, na suposição de que a inflação se encontra apenas provisoriamente reprimida”.

O problema é que a suposição dos agentes econômicos era correta: efetivamente, a inflação se encontrava “apenas provisoriamente reprimida”, já que não fora atacada a raiz do problema (o endividamento externo) e, portanto, não haviam sido resolvidas as suas consequências (o estrangulamento financeiro do setor público e a ameaça periódica de crise cambial).²²⁷

Este excelente excerto do texto de Conceição Tavares fortalece a ideia apresentada até aqui, de que o endividamento externo e o endividamento público dele derivado têm consequências marcantes para a economia brasileira ao longo da década de 1980. A estatização da dívida externa e a transfiguração da mesma em dívida interna acabou com a capacidade de autofinanciamento do Estado brasileiro, o que só fez agravar a crise em curso. Assim, as políticas econômicas do período serviram a um propósito, que a década de 1990 mostrou ter tido sucesso, ou seja, o desmonte do Estado desenvolvimentista e o fim da capacidade do mesmo em ter algum êxito no desenvolvimento da economia nacional. Uma economia que pudesse favorecer os mais pobres, onde pudesse haver uma política que visasse o crescimento dos salários e do emprego e uma melhor distribuição da renda.

5.5 Salário, emprego e renda

Buscaremos neste último tópico abordar brevemente algumas das consequências das políticas adotadas pelo governo Sarney no que diz respeito ao salário, ao emprego e à renda, a partir do exame dos indicadores sociais do período. Como se sabe, os grupos sociais dominantes são capazes de proteger seus rendimentos e, como vimos, com a ajuda do governo, eles estiveram sempre garantidos.

Já a parcela mais pobre da população tem menos meios – e, em geral, menos efetivos – de proteger seus rendimentos. A inflação tem sempre como consequência primeira diminuir o rendimento real dos trabalhadores e transferir esse diferencial para as mãos dos capitalistas. Como já foi dito, o ano do Plano Cruzado foi de crescimento da economia e queda das taxas de inflação, o que se refletiu diretamente nas taxas de desemprego e nos salários.

²²⁷ TAVARES, Maria da Conceição. Inflação – os limites do liberalismo. In: REGO, José Márcio (Org.). *Inflação e hiperinflação: interpretações e retórica*. São Paulo: Bial, 1990, p.134-135.

Gráfico 10 - Taxa de Desemprego (%) (Média das áreas metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e Recife).²²⁸

Gráfico 11 - Salário Mínimo Real (em R\$).²²⁹

Nos Gráficos 10 e 11 vê-se que o ano de 1986 é realmente um momento melhor para os trabalhadores, quando há uma ligeira melhora nas taxas de desemprego e no salário mínimo real. Porém, os anos seguintes demonstram uma deterioração acentuada, principalmente no salário.

Entretanto a suposta neutralidade distributiva pretendida pelos programas de estabilização não se sustenta, quando se verifica a forma arbitrária implícita na preservação de determinado quadro distributivo. Um exemplo disso é a escolha do período para base de cálculo do salário médio compatível com a neutralidade, constituindo-se no salário real de equilíbrio da economia. Na verdade, apenas um grande acordo nacional sobre preços e salários entre os agentes econômicos — um pacto social — é que possibilitaria a determinação de uma neutralidade

²²⁸ Fonte: A economia brasileira e suas perspectivas, XXX, Rio de Janeiro: APEC, 1991, p. D-1.

²²⁹ Fonte: IPEADATA – Base de dados macroeconômicos.

distributiva aceitável e duradoura. Do contrário, uma das partes envolvidas será provavelmente lesada na sua participação na renda. E, nos programas de estabilização até agora implantados, são os salários que amargam as perdas contidas numa arbitragem média.

Nesse sentido, o Plano Verão mostrou-se ainda mais "perverso" do que os anteriores, em especial o Plano Bresser, pois o salário médio real que ele buscou preservar — o de 1988 — foi o mais baixo dos últimos três anos, em virtude da defasagem entre o indexador salarial e as taxas mensais de inflação. Já os preços, devido ao "vazamento" de informações a respeito do provável congelamento e/ou à expectativa da incorporação da Unidade de Referência de Preços (URP) de fevereiro aos salários, haviam sido reajustados para níveis elevados. Assim sendo, o conflito distributivo não só deixou de ser amenizado na economia, como ainda provocou e sancionou uma posição mais desfavorável dos trabalhadores na repartição da renda nacional. A consequência óbvia desse estado de coisas, na medida em que os trabalhadores conseguissem reajustes salariais acima da média de 1988, seria, como de fato foi, um fator realimentador do processo inflacionário.²³⁰

Segundo Campos, vê-se que os planos de estabilização pós-Cruzado tiveram uma tendência distributiva que não pendia para o lado dos trabalhadores. Do ponto de vista da renda total, vê-se nos Gráficos 12 e 13, que a renda total, a partir de 1986, cai para os 50% mais pobres na mesma proporção que cresce para os 1% mais ricos.

