

CDU 338(81)(091)

AUSTERIDADE SOB DIVERSOS REGIMES POLÍTICOS: O CASO DO BRASIL *



Werner Baer, Dan Biller
e Curtis T. Mc Donak

Economistas da Universidade de Illinois em Urbana - Champaign

INTRODUÇÃO

Os programas de austeridade para combater a inflação geralmente exigem sacrifícios em termos de crescimento econômico, e a distribuição de tais sacrifícios pode afetar a natureza do regime político de um país, particularmente no Terceiro Mundo.

Durante um período prolongado de inflação terão surgido muitas distorções, o que poderá tornar cada vez mais difícil a continuação do crescimento a longo prazo. Os investimentos podem ter declinado e/ou sido aplicados em áreas não-produtivas. A poupança pode ter diminuído à medida que os mercados de capitais se tornam menos eficientes, deixando de resguardar o valor real do ativo dos investidores. As distorções de preços terão se tornado cada vez mais evidentes, uma vez que os preços sob controle governamental (como os serviços públicos, alimentos básicos) ficam defasados em relação aos aumentos gerais de preços, o que resulta em subsídios governamentais às empresas estatais e aos produtores de alimentos, o que, por sua vez, aumenta o *déficit* orçamentário, reforçando as pressões inflacionárias. Finalmente, as dificuldades da balança de pagamentos pioram em consequência de uma taxa de câmbio cada vez mais supervalorizada. ¹

Os programas tradicionais de austeridade constituem um método de lidar com tal situação e consistem em grandes restrições do crédito; cortes drásticos nas despesas governamentais; aumentos dos impostos; acentuado archoço salarial; eliminação dos subsídios, com aumento consequente daqueles preços que se permitira ficar defasados; e, finalmente, uma desvalorização drástica da moeda nacional. ²

O resultado líquido é um declínio do crescimento (possivelmente um período de crescimento negativo), desemprego crescente, queda real dos salários, agravada pelos preços aumentados dos serviços públicos e produtos alimentícios, e uma redistribuição geral de renda em detrimento do setor assalariado e daqueles setores que dependem de insumos importados, favorecendo os exportadores e as instituições financeiras.

* *Elaborado originalmente para o painel da LASA (Associação de Estudos Latino-americanos) sobre "Programas de Austeridade e Regimes Políticos": XIII Congresso Internacional da LASA, Boston, outubro de 1986. Traduzido do inglês por David J. Randall.*

O raciocínio tradicional a respeito dos programas de austeridade argumenta que as suas medidas só podem obter um êxito relativo se forem executadas num ambiente político caracterizado por um governo autoritário/militar, em contraste com uma administração democrática.

Os programas de austeridade, pela sua própria natureza, implicam sacrifícios enormes para a sociedade. Os diversos instrumentos económicos utilizados dentro de um determinado programa de austeridade desencadearão reações negativas fortes em muitos setores diferentes. No final, é preciso que diversos grupos sociais sejam obrigados a aceitar e absorver tais sacrifícios no interesse de se corrigirem aquelas distorções que, de saída, tornaram necessário o programa de austeridade.

Os defensores do *rationale* padrão alegam que o custo político dos programas de austeridade é por demais excessivo para os que patrocinam tais medidas num ambiente democrático, onde o poder relativo se alicerça na conciliação de representantes da sociedade e grupos de pressão variados. Os regimes autoritários, por outro lado, normalmente se auto-sustentam e portanto acham desnecessário obter a aprovação de diversos grupos de apóio. Conseqüentemente, eles podem proceder de modo sistemático através das diferentes etapas de um programa de austeridade, essencialmente imunes à crítica da sociedade como um todo.

Díaz Alejandro, por exemplo, constatou que o expansionismo inflacionário geralmente tem estado associado com regimes democráticos populistas, afirmando "... os governos populistas terão provavelmente testemunhado uma expansão substancial das despesas governamentais não financiadas pelo recolhimento de impostos, quer porque a oposição bloqueia a tentativa de aumentar os impostos, quer porque o governo considera o gerenciamento fiscal e monetário como menos importante do que as reformas estruturais. É mais provável que os *déficits* fiscais sejam financiados pela tomada de empréstimos ao banco central do que aos setores particulares nacional ou estrangeiro. O incremento das despesas públicas será canalizado mais para o consumo do que para o investimento ... Aumentos salariais maciços e generalizados também acompanham ... governos populistas. Uma vez que tais medidas serão sentidas inicialmente na expansão da produção, especialmente nos chamados bens de salários ao invés da aceleração da inflação ... o governo se sentirá confirmado na sabedoria da sua heterodoxia. Nesses períodos iniciais a pressão sobre o balanço de pagamentos pode ser tratada através do fortalecimento dos mecanismos administrativos que reprimem as importações, pelo saque das reservas e pela busca de empréstimos externos".³ Haverá gradualmente um consenso geral de que "... as coisas não podem continuar assim e que é preciso fazer algo ... Os tecnocratas moderados talvez possam tentar os seus próprios planos de estabilização, os quais virão demasiado tarde. A oposição se mobilizará para o bote mortal, culminando com um golpe militar".⁴

Díaz Alejandro achava que, após um golpe, as autoridades novas terão "... algum campo de manobra; durante um tempo considerável elas poderão culpar os populistas depositos pelas dificuldades económicas, e uma burguesia aliada, com os seus direitos a propriedade preservados, contemplará com equanimidade as privações económicas de curto prazo. Os empresários, particularmen-

te, encararão o restabelecimento da sua autoridade dentro das fábricas como uma compensação suficiente pela estagnação das vendas".⁵

Alexandre Foxley também observa que "... as políticas ortodoxas estão sendo aplicadas hoje em dia por governos militares autoritários. A relativa independência destes governos diante da pressão popular parece resolver aquilo que os monetaristas viam como a razão para fracassos anteriores: a reversão prematura das políticas, provocada pela reação adversa dos grupos sociais mais atingidos, principalmente os trabalhadores... Evidentemente, um governo autoritário não deve ter nenhum problema no disciplinamento dos trabalhadores e no controle do ambiente político e social, de modo a possibilitar a aplicação sustentada de uma política de estabilização consistente. Assim, o autoritarismo se apresenta quase como pré-requisito para o êxito das políticas econômicas ortodoxas".⁶

Acredita Foxley que as políticas ortodoxas resultam da aliança dos capitalistas com os militares, e o resultado líquido é o agravamento da distribuição de renda em favor dos capitalistas. Esta "... conclusão é conhecida pelos cientistas políticos: a distribuição de renda e propriedade repousa... na estrutura de poder da sociedade. Se esta for autoritária e não-participativa e excluir do processo político grupos sociais importantes, o resultado do processo distributivo será quase forçosamente regressivo".⁷

É nosso propósito determinar o grau em que essas generalizações comumente aceitas são aplicáveis ao Brasil durante vários períodos que pareceram exigir programas de austeridade desde a década de 50, e, especialmente, desde a tomada de poder pelos militares no ano de 1964.

OS PROGRAMAS BRASILEIROS DE AUSTERIDADE ANTES DE 1964

A implementação e a orientação do programa de austeridade introduzido pelo primeiro governo militar do Brasil após a mudança de regime de 1964, em contraste com as experiências dos governos democráticos, fovecem-nos um exemplo clássico em favor dos argumentos supracitados.

Em retrospecto, os anos de amplo apoio populista e prosperidade econômica geral desfrutados pelo governo de Kubitschek (1956-1961) não são característicos do período de aproximadamente três décadas entre a Segunda Guerra Mundial e a tomada de poder pelos militares no ano de 1964. Ao nos aprofundarmos mais, parece-nos que Kubitschek estava apenas colhendo os frutos da fase de industrialização rápida e recente do Brasil, ocasionada pela adoção plena das políticas de Industrialização via Substituição de Importações.⁸ A taxa anual média de crescimento no período de 1956 a 1962 foi de um espantoso 7,8 por cento, enquanto que mesmo o período mais longo de 1947 a 1962 deu uma média de mais de 6% (ver Quadro 1).⁹ Os anos Kubitschek trouxeram o benefício adicional de proporcionar uma trégua breve do tumulto político que afligia os regimes democráticos anterior e subsequente.

