



# POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA: AS TENTATIVAS DE ESTABILIZAÇÃO

Paul Singer\*

## 1 - Introdução

Seria certamente fastidioso repassar, nos limites de um artigo como este, as tentativas de estabilização postas em prática neste País; se não fosse por outro motivo, pelo seu grande número. A inflação é bem antiga no Brasil. Data pelo menos da Segunda Guerra Mundial, desconsiderando-se episódios inflacionários anteriores. E nestes últimos 50 anos, a inflação nunca foi aceita, nem pelos governos nem pela sociedade, como algo normal ou pelo menos inevitável. Por maiores que fossem as divergências a respeito de sua natureza, causa e remédio para debelá-la, sempre houve uma unanimidade acerca da inflação: a de que ela constituía uma anomalia, um mal que urgia extirpar o quanto antes. De modo que a História nos apresenta um longo desfile de governos cuja tarefa principal consistia em tentar estabilizar a economia. Daí as inúmeras tentativas, a maioria fracassadas, de estabilização neste último meio século.

O que vamos fazer, através desta revisão histórica, é analisar como os vários governos brasileiros diagnosticavam o fenômeno inflacionário e os instrumentos de que se utilizaram para combatê-lo. Embora diagnóstico de inflação e estratégia (e tática) de estabilização estivessem fundamentados em teorias científicas, ambos foram condicionados, em larga medida, pelos interesses de classe em jogo. De modo que a análise não se limitará à adequação da prática à teoria, mas procurará deslindar os interesses que inspiraram, se não comandaram, as tentativas de estabilização no Brasil.

Convém fazer a respeito algumas considerações gerais. Há determinadas escolas de pensamento que consideram que a inflação tem — em todos os tempos e em todos os lugares — uma mesma causa, e esta decorre da conduta do Estado, seja através da Autoridade Monetária, que multiplica em demasia os meios de pagamento, seja através do Tesouro, que gasta mais do que arrecada. Segundo esse ponto de vista, o único remédio para a inflação seria conter a expansão da moeda e/ou eliminar o déficit público. Estamos certos de que essa tese é errônea. Inflações ocorrem nos contextos mais variados e têm causas muito diversas. Algumas decorrem de guerras, que confiscam uma parcela do produto social, acarretando insuficiência de oferta perante a demanda da população civil. Outras são causadas por fatores naturais, por mudanças no mercado mundial e até mesmo por governos que desejam gastar além de suas receitas ou estimular a acumulação de capital, facilitando a expansão do crédito.

\* Economista e ex-Secretário do Planejamento do Estado de São Paulo.

As referidas escolas, que vamos denominar de "monetarista" e "fiscalista", preocupam-se apenas com as causas imediatas, ou melhor, com os mecanismos de políticas monetária e fiscal que estão correlacionados com a inflação. Elas se recusam a discutir por que a Autoridade Monetária contesta a multiplicação dos meios de pagamento ou por que o Tesouro não elimina o déficit público. Essas escolas abordam essas condutas políticas, quando o fazem, apenas em termos de condenação moral: a Autoridade Monetária é frouxa, falta vontade política e determinação aos responsáveis pelo Tesouro, etc. Na realidade, as verdadeiras causas da inflação explicam por que as políticas de estabilização insistentemente recomendadas por monetaristas e fiscalistas nem sempre são postas em prática e por que, mesmo quando são implementadas, freqüentemente não dão os resultados prometidos.

O ponto fundamental é que a inflação redistribui renda, beneficiando certas classes e frações de classe em detrimento de outras. E as tentativas de estabilização fazem outro tanto. Por isso, todo governo é duramente pressionado pelas diversas classes e frações de classe para adotar políticas econômicas bastante diversas, que muitas vezes se excluem e outras vezes são pouco compatíveis entre si. Para entender as tentativas de estabilização, é preciso analisar as alternativas de política econômica colocadas pelos grupos de interesse, atores políticos e formadores de opinião e as opções dos que ocupavam o governo. Como veremos, essas alternativas e opções resultavam das condições políticas e econômicas, produzidas pela própria inflação e pela tentativa de estabilização anterior.

Vamos tratar o tema em três períodos distintos da história contemporânea brasileira: 1º) a Terceira República ou interregno democrático = 1946-64; 2º) o regime militar-autoritário — 1964-84; e, 3º) a Quarta República — 1985-92.

