



Texto para Discussão 007 | 2019

Discussion Paper 007 | 2019

Nova República (1985-1989): transição democrática, crise da dívida externa, inflação, luta pela apropriação da renda e fim do desenvolvimentismo

Eduardo Costa Pinto

Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

This paper can be downloaded without charge from

<http://www.ie.ufrj.br/index.php/index-publicacoes/textos-para-discussao>

Nova República (1985-1989): transição democrática, crise da dívida externa, inflação, luta pela apropriação da renda e fim do desenvolvimentismo

Abril, 2019

Eduardo Costa Pinto

Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

1 Introdução

O período denominado de “Nova República”, compreendido entre os anos de 1985 e 1989, foi caracterizado, no plano político, pelo fim do regime militar-empresarial e pela transição democrática gradual e negociada entre os setores dominantes brasileiros (empresariais e políticos); e, no plano econômico, pela enorme esperança no início do Governo Sarney que foi se transformando paulatinamente em frustração na medida em que os programas de estabilização (Planos Cruzado, Bresser e Verão) não conseguiam debelar o “dragão” da inflação – que chegou a 1.783% em 1989 – que corroeu a moeda nacional.

A trajetória econômica ao longo do Governo Sarney foi fortemente influenciada pela crise da dívida externa (transferências de recursos para o exterior) que impulsionou, por um lado, a luta pela apropriação da renda gerada no Brasil que estava se ampliando desde o início da década de 1980 com as greves operárias no ABC paulista, aumentando do poder dos trabalhadores organizados; e, por outro, provocou a deterioração das contas do setor público que arcou com boa parte do ônus dessa luta (estatização da dívida externa, tarifas e preços dos bens e serviços das empresas estatais reajustados abaixo da inflação, etc.) para manter a lucratividade empresarial.

Diante disso, esse capítulo tem como objetivo analisar os principais elementos (econômicos e políticos) do governo Sarney, destacando o problema da crise da dívida e seus efeitos sobre a luta (entre capitais estrangeiros e nacionais, entre capitalistas e entre capitalistas e trabalhadores) pela apropriação da renda gerada no Brasil que vão impulsionar a inflação (e seu componente inercial) e provocar a deterioração das contas públicas, eliminando a capacidade estatal de continuar manejando políticas desenvolvimentistas.

Além dessa introdução, o capítulo apresenta mais sete seções. Na segunda, expõe-se, de forma sintética, os principais fatos políticos e econômicos estilizados do Governo Sarney. Na terceira, descreve-se a ruptura do financiamento externo brasileiro e como esse processo foi fruto das mudanças no cenário internacional que ocasionaram choques negativos na economia brasileira levando o país a ingressar no período conhecido como a crise da dívida externa que provocou transferências de recursos para o exterior. Na

quarta, analisa-se como o ajuste empresarial (das empresas e dos bancos) proporcionou a lucratividade para esses segmentos e teve como contrapartida o desajuste do setor público. Na quinta, descreve-se as características da inflação no período e quais formas as estratégias utilizadas para pelos planos de estabilização (Cruzado, Bresser e Verão), bem como os principais elementos explicativos dos seus fracassos. Na sexta, analisa-se a economia política do governo Sarney, buscando identificar a relação entre a crise da dívida, o aumento das lutas pela apropriação da renda, a deterioração das contas do setor públicos e o fim do desenvolvimentismo. Por fim, na seção cinco, procura-se alinhar algumas ideias a título de conclusão.

2 Governo Sarney: fatos políticos e econômicos estilizados da transição democrática

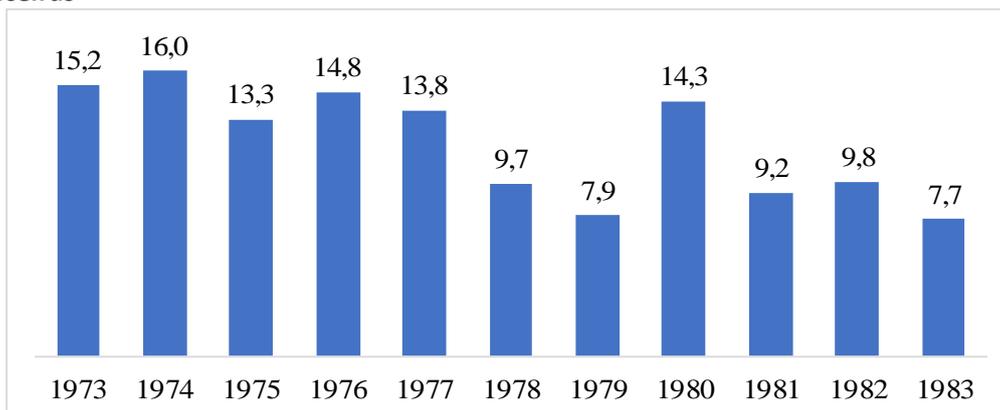
A transformações na economia mundial na década de 1980, decorrentes da estratégia norte-americana de retomada da hegemonia e do 2º Choque de petróleo em 1979, provocaram desaceleração na demanda mundial, expressiva elevação da taxa real de juros internacional, aumento dos preços internacionais de petróleo e a redução da liquidez internacional. Esses elementos criaram choques negativos para os países da periferia capitalista latino-americana, em especial para o Brasil, que passaram a enfrentar enormes problemas nas contas externas, pois eles passaram da condição de receptor líquido de capitais, na década de 1970, para transferidor de recursos para o exterior, na década de 1980. Com isso, tiveram que adotar o regime de financiamento Ponzi, em que novos empréstimos são utilizados para pagar os serviços (juros) da dívida passada, que é caracterizado pela extrema fragilidade aos choques externos.

A estratégia adota, ainda no início da década de 1980, pelo governo do Gal. Figueiredo – último governo militar do regime político ditatorial militar-empresarial implementado com o golpe de 1964 –, foi a implementação de políticas econômicas restritivas (também denominadas de ajuste autônomo), que ganharam ainda mais intensidade a partir do acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1983 (ajuste monitorado). O objetivo dessas medidas foi realizar um ajuste exportador (que permitiria a transferência de recursos para o exterior) por meio de desvalorizações cambiais contínuas e da redução da absorção interna (investimento e consumo) via taxa de juros reais elevadas. O efeito colateral disso foi a forte recessão econômica entre 1981 e 1983 que veio acompanhada de inflação elevada (patamar próximo de 100% ao ano).

Àquela altura, a desaceleração econômica ia deixando de ser interpretada como um simples ciclo conjuntural negativo, como defendido pelo Ministro da Fazenda, à época, Delfin Neto, e passava a ser vista como uma crise econômica. Esses problemas econômicos minaram o crescimento econômico de 7,8% ao ano em média entre 1964 e 1980 que fora o sustentáculo central do regime autoritário militar-empresarial. Isso provocou uma ruptura no padrão de acumulação desenvolvimentista –àquela época gerenciado pelos governos militares sob forte intervenção estatal – pois, por um lado, a lucratividade empresarial caiu de forma expressiva desde 1978 até 1983, com a exceção

do ano de 1980 (Gráfico 1) e, por outro, aumentava o poder de barganha dos trabalhadores com a ampliação das reivindicações de diversas categorias de trabalhadores, notadamente a partir das greves operárias no ABC paulista nos anos finais dos anos 1970, situação aquela que anunciava a abertura dos caminhos para a “redemocratização” (OLIVEIRA, 1999).

Gráfico 1 - Taxa de lucro (lucro líquido/patrimônio líquido; %) das 500 maiores empresas não financeiras



Fonte: Exame (Majores e Melhores)

Além disso, os segmentos de classe média (profissionais liberais e gerentes) passaram a também apoiar redemocratização do sistema político, juntando-se aos segmentos empresariais e aos operários. Sem conseguir manter a acumulação, num contexto de crise externa e de aumento da luta pela apropriação da renda, o regime militar perdeu importantes apoios dos segmentos de classe média e dos empresários que foram apoiadores de primeira hora do golpe de 1964. O pacto que sustentou o regime ditatorial militar-empresarial estava desfeito. Como alertou Sallum (1996, p. 81): “a emergência de alternativas de política governamental no meio empresarial, pilar central do pacto desenvolvimentista, sinaliza claramente que a crise já não era apenas econômica, mas que o próprio pacto de dominação fora afetado [...]”.

Cabe observar que parte dos segmentos empresariais já estavam questionando a forma de atuação dos governos militares, mesmo antes das quedas de suas taxas lucratividade, sobretudo a partir do governo do Gal. Geisel com sua reforma administrativa e o maior papel desempenhado pelas estatais no II PND. Entre 1974 e 1975, segmentos empresariais e jornais (como o Estado de São Paulo) realizaram campanha contra a “onda de estatização” do governo Geisel. A campanha criticava a maior intervenção estatal em

setores (transportes, mineração, comunicações e siderurgia) que seriam destinados naturalmente aos segmentos privados e a centralização excessiva do poder e da autonomia da burocracia do regime militar em estabelecer as estratégias da política econômica. A partir daquele momento, surgiram questionamentos no âmbito empresarial a respeito dos caminhos da política econômica e da atuação estatal de caráter desenvolvimentista do regime militar. Pouco tempo depois dessa campanha, em 1979, no contexto da crise externa, boa parte dos segmentos empresariais passaram a apoiar o processo de redemocratização, juntando-se aos diversos segmentos de classe média (liberais ou democrático-populares) e operários contra a ditadura militar (COTADO, 1995; CASTRO & PIRES, 1985; BIANCHI, 2001).

No momento em que o regime militar-empresarial, via Estado desenvolvimentista, não conseguiu mais manter elevadas taxas de crescimento, muito mesmo arbitrar a luta pela apropriação da renda gerada no Brasil entre capitais estrangeiros e nacionais, entre os capitalistas e entre os empresários e os trabalhadores, ocorreu sua deslegitimação como eixo de comando do regime.

A queda do regime tornou-se inevitável. Entretanto, isso não aconteceu de forma abrupta, mas sim por meio da configuração de uma *transição democrática* gradual e negociada entre dos setores dominantes (empresariais e políticos) e tutelada pelos militares (SALLUM, 1986; CODATO, 2005; ZAVERUCHA, 1994).

No que diz respeito à saída dos militares da cena política, tanto Zaverucha (1994) como Codato (2005) argumentam, a partir de diversos eventos observado das relações entre os militares e o governo ao longo da Nova República, que o governo Sarney (1985-1990) manteve prerrogativas políticas dos militares, configurando uma “democracia tutelada” durante a transição. Um dos exemplos disso é que, não por acaso, a Constituição de 1988 manteve a Lei de Segurança Nacional o que garantiu as Forças Armadas as função de mantenedor da “lei e ordem” no país.

No que tange ao caráter conservador da transição, Sallum (1986, p.89) afirmou que: “[...] a substituição do regime militar por um governo civil se dará sem ruptura da ordem institucional. Isto tem sido tomado como indicador do caráter conservador da transição política brasileira. E de fato o é”.

Na verdade, nenhuma mudança estrutural na dominação de classe brasileira, fortemente excludente, foi efetivada; de fato, as alterações ficaram circunscritas às representações formais da cena política, uma vez que importantes representantes políticos da tríade ARENA-PDS-PFL durante a transição do regime militar (governo Sarney) permaneceram com enorme poder, só que agora acompanhados dos representantes do PMDB. Em outras palavras, não ocorreu uma substituição dos grupos no poder, mas sim uma reconfiguração entre as elites. Nesse sentido, o desenho da Nova República foi construído “por cima” e foi facilitado pela ambiguidade, à época, dos movimentos das ruas e das lutas dos trabalhadores organizados voltadas principalmente aos objetivos da recuperação salarial diante da aceleração da inflação (CODATO, 2005; OLIVEIRA, 1999).

A maior expressão do caráter gradualismo-conservador da transição democrática, que manteve importantes elementos constitutivos da ordem anterior, foi a configuração da Aliança Democrática formada uma coalisão política entre o PMDB e o PFL que teve como objetivo apoiar a chapa composta por Tancredo Neves, crítico moderado do regime e com perfil conservador no campo econômico, candidato a presidente, e José Sarney, ex-presidente do PDS que deixou esse partido junto com outros dissidentes para criar a Frente Liberal (PFL), candidato a vice. Tancredo Neves ganha a eleição no colégio eleitoral, mas não tomou posse em virtude de enfermidade. Em 15 de março de 1985, José Sarney, vice-presidente eleito, tomou posse como presidente interino à espera da recuperação de Tancredo Neves que não se efetivou e que veio a falecer. Com isso, José Sarney assumiu a presidência de forma efetiva para comandar o processo de transição de democrática (configuração de novos marcos legais, eleitorais e institucionais de um regime democrático que foram expresso na Constituição de 1988) e tentar manter o crescimento econômico e, ao mesmo tempo, resolver os graves problemas econômicos vividos durante o governo do Gal. Figueredo (1980-1984) que afligiam o país, atrelados à crise dívida externa e ao “dragão” da inflação que corroía, ao mesmo tempo, a confiança na moeda nacional e o salários dos trabalhadores, sobretudo os não organizados (BELLUZZO & ALMEIDA, 2002; PRADO & LEOPOLDI, 2017).