Gráfico 12 - Percentual da Renda Total.²³¹

²³⁰ CAMPOS, Silvia Horst. Salários e política salarial no final dos anos 80: uma discussão. *Indicadores Econômicos FEE*. v. 17, n. 4, 1990.

²³¹ Fonte: IPEADATA – Base de dados macroeconômicos. (PNAD-IBGE).

Gráfico 13 - Percentual da Renda Total.²³²

Gráfico 14 - Coeficiente Gini.²³³

Como se sabe, o Coeficiente Gini mede a concentração da renda, da propriedade fundiária e da oligopolização da indústria. Quanto mais o índice se aproxima de 1,0, mais concentrados são esses elementos. Vê-se como, a partir de 1986, o índice cresce sensivelmente, chegando, em 1989, a 0,636. Na Argentina, uma país periférico como o

²³² Fonte: IPEADATA – Base de dados macroeconômicos. (PNAD-IBGE).

²³³ Fonte: IPEADATA – Base de dados macroeconômicos. (PNAD-IBGE).

Brasil, que também passava pela crise da dívida e avanço neoliberal, também tendo acabado de sair da ditadura militar, o Coeficiente Gini, em 1988, era de 0,450.²³⁴

A única conclusão a que se pode chegar ao observar-se esses dados é a de que a política econômica do governo Sarney esteve orientada, assim como a de seus antecessores, para reduzir o poder de compra dos salários e acentuar o nível de concentração de renda vigente no país. Ou seja, os mais pobres que pagassem a conta.

Vejamos as conclusões que Lacerda chegou acerca da distribuição de renda nos anos 1980 no Brasil.

a. O primeiro ponto é que o processo de concentração certificado nos anos 80 nos mostra que o processo inflacionário brasileiro, agravado com as sucessivas intervenções na política de estabilização, acabou transformando-se num processo de transferência de renda, que tendeu a privilegiar os mais ricos, em detrimento dos mais pobres.

O fenômeno inflacionário brasileiro acaba intensificando o processo de concentração de renda, à medida que os processos formais ou informais de indexação fortemente presentes na economia e os elevados juros reais, mesmo em aplicações de curtíssimo prazo, tendem a favorecer os detentores de capital, que obtêm vantagens com a receita inflacionária e financiando a dívida do governo, através de aplicações financeiras lastreadas em títulos públicos.

Do outro lado, o processo inflacionário é cruel com a população mais pobre, que tem seu rendimento real reduzido e, devido à falta de acesso, ou mesmo de conhecimento, tem menos mecanismos de defesa relativamente à população mais rica e esclarecida.

b. o segundo ponto é que o grau de concentração de renda observado na sociedade brasileira, aliado à baixíssima participação dos salários na renda nacional, é um fator limitador de expansão do mercado interno e da própria estabilização da economia.

A limitação da expansão do mercado se faz sentir principalmente no mercado de bens de consumo duráveis, que tende à estagnação, já que a parcela da população cuja renda permite o acesso a esse mercado é extremamente restrita.

Esse fenômeno é claramente observado na demanda por bens duráveis, que se estagnou ou mesmo declinou nos anos 80. A demanda interna de automóveis, por exemplo, permaneceu constante no patamar médio de 750.000 veículos por ano, revelando que, embora a população tenha aumentado substancialmente no período, a parcela dos que possuem renda para ter acesso a esse bem permaneceu constante.

c. no tocante às políticas de ajustamento, a concentração de renda tende a anular ou pelo menos diminuir a eficácia das políticas de estabilização, principalmente das ortodoxas, já que a parcela da população que concentra a maior parte da renda tende a ficar mais imune ao ajuste, ao contrário do que ocorre com a imensa maioria mais

²³⁴ BAER, Werner; MALONEY, William. Neoliberalismo e distribuição de renda na América Latina. *Revista de Economia Política*, v.17, n.3 (67), jul.-set. 1997, p.44.