## **2 - Período 1946-64**

O interregno democrático caracterizou-se pela crescente participação do Estado na acumulação de capital, particularmente na criação de infra-estrutura para atender às necessidades em rápida expansão decorrentes da industrialização por substituição de importações. Outra tendência do período foi a "interiorização" da dinâmica da acumulação: o crescimento da produção foi muito maior para o mercado interno que para o mercado externo. A pauta de exportação não se alterou muito, continuando a depender basicamente do café e de um reduzido grupo de outros produtos primários, enquanto a indústria se expandia aceleradamente mediante a diversificação da produção. Particularmente após 1950, o Brasil passou a produzir automóveis, caminhões, tratores, locomotivas e vagões, navios, petróleo e produtos petroquímicos, vidro, aço, cimento, alumínio, etc. Os bens de capital para produzir tudo isso continuavam sendo importados, o que pressionava o balanço de pagamentos, principalmente porque o afluxo de capitais estrangeiros não cobria o déficit da balança comercial e o de serviços.

Além das pressões sobre o Tesouro e a SUMOC, por conta dos desequilíbrios nas contas públicas e no balanço de pagamentos, a democratização permitiu ao movimento operário conquistar direitos e abrir canais institucionais para defender os salários da corrosão inflacionária. Isso não se deu logo. No período de transição entre o Estado Novo e a Terceira República, houve intenso movimento grevista, aliás comandado e

contido por quadros do Partido Comunista do Brasil, recém-colocado na legalidade. Mas, no início do Governo do General Dutra, os sindicatos dirigidos por comunistas ou socialistas, anarquistas, etc. sofreram intervenção e foram forçados a retornar à letargia em que tinham ficado durante o Estado Novo.<sup>1</sup> Foi só com a eleição de Getúlio Vargas, em 1950, que as oposições sindicais lograram levantar as intervenções e retomar a direção dos principais sindicatos.

Em 1951, já começavam as primeiras grandes greves; sobretudo a partir da "Greve dos 400.000" de São Paulo, em março/abril de 1953, o recurso à greve de massas e mesmo à greve geral se tornou mais comum. O Governo de Getúlio Vargas, para responder à pressão sindical, dobrou o valor nominal do salário mínimo (SM) em 1952 e o dobrou novamente dois anos depois. O primeiro aumento recuperou o poder de compra do SM, desgastado por seis anos sem reajustamento; mas o segundo representou um aumento real do salário mínimo. A inflação, que já vinha acelerando — o deflator implícito do produto pulou de 12% em 1951 para 15,3% em 1953 —, ganhou novo impulso com o encarecimento da força de trabalho: nos anos de reajustamento do SM ela ultrapassou a barreira dos 20% (21,4% em 1954 e 23,2% em 1956), denotando o início de uma espiral preços-salários que iria acelerar-se nos anos seguintes.

O período 1946-64 foi fértil em tentativas de estabilização. O Governo Dutra (1946-51) combinou a contenção do gasto público (sobretudo do investimento público) com a repressão ao movimento operário. O SM foi archoado, o déficit público foi reduzido, mas nada disso impediu que a inflação continuasse acima de 10% anuais de 1949 em diante. O Governo Dutra tentou também uma reforma tributária, mas rapidamente "(...) abandonou os estudos e projetos (...) A razão principal residiu na oposição do setor empresarial (...)" (Malan et al., 1977, p. 223). A postura desse governo foi extremamente conservadora: solícito para a classe capitalista, duro para as classes trabalhadoras. A resposta veio das urnas em 1950, que consagraram Getúlio Vargas, candidato da oposição, impondo derrotas aos dois candidatos governistas.

O Governo Getúlio Vargas (1951-54) conseguiu vencer a resistência dos empresários e obter do Congresso um aumento dos tributos. Além disso, não manteve a repressão ao movimento operário, como vimos, mas, de todos os modos, tentou estabilizar a economia mediante aumento da receita pública e corte dos gastos. Obteve superávit no orçamento federal em 1951 e 1952, o que em nada deteve o aumento da inflação. Acabou entrando em choque frontal com as forças mais conservadoras, do que resultou sua deposição pelas Forças Armadas. O Presidente Getúlio Vargas suicidou-se, deixando eloqüente Carta-Testamento, que provocou enormes demonstrações de massa de tristeza e de revolta contra o golpe, o que fez os golpistas recuarem e preservou a ordem democrática constitucional por mais 10 anos.

O Governo Juscelino Kubitschek (1956-61) levou adiante as políticas de Getúlio, acelerando-as. O Plano de Metas exigiu grandes inversões públicas e aumento da importação, sobretudo de bens de capital. A poupança do Governo para a formação do capital, em cruzeiros de 1955, passou de Cr\$ 9,2 milhões em 1951 para Cr\$ 40,6

<sup>1</sup> Ao mesmo tempo, o PCB foi novamente colocado na ilegalidade (1947), e os mandatos de seus parlamentares foram cassados (1948).

milhões em 1958, atingindo Cr\$ 55,7 milhões em 1960, para depois cair bruscamente com a crise para Cr\$ 18,5 milhões em 1961 e para Cr\$ -4,2 milhões em 1962. Tendo necessidade de obter simultaneamente cruzeiros para financiar a construção de Brasília, da rede rodoviária, de centrais hidroelétricas, etc. e dólares para financiar a importação de maquinário e instalações, JK decidiu obter empréstimos de prazo relativamente curto no Exterior. Em 1961, quando passou a faixa a seu sucessor Jânio Quadros, JK passou-lhe também uma poderável dívida externa (face à relativa estagnação das exportações brasileiras) e uma inflação já em patamar de crise (para as expectativas da época): o deflator implícito foi de 33,3% em 1961 e subiria daí em diante, atingindo 87,8% no fatídico ano de 1964.

É importante notar que a tentativa de estabilizar nunca esteve ausente da agenda de JK. Em 1958, ele adotou o Plano Nacional de Estabilização (PNE), que propugnava

"(...) atacar a inflação por meio de medidas monetárias, fiscais e salariais, mas com certo gradualismo. Na área da política monetária (...) propuseram limites para o aumento do estoque de moeda de 4% para a segunda metade de 1958 e de 10% para 1959 (...) No campo da política fiscal, (...) foram propostas medidas tanto para as despesas como para as receitas. (...) argumentou-se que um rápido aumento do salário mínimo poderia reduzir os fundos disponíveis para investimento (...)” (PELAEZ, SUZIGAN, 1981, p. 257-258).

Não havia ninguém a favor da inflação, mas o PNE propunha medidas que prejudicavam empresários e trabalhadores. Os primeiros teriam menos subsídios e menos crédito, os segundos deveriam contentar-se com os salários reais que já tinham. Não surpreende que "(...) o PNE [tenha sido] atacado pelos economistas denominados 'estruturalistas, pelos políticos de quase todas as filiações e pelo empresariado em geral'" (PELAEZ, SUZIGAN, 1981, p.258). O PNE foi abandonado um ano após sua adoção. O problema é que mesmo durante o tempo em que esteve em vigor, o deflator implícito subiu de 11,1% em 1958 para 29,2% em 1959. É provável que os conflitos distributivos, não só entre capital e trabalho, mas também entre frações da classe empresarial — exportadores versus importadores, indústria versus agricultura —, acelerassem a subida competitiva de preços, salários, tarifas etc. Começava-se a perceber que manter o preço que se cobra à frente da inflação aumentava a possibilidade de um ganho real maior.

O Governo de Jânio Quadros (1961) não chegou a completar um semestre. De sua política econômica vale a pena destacar a desvalorização cambial, realizada tanto para equilibrar o balanço de pagamentos quanto as contas da União. Embora adotada com propósito estabilizador, a desvalorização, na prática, acelera a inflação, ao fazer subir os preços dos produtos importados e exportados (*tradables*). É a "inflação corretiva" supostamente destinada a acabar com a inflação. Como qualquer outro agente econômico, o Governo também aumenta os seus "preços" — tarifas dos serviços públicos, preços do aço, de combustíveis e de outras mercadorias produzidas por empresas estatais e o câmbio, quando o governo tem o monopólio das divisas — para elevar sua participação no produto social. Mas a inflação assim ocasionada só seria "corretiva" se os agentes econômicos, que pagam os preços estatais majorados, não repassassem a majoração aos seus próprios preços.