Em termos econômicos, as enormes esperanças e otimismo depositados no Governo Sarney, em seu início, vão se transformando em desalento a cada novo fracasso dos

programas de estabilização (Planos Cruzado em 28 de fevereiro de 1986; Plano Bresser em 12 de junho de 1987; Plano Verão em 14 de janeiro de 1989) implementados. A cada novo fracasso a inflação acelerava e flertava com a hiperinflação, ampliando a instabilidade macroeconômica em curso associado aos problemas nas contas externas (inclusive o país vai decretar *default* em 1987 –moratória dos juros devidos sobre a dívida externa), nas finanças públicas e no encurtamento temporal das decisões empresariais (preços e acumulação de riqueza) que afetavam negativamente os investimentos (BELLUZZO & ALMEIDA, 2002; MACARINI, 2009).

Não há dúvida que o Governo Sarney ficou marcado pelo fracasso do combate ao “dragão” da inflação que já atormentava a população com menor renda (e capacidade de se defender do aumento generalizado dos preços) desde o final da década de 1970. A passagem da letra da música “Saco de Feijão”, escrita em 1977 por Francisco Santana e imortalizada na voz de Beth Carvalho, explicita muito bem o sentimento popular:

De que me serve um saco cheio de dinheiro
Pra comprar um quilo de feijão
No tempo dos merréis e do vintém
Se vivia muito bem, sem haver reclamação
Eu ia no armazém do seu Manoel com um tostão.
Trazia um quilo de feijão.
Depois que inventaram o tal cruzeiro
Eu trago um embrulhinho na mão.
E deixo um saco de dinheiro.
Ai, ai, meu Deus.

Com aquele aumento de instabilidade macroeconômica, marcado pela explosão da inflação (que em 1988 e em 1989 alcançou as marcas, respectivamente, de 1.038% e de 1.783% - Tabela 1) que corroeu completamente a confiança na moeda nacional como reserva de valor, o governo Sarney apresentou, de forma paradoxal, bons desempenhos em termos do PIB (crescimento médio de 4,4%) e das taxas de desemprego aberto, que caíram de 5,3% em 1985 para 3,4% em 1989. Esses resultados, entre 1985 e 1989, foram fruto da ampliação do consumo e das exportações líquidas de bens e serviços que podem ser observados pelo aumento de suas participações na composição do PIB, respectivamente, de 74,7% para 76,2% e de 6,9% para 7,1%, uma vez que a participação dos investimentos (FBCF) em proporção do PIB praticamente não se alterou entre 1985 e 1989, com a exceção da elevação pontual em 1986. Cabe destacar a queda ano a ano da

participação dos investimentos público (de 4,8% em 1985 para 3,4% em 1989) (Tabela 1).

Tabela 1 - Indicadores macroeconômicos selecionados – 1985-89

	1985	1986	1987	1988	1989
PIB (variação real %)	7,8	7,5	3,5	-0,1	3,2
FBCF (% PIB) (preço 1980)	16,4	18,8	17,9	17,0	16,7
FBCF privada (% PIB) (preço 1980)	11,6	13,6	13,0	12,5	13,2
FBCF (% PIB) setor público consolidado (preço 1980)	4,8	5,2	4,9	4,5	3,4
Consumo (% PIB) (preço 1980)	74,7	78,0	76,7	75,7	76,2
Exportações líquidas de bens e serviços (% PIB) (preço 1980)	6,9	3,2	5,5	7,3	7,1
Inflação IGP-DI (%)	235	65	416	1038	1783
Taxa de desemprego aberto (% média anual)	5,3	3,6	3,7	3,9	3,4
Salário mínimo real - R\$	669	692	567	586	586
Taxa de lucro (lucro líquido/patrimônio líquido; %) industrial (500 maiores)	13,2	13,3	6,5	10,8	14,0
NFSP (% PIB) - Conceito operacional; Superávit (-)	4,4	3,6	5,6	4,9	7,1
Transações corrente (US\$ bilhões)	-0,2	-5,3	-1,4	4,2	1,0
Balanço de Pagamentos (US\$ bilhões)	0,0	-3,6	-3,0	7,0	-3,4

Fonte: Banco Central; IBGE, Estatísticas do século XX; Ipeadata

Esse crescimento durante o governo Sarney, naquele contexto dos índices de inflação observados, somente fora possível em virtude dos instrumentos formais e informais de correção monetária (fórmulas de reajustes salariais, de aluguéis e de tarifas públicas, Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional/ORTN, desvalorizações cambiais programadas, preços das mercadorias, etc.) criados, em décadas anteriores¹, para que os

¹ No início do regime militar foram criados os seguintes instrumentos institucionais: i) reforma do sistema monetário e financeiro que criou elementos para o financiamento de médio e longo prazo da economia – criação de Fundos Fiscais e de Bancos de Investimentos-, novos títulos financeiros, mecanismo de correção monetária sobre títulos públicos e privados e novos órgãos reguladores como o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central; ii) reforma fiscal assentada no lançamento de títulos públicos com correção monetária (ORTN) que possibilitaram novas formas de financiamento do investimento público; iii) novas políticas de trabalho e de reajuste salarial que eliminaram estabilidade no emprego, substituindo-o por um pecúlio para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e, também, criaram formulas de cálculos dos reajustes salariais que serviram para corroer ao longo do tempo o salário médio real do trabalhador; e

setores/agentes econômicos pudessem corrigir seus preços e suas rendas em relação aos outros segmentos. O aumento da utilização desses instrumentos nos contratos, ao longo do tempo, foram ampliando a indexação dos principais preços (componente inercial da inflação) da economia brasileira.

Esse componente inercial da inflação brasileira se ampliou, na segunda metade da década de 1980, com o aumento da luta pela apropriação da renda gerada no Brasil distributivo entre salários e lucros em virtude: 1) das enormes transferências de recursos para exterior (equivalentes a reparação de guerra), reguladas pelas taxa de juros internacional e pela liquidez do mercado de crédito internacional, que exigiam a ampliação da extração do excedente econômico por meio da redução do salário real e da absorção doméstica via manutenção das taxas de juros reais elevadas; 2) do aumento do poder de barganha dos trabalhadores, sobretudo os organizados, fruto da redução da taxa de desemprego aberto (que passou de 5,3% em 1985 para 3,4% em 1989 – Tabela 1) e do aumento do poder dos sindicatos após a redemocratização, que exigiam maiores salários nominais para recompor as perdas inflacionária; e 3) do aumento do custos de produção em decorrência da elevação dos preços dos insumos importados, com as desvalorizações contínuas da taxa de câmbio nominal (para manter o ajuste exportador), e da manutenção das taxas de juros reais em patamares elevados que afetavam os custos de financiamento da empresa tanto no capital de giro como para a realização de novos investimentos.

Mesmo com o aumento dos custos de produção, os segmentos empresariais conseguiram manter e elevar suas taxas de lucro (lucro líquido/patrimônio líquido) que alcançou o patamar de 14% em 1989 – maior valor desde 1980 (Tabela 1 e Gráfico 1) em virtude (i) do repasse desse aumento dos custos de forma mais que proporcional aos seus preços de venda – aumento de suas margens (mark-up) sobre os custos –; e (ii) da absorção de perdas pelo setor público brasileiro (estatização da dívida externa, tarifas e preços dos bens e serviços das empresas estatais reajustados abaixo da inflação, etc.) para sustentar a lucratividade empresarial, que vai gerar uma deterioração das contas públicas – o déficit

iv) uma deliberada expansão e reestruturação do crédito agrícola destinado ao processo de modernização da agricultura, principalmente a voltada à exportação (CANO, 2000).

público operacional, em proporção do PIB, vai saltar de 4,4% em 1985 para 7,1% em 1989.

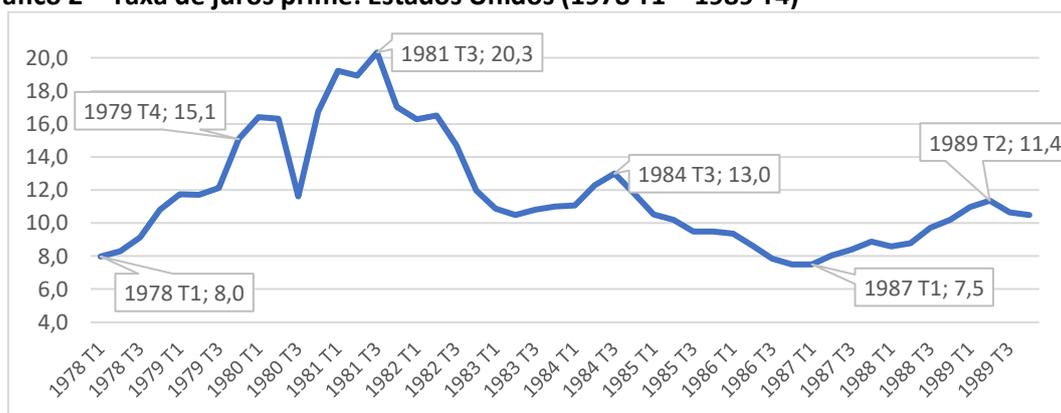
Em linhas gerais, a dinâmica econômica, durante o governo Sarney, foi fortemente influenciada pela crise da dívida externa (e seus mecanismo de transferências de recursos para o exterior via desvalorização cambial e juros) que impulsionou a luta pela apropriação da renda no Brasil que já vinha crescendo com o aumento de poder de barganha dos trabalhadores. O resultado disso foi a aceleração da inflação (que se amplia com o fracasso dos planos Cruzado e Bresser) e a deterioração das contas do setor público que foi a contrapartida para a manutenção da lucratividade do setor empresarial. Nas próximas seções serão detalhados esses elementos do Governo Sarney.

3 A ruptura do financiamento externo brasileiro: mudanças no cenário internacional, crise da dívida externa e transferência de recursos para o exterior (1985-89)

Com a crise econômica norte-americana ao longo da década de 1970 e o avanço econômico do Japão e Alemanha, os Estados Unidos veem sua hegemonia contestada no polo capitalista do mundo bipolar da Guerra Fria. A contestação ocorreu tanto no plano econômico, em virtude da ameaça do marco e do iene ao dólar como moeda de reserva internacional, como no plano geopolítico em decorrência da derrota no Vietnã, da crise dos mísseis em Cuba e do fortalecimento militar da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Com sua hegemonia questionada, seja no lado capitalista ou no confronto com sua dimensão imperialista da organização mundial, o governo dos EUA deu uma “virada” no final dos anos 1970 em suas estratégias internas e externas, buscando retomar seu poder. No plano geopolítico, os EUA adotaram a “diplomacia das armas” nos anos 1980 que significou a expansão da corrida armamentista com a URSS por meio do programa “guerra nas estrelas”. No plano econômico, o presidente do FED, Paul Volcker, elevou de forma expressiva e abrupta a taxa de juros dos EUA em 1979 (medida que ficou conhecida como “diplomacia do dólar forte”) – a taxa de juros prime saltou de 8% no 1º trimestre de 1978 para 15,1% no 4º trimestre de 1979, alcançando a marca de 20,3% no 3º trimestre de 1981 (Gráfico 2) – com o objetivo estratégico de enquadrar os principais países competidores da ordem capitalista, pois com essa medida os EUA saíram da condição de principal exportador de capitais para se tonarem um principais receptores dos fluxos de capitais da Europa, do Japão e, principalmente dos países subdesenvolvidos (TAVARES, 1997; CARNEIRO, 2002; SERRANO, 2004).

Gráfico 2 – Taxa de juros prime: Estados Unidos (1978 T1 – 1989 T4)



Fonte: IpeaData

Além da implementação da “diplomacia do dólar forte” pelos EUA, a ano de 1979, sob o impacto da revolução do Irã, também vivenciou o segundo choque do petróleo em que o preço do barril de óleo quase triplicou (US\$ 13,60 em 1978, US\$ 30,03 em 1979, e US\$ 35,69 em 1980). Com isso, ocorreu transferência de renda entre países não produtores para os países produtores de petróleo por meio da deterioração dos termos de troca dos países não produtores.

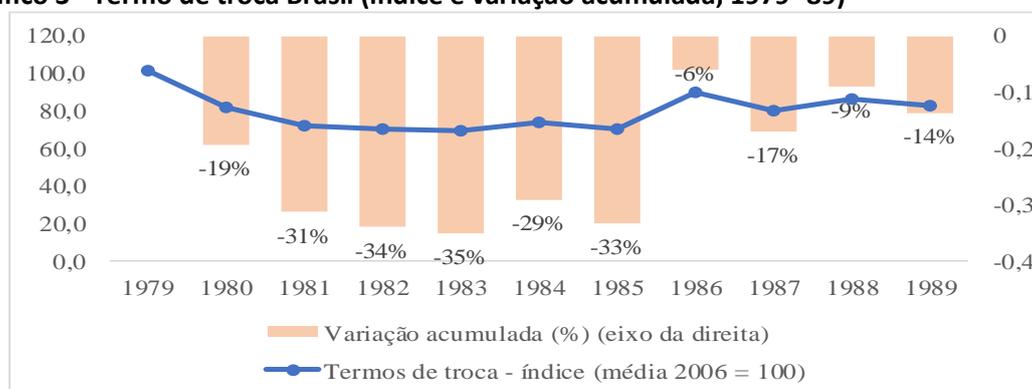
A elevação da taxa de juros americana, articulada com o 2º choque do petróleo, provocou a redução da liquidez internacional implicando numa forte desaceleração da economia mundial na década de 1980. Os novos patamares elevados das taxas de juros reais ocorreram tanto nos EUA como nos países centrais e periféricos capitalistas, já que eles tiveram que seguir o movimento norte-americano em virtude da possibilidade de enorme fuga de capitais. Caso não o fizessem poderia ocorrer uma desvalorização cambial descontrolada provocando efeitos inflacionários (TAVARES, 1997; SERRANO, 2004).

Em linhas gerais, é possível afirmar que a economia internacional na década de 1980 foi marcada: i) pelo baixo dinamismo da demanda agregada mundial (crescimento moderado nos Estados Unidos e de muito baixo crescimento nos demais países) na primeira metade da década de 1980 com certa recuperação do crescimento após 1985; ii) pelo elevado patamar das taxas de juros reais, sobretudo entre 1980 e 1985; iii) pela forte restrição da liquidez internacional tanto do mercado de crédito como dos investimentos direto estrangeiros; e iv) pela deterioração dos termos de troca para os países não produtores de petróleo com o 2º choque do petróleo que vai ter menor impacto na segunda metade dos anos 1980.

A combinação dos choques negativos (queda da demanda mundial, elevação da taxa real de juros e do preço do petróleo, racionamento de crédito) para a economia mundial nos 1980 provocaram enorme adversidade para os países da periferia capitalista latino-americana que passaram da condição de receptor líquido de capitais para transferidor de recursos para o exterior. O Brasil, assim como a maioria dos latino-americanos, sofreu os efeitos negativos desse quadro em decorrência da fragilidade de suas contas externas expresso pela condição de importador de petróleo e possuir expressiva dívida externa (pública e privada) que foi a forma de financiamento encontrada tanto pelas grandes empresas, sobretudo as filias das empresas internacionais, como pelo setor público (e suas empresas estatais) para realizar os investimentos ao longo da década de 1970, em especial durante o II PND no governo do Gal. Geisel.

A combinação entre o 2º choque do preço petróleo e a desaceleração econômica mundial provocou, entre 1979 e 1989, uma piora dos termos de troca do Brasil que caiu 14%. Essa queda foi ainda maior na comparação entre 1979 e 1985 (-33%), mas desacelerou a partir de 1986 (Gráfico 3) com a queda do preço do petróleo e com certa recuperação do crescimento mundial.

Gráfico 3 - Termo de troca Brasil (índice e variação acumulada; 1979 -89)



Fonte: Funcex; Ipeadata

Esse quadro negativo externo brasileiro se deteriorou ainda mais com a moratória do México em 1982. Os impactos da bancarrota mexicana se espalharam aos outros países latino-americanos, já que, com a decretação do *default*, minguaram os fluxos de capitais

voluntários para a região² e os países tiveram que adotar de regime de financiamento Ponzi. Logo toda a região foi guiada à crise da dívida em virtude dos problemas no balanço de pagamentos decorrentes dos efeitos dos choques negativos da economia mundial.

A crise da dívida latino-americana, àquela altura, representava um risco generalizado de inadimplência que afetaria fortemente os grandes bancos norte-americano, que eram importantes credores, e o sistema financeiro internacional. Com isso, a comunidade financeira internacional, sob liderança dos bancos americanos, apoiada pelo governo Reagan e pelos organismos internacionais (FMI, Banco Mundial, etc.) montou “[...] um padrão de reciclagem da dívida baseado na renegociação dos compromissos pendentes e no ajustamento da política econômica dos devedores” (SAMPAIO Jr., 1989, p. 118).

Naquele novo contexto internacional (choques externos negativos e moratória mexicana), o montante de capitais que fluiu para o Brasil, na década de 1970, que foi contratado a taxas de juros flutuantes (LIBOR e *prime rate americana*), começaram a vencer ao longo dos anos 1980, sem que o país tivesse conseguido produzir os excedentes necessários ao pagamento regular do serviço da dívida externa e de sua amortização, mesmo com a desvalorização contínua da taxa de câmbio e das políticas econômicas restritivas implementadas no governo do Gal. Figueiredo, desde outubro de 1980, que tinham como objetivo reduzir a absorção doméstica e, com isso, melhorar as contas da balança comercial. Com isso, o Brasil teve que buscar, em 1983, empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional (financiamento involuntários) para financiar a conta de transações correntes (CRUZ, 1995; CANO, 2000; BELLUZZO & ALMEIDA, 2002; PRADO & LEOPOLDI, 2017).

A contrapartida requerida por esta instituição foi a implementação de um “ajuste monetário do balanço de pagamentos”, constituindo-se nos seguintes elementos: i) políticas fiscais e monetárias restritivas, centradas na forte redução do déficit do setor

² Entre 1984 e 1989, o saldo da conta de capitais em porcentagem do PIB, na região – média entre Colômbia, Chile, Peru, Argentina, México e Brasil – foi negativo em 1,6%, ou seja, existiu transferência líquida para o exterior.

público e em metas monetárias condicionadas e com elevação da taxa de juros real; ii) implementação de controle dos níveis salariais, objetivando a redução dos salários reais. A junção dos itens (i) e (ii) provocou a queda do consumo interno e dos investimentos, reduzindo a absorção doméstica; e iii) realização de mudanças na política cambial, principalmente a partir da maxidesvalorização de 30%, em fevereiro de 1983, e com desvalorizações contínuas da taxa de câmbio como forma de incentivar as exportações e reduzir as importações. Em linhas gerais, pode-se afirmar que esse ajuste macroeconômico restritivo, focado na ampliação do superávit comercial, tinha como objetivo garantir a transferência de recursos para o exterior, possibilitando o pagamento dos juros e amortizações da dívida externa. Em outras palavras, o superávit comercial deveria pelo menos cobrir o déficit de serviços gerando um superávit nas transações corrente ou no mínimo um déficit igual a zero (CARNEIRO, 2002; BELLUZZO & ALMEIDA, 2002, CANO, 2000; PRADO & LEOPOLDI, 2017).

A partir de 1983 até 1989, o Brasil realiza uma continua transferência de recursos para o exterior que oscila ano a ano e que foi condicionada pelos efeitos das políticas adotadas ao longo do período, passando pelo expressivo ajuste exportador, entre 1983 e 1984, que vai perder força entre 1985 e 1987 com a implementação do Plano Cruzado (que gerou reduções no superávit da balança comercial em 1986) e volta a ganhar intensidade em 1988 e 1989 (tabela 2) com a desaceleração econômica e com a melhora dos termos de troca (Gráfico 2). Vale ressaltar que o pagamento dos juros aos credores absorveu uma parcela significativa do superávit da balança comercial. Dos US\$ 67,3 bilhões de superávit acumulado entre 1985 e 1989, 70% equivaleu ao pagamento de juros (Tabela 2).

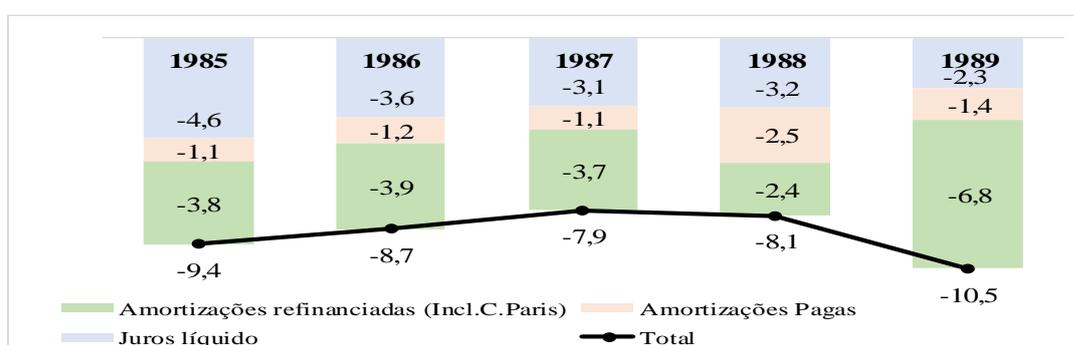
Tabela 2 – Transações correntes – Brasil (1985-1989) (US\$ bilhões)

	1985	1986	1987	1988	1989	85-87	88-89
Balança comercial (fob)	12,5	8,3	11,2	19,2	16,1	32	35,3
Exportação de bens	25,6	22,3	26,2	33,8	34,4	74,2	68,2
Importação de bens	13,2	14	15,1	14,6	18,3	42,2	32,9
Serviços e rendas (líquido)	-12,9	-13,7	-12,7	-15,1	-15,3	-39,3	-30,4
Serviços (frete, viagens etc.)	-1,6	-2,6	-2,3	-2,9	-2,7	-6,4	-5,6
Rendas (juros, lucros e dividendos, etc.)	-11,3	-11,2	-10,4	-12,2	-12,7	-32,9	-24,9
Juros	-9,7	-9,3	-8,8	-9,8	-9,6	-27,8	-19,5
Transações Correntes	-0,2	-5,3	-1,4	4,2	1,0	-7,0	5,2

Fonte: Banco Central; IBGE, Estatísticas do século XX; IpeaData

Durante o Governo Sarney (1985 e 1989) permanece a contínua transferência de recursos brasileiros para o exterior em curso desde o governo do Gal. Figueiredo e um expressivo volume de pagamentos de juros e amortizações da dívida externa que alcançou o montante médio de 4,1 % do PIB entre 1985 e 1989, sendo que outra parte das amortizações da dívida que venciam nesse período foram refinanciados (num montante total de 4,1% do PIB em média entre 1985 e 1989), especialmente em 1989 com a reestruturação da dívida externa latino-americana (Plano *Brady*) realizada entre credores e devedores (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Juros da dívida externa, Amortizações da dívida externa (pagas e refinanciadas) (% PIB) – 1985/1989



Fonte: IBGE, Estatísticas do século XX

Mesmo com o ajuste exportador, implementado em boa parte do governo Sarney com a exceção do período do Plano Cruzado; com o pagamento de juros e amortizações de 4,1% do PIB em média entre 1985 e 1989; e com a redução dos serviços da dívida, em decorrência da redução da taxa de juros americana a partir de 1985 (Gráfico 2), a dívida externa líquida brasileira continuou crescendo continuamente e atingiu o montante de US\$ 105,8 bilhões (Tabela 3), com a exceção do ano de 1989, quando a recessão reduziu a absorção doméstica possibilitando o pagamento de juros e amortizações de 5,7% do PIB (Gráfico 4)

Tabela 3 – Contas selecionadas do Balanço de pagamentos e indicadores de solvência externa – 1985-1989 (US\$ bilhões)

	1985	1986	1987	1988	1989	85-87	88-89
Transações Correntes	-0,2	-5,3	-1,4	4,2	1,0	-2,3	2,6
Capitais	0,7	1,6	-0,7	3,6	-3,6	0,5	0,0
Investimento (líquido)	0,7	-0,3	0,5	2,3	0,1	0,3	1,2
Reinvestimentos	0,5	0,4	0,6	0,7	0,5	0,5	0,6
Financiamentos	5,2	5,2	2,6	5,2	3,6	4,3	4,4

Estrangeiros	4,7	4,6	2,9	5,3	3,8	4,1	4,5
Amortizações	-10,2	-13,1	-13,5	-15,2	-34,0	-12,3	-24,6
Empréstimos a médio e longo prazos	6,8	8,8	9,2	10,3	27,6	8,3	18,9
Bancos Estrangeiros	5,6	7,3	7,8	9,5	26,1	6,9	17,8
Capitais a curto prazo	-1,9	0,8	0,2	-0,6	-1,7	-0,3	-1,1
Outros Capitais	-0,5	-0,2	-0,3	1,0	0,1	-0,3	0,5
Resultado BP	0,0	-3,6	-3,0	7,0	-3,4	-2,2	1,8
Dívida externa bruta	105,2	111,2	121,2	113,5	115,5	112,5	114,5
Reservas internacionais	11,6	6,8	7,5	9,1	9,7	8,6	9,4
Dívida externa líquida	93,6	104,4	113,7	104,4	105,8	103,9	105,1
Juros dívida externa/Exportações de bens	3,7	4,7	4,3	3,1	3,1	4,2	3,1

Fonte: Banco Central; IBGE, Estatísticas do século XX; IpeaData

É possível identificar dois subperíodos distintos durante o governo Sarney no que diz respeito às transferências externas e à evolução da dívida externa, conforme Tabelas 2 e 3. O primeiro período, entre 1985 e 1987, em que o superávit da balança comercial (de US\$ 32 bilhões no acumulado) foi menor que o déficit da conta de serviços e renda (de US\$ 39,3 bilhões de reais no acumulado) o que provocou redução nas reservas, sobretudo em 1986 quando atinge o valor US\$ 6,8 bilhões, num contexto de redução dos fluxos de capitais voluntários (investimento e empréstimos), uma vez que os empréstimos de médio e de longo prazo foram refinanciamento (sem novos ingressos) (Tabela 3). Isso ocorreu em virtude da recuperação da absorção doméstica, impulsionada pelo plano Cruzado – que discutiremos mais à frente –, que reduziu o superávit da balança comercial (de US\$ 12,5 bilhões em 1985 para US\$ 8,3 bilhões em 1986) e da expressiva redução do financiamento estrangeiro voluntário.