Numa perspectiva um pouco diferente, é interessante observar-se que a opinião militar vem desempenhando um papel importante no sucesso ou fracasso de cada regime desde a Segunda Guerra Mundial. Ao examinarmos especifica-

mente os anos Kubitschek, parece que "... o boom econômico da década de 50 desempenhou um papel muito importante para reforçar a confiança dos militares na liderança civil e na trajetória básica da economia." ¹⁰

Até o início da década de 60, contudo, parecia que a estabilidade econômica propiciada pelo boom de industrialização chegava a seu termo. Já não se podiam ignorar os múltiplos problemas inerentes ao crescimento rápido através da expansão industrial. A inflação, medida conforme o índice de preços por atacado, havia aumentado de 14,3% em 1957 a mais de 50% em 1962 ¹¹ (ver Quadro 1).

A dívida externa do Brasil já havia passado a casa de dois bilhões de dólares. ¹² O déficit interno inchado pela ineficiência burocrática de muitos órgãos federais e altos índices de gastos orientados para o crescimento, representava uma crescente proporção do PIB a cada ano. ¹³

Houve, também, um início de erosão da estabilidade política. Até mesmo o governo de Kubitschek não esteve imune, como ficou evidenciado pelo fato de que as negociações com o Fundo Monetário Internacional sobre a estabilização monetária em fins de 1958 foram suspensas quando se tornou claro que os custos políticos de continuar tal programa eram demasiado altos. ¹⁴

Tentativas posteriores de corrigir distorções estruturais dentro do cenário de um regime democrático também foram abandonadas. Jânio Quadros, ao assumir a presidência em 1961 com o apoio de 45% do voto popular, ¹⁵ se lançou imediatamente a um programa de estabilização monetária ortodoxo e ambicioso, o qual se concentrou no arrocho do crédito, no congelamento dos salários, na agilização das operações governamentais e na eliminação dos subsídios inflacionários. Ele renunciou, frustrado, apenas sete meses depois, uma vez que a impopularidade das suas medidas de estabilização acarretou pressões tremendas de muitos dos mesmos grupos que o haviam elegido, a despeito do fato de que a taxa de inflação estava começando a cair, indicando o êxito relativo das medidas de austeridade aplicadas. ¹⁶ Após a renúncia de Quadros as tensões provocadas pela situação sócio-econômica em desagregação dentro do Brasil se tornaram agudas. A decadência política e econômica parecia prosseguir a um ritmo cada vez mais rápido.

Desgraçadamente, o governo entrante de João Goulart era encarado por todos como um regime de pouca ou nenhuma legitimidade numa época de importância crítica. Greves e violência generalizadas grassavam à medida que os movimentos esquerdistas de base e os sindicatos urbanos iam se fortalecendo, ajudados em parte pela atitude internacional propagada pela revolução cubana. ¹⁷ A espiral inflacionária, sem controle, ultrapassou os três dígitos no primeiro trimestre do ano de 1964, enquanto se acelerava a luta por parcelas do bolo nacional. "Houve tentativas tímidas de estabilização logo abandonadas quando Goulart não conseguiu resistir às exigências de ajustes rápidos dos salários por parte das lideranças sindicais, à exigência de se evitarem restrições de crédito dolorosas à classe empresarial, à pressão de muitos setores no sentido de não abandonar as taxas de câmbio subsidiadas e inflacionárias para a importação do petróleo e do trigo, e de não reajustar as tarifas de serviços e transportes públicos de acordo com os aumentos de preços globais". ¹⁸

Goulart, Quadros e numerosos civis de destaque tanto da direita como da esquerda começavam a declarar que uma mudança básica no sistema político seria um pré-requisito para se evitarem danos estruturais profundos no sistema. As elites estavam se tornando inconformadas diante das reivindicações crescentes por terra e outras reformas básicas. A classe média assistia à erosão dos seus salários pela inflação e se tornou cada vez mais hostil em relação aos trabalhadores e ao governo, a quem ela encarava como colaboradores no agravamento da inflação.¹⁹

Dentro desse período as forças armadas foram chamadas repetidamente para reprimir violência relacionada com greves e uma insatisfação social generalizada, e o descontentamento dos militares em face da política governamental atingiu níveis graves. "A própria população civil duvidava muito do regime e as forças armadas já não confiavam nos civis para poder resolver os problemas estruturais básicos que o Brasil enfrentava. Dadas essas tendências sócio-econômicas gerais, os militares sentiam cada vez mais que a crise econômica e política estava contribuindo para uma crise de segurança e que eles mesmos talvez tivessem que assumir um papel bem maior no processo de formulação de políticas."²⁰

Estes acontecimentos e atitudes culminaram com a tomada de poder pelos militares em fins de março de 1964.

A mensagem, basicamente de acordo com o *rationale* padrão sobre programas de austeridade antes esboçado, parece clara. Os governos democráticos, cuja legitimidade provém do apoio popular, não são capazes de implementar medidas de austeridade, por causa do efeito líquido negativo de curto prazo que tais políticas têm sobre a maioria dos grupos sócio-econômicos, que são os legitimadores do poder. Noutras palavras, os programas de austeridade ensaiados por governos democráticos se constituem em suicídio político. Kubitschek, Quadros e Goulart provavelmente concordariam.

Esta breve revisão dos governos democráticos pré-golpe e a sua experiência com a austeridade nos proporcionam um pano de fundo pertinente para a avaliação dos programas de austeridade dos regimes pós-1964 a fim de se determinar se as suas experiências também estão em consonância com a sabedoria convencional.

O PROGRAMA DE ESTABILIZAÇÃO PÓS-1964 (1964-7)

O golpe militar de 31 de março de 1964 significou o início de uma fase radicalmente nova na experiência brasileira. O governo Castello Branco (1964-7), o primeiro dos regimes militares autoritários, começou a tarefa de implementar uma nova espécie de autoridade centralizada, da qual não se viu nada semelhante desde a era de Getúlio Vargas das décadas de 30 e 40.²¹ Castello Branco e os seus colegas dentro da cúpula militar se haviam arvorado a incumbência de resgatar um país à beira de um desastre econômico e político, e trouxeram com eles uma abundante bagagem ideológica e teórica da qual dependiam grandemente na sua busca de transformar o Brasil num participante respeitado na arena internacional.

Castello Branco, em grande parte, teve êxito no cumprimento das suas metas. Qual foi a fórmula para tal êxito? Como pôde o seu governo organizar o

pesadelo sócio-econômico que lhe foi legado pelos governos populistas que o precederam? Quem pagaria a conta de revitalizar uma máquina econômica despojada de eficiência pelas contradições de uma inflação de três dígitos? É preciso tratar destas e de outras indagações para podermos chegar a uma compreensão realística dos acontecimentos que se seguiram ao golpe de 1964.

No interesse de construirmos um quadro completo do sucesso ou do fracasso das políticas aplicadas pelo governo militar entrante, é útil examinar sumariamente a natureza do grupo que assumiu o poder.

