

# AS RESTRIÇÕES AO CRESCIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA NOS ANOS 80

## *RESTRICTIONS TO BRAZILIAN ECONOMIC GROWTH IN THE 80S*

Alcides GOULARTI FILHO<sup>1</sup>

### RESUMO

*O objetivo deste texto é analisar os motivos que levaram restrições ao crescimento doméstico nos anos 80. O argumento central será de que a restrição ao crescimento foi, pelo lado interno, em função da crise fiscal e financeira do setor público, levando ao esgotamento a capacidade do Estado em fomentar canais de financiamento e, pelo lado externo, em virtude dos problemas no Balanço de Pagamentos centrados na transferência líquida de capital. No entanto, esses dois lados apresentam a mesma face da moeda: o problema do endividamento externo.*

**Palavras-chave:** *endividamento externo, crescimento restringido; crise fiscal e financeira.*

### ABSTRACT

*The objective of this text is to analyze the reasons that led to restrictions to domestic growth in the 80s. The central argument will be that the restriction to the growth was, from the internal side, function of the fiscal and financial crisis of the public sector, and from the external side, function of problems in the balance of payments centered in the liquid transference of capital. Nevertheless, both sides are faces of the same coin, the external debt problem.*

**Key words:** *external debt, growth restriction, fiscal and financial crisis.*

### CICLOS ENDÓGENOS DE CRESCIMENTO

No que tange à montagem de um parque industrial integrado e com capacidade de criar sua própria demanda, a economia brasileira

apresentou resultados favoráveis, principalmente, a partir da segunda metade dos anos 50 até o final dos anos 70. Apesar de a industrialização brasileira entrar tardiamente na esfera do desenvolvimento especificamente capitalista,

<sup>(1)</sup> Doutor em Economia pela Unicamp e professor do Departamento de Economia da UNESC.

conseguiu montar uma estrutura industrial necessária para que, endogenamente, os ciclos de acumulação fossem determinados a partir de suas bases materiais. Na base desta estrutura estava o grande capital estatal, o capital externo e o capital privado nacional (Melo, 1988; Tavares, 1998). A participação estatal explica-se pelo crescente aumento das demandas sociais, pela inércia empresarial e pela incapacidade do setor privado em fazer certos investimentos que demandavam recursos vultosos exigindo, assim, a presença estatal (Lessa, 1982). Além dos investimentos diretos na siderurgia, telefonia, energia, química e transportes, o Estado atuou ativamente na liberação de recursos financeiros de longo prazo para o capital privado. Destaca-se, também, a proteção concedida à indústria brasileira em detrimento dos similares importados.

Durante este período de rápida industrialização, podemos destacar três momentos: o Plano de Metas (1956-62), o “Milagre Econômico” (1968-73) e o II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento - (1974-78). O Plano de Metas internalizou a indústria de bens de produção e alterou profundamente os padrões de acumulação, de consumo e, conseqüentemente, o comportamento da sociedade brasileira. O Plano, basicamente, foi financiado com recursos públicos internos (tributos e emissão) e externos (dívida externa). Passado o período recessivo de 1962-67 e as reformas fiscais e financeiras do PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo), a economia brasileira começa a entrar num período de grande euforia consumista, consolidando a indústria de bens de consumo duráveis.

Segundo Belluzzo & Mello (1984), durante o Plano de Metas o bloco de inversões “promoveu profundas alterações na estrutura industrial”; já no período de 1968-73 “crescemos à base da estrutura preexistente”. Este último período foi caracterizado pela enorme liquidez internacional, que foi utilizada para financiar os projetos de expansão das transnacionais, elevando o passivo externo privado. Em menor proporção, o Estado

financiava os projetos nacionais e os bancos domésticos, o consumo de duráveis. O ano de 1974 começou mostrando claras tendências de desaceleração das taxas de crescimento. A economia mundial entrou em crise, o padrão tecnológico da segunda revolução industrial tornou-se obsoleto e, para completar, o preço do petróleo disparou. No meio deste “mar revolto”, a economia brasileira apresentava-se como uma “ilha de prosperidade”. Para continuar com o mesmo ritmo de crescimento, manter expectativas, superar a crise e completar o parque industrial brasileiro, em meados de 1974, é apresentado à Nação o II PND (Castro & Souza, 1988). Com o II PND, tardiamente, a economia brasileira deu um salto, internalizando os adventos da segunda revolução industrial. O problema do financiamento foi resolvido com recursos externos. Ao contrário do período anterior, desta vez, foi o setor estatal quem mais captou recursos no exterior, aproveitando a segunda rodada de liquidez internacional.

Chegamos ao final do governo Geisel num clima de final de festa, prontos para tomarmos a “saideira” e iniciarmos a década de 80 com uma longa ressaca pela frente e uma conta enorme para pagar. Os anos 80 foram caracterizados pela longa crise estrutural, que levou os índices de crescimento históricos a patamares inexpressivos.

Onde residia o problema do nosso não-crescimento? O que nos impedia de desenvolvermos uma política industrial competitiva voltada às bases nacionais? O problema tem a mesma raiz? Veremos os dois lados: o interno e o externo.

## **AS RESTRIÇÕES INTERNAS AO CRESCIMENTO**

Após três décadas de consideráveis crescimentos econômicos (em média de 7% ao ano), financiados com recursos externos e públicos, os anos 80 começam dando claros sinais de esgotamento deste padrão de

financiamento. No que tange aos recursos externos, o aumento da liquidez internacional patrocinado pelo eurodólar, a partir de meados dos anos 60, tornou-se a melhor opção para financiar a expansão econômica, no País, das “procissões de milagres”. Além disso, devemos levar em consideração a “atrofia do sistema financeiro nacional”, cujas funções estavam predeterminadas: o Estado financiava projetos industriais de longo prazo via BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico); a construção civil, via BHN (Banco Nacional de Habitação); e a agricultura, via Banco do Brasil; os bancos nacionais financiavam o consumo e o capital de giro (Carneiro, 1991). A atrofia do sistema financeiro nacional é característica de um país que, tardiamente, desenvolveu suas forças endógenas de crescimento, cuja acumulação se dá horizontalmente com a multiplicação de casas bancárias sem aporte financeiro capaz de financiar projetos de longo prazo.

Segundo Cruz (1984), de 1969 a 1973, a dívida externa bruta deu um salto de 4,4 bilhões de dólares para 12,6 bilhões de dólares e de 1974 a 1979 o salto foi de 17,2 para 49,9 bilhões de dólares. Cruz destaca que a demanda por recursos externos não se deu em virtude de resolver o problema de “hiato de recurso”, ou seja, para cobrir o saldo negativo da balança comercial. Na verdade, na primeira fase, o endividamento foi em função da disponibilidade de liquidez internacional, que coincide com o ciclo expansivo interno. A demanda por crédito do setor privado, em parte, foi sendo suprida com recursos externos, que eram facilitados pelo sistema de financiamento e pelo arcabouço institucional, sobretudo com a aprovação da Lei 4.131/62 e a Resolução do Banco Central nº 63/69. Na verdade, somente no período 1974-76 que fazia jus à entrada de recursos para financiar o saldo comercial motivado pela recessão mundial, pelo aumento do preço do petróleo e pela expansão interna que demandava mais bens e insumos importados. Há de se ressaltar que, a partir de 1975, começou o segundo ciclo de liquidez internacional, desta

vez proporcionada pelos petrodólares que ofereciam pomposas taxas de juros flutuantes. Estávamos entrando no II PND e o fantasma do financiamento a longo prazo continuava a nos rondar. Nesta fase, as empresas estatais assumem a liderança do processo, tornando-se as maiores captadoras de recursos externos.

As finanças públicas começam a ser corroídas, justamente, com a entrada de divisas. A partir de 1974, com a aceleração do processo inflacionário, o governo passa a emitir título para evitar a monetização da economia; com isto, neutralizava os efeitos expansionistas da moeda. Este mecanismo forçava o aumento das taxas de juros, que puxava a economia para o desaquecimento, fazendo encolher as receitas governamentais. Este processo começa a apresentar uma forma mais acabada no final da década de 70, tornando as bases de financiamento a longo prazo cada vez mais frágeis e escassas. O processo inflacionário vai se retroalimentando em consequência da fragilidade financeira do setor público e das incertezas em relação à política cambial - que passava por constantes desvalorização e que passava a assumir posição de indexador referencial - e à correção monetária - que evitava a dolarização.

Os anos 80 começam com um profundo otimismo por parte do ministro e “mago” das finanças Delfim Netto: “Preparem as máquinas e os arados: vamos crescer”. Essa era a tônica do seu discurso de posse, no final de 1979. A questão era saber com que recursos iriam crescer. A entrada de dinheiro novo servia apenas para saldar compromissos atrasados e o caixa do governo estava na sola. A solução, talvez, seria partir para uma política monetária mais frouxa; porém, diante de um quadro inflacionário galopante, emitir moeda seria uma ofensa para nossos monetaristas de plantão. A despeito do caótico quadro econômico internacional, o ministro Delfim aplicou doses heterodoxas na economia, que resultaram no crescimento de 9,2% do PIB em 1980 e que cedo levou “trombadas”: a recessão do período 1981-83, com queda média de -2,3% do PIB.

A recessão, em parte, amenizou o problema do Balanço de Pagamentos com a queda nas importações.

No período 1979-82, a economia mundial passou por uma nova recessão e podemos destacar os seguintes pontos: o segundo choque no preço do petróleo, a elevação unilateral das taxas de juros norte-americanas (diplomacia do dólar forte) e a moratória mexicana. Esse quadro recessivo e de mudanças fez aumentar o passivo externo dos países devedores, levando à deterioração as relações de trocas. No caso brasileiro, no período 1979-82, a dívida líquida externa duplicou, elevando os encargos externos para 18,3 bilhões de dólares contra um déficit na balança comercial de 2,8 bilhões de dólares. Nesse período, entrou dinheiro novo apenas para renegociar dívidas e encargos passados. Segundo Baer (1993), “a crise se explicitou quando o serviço da dívida externa, numa clara situação de *Ponzi finance*, sofreu restrições de refinanciamento por parte dos credores privados internacionais. Como o Estado era responsável por aproximadamente 70% do passivo acumulado até então, o corte do refinanciamento internacional criou simultaneamente um problema cambial e de financiamento do setor público (grifo da autora)”.

Pelo lado interno, a recessão do período 1981-83 agravou ainda mais as finanças públicas por meio do lançamento de títulos públicos, sendo que um dos objetivos era financiar o setor público. A demanda por títulos do governo é condicionada pelo diferencial de lucro na esfera produtiva e na esfera financeira. Para que a esfera financeira seja mais atraente, necessariamente, a remuneração via juros deve ser mais atrativa do que a do setor produtivo. Resumindo: as taxas de juros devem ser elevadas. Com isso, criou-se um mecanismo que retroalimentava a dívida e a recessão via juros altos. A recessão promovia a queda na arrecadação e para contribuir com o problema fiscal, neste período recessivo, o governo concedeu vários subsídios para o setor exportador (apesar de alguns cortes, muitos subsídios continuaram e outros foram criados). Pelo lado

externo, o outro objetivo do lançamento de títulos era a compra de divisas para saldar compromissos externos e fazer reserva. Era um círculo vicioso que se retroalimentava. Essa política de financiamento do setor público agravou-se ainda mais na segunda metade dos anos 80, pois a dívida interna crescia sem parar - o pagamento do serviço da dívida externa continuou a ser cumprido, salvo um breve período de moratória entre 1986 e 1987 - a recessão derrubava a receita e a sonegação aumentava de forma exponencial. Todo o esforço de ajuste fiscal era inócuo, o saldo primário servia apenas para cobrir parte do déficit operacional. Associado a esse ambiente recessivo, a inflação contribuía ainda mais para aumentar as incertezas dos agentes, minando o ambiente de expectativas favoráveis. Os setores que apresentaram algum desempenho positivo - tipo alimentos industrializados, papel e celulose - não tinham capacidade de alavancar o crescimento econômico e aumentar a receita (Baer, 1993).

Com essa crise fiscal e financeira, o Estado enfraqueceu-se e ficou engessado, o que impossibilitava a articulação de qualquer política industrial que demandasse financiamento a longo prazo. O Estado passou a gerenciar a crise relegando a planos inferiores as políticas de desenvolvimento.

## AS RESTRIÇÕES EXTERNAS AO CRESCIMENTO

O problema da restrição externa ao crescimento doméstico sempre rondou a economia brasileira na sua trajetória de industrialização. No período de 1933-55, os limites técnicos e financeiros, associados à limitada capacidade de importar, imprimiram uma industrialização restringida à economia brasileira. Somente com a implantação do núcleo dinâmico de bens de produção, pós-55, é que a indústria brasileira passou a desenvolver ciclos endógenos de acumulação (Mello, 1988; Tavares, 1998). Nos anos do “Milagre”, a problemática do

financiamento foi aparentemente resolvida com o endividamento externo, cujos recursos eram captados, na sua maioria, pelas empresas transnacionais. No II PND, o endividamento externo novamente financiou em parte a expansão dos projetos estatais. Até o final dos anos 70, o Brasil era um receptor líquido de capitais. Com o aumento brutal do preço do petróleo - primeiro em 1973 e depois em 1979 -, com o fechamento dos canais de financiamento externo para a periferia, com o aumento brutal dos juros internacionais no início dos 80 e com o pagamento dos compromissos assumidos no exterior, novamente, o fantasma da restrição externa ao crescimento doméstico volta a assolar o País.