pobre, penalizada com a queda do salário real, com o desemprego e com a deficiência dos serviços públicos.²³⁵

Creio que as conclusões de Lacerda resumem bem o impacto das políticas econômicas do governo Sarney para a população mais pobre. Obviamente, o governo da chamada Nova República não criou nada novo, apenas manteve intacto o modelo de socialização dos prejuízos e privatização dos lucros, onde os trabalhadores e os pobres são sempre os principais afetados. Certamente, quando os militares entregaram o poder a Sarney, em 1985, imaginaram que o país estaria em boas mãos. A década de 1980 terminou com as classes dominantes agradecendo Sarney pelos seus mais brilhantes préstimos.

²³⁵ LACERDA, Antônio Corrêa. Distribuição de renda no Brasil nos anos 80. *Revista de Economia Política*. V.14, n. 3 (55), jul.-set. 1994.

Conclusão

As relações capitalistas levaram o Brasil à famigerada opção pela “poupança externa”. Ela predominou na economia brasileira a partir do Golpe de 1964, com a desculpa de que o Brasil pertence à civilização ocidental e, portanto, não pode fazer reparos à mesma. Essa teoria satisfazia (ou satisfaz) àqueles que já são ricos, proprietários com seus bens em expansão. No seu entendimento, não haveria e nem há razão para o Brasil de portar como um país isolado, que expressasse essa condição num poder nacional. Caso o Brasil fosse ou pretendesse ser uma nação, ele deveria, no estilo Vargas, gerar um poder nacional que produzisse seus objetivos de operação permanentes e suas macroestratégias, a partir dos recursos domésticos, calibrando suas forças para o desenvolvimento interno econômico e social. Sem deixar de colaborar com outras nações, colocaria em primeiro plano o bem-estar de sua gente e o fortalecimento dos costumes e instituições nacionais.

Contudo, tal não foi nem é o objetivo das chamadas classes dominantes. Para essas, o Brasil é só um lugar no mundo onde se vem buscar riquezas, as quais são levadas para outros lugares mais interessantes, possivelmente Nova Iorque, Londres ou Paris. Desse ponto de vista, não há porque desenvolver um poder nacional. O mesmo só atrapalharia levar as riquezas para o exterior. Daí a lógica da poupança externa.

Países como Estados Unidos, Suécia, Alemanha, se desenvolveram a seu tempo lançando mão de vastos recursos de poupança externa. Tais recursos eram intercambiados entre entes privados, e os tomadores do empréstimo garantiam seus credores com seus patrimônios pessoais e familiares. Havia assim, uma esfera de responsabilidade jurídica e moral.

No caso da Ditadura brasileira, a tomada de empréstimos no exterior foi sempre vista como parte do mecanismo que Furtado chamou “socialização dos prejuízos”. Empresas privadas fizeram suas dívidas e depois as transferiram em moeda estrangeira para o erário público. Empresas públicas foram obrigadas a tomar empréstimos para cobrir as necessidades em divisas de setores privados ou do governo. No seu devido momento, a dívida externa quase toda ela foi tornada pública. Com isso, o menino que joga bola no terreno baldio da esquina, assumiu sem saber um compromisso internacional de pagar uma dívida pela vida toda, em moeda estrangeira.

É desnecessário qualificar as pessoas que tomaram tais decisões e com o nome de “política” as vem pondo em prática nos últimos 40 anos. Assim, o governo Sarney é

apenas a ponta de uma seta que foi enviada ao coração daqueles condenados a serem brasileiros.

É possível, ao descrever com as palavras rudes precedentes a macroestratégia que a Ditadura adotou, verificar-se a pequenez do que tem sido a política econômica do Brasil. Os ricos com os benefícios de uma dívida colossal (externa e interna) e os pobres com a perspectiva de pagá-la a prestações. Esse foi o problema central de todas as administrações brasileiras das décadas de 1980 e 1990 e, obviamente, o fato explicador da posse de Sarney e do seu governo como um todo. Nas páginas precedentes fizeram-se umas elucubrações sobre seu comportamento, governo que disfarçou de nacionais os seus objetivos inconfessáveis.

É espantoso que o povo brasileiro haja sobrevivido a semelhantes falcatruas à custo somente de tornar-se mais violento e brutal, como indica a chamada “guerra civil oculta”. Certamente, em sua despolitização aperfeiçoada durante a Ditadura, o brasileiro passou a ver no seu colega de ponto de ônibus o inimigo fundamental a que se deve agredir e abater. É um trágico ensinamento de que a política econômica não é só econômica e nem só política, mas grava em brasa no coração de suas vítimas as inscrições fabricadas pelo ódio de classe.