Em 1961, a economia brasileira já estava entrando em recessão. Nessas circunstâncias, as empresas em mercados mais competitivos tiveram efetivamente mais dificuldade em repassar aumentos de custos a preços. Mas não as empresas oligopólicas. Esse é um fato importante, ignorado por monetaristas e fiscalistas. Políticas de estabilização que elevam custos, como a desvalorização cambial, têm sua efetividade comprometida pela existência de setores oligopolizados. Em outras palavras, essas políticas só se estabilizam na medida em que impõem perdas aos assalariados e às empresas sem poder de mercado. Ao não atingirem os oligopólios, essas políticas redistribuem renda dos trabalhadores e das empresas médias e pequenas aos grandes capitais.

A renúncia de Jânio Quadros lançou o País numa crise política, resolvida mediante uma barganha: o Vice João Goulart aceitaria o parlamentarismo, repartindo seus poderes com um Primeiro Ministro dependente do Congresso; em compensação, as Forças Armadas retirariam o veto a ele para que pudesse exercer a Presidência. Essa crise mal resolvida se combinou com uma crise econômica em processo de aprofundamento. O desequilíbrio fiscal e cambial inviabilizava o financiamento da acumulação, que entrou em declínio. Ao mesmo tempo, os conflitos distributivos intensificavam-se. O empresariado estava dividido entre os que apostavam no "desenvolvimentismo" e no "nacionalismo" e os que se opunham a essas políticas, apostando no "liberalismo": estabilização fiscal e monetária, abertura do mercado nacional, menos ingerência estatal na economia.<sup>2</sup> Os trabalhadores, sentindo-se mais uma vez vitoriosos face aos "golpistas", exigiam aumento real do salário mínimo e dos baixos salários, além de manutenção do emprego. Acrescentava-se a difusão de conflitos agrários, a partir de Pernambuco, por todo o País, para se ter uma idéia do potencial de crise que essa situação encerrava.

Durante o Governo João Goulart (1961-64), os conflitos de interesse e os ideológicos acabaram coagulando-se em dois campos: o governamental, que empenhava a bandeira das "reformas de base", entre as quais se sobressaía a reforma agrária, na época uma quase-unanimidade nacional; e o antigovernamental, proclamando à luta contra a subversão e a corrupção, ambas supostamente sendo praticadas pelo campo oposto. Apesar dessa polarização, as autoridades econômicas continuam a tentar estabilizar os preços, usando o receituário fiscalista e monetarista combinado com um tabelamento dos preços de bens de primeira necessidade: alimentos, remédios e outros. Como o Governo também fixava o câmbio, o salário mínimo e os preços que chamamos acima de estatais, ele dispunha do comando sobre uma parte significativa dos valores nominais da economia, a ponto de dar a impressão de que poderia controlar a "inércia" inflacionária, ou seja, o volume de inflação que a indexação difunde por todos os setores.

Infelizmente, a impressão era falsa. O tabelamento era feito "a olho", sem um conhecimento das planilhas de custo e, portanto, das margens de lucro das empresas. Quando o preço tabelado não acompanhava a inflação, o produto sumia das prateleiras, e o órgão encarregado do controle de preços não tinha outra alternativa a não ser reajustar o preço tabelado a um nível que satisfizesse os vendedores. Além disso, a

---

<sup>2</sup> Do lado "desenvolvimentista", estavam as empresas que se beneficiavam do protecionismo e da substituição de importações; do lado "liberal", as que estavam ligadas ao mercado externo como compradoras ou vendedoras.

prática do tabelamento ensejava a corrupção dos encarregados dela — tratava-se de uma forma arbitrária de determinar preços, que nem protegia o consumidor nem tinha efeito antiinflacionário sistemático.

Em 1964, os preços disparavam, os salários reais despencavam, em consequência a atividade econômica declinava. Foi nesse cenário de crise inflacionária que a fração majoritária das Forças Armadas depôs o Presidente da República e inaugurou um novo período da história do País.

### 3 - Período 1964-84

O regime autoritário militar, que perdurou por 20 anos, é o único período de nossa história recente que registrou uma tentativa de estabilização coroada de êxito. Ela se deu no Governo Castelo Branco (1964-67), quando o deflator implícito do produto, após atingir 87,8% em 1964, começou a declinar: 55,4% em 1965, 38,8% em 1966 e 27,1% em 1967. Nos anos seguintes, ele continuou caindo, até atingir seu mínimo de 19,1% em 1972.

Não há dúvida de que a política posta em prática pelo regime militar correspondia à doutrina monetarista-fiscalista. Houve esforços no sentido de eliminar o déficit público e de conter a expansão do crédito. O déficit caiu de Cr\$ 748,2 milhões em 1964 para Cr\$ 588 milhões em 1965. Considerando a inflação de 87,8% em 1964, essa queda em termos reais foi de 58,2%. Uma das vantagens do Governo militar foi a de que ele não teve dificuldade em obter de um Congresso mutilado por cassações os aumentos tributários que desejava. Ainda em 1964,

"(...) houve mudanças nos impostos mais importantes (selo, renda e consumo), antecipação do recolhimento do imposto de renda para 1964, uniformização das taxas dos empréstimos compulsórios e reformulação do imposto único sobre combustíveis (...)" (PELAEZ, SUZIGAN, 1981, p.280).

Graças a esse aumento de tributos, a participação do Governo (consumo e poupança) na procura total por bens e serviços ficou quase constante, oscilando entre 13,4% e 14,5% no período 1965-70, o que significa que não houve grande redução do gasto público nesse período.

Uma outra vitória parlamentar dos governos militares foi conseguir a aprovação da **correção monetária** para os títulos da dívida pública. Carvalho Pinto, Ministro da Fazenda de João Goulart, tentou debalde obter autorização parlamentar para a emissão de títulos indexados, que representariam uma forma não inflacionária de financiar o déficit público. A festejada reforma financeira de Roberto Campos e Otávio Bulhões baseou-se nesse instituto. Com o lançamento de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) e, mais tarde um pouco, das cadernetas de poupança, suscitou-se um aumento portentoso da poupança financeira — renda não consumida, aplicada em ativos indexados —, que reabriu o financiamento não inflacionário da acumulação de capital.

Mas os governos militares não se limitaram às políticas fiscal e monetária para deter a inflação. Apesar de pretensamente liberais, instituíram uma política salarial formulada pelo Governo Federal e que ditava os reajustamentos obrigatórios para

**todos os assalariados do País.** No interregno democrático (1946-64), o Governo Federal limitava-se a decretar periodicamente o reajustamento do **salário mínimo**. Os governos militares arrogaram-se o direito de fixar o período em que os reajustamentos de **todos os salários** deveriam acontecer e as percentagens mínimas obrigatórias de aumento salarial.

Todo esse esforço objetivava quebrar a espiral preços-salários, uma das principais causas do incessante aumento da inflação de 1953 em diante. E, de fato, quebrou-se a espiral, não somente em função da nova política salarial, que propunha reajustamentos sempre **menores** que a inflação, mas sobretudo pela manifestação dos sindicatos, postos muitas vezes nas mãos de pelegos, e pela rigorosa repressão de qualquer tentativa de greve (exceto quando motivada pelo não-pagamento dos salários). A barganha coletiva de salários cessou, restando ao trabalhador insatisfeito trocar de emprego para melhorar o ganho. Essa possibilidade levou as empresas a darem aumentos espontâneos, acima dos oficialmente fixados, aos empregados melhor qualificados, por cuja capacidade de trabalho houvesse maior demanda. De modo que o efeito da política de "arrocho" salarial não foi tanto a diminuição do poder aquisitivo dos salários em geral quanto o "arrocho" do salário mínimo e dos salários baixos — dependentes do mínimo —, enquanto os detentores de salários acima da média quase não tinham perdas.

Entre 1965 e 1967, o salário real **médio** na indústria de transformação caiu 2,5%, enquanto o salário real **mediano** diminuiu 14%. Isso mostra a abertura do leque salarial a partir da destruição das instituições como a barganha coletiva e o salário mínimo, que protegiam os trabalhadores de pouca qualificação. Quebrou-se a espiral preços-salários às custas dos setores mais vulneráveis da força de trabalho.

Outro fato que contribuiu para o sucesso da tentativa de estabilização do Governo Castelo Branco foi a melhora do balanço de pagamentos. O Governo João Goulart sofreu severo boicote tanto das instituições financeiras norte-americanas como das intergovernamentais sob influência dos EUA — mesmo quando o Governo brasileiro era um de seus "sócios" — como o BID e o Banco Mundial. João Goulart foi considerado um presidente não amistoso aos EUA (na realidade, um joguete nas mãos dos comunistas) e tratado como tal. Tão logo foi derrubado, o novo governo brasileiro passou a receber todos os créditos negados ao anterior.

"Duas concessões foram obtidas: um novo cronograma para o pagamento da dívida externa brasileira e a postergação de novos créditos para operações abertas. Isto permitiu transferir para o futuro os compromissos acumulados no passado. (...) em todos os programas anteriores de controle da inflação, incluindo o Plano Fiscal, foi indispensável procurar no exterior apoio para a solução dos problemas do balanço de pagamentos. Mas foi em 1964 que aquela ajuda se concretizou." (PELÁEZ, SUZIGAN, 1981, p.283).

Explica-se, assim, o sucesso da tentativa de estabilização em 1964-67 menos pelos logros da contenção do déficit e da emissão de moeda do que pela quebra da espiral preços-salários, pela superação da crise cambial e pelo aumento da poupança financeira obtida graças à instituição dos títulos públicos reajustáveis. Abertos esses pontos de estrangulamento, a inflação refluíu em três anos ao seu nível anterior a 1959, ou seja, ao início da crise inflacionária.

Após o êxito da estabilização, Costa e Silva sucedeu a Castelo Branco na Presidência e Delfim Netto sucedeu a Otávio Bulhões na Fazenda. As políticas fiscal e monetária foram relaxadas, e a economia entrou num período de intenso crescimento, com inflação declinante. A combinação dessas circunstâncias foi tão surpreendente que a imprensa passou a falar do "milagre econômico". Entre 1967 e 1973, as políticas fiscal e monetária tornaram-se cada vez menos estabilizadoras, o que não impediu a estabilização de prosseguir como que impelida pelo encadeamento de circunstâncias felizes.

"Assim as políticas antiinflacionárias foram reformuladas para controlar os focos de pressão de custo (...) A correção monetária foi mantida, mas passou-se a dar ênfase aos controles de preços, especialmente através da CONEP (depois da CIP)." (PELÁEZ, SUZIGAN, 1981, p.289).

Essa mudança de rumo do regime militar, num momento em que o seu autoritarismo atingia o ápice (o famoso AI-5 é de dez./68), deve parecer hoje inacreditável. Agora — 1992 —, a mera menção da hipótese de pré-fixação de preços causa escândalo nos meios bem-pensantes, de modo que poucos imaginam que a única tentativa de estabilização bem-sucedida no Brasil foi consolidada — e por um governo conservador — por meio do controle de preços. Mas era um controle metodologicamente muito superior ao que se praticava sob JK e João Goulart. Escrevendo na época (1972), dizíamos:

" (...) o governo instituiu também um sistema de controle dos preços dos principais produtos industriais, que é aplicado pela Comissão Interministerial de Preços (CIP). Este sistema impede que pontos de estrangulamento que venham a surgir, devido à inelasticidade da demanda em áreas estratégicas da economia, impulsionem os preços aos níveis muito acima dos custos. O sistema é relativamente eficaz porque não se trata de um simples processo de congelamento de preços (em cada caso, há uma análise de custos, e o preço fixado surge de entendimentos entre o órgão controlador e as grandes firmas de cada setor) e, fundamentalmente, por causa da enorme centralização do poder político, que não deixa qualquer via de resistência aos empresários" (SINGER, 1978, p.61-62).

Outra transformação importante, de 1969 em diante, foi a grande expansão das vendas de produtos não tradicionais, sobretudo industrializados, no mercado externo. Ela se deu em função da abertura do mercado dos EUA e da Comunidade Econômica Européia às exportações do Terceiro Mundo e de uma política de estímulo às exportações, principalmente por meio de incentivos fiscais. Em poucos anos, o Brasil tornou-se um dos principais países exportadores de produtos manufaturados do Terceiro Mundo, e sua pauta de exportações diversificou-se inteiramente. Entre 1967 e 1973, as exportações brasileiras cresceram 275% em dólares, tendo as de produtos industriais crescido 314,8% (SINGER, 1978, p.114). Com esse desempenho, o ponto de estrangulamento cambial estava eliminado. Ele só ressurgiria em 1982, com a crise da dívida externa.

Após resolver de modo cabal a crise inflacionária dos anos 60, o regime militar foi incapaz de impedir que ela voltasse cerca de 15 anos depois. O deflator implícito, que é o medidor mais confiável do movimento dos preços, passou de 22,7% em 1973 para 34,8% em 1974 e continuou aumentando incessantemente nos anos seguintes, até



alcançar, em 1980, a altura (91%) que atingira em 1964 e ultrapassá-la em seguida. A crise inflacionária iniciada por volta de 1979 deixou no chinelo a que contribuiu para a derrubada da Terceira República 15 anos antes.

Durante os anos de declínio do "milagre econômico" (1973-78), a inflação foi mantida sob controle, embora em contínua ascensão, graças à combinação de políticas fiscal e monetária contencionistas e controles seletivos de preços. Mas o financiamento não inflacionário da acumulação diminuía por deficiência de poupança, apesar da elevada concentração da renda. Em 1978, os sindicatos reconquistaram — no quadro da "abertura" política — sua autonomia e o direito de greve. De chofre reabriu-se o conflito distributivo entre capital e trabalho, e recomeçou a espiral preços-salários. A "abertura" política requer desconcentração do poder político, o que reacende outros conflitos distributivos entre setores, regiões etc. Tudo isso alimenta a inflação.

Em 1979, Delfim Netto voltou ao governo como Ministro do Planejamento e realizou um ensaio de coordenação de expectativas mediante a pré-fixação da própria correção monetária em "apenas" 50% para 1980. O experimento foi um sucesso em termos de crescimento econômico, mas um tremendo fracasso em termos de estabilização, que era o principal objetivo: a inflação ultrapassou, pela primeira vez, a barreira dos 100%. Isso aconteceu porque a inflação brasileira já era muito mais inercial (causada pela transmissão intersetorial de aumentos) do que psicológica. Forçado pelos credores externos, Delfim deu uma volta de 180° e passou a adotar políticas violentas de estabilização. A alta abrupta dos juros e o corte drástico do gasto governamental lançaram a economia na pior recessão deste século. Em 1981, pela primeira vez o PIB caiu 5,3% em termos reais. No ano seguinte, a inflação manteve-se próxima a 100%, e o governo foi obrigado a se confessar incapaz de servir a dívida externa sem novos créditos, que os bancos internacionais tinham cortado.

Quando o regime militar terminou, em 1985, o Brasil encontrava-se numa crise inflacionária pior que a de 1964.

## 4 - Período 1985-92

Das tentativas de estabilização desse período, a mais emocionante e original foi o Plano Cruzado. Ele se filia a tentativas semelhantes, operadas, na mesma época, na Argentina, em Israel e no Peru. Baseava-se na teoria da inflação inercial, a qual apontava que inflações altas e que já duravam muitos anos se perpetuavam "inercialmente" mediante o constante repasse de custos a preços. Para cortar esse processo, bastaria sincronizar todos os reajustamentos num único momento, alinhando todos os preços de uma só vez. Como preços são quase sempre **custos de outros preços**, a reconstituição de todos os valores em seu **pico** real é matematicamente impossível. Cabe, porém, reajustar os preços, salários, etc. pelo seu valor médio do último semestre ou ano, o que asseguraria uma repartição equitativa das perdas.

O Plano Cruzado foi lançado de surpresa. O Presidente Sarney (1985-90) anunciou pela televisão o congelamento geral de preços e o reajustamento pela média dos salários e... foi obedecido. Em questão de dias, uma inflação de 15% ao mês foi derrubada a zero, demonstrando que o mecanismo inflacionário implica descoordenação, a qual pode ser superada mediante uma atitude audaciosa do Governo. Só que o êxito instantâneo trouxe dois problemas: primeiro, grande parte dos preços foram

congelados em níveis insuficientes face aos níveis em que foram congelados os custos dos mesmos; segundo, a cessação dos aumentos habituais dos preços desencadeou imensa vaga de consumo, o que acarretou, em pouco tempo, escassez de mercadorias, pontos de estrangulamento na produção e mercado negro.

A equipe governamental, que mostrou tanta competência em conceber e lançar o Plano Cruzado, foi incapaz de enfrentar esses problemas. Na realidade, o primeiro problema constitui a questão central do inercialismo: como sincronizar o reajustamento pela média dos valores nominais. O congelamento não resolve, pois ele apenas imobiliza os preços, mantendo sua eventual inconsistência com os custos. Para removê-la, não bastaria aumentar os preços defasados, pois isso meramente transferia o defasamento a outros, dos quais os aumentos são custos. A saída só pode ser a negociação simultânea de conjuntos de preços, formando uma cadeia produtiva: matérias-primas—produtos semiprocessados—produtos finais no atacado—produtos finais no varejo. A fixação simultânea de todos os preços de uma cadeia é perfeitamente possível, desde que sua inter-relação seja conhecida, bem como a margem de lucro das empresas, os salários dos trabalhadores e os impostos do Governo. A negociação deve servir, em última análise, para resolver por determinado período os conflitos distributivos entre os elos da cadeia produtiva.