Mudanças fundamentais vinham se processando no seio das forças armadas desde o final da Segunda Guerra Mundial. A participação brasileira naquele conflito vinha a ter um efeito dramático sobre a evolução da política brasileira aos anos seguintes. Os oficiais brasileiros voltaram da guerra depois de terem testemunhado diretamente a eficiência da máquina de guerra estadunidense. Além disso, muitos dos oficiais que ocupavam os mais altos cargos de comando no regime Castello Branco e nos seguintes haviam freqüentado escolas militares nos Estados Unidos, formação essa que foi suplementada pela freqüência à Escola Superior de Guerra.²² Depois da Segunda Guerra Mundial, o ensino militar superior no Brasil se caracterizou pela nova ênfase dada às ciências sociais, formando oficiais que pudessem ser planejadores econômicos bem como estrategistas de campo de batalha. O esclarecimento intelectual global resultante de tal formação, além de uma preocupação crescente entre os militares com relação aos acontecimentos econômicos e políticos no Brasil, ajudaram a promover o surgimento de um fenômeno denominado por Alfred Stepan "novo profissionalismo".²³

Os novos profissionais se diferenciavam dos militares tradicionais por acharem que as ameaças à segurança nacional se haviam tomado internas — movimentos subversivos oriundos de uma esquerda militarizada, dedicada à mudança total da sociedade, seguida por uma reforma radical. Em contraste com os militares estadunidenses, nos quais o profissionalismo significa a exclusão rigorosa da arena política, os oficiais brasileiros dotados de uma formação ampla sentiam-se cada vez mais competentes para dissecar e resolver a crise associada à confusão política e à estagnação econômica, as quais eles vinculavam diretamente à segurança interna. Além disso, a doutrina militar identificava a estabilidade interna como precursora do crescimento e desenvolvimentos nacionais, os quais estavam também incluídos dentro da alçada de atuação militar.²⁴

À luz destas novas atitudes, era previsível a reação militar às tribulações internas do Brasil. "Nos seus estudos do sistema político, os novos profissionais, desde o início da década de 60, haviam evoluído para a postura de que (1) era preciso modificar numerosos aspectos das estruturas econômicas e políticas para se poder garantir ao Brasil segurança interna e um crescimento econômico racional, e (2) os políticos civis ou não podiam ou não estavam dispostos a efetuar tais mudanças."²⁵

Foi basicamente com este esquema de análise que as forças armadas não só intervieram, como o fizeram em numerosas ocasiões do passado, mas também permaneceram no poder, identificando-se como a única instituição capaz de controlar a crise e reformar o sistema.

O regime Castello Branco não perdeu tempo em iniciar o trabalho de curar as mazelas econômicas do país. Castello Branco, acionando o novo poder que

lhe foi conferido pela “revolução”, entregou o planejamento econômico do país a dois tecnocratas civis bem experientes na implantação de medidas de austeridade ortodoxas: Roberto Campos e Octávio Bulhões. No período de apenas uns poucos meses eles elaboraram o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), “. . . um programa de política econômica de curto prazo destinado ao controle da inflação e à correção de distorções que se haviam desenvolvido no sistema econômico, decorrentes tanto da Industrialização via Substituição de Importações rápida e desigual da década de 50 como do longo período de inflação.”²⁶ Este plano trazia no seu bojo todos os apetrechos de uma programa de estabilização clássico, o que indicava, quase automaticamente, que seria duramente criticado por uma gama ampla de grupos sócio-econômicos. As medidas de austeridade adotadas não foram dessemelhantes das tentadas (com pouco êxito) pelos governos democráticos anteriores. A diferença fundamental da experiência de 1964 foi a proteção política desfrutada por Campos e Bulhões por causa da sua associação com o regime militar, o qual era essencialmente imune à oposição pública.

Uma análise sucinta das medidas de estabilização e suas ramificações proporcionará alguns esclarecimentos sobre como Castello Branco e os tecnocratas tiveram êxito onde os seus predecessores democráticos haviam fracassado.

O arrocho salarial pode ser identificado provavelmente como o instrumento principal utilizado por Campos e Bulhões no combate à inflação, a qual viam como sendo puxada pelo excesso de demanda. Ao permitir-se que os aumentos de salários ficassem defasados em relação aos aumentos no custo de vida, os salários reais foram reduzidos de 20 a 25 % no período de três anos de 1964 a 1967 (ver Quadro 3). Como assinala Thomas Skidmore, “. . . é difícil imaginar-se como tal política salarial ‘corretiva’ pudesse ter sido executada por um governo que tivesse que enfrentar a prova das urnas . . . Dada a ‘cobertura política’ de um regime militar, os tecnocratas puderam executar uma política de estabilização que pesava mais sobre um setor social — a classe trabalhadora”.²⁷

Tendo apontado o enorme *déficit* público como outro fator que alimentava a inflação, o governo Castello Branco começou a eliminar os subsídios de custeio que haviam contribuído para os *déficits* individuais das empresas estatais, tais como ferrovias, navegação e indústria petrolífera. Além disso, as taxas de serviços públicos foram corrigidas conforme a inflação. Tais políticas se traduziram diretamente num aumento de despesas para consumidores individuais. É altamente improvável que qualquer governo democraticamente eleito pudesse ter agüentado os tremendos protestos públicos que tal medida teria provocado.²⁸

Numa tentativa de obrigar o setor privado a se purgar dos seus maus hábitos adotados durante os períodos inflacionários, foi eliminado o crédito publicamente subsidiado do Banco Central, normalmente aplicado durante uma crise de liquidez. Este tipo de estabilização corretiva ocasionou uma “purificação financeira” severa do setor empresarial. Enquanto isso, as empresas estrangeiras não dependiam do financiamento do governo brasileiro e, por conseguinte, não foram atingidas por tais medidas. Isto permitiu a aquisição de diversas empresas brasileiras pelo capital estrangeiro, provocando um grande clamor nacionalista. A cúpula militar, previsivelmente, fez vista grossa a tal reação popular, mas parece

duvidoso que tal *démarche* sequer viesse a ser sugerida num ambiente democrático. 29

Num esforço para incrementar as receitas governamentais, Campos e Bulhões se lançaram em uma campanha ambiciosa para agilizar o sistema de recolhimento de impostos, aumentando substancialmente o número de contribuintes de imposto de renda. Como se poderia deduzir, os novos contribuintes não tiveram condições de oferecer uma resistência séria a esta providência no ambiente de um governo militar autoritário.

Ademais, envidaram-se grandes esforços na reforma do setor das exportações brasileiras, atraindo-se o capital estrangeiro, cortejando-se o FMI e o governo dos Estados Unidos e reformulando a política cafeeira oficial. Cada uma das medidas supracitadas contribuiu de modo significativo para que se alcançassem as metas de estabilização e de crescimento a longo prazo. Mas, como se poderia prever, a julgar pelos exemplos anteriores, cada uma destas políticas foi duramente criticada pelos diversos setores que eram suscetíveis de sofrer prejuízos na esteira da sua implementação. 30

O governo Castello Branco teve êxito nos seus esforços de estabilização? A resposta é complexa. Parece claro que houve uma redução substancial da taxa de inflação, a qual caiu de mais de 100% no primeiro trimestre de 1964 para cerca de 21% até o final de 1967 (ver Quadro 1). Além disso, foram eliminadas muitas das distorções causados pela inflação. O *déficit* orçamentário governamental, o qual contribuíra consideravelmente para a alta taxa de inflação, foi reduzido de 4,2% do PIB em 1963 para cerca de 1,1% em 1966. 31 Campos e Bulhões haviam sido mais ou menos bem sucedidos em refrear a inflação de demanda do Brasil. As medidas implementadas desempenharam um papel importante na criação de um ambiente estável para as políticas orientadas para o crescimento dos governos subseqüentes. É tentador, até, dizer que o *boom* de crescimento da parte final da década de 60 e do início da de 70 não teria ocorrido sem o saneamento econômico realizado pelo governo Castello Branco.

Porém tal estabilidade econômica não foi conseguida gratuitamente, sendo o preço pago pela classe trabalhadora brasileira. Como mencionamos acima, um dos instrumentos mais importantes de estabilização econômica foi o arrocho salarial. Embora outros fatores também tenham contribuído para o problema, o resultado líquido dessa política salarial foi a piora substancial da distribuição de renda no Brasil. Entre os anos de 1960 e 1970 os 80% da população menos favorecida perderam quase 9% da sua parcela da renda nacional, enquanto que os 5% superiores aumentaram a sua parcela num montante semelhante. 32 Além disso, é preciso avaliar a importância da quantidade considerável de aquisições de empresas nacionais pelo capital estrangeiro.

