

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

Ivan Colangelo Salomão

**ARROUBOS ECONÔMICOS, LEGITIMAÇÃO POLÍTICA: UMA ANÁLISE DA
MORATÓRIA DA DÍVIDA EXTERNA DE 1987**

Porto Alegre

2010

IVAN COLANGELO SALOMÃO

**ARROUBOS ECONÔMICOS, LEGITIMAÇÃO POLÍTICA: UMA ANÁLISE DA
MORATÓRIA DA DÍVIDA EXTERNA DE 1987**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Economia, com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca

Porto Alegre

2010

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

S173a

Salomão, Ivan Colangelo

Arroubos econômicos, legitimação política : uma análise da moratória da dívida externa de 1987 / Ivan Colangelo Salomão. – Porto Alegre, 2010. 156 f.

Orientador: Pedro Cezar Dutra Fonseca.

Ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2010.

1. Política econômica : Crise econômica : Governo José Sarney : Brasil. 2. Crise econômica : Dívida externa : Moratória : Brasil. I. Fonseca, Pedro Cezar Dutra. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU 338.26(81)
339.72.053.1

IVAN COLANGELO SALOMÃO

**ARROUBOS ECONÔMICOS, LEGITIMAÇÃO POLÍTICA: UMA ANÁLISE DA
MORATÓRIA DA DÍVIDