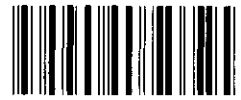


pk



1290000801



TCC/UNICAMP Si38p

ADRIANO PEREIRA RUBIM SILVA

"O PLANO HETERODOXO DE DELFIM NETTO"

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

1993

TCC/UNICAMP
Si38p
IE/801

CEDOC/IE

Aos meus pais Yêda e Luiz,
que representaram todo o apoio e todo o carinho

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao grande amigo Roberto Batista, sem o qual as coisas seriam enormemente mais difíceis; ao meu orientador, Geraldo Biasoto Junior, pela atenção e, principalmente, pela paciência; a todos os meus amigos (mais de quatro anos de convivência, coisa para não esquecer), e particularmente aos meus amigos da Brown University, sempre uma presença.

ÍNDICE

Preâmbulo.....	5
Introdução.....	6
Antecedentes.....	6
O Plano Heterodoxo de Delfim Netto.....	15
Conclusões.....	35
Ânexas.....	45
Bibliografia.....	53

PRÉAMBULO

Em 1979, o Brasil prossegue dentro de um processo de reversão de antigas suposições de grandeza presente e futura. Assumindo o poder, Delfim Netto tentou evitar que essa força se esvaísse em um plano recessivo pregado por seu antecessor, Mário Henrique Simonsen. Com grande força política dentro do país, Delfim chegou a afirmar: "Senhores, preparem suas máquinas e seus arados, nós vamos crescer". Os fatos, no entanto, trataram de impor ao ministro uma inviabilização profunda de seus planos. Este trabalho busca recuperar os elementos centrais dessa perda de grandeza, que, infelizmente, persiste até os dias de hoje.

Introdução

O presente relatório busca analisar os traços principais e os problemas do plano heterodoxo de Delfim Neto levado a cabo nos anos de 1979 e 1980. Com esse objetivo faz-se necessário um estudo de seus antecedentes, com vistas a desenhar um ambiente que forneça os traços estruturais possibilitadores de uma compreensão mais profunda do período em questão.

Antecedentes

O Brasil nos anos 70 sofre as consequências de um movimento geral, cujo pano de fundo é o esgotamento do paradigma industrial americano, o qual dominou o cenário mundial desde o pós-guerra. Tal paradigma se caracteriza por uma estrutura industrial centrada em bens de consumo duráveis e bens de capital. Estes são produzidos em larga escala, em linhas de produção que não podem ser facilmente alteradas (sob pena de se ter que incorrer em enormes perdas de capital) com base nos insumos derivados do petróleo e nos metais ferrosos, dentre outros.

Já no fim dos anos 60 tal paradigma revela sinais de esgotamento nos países centrais, onde seu uso já se generalizara. Os investimentos passam a contar com menor rentabilidade esperada, já que os ganhos de produtividade, dado o esgotamento tecnológico, perdem impulso. Isso leva a uma tendência estagnacionista, que somente não se instala logo no começo dos anos 70 por causa da

política monetária expansiva dos EUA, que até 1974 impulsiona o crescimento a despeito da pouca vitalidade do próprio paradigma sobre o qual age.

O Brasil, nesse período, vive um crescimento bastante forte centrado basicamente, pelo lado interno na expansão do crédito ao consumo de bens duráveis, na concentração de renda nas mãos da classe média/alta, e nas melhores condições de financiamento do governo em decorrência das reformas tributária e fiscal levadas a cabo nos anos 60 (Belluzzo). Pelo lado externo, o próprio "boom" da economia observado no período e centrado no velho paradigma que não mais obtinha ganhos de produtividade trazia consigo necessidades crescentes de produtos primários, como petróleo e ferro, o que favorecia as exportações dos países subdesenvolvidos. Isso trouxe benefícios ao Brasil na medida em que possibilitava-lhe importar o que necessitava para crescer (produtos intermediários e bens de capital) sem necessidade de grande endividamento externo. Com efeito, se as importações cresciam no "milagre econômico", as exportações também o faziam, impedindo desequilíbrios cambiais.

O crescimento dentro do velho paradigma verificado nos países capitalistas centrais, no entanto, encontrou seus limites em 1973, com a crise do petróleo. Nesse ano seus preços sofreram enormes elevações e isto deprimiu expectativas de rentabilidade das indústrias nele baseadas. Com isso os investimentos privados decaem a nível mundial, provocando uma forte recessão.

Os países dependentes do petróleo sofreram pressões nas suas balanças comerciais e passaram a acotar ajustes recessivos com vistas a reduzir as importações desse insumo. Os juros subiram e o

nível de atividade econômica mundial decaiu. Com isso as compras de produtos primários foram reduzidas, trazendo também abaixo os preços desses produtos. O quadro que se desenha é, portanto, duplamente desestimulador do crescimento dos países subdesenvolvidos como o Brasil. Por um lado, as suas exportações caem de preço e de volume. Por outro, as importações, notadamente de petróleo explodem. Finalmente os juros dos financiamentos externos são elevados.

Num contexto como esse, seria de se esperar a execução também no Brasil, de um ajuste recessivo. As autoridades governamentais brasileiras, no entanto, buscaram dar um salto para o futuro, implantando um plano que iria nos livrar das nossas carências em termos de bens intermediários, energia, infra-estrutura e bens de capital. Simplesmente iríamos investir nesses setores, e nos livrariamos, assim, de fazer as importações a eles relacionadas. Completariamos a nossa matriz industrial e nos tornaríamos, em pouco tempo, a mais nova potência mundial.

Os militares e seus assessores, sonhando com esse salto puseram em prática um bloco de investimentos pesados, em total dissonância com o resto do mundo e mesmo com o setor privado nacional. Este já tinha reduzido seus investimentos com uma parada obrigatória no ano de 1974, e, segundo Belluzzo, o fariam cedo ou tarde, mesmo que não houvesse a crise do petróleo. Isto se explica justamente pelos elevadíssimos níveis de investimento presentes entre 70 e 73, que enfim se caracterizaram como um sobreinvestimento, ou seja, um nível de investimento tal que criou capacidades produtivas muito à frente da demanda (no jogo entre os diferentes capitais para não

perder fatias de mercado dentro de um processo de intensa expansão da economia). Tais capacidades provocariam níveis de ociosidade produtiva tão altos que obrigariam a redução do investimento.

O Governo então lançou-se sozinho à tarefa de completar a base industrial do Brasil, num momento em que, como dito, os termos de troca se deterioraram, as exportações decaem em termos físicos, as importações de petróleo explodem e os juros se elevam.

O resultado foi que nos anos de 74 a 76, o crescimento "direcionado" obtido teve como contrapartida recorrentes déficits da balança comercial. A dívida externa crescia centralmente por causa das necessidades de importação não cobertas por exportações. Por outro lado, entre 69 e 74, a dívida cresceu porque os juros e "spreads" externos eram baixos e os capitais internacionais buscavam alternativas de valorização, ou seja, não se produzia endividamento para possibilitar importações. O que havia era endividamento porque não existiam, internamente, canais de financiamento mais vantajosos que os externos e também porque havia espaço para especulações, tomando recursos no exterior a juros baixos e aplicando no mercado financeiro nacional com altos rendimentos. As exportações cobriam as importações. Entretanto a estrutura financeira era tal que estimulava a captação externa (Davidoff).

No período 74 a 76, portanto, há o crescimento da dívida como derivação de um crescimento imposto à economia do Brasil em dessintonia com os demais países capitalistas. As reservas caem e o estoque da dívida se eleva. Desse modo, já em 75 o Brasil vive sua primeira crise cambial, com redução de reservas ao nível de US\$

3,77 bilhões no terceiro trimestre. Tal deterioração se mantém até 76, quando tornam-se obrigatórias alterações no II FND.

Em meados de 76, portanto, os limites da política de crescimento do II FND se expressam em termos de redução de reservas e elevação do estoque da dívida. O Governo então, para fazer frente aos problemas cambiais passa a estimular fortemente o endividamento externo, por meio de imposição de dificuldades crescentes ao acesso ao crédito interno. Os juros internos são acrescidos e as estatais são postas a captar no exterior os recursos de que precisassem, por meio inclusive da contenção de preço dos seus produtos, o que lhes inviabilizava o auto-financiamento. O imperativo do problema cambial fazia o curto prazo se impor aos programas redentores constantes do II FND, e mais que isso, acabou criando um círculo vicioso que aprisionou a economia brasileira até 1979, quando Delfim Neto tentou rompê-lo sem sucesso.

A natureza desse círculo vicioso abrangia as dívidas externa e interna, os gastos do governo e a inflação. Com os juros elevados internamente, por um lado entravam efetivamente recursos externos que, conforme esperado, trouxeram equilíbrio ao nosso balanço de pagamentos. No entanto, essa entrada, além de elevar as reservas trazia tendências à expansão da base monetária e obrigava o governo, temendo efeitos inflacionários, a colocar títulos de sua dívida para conter novamente essa variável. Tal colocação de títulos obrigava à manutenção ou elevação dos patamares dos juros. Quando os estoques de dívida pública se tornam consideráveis, reduções de juros acabam por se revelar bastante perigosas, pois potencializam uma transferência dos recursos dos agentes líquidos

para ativos reais e de risco com prováveis impactos sobre a inflação (fuga da liquidez). Isso torna os juros resistentes à baixa, a despeito da política monetária do governo. Por outro lado, havendo juros elevados, sendo os mesmos tanto custo para as empresas, quanto base de comparação para a rentabilidade esperada do capital produtivo, resulta um aumento da inflação. Os produtores industriais trabalham, segundo Belluzzo, dentro de um sistema de financeirização de preços. Desse modo, tomam a rentabilidade que se pode obter no mercado financeiro e comparam com a obtível nos seus investimentos produtivos. O resultado não pode privilegiar os lucros financeiros, pois caso isso ocorra, o empresário tentará elevar os seus preços com vistas a perseguir esses novos níveis de rentabilidade. Os juros altos, por esse argumento, revelam uma natureza tendente a elevar a inflação. Tal tendência pode ser mais ou menos neutralizada pela redução de demanda que decorre da elevação dos juros. Nos anos 76 a 79, apesar dos juros elevados, não deixou de haver crescimento considerável do PIB, o que impediu que restrições de demanda pudessem conter a inflação. Esta se manteve em patamares em torno de 40% ao ano, até o primeiro semestre de 79, quando se elevou fortemente.

O resultado da rigidez à baixa e à alta dos juros é uma endogeneização da política monetária do governo, que tinha se adequar aos ditames desses balizamentos superiores e inferiores da taxa de juros. Neste processo, iniciado na segunda metade dos anos 70, começava a se gestar, portanto, um engessamento da possibilidade de atuação do governo sobre a economia via política monetária, o qual, de um modo geral teve importância acrescida até

o final dos anos 80, quando o Governo Collor tenta reduzir-lhe a força:

Quanto à questão fiscal observa-se que a elevação dos juros fragilizava certos setores da economia, como a agricultura, obrigando ao subsídio creditício governamental. As estatais, por sua vez, sofriam duplamente com juros elevados internamente e preços controlados, com vistas a conter a inflação. Isto as obrigava a buscar financiamentos externos. Por vezes, os projetos de investimentos nas estatais tinham por motivação maior não o aumento da eficiência ou da capacidade de atendimento às demandas sociais, mas meramente o atendimento ao imperativo cambial. Isto reduziu muito a própria eficácia de qualidade dos projetos das estatais. Finalmente, também as exportações, por causa da necessidade de divisas, eram alvo de incentivos fiscais e subsídios. Todos esses elementos aumentavam ou o gasto corrente ou o estoque de dívidas do setor público. Revela-se, pois, uma deterioração da situação fiscal do governo na segunda metade dos anos 70.

De um modo geral, este período apresenta crescentes obstáculos à manutenção dos níveis elevados de crescimento. Como em todo o mundo, acabou por impor-se aqui o crescimento segundo o padrão "stop and go". Há, no entanto, um distintivo: se o resto do mundo, de 74 a 76 restringiu o seu crescimento, o Brasil de modo original crescia aceleradamente. Para tanto, incorria em endividamento a juros elevados, o que o levou a ter problemas de balanço de pagamento nos anos seguintes, em que, não só o desequilíbrio entre exportações e importações mas também os desenbois da rolagem da

dívida externa eram onerosos. Estávamos, pois, ao final dos anos 70, bastante expostos ao que viesse a ocorrer no mercado financeiro internacional.

Além disso, quando em 76 e 77, os juros internacionais sofreram alguma redução relativamente ao período anterior, as nossas captações de recursos externos voltavam-se majoritariamente para o enfrentamento de problemas de natureza financeira e não para impulsionar o projeto de crescimento e complementação de nossa base industrial. Desse modo, conclui-se que nosso esforço para chegar à condição de potência emergente, como queriam os militares se deu com base quase que nas piores condições de financiamento da década (havendo juros maiores apenas após meados de 78). Nos endividamos, portanto, no momento errado, de modo que, quando as condições de financiamento foram um pouco melhoradas já nos asfixiava um estoque de dívida externa líquida, descontadas as reservas, de US\$ 19 bilhões (1976) e US\$ 24 bilhões (1977).

Não desconsiderando a importância do direcionamento concretamente dado à economia brasileira por seus dirigentes nos anos 70, os quais resultaram em períodos de forte crescimento entrecortados por momentos de relativa recessão, conforme já descrito; é indispensável destacar o elemento que, segundo Wilson Dano, se firma como pano de fundo para todos esses movimentos: o esgotamento do paradigma tecnológico americano. O importante é que todos os esforços industrializantes do Brasil efetuados na segunda metade dos anos 70 se voltava para a construção de uma estrutura industrial já em franco esgotamento tecnológico. Enquanto as economias capitalistas mais desenvolvidas começavam a se adequar ao

novo paradigma tecnológico emergente, o Brasil dispendia suas últimas energias na complementação de uma matriz industrial ultrapassada. Houvesse essa consciência da evolução estrutural da face tecnológica do capitalismo, talvez uma parte dos recursos voltados para a complementação do antigo modelo pudesse se reverter à construção do modelo emergente, o que nos traria melhores chances em termos de competitividade internacional, nos anos 80 em diante. Isso no entanto é apenas uma inquietação e um exercício de livre pensamento do estudante, que requeriria esforços maiores - acima das propostas desse trabalho - para poder ser colocada em moldes adequados. O que se tem de concreto é que os esforços do Brasil nos anos 70 são falhos em nível estrutural porque, em última instância tomaram uma direção equivocada relativamente à evolução tecnológica mais dinâmica que se impôs no capitalismo dos últimos dez ou quinze anos.

O primeiro semestre de 79 marca o acirramento dos resultados dessas inadequações estruturais, o que se traduz em deterioração dos problemas: da inflação (05/79 - 2,3%, 06/79 - 3,5%), e do balanço de pagamentos, os quais se pode verificar através da evolução desfavorável de nossas reservas cambiais (12/78 - US\$ 11,8 bilhões, 06/79 - US\$ 9,8 bilhões). O diagnóstico do ministro Simonsen é (como aliás, já vinha sendo) o de que há excesso de demanda na economia. Para ele os objetivos anteriores de redução da demanda para controlar os desajustes da economia não teriam sido alcançados por problemas de operacionalização das medidas a isto referentes. Ele, então, acenava com a necessidade de uma maior

concentração de poderes de suas mãos para que, afinal, fosse obtido o tão necessário "resfriamento" da economia.

Não lhe foi proporcionado, no entanto, o apoio político necessário para tais ações. Pressões de bancos, indústrias, agricultores, trabalhadores, e mesmo outros setores do governo, dentre os quais o próprio ministro da Agricultura, Delfim Netto, demonstraram força suficiente para afastar Simonsen e seu projeto de agravamento da recessão. A sociedade queria prolongar o crescimento dos anos 70, e para tanto optou por aquele que se mostrava mais identificado com estes ideais: o ministro Antônio Delfim Netto.

O Plano Heterodoxo de Delfim Netto

Em agosto de 1979, secundado por um amplo leque de forças sociais, das quais incorporou as aspirações por crescimento, chega ao controle da economia o ministro Delfim Netto. Suas palavras iniciais são dignas de nota: "Senhores, preparem seus arados e suas máquinas, nós vamos crescer".

Suas propostas faziam contraponto radical com o que propunha o ex-ministro Simonsen. A recessão seria afastada, pois o diagnóstico de excesso de demanda seria trocado pelo de ausência de oferta. Delfim colocava que, havendo capacidade ociosa, o crescimento poderia se dar sem que houvesse necessariamente inflação. Apenas quando se estivesse próximo do pleno emprego é que qualquer crescimento esbarraria no teto da capacidade produtiva, levando ao

excesso de demanda como diagnóstico correto e, conseqüentemente, ao esfriamento da economia como necessidade inescapável. O crescimento então era viável e, mais que isso, poderia combater os dois principais males da economia do Brasil, que eram justamente a inflação e o estrangulamento externo.

Com relação à inflação, a elevação da oferta de produtos agrícolas, era, juntamente com a eliminação do problema do déficit público o cerne da questão. Partia-se da verificação de problemas ocorridos com as safras agrícolas dos anos anteriores para chegar à necessidade de um maior estímulo a este setor. Delfim então colocava que seria preciso capitalizar o setor por um certo tempo inicial, para, após o seu fortalecimento, poder gradativamente, deixá-lo a financiar-se de modo autônomo. Havia, pois, o pressuposto de auxílio creditício intenso, ainda que, ao nível das idéias do ministro, apenas temporário.