O IMPACTO DE CHOQUES EXTERNOS SOB O GOVERNO GEISEL

O choque do petróleo de 1973 impôs algumas mudanças importantes sobre as economias dependentes de petróleo em todo o mundo, inclusive o Brasil. Tal evento marcou a presidência do General Geisel. No Brasil o governo entrante de Geisel, que tomou posse em março de 1974, teve que lidar com a crise

energética resultante. Uma consequência imediata do choque foi o gigantesco *déficit* na balança de pagamentos, provocado principalmente pela quadruplicação do preço do petróleo. Como mencionou Antônio Barros de Castro no seu livro recente *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*, “A sabedoria econômica convencional leva em conta duas respostas possíveis (para tal choque internacional): o financiamento ou o ajuste”.³³ Este último, que teria evitado o enorme *déficit* comercial através do declínio substancial das importações não-petrolíferas, teria implicado num declínio drástico da taxa de crescimento do país.

O Brasil, todavia, optou pelo crescimento através dos empréstimos externos. Isto foi facilitado pela oferta abundante de petrodólares no sistema bancário internacional. Além disso, os países industrializados, em face de taxas de crescimento mais lentos decorrentes de políticas de ajustamento, reduziram a sua procura daqueles fundos.³⁴

A opção brasileira pelo crescimento ficou clara no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que foi apresentado pelo novo governo em 1974 e teve as seguintes metas principais:

- “A consolidação de uma economia moderna através da implantação de novos setores, a criação e adaptação de novas tecnologias”.
- “O ajustamento à nova realidade econômica mundial”.
- “Uma nova etapa no esforço de Integração Nacional”.
- “Uma estratégia de desenvolvimento social orientada para 1) a garantia, para todas as classes, particularmente as classes média e trabalhadora, de aumentos substanciais dos salários reais; e 2) a eliminação total, a curto prazo, da miséria absoluta”.³⁵

Assim, o governo Geisel estava comprometido a promover uma elevação do padrão de vida da população em geral. Isto havia de ser conseguido pelo aumento dos salários reais. Contudo, a fim de se evitar a necessidade de impor sacrifícios a diferentes setores, o Conselho Interministerial de Preços (CIP) permitiu o reajuste de muitos preços em decorrência dos aumentos de custos, especialmente dos ocasionados pelos preços mais altos de mão-de-obra e de energia. Logo, para se evitarem choques setoriais dentro do clima de uma abertura política gradual, foi permitido um nível crescente de inflação. Também, a fim de se promover um crescimento contínuo, o governo incentivou grandes investimentos em setores como energia, mineração e indústria pesada. O Banco de Desenvolvimento governamental (o BNDS) ajudou a financiar a expansão da indústria de bens de capital. No campo da energia, a Petrobrás aumentou grandemente a extração do petróleo, tanto dentro do Brasil como no exterior, tomando o Brasil gradualmente o terceiro maior produtor de petróleo na América Latina (depois do México e da Venezuela). Houve, também, projetos enormes destinados a desenvolver fontes alternativas de energia, incluindo a construção das gigantescas hidroelétricas de Itaipu e Tucuruí — e investimentos em grande escala num programa de álcool.

Há pouca dúvida de que no ano de 1974 o governo brasileiro resolveu promover “o crescimento a qualquer custo” por meio do endividamento estrangeiro e de que estava disposto a aceitar um ressurgimento da inflação a fim de manter a paz social. As razões para esta escolha ainda estão por serem explica-

das plenamente. Uma possibilidade foi a situação política geral. O partido de oposição obtivera algumas vitórias significativas nas eleições de novembro de 1974. Pôde-se atribuir isto, em parte, às medidas recessivas iniciais tomadas para absorver o primeiro impacto do choque do petróleo.³⁶ O governo Geisel, embora se tratasse ainda de um regime autoritário, comprometeu-se a uma abertura política gradual. Tal compromisso, se associado com medidas de austeridade rigorosas, poderia ter provocado consideráveis críticas e pressões abertas que talvez tomassem difícil uma abertura política contínua.

Outra explicação da opção de 1974 foi dada por Antônio Barros de Castro, que a denominou “racionalidade econômica”. O “milagre econômico” do governo anterior havia deixado vários projetos apenas parcialmente concluídos e fazia pouco sentido interrompê-los. Tal interrupção só teria levado a prejuízos vultosos e a uma reversão geral das expectativas de investimento. Além do mais, ocorreu também uma deterioração considerável nas condições de comércio devido ao choque do petróleo. Enquanto que o custo das exportações aumentava enormemente, a capacidade de exportar permanecia inalterada. Assim, precisou-se reduzir a dependência dos produtos estrangeiros. A opção pelo financiamento significava que se havia escolhido um ajuste de longo prazo, uma vez que a maioria dos projetos do II Plano Nacional de Desenvolvimento só poderia ser concluída até o final da década de 70 ou início da de 80.³⁷

A opção feita em 1974 também foi alvo de críticas. Vários economistas, inclusive o duas vezes ministro Delfim Netto, acusaram o governo Geisel de retardar os problemas ao rejeitar um ajuste imediato. Outros assinalavam que a nacionalização crescente de alguns setores da economia brasileira poderia transformá-la numa economia socialista. Os empresários também discordaram das prioridades do governo. Davam maior ênfase à hidroelétrica de Itaipu e à Ferrovia do Aço, enquanto o governo considerava como mais importantes a extração de petróleo e a expansão da siderurgia. Finalmente, segundo Antônio Barros de Castro, o economista Carlos Lessa criticou o governo Geisel por utilizar “O Estado como sujeito e a sociedade como objeto”. Em outras palavras, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND II) carecia de uma base verdadeira, visto que foi planejado e implementado sem consulta geral à sociedade.³⁸

É difícil imaginar-se o que teria sucedido se se tivesse optado por um ajuste imediato em 1974. Está claro, no entanto, que a estratégia escolhida preparou o Brasil para os distúrbios internacionais de 1979.

A opção de Geisel não deixa de se enquadrar no paradigma tradicional. Só que aqui, a situação é encarada do ponto de vista oposto. A austeridade em meados da década de 70 teria exigido uma diminuição substancial do crescimento a fim de transferir recursos para o exterior com o objetivo de pagar petróleo através da redução das importações. Esta ação teria aumentado o desemprego e deprimido os salários e a renda real em muitos setores. Visto que isto teria posto em perigo a abertura política gradativa, foi adotada a opção de crescimento com aumento do endividamento externo e da inflação.

A CRISE DA DÍVIDA E AUSTERIDADE: 1981-83

A crise da dívida do início da década de 80 foi ocasionada por vários acontecimentos — o segundo choque do petróleo de 1979, a elevação rápida das taxas de juros mundiais, e a recessão mundial. O *déficit* comercial do Brasil aumentou de 1 bilhão em 1978 para 2,7 e 2,8 bilhões de dólares em 1979 e 1980 respectivamente (ver Quadro 2). As importações haviam subido em mais de 70%, o que se deveu principalmente ao declínio drástico nas condições de comércio, e o petróleo atingiu 45% do total das importações em 1980. Houve uma diminuição constante das reservas cambiais, de modo que a razão líquida reservas/importações baixou de 71% em dezembro de 1978 para cerca de 13% em setembro de 1980. Ao mesmo tempo, a taxa de inflação aumentava de 40,5% em 1978 para 76,8% e 110,2% em 1979 e 1980, respectivamente.

O Presidente Figueiredo tomou posse em março de 1979, sendo o seu principal projeto político a transição final de um governo militar para um governo civil democrático. Dada a situação cada vez mais precária da balança de pagamentos e dos preços internos, a sua equipe econômica sob a liderança do Ministro do Planejamento Mário H. Simonsen, tentou implementar várias medidas de austeridade ortodoxas, as quais teriam implicado num desaquecimento considerável da economia.³⁹ Como o seu programa não tivesse qualquer apoio político, inclusive do próprio Presidente, Simonsen renunciou em agosto de 1979, sendo substituído pelo então Ministro da Agricultura Delfim Netto. Este deu marcha-a-ré na política econômica, excluindo uma recessão como solução dos problemas do *déficit* externo e da inflação. Reduziu as taxas de juros nominais em 10% e procedeu a um programa forte de estímulo à agricultura como maneira principal de sustar a inflação. Também, em outubro de 1979, o Congresso aprovou uma lei proposta pelo governo que reduzia o intervalo entre os reajustes salariais de um ano para seis meses, que entraria em vigor em novembro. Isto aumentou o grau de indexação salarial na mesma época em que a economia esteve sujeita a diversos choques inflacionários.