Referências

1. Fontes

Banco Central do Brasil – Estatísticas, Séries Temporais e Relatórios. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTeLaLocalizarSeries>>; e <<http://www.bcb.gov.br/?SERIETEMP>>.

Banco Central do Brasil – Relatório do Banco Central do Brasil, volumes 20-27, Brasília: DEPEC, 1984-1991.

Banco Mundial – Dados e indicadores. World Data Bank; World Development Indicators. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/>>.

Brasil. Presidência da República. Constituições, leis, decretos, medidas provisórias, etc. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>.

Câmara do Deputados do Brasil – Coleção de Leis 1985-1990 (Decretos e atos do poder executivo; Atos do Poder Legislativo e Legislativo do Executivo). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/republica/Colecao10.html>>

CEPAL – Publicações, dados, relatórios e anuários estatísticos (vários anos). Disponível em:

<<http://estadisticas.cepal.org/>>; <<http://www.cepal.org/pt-br/publications>>

DIEESE – Relatórios do ano de 1984. Disponível em:

<<http://www.dieese.org.br/sitio/buscaDirigida?itemBusca=&comboBuscaDirigida=ANO%7C1984>>.

Estudos APEC – A Economia Brasileira e suas Perspectivas, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX (1980-1991). Rio de Janeiro: APEC, vários anos.

FMI – Dados e relatórios. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/data.htm#data>>.

IBGE – Anuário Estatístico do Brasil 1984-1990; Censo Demográfico; Estatísticas Históricas do Brasil, Século XX. Disponível em:

<<http://biblioteca.ibge.gov.br/detalhes.php?id=720>>; <<http://seculoxx.ibge.gov.br/>>.

Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. 2. ed. Revista e atualizada do v. 3 de Séries estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

IPEA – Brasil. Presidente (1985-1990: J. Sarney) Plano de metas: sustentação de crescimento e combate à pobreza 1986-1989.

Brasil. Presidência da República. Os cem dias do Governo Sarney: síntese das realizações, 1989.

Brasil. Presidência da República. Plano de Metas 1986-1989: necessidades de financiamento e déficit do setor público no Brasil. Disponível em:

<<http://www.ipea.gov.br/biblioteca/>>

IPEADATA – Base de dados macroeconômicos. Disponível em:

<<http://www.ipeadata.gov.br>>.

Jornal O Estado de São Paulo (edições entre 1980-1990). Disponível em:

<<http://acervo.estadao.com.br/>>.

Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior – Dados e relatórios. Disponível em:

<<http://www.mdic.gov.br/sitio/>>;

<<http://www.aprendendoaexportar.gov.br/200anos/html/index.html>>.

Revista Conjuntura Econômica (edições entre 1984-1990). Disponível em:

<<http://www.docpro.com.br/BibliotecaVirtual/Conjuntura/Pesquisalivre.html>>.

Revista de Economia Política (várias edições). Disponível em:

<http://www.rep.org.br/all_issue.asp>.

2. Outras fontes:

<www.desenvolvimento.gov.br>; <www.fazenda.gov.br>; <www.fgv.br>;
<www.worldbank.org>; <www.wto.org>.

3. Fontes bibliográficas:

ARIDA, Pêrsio (org.). *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. *Inflação zero – Brasil, Argentina e Israel*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

ARNDT, Heinz W. The origins of structuralism. *World Development*, V. 13, N. 2, p. 151-159, 1985.

ASSIS, José Carlos de. *À sombra do cruzado: o impacto da reforma monetária sobre o sistema financeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. *Inflação zero – Brasil, Argentina e Israel*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. *Mito e realidade na dívida externa brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. BATISTA JR, Paulo Nogueira. Ajustamento das contas públicas na presença de uma dívida elevada: observações sobre o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, v.9, nº4, out-dez, 1989.

_____. *Da crise internacional à moratória brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____. Déficit e financiamento do setor público brasileiro: 1983-1988. *Revista de Economia Política*, v.10, n. 4 (40), out.-dez. 1990.

BIER, Amaury G.; PAULANI, Leda; MESSENBURG, Roberto. *O heterodoxo e o pós-moderno: o cruzado em conflito*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BITAR, Sergio. Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina. *Revista de la CEPAL*, Santiago, Chile, n. 34, abr.1988.

BRAGA, Carlos Alberto Primo (Org.). *Plano Cruzado: a visão dos economistas da USP*. São Paulo: Pioneira, 1986.

CARNEIRO, Ricardo (Org.). *Política econômica da Nova República*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. (Org.). *A política econômica do Cruzado*. São Paulo: Bial, 1987.

_____. (Org.). *A heterodoxia em xeque*. São Paulo: Bial-Unicamp, 1988.

CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CRUZ, Paulo Davidoff. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

DEZELIN, Jacques. *Do embuste das dívidas externas ao absurdo dos privilégios às exportações*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.

FUNARO, Dílson. Programa Roda Viva, 08.02.1988. TV Cultura. Disponível em: <http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/333/entrevistados/>.

FURTADO, Celso. *O Brasil Pós-Milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. *Não à recessão e ao desemprego*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. *A nova dependência: dívida externa e monetarismo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.

LIRA, Paulo Hortêncio Pereira. *Paulo Lira I (depoimento, 1989)*. Rio de Janeiro, CPDOC/BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1990.

LOPES, Francisco L. *Choque heterodoxo: combate à inflação e reforma monetária*. Rio de Janeiro: Campus 1986.

_____. *O desafio da hiperinflação: em busca da moeda Real*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

LOZARDO, Ernesto (Org.). *Déficit público brasileiro: política econômica e ajuste estrutural*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

MODIANO, Eduardo. *Da inflação ao cruzado: a política econômica no primeiro ano da Nova República*. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

MUNHOZ, Dércio Garcia. *Controle das taxas de juros: a viabilidade de compatibilização com o financiamento da dívida externa e da dívida pública interna*. Brasília: Fundação Universidade de Brasília, 1982.

_____. *Reflexos desestabilizadores dos programas de ajustamento externo*. São Paulo: FEA/USP, 1988.

_____. *Dívida externa: a crise rediscutida*. São Paulo: Ícone, 1988.

NEPOMUCENO, Eric. *O outro lado da moeda. Dilson Funaro: histórias ocultas do cruzado e da moratória*. São Paulo: Siciliano, 1990.

PELÁEZ, Carlos Manuel. *O Cruzado e o Austral: análise das reformas monetárias do Brasil e da Argentina*. São Paulo: Atlas, 1986.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A dívida e a inflação: a economia dos anos Figueiredo (1978-1985)*. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1985.

- _____. *Lucro, Acumulação e Crise*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- _____.; NAKANO, Yoshiaki. *Inflação e recessão*. São Paulo, Brasiliense, 1987.
- _____. Os dois congelamentos de preços no Brasil. *Revista de Economia Política*, vol.8, nº 4, p.48-66, out-dez, 1988.
- _____. (Org.). *Dívida externa: crise e soluções*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- _____. Dois planos necessários. *Jornal do Brasil*, 21.04.1987. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/articles/1987/998.Dois_Planos_Necessarios.pdf> Acesso em: 10/05/2013.
- _____. *Carta de demissão do Ministério da Fazenda*. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/works/letters/87.Demissao-MinisFazenda.pdf>>
- _____. *Plano de Controle Macroeconômico*. Ministério da Fazenda, Secretaria Especial de Assuntos Econômicos. Julho de 1987. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MFazenda/PlanoMacroEcon.PDF>>.
- _____. Pronunciamento na Câmara dos Deputados, 30 de junho de 1987. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/Mfazenda/87.Pronunciamento_Camara.pdf>.
- _____. Pronunciamento lançando o Plano de Estabilização, reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico. Palácio do Planalto, 12 de junho de 1987. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mfazenda/87.Pronunciamento_Planalto.pdf>.
- REGO, José Márcio (Org.). *Inflação inercial, Teorias sobre inflação e o Plano Cruzado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- _____. (Org.). *Aceleração recente da inflação: a teoria da inflação inercial reexaminada*. São Paulo: Bienal, 1989.
- _____. (Org.). *Inflação e hiperinflação: interpretações e retórica*. São Paulo: Bienal, 1990.
- SANDRONI, Paulo (Org.). *Constituinte, economia e política na Nova República*. São Paulo: Cortez; EDUC, 1986.
- _____. *Balanço de pagamentos e dívida externa*. São Paulo: Ática, 1989.
- SARDENBERG, Carlos Alberto. *Aventura e agonia: nos bastidores do cruzado*. São Paulo: Cia das Letras, 1987.
- _____. *Jogo Aberto: Entrevistas com Bresser Pereira*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

SINGER, Paul. *O dia da lagarta. Democratização e conflito distributivo no Brasil do cruzado*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SOLA, Lourdes (org.). *O Estado da Transição: política e economia na Nova República*. São Paulo: Vértice, Revista dos Tribunais, 1988.

SOLNIK, Alex (Org.). *Os pais do Cruzado contam por que não deu certo*. São Paulo: L&PM, 1987.

SUNKEL, Osvaldo. Institucionalismo y estructuralismo. *Revista de la CEPAL*, Santiago, Chile, n. 38, ago. 1989.

_____; ZULETA, Gustavo. Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa. *Revista de la CEPAL*, Santiago, Chile, n. 42, dez. 1990.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. *O último trem para Paris. De Getúlio a Sarney: “milagres”, choques e crises do Brasil moderno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

VILLARREAL, René. *A contra-revolução monetarista: teoria, política econômica e ideologia do neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record, 1984.

4. Bibliografia de apoio:

ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana no Brasil, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

AGLIETTA, Michel. *Regulación y crisis del capitalismo la experiencia de los Estados Unidos*. Madrid: Siglo Veintiuno, 1979.

_____; ORLÉAN, André. *A violência da moeda*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

_____. *Macroeconomia financeira. Crises financeiras e regulação monetária*. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

ARANTES, Aldo. *O FMI e a nova dependência brasileira*. São Paulo: Alfa Omega, 2002.

ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

BACHA, Carlos José Caetano. *Macroeconomia aplicada à análise da economia brasileira*. São Paulo: Edusp, 2003.

BAER, Werner. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 1997.

BARBOSA, Wilson do Nascimento. *A Crise Econômico-Financeira e o Recurso a uma Política Anticíclica*. 1986. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/dnbwilson/>>.

_____. *Crisálida: aspectos histórico-econômicos do fim da escravidão no Brasil 1850-1888. Introdução a uma análise quantitativa*. São Paulo, 1994. 2 v. Tese (Livre-

docência). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

_____. Uma teoria marxista dos ciclos econômicos. In: Osvaldo Coggiola (Org.). *Marx e Engels na História*. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. Globalização: uma péssima parceria. *Revista SEADE*, v.12, nº.3, Jul-Set. 1998.

_____. *Políticas Econômicas do Governo e Estagnação: duas décadas perdidas (1981-2000)*. São Paulo, 2004. Relatório de Pesquisa. Programa de Pós-Graduação em História Econômica, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

_____. Relembrando a formação da CEPAL. *Pesquisa & Debate*, V. 15, n. 2 (26), p.176-199, 2004.

_____. *Balanço da economia brasileira: 1940-1980*. São Paulo: LCTE, 2006.

_____. *Dominação Imperialista e Globalização da Miséria*. São Paulo: Universidade de São Paulo. (Fotocopiado)

_____. *Econometria*. Volumes I, II, III e IV. São Paulo: Universidade de São Paulo. (Fotocopiado)

BÁRCENA, Alicia; PRADO, Antonio. *Neostructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago, Chile: CEPAL, 2015.

BASTOS, Oliveira (Org.). *Sarney: o outro lado da história*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. *A economia como ela é*. São Paulo: Boitempo, 1998.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; ALMEIDA, Júlio Gomes de. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. *Ensaio sobre o capitalismo no século XX*. Campinas: Editora da Unicamp, 2004.

_____. *Os antecedentes da tormenta: origens da crise global*. São Paulo: Editora UNESP; Campinas: FACAMP, 2009.

BENAKOUCHE, Rabah. *Bazar da dívida externa brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2013.

BIASOTO JUNIOR, Geraldo. *Dívida externa e déficit público*. Brasília: IPEA, 1992.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