Observa-se já aqui, duas incongruências no plano de Delfim: por um lado a mais imediata é que essa política de estímulo ao setor agrícola representa custos ao governo, agravando portanto o déficit público, principalmente em termos de subsídios creditícios. Por outro lado temos que a política agrícola referida tem sido sempre voltada aos grandes produtores rurais, em detrimento dos pequenos que trabalham com cultivos, em geral, de subsistência. A mesma representa o incentivo à maquinização da produção e passa ao largo de outros elementos cruciais como a reforma agrária. Conforme coloca Caio Prado Júnior, o problema social do campo é ligado ao acesso à terra e não à tecnologia nela aplicada. Sempre que se fazem políticas agressivas de financiamento agrícola, os

beneficiários são, em geral, os grandes proprietários que tanto têm garantias a oferecer pelos empréstimos pleiteados, quanto, pelo seu poder político, podem influir no direcionamento dos recursos a seu próprio favor. Esse beneficiamento, segundo Caio Prado, termina por dizimar as pequenas propriedades. Ocorre que o grosso da população rural (80%) encontra ocupação justamente nas pequenas propriedades. Desse modo, a sua erradicação consiste num forte impulso ao êxodo rural, agravando os problemas urbanos, decorrente do crescimento desordenado das cidade. Se nos anos 70 o problema já era grave, mesmo com o vigoroso crescimento urbano e industrial, provedor de empregos de então, o que esperar dos anos 80, com a sua quase constante estagnação econômica? A conclusão é que a política agrícola de Delfim Neto tem efeitos potenciais sobre a distribuição da população que a tornam inadequada. Tal potencialidade negativa se exerce em maior ou menor monta na medida em que primeiro: os recursos postos à disposição dos grandes proprietários sejam maiores ou menores; e segundo: o crescimento industrial urbano seja menor ou maior. Cabe ainda ressaltar que, o fato de ser muito menos dispendioso atender às necessidades da população no campo do que na cidade, novamente comprova a inadequação da política proposta. A alteração da distribuição espacial da população, portanto, acresce os custos de uma eventual tentativa de atendimento das demandas sociais.

Verifica-se, então, já nessa primeira aproximação ainda muito parcial da política de Delfim, uma opção pelo curto prazo; pelo enfrentamento dos problemas urgentes da inflação e do estrangulamento do balanço de pagamentos, em detrimento de

considerações estruturais de longo prazo, no caso o atendimento das demandas da população de origem rural.

Voltando à questão da inflação, o diagnóstico do ministro identificava no déficit público outro ponto problemático. Para enfrentar este problema, os gastos do governo deveriam ser reduzidos principalmente por meio da supressão ou diminuição dos subsídios e incentivos às exportações (o que seria compensado por meio de ajustes na taxa de câmbio), e a certos produtos de consumo interno, como o trigo, o leite, a carne e o milho, bem como a empresas dependentes de tais subsídios à excessão das do Norte e Nordeste, e por corte dos gastos das estatais.

Pelo lado da arrecadação o governo propunha uma ampliação decorrente de alterações meramente cosméticas no sistema tributário, e principalmente, da recuperação dos preços públicos das estatais. Estes revelavam-se vítimas de um processo de contenção tarifária iniciado já em 76 com vistas a conter a inflação e o estrangulamento externo que as levou à necessidade de financiar-se com os bancos estrangeiros (dado o alto nível das taxas internas de juros e mesmo limitações institucionais de acesso ao crédito interno por parte das estatais). A deterioração financeira das estatais, portanto, era tratada por Delfim dentro do seu projeto de combate ao déficit público, e, por meio disso, ao próprio processo inflacionário.

Com relação ao problema do estrangulamento cambial, a lógica do plano se pautava na possibilidade de gerar um superávit na balança comercial que pudesse trazer equilíbrio ao balanço de pagamentos, e ao mesmo tempo e com o mesmo objetivo, em aumentar o montante de

investimentos diretos em detrimento da aquisição de dívidas junto aos bancos internacionais. Não era aventada a hipótese de se renegociar a própria dívida. Isso revelava o falso pressuposto de que os níveis crescentes de juros e "spreads" externos seriam revertidos e que, portanto, a dívida, bem como os problemas de balanço de pagamentos a ela associado, poderiam ser enfrentados sem rupturas ou repactuações nos compromissos já firmados com os bancos.

A balança comercial teria, pois, que gerar superávits consideráveis em meio a um processo de crescimento intenso da economia. Para isso, o governo incentivaria as exportações e os setores que pudessem substituir as importações, como por exemplo o setor energético, daí os programas ligados à Petrobrás e ao Próalcool. Os setores incentivados seriam os de produtos manufaturados e novamente a agricultura.

Tudo isso tomava por base a crença na possibilidade de uma forte expansão das nossas exportações. Delfim comparava o crescimento desejado das mesmas com o valor total do comércio internacional e afirmava que era um "infinitésimo". Com base nisso, afirmava que havia espaço para o crescimento desejado. Ao mesmo tempo, planejava estimular os investimentos diretos externos no Brasil. em ambos os casos, parecia ignorar o processo de elevação dos juros internacionais, que apontava para uma recessão a nível mundial, e, conseqüentemente a fatores como: deterioração dos termos de troca para países com pauta de exportações centrada em "commodities" (que possuem preços "flex", passíveis de queda em processos recessivos), e redução dos investimentos dos países do capitalismo central, que

tornariam difíceis os objetivos de incentivo aos investimentos diretos externos. Além desses fatores que se tornariam problemáticos através da recessão mundial que se desenhava, havia ainda o fato de que os juros diretamente incidiriam sobre os pagamentos relativos aos nossos compromissos no exterior, o que obrigaria nosso aumento de exportações a ser espetacular, tanto em valor quanto em volume para possibilitar o tão almejado equilíbrio do balanço de pagamentos, revertendo a perda de reservas que já se dava nitidamente desde o final de 1978.

Uma vez feita a exposição dos principais traços do plano de Delfim Neto, e já adiantando ainda que preliminarmente alguns de seus problemas, proceder-se-á à análise das medidas concretamente tomadas com vistas à operacionalização do referido plano. Conjuntamente serão tratados os problemas relacionados a essas medidas, numa demonstração de suas naturezas conflitantes, derivadas, como se tentará mostrar, do não ataque aos mais profundos problemas da economia brasileira.

com vistas a ampliar a produção, as primeiras medidas de Delfim Neto buscavam reduzir os juros. Em agosto de 79, mês em que assume o Ministério do Planejamento, Delfim propõe um redutor de 10% para os juros. Altera ainda os prazos dos CDB's, de 360 para 180 dias, objetivando facilitar a captação dos bancos, a qual sofreria com a redução dos juros. Os aplicadores então teriam maior liquidez como compensação pela queda dos juros.

Houve também, no mesmo período, ampliação das possibilidades de crédito, por meio de alargamento dos prazos de financiamento que haviam sido reduzidos pelo ministro Simonsem. Ambas as medidas

consistiram obviamente em uma tentativa de estímulo à atividade econômica, notadamente ao consumo de bens duráveis, sensível às condições de financiamento.

Em outubro de 1979, um novo bloco de medidas aparece visando o controle dos preços, lucros, das estatais e dos salários. Para os preços, Delfim define que somente poderiam haver dois reajustes por ano, com o aval do CIP (Conselho Interministerial de Preços), e mediante demonstração da elevação dos custos.

Os lucros seriam por sua vez, atrelados à ORTN. Desse modo, a redução de custos seria a única forma de elevação dos lucros. Isto, para Delfim, levaria os empresários a "combater com fervor as pressões dos custos".

As estatais teriam seus gastos reduzidos em 50%. Criou-se também a SEST (Secretaria de Controle das Estatais), para levar tal medida a cabo. Os cortes, no entanto, se revelaram inúteis, pois, prevendo esta situação, as estatais haviam superdimensionado seus projetos e previsões de gastos. A redução real, portanto, foi bem menor que a proposta. Cabe ressaltar, conforme detecta Lídia Goldenstein, que o controle das estatais não visava apenas atacar o déficit público. Havia também a proposta de legitimar os demais controles que o governo impunha à sociedade, por meio da imposição de limites a seus próprios órgãos.

Quanto ao controle dos salários, o governo sofre uma derrota, na medida que uma política salarial menos restritiva que a desejada foi aprovada. Segundo a mesma, os salários até três mínimos, teriam ajuste de 110% do INPC. Na faixa de 3 a 10 mínimos, o reajuste seria de 100% do INPC. E finalmente, acima de 10 salários mínimos,

80% do INPC. Somente se permitiria aumentos maiores mediante a elevação de produtividade. Em tempo: os reajustes seriam autorizados semestralmente.

As greves do ano de 78, bem como outras pressões políticas levaram a que essa regra salarial fosse alcançada, impedindo que fosse excessivamente jogado ao trabalhador o ônus do ajustamento econômico em curso. O governo avalia como positivo, com relação dos salários apenas o fato de que, como os lucros estavam limitados à variação da DRTN, os industriais não mais iriam oferecer reajustes salariais acima dos previstos em lei.

Todos os controles citados demonstram, segundo Lídia Goldeinstein, um "processo de arbitragem da crise quase napoleônico". Delfim de fato assumia a necessidade de ordenar a seu modo, ou seja, impositivamente, diversas variáveis econômicas.

Durante esse mesmo período, foram tomadas outras medidas, desta vez voltadas diretamente para o controle da situação fiscal do governo. Foram elas: alteração do IRPJ e IRPF, que passaram a ter alíquotas máximas ampliadas de 30% para 35%, e redução dos prazos de recolhimento dos referidos impostos. Houve também uma brusca elevação de importantes preços públicos, como a gasolina e o querosene (58%), energia elétrica (55%), e óleo diesel (38%). Isto se harmonizava com os objetivos de prover as estatais de auto-financiamento e incentivar a arrecadação do governo, inclusive pelo aumento dos impostos recolhidos na própria gasolina.

Tais elevações também tinham uma dimensão de controle do estado de expectativas dos agentes quanto à majoração desses preços. Delfim objetivava "zerar" tais expectativas de futuros aumentos,

exatamente efetuando os aumentos. Demonstrava-se a crença de que, após o impacto inicial da inflação corretiva, os preços se estabilizariam com a zeragem das expectativas. Isto, no entanto, é um claro absurdo, porque preços tão importantes como esses (tanto por serem os ditos "preços faróis", sendo, portanto, norma de referência para os demais preços da economia, quanto por efetivamente terem reflexos por toda estrutura de custos), não podem ser tão intensamente aumentados sem que se espere uma reação dos demais preços em igual ou maior intensidade. O ministro parece não perceber que uma tal alteração de preços relativos tão importantes fatalmente repercutiria em toda a economia, independentemente do que o CIP viesse a fazer, a não ser talvez, que a esse órgão fosse dado poder de vida e de morte sobre os empresários.

A dívida pública mobiliária interna sofria uma tentativa de alongamento de seu perfil, por meio da troca das LTN's por ORTN's. Para isso, os títulos de curto prazo (LTN's), perdiam vantagem que eram acrescidas aos de longo prazo (ORTN's). Isto, no entanto, conflitava com o aumento das instabilidades que fatores como a brusca alteração de preços relativos já ocorrida e outros impactos que posteriormente se abateriam sobre, por exemplo, o câmbio e a correção monetária, pois sob maior instabilidade ou incerteza as aplicações de longo prazo no mercado financeiro somente são aceitas se houver uma substancial elevação de juros. Isso por sua vez se choca com a proposta básica do plano, que prevê elevação do nível de atividade da economia. Torna-se clara, portanto, a incoerência entre querer elevar o prazo das aplicações financeiras, reduzindo

os juros e provocando desordenamento dos preços relativos da economia, com conseqüente aumento da incerteza e da instabilidade.

Com vistas a enfrentar estas dificuldades, Delfim tentou um "acordo de cavalheiros" com os banqueiros, segundo o qual a captação dos bancos via CDB's não pagaria mais que 9% acima da correção monetária e os juros dos empréstimos concedidos, por sua vez, não ultrapassariam 12% sobre a mesma correção. Desse modo objetivava-se criar espaços para a colocação de títulos de dívida governamentais de mais longo prazo e a juros menores, sem que houvesse necessidade de concorrer com títulos privados. Tal pactuação informal não teve, no entanto, forças para se contrapor às citadas pressões decorrentes da instabilização provocada pelo conjunto das medidas tomadas por Delfim, de modo que logo se impuseram fatos como a criação de mercados financeiros paralelos e a necessidade de resgates líquidos de títulos governamentais, o que expandiu a liquidez de modo indesejável para o governo. Nesse ponto, como de resto ao longo de todo o período estudado, um elemento inerente à lógica da economia (a não aceitação de títulos públicos de longo prazo com juros baixos em condições de instabilização crescente) se impôs a tentativas de alteração de variáveis econômicas efetuadas por parte do governo.

Aproximando-se o final do ano de 79, um agravamento na situação cambial e inflacionária, decorrente tanto dos problemas internos citados, quanto do segundo choque do petróleo e da elevação dos juros internacionais, leva o governo a adoção de um padrão de atuação mais drástico. Desse modo, os diversos problemas da economia sofreriam um ataque simultâneo.

Como se verá adiante, dada a complexidade dos problemas e o caráter superficial do ataque a eles efetuado, o resultado foi que as medidas por vezes mostravam uma natureza contraditória, melhorando a situação em um ponto e agravando em outro. Isto demonstra a insuficiência da lógica conjunta das mesmas para lidar com os intrincados e profundos problemas da economia. As medidas tomadas são:

- máxidesvalorização do cruzeiro frente ao dólar em 30%;
- fim dos incentivos do IPI às exportações de manufaturados;
- imposto de 30% sobre as exportações de produtos primários;
- fim do depósito prévio de 100% por 360 dias sobre as importações;
- fim do depósito sobre empréstimos externos, que era de 50% do contravalor em cruzeiros;
- redução do IR sobre juros, comissões e despesas de empréstimos externos, (de 12,5% para 1,25%);
- congelamento dos depósitos da 432, com liberação somente nas datas dos pagamentos do principal, juros e comissões, exceto para valores que viessem a ser transformados em investimentos de capital ou a critério do BACEN;
- aprisionamento dos recursos da 230 por 180 dias;
- redução do campo de abrangência da lei do similar nacional;
- redução dos subsídios creditícios, que passam a não poder ocasionar empréstimos a custos menores que 40% da correção monetária, exceto para a SUOMII e para a SUDAM;
- Teto de 80% dos níveis de 1979, para as importações do setor público, excluindo-se a Petrobrás e a Eletrobras.

Com relação ao propósito de reduzir a inflação, as medidas tomavam por base novamente o ataque ao déficit público. Para tanto esperava-se um forte aumento da arrecadação, principalmente para os anos subsequentes ao de 1980. Neste ano, no entanto, as medidas positivas para o ataque do déficit, como: o fim do incentivo do IPI para as exportações de manufaturados, o imposto de 30% sobre as exportações, o congelamento dos depósitos da 432, a contenção dos recursos da 230, a redução dos subsídios creditícios e os tetos às importações das estatais eram contrarrestados por medidas como: fim dos depósitos prévios sobre importações e empréstimos externos, e redução do IR sobre remessas de juros, comissões e despesas relativos aos mesmos. O resultado é que o forte do aumento de arrecadação previsto viria apenas nos anos subsequentes, o que não pode se concretizar uma vez que a política descrita não pôde se sustentar pelo tempo necessário.

Com melhorias apenas relativas do financiamento do governo, mesmo supondo que o seu déficit fosse o ponto chave do problema da inflação, não houve como conter as pressões decorrentes do aumento do preço dos produtos importados e do aumento dos custos financeiros das empresas com dívidas em dólar. Insumos da importância do petróleo sofriam significativas majorações reais de preço durante o ano de 79. Isso repercutia pela estrutura de custos da matriz industrial de forma inequívoca e não encontrava, como contrapartida, a redução do déficit público, que o governo julgava juntamente com os controles de preços, lucros e salários capaz de conter tais impulsos de elevação inflacionária.

Do ponto de vista expectacional, abstraindo, portanto, a influência direta dos custos, o que se observa é uma desestabilização de regras, como as minidesvalorizações cambiais, e a estrutura de preços relativos, que prejudicam o cálculo empresarial, trazendo incerteza e inviabilizando o investimento e o crescimento de oferta que o plano buscava. De nada adianta reduzir os juros internos e tentar elevar a oferta de crédito, sem tentar agir sobre a demanda de crédito adequadamente, o que exigiria a construção de um ambiente estável em que o cálculo empresarial que analise a viabilidade de novos investimentos pudesse ser feito e indicasse a lucratividade dos mesmos. Por mais que os créditos fossem barateados, dadas as incertezas decorrentes de tão drásticas alterações, os investimentos não se concretizam. As palavras de Delfim: "Vamos crescer", desse modo, são contestadas pelo ambiente de instabilidade que o seu próprio plano criou. Novamente a proposta de combate à inflação por elevação da oferta é negada.

Ainda tratando da ação da maxidesvalorização sobre as expectativas vale destacar que a desvalorização dos cruzeiros leva a um barateamento dos ativos empresariais em dólar. Os detentores de ativos produtivos desejam recompor o valor dos mesmos em relação ao dólar. Os preços são portanto elevados em função dessa idéia abstrata de recomposição de riqueza. A percepção dessa desvalorização tem um dimensão mais concreta na elevação dos custos dos insumos importados, além do lado mais abstrato já citado. A conjugação das duas tem impactos inflacionários.

Com relação à inflação, portanto, os reduzidos efeitos sobre o déficit, a elevação dos custos dos insumos importados e a percepção

de desvalorização dos ativos, além do não aumento da oferta, levou a que surgissem impulsos ao seu crescimento. Os controles sobre preços, salários e lucros nada puderam contra esse processo, o que revela enfraquecimento do governo enquanto elemento de definição de perdas e ganhos dentre os diversos setores da sociedade.

Passando à análise do estrangulamento externo, o ataque definido por essas medidas é centrado basicamente na tentativa de prover um fluxo de empréstimos externos. Há, nesse ponto, uma certa similaridade com o que previu o ex-ministro Simonsen. O elemento de distinção é que Simonsen procurava atrair os fluxos de empréstimos externos por meio do encarecimento e às vezes vedação legal do acesso ao crédito interno, obrigando os agentes com carência de liquidez a recorrer ao setor externo. Delfim, por seu turno, prefere o barateamento do crédito externo, o que é tentado por meio da redução da alíquota do IR sobre remessas de juros, comissões e despesas referentes a empréstimos externos e dos depósitos sobre os referidos empréstimos. É importante destacar que tais medidas se opõem ao combate do déficit público, e, portanto, ao combate à inflação (dentro da visão do governo). O imperativo do ajuste cambial, portanto, leva a que sejam restringidas as possibilidades de ação sobre o problema do déficit público e portanto da inflação. Tal característica se expressa igualmente no câmbio, pois as pressões inflacionárias resultantes da maxi são inevitáveis, dadas as pressões do balanço de pagamentos por desvalorização do cruzeiro.