O segundo subperíodo, entre 1988 e 1989, foi caracterizado pela situação em que o superávit da balança comercial (de US\$ 35,3 bilhões no acumulado) foi maior que o déficit da conta de serviços e renda (de US\$ 30,4 bilhões de reais no acumulado) (Tabela 2), gerando ampliação das reservas que atingiu o valor US\$ 9,7 bilhões em 1989 (Tabela 3) só que num montante menor do que o resultado dessas duas contas. Segundo Carneiro (2002, p. 128) isso ocorreu em virtude do “pagamento quase integral dos juros atrasados referentes ao período em que o país esteve em moratória com os bancos comerciais em 1987”. Cabe observar que a partir de 1988 o crescimento da dívida externa desacelera (Tabela 3) em decorrência (i) da política de desvalorização cambial (num contexto da

melhora dos termos de troca), (ii) da redução da absorção interna com recessão de 1988, e da (iii) redução da taxa de juros internacional, que vai se refletir na redução da relação juros da dívida externa/ exportações de bens nos anos 1988 e 1989 (Tabela 3).

A partir de 1989, ocorre o retorno dos financiamentos voluntários com a reestruturação da dívida externa latino-americana (Plano *Brady*), proporcionando novos ingressos de financiamento. Os dados das tabelas 2 e 3 evidenciam uma melhora nos resultados das contas externas no final do governo Sarney (superávit nas transações correntes e aumento das reservas em 1988 e 1989), no entanto tal melhora foi alcançada a custa de crises cambiais e fiscais intensas (deterioração das contas do setor público), configurando um quadro de desmoronamento da moeda nacional como reservar de valor, impulsionado fortemente a inflação (CANO, 2000; BELLUZZO & ALMEIDA, 2002).

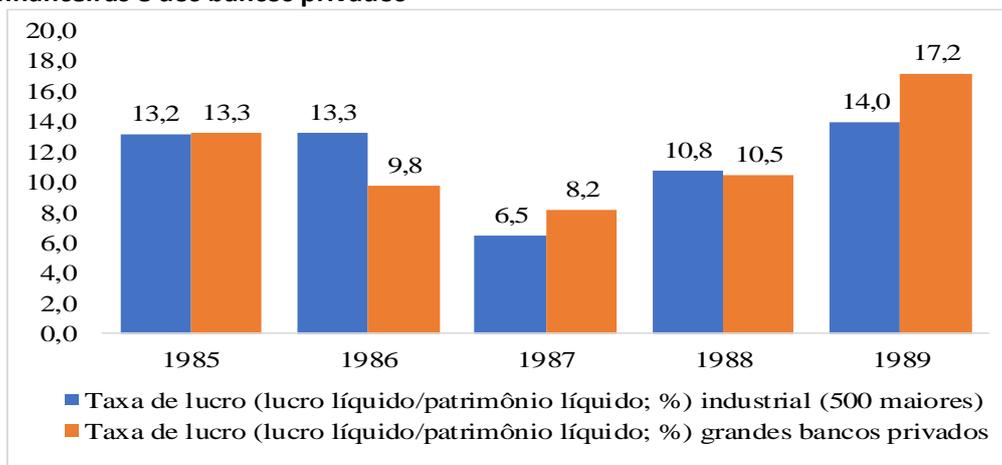
Em linhas gerais, a crise da dívida brasileira – materializada pela enorme transferência de excedente para o exterior que exigiu a ampliação da extração do excedente econômico por meio da redução do salário real e da absorção doméstica – impulsionou a luta pela apropriação da renda. Isso foi a fonte principal da instabilidade externa crônica e impactou negativamente a inflação (provocando instabilidade monetária) e as finanças públicas, sem que isso reduzisse a lucratividades dos setores empresariais e dos bancos.

4 O ajuste empresarial (das empresas e dos bancos) e o desajuste do setor público: faces da mesma moeda

Mesmo com a enorme transferência de excedente para o exterior e aumento da luta pela apropriação da renda, os segmentos empresariais e bancários foram capazes de se ajustar às mudanças na política econômica, aos enormes riscos da gestão patrimonial em um regime de alta inflação e ao racionamento de crédito internacional. No entanto, esse ajuste teve como efeito colateral a forte aceleração inflacionária e deterioração das contas do setor público.

Em 1989, as taxas de lucros das 500 maiores empresas não financeiras e dos maiores bancos privados alcançaram o patamar de, respectivamente, 14% e 17,2% – maiores taxas de toda década de 1980. Uma expressiva recuperação em relação aos anos de 1987 e 1988 (Gráfico 5)

Gráfico 5 - Taxas de lucros (lucro líquido/patrimônio líquido; %) das 500 maiores empresas não financeiras e dos bancos privados



Fonte: Exame (Maiores e Melhores); Almeida (1994)

A evolução dessas taxas de lucros expressou o ajuste empresarial não financeiro realizado ao longo desse período – que já vinha sendo realizado no governo anterior (Gal. Figueiredo) – e que teve como principais características: 1) o direcionamento da produção para o mercado externo, com a exceção no período do plano Cruzado; 2) uma estratégia empresarial defensiva curto prazista assentada (a) na redução do endividamento desejado/desalavancagem (buscando reduzir as despesas financeiras), (b) na redução do nível de estoque, corte nos planos de investimentos, (c) na ampliação das aplicações

financeiras, e (d) no repasse do aumento dos custos de produção (provocados pela desvalorização cambial e pelo aumento dos salários nominais) de forma mais que proporcional aos seus preços de venda (elevação dos seus *mark-ups*) (ALMEIDA, 1994; PERREIRA, 2000) .

O ajuste empresarial defensivo vai sofrer uma inflexão temporária durante o Plano Cruzado com um *boom* de investimento em 1986 (crescimento de 22,6%), acompanhado pela expansão do crédito, em virtude do aumento da demanda corrente devido à queda da inflação e ao aumento real dos salários. No entanto, para Belluzzo & Almeida (2002) essa recuperação teve vida curta em virtude das incertezas e desconfianças, por parte das grandes empresas, a respeito da capacidade do governo sustentar os resultados obtidos no início do Plano Cruzado. Com o fracasso do plano, as grandes empresas retornam ao ajuste empresarial defensivo e reforçaram a estratégia de antecipações das tendências inflacionárias como instrumento para a formação dos seus preços.

Os grandes bancos privados também conseguiram obter resultados bastantes favoráveis (em termos de lucratividade – Gráfico 5) naquele contexto de ajustes exportador e instabilidade monetária (regime com alta inflação). Segundo Belluzzo & Almeida (2002), isso se deveu aos processos de “desmonitização” (perda de reserva de valor da moeda nacional, dada a alta inflação) e de reestruturação de seus ativos. No que tange ao processo “desmonitização”, os bancos, com alta inflação, potencializam os seus ganhos na arbitragem do dinheiro em virtude de sua capacidade de aplicar mais rapidamente os seus ativos, o que permite lucros extraordinários por meio do “diferencial dos juros cobrados nos empréstimos (ativos) e aqueles pagos na captação de recursos do público (passivos)” (BELLUZZO & ALMEIDA, 2002, p. 244)

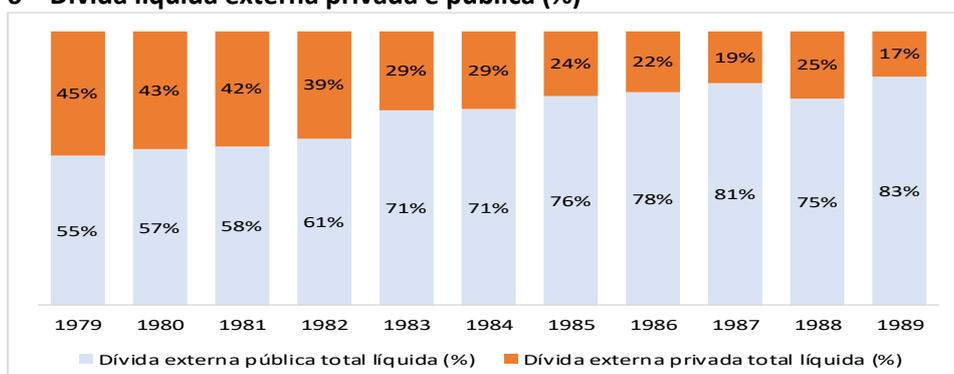
No que diz respeito à reestruturação dos ativos, os grandes bancos privados, por um lado, reduziram sua carteira de empréstimos para as famílias e as empresas (sobretudo no giro comercial) em virtude da retração da demanda por crédito decorrente das políticas econômicas de ajustes exportador e seus efeitos. Por outro, direcionaram sua carteira para aplicações em títulos da dívida pública (tesouraria) e para créditos para órgão e empresas estatais que possuía menores riscos de inadimplência. Com isso, os ganhos de tesourais (título da dívida pública interna) tornaram-se a principal fonte dos lucros dos grandes bancos privados, criando uma relação umbilical entre a taxa de lucro dos bancos privados

e taxa de juros básica da economia (ALMEIDA, 1994; BELLUZZO & ALMEIDA, 2002), que perdura até os dias atuais.

Cabe observar que parte importante dos resultados positivos (em termos de lucratividade) obtidos pelas empresas e pelos bancos foi obtido por meio de isenções, incentivos fiscais, preços das tarifas públicas, e absorção, por parte do Estado, de dívidas e compromissos financeiros que eram originalmente privados (estatização da dívida externa). Ou seja, parte expressiva dos ganhos dos segmentos dominantes (taxas de lucros) foram resultados de políticas públicas que provocaram uma crise fiscal-financeira do setor público consolidado (administração pública e empresas estatais).

A deterioração fiscal e financeira do setor público brasileiro (acúmulos de passivos) ao longo da década de 1980 tem como uma de suas causas uma nova fase de estatização da dívida pública externa – ampliação crescente da participação do setor público no estoque total da dívida externa líquida – iniciada em 1979 e se estendeu pela década de 1980. A participação da dívida externa pública total líquida em relação a dívida líquida externa total passou de 55% em 1979 para 76% em 1985, alcançando o valor de 83% em 1989 (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Dívida líquida externa privada e pública (%)



Fonte: Carneiro (2002); Cruz (1995)

Os principais instrumentos utilizados para a estatização da dívida externa, naquele período, foram (i) os mecanismos de defesa contra o risco cambial (depósitos registrados em moeda estrangeira-DRME) disponibilizados pelo Banco Central ao setor privado; e (ii) a configuração do Banco Central em tomador de crédito dos bancos internacionais (CRUZ,

1995; ALMEIDA, 1994). As implicações desses mecanismos de estatização da dívida externa foram as seguintes, segundo Cruz (1995, p. 132):

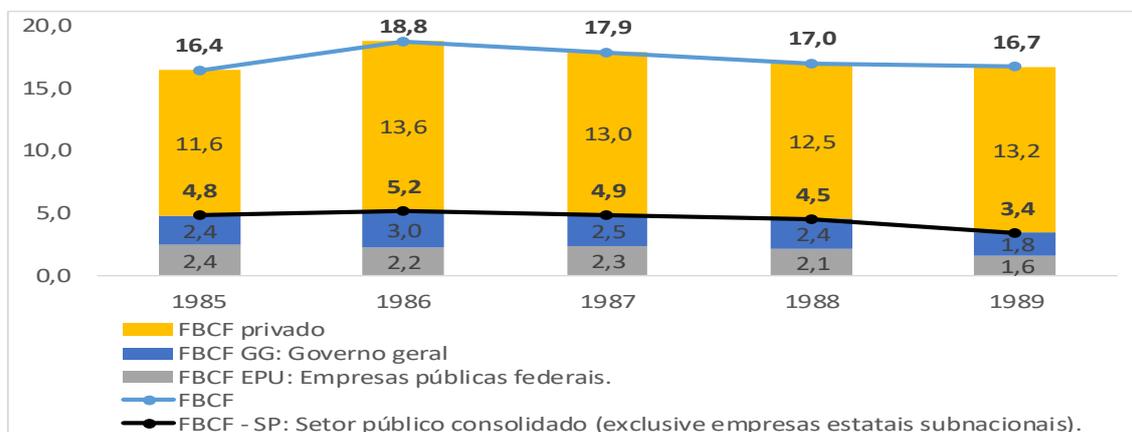
O governo central, através dos DRME junto ao Banco Central, assumiu parcela expressiva do passivo associado ao crédito externo. Os capitais privados, ao anteciparem a liquidação de suas dívidas, fugiram dos choques do câmbio e dos juros transferindo os seus efeitos para o passivo não monetário das autoridades monetárias. Mais ainda, dados os termos da renegociação com o cartel dos bancos credores, coube ao Banco Central bancar diretamente o custo do giro de um estoque crescente de débitos externos. Verifica-se, portanto, que a estatização da dívida externa constituiu um poderoso instrumento de socialização do ônus da crise, de comprometimento dos fundos públicos a favor da preservação do capital bancário internacional e de frações privilegiadas do capital privado em operação no país

Outro elemento que afetou negativamente as contas do governo geral foram os aumentos dos subsídios (de 1,5% do PIB em 1985 para 1,7% do PIB em 1989) e dos incentivos e isenções fiscais (IRPJ, IRPF, IPI; Draw-Back e ICM) (de 4,3% do PIB em 1985 para 4,9% do PIB em 1987) que afetaram negativamente a receita tributária. Cabe destacar que a maior parte dos aumentos dos incentivos e das isenções fiscais ocorreu no comércio exterior fruto do direcionamento da economia para o ajuste exportador. Com o aumento das exportações na participação do PIB ocorreu uma redução da carga tributária total, pois as exportações possuem incentivos específicos (CARNEIRO, 2002).

Além da estatização da dívida externa e do aumento dos subsídios e das isenções e incentivos fiscais, a adoção de tarifas e preços dos bens e serviços das empresas estatais reajustados abaixo da inflação (no acumulado entre 1985 e 1989), tais como: energia elétrica (-7,8%), gasolina (-24,4%), diesel (-15,2%), produtos siderúrgicos (-8,6%), serviços portuários (-22,1%), etc. Esse instrumento foi utilizado tanto como política anti-inflacionária como para estimular o drive exportador (relação câmbio-custos) e tiveram como impacto a redução das receitas operacionais do setor produtivo estatal e a sua geração de recursos próprios que funcionavam como importante fonte de financiamento de seus investimentos (CRUZ, 1995; ALMEIDA, 1994; CARNEIRO, 2002). Com isso,

as empresas públicas tiveram que reduzir seus investimentos ano a ano (de 2,4% do PIB em 1985 até o valor de 1,6% em 1989) (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Investimento privado e público (governo geral e empresas públicas) (% do PIB ao preço de 1980)



Fonte: Instituição Fiscal Independente - Senado Federal

A estatização da dívida externa, o aumento dos subsídios e das isenções e incentivos fiscais e a repressão dos preços e tarifas dos bens e serviços das empresas estatais provocaram a deterioração da receita tributária, a manutenção de uma carga de juros (interna e externa) elevada e a deterioração das receitas operacionais das empresas estatais. A redução da carga tributária, associado ao aumento do consumo do governo, sobretudo, entre 1987 e 1989, provocou uma reversão fiscal do resultado primário que passou a ser deficitário a partir de 1987, ampliado assim o déficit operacional entre 1985 e 1989 (de 4,3% do PIB em 1985 para 6,9% do PIB em 1989), num contexto de patamares elevados da carga de juros furto da crise da dívida externa e seus rebatimentos para a dívida interna (Tabela 4).

Tabela 4 – Necessidade Financeira do Setor Público consolidado e Juros (% PIB)

	1985	1986	1987	1988	1989
Déficit Operacional	4,3	3,6	5,5	4,3	6,9
Carga de juros	6,9	5,1	4,6	5,6	5,9
Dívida Interna	3,4	2,2	2,0	2,8	2,7
Dívida Externa	3,5	2,9	2,6	2,8	3,2
Déficit Primário	-2,6	-1,5	0,9	1,3	1,0

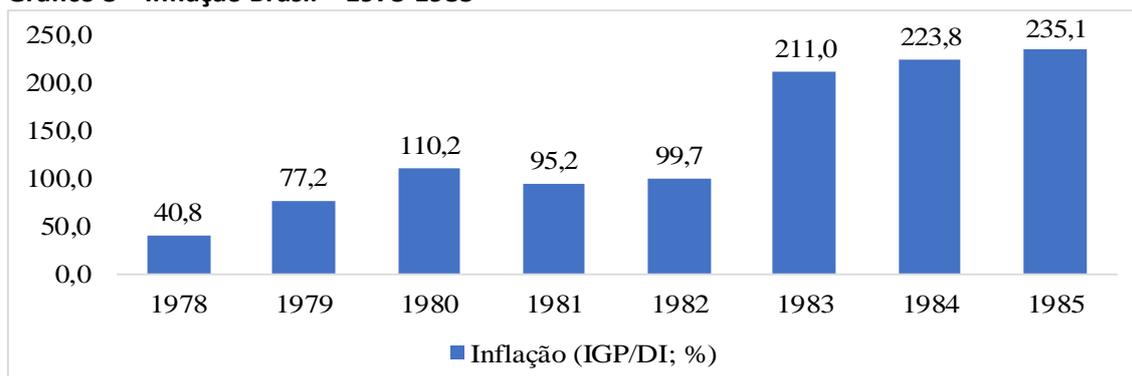
Fonte: Carneiro (2002) a partir de Bacen

Em linhas gerais, a forma do ajuste exportador brasileiro na década de 1980, por um lado, possibilitou a reestruturação corrente e patrimonial das grandes empresas industriais e bancárias e, por outro, provocou enormes desequilíbrio fiscais e financeiros do setor público. Ao final do governo Sarney o déficit operacional alcançou 6,9% (1989) evidenciando a incapacidade do Estado (com seu fundo público) em coordenar as demandas: i) dos interesses externos (transferências de recursos para o exterior); ii) dos segmentos dominantes (sobretudo dos segmentos financeiros que passam a ter papel importante da rolagem da dívida pública interna – que teve seus prazos de vencimento extremante reduzidos com o regime de inflação alta); iii) dos trabalhadores com o aumento de seus poder sindical; iv) dos interesses regionais (estados e municípios); v) dos movimento sociais e dos compromisso sociais assumidos (sobretudo com a Promulgação da nova Constituição de 1988); e vi) das estratégias desenvolvimentistas ainda em vigência. Equalizar todos esses interesses era impossível naquela conjuntura de enormes transferências de excedentes para o exterior. Os interesses externos foram preservados juntamente com os lucros e o patrimônio do setor privado (bancos e empresas), no entanto, a contrapartida disso foi a crise fiscal e financeira do setor público (e de suas empresas estatais) – que desmontou a capacidade estatal de manter o pacto desenvolvimentista – e a enorme aceleração da inflação (BIASOTO JR., G., 1995; BELLUZZO & ALMEIDA, 2002).

5 Inflação, interpretações e estratégias de estabilização: Planos Cruzado, Bresser e Verão

Os choques negativos de 1979, expressos na deterioração dos termos de troca (Gráfico 3) e do balanço de pagamento, que levaram ao governo a realizar uma maxidesvalorização cambial de 30% em dezembro, e na mudança do reajuste salarial de anual para semestral, implicaram na elevação do patamar da inflação brasileira que alcançou 110% em 1980 e manteve-se próximo desse valor entre 1981 e 1982, mesmo com a forte recessão econômica nesses anos decorrentes das políticas econômicas restritivas implementadas no governo do Gal. Figueiredo desde outubro de 1980. A inflação vai mudar de patamar a partir de 1983, em virtude da maxidesvalorização de 30% (em fevereiro de 1983) e de choques agrícolas internos, alcançando um novo patamar, em torno de 200%, mantido até 1985 (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Inflação Brasil – 1978-1985



Fonte: FGV

Esse crescimento da inflação brasileira na década de 1980 suscitou um enorme debate, à época, a respeito das suas causas (ortodoxia monetarista, inflação inercial e conflito distributivo) e quais seriam os instrumentos para debelar o “dragão da inflação”. A inflação tornou-se um dos principais problemas econômicos do Brasil. Durante o governo Sarney, três planos de estabilização (Cruzado, Bresser e Verão) foram adotados sem conseguir obter êxito no combate à inflação que aumentava de patamar a cada novo fracasso.

5.1 O debate sobre a inflação brasileira: ortodoxia monetarista, inflação inercial e conflito distributivo

Em linhas gerais, é possível identificar, à época, três grandes correntes teóricas que buscavam explicar as características da inflação brasileira e quais mecanismos seriam necessários para combatê-la.

A primeira corrente formada pelos economistas monetarista, vinculados à EPGE/FGV/RJ, que atribuíam a natureza da inflação aos descontroles monetários e/ou fiscais. Para eles, a persistência da inflação seria fruto exclusivamente da falta de credibilidade da política econômica que não teria conseguido controlar a oferta de moeda nem cortar as despesas públicas necessárias para reduzir o déficit público. Essa corrente esteve representada no primeiro ano do Governo Sarney com o Ministro da Fazenda Francisco Dorneles que se demitiu em 26 de agosto de 1985 (FILGUEIRAS, 2000; PRADO & LEOPOLDI, 2017).

A segunda corrente, denominada de “inercialista”, ligados aos professores da PUC-RJ (tendo Francisco Lopes, André Lara Resende e Pérsio Arida como principais autores) e da FGV-SP (Nakano e Bresser Pereira foram os principais autores) que afirmava que o combate ortodoxo à inflação era ineficiente, pois a inflação brasileira teria como principal componente a inercial, uma vez que para eles os fatores primários da inflação (déficit operacional do setor público, política monetária, pressão de demanda, preços agrícolas e conflito distributivo) já teriam sido resolvidos naquele momento. A ideia básica da inflação inercial era que os agentes econômicos (empresários, banqueiros, trabalhadores, proprietários de imóveis, etc.), num contexto de inflação crônica e ascendente, adotam comportamentos fortemente rígido na formação de preços que consiste em antecipações das tendências inflacionárias por meio da tentativa de recompor o pico anterior de sua renda real no momento em que ocorre os reajustes periódicos de preço. A partir do momento em que todos os agentes adotam esse tipo de estratégia, o nível de inflação presente se perpetua no futuro e em caso de algum choque (fatores primários) ocorre uma elevação do nível da inflação que permanece nesse novo patamar mesmo quando os efeitos do choque se dissipam (LOPES, 1984; REZENDE, 1984; FILGUEIRAS, 2000; PRADO & LEOPOLDI, 2017)

A partir desse diagnóstico comum, os “inercialistas” dividiram-se em dois grupos diferentes no que diz respeito às estratégias que deveriam ser adotadas para eliminar o componente inercial da inflação brasileira. O primeiro grupo do “choque heterodoxo”, defendido por Francisco Lopes, que sugeria uma reforma monetária com mudança de moeda (cruzeiro-ouro) e a adoção do congelamento temporário (seis meses) de preços e salários (conversão pela média) – para que em seguida fosse adotado o descongelamento gradual com variações de até 1,5% que duraria 18 meses – para eliminar a inércia inflacionária (LOPEZ, 1984)

O segundo grupo o da “moeda indexada”, defendida por Pêrsio Arida e André Lara Resende (que ficou conhecido como Larida), que também sugeria uma reforma monetária e uma estratégia, diferente do primeiro grupo, atrelada a introdução de uma moeda indexada (com paridade fixa em relação à ORTN) que circularia em paralelo com a moeda corrente (cruzeiro). Essa nova moeda indexada não perderia o seu valor, dada a inflação, pois teria uma cotação estável em relação à ORTN, ao passo que o cruzeiro se desvalorizaria. Com isso, a moeda indexada se valorizaria em relação ao cruzeiro e se manteria estável em relação ao nível de preços pelos menos na primeira fase do programa (entre três e seis meses). A segunda fase consistir na conversão da moeda indexada em uma nova moeda equivalendo a uma ORTN (paridade fixa) e a paridade do dia em relação ao cruzeiro – essa estratégia será a base do Plano Real adotado em 1994, durante o governo Fernando Henrique Cardoso discutido em capítulo mais a frente deste livro (REZENDE, 1984; BASTOS, 2001).

Apesar das correntes “inercialistas” considerarem em seus modelos a questão do conflito distributivo, todos eles consideravam que naquele momento não havia um conflito que pudesse ser considerada como uma fonte primária da inflação. Foram os economistas vinculados à Unicamp e à UFRJ – terceira corrente interpretativa da inflação brasileira – que atribuíam a natureza da inflação, na década de 1980, ao fenômeno do conflito distributivo, sem negar os efeitos deletérios que a indexação gerava, à época, para o controle da inflação.

O aumento da luta pela apropriação da renda naquele período seria fruto da necessidade da redução dos salários reais, por meio da redução da absorção doméstica, pois somente assim seria possível ampliar a extração de excedente econômico que seria direcionado

tanto para transferência de recursos para o exterior – em virtude da crise da dívida decorrente da elevação das taxas de juros internacionais – como para a manutenção das taxas de lucros dos segmentos empresariais industriais e financeiros que deram suporte político ao governo Sarney. No entanto, seria muito difícil politicamente viabilizar novas reduções dos salários reais no contexto de abertura democrático e, sobretudo, do fortalecimento dos movimentos sindicais, a partir das greves operárias de 1978 no ABC paulista, que demandavam reposição salarial. Isso exacerbava o conflito distributivo.