- _____. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. V. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- BOYER, Robert. *Teoria da regulação: os fundamentos*. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.
- BRAGA, Márcio Bobik; PAULANI, Leda Maria. *A nova contabilidade social*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- BRANCO, Marta de Castello. *Brasil e México: duas experiências de ajuste estrutural*. Rio de Janeiro: IPEA, 1993.
- BROOMAN, F. S. *Macroeconomia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1962.
- CAMPOS, Silvia Horst. Salários e política salarial no final dos anos 80: uma discussão. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 17, n. 4, 1990.
- CANO, Wilson. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Editora UNESP, 2000.
- _____. América Latina: a necessária integração. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 12, n. 2 (21), p. 295-310, jul./dez. 2003.
- CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. *Crise, estagnação e hiperinflação. (A economia brasileira nos anos 80)*. Campinas, 1991. 251 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- CARVALHO, Gabriel A. M. *Acumulação de capital e inovação tecnológica: A experiência brasileira durante o regime militar 1964-1985*. São Paulo, 2006. 232 f. Dissertação (Mestrado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- CASA, Carlos Alberto Lanzarini. *Dívida interna, inflação e desinflação (1964–2004): o financiamento do estado brasileiro sob a perspectiva da vulnerabilidade externa e da preferência pela liquidez do mercado de títulos públicos*. Brasília: ESAF, 2008.
- CERQUEIRA, Ceres Aires. *Dívida externa brasileira*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003.
- CHESNAIS, François. A globalização e o curso do capitalismo de fim de século. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 4, n. 2 (5), dez. 1995.
- _____. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- COLISTETE, Renato Perim. O desenvolvimento cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. *Estudos Avançados*, n. 15 (41), 2001.

COUTINHO, Luciano G.; BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 7, 129-54, dez. 1996.

COUTO, Ronaldo Costa. *Tancredo vivo, casos e acasos*. Rio de Janeiro: Record, 1995.

CRUZ, Sebastião Velasco e. *Estado e economia em tempo de crise. Política industrial e transição política no Brasil nos anos 80*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Campinas: Editora da Unicamp, 1997.

FILGUEIRAS, Luiz. *História do Plano Real*. São Paulo: Boitempo, 2000.

FIORI, José Luís. Transição terminada: crise superada?. *Novos Estudos*, n. 28, out. 1990.

_____. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

_____. *Os moedeiros Falsos*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

_____. (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

_____. *O Brasil no espaço*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

FISHLOW, Albert. *Desenvolvimento no Brasil e na América Latina. Uma Perspectiva histórica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Cia. Editora Nacional-Publifolha. 2000.

_____. *A Economia latino-americana*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1978.

_____. *Subdesarrollo y Estancamiento em America Latina*. Buenos Aires: Eudeba Editorial, 1966.

_____. *Introdução ao Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

_____. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1981.

GIAMBIAGI, Fabio et alii (Org.). *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GOLDENSTEIN, Lídia. *Da heterodoxia ao FMI: a política econômica de 1979 a 1982*. Campinas, 1985. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

_____. *Repensando a Dependência*. Campinas, 1994. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

HILL, H. Carter; JUDGE, George G. *Econometria*. São Paulo: Saraiva, 2002.

HOBSBAWM, Eric. *A Era dos Extremos: o breve século XX, 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNONE, Roberto Antônio. *Tentativas e resultados no controle da inflação brasileira durante o governo Sarney*. Dissertação (Mestrado em História Econômica). São Paulo, 2001. 248 f. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

KANDIR, Antônio. *A dinâmica da inflação: uma análise das relações entre inflação, fragilidade financeira do setor público, expectativas e margens de lucro*. São Paulo: Nobel, 1989.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

KILSZTAJN, Samuel. O Acordo de Bretton Woods e a evidência histórica. O sistema financeiro no pós-guerra. *Revista de Economia Política*, v. 9, n. 4, Out.-Dez. 1989.

KUCINSKI, Bernardo; BRANFORD, Sue. *A Ditadura da dívida: causas e consequências da dívida latino-americana*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

LACERDA, Antônio Corrêa. Distribuição de renda no Brasil nos anos 80. *Revista de Economia Política*, V.14, n. 3 (55), jul.-set. 1994.

LAMOUNIER, Bolívar (Org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1990.

LANGE, Oskar. *Ensaio sobre planificação econômica*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

LIPIETZ, Alain. *Miragens e milagres. Problemas da industrialização no Terceiro Mundo*. São Paulo: Nobel, 1988.

_____. *Audácia. Uma alternativa para o século XXI*. São Paulo: Nobel, 1991.

LIST, G. Friedrich. *Sistema nacional de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MACARINI, José Pedro. *A política econômica do Governo Sarney: os Planos Cruzado (1986) e Bresser (1987)*. Texto para Discussão – IE/UNICAMP. Campinas, nº 157, mar. 2009.

MACIEL, David. *De Sarney a Collor: reformas políticas, democratização e crise (1985-1990)*. São Paulo: Alameda/Goiânia: Funape, 2012.