Por outro lado, a retirada do depósito prévio sobre as importações, trabalhando para reduzir o seu encarcimento, age

tanto contra o equilíbrio da balança comercial quanto contra o próprio ajuste do déficit público, e portanto contra o combate à inflação. Há também a redução dos incentivos do IPI às exportações, o que é favorável ao enfrentamento do déficit público, mas vai contra o ajustamento da balança comercial.

Dentro das perspectivas adotadas para o combate à inflação e ao estrangulamento externo, há portanto, um alto grau de contraditoriedade entre as diversas medidas. Mesmo dentro de um mesmo objetivo, como o combate à inflação há oposições entre o déficit público e a inflação corretiva. Tal caráter será no entanto tratado apenas no final do presente trabalho em maior profundidade.

Voltando ao enfrentamento dos problemas do balanço de pagamentos, é preciso destacar que o centro da estratégia deixa de ser a geração de superávits da balança comercial. A maxidesvalorização, potencializadora das exportações, é contraditada pela criação de impostos e redução de incentivos sobre essa variável. Ao mesmo tempo, o prejuízo decorrente desta medida para as importações é parcialmente minorado pela retirada do depósito compulsório, que antes incidia sobre as mesmas. O resultado não é portanto decisivamente tendente a elevar o saldo da balança comercial. O governo parece ter esquecido a proposta de ampliar a participação do Brasil (definida como um infinitésimo por Delfim Neto) no comércio exterior. Aparece, conforme já dito anteriormente, a opção por obter externamente recursos financeiros. A esse propósito se harmoniza a medida de congelamento dos recursos da 432. Estes (US\$ 3,7 bilhões), agora tornados indisponíveis,

iriam obrigar os agentes endividados a buscar recursos no exterior que permitiriam a recuperação da política monetária inviabilizada anteriormente, pela possibilidade de livre conversão de todo esse volume de recursos em moeda corrente. Ainda com relação à 432, cumpre destacar que o governo contava com o poder a ela atribuído de amortecer prejuízos cambiais decorrentes da maxidesvalorização, de modo a evitar que os agentes ficassem temerosos com relação à absorção de passivos em dólar no exterior. O governo julgava tão importante eliminar esse temor dos agentes que definiu que aqueles que não tivessem se protegido da desvalorização cambial com os depósitos na 432 poderiam abater os prejuízos no Imposto de Renda. Mesmo assim o receio do governo se concretizou, de modo que o risco de novas maxis não deixou de influir negativamente na tomada de recursos no exterior. O governo passaria a arcar com a própria instabilização que ele havia provocado.

Em janeiro 1980 um novo bloco de medidas foi tomado, objetivando, conforme afirma Lídia Goldeinstein, "reverter as expectativas inflacionárias exacerbadas pela maxidesvalorização e criar mais condições de segurança para a retomada dos empréstimos externos". As medidas tomadas são as seguintes:

- prefixação da correção monetária em 45% para todo o ano;
- prefixação da desvalorização cambial em 40% para todo ano;
- expansão máxima dos meios de pagamento limitada a 50% para o ano;
- reintrodução do depósito compulsório sobre importações a 75% do contravalor em cruzeiros, com liberação de um terço em 30, 60 e 90 dias;

- elevação do coeficiente de captação dos bancos de duas para quatro vezes o valor do seu capital mais reservas, podendo haver expansão maior em casos especiais, a critério do BACEN;

- redução do imposto sobre exportações;

Com relação à inflação objetivava-se cortar pressões passadas sobre os preços, as quais eram em parte decorrentes da maxi, por meio de prefixação cambial. Os agentes, então, teriam certeza da estabilização do câmbio, descartando aumentos de preço a isso relacionados.

Com o controle sobre os recursos da 432 imagina o governo que se torne possível a proposição de um limite à expansão dos meios de pagamento. Isso era reforçado pela reintrodução do depósito compulsório sobre as importações, e objetivava também o controle sobre a inflação.

Finalmente, a prefixação da correção monetária visava manter os juros em níveis reduzidos, diminuindo os custos financeiros das empresas, e possibilitando a redução dos preços.

O resultado da evolução inflacionária, no entanto, dissipou todas essas esperanças. Tinha-se uma aceleração dos preços, como decorrência, principalmente, da maxidesvalorização e do aumento de preços públicos efetuado em dezembro. Com a evolução da inflação correndo muito à frente das metas para o câmbio, as perspectivas de uma nova maxidesvalorização se faziam sempre presentes, acarretando elevações de preços como meio de prevenção contra futuras elevações de custos de insumos importados e desvalorizações de ativos em dólar. Os efeitos da maxi, que foram basicamente a perda da confiança dos agentes na regra cambial do governo e a elevação

preventiva dos preços não puderam assim ser contidos pela prefixação cambial. Esta não conseguiu repor a confiança dos agentes na manutenção de um câmbio em evolução lenta e sem rupturas. Devido a esta aposta em uma nova ruptura do câmbio, os preços sofriam um processo de majoração crescente.

Com relação à prefixação da correção monetária, a queda de juros não se traduziu majoritariamente em redução de custos, e portanto de preços como se esperava. Sem possibilidades de valorização adequada no circuito financeiro, os recursos se dirigiam para a especulação com estoques de mercadorias e para os imóveis. Isto alimentava a elevação inflacionária. Destaque-se novamente que, juros baixos em ambiente de exacerbadas instabilidade e incerteza não se traduzem em investimentos produtivos, pois os agentes não confiam nas possibilidades de valorização produtiva do capital. Preferer-se especular com ativos reais, o que alimenta a inflação.

Finalmente, a redução do impostos sobre exportação leva a que os produtos para isso voltados, notadamente os agrícolas, alcancem preços maiores, em cruzeiros, aos olhos dos seus produtores. Estes preferem dirigir as suas mercadorias para o mercado externo, somente aceitando vendê-las internamente se houver possibilidade de auferir preços comparáveis aos obteníveis com a exportação. Isso eleva os preços reforçando a inflação.

Estas novas pressões inflacionárias, decorrentes das medidas de janeiro, em articulação com as outras medidas previamente tomadas, têm por efeito um reforço à tendência ascensional da inflação.

Ao nível do balanço de pagamentos, os efeitos dessas medidas foram novamente nocivos. A prefixação da correção monetária levou à

procura por estoques. Ocorre que os estoques de importados foram especialmente visados, devido à redução da velocidade da desvalorização cambial e à perspectiva de que logo essa velocidade tivesse que ser novamente aumentada. Como o câmbio estava atrasado (o cruzeiro sobrevalorizado frente ao dólar) era vantajoso importar e estocar tudo o que fosse possível, pois logo poderia ocorrer outra ruptura no câmbio, levando a que tais produtos tivessem que ser comprados a preços mais elevados em cruzeiros. Houve, portanto, forte antecipação de importações, com efeitos negativos sobre a balança comercial.

As exportações, por sua vez, sofriam o processo oposto. Havendo perspectivas de que o câmbio pudesse ter que ser desvalorizado, os exportadores que vendessem antes de que isso ocorresse perderiam receitas em cruzeiros. Com base nisso, retardavam-se as exportações à busca de melhores preços, que viriam após a esperada nova maxi.

Não bastassem as pressões internas citadas, elementos externos também agiam no sentido da deterioração de nossa balança comercial. Observava-se o processo recessivo mundial, que levava à emergência do protecionismo e à correlata redução das importações. Isto provocava a redução dos preços das "commodities" que eram importantes na pauta de exportação de países de terceiro mundo como o Brasil. Sendo assim, por mais que os exportadores buscassem colocar seus produtos no mercado externo, o que no momento não acontecia, haveria dificuldades para as exportações, tanto em volume quanto principalmente em valor, devido à franca deterioração dos termos de troca. Simultaneamente, a elevação dos preços do petróleo decorrente do choque de 79, onerava a nossa pauta de

importações. Havia, portanto, múltiplos fatores internos e externos provocando o agravamento do déficit da nossa balança comercial.

O fluxo de dólares decorrente de contratações de débitos no exterior também não responderam positivamente por razões tanto internas quanto externas. Pelo lado dos tomadores internos, a desestabilização provocada pela maxi se traduzia em um temor com relação à captação de recursos externos. Os agentes não queriam se arriscar a ter um passivo que pudesse ser subitamente aumentado em 30%, caso houvesse nova maxi. Por mais que o governo procurasse baratear os custos da tomada de recursos ao exterior (reduzindo a tributação que sobre isto incide ou prefixando o câmbio) ou tentasse ampliar o poder de captação dos bancos nacionais no exterior, os agentes por precaução e insegurança se recusariam à contratação de passivos externos. Ademais, a demanda por crédito para o investimento privado estava baixa, e sendo ela que caracteristicamente exige empréstimos de longo prazo, os quais eram mais facilmente encontrados junto aos financiadores externos, dados que os financiamentos desse tipo não se desenvolveram adequadamente no Brasil à exceção do BNDES, observa-se que as demandas de crédito que existiam eram basicamente de curto prazo, e portanto, podiam ser satisfeitas pelo setor financeiro interno.

Pelo lado externo, verifica-se uma elevação dos juros internacionais (decorrente da política monetária americana) e dos "spreads" cobrados pelos empréstimos dados ao Brasil, o que decorria da não adequação do país ao ajustamento recessivo pregado pelo FMI. A nossa heterodoxia, portanto, levava os banqueiros a não

confiarem na possibilidade de honrarmos os nossos compromissos externo, o que só se garantiria com o ajustamento à maneira do FHI.