Já que a taxa de inflação aumentou no segundo semestre de 1979, foi decretada no final daquele ano uma maxi-desvalorização. Seguiram-se a isto, em 1980, diversas medidas, destinadas a combater a inflação através da reversão das expectativas — as correções da taxa de câmbio e a correção monetária foram prefixadas em 40 e 45%, respectivamente, para o ano de 1980, enquanto que a inflação já havia ultrapassado a casa dos 100%. À medida que decorria o ano de 1980, a maioria dos benefícios da maxi-desvalorização foi perdida e a poupança caiu de modo drástico.

Até o final de 1980 o governo foi obrigado a mudar de marcha novamente, instituindo medidas de austeridade ortodoxas que levaram a uma queda na atividade econômica. O programa de austeridade consistiu de: cortes nos gastos de capital das empresas estatais; teto de 50% acima dos valores nominais de dezembro de 1980 para empréstimos ao setor privado; liberação das taxas de juros, com exceção dos empréstimos à agricultura, aos projetos de energia e às exportações; crescimento da oferta monetária e da base monetária limitado a 50%. A meta básica foi a de reduzir as necessidades de divisas pela redução da absorção interna.

O efeito destas medidas sobre a inflação foi quase nulo, uma vez que os aumentos de preços continuaram a taxas anuais de cerca de 100%. Embora hou-

vesse melhora da balança comercial (a despeito de uma piora adicional das condições de comércio), a subida das taxas de empréstimo internacionais em aproximadamente três pontos fez com que o pagamento de juros absorvesse cerca de 40% da renda das exportações. A conjugação de políticas governamentais e recessão mundial fez o Brasil mergulhar numa recessão profunda (a pior desde a Segunda Guerra Mundial) enquanto o PIB real caía em 1,6% e a produção industrial em 5,5% em 1981. As exportações caíram em US\$ 3 bilhões devido à queda de 6% nos seus preços e de 9% no seu volume. 40 A situação global permaneceu essencialmente sem alteração em 1982, apesar de o crescimento real do PIB ter sido o de 0,9% positivo (o PIB *per capita* ainda caiu em 1,5%) (ver Quadro 1).

A situação piorou em agosto de 1982 com a moratória da dívida mexicana, a qual fechou para o Brasil (e a maioria dos outros países devedores) os mercados de capitais internacionais e, no final do ano o País foi obrigado a apelar para o FMI (*démarche* esta que as autoridades haviam anteriormente afirmado ser desnecessária por causa da capacidade suposta do Brasil de lidar com o problema dívida/inflação por si só).

À medida que a supervisão e a aprovação de programas pelo FMI se tornavam condição de renegociação da dívida, os formuladores de política brasileiros se tornavam cada vez mais compelidos a seguir as diretrizes do FMI, as quais foram relacionadas numa série de cartas de intenção. A fim de conseguir *superávits* na balança comercial (um meio de assegurar o serviço ininterrupto da dívida) e de reduzir a taxa de inflação, o FMI pressionou o governo a incrementar as suas medidas recessivas: 1) pelo aumento das desvalorizações (o que levou a uma nova maxi-desvalorização em fevereiro de 1983); 2) pelo corte do crédito global em 50%; 3) pelo realocamento do crédito para os setores de exportação e de substituição das importações, o que provocou carências de crédito em outras partes da economia e altas taxas de juros reais nos setores não-favorecidos; 4) cortes nos gastos públicos. Já que se considerava que o governo não estava cumprindo suficientemente os requisitos do FMI (deixando de reduzir o seu *déficit* num ritmo suficientemente rápido), uma série de negociações e cartas de intenção adicionais manteve a pressão no sentido de acentuar as políticas restritivas, inclusive um declínio da indexação salarial. 41

O resultado líquido das medidas restritivas induzidas pelo FMI foi o aprofundamento da recessão: o PIB real caiu 3,2%, em 1983, a produção industrial, de 6,8% (e bens de capital, de 20%); a taxa de emprego que havia declinado de 11,3 e 5,3% em 1981 e 1982, respectivamente, baixou 5,6% em 1983. Todavia, a balança de pagamentos se recuperou em 1983, uma vez que foi alcançado um *superávit* comercial de US\$ 1,7 bilhão, devido ao crescimento das exportações da ordem de US\$ 1,7 bilhão e à queda das importações da ordem de US\$ 4 bilhões (ver Quadro 2). Esta última foi induzida pelo declínio da renda e deveu-se também, em parte, aos resultados do processo de investimento de substituição das importações da década de 70.

Enquanto que o Brasil se via obrigado a sofrer a sua pior recessão desde a década de 1930, o processo de abertura política continuava sem transtornos, com a realização de eleições livres para o Congresso em novembro de 1982,

QUADRO 1
BRASIL: TAXAS DE CRESCIMENTO E TAXA DE INFLAÇÃO
 (Taxas de Crescimento Anuais)

	PIB Real	PIB Real Per Capita	Indústria	Índice Geral de Preços
1948	7,4	4,7	11,2	8,3
1949	6,6	4,3	10,1	12,2
1950	6,5	4,0	11,3	12,4
1951	6,0	2,8	6,2	11,9
1952	8,7	5,6	5,0	12,9
1953	2,5	- 0,5	8,7	20,8
1954	10,1	7,0	8,7	25,6
1955	6,9	3,7	10,6	12,4
1956	3,2	0,2	6,7	24,4
1957	8,1	4,9	5,7	7,0
1958	7,7	4,6	16,0	24,3
1959	5,6	2,4	11,0	39,5
1960	9,7	6,6	9,3	30,5
1961	10,3	7,2	10,5	47,7
1962	5,3	2,3	7,8	51,3
1963	1,5	- 1,3	0,2	81,3
1964	2,9	0,0	5,5	91,9
1965	2,7	- 0,4	- 4,7	65,9
1966	5,1	1,9	11,7	41,3
1967	4,8	1,5	3,0	30,5
1968	8,4	5,0	13,2	25,5
1969	9,0	5,6	10,8	21,4
1970	9,5	6,0	11,1	19,8
1971	12,0	9,6	12,0	18,7
1972	11,1	8,7	13,0	16,8
1973	13,6	11,2	16,3	16,2
1974	9,7	7,3	9,2	33,8
1975	5,4	4,0	5,9	30,1
1976	9,7	7,3	12,4	48,2
1977	5,7	3,3	3,9	38,6
1978	5,0	2,7	7,2	40,5
1979	6,4	4,1	6,4	76,8
1980	7,2	3,8	7,9	110,2
1981	- 1,6	- 4,0	- 5,5	95,2
1982	0,9	- 1,5	0,6	99,7
1983	- 3,2	- 5,6	- 6,8	211,0
1984	4,5	2,1	6,0	223,8
1985	8,3	5,9	9,0	235,1

Fonte* *Conjuntura Econômica*, vários números

QUADRO 2
BALANÇO DE PAGAMENTOS DO BRASIL: ITENS SELECIONADOS

	Exportações	Importações	Balança Comercial	Juros e Dividendos Líquidos	Conta Corrente
1955	1.419	- 1.099	320	- 78	2
1956	1.483	- 1.046	437	- 91	57
1957	1.392	- 1.285	107	- 93	- 264
1958	1.244	- 1.179	65	- 89	- 248
1959	1.282	- 1.210	72	- 116	- 311
1960	1.269	- 1.293	- 24	- 145	- 478
1961	1.405	- 1.292	113	- 145	- 222
1962	1.214	- 1.303	- 90	- 136	- 389
1963	1.406	- 1.294	112	- 87	- 114
1964	1.430	- 1.086	344		140
1965	1.596	- 941	655		- 247
1966	1.741	- 1.303	438	- 197	54
1967	1.654	- 1.441	213		- 304
1968	1.881	- 1.855	26		- 530
1969	2.311	- 1.993	318	- 263	- 312
1970	2.739	- 2.507	232	- 353	- 583
1971	2.904	- 3.245	- 341	- 420	- 1.321
1972	3.991	- 4.245	- 244	- 650	- 1.494
1973	6.199	- 6.191	7	- 1.037	- 1.715
1974	7.951	- 12.641	- 4.690	- 1.618	- 7.147
1975	8.670	- 12.210	- 3.540	- 2.039	- 6.964
1976	10.128	- 12.383	- 2.255	- 2.419	- 6.017
1977	12.120	- 12.023	97	- 2.917	- 4.037
1978	12.659	- 13.683	- 1.024	- 3.903	- 6.990
1979	15.244	- 17.961	- 2.717	- 5.983	- 10.742
1980	20.132	- 22.955	- 2.823	- 7.767	- 12.807
1981	23.680	- 22.086	1.594	- 10.675	- 11.734
1982	20.213	- 19.396	817	- 13.136	- 16.311
1983	21.899	- 15.429	6.470	- 11.008	- 6.838
1984	27.005	- 13.916	13.089	- 11.471	45
1985	25.639	- 13.168	12.471	- 11.191	- 268