MALTA, Maria de Mello et alli. (Coord.). *Ecos do desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011.

MANTEGA, Guido. *A economia política brasileira*. São Paulo: Polis; Rio de Janeiro: Vozes, 1985.

MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da Dependência*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARX, Karl. *O Capital. Volume I. O Processo de produção do capital*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2001.

_____. *O Capital. Volume II. O Processo de circulação do capital*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2001

_____. *Para a Crítica da Economia Política*. São Paulo: Publifolha, 2000.

MISIO, Fabrício; JAYME JR., Frederico G. Estruturalismo e Neoestruturalismo: velhas questões, novos desafios. *Análise Econômica*, Porto Alegre, ano 30, n. 57, p. 205-230, mar. 2012.

MOURA, Alkimar Ribeiro. *A questão da dívida externa*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

MUNHOZ, Dércio Garcia. *Economia aplicada: técnicas de pesquisa e análise econômica*. Brasília: Universidade de Brasília, 1989.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; BIASOTO JUNIOR, Geraldo (Orgs.). *A política econômica no limiar da hiperinflação*. São Paulo-Campinas: Hucitec-Fecamp, 1990.

OREIRO, José Luís; SICSÚ, João; PAULA Luiz Fernando de. (Orgs.). *Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços*. Barueri, Rio de Janeiro: Manole, Fundação Konrad Adenauer, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34, 1996.

_____. *A economia brasileira, uma introdução crítica*. São Paulo: Editora 34, 1999.

_____. *A Nova República: 1985-1990*. São Paulo: Edições CEP, 1993.

_____. Heterodoxia e Ortodoxia no Plano Bresser. *Revista Conjuntura Econômica*, ano 2, nº 47, p.52-54, fevereiro, 1993.

_____. *Desenvolvimento e Crise no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 2002.

PINHEIRO, Milton. *Ditadura: o que resta da transição*. São Paulo: Boitempo, 2014.

PREBISCH, Raúl. *Keynes, uma introdução*. São Paulo: Brasiliense, 1998.

_____. *O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

RAPOPORT, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina*. Buenos Aires: Emecé, 2012.

RÊGO, Elba C. L. *A operacionalidade da política monetária no Brasil no contexto da moeda indexada – 1985-1990*. Campinas, 1991. 148 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

RODRÍGUEZ, Octavio. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SALLUM JUNIOR, Brasílio. *Labirintos. Dos gerais à Nova República*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. Origem e desdobramento da crise da teoria do desenvolvimento na América Latina. *São Paulo em Perspectiva*, n.13 (1-2), 1999.

SCHINCARIOL, Vitor E. *Acumulação de capital no Brasil sob a crise do fordismo: 1985-2002*. São Paulo, 2006. 258 f. Dissertação (Mestrado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

_____. *Crescimento, flutuações e endividamento externo na economia dos Estados Unidos: 1980-2000*. São Paulo, 2009. 406 f. Tese (Doutorado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

SOUZA, Francisco E. P. *Um estudo sobre o problema do ajustamento do balanço de pagamentos: teoria e experiência brasileira nos anos 80*. Campinas, 1991. 176 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

SOUZA, Luiz Eduardo Simões de. *A arquitetura de uma crise: história e política econômica na Argentina, 1989-2002*. São Paulo, 2007. 325 f. Tese (Doutorado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

SUZIGAN, Wilson. *A indústria brasileira após uma década de estagnação: questões para uma política industrial*. Texto para Discussão, IE/UNICAMP, nº 5, fevereiro, 1992.

SZMRECSÁNY, Tamás; SUZIGAN, Wilson (Orgs.). *História econômica do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Hucitec/ Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica/ Editora da Universidade de São Paulo/ Imprensa Oficial, 2002.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

_____; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. As ilusões da inflação, *Senhor*, 206, fev. 1985.

_____; FIORI, José Luís. *(Des) Ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

_____. (Org.). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). *Dívida externa e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1990.

_____. *A dívida externa tem solução?* Rio de Janeiro: Campus, 1990.

_____. *Hiperinflação, crescimento e reformas: as opções do novo governo*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

_____. (Org.). *Inflação, moeda e desindexação*. São Paulo: Nobel, 1994.

ZILIOOTTO, Guilherme Antonio. *Dois séculos de dívida pública: a história do endividamento público brasileiro e seus efeitos sobre o crescimento econômico (1822-2004)*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.