O êxito do Plano Cruzado não durou mais que um semestre. Após muita desilusão, desabastecimento e mercado negro, a inflação voltou pior do que antes. A maioria dos economistas que deu apoio ao Plano Cruzado, inclusive a equipe que o concebeu e implementou, imaginou que a desapareição da inflação inercial deixaria a economia com oferta e demanda totais equilibradas. A explosão da demanda não estava em seus planos. A única resposta que souberam oferecer foi a adoção de políticas fiscais e monetárias de contenção da demanda. O que, como já foi visto, não era propriamente novidade.

Ao Plano Cruzado seguiram-se mais quatro tentativas de estabilização com congelamento, acompanhadas por políticas monetárias de juros altos e de ajuste fiscal. Mas, apesar dessas políticas, a inflação sempre retornou a níveis muito elevados. É que a inflação não resulta do excesso de demanda global face à oferta global, mas da determinação de cada classe e fração de classe de defender sua participação no produto através do aumento mais rápido e maior possível dos preços que cobra. Ou se consegue mudar o comportamento dos agentes econômicos, ou as tentativas de estabilização continuarão fracassando.

## 5 - Conclusão

Antes de decidir o que vamos fazer contra a inflação, precisamos entender melhor o fenômeno inflacionário brasileiro. Ele resulta da ação individual, não coordenada dos agentes, que só podem se defender da inflação produzindo mais inflação. "Se os preços que sou obrigado a pagar aumentam só posso me manter se aumentar o preço que cobro."

Se individualmente essa é a única defesa contra a inflação, coletivamente podemos impedir que haja necessidade de tanto aumento de preços, salários, etc. Para tanto, precisamos criar mecanismos de coordenação que tornem desnecessários os sucessivos repasses de aumentos de custos a preços. Esses mecanismos devem

provocar negociações entre todos os setores afetados sempre que algum fato exija mudança de algum valor, a qual vai repercutir ao longo da cadeia produtiva, ou sempre que a barganha de um novo contrato coletivo de trabalho afete o custo desse fator, com repercussão sobre o preço do produto e sobre os preços cobrados pelos compradores do produto em questão. Essas negociações devem realinhar de uma vez **todos** os preços da cadeia, de modo que não precisam mais ser alterados até que algum novo fato sobrevenha. Os preços assim contratados devem ser considerados **máximos**, para que a **concorrência** possa eventualmente induzir à prática de preços menores e as empresas tenham a possibilidade de barganhar entre si.

Pode-se pensar que a coordenação setorial de preços seria muito trabalhosa em comparação com a plena liberdade de barganha entre comprador e vendedor. Mas não é assim. A atual liberdade de fixação de preços resultou na inflação enorme que já há anos aflige o País e que, além de exigir um trabalhão para mudar os valores nominais quase o tempo todo, gera uma incerteza adicional a respeito do comportamento futuro desses valores. Além disso, os mecanismos de coordenação de preços e salários podem servir também para coordenar outras decisões, sobre financiamento de pesquisas tecnológicas ou sobre promoção de produtos em novos mercados, etc., como as Câmaras Setoriais têm demonstrado.

Esse exame das tentativas de estabilização levadas a cabo, no Brasil, nos últimos decênios mostra a necessidade de reformular o próprio modo de regulação da economia. A moralização e a racionalização do setor público são, sem dúvida, necessárias, mas certamente não bastam para estabilizar a economia. Sem alterar a lógica da conduta dos agentes, permitindo que se coordenem, as tentativas de estabilização prosseguirão prejudicando a acumulação de capital sem derrubar a inflação de modo permanente.

## **Bibliografia**

- MALAN P. S. et al. (1977). **Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)**. Rio de Janeiro: IPEA.
- PELAEZ, C. M., SUZIGAN, W. (1981). **História monetária do Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília.
- SINGER, P. (1978). **A crise do milagre**. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.