Quanto aos investimentos, estes acabaram nunca vindo para o Brasil, com vistas a se substituírem aos fluxos de empréstimos externos, como imaginou anteriormente o governo.

No geral, portanto, observa-se que nem fluxos decorrentes de endividamento, nem fluxos decorrentes de exportações trouxeram dólares ao país. O resultado foi um rápido processo de exaustão de nossas reservas nacionais de divisas, que, juntamente com o recrudescimento da inflação definiram o fracasso do plano heterodoxo de Delfim Neto. A partir desse momento, o que se observa é uma volta à ortodoxia que se inicia no segundo trimestre de 1980, com medidas restritivas ao crédito interno, com vistas a obrigar à captação externa, exatamente como ocorria na administração do ministro Simonsen.

A rendição de Delfim e a retomada da ortodoxia, no entanto, extrapolam os propósitos desse trabalho, que prosseguirá, numa próxima etapa tentando, a título de suas conclusões, destacar os principais pontos de inviabilização do plano heterodoxo de Delfim Neto.

CONCLUSÕES

A volta de Delfim Netto a uma política de restrição ao crédito, que começa na prática já no segundo trimestre de 1980 com o aumento da alíquota do IUF, marca a capitulação da proposta de crescimento

com simultâneo enfrentamento dos problemas da Balança de Pagamentos e da inflação, característica básica da primeira fase do Ministro.

Conforme já colocado, as medidas do plano heterodoxo continham um alto grau de incompatibilidade entre si. É possível citar diversos exemplos como: a tentativa de alongar o prazo da dívida pública ao mesmo tempo em que se provocava grande instabilização do ambiente econômico por meio de profundas alterações de "preços" cruciais para a economia, como o dos derivados de petróleo, o câmbio e os juros; ou ainda pode-se citar a tentativa de controlar o déficit público com vistas a combater a inflação por meio de bruscas elevações dos preços praticados pelas estatais, os quais desafortunadamente elevam a inflação de um modo direto.

Diante de tal inconciliabilidade, o que resta a fazer é trabalhar com as intensidades dos elementos em conflito, com vistas a obter uma solução de compromisso que enfrente, ainda que parcialmente os vários problemas do plano, dando-lhe a efetividade desejada. Essa necessidade de compatibilização de opostos, tornou-se traço central do enfrentamento da crise tanto na primeira quanto na segunda fase de atuação de Delfim Netto no governo (como de resto em todos os planos que o sucederam).

O problema é que o compromisso ideal entre essas medidas dentro do padrão de atuação adotado demonstrou-se inexistente. Desse modo não foi o fato de haver conflitos que definiu a inviabilidade do plano, mas a impossibilidade de conciliação dos mesmos, com vistas a trazer um nível desejado de efetividade. Quando isso ocorre, o que fica demonstrado é que as bases mais profundas sobre as quais se erige o próprio padrão de atuação na economia estão equivocadas.

O problema portanto se localiza não no manejo de certos instrumentos de política econômica dada a estrutura, mas na alteração da própria estrutura. O campo de atuação mais adequado para a resolução desse problema é desse modo deslocado para a esfera das questões estruturais, como a alteração da matriz industrial, da estrutura fundiária, e da própria inserção do país no mercado mundial, em processo de transformação de seus traços principais.

Partindo da análise da situação interna, é possível observar que as alterações efetuadas pelo governo atuaram como impulsionadoras do processo inflacionário, na medida em que tanto acresceram custos importantes, quanto por ampliação do nível de incerteza na economia levaram os agentes formadores de preços a atitudes defensivas que se expressaram na majoração dos mesmos. Como a essas pressões altistas não se opunha um processo restritivo da demanda, restava como obstáculo ao aumento acelerado dos preços apenas o controle do CIP, o qual revelou-se absolutamente insuficiente.

Com relação à questão cambial, nota-se que houve também, uma reação nociva dos agentes às medidas do governo. Conforme já citado, a maxidesvalorização ensejou processos reativos dos exportadores e importadores, que atacaram e deterioraram a nossa posição no Balanço de Pagamentos.

O governo, portanto, demonstrou nos dois casos citados uma total incapacidade de prever e controlar os efeitos nocivos das medidas que tomava. No caso da elevação dos preços, havia a percepção de que tais pressões (a chamada inflação corretiva) de fato ocorreria, mas esperava-se que o controle dos preços e a prefixação do câmbio

e da correção monetária pudessem conter os referidos efeitos. As prefixações, no entanto, geraram mais instabilidades e mais pressões por elevação de preços, de modo que na realidade, restavam apenas as várias pressões inflacionistas e o CIP a se enfrentarem na definição dos preços. A vitória da inflação levou à percepção de que o governo não dispunha de mecanismos suficientemente poderosos para impor perdas a certos setores dentro de um projeto geral para o país. Confirma esta hipótese a aprovação de uma lei salarial também contrária aos seus desejos, no bojo do crescimento da insatisfação dos trabalhadores de certos setores organizados, nos anos de 78 e 79. Desse modo, conclui-se que, tão logo a ação do governo se colocou contra interesses poderosos, este foi derrotado porque não havia forças suficientes a secundar a sua atuação neste enfrentamento. A estrutura de apoios de setores importantes da sociedade foi inadequadamente construída para suportar os enfrentamentos que acabaram por ocorrer dentro do plano Delfim Netto, resultando nas citadas derrotas governamentais.

Cumprido ressaltar que obviamente o governo não buscava qualquer enfrentamento, mas, ainda assim, dadas a lógica do plano e as alterações econômicas dele provenientes, definiram-se perdedores e ganhadores, sendo que os primeiros, a seu modo e dentro de suas forças resistiram, terminando por alterar a evolução dos fatos de modo desfavorável. Não houve a consideração de que, quando se atua de modo drástico sobre a sociedade, é preciso prever as reações negativas derivadas desse movimento e prover-se das forças cabíveis para o controle das mesmas, sob pena de desvirtuamento do plano. Do ponto de vista interno, esta revelou-se a falha crucial.

Com relação ao setor externo, é perceptível que ainda que os exportadores e importadores se propusessem a exportar mais e importar menos, e por mais que o setor privado buscasse obter empréstimos externos (o que seria um contrassenso dentro da lógica microeconômica) toda essa hipotética "boa vontade" teria que enfrentar um processo de agravamento de fatores externos totalmente fora do controle governamental. São, portanto, elementos exógenos que limitam as possibilidades de eficácia de um plano como o proposto.

Pensando nos dados do comércio externo, verifica-se, desde 77, um processo de deterioração dos termos de troca. Isto determinava que eventuais esforços de ajuste externo por meio de superávits comerciais revelar-se-iam prejudicados. O mesmo volume de dólares demandaria a remessa de quantidades crescentes de exportação, e, conseqüentemente, uma alocação do esforço produtivo nacional fortemente voltada a essa produção em detrimento do consumo interno.

Nos anos de 79 e 80, dois movimentos externos alimentavam esta tendência. De um lado, a política monetária americana instalava processos recessivos em todo o mundo, reduzindo conjunturalmente a demanda pelos produtos (em geral primários) que o Brasil exportava. Ao mesmo tempo, a alteração do paradigma tecnológico dominante - a chamada terceira Revolução Industrial - provocava igualmente uma tendente redução da demanda desses produtos, só que, neste caso, de cunho estrutural. A nossa opção por elevar exportações agrícolas, portanto, seria obstaculizada por fatores tanto conjunturais quanto estruturais atinentes ao setor externo e ligados à não aceitação

desses produtos, a despeito da afirmação de que eram um "infinitésimo" do comércio mundial feita por Delfim; coisa que continuaríamos sendo, a menos que alterássemos os setores pelos quais se pretendia ampliar esta participação no comércio mundial.

Na verdade, a opção por um estímulo às exportações localizado, como dito, no setor agrícola foi essencialmente um privilegiamento do curto prazo. Os recursos governamentais, principalmente em termos de financiamentos subsidiados, tinham como destino a agricultura, em detrimento de setores com maior concentração tecnológica, que, caso fossem privilegiados, tenderiam a criar condições de fazer o país galgar degraus de produtividade e competitividade a médio e longo prazo.

Há, entretanto, que se ressaltar que já não era esse o melhor momento para tais investimentos de longo prazo. O mundo, quando da definição dos traços gerais do plano heterodoxo, já se encontrava às portas do segundo choque do petróleo e da brusca elevação dos juros internacionais. Desse modo, a eventual tentativa de modernização industrial fatalmente logo se defrontaria com restritas possibilidades de importação e enormes necessidades de exportações; sendo que não havia tempo para a maturação desses novos investimentos e que, portanto, a possível elevação de produtividade não chegaria a tempo de prover-nos da competitividade externa que se fazia necessária à referida elevação de exportações. A decisão de investir, desse modo, idealmente teria que se dar em um momento anterior para ter a efetividade desejada dentro do padrão de financiamento a que o Brasil se submetia.