QUADRO 2 (Continuação)

	Empréstimos	Investimentos diretos líquidos	Amortização	Reservas	Dívida Externa
1955			-140	491	
1956			-187	611	1.836
1957			-242	476	1.913
1958			-324	465	1.962
1959	439	124	-377	366	2,024
1960	348	138	-417	345	1.955
1961	579	108	-327	470	2.207
1962	325	69	-310	285	2.457
1963	250	30	-364	215	2,527
1964	263	28	-277	214	2,502
1965	266	154	-304	483	2,725
1966	508		-350	425	2,956
1967	530	115	-375	199	3,372
1968	583	61	-484	257	3,780
1969	1.023	177	-493	656	4.403
1970	1.433	132	-672	1.187	5.295
1971	2.037	168	-850	1.746	6.622
1972	4.299	318	-1.202	4.183	9.521
1973	4.495	940	-1.673	6.416	12.571
1974	6.886	887	-1.920	5.269	17.166
1975	5.932	892	-2.149	4.041	21.171
1976	7.772	959	-2.888	6.544	25.985
1977	8.424	810	-4.060	7.256	32.037
1978	13.811	1.071	-5.170	11.895	43.511
1979	11.228	1.491	-6.385	9.689	49.904
1980	10.596	1.121	-5.010	6.913	53.847
1981	15.553	1.584	-6.436	7.507	61.411
1982	12.515	991	-6.952	3.994	69.653
1983	6.708	664	-9.120	4.563	81.319
1984	10.401	1.077	-6.468	11.995	91.091
1985	7.010	710	-8.890	11.608	93.313

Fonte. *Conjuntura Econômica*, vários números, *Boletim*, Banco Central do Brasil, vários números.

tendo desaparecido a censura e a repressão, e culminando com a transferência do poder executivo para um candidato civil de oposição em março de 1985.

Este período apresenta uma contradição clara do paradigma tradicional, visto que um programa de austeridade extremamente rigoroso foi executado num ambiente político de descompressão rápida. Não houve ameaças de greves gerais graves ou de outros tipos de resistência por grupos econômicos, algo que poderia ter levado as forças armadas a reverter o processo de democratização. Quais são as explicações possíveis?

Na hora atual, só podemos oferecer algumas hipóteses que terão que ser testadas no futuro à medida que maiores informações se tornarem disponíveis. Em primeiro lugar, depois de 21 anos de governo militar e uma década durante a qual houve uma descompressão política gradual, porém contínua, e com a promessa repetidamente reiterada do Presidente Figueiredo de devolver o país a um governo civil no final do seu mandato, as expectativas da maioria dos grupos por um novo regime eram tão altas que nenhum deles queria pôr o seu advento em perigo através de ações provocadoras. Em segundo lugar, a crise econômica era vista por muitos como tendo sido imposta pelo mundo externo, assim diminuindo a responsabilidade do governo pelo declínio econômico. Isto é, a causa básica deste foi o segundo choque do petróleo, a subida das taxas de juros internacionais e a recessão nos países industrializados, diante de que os formuladores de política brasileiros não tiveram outra alternativa senão a de mergulhar a economia numa recessão. Em terceiro lugar, a capitulação brasileira perante o FMI não se constituiu em acontecimento único no cenário mundial, pois ocorreu também com muitos outros países latino-americanos em consequência da crise geral de endividamento. Isto fez geralmente que fosse difícil apontar bodes expiatórios internos. Em quarto lugar, o cumprimento brasileiro das condições do FMI foi lento e incompleto, poupando, até certo ponto, a imagem do governo brasileiro. Assim, este foi visto como bem relutante em impor a austeridade ao país. Finalmente, mesmo que o governo tivesse achado necessário utilizar de modo significativo a repressão política, provavelmente não teria tido condições de fazê-lo, visto que o processo de abertura já havia avançado demasiadamente para que fosse revertido.

O PLANO CRUZADO: AJUSTAMENTO SEM AUSTRERIDADE?

O nosso último estudo de caso é a tentativa mais recente de estabilização econômica com a introdução do Plano Cruzado em 28 de fevereiro de 1986.

No último ano do governo militar (1984) e no primeiro do novo governo civil do Presidente José Sarney (1985), a economia voltou a crescer. O PIB real expandiu-se ao ritmo de 4,5 % e 8,3% em 1984 e 1985, respectivamente. A alta taxa de crescimento de 1984 estava vinculada à recuperação econômica rápida da economia dos Estados Unidos, fazendo com que as exportações brasileiras aumentassem no valor de US\$ 5 bilhões; a alta taxa de crescimento de 1985 deve-se a um aumento de 15% no salário real e a um aumento de quase 30% na renda do setor dos assalariados, o que levou a uma expansão bem rápida de vendas ao consumidor. Nos dois anos o país conseguiu alcançar *superávits* comerciais extremamente favoráveis, de US\$ 13,0 e US\$ 12,5 bilhões. O único fator negativo foi a continuação da alta taxa de inflação, que foi de 224% em 1984 e de 235% em 1985.

Como a situação inflacionária parecesse estar ficando fora de controle no início de 1986, aproximando-se da taxa anual de quase 300% ao mês de fevereiro, o Presidente José Sarney promulgou o Decreto-Lei nº 2283 em 28 de fevereiro. Este (e a sua versão revisada, DL nº 2284) impôs as medidas seguintes: 1) um congelamento geral de preços e um congelamento parcial de salários e de outros rendimentos; ⁴² 2) a proibição de cláusulas de correção monetária em contratos de prazo inferior a um ano; 3) a criação de uma nova moeda, o cruza-

do, que substituiu o antigo cruzeiro (Cz\$ 1,00 = Cz\$ 1.000,00); e 4) não havia, nos decretos-leis, nenhuma referência especial à taxa de câmbio, porém parecia que o governo havia de mantê-la constante em Cz\$ 13,84 em relação ao US\$. 43

O novo plano refletiu a influência de economistas que diagnosticaram a inflação brasileira como sendo principalmente do tipo "inercial" 44. Eles, pouco a pouco, haviam levado a melhor no novo governo civil contra aqueles grupos que encaravam a inflação de um ponto de vista ortodoxo e que haviam pressionado em favor de medidas de austeridade tradicionais que levariam a outra recessão, o que era politicamente inaceitável.

O impacto imediato do plano foi bastante positivo tanto do ponto de vista econômico quanto do político. O INPC (índice mensal de preços gerais) caiu de um aumento de 22% em fevereiro de 1986 para uma baixa de 1% em março e uma queda adicional de 0,6% em abril, e aumentos de 0,3% em maio e 0,5% em junho. Enquanto isso, houve uma aceleração do crescimento econômico no primeiro semestre de 1986, sendo o ressurgimento encabeçado pelos bens duráveis, automóveis, tratores, etc.