Os economistas da Unicamp vão focar a questão do processo inflacionário brasileiro pela via do conflito distributivo gerado pela necessidade de transferência de recursos para o exterior (crise da dívida externa) que ampliou o conflito distributivo, sendo amortecido por políticas do setor público que deterioram as suas condições fiscal e financeira e provocaram a perda de confiança na moeda nacional. Esse subgrupo deu menor destaque a questão do conflito entre salários e lucros, reforçando a questão da transferência do excedente econômico para o exterior e seus efeitos internos (i) sobre a formação dos preços das empresas, que conseguiam repassar o aumento dos custos de forma mais que proporcional aos seus preços de venda – aumento de suas margens (*mark-up*) sobre os custos³ –; e (ii) sobre a “financeirização dos preços” que significou a adoção da taxa de juros de curtíssimo prazo (*overnight*) como critério dos reajustes (indexação) dos preços das empresas com o encurtamento das decisões empresariais com a aceleração da inflação proveniente dos fracassos dos planos e da expectativa de novos congelamentos de preços (CARNEIRO, 2002; BELLUZZO & ALMEIDA, 2002). Para eles, a questão da inflação não conseguiria ser resolvida se não ocorresse uma ampla renegociação da dívida externa, um ajuste patrimonial do Estado e um pacto social que reduzisse o conflito distributivo.

Outros economistas, vinculados à UFRJ ou/e outras instituições, que discutiam o processo inflacionário brasileiro pela via do conflito distributivo vão focar na questão da luta pela apropriação da renda gerada no Brasil (entre capitais estrangeiros e nacionais, entre

³ Um dos primeiros a compreender o processo inflacionário brasileiro por meio da regra do *mark-up* foi Frenkel (1979), para quem as firmas formam seu *mark-up* nominal a partir do seu poder de mercado e de suas expectativas de inflação. Para ele, num ambiente macroeconômico instável com elevada barreira à entrada, as empresas são compelidas a elevar suas margens de lucros, provocando uma aceleração dos níveis de preço.

capitalistas e entre capitalistas e trabalhadores), especialmente a luta entre salário e lucro, sem negar a importância da transferência de excedentes para o exterior e seus efeitos sobre os custos de produção e a formação dos preços das empresas e sobre a desestruturação da moeda nacional que provocaram o encurtamento temporal das decisões empresariais (preços e acumulação de riqueza). Nesse sentido, esse subgrupo vai ressaltar o aumento da luta entre lucros e salário, num contexto de transferência de excedente para o exterior e dos efeitos das políticas econômicas utilizadas (desvalorização cambial e manutenção de taxas de juros reais elevadas) para viabilizar esse processo. Políticas estas que provocaram o aumento dos custos de produção, desestruturação da moeda nacional e redução da capacidade do Estado de coordenar os diversos interesses com sua crise fiscal e financeira, impulsionado o componente inercial da inflação brasileira.

5.2 Plano Cruzado: antecedentes, estabilização temporária e crise

Ao tomar posse de forma provisória o vice Sarney (Tancredo Neves se encontrava hospitalizado) mantém as linhas gerais da política econômica proposta por Tancredo que, ao mesmo tempo, trazia elementos do regime anterior com a presença de Francisco Dorneles (que virou Ministro da Fazenda) e da oposição ao regime com João Sayad, vinculado ao PMDB e aos economistas da PUC-RJ e da UNICAMP, que assumiu o Ministério do Planejamento.

Apesar da incorporação dessa duas linhas econômica no início do Governo Sarney, a maior capacidade de intervenção estava do lado do Ministro da Fazenda. Isso ficou explícito no discurso, escrito por Tancredo, e proferido pelo presidente provisório Sarney, em 17 de março de 1985 na primeira reunião ministerial, ao afirmar que:

Não abrirei mão da posição de condutor da política econômica do País e não permitirei que o Ministério se divida em dois: os comprometidos com a austeridade e os comprometidos com os gastos. Em meu governo todos, absolutamente todos os Ministros e dirigentes de empresas públicas, terão que

estar igualmente comprometidos com a geração de recursos e com a parcimônia nas despesas [...] É proibido gastar” (SARNEY, 1985, p. 8 e 16)

O Ministro Dornelles da Fazenda, monetarista ortodoxo, seguiu a risca a orientação e adotou um pacote de medidas que tinha como eixo a redução dos gastos. Para tanto, utilizou-se da elevação da taxa real de juros (que aumentou de 5,8% em 1984 para 15,1% em 1985) para, por um lado, inibir a demanda agregada e, por outro lado, para estimular a ampliação do financiamento do déficit público de forma não inflacionária por meio de lançamento de títulos públicos no mercado – que foram comprado pelos bancos privado em virtude da enorme rentabilidade proporcionada pela elevação das taxas de juros reais (ganhos de tesouraria). Aquele pacote ainda proponha a renegociação da dívida externa com credores, de forma que as expectativas dos agentes fossem influenciadas positivamente.

O pacote de Dornelles incluiu ainda medidas de curto prazo para combater a inflação, a saber: i) semicongelamento de preços das tarifas de serviços públicos e dos produtos vendidos pelas empresas estatais; ii) adoção de uma fórmula de cálculo das correções monetária e cambial (média geométrica da inflação dos últimos três meses); e iii) tabelamento de preços no varejo de 41 produtos na cesta básica. Essas medidas conseguiram arrefecer a inflação entre os meses de março e abril de 1985 (que passou de 12,7% para 7,2%), mantendo esse patamar mensal nos meses de maio e junho. Essa queda foi fruto do represamento de preços, pois na medida em que se iniciou o descongelamento a inflação retornou ainda maior em agosto (14%). O efeito colateral dessas medidas de curto prazo foi a deterioração das contas do governo geral (maior pagamento de juros internos) e das empresas estatais (OLIVEIRA, 2012; MACARINI, 2009; CARNEIRO, 2002; PRADO & LEOPOLDI, 2017).

Com a dificuldade em controlar a inflação, o Ministro Dornelles vai perdendo força junto ao presidente Sarney que vai abandonando o lema, “é proibido gastar” proposto por Tancredo Neves e, conseqüentemente, vai se aproximando do Ministro do Planejamento João Sayad que vinha disputando espaço com o Dornelles e tinha uma visão econômica oposta ao monetarismo. Após retornar do Estado Unidos, o Ministro Dorneles pediu demissão em 26 de agosto de 1985. Já no dia seguinte toma posse o novo Ministro da Fazenda Dílson Funaro aliado do Ministro João Sayad.

A escolha de Dilson Funaro representou o início da mudança de rota da política econômica do Governo Sarney que buscou compatibilizar o combate à inflação e manutenção do crescimento econômico, elemento fundamental para a reatualizar o pacto desenvolvimentista desejado pelo PMDB e por parte dos segmentos empresariais. Não por acaso, Funaro era um empresário de sucesso, com fortes vinculações com a FIESP e com o PMDB.

Inicialmente, Funaro adotou uma política de combate corpo-a-corpo à inflação utilizando o diagnóstico do Ministério do Planejamento, sob comando de seu aliado João Sayad, de que a inflação tinha um caráter financeiro – em que a taxa de juros de curtíssimo prazo era utilizada como critério dos reajustes dos preços. Com isso, as primeiras medidas adotadas foram a redução da taxa de juros real de curto prazo e a utilização da fórmula do cálculo da correção monetária com base na inflação com pequenas variações. Esse combate corpo-a-corpo mostrou-se exitosos nos dois primeiros meses após a implementação das medidas, uma vez que a inflação recuou de 14% em agosto de 1985 para 9,1% em setembro de 1985, mantendo-se o mesmo patamar em outubro (9%). No entanto, em novembro a inflação voltou a acelerar, atingindo a marca de 15%, em virtude (i) do aumento dos preços dos gêneros agrícolas, com a quebra da safra decorrente de estiagens na região Sul e Sudeste; e (ii) do aumento do salário real decorrente do aquecimento do mercado de trabalho. Ou seja, as medidas corpo-a-corpo mostraram-se limitadas (OLIVEIRA, 2012).

Com isso, o diagnóstico que a inflação brasileira tinha um componente eminentemente inercial vai ganhando força no Ministério da Fazenda. Em 28 de fevereiro de 1986 foi implementado o Plano Cruzado que foi uma tentativa de eliminar a inercia inflacionária – principal componente da inflação brasileira segundo diagnóstico do “inercialistas” –, utilizado, sobretudo, as medidas advogadas pelo subgrupo do “choque hetedoroxo”, liderado por Francisco Lopes, com alguns poucos elementos do subgrupo da “moeda indexada”. As principais medidas do Plano Cruzado, segundo Castro (2005) e Macari (2009), foram:

- Reforma monetária que estabeleceu o cruzado como padrão monetário nacional (com a paridade de Cz\$ 1 = Cr\$ 1.000) com os objetivos de reconstituir (em termos da psicologia dos agentes econômicos) a percepção da existência de uma

nova moeda forte e de facilitar as condições para as mudanças nos valores contratuais.

- Congelamento de preços que tinha como objetivo criar de forma impositiva um mecanismo de coordenação dos agentes econômicos, dada a suspensão (temporária) dos mecanismos e ajustes de preços. Todos os preços dos produtos ficavam congelados, sendo criada a Tabela da Sunab (Superintendência Nacional de Abastecimento e Preços) que era lista de preços vigentes em 28 de fevereiro de 1986. Casos as empresas não respeitasse os valores estabelecidos na tabela seriam multadas por crime contra a economia popular.
- Desindexação da Economia por meio da transformação da ORTN, criada durante o regime militar, em OTN (Obrigações do Tesouro Nacional) que teria um valor fixo por um ano. Além disso, ficava proibido a indexação de contratos inferiores a um ano.
- Política Salarial: os salários foram convertidos em cruzados levando em conta o valor real médio dos últimos seis meses (setembro de 1985 a fevereiro de 1986), acrescentando um abono de 8% e de 15% para o caso do salário mínimo. Isso implicou numa política que buscou combinar a estabilização e distribuição de renda. Foi constituído também um “gatilho salarial” que seria acionado caso a inflação acumulada alcançasse 20%, implicando na correção imediata dos salários.
- Taxa de câmbio em cruzado foi convertida ao valor observado no dia do lançamento do plano. O decreto-lei do Plano Cruzado não estabeleceu congelamento da taxa de câmbio, no entanto, a taxa manteve-se inalterada até meados de outubro de 1986.

O Plano Cruzado obteve um expressivo êxito, inicialmente, tanto no que diz respeito ao combate do “dragão” da inflação como na expansão da atividade econômica (PIB, investimento, emprego). A inflação que era 15% em fevereiro de 1985 caiu para um

patamar próximo de zero nos meses subsequentes e somente voltou a subir em dezembro de 1985 (7,6%) e acelerou a partir daí.

A atividade econômica, que já vinha se recuperando em 1984 e 1985, foi fortemente impulsionada pela expansão do consumo em virtude da monetização da econômica, do aumento do salário real decorrente da política salarial do plano, da expansão do crédito, etc.). Com isso, ocorreu a expansão da demanda estimulando, por um lado, o aumento do nível de utilização (de 75% em 1985 para 83% em 1986), dos investimentos (que cresceu 22,6% em 1986) e das importações (crescimento 28,6%); e, por outro, uma queda das importações (-11% em 1986).

Com a aceleração do consumo, num contexto de congelamento de preços que gerou “desalinhamento” de alguns preços (como, por exemplo, a carne bovina, o leite, componentes eletrônicos, etc.) em relação aos seus custos de produção, começou a ocorrer o desabastecimento de alguns produtos ou a venda de produtos com ágio. Mesmo com os sinais de desequilíbrios macroeconômicos, o governo Sarney manteve as linhas gerais do plano, pois o sucesso inicial do Cruzado tornou-se uma moeda política central para o presidente Sarney junto a população e ao PMDB (MACARINI, 2009; PRADO & LEOPOLDI, 2017)

Em julho de 23 de julho de 1986, a equipe econômica adotou medidas para tentar desacelerar com um pacote que ficou conhecido como “Cruzadinho”. Contudo, o abastecimento doméstico e o balanço de pagamentos continuaram se deterioração (déficit de 2,1% do PIB das transações correntes em 2016 e de 1,5% do PIB no balanço de pagamentos).

Logo após a enorme vitória eleitoral do PMDB na eleição para governadores foi anunciado o Cruzado II que tinha como objetivo aumentar a arrecadação fiscal e foi utilizado como instrumento do início de descongelamento que reativou os mecanismos inflacionários (que alcançou o patamar de 20,1% em abril 1987). Além disso, a deterioração das contas externas que implicou numa forte redução de reservas, num contexto de enorme racionamento de crédito, que levou o país a decretar a moratória do pagamento dos juros externos em fevereiro de 1987.