As observações acima permitem concluir que a solução do problema não podia estar centrada, a curto prazo, na esfera produtiva da sociedade, ou seja, não era por meio da Balança Comercial isoladamente que se poderia enfrentar o problema do déficit do Balanço de Pagamentos. Os problemas situavam-se com maior propriedade, no padrão de endividamento adotado pelo Brasil. Este obrigava o país a desembolsar, apenas com o serviço da dívida, US\$ 11,7 bilhões em 1979, US\$ 12,2 bilhões em 1980, US\$ 16,5 bilhões em 1981 e US\$ 19,5 bilhões em 1982.

Observa-se que, quando da aplicação do plano heterodoxo, os problemas da dívida externa e deterioração dos termos de troca conjuntamente, determinavam uma situação sem qualquer saída que dependesse exclusivamente de alterações internas no Brasil. A possibilidade de crescimento econômico estava, pois, no curto prazo, restrita à criação de novos padrões de financiamento do país no exterior, seja por meio de uma alteração da política americana de juros, por uma profunda renegociação da dívida externa ou por um improvável afluxo de investimentos externos. Sem tais alterações, restava ao governo provocar um processo recessivo para gerar superávits que agissem, direta mas parcialmente, sobre o problema do estrangulamento externo, e esperar que, feito este ajuste segundo os ditames do FMI, fosse proporcionado ao país o afluxo mínimo de financiamento externo, que, dadas as condicionalidades pelas quais era fornecido, tinha por característica um enorme custo social em termos de desemprego e redução dos gastos sociais do governo, com conseqüente deterioração da "qualidade" de vida da população.

Não havendo no plano de Delfim o trabalho sobre estas questões, o crescimento seria feito à custa de nossas reservas, ou seja, duraria muito pouco tempo.

Convém também lembrar que a substituição de importações pouco teria o que contribuir no sentido da geração de superávits capazes de enfrentar o fluxo de pagamentos decorrente da rolagem da dívida externa, pois, relativamente ao PIB, os seus valores eram já bastante reduzidos, demonstrando a pouca abertura do mercado à economia internacional - em 1980 tinha-se que as importações representavam apenas 8,2% do PIB.

Temos portanto, as seguintes conclusões finais: não havia como promover e sustentar o crescimento da economia em um ambiente de deterioração dos termos de troca e elevação brutal das taxas de juro internacionais como o observado em 79 e 80, a menos que fosse atacado o problema da dívida externa, e que se obtivesse uma renegociação que amenizasse os gastos da sua rolagem. O fato de ter havido, internamente, avaliações equivocadas acerca das reacções dos agentes apenas agrava o problema, tornando-o mais agudo e fazendo mais rápida a vinda de seus efeitos negativos. Confirma esta hipótese o fato de que, depois do plano heterodoxo, políticas econômicas recessivas foram aplicadas nos anos 81, 82 e 83 sem que houvesse o arrefecimento dos problemas do estrangulamento externo - expresso em termos de uma queda acentuada das reservas - e da elevação da inflação.

Não é coincidência que, enquanto as taxas de juros externas se mantiveram elevadas e a economia mundial em recessão, a economia nacional tenha enfrentado os referidos problemas inflacionários e

no Balanço de Pagamentos. Isso se confirma na medida em que, quando, a partir de 84, os juros decaem e a economia mundial retoma o movimento ascenente, ocorre também uma recuperação interna por meio de contenção do ritmo de aceleração inflacionária e recuperação das reservas, puxada por uma ampliação de nossas exportações. Verificou-se, assim, que, tanto o plano heterodoxo de Delfim quanto o posterior trabalho dentro da ortodoxia foram impotentes frente aos problemas inflacionários e cambiais, mas bastou a nova reversão de sinal na economia mundial a partir de 84 para que o Brasil mostrasse traços de recuperação.

Revelou-se, então, uma dependência frente ao que ocorre externamente, que apenas seria superada caso houvesse possibilidade de acesso aos novos padrões de produção, mais dinâmicos, ligados ao paradigma da Terceira Revolução Industrial. Apenas se isso fosse possível (o que demandaria vultosos investimentos, e portanto financiamentos não disponíveis à época) os ganhos de produtividade possibilitariam uma sensível expansão da participação nacional no comércio mundial (ampliando o "infinitésimo" de Delfim).

Sem atacar os problemas da dívida e sem trabalhar pela entrada no novo paradigma produtivo-tecnológico mundial, as nossas restrições externas permaneceriam, como permaneceram, um aprisionamento do qual a economia não teria como sair, por mais que se resolvessem os já agudíssimos problemas internos anteriormente citados (o que também seria extremamente difícil). Na verdade, os problemas internos e externos se entrelaçaram desde 1974, dentro de uma opção equivocada, formando um todo com tal complexidade que levou os elaboradores de política econômica a se apegarem a

aspectos conjunturais, mecanismos superficiais de atuação sobre a economia, que se mostraram completamente ineficazes frente aos problemas que se colocavam.

Dentro desta ótica mais geral, o plano de Delfim Netto foi apenas um dentre outros que, inutilmente, se apegaram ao trato com os referidos mecanismos superficiais, sem aliar adequadamente sobre os aspectos mais profundos, e que demandariam uma visão global (voltada centralmente para o setor externo, sobre o qual não podemos agir) e que privilegiasse o longo prazo.

Tabela 1

DADOS BÁSICOS SOBRE ENDIVIDAMENTO EXTERNO

(US\$ MILHÕES)

Anos	Dívida Externa Bruta	Reservas Internacionais	Dívida Externa Líquida	Deficit em Conta Corrente	Juros Líquidos	Juros/Def em c/c (%)	Remessa Líquida de Lucros	Inves-mentos Externos	Serviço da Dívida
1974	17166	5269	11897	7122	652	9,2	248	945	3290
1975	21171	4041	17130	6700	1498	22,4	235	1004	4035
1976	25985	6544	19441	6017	1810	30,1	380	1142	5078
1977	32037	7256	24781	4037	2104	52,1	455	956	6523
1978	43511	11895	31616	6990	2696	38,6	561	1196	8667
1979	49904	9689	40215	10742	4186	39,0	636	1685	11732
1980	53848	6913	46935	12807	6311	49,3	310	1437	12467
1981	61411	7507	53904	11734	9151	78,1	370	1795	16547
1982	70198	3994	66204	16311	11353	69,6	585	1370	19502

Fonte: BACEN.

RESERVAS⁽¹⁾, BALANÇA COMERCIAL⁽²⁾ E BALANÇO DE PAGAMENTOS⁽²⁾ 46
TRIMESTRAL E ANUAL

(US\$ MILHÕES)

Anos Trim.	Reservas	Balança Comercial	Balanço de Pagamentos
<u>1974</u>	5269,1	(4690,3)	(936,3)
I	6535,8	(1094,5)	17,0
II	6515,7	(1471,9)	(128,4)
III	5751,1	(1214,4)	(689,4)
IV	5269,1	(909,5)	(135,5)
<u>1975</u>	4040,5	(3540,4)	(950,0)
I	4497,2	(951,1)	(722,1)
II	3796,5	(895,8)	(787,6)
III	3772,9	(732,8)	38,1
IV	4040,5	(960,7)	521,6
<u>1976</u>	6543,9	(2218,3)	1191,7
I	3551,0	(860,9)	(857,2)
II	3718,7	(493,3)	5,1
III	4592,0	(561,8)	267,6
IV	6543,9	(302,3)	1776,2
<u>1977</u>	7256,1	96,8	630,0
I	5339,5	(159,4)	(647,7)
II	5708,5	398,0	(184,5)
III	5985,2	(19,5)	373,7
IV	7256,1	(122,3)	1088,5
<u>1978</u>	11895,1	(1024,2)	4262,4
I	7271,0	(348,6)	(18,8)
II	8111,5	(115,1)	820,8
III	10026,0	(491,0)	1697,8
IV	11895,1	(69,5)	1762,6
<u>1979</u>	9688,7	(2839,5)	(3214,9)
I	11135,5	(433,9)	(797,2)
II	10107,9	(299,4)	(1164,2)
III	9327,3	(883,6)	(1058,3)
IV	9688,7	(1222,6)	(195,2)
<u>1980</u>	6912,6	(2822,8)	(3471,6)
I	7953,0	(1368,8)	(2105,1)
II	6573,2	(670,6)	(1481,2)
III	6573,2	(836,2)	(348,8)
IV	6912,6	52,8	463,5
<u>1981</u>	7506,8	1202,4	624,7
I	6474,5	(419,7)	(530,2)
II	6150,2	108,9	(301,3)
III	6346,6	532,0	142,3
IV	7506,8	981,2	1313,9
<u>1982</u>	3994,4	780,1	(8828,0)
I	7082,0	48,8	(440,5)
II	6941,1	99,4	(789,0)
III	5051,4	206,5	(1912,4)
IV	3994,4	425,4	(5686,1)

Fonte: FACEN

(1) Saldo em fim de período

(2) Saldo no trimestre/Saldo no ano.

Tabela 3

COEFICIENTES DE EXPORTAÇÃO⁽¹⁾ E IMPORTAÇÃO⁽¹⁾
E ÍNDICE DE RELAÇÃO DE TROCA⁽²⁾

ANOS	Exporta- ções/PIB	Importa- ções/PIB	Relações de Troca
1974	7,6	12,1	78,4
1975	8,0	10,9	75,9
1976	7,3	9,8	85,2
1977	7,0	8,6	100,0
1978	7,8	9,1	87,5
1979	7,7	8,8	78,9
1980	8,9	8,2	65,3
1981	10,8	7,3	55,3
1982	9,8	6,6	53,7

(1) Os dados básicos utilizados no cálculo destes coeficientes são exportações e importações em US\$ milhões de 1974 e o PIB de 1974 em Cr\$ milhões convertido pela cotação média do dólar naquele ano. Sobre os dados básicos foram aplicados os coeficientes de quantum de exportação e importação e os dados do produto real.