A meta principal do congelamento de preços foi a de acabar com a inflação. O congelamento equivaliu a uma política salarial e a sua natureza drástica, vindo após uma inflação que parecia cada vez mais descontrolada, arregimentou a população em apoio ao Presidente, com milhões de cidadãos se oferecendo como "fiscais do Sarney" para denunciar burlas no controle de preços. Tal entusiasmo popular fez com que uma política salarial fosse bastante executável a curto prazo. Isto é, mesmo aqueles setores apanhados na época do congelamento com os preços defasados estavam dispostos a permanecer numa desvantagem relativa durante algum tempo em prol da estabilização. Todavia, dentro de uns poucos meses, começaram a surgir vários problemas que pareciam ameaçar seriamente o sucesso definitivo do plano.

Apesar do fato de que o congelamento devia, supostamente, reverter as expectativas inflacionárias, o seu efeito colateral negativo foi o de eliminar temporariamente o funcionamento do mecanismo de preços como alocador de recursos. Assim, a manutenção do congelamento por um período demasiado longo resultaria em distorções graves. O aspecto mais preocupante foi a reação daqueles setores alcançados com os seus ajustes de preços defasados na época do congelamento, os quais, com o decurso do tempo, estariam cada vez menos dispostos a continuarem em situação desvantajosa. Se bem que todos os economistas do governo concordassem que o congelamento de preços tinha que ser temporário, havia uma incerteza considerável em relação a como e quando o congelamento seria suspenso. O receio principal era de que um descongelamento prematuro reintroduzisse, mais uma vez, as expectativas inflacionárias e provocasse uma situação renovada de inflação inercial.

Até meados de 1986 tomara-se cada vez mais claro que a continuação do congelamento de preços, sem reajustes, acarretaria a falta de produtos, como ocorreu com a carne e o leite. Em vez de alterar o preço relativo de tais produtos, o governo resolveu importá-los. Isto significava que os formuladores de política estavam dispostos a gastar reservas cambiais na importação de alimentos a

fim de manter o congelamento de preços ao invés de gastá-las na importação de bens de capital.

As tarifas dos serviços públicos (particularmente a energia elétrica) também ficaram defasadas com o congelamento. Isto criou uma situação de *déficits* crescentes das empresas estatais do setor, pressionando o governo a subsidiar os seus projetos tanto os correntes quanto os de capital. Estes últimos não podiam ser adiados sob pena de se produzirem pontos de estrangulamento enquanto o crescimento rápido continuava.

Finalmente, o governo se tornou cada vez mais preocupado com diversas tentativas de se burlar o congelamento, por exemplo, aumentando-se preços através da oferta de "produtos novos", fazendo-se truques quanto ao conteúdo de pacotes, exigindo ágios para a entrega de vários tipos de bens duráveis ou para o fornecimento de componentes de indústrias manufatureiras.

O Plano Cruzado contribuiu para a continuação (e até mesmo a aceleração) do crescimento econômico, grande parte dele fundamentado no gasto dos consumidores. Este foi estimulado pelo aumento substancial do salário real; pela eliminação da correção monetária dos depósitos de poupança, o que causou um grande êxodo das cadernetas de poupança, com o dispêndio de muitos destes fundos em bens de consumo; pelo preço convidativo de muitas mercadorias cujos preços relativos estavam defasados na época do congelamento.

A medida que o *boom* prosseguia, muitos setores estavam se aproximando da sua plena capacidade, mas havia poucos investimentos para expandí-la. Os investimentos públicos haviam sido reduzidos por causa dos esforços de estabilização anteriores e o congelamento de preços fez com que fosse difícil para muitas empresas de serviços públicos gerar fundos internos que financiassem investimentos. As inversões privadas se encontravam reduzidas devido ao ceticismo persistente em relação ao sucesso definitivo do plano e à posição de prejuízo das numerosas empresas apanhadas de surpresa pelo congelamento.

O nível global baixo de investimentos em meados da década de 80 foi o resultado da reduzida taxa de poupança. Enquanto que, em meados da década de 70, a razão investimento PIB havia alcançado 25%, houve uma queda para 16% em meados da década de 80. Não só a poupança estava em baixa, mas também o Brasil, devido à situação da dívida externa, havia se tornado um exportador líquido do capital, transferindo cerca de 5% do produto interno.

Um subproduto interessante do Plano Cruzado foi o incremento rápido da oferta monetária. Por exemplo, M_1 , que caiu de 6,3% em janeiro e subiu 12,9% em fevereiro, pulou de repente para um patamar de aumento de 76,9% em março e de 20,4% em abril. Isto refletiu o rápido aumento da procura de dinheiro decorrente do declínio repentino da inflação. Assim, na medida em que a maior oferta de moeda acomodava a maior procura de dinheiro, ela não tinha nenhum impacto inflacionário, e a continuação dos *déficits* orçamentários financiados pela emissão monetária tampouco possuía qualquer efeito inflacionário imediatamente maléfico. Contudo, em meados de 1986 não estava claro quais seriam os limites de tal expansão monetária não-inflacionária.

Já que na hora em que estas linhas são escritas, a experiência do Plano Cruzado ainda não percorreu seu curso completo, a nossa avaliação de como

ele se enquadra no paradigma tradicional ou contradiz o mesmo, só pode ser provisória. À primeira vista, parece ser uma experiência totalmente nova — um programa de estabilização com crescimento num ambiente democrático. O Plano Cruzado, no entanto, contém algumas características as quais podem ser de natureza apenas temporária: 1) acarretou um final súbito da “luta por fatias do bolo” entre diversos grupos sócio-econômicos, ao fazer com que alguns setores concordassem implicitamente em ficar em situação desvantajosa em relação a outros; 2) teve lugar num contexto de crescimento, porém de um crescimento fundamentado no consumo, com poucos investimentos; e 3) por causa da reversão temporária de expectativas provenientes da maior procura de dinheiro, houve uma diminuição das pressões sobre o governo no sentido de eliminar rapidamente o seu *déficit* orçamentário, o que teria significado um sacrifício maior por parte de alguns grupos — quer através do aumento de impostos quer através do corte drástico dos gastos governamentais.

A prova crucial do Plano Cruzado ainda está por vir. Há pouca dúvida de que o Brasil brevemente terá que aumentar os seus investimentos (e assim a poupança) e aumentar os preços relativos de alguns dos setores cujos preços ficaram defasados na época do congelamento. A não ser que haja uma aceitação voluntária por parte de alguns grupos sócio-econômicos de uma desaceleração do consumo e de um declínio na sua parcela do PIB que um reajuste de preço relativo implica, o pacto social implícito que existe desde o dia 28 de fevereiro de 1986 desaparecerá e o País se defrontará com um novo período de inflação.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Até a década de 80 as experiências do Brasil com programas de austeridade e regimes políticos seguiram o paradigma tradicional. Isto é, programas de austeridade bem-sucedidos estão associados a regimes politicamente repressivos. Devido às pressões políticas, a austeridade nunca foi executada com êxito num ambiente democrático aberto. O governo Geisel foi um exemplo de descompressão política que não pôde suportar a repressão econômica.

As experiências da década de 80, as quais parecem contradizer o paradigma talvez tenham sido diferentes por causa das circunstâncias especiais existentes na época. A tolerância da repressão econômica no período de 1981-83 pode ser explicada pela expectativa suscitada com o término próximo do regime militar e pelo fato de que os sacrifícios do País faziam parte de uma experiência mundial mais generalizada. A estabilização com crescimento do Plano Cruzado foi um sucesso no início por causa da disposição por parte de vários grupos sócio-econômicos de aceitarem uma parcela menor do PIB e por causa do crescimento com base no consumo. O seu sucesso definitivo depende da continuação do “pacto social”, isto é, a aceitação de uma política salarial na qual a concorrência acirrada por fatias do bolo por parte de diferentes grupos sócio-econômicos desapareça.

Se a inflação é o reflexo de uma insatisfação aguda com a maneira como são distribuídos o ativo e a renda numa sociedade que está se urbanizando e se

industrializando rapidamente, é possível que não vejamos um período mais longo de estabilidade econômica, sejam quais forem os experimentos de curto prazo idealizados com vistas a sustar a alta dos preços.

QUADRO 3

BRASIL: SALÁRIO REAL E EMPREGO

a) Índice do Salário Mínimo Real, 1949-1975

1949	57	1965	118	1972	103
1959	169	1966	110	1973	107
1960	137	1967	105	1974	101
1961	158	1968	107	1975	104
1962	139	1969	102		
1963	131	1970	100		
1964	129	1971	100		

Fonte: Samuel Morley, *Labor Markets and Inequitable Growth: The Case of Authoritarian Capitalism in Brazil* (Cambridge University Press, 1982), p. 184

b) Índice dos Salários Reais, 1961-76 do DIEESE

	1961	1966	1971	1976
Não qualificados	100	70.2	58.9	58.2
Semi-qualificados	100	73.7	85.6	76.3
Qualificados	100	86.5	94.1	108.3
Chefes de turma	100	73.4	103.5	102.0
Gerentes	100	85.0	111.1	121.5

Fonte: a mesma que a), p. 187

c) Índice do Salário Mínimo Real, 1969-1985

1969	100	1975	114	1981	118
1970	109	1976	115	1982	119
1971	109	1977	115	1983	107
1972	112	1978	118	1984	102
1973	116	1979	117	1985	105
1974	108	1980	119		

Fonte: *Conjuntura Econômica e Boletim*, Banco Central do Brasil, vários números.

d) *Taxa de Crescimento Anual dos Salários Reais na Indústria 1976-1985*

1976	17.6	1981.	2.9
1977	5.4	1982	6.7
1978	13.5	1983	16.2
1979	- 0.2	1984	16.1
1980	13.6	1985	32.1

Fonte: a mesma que c)

e) *Empregos na Indústria, 1975-1985 (1978 = 100)*

1975	89.7	1981	99.9
1976	95.5	1982	95.0
1977	97.3	1983	87.6
1978	100.0	1984	87.4
1979	103.5	1985	94.8
1980	107.3		

Fonte: a mesma que c)

NOTAS E REFERÊNCIAS

- 1 Há uma literatura enorme sobre a inflação na América Latina. Ver, por exemplo: Werner Baer, "The Inflation Controversy in Latin America", *Latin American Research Review*, Spring 1967; Werner Baer e Issac Kerstenetzky (orgs.), *Inflation and Growth in Latin America* (New Haven: Yale University Press, 1970); Rosemary Thorp e Laurence Whitehead (orgs.), *Inflation and Stabilization in Latin America* (New York: Holmes & Meier Publishers, Inc., 1979).
- 2 Thorp e Whitehead, *op. cit.*
- 3 Carlos F. Díz a & Alejandro, "Southern Cone Stabilization Plans, in *Economic Stabilization in Developing Countries*, organizado por William R. Cline e Sidney Weintraub (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1981), pp. 121-2.
- 4 *Ibid*, p. 122
- 5 *Ibid*, p. 123.
- 6 Alejandro Foxley, "Stabilization Policies and Their Effects on Employment and Income Distribution: A Latin American Perspective", in Cline e Weintraub, *op. cit.* p. 197; ver também Alejandro Foxley, *Latin American Experiments in Neo-Conservative Economics* (University of California Press, 1983).
- 7 *Ibid*, p. 225

- 8 Wener Baer e Isaac Kerstenetzky, "The Brazilian Economy", in *Brazil in the Sixties*, organizado por Riordan Roett (Nashville: Vanderbilt University Press, 1972), p. 105
- 9 Werner Baer, *The Brazilian Economy: Growth and Development* (New York: Praeger, 1972), p. 80
- 10 Luigi R. Einaudi e Alfred C. Stepan, *Latin American Institutional Development: Changing Military Perspective in Peru and Brazil* (relatório preparado para o Gabinete de Pesquisa Externa, Departamento de Estado, financiado pelo Grupo Rand, 1971), Parte 3 e Conclusão, p. 76
- 11 Baer & Kerstenetzky, *Brazil in the Sixties*, *op. cit.*, p. 112
- 12 *Ibid*, p. 113
- 13 *Ibid*, p. 114
- 14 Albert Fishlow, "Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy", in *Authoritarian Brazil*, organizado por Alfred Stepan (New Haven: Yale University Press, 1973), p. 71
- 15 Roett, *Brazil in the Sixties*, p. VII
- 16 Baer & Kerstenetzky, em *Brazil in the Sixties*, p. 114
- 17 Einaudi & Stepan, *op. cit.*, pág. 80
- 18 Baer & Kerstenetzky, *Brazil in the Sixties*, p. 114
- 19 Einaudi & Stepan, *op. cit.*, p. 77
- 20 *Ibid*, p. 80
- 21 Thomas E. Skidmore, "Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-71". In Stepan (org.) *op. cit.*, pp. 37-38
- 22 Riordan Roett, "A Praetorian Army in Politics: The Changing Role of the Brazilian Military", in Roett (org.), *op. cit.* pp. 25-26
- 23 Alfred Stepan, "The New Professionalism of Internal Welfare and Military Role Expansion", in Stepan (org.) *op. cit.*, pp. 47-65
- 24 *Ibid*, pp. 48-53
- 25 *Ibid*, p. 57
- 26 Baer & Kerstenetzky, *Brazil in the Sixties*, p. 115
- 27 Skidmore in *Authoritarian Brazil*, p. 20
- 28 Baer & Kerstenetzky, *Brazil in the Sixties*, p. 116
- 29 Skidmore, *Authoritarian Brazil*, p. 21
- 30 Baer, *The Brazilian Economy*, p. 105
- 31 Andrea Maneschi, "The Brazilian Public Sector", in *Brazil in the Sixties*, p. 228
- 32 Baer, *The Brazilian Economy*, pp. 96-97
- 33 Antônio Barros de Castro e Francisco Eduardo Pires de Souza, *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*, (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985), p. 27
- 34 Baer, *The Brazilian Economy*, pp. 156-7
- 35 Castro & Souza, *op. cit.* p. 30
- 36 Dionísio Dias Carneiro, "Long-Run Adjustment, the Debt Crisis and the Changing Role of Stabilization Policies in the Recent Brazilian Experience em Cong. Run . . . Experience, Rio de Janeiro, PUC/RJ, 1986 p. 34 mimeo.
- 37 Castro & Souza, *op. cit.* pp. 35-40
- 38 Castro e Souza, *op. cit.*, pp. 40-46

- 39 Baer, *The Brazilian Economy*, pp. 124-5
- 40 As importações se estabilizaram em 1981 e iniciaram uma queda dramática no ano seguinte, assim permitindo que o Brasil conseguisse *superávits* comerciais cada vez maiores. O declínio das importações foi função tanto da recessão quanto da substituição das importações.
- 41 Edmar L. Bacha & Pedro S. Malan, "Brazil's Debt: From the Miracle to the Fund", PUC/Rio de Janeiro, *Texto Para Discussão* nº 80, novembro de 1984, p. 26
- 42 Os salários receberam um tratamento especial, já que o seu valor real médio durante os seis meses anteriores foi calculado e aumentado em 8% e o salário mínimo foi aumentado em 15%. Ver Gustavo Maia Gomes, "Monetary Reform in Brazil" mimeo (Recife, Pernambuco: Maio de 1986), pp. 10-11
- 43 Uma descrição completa dos decretos-leis do Plano Cruzado se encontra em *Conjuntura Econômica*, março de 1986; o número seguinte desta revista (abril de 1986) trazia um painel extenso preparado por muitos dos mais conceituados economistas brasileiros sobre diversos aspectos do Plano Cruzado.
- 44 Pouco depois da introdução do Plano Cruzado, alguns dos seus principais formuladores (tanto dentro como fora do governo) publicaram livros de ensaios contendo algumas das idéias e teorias que contribuíram para sua elaboração. Ver: Francisco Lopes, *O Choque Heterodoxo: Combate à Inflação e Reforma Monetária*, (Rio de Janeiro: Editora Campos Ltda, 1986); Pérsio Arida (org.), *Inflação Zero* (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986), particularmente o ensaio de Pérsio Arida e André Lara-Resende, "Inflação Inercial e Reforma Monetária", pp. 11-35; Eduardo Modiano, *Da Inflação ao Cruzado* (Rio de Janeiro: Editora Campos, 1986).