Parte dos analistas, destacaram, à época, que os dois principais problemas do Plano teriam sido o excesso de demanda e a permanência dos preços relativos desequilibrados (duração exagerada do congelamento de preços). Por outro lado, Bastos (2001) e Filgueiras (2000) apontam a deterioração das contas externas (aumento da absorção interna) – num contexto de racionamento de crédito e enormes transferências de recursos para o exterior – como a dificuldade central para o êxito do Plano Cruzado.

Com o fracasso do Plano Cruzado, o Ministro Dílson Funaro pediu demissão em abril de 1987, sendo substituído por professor da FGV-SP Luís Carlos Bresser-Pereira.

5.3 Plano Bresser e Verão: remendos e arremedos

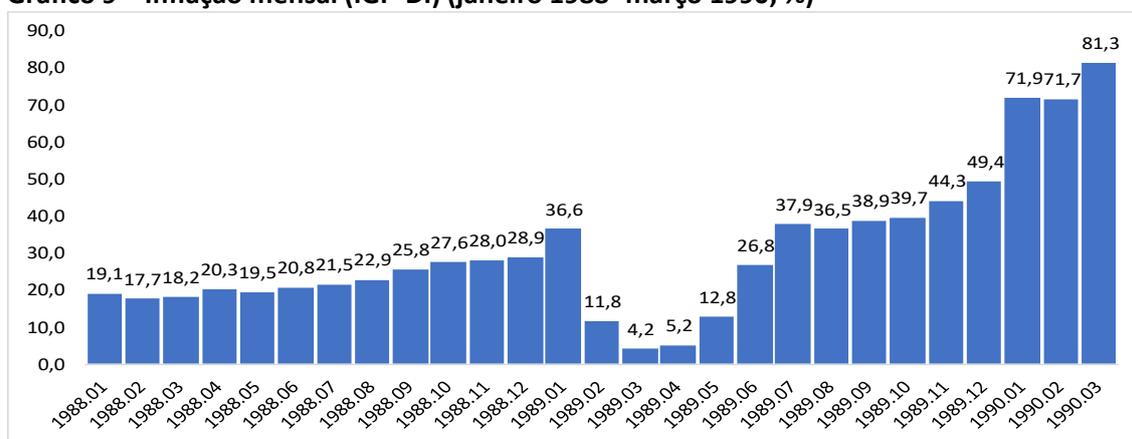
Em 12 de junho de 1987, novo ministro anunciou um novo plano de estabilização monetária que ficou conhecido como Plano Bresser que tinha como objetivo promover um choque deflacionário tentando evitar os erros do Plano Cruzados (excesso de demanda e duração elevada do congelamento de preço). Com isso, adotou, ao mesmo tempo, uma política monetária e fiscal restritiva para conter a demanda e o congelamento de preços e salários por três meses (OLIVEIRA, 2012; MACARINI, 2009).

Um dos problemas do Plano Bresser foi a redução do governo em coordenar as expectativas dos agentes econômicos após o fracasso do congelamento de preços do Cruzado. Os empresários passaram a antecipar o aumento dos preços como forma preventiva de possível novo congelamento. Além disso, ocorreu também uma deterioração das contas externas (OLIVEIRA, 2012; MACARINI, 2009; CASTRO, 2005).

Dada a manutenção da inflação em patamares elevados, em termos mensais, e a dificuldade do apoio político, inclusive do presidente Sarney, as suas políticas econômicas contracionistas, a permanência do Bresser no Ministério da Fazenda foi curta, pois, com a aceleração da inflação no final de 1987, o ministro demitiu-se em dezembro de 1987 (PRADO & LEOPOLDI, 2017), sendo substituído por Maílson da Nóbrega – um funcionário do Banco do Brasil, em janeiro de 1988.

O novo ministro inicialmente vai girar a estratégia de combate a inflação na direção do monetarismo (ortodoxia gradualista) por meio de uma pacote de medidas (denominado de “Política do Feijão com Arroz”) centrados no congelamento dos valores nominais dos empréstimos do setor público, na contenção salarial do funcionalismo público, na elevação das taxas de juros reais (que saltou de -2,8% em 1987 para 12% em 1988). No primeiro semestre de 1988, a inflação ficou relativamente sob controle, mas no segundo a inflação voltou a mudar de patamar em decorrência da elevação dos preços (MACARINI, 2009; CASTRO, 2005) (Gráfico 9).

Gráfico 9 – Inflação mensal (IGP-DI) (janeiro 1988- março 1990; %)



Fonte: Ipeadata

Com o fracasso da “política do feijão com arroz”, o Ministro Maílson girou novamente em direção às medidas de combate à inflação dos “inercialistas” por meio do anúncio, em 14 de janeiro de 1989, do Plano Verão que continha medidas de cunho ortodoxos (redução das despesas, políticas monetárias e creditícia restritiva, com destaque para a expressiva elevação da taxa de juros reais de 12% em 1988 para 34,5% em 1989) e “inercialista” (congelamento de preços e salários) como observado no Plano Bresser. Além disso, ocorreu uma reforma monetária que estabeleceu o cruzado novo como padrão monetário nacional (com a paridade de NCz\$ 1 = Cz\$ 1.000), estabelecendo uma equivalência ao dólar (paridade NCz\$ 1 = US\$ 1) (OLIVEIRA, 2012; CASTRO, 2005). Cabe destacar que o congelamento de preços não anunciou a data do seu término, para evitar os problemas de aceleração inflacionária com o momento do descongelamento.

O Plano Verão, assim como os outros planos do período, não conseguiu combater o “dragão” da inflação em virtude da dificuldade do governo em coordenar de expectativas,

do aumento da luta pela apropriação da renda, em 1988, e da piora das contas externas em relação ao ano de 1988. Em março de 1990, último mês do governo Sarney, a inflação chegou ao patamar de 81,3%.

Em suma, é possível afirmar que os fracassos dos planos de estabilização do governo Sarney estiveram atrelados ao aumento da luta pela apropriação da renda fruto da enorme transferências de excedentes para um exterior, num contexto de racionamento de crédito internacional, e do aumento do poder econômico e político dos trabalhadores organizados, sobretudo os trabalhadores industriais, em sua capacidade de se defender da inflação.

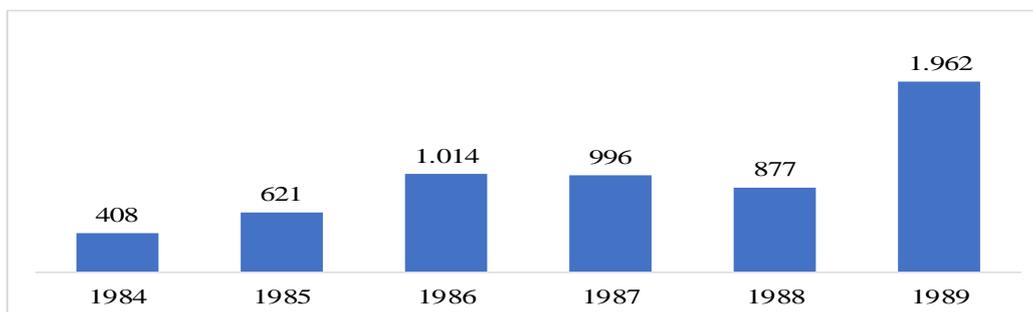
6 Luta pela apropriação da renda e fim do desenvolvimentismo: a economia política do governo Sarney

Com o aumento da luta entre capitalistas (lucros) e trabalhadores (salários), associado a enorme transferências de excedentes econômicos para o exterior, reapareceram, com bastante virulência, as disputas entre frações dominantes pela maior apropriação da renda (com a queda da lucratividade em 1987 e 1988 – Gráfico 5), fator que foi acentuado pela ampliação da heterogeneidade do condomínio do poder, haja vista a manutenção das frações existentes (industriais nacionais, capital industrial estrangeiro, oligarquias fundiárias, o capital comercial nacional) e a emergência e conformação de novos segmentos sociais atrelados ao fortalecimento dos segmentos financeiros nacionais (enormes ganhos de tesouraria dos bancos privados proveniente da elevadas taxas de juros reais de curto prazo) e estrangeiros (bancos internacionais sobretudo os norte-americanos credores da dívida externa brasileira que receberam de juros e amortizações cerca de US\$ 133 bilhões no acumulado entre 1985 e 1989) e ao agronegócio.

Apesar desse aumento da luta pela apropriação da renda, as grandes empresas e bancos privados conseguiram aumentar suas taxas de lucros, obtendo expressivos resultados em 1989 (Gráfico 5).

Além da ampliação de transferência de excedente para o exterior, a luta em capital e trabalho, durante o governo Sarney, foi impulsionado pelo aumento de poder dos trabalhadores em virtude da redução das taxas de desemprego (Tabela 1) e do aumento do poder de atuação das organizações sindicais (criação da Central Única dos Trabalhadores-CUT em 1983 em São Bernardo do campo), que vinha avançando desde o final da década de 1970 com as greves operárias no ABC paulista que lutavam contra o arrocho salarial – estratégia utilizada em boa parte do regime militar. Não por acaso, o número de greves cresceu ano após ano, durante o governo Sarney, atingindo o seu pico em 1989 – ano do maior número de greve da história brasileira segundo o Dieese.

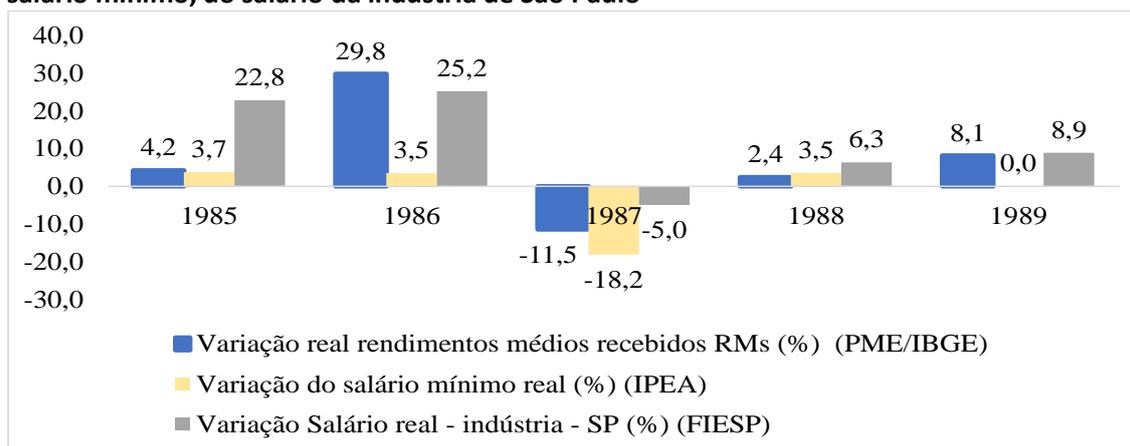
Gráfico 9 – Evolução do número de greves (1984-1989)



Fonte: Dieese

O aumento do poder dos trabalhadores, expresso na evolução número de greves, implicou no aumento real médio acumulado entre 1985 e 1989 (i) dos rendimentos dos ocupados das Regiões Metropolitanas (RM's) de 33,1%; e, sobretudo, (ii) dos rendimentos dos assalariados na indústria de São Paulo (52,8%). Esse crescimento foi maior durante o Plano Cruzado, no caso dos rendimentos dos ocupados na RMs, em virtude da política salarial do Plano Cruzado, com enorme queda em 1987 e recuperação em 1989 com o aumento das greves. No entanto, a variação real do salário mínimo médio acumulado entre 1985 e 1987 caiu 7,5% (Gráfico 10).

Gráfico 10 – Variações reais (deflacionados pelo INPC) dos rendimentos recebidos RM's, do salário mínimo, do salário da indústria de São Paulo



Fonte: Giambiagi et. al. (2005); Ipeadata; FIESP

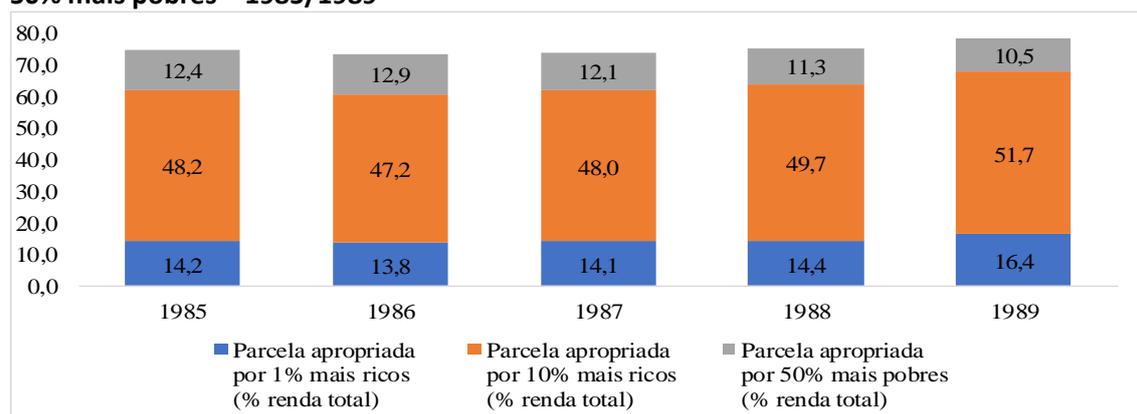
Isso evidencia, por um lado, o aumento do poder de barganha da classe operária mais organizada (sindicalizada da indústria de São Paulo), que representava uma menor

proporção da forma de trabalho no Brasil, que conseguiu se defender dos efeitos inflacionários com as greves e as lutas sindicais e, por outro, a dificuldade das classes trabalhadoras não organizadas em se defender dos efeitos inflacionários, já que o salário mínimo era o balizador da renda dos segmentos dos trabalhadores não organizados que ainda sofriam com a incapacidade de se defender da inflação, pois não tinham conta em bancos para aplicar os seus salários.

Ou seja, os custos da aceleração inflacionária recaíram sobre os segmentos trabalhadores não organizados que já viviam em extrema precariedade. O efeito disso foi a redução a parcela da renda apropriada pelos 50% mais pobres – que historicamente sempre foi muito baixa e reflete uma das piores distribuições de renda do mundo – de 12,4% em 1985 para 10,5% em 1989, sendo que somente em 1986 ocorreu aumento da parcela apropriada por esse segmento da sociedades brasileira fruto dos efeitos do Plano Cruzado (Gráfico 11).

Por outro lado, o andar de cima (o “clube selete” formado pelo 1% mais rico) viu sua capacidade de se apropriar da parcela da renda aumentar de 14,2% em 1985 para 16,4% em 1989 (Gráfico 11), refletindo a capacidade dos segmentos empresariais repassarem o ônus do aumento da luta pela apropriação da renda para o Estado e para os segmentos dos trabalhadores não organizados.

Gráfico 11 – Parcela da renda total anual apropriada pelos 1% e 10% mais ricos e pelos 20% e 50% mais pobres – 1985/1989



Fonte: PNAD/IBGE

O aumento da luta entre os capitalistas (pela apropriação dos lucros) e entre os capitalistas e os trabalhadores (organizados e não organizados) impulsionado pela transferência de excedentes para o exterior foi “resolvido” (i) pelos desajustes do setor público (crise fiscal

e financeira), conforme visto; (ii) pela redução do salário real dos segmentos não organizados (expresso na queda real do salário mínimo); e pela elevação da inflação. Esses elementos minaram a aliança entre as diversas frações dominantes, que se mantivera pela força do crescimento econômico durante a Era Desenvolvimentista e pela capacidade de coordenação estatal das políticas desenvolvimentistas e da implementação do arrocho salarial num contexto autoritário (do regime militar-empresarial).

Ao longo de toda década de 1980, até os primeiros anos da década de 1990, não havia uma supremacia clara de uma fração dos setores dominantes nacionais em direcionar novas trajetórias ou para reformar o modelo antigo. Qual modelo seguir? Quais seriam os novos rumos diante da crise desenvolvimentista, fruto da redução da capacidade estatal de coordenação fruto da crise fiscal e financeira?

Na verdade, aquele período fora marcado por uma forte disputa econômica, política e ideológica entre os segmentos sociais dominantes de caráter industrial (com vestígios de perspectivas nacionalistas) e os de caráter financeiro (articulados a uma visão globalista) formado por segmentos bancários e também industriais que passaram a obter expressivos ganhos aplicando em títulos da dívida pública interna, criando uma expressiva relação entre a taxa de lucro dos bancos privados e os ganhos financeiros das empresas com a taxa de juros da economia determinada pela política monetária.

O primeiro grupo, em resposta à crise dos anos 1980, tentava consubstanciar um projeto neo-desenvolvimentista⁴ voltado à redefinição e à reforma do padrão de acumulação pautado no Modelo de Substituição de Importações (MSI), ensejando a manutenção do Estado com funções de planejamento e implantação de investimentos estratégicos em desenvolvimento tecnológico, acalentando a ideia mais voltada a ampliação dos mercados internos. O segundo grupo tinha como proposta de desenvolvimento – explicitado no

⁴ Esse projeto neodesenvolvimentista se direcionava no seguinte eixo: “[...] reforma do sistema financeiro, subordinando-o ao financiamento do desenvolvimento; controle público das empresas estatais, ‘preservando a capacidade produtiva dos setores estratégicos fundamentais (insumos básicos, energia, petroquímica, mineração e telecomunicações), cujo desempenho eficiente é fundamental para expansão do parque industrial brasileiro’ e fechando as estatais deficitárias; uma política industrial que privilegiasse os setores capazes de irradiar novas tecnologias e permitisse avançar no processo de substituição de importações; uma política de investimentos estatais que maximizasse a geração de empregos; e ‘uma nova atitude na renegociação da dívida externa’” (Documento dos Doze em BIANCHI, 2004, p.117).

Consenso de Washington⁵ de 1989 – focado na liberalização econômica (comercial, produtiva e financeira) e na redefinição do papel do Estado (privatizações, políticas sociais focalizadas, reforma da previdência, etc.) e de suas políticas econômica. Buscando integrar o país aos movimentos de globalização dos espaços, tentando aproveitar algumas brechas existentes para a promoção de alguns setores dinâmicos da economia nacional (SALLUM, 1996 e 1999; BIANCHI, 2004, FILGUEIRAS, 2005).

O Plano Cruzado (1986) e os demais planos subsequentes (Cruzado II, Plano Bresser e Plano Verão), implementados durante o governo Sarney, em certa medida, foram tentativas desenvolvimentistas de saída da crise, já que buscavam conciliar estabilização de preços sem o arrocho salarial. Tais planos, na verdade, projetaram um padrão de acumulação neo-desenvolvimentista, sem, contudo, alcançarem êxito. Com isso, os segmentos dominantes, que defendia as estratégias de desenvolvimento liberal, ganharam força no final do governo Sarney.

⁵ Em síntese, os pontos desse Consenso eram: *i*) a abertura da economia, tanto para bens quanto para o capital estrangeiro; *ii*) a redução drástica do tamanho do Estado – o Estado mínimo –, com redefinição de suas funções na direção da adoção do que eram consideradas funções típicas do Estado: garantir a segurança aos cidadãos, o direito à propriedade e à soberania nacional; *iii*) privatizações, desregulamentação e flexibilização do câmbio; *iv*) reestruturação do sistema previdenciário; *v*) investimentos em infraestrutura básica; *vi*) fiscalização dos gastos públicos; e *vii*) políticas sociais focalizadas.

7 Conclusão

Em linhas gerais, é possível afirmar que o governo Sarney foi marcado pela ampliação da luta pela apropriação da renda (entre capitais estrangeiros e nacionais, entre capitalistas e entre capitalistas e trabalhadores) em virtude da enorme transferência de excedentes para o exterior e do aumento do poder dos trabalhadores organizados, desde o início dos anos 1980 com as greves operárias no ABC, que ganhou força após a redemocratização

Mesmo com a ampliação da capacidade dos trabalhadores organizados de apropriar uma maior parcela da renda, os segmentos empresariais (bancos e empresas não financeiras) conseguiram ampliar sua lucratividade. Isso foi possível em virtude do repasse dos ônus para o setor público e para os segmentos dos trabalhadores não organizados e do crescimento do “dragão” da inflação.

Com a derrocada dos Planos heterodoxos do segundo quinquênio dos anos 1980, principalmente do Cruzado, a crise econômica foi ampliada, estabelecendo-se um quadro econômico de inflação elevadíssima. Com isso, o governo Sarney se arrastou até o seu último dia de forma trágica, assim como a *transição democrática* findou-se de maneira melancólica. Naquele cenário, o projeto de re-configuração do MSI, defendido por parte das frações industriais nacionais, ficava cada vez mais desacreditado como uma estratégia nacional. Ao mesmo tempo, as estratégias defendidas pelos segmentos sociais dominantes, vinculados aos interesses financeiros nacionais e internacionais, ganhavam força à medida que projetava no imaginário coletivo a ideia de que a inserção brasileira ao processo de globalização provocaria a melhoria das condições de vida da população.

Os segmentos sociais atrelados às finanças de “forma paulatina e bem estruturada, combinando instrumentos os mais distintos, midiáticos, repressivos e ideológicos”, foram conseguindo “lançar para os ares sonhos de transformação social ou de melhoria das condições de vida da população, destruir o emprego, a organização dos trabalhadores, ou qualquer ensaio de construção do novo, afirmando-se como a apoteose” (OLIVEIRA, 2002).

Referências

- ALMEIDA, J. Crise econômica e reestruturação de empresas e bancos nos anos 80. (Tese) Doutorado em Economia. Instituto de Economia da Unicamp, 1994.
- BASTOS, C. Inflação e estabilização. In: FIORI, J. & MEDEIROS, C. (Org.). Polarização mundial e crescimento. Petrópolis, Editora Vozes, 2001.
- BELLUZZO, L. G & ALMEIDA, J. G. Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BIANCHI, A. Crise e representação empresarial: o surgimento do pensamento nacional das bases empresariais. Revista de Sociologia e Política, n. 16, 2001.
- BIANCHI, A. O ministério dos industriais: a federação das indústrias do estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. IFCH-Unicamp, 2004.
- BIASOTO, G. A questão fiscal no contexto da crise do pacto desenvolvimentista. (Tese) Doutorado em Economia. Instituto de Economia da Unicamp, 1995.
- CANO, W. Soberania e política econômica na América Latina. São Paulo: Editora UNESP, 2000.
- CARNEIRO, R. Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora UNESP, IE –Unicamp, 2002.
- CASTRO, A. & SOUZA, F. A economia brasileira em marcha forçada. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- CASTRO, L. Esperança, frustração e aprendizado: a história da Nova República (1985-1989). In: GIAMBIAGI, F. et. al. Economia brasileira contemporânea. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 116-140, 2005.
- CODATO, A. A burguesia contra o Estado? Crise política, ação de classe e os rumos da transição. Revista de Sociologia e Política, n. 04-05, p. 55-87, 1995.
- CODATO, A. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. Revista de sociologia e política, n. 25, 2005.

- CRUZ, P. Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. *Nova Economia*, v. 5, n. 1, ago. 1995.
- FILGUEIRAS, L. História do plano real: fundamentos, impactos e contradições. São Paulo: Boitempo/1ª edição, 2000.
- FILGUEIRAS, L. Projeto político e modelo econômico neoliberal no Brasil: implementação, evolução, estrutura e dinâmica. Mimeo, Salvador, 2005.
- FRENKEL, R. Decisiones de precio em alta inflación. *Estudios Cedes*, 1979.
- LOPES, F. Inflação inercial, hiperinflação e desinflação: notas e conjecturas, Texto para discussão, No. 77, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Departamento de Economia, Rio de Janeiro, 1984.
- MACARINI, J. A política econômica do Governo Sarney: os Planos Cruzado (1986) e Bresser (1987). Textos para Discussão, IE/UNICAMP, n. 157, 2009.
- OLIVEIRA, F. Política econômica, estagnação e crise mundial: Brasil, 1980-2010. Azougue Editorial, 2012.
- OLIVEIRA, N. Meio ou Fim: os dilemas da democracia na reprodução sócio-econômica. *Cadernos do CEAS*, Salvador, set/out, nº 183, pp 53-76, 1999.
- OLIVEIRA, N. Um país privado: os dilemas conjunturais de uma oposição. Salvador, *Cadernos do CEAS*, julho/agosto, nº 200, pp 09-25, 2002.
- PEREIRA, T. Formação de preços e financiamento empresarial entre os anos 80 e 90 na economia brasileira. *Economia e Sociedade*, v. 9, n. 1, p. 89-126, 2000.
- PRADO, L. & LEOPOLDI, M. O fim do desenvolvimentismo: o governo Sarney e a transição do modelo econômico brasileiro. Instituto de Economia da UFRJ (IE/UFRJ), Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/eventos/outubro_2017/texto1010_933aa.pdf
- REZENDE, A. A moeda indexada: nem mágica nem panaceia, Texto para discussão, No. 81, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Departamento de Economia, Rio de Janeiro, 1984.
- SALLUM, B. J. Labirintos: dos gerais à nova república. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

SALLUM, B. J. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimento. *Tempo Social*, v. 11, n. 2, out. 1999.

SAMPAIO JR, P. Auge e declínio da estratégia cooperativa de reciclagem da dívida externa. *Novos Estudos*, 1989.

SARNEY, J. Pronunciamento do presidente José Sarney, no exercício da presidência da república, por ocasião da abertura da primeira reunião do ministério da nova república. palácio do planalto Brasília-DF, 17 de marco de 1985. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1985/02.pdf/view>

SERRANO, F. Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao Padrão Dólar Flexível. In: FIORI, J. L. (Org.) *O poder americano*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

TAVARES, M. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. & FIORI, J. (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política para a globalização*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

ZAVERUCHA, J. Relações civil-militares no primeiro governo da transição brasileira: uma democracia tutelada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 9, n. 26, p. 162-178, out, 1994.