Há de se ressaltar que, o primeiro aumento do preço do petróleo em 1973, a expansão patrocinada pelo II PND e a recessão mundial causaram déficit considerável na balança comercial brasileira na segunda metade da década. Uma das metas do II PND era justamente reverter a dependência de derivados energéticos através de investimentos no setor energético, com destaque para a Petrobrás.

No primeiro ano do governo Figueiredo, o ministro Delfim Netto promove um crescimento fora da realidade brasileira e mundial. Tanto é verdade que, no ano seguinte esbarramos numa profunda recessão. Com os cofres vazios e sem dinheiro novo no mercado mundial para financiar nosso déficit corrente, o eixo da política muda para o incentivo às exportações, já que a evasão de divisas era considerável, especialmente com os aumentos escorchantes dos juros da dívida externa. O diagnóstico era que somente resolvendo o problema externo, por meio de superávit comercial, conseguiríamos eliminar os entraves para o crescimento doméstico. As medidas adotadas foram amargas e recessivas: desvalorização cambial, aumento dos juros, restrição orçamentária e corte de subsídios. O choque ortodoxo aplicado pelo Sr. Delfim levou a uma queda de - 4,4% do PIB em 1981.

Em 1981, a balança comercial começa a ser revertida, gerando superávit de 1,2 bilhões de dólares, de 0,78 bilhões de dólares em 1982, de

6,4 bilhões de dólares em 1983 e o megasuperávit, não esperado, de 13 bilhões de dólares em 1984. Na análise do ministro, o ajuste recessivo e as mudanças nos preços relativos fizeram as exportações se tornarem as impulsionadoras do crescimento econômico em 1984 (5,3%) e em 1985 (8,0%). Assim, “o *drive* exportador substituiria o ciclo endógeno como fonte do crescimento” (Carneiro, 1993; Netto, 1984).

Castro & Souza (1988) e Souza (1991) partem do pressuposto de que a reversão da balança comercial não pode ser analisada somente à luz das políticas econômicas adotadas no início da década, deve-se buscar na verdade está reversão “estratégia de 74”, ou seja, nas mudanças estruturais que estavam explícitas no II PND: substituir importados e reverter a pauta de exportação, dando ênfase aos manufaturados e semi-manufaturados. Segundo os autores, o superávit comercial poderia ser considerado estrutural, pois o crescimento dos anos de 1984 e 1985 em nada alterou a balança comercial. Dito de outra forma: a expansão deste dois anos não deslocou os excedentes exportáveis nem fez aumentar as importações. Com isso, chegam à conclusão que, mesmo utilizando a capacidade ociosa, a restrição externa ao crescimento estava superada.

Triste engano, pois o II PND deslocou a restrição estrutural em grau e não em natureza. O que Castro & Souza não perceberam foi que o aumento espantoso das exportações, em parte, estava associado ao virtuoso crescimento dos EUA pós-83. A expansão promovida pelo Plano Cruzado, em 1986, mostrou que o problema externo ainda não estava superado. Com o aquecimento do consumo interno, o excedente exportável foi deslocado para atender à demanda doméstica e quase chega ao limite de gerar novos déficits no final de 1986. Segundo Carneiro (1993), “o decréscimo do saldo observado entre meados de 1986 e 1987, num contexto de aceleração cíclica, resulta na sua maior parte da redução das exportações. Quando ocorre a involução da absorção doméstica, a partir de

meados de 1987, é o crescimento das exportações que explica a recuperação do superávit". Carneiro conclui que "a partir de meados da década as oscilações do superávit comercial, em função das flutuações da absorção doméstica, são predominantemente determinadas pelas variações das exportações". Com relação ao câmbio, Carneiro aponta que, para gerar saldo comercial, não adianta apenas mexer no câmbio, o problema é estrutural, de base produtiva e além do mais, necessariamente, temos que conter a demanda doméstica e as importações. A necessidade de gerar divisas evita a valorização cambial e torna o dólar ainda mais forte, fazendo a moeda norte-americana assumir posição de principal indexador da economia. Ou seja, numa economia subdesenvolvida, com restrição externa, a taxa de câmbio torna-se referência essencial para reajustar os preços.

O problema era que a restrição externa não é somente causada pelos resultados negativos da balança comercial, devemos também olhar para a conta serviço, na qual estão embutidos os juros pagos da dívida externa. Em média, foram enviados para o exterior, em forma de juros, 10 bilhões de dólares ao ano, durante a década de 80. Foi uma verdadeira sangria de capitais. O Brasil – e, por extensão, a América Latina - que se constituiu nos anos 50, 60 e 70 como receptor de capitais (produtivo e financeiro), passou a ser exportador líquido de capitais através da conta juros. Esse problema criou uma restrição ao crescimento da economia brasileira nos anos 80 por dois lados: externo e interno. Pelo lado externo, não crescemos porque as fontes de financiamento externo estavam fechadas para a periferia. Além disso, deveríamos gerar saldo comercial positivo para cobrir a conta corrente, que era deficitária por causa dos juros. Pelo lado interno, não crescemos basicamente por dois motivos centrais: primeiro, em função da crise fiscal e financeira do Estado promovida pela ciranda financeira, que captava divisas dos exportadores com o objetivo de saldar os compromissos externos. Além disso, a ciranda

financeira refinancia a própria dívida. Segundo, em virtude da queda nas receitas, resultado da longa estagnação. Ambos os motivos fizeram com que o Estado perdesse a capacidade de financiar políticas de desenvolvimento. Também poderíamos acrescentar o ambiente de radical incerteza promovido pelas variáveis macroeconômicas, tais como: câmbio, juros e nível de preços. Esse ambiente inibia qualquer expectativa favorável ao retorno dos investimentos, impossibilitando o governo de criar um estado de confiança aos investidores. Esses dois problemas, o interno e o externo, mostram a mesma face: o endividamento externo.

Esse mesmo cenário se repõe nos anos 90 com a desvalorização cambial e a abertura comercial, que se dá da seguinte forma: para ter poder de fogo para intervir no mercado cambial com o objetivo de manter o dólar valorizado, o governo mantém taxas de juros elevadas com o intuito de atrair capital forâneo. A entrada de dólar mantém as reservas elevadas. Além disso, necessariamente o governo deve ter reservas elevadas para poder financiar as importações que estão elevadas em consequência da sobrevalorização e da redução das alíquotas de importação. Se o governo reduz as taxas de juros, há um aquecimento interno da demanda, fazendo aumentar as importações e deslocar o excedente exportável para atender ao mercado interno, elevando o déficit comercial. Conseqüentemente, há uma queda nas reservas por dois motivos: aumento do déficit comercial e queda no fluxo de capitais. Com queda na reserva, o poder de fogo do governo de intervir no mercado cambial é abalado, criando risco de desvalorização. A desvalorização pode reverter as expectativas na estabilização dos preços e reintroduz a indexação ancorada no câmbio. É a volta da inflação, que se dá por causa da reversão das expectativas e da incerteza radical em relação aos ganhos futuros reindexando a economia e não por causa do déficit público, da emissão monetária ou dos juros.

A restrição ao crescimento doméstico com o Plano Real foi dada pela sobrevalorização

e pela abertura comercial, que têm ecos no endividamento externo, via empréstimos de curto prazo proporcionado pela desregulamentação financeira e pelos juros altos.

## REFERÊNCIAS

- BAER, Mônica. **O rumo perdido**: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello & MELLO, João Manuel Cardoso de. Reflexões sobre a crise atual. *In*: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello & COUTINHO, Renata. **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise. 3ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1984.
- CARNEIRO, Ricardo. **Crise, estagnação e hiperinflação**: a economia brasileira nos anos 80. Campinas: IE/UNICAMP, 1991 (Tese de Doutorado).
- \_\_\_\_\_. Crise, ajustamento e estagnação: a economia brasileira no período 1974-89. *In*: **Economia e Sociedade**. Campinas: IE/UNICAMP, nº 2, agosto 1993.
- CASTRO, Antonio Barros de & SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. **A economia brasileira em marcha forçada**. 2ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- CRUZ, Paulo Davidoff. **Dívida externa e política econômica**: a experiência brasileira nos anos setenta. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. 3ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio**: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. 7ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1988.
- NETTO, Antonio Delfim. **Mudanças estruturais da economia no governo Figueiredo**. Brasília: Seplan, 1984.
- SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. **Um estudo sobre o problema do ajustamento do Balanço de Pagamentos**: teoria e experiência brasileira nos anos 80. Campinas: IE/UNICAMP, 1991 (Tese de Doutorado).
- TAVARES, Maria da Conceição. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