(2) Base 1977=100

Fonte: FGV.

Tabela 4

PREÇOS CORRENTES DOS DERIVADOS DE PETRÓLEO / 1979

Cr\$/Litro¹ ou Kg²

	1º/1 a 09/2	10/2 a 27/5	28/5 a 29/7	30/7 a 09/9	10/9 a 25/11	26/11 a 31/12	Δ % no ano	Δ % Real no Ano 3
Gasolina A	8,400	9,600	10,200	10,200	14,300	22,600	169,0	51,8
Gasolina B	10,200	12,500	13,500	13,500	21,500	34,000	233,3	83,1
Querosene	4,720	5,900	6,300	9,450	9,450	14,940	216,5	78,6
Diesel	4,600	5,400	5,800	8,700	8,700	12,000	160,9	47,2
Óleo Combust. A/BPF	1,070	1,400	1,600	2,400	2,400	2,400	124,3	26,6
Óleo Combust. BTE	1,240	1,600	2,000	3,000	3,000	3,000	141,9	36,5
Gás Liquef. de Petróleo	7,200	8,400	8,400	8,400	9,300	9,300	29,2	(27,1)

- Notas: (1) Gasolina A e B, querosene e diesel.
 (2) Óleo combustível A/BPF e BTE, gás liquefeito de petróleo.
 (3) Deflacionado pelo IGP-DI.

Tabela 5

PREÇO DO PETRÓLEO E SEUS DERIVADOS

ANOS	US\$ por t	US\$ por* Barril 1	Cr\$ por t	Índice de Preço Real ² (Base:1973=100)		
				Gasolina	Óleo Diesel	Óleo Combust
1973	19	2,7	116,5	100,0	100,0	100,0
1974	78	11,2	530,4	152,7	107,3	114,9
1975	78	10,9	634,1	184,5	119,3	123,7
1976	84	11,7	898,8	216,4	125,7	135,1
1977	90	12,8	1.269,0	220,9	143,1	140,4
1978	91	12,9	1.647,1	207,3	137,6	135,9
1979	125	18,6	3.362,5	211,8	153,2	167,5
1980	215	30,5	11.330,5	300,0	156,9	306,1
1981	251	34,3	23.343,0	296,4	187,2	404,4

Notas: (1) Preço Médio OPEP.

(2) Deflacionado pelo IGP-DI; (*) Fonte Banco Mundial.

Fonte: MOURA DA SILVA, A. - C.E., set/1982.

Tabela 6

PIB - TAXAS REAIS DE VARIAÇÃO ANUAL - POR SETORES

(%)

Anos	Total	Indústria	Agricultura	Comércio	Transporte e Comunic.
1974	9,7	9,2	8,2	9,7	17,5
1975	5,4	5,9	4,8	2,7	13,7
1976	9,7	12,4	2,9	7,3	14,5
1977	5,7	3,9	11,8	4,7	9,4
1978	5,0	7,2	(2,6)	4,2	9,6
1979	6,4	6,4	5,0	5,4	13,9
1980	7,2	7,9	6,3	6,8	10,1
1981	(1,6)	(5,5)	6,4	(2,8)	0,2
1982	0,9	0,6	(2,5)	0,9	5,6

Fonte: Contas Nacionais /C.E.Junho-1984/FGV.

Tabela 7

TAXAS DE DEPÓSITO NO EUROMERCADO¹
EURODÓLAR SEIS MESES (Libor)

Mês \ Ano	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
JAN			5,88	5,81	7,62	10,56	14,37	16,75	15,00
FEV			6,31	5,63	7,62	10,94	17,00	16,75	15,06
MAR			6,19	5,56	7,81	10,56	19,56	14,81	15,44
ABR			5,94	5,44	7,87	11,06	13,69	17,00	14,87
MAI			7,25	6,31	8,44	10,62	10,25	16,94	14,44
JUN			6,81	6,06	9,19	10,50	9,94	17,25	16,00
JUL			6,50	6,50	8,81	11,12	10,06	18,68	13,88
AGO			6,06	6,50	9,25	12,12	12,50	18,56	12,44
SET			6,13	7,12	9,69	12,75	13,94	18,06	11,94
OUT			5,75	7,37	11,87	15,31	14,87	16,00	10,19
NOV			5,31	7,25	11,87	13,94	16,87	12,62	10,13
DEZ	10,19	6,63	5,38	7,50	12,31	14,44	16,37	14,81	9,50

Nota: (1) Taxas de captação dos bancos.

Fonte: World Financial Markets, Morgan Guaranty Trust Company of New York, vários números.

Tabela 8

DÍVIDA PÚBLICA E SEU SERVIÇO

(Cr\$ Bilhões Correntes)

ANOS	Saldo ORTN e LTN Total Geral	Colocação no Ano de ORTN e LTN	Serviço = CM + Juros das ORTNs + Desc. das LTNs	Serviço/ Colocação (%)
1975	97,5	49,7	20,1	40,4
1976	153,8	56,3	46,5	82,6
1977	240,4	86,6	69,1	79,8
1978	357,5	117,5	109,6	93,3
1979	521,2	163,6	160,9	98,3
1980	848,0	326,8	258,6	79,3
1981	3.087,5	2.239,5	1.263,4	56,4
1982	7.861,9	4.774,4	4.015,3	84,1

Fonte: BACEN.

Tabela 9

INFLAÇÃO ACUMULADA EM 12 MESES

(%)

Mês \ Ano	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
JAN	30,4	47,2	37,3	42,2	81,6	110,9	94,7
FEV	32,8	45,8	37,7	42,6	82,5	119,5	91,8
MAR	35,6	46,4	36,5	46,1	83,9	121,2	91,5
ABR	38,2	46,9	35,6	46,7	87,3	120,6	91,3
MAI	39,9	47,1	35,1	45,5	94,7	120,2	91,2
JUN	40,6	46,1	37,3	45,3	99,1	117,3	97,6
JUL	42,9	45,7	38,3	47,4	107,0	110,6	99,5
AGO	44,7	39,8	40,2	51,9	109,1	110,2	97,7
SET	46,3	37,5	41,3	59,5	104,4	109,8	95,1
OUT	45,4	38,1	41,5	63,2	109,1	103,4	95,9
NOV	46,1	39,0	41,7	67,6	130,5	99,1	95,3
DEZ	46,3	38,8	40,8	77,2	110,2	95,2	99,7

Fonte: FGV.

BIBLIOGRAFIA

- ALKMAR, R. M., A Abertura Financeira Externa: um Breve Relato da Experiência Brasileira, in Revista de Economia Política, Vol 1, n 2, janeiro - março, Brasiliense, São Paulo, 1981.
- BELLUZZO, L.G.M., O Senhor e o Unicórnio, Ed. Brasiliense, 1984.
- CANO, W., Reflexões Sobre o Brasil e a Nova (Des)ordem Internacional, Ed. da Unicamp, 1993.
- COUTINHO, L. G., Inflexões e Crise da Política Econômica, in Revista de Economia Política, Vol 1, n 1, janeiro - março, Brasiliense, São Paulo, 1981.
- CRUZ, P.D., Dívida Externa, Política Econômica e Padrões de Financiamento: A Experiência Brasileira nos Anos 70, Tese de Doutorado, IE, Unicamp, 1984, mimeo.
- GOLDENSTEIN, L., Da Heterodoxia ao FMI - A Política Econômica de 1979 a 1982, dissertação de mestrado, IE, Unicamp, 1985, mimeo.
- LONGO, C. A., Finanças Governamentais num Regime Federativo: Considerações Sobre o Caso Brasileiro, in Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol 12, n 3, dezembro, Ed. FGV-Rio, Rio de Janeiro, 1982.
- MARQUES, M. S. B., A Aceleração Inflacionária no Brasil: 1973-83, in Revista Brasileira de Economia, Vol 39, n 4, outubro - dezembro, Ed. FGV-Rio, 1985.
- PEREIRA, L. C. B., A Política Econômica Endógena, in Revista de Economia Política, Vol 1, n 1 janeiro - março, Brasiliense, São Paulo, 1981.
- PEREIRA, L. C. B., Inflação e o Estado, in Revista de Economia Política, Vol 1, n 2, abril - junho, Brasiliense, São Paulo, 1981.
- PRADO JÚNIOR, C., A Questão Agrária no Brasil, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1987.
- RANGEL, I., A Questão Financeira, in Revista de Economia Política, Vol 1, n 1, janeiro - março, Brasiliense, São Paulo, 1981.

RANGEL, I., A Especialização no Brasil, in Revista de Economia Política, Vol. 1, n. 1, janeiro - março, Brasiliense, São Paulo, 1981.

VARSAÑO, R., O Sistema Tributário de 1967: Adequado ao Brasil de 207, in Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol. 11, n. 1, abril, Ed. FGV-Rio, Rio de Janeiro, 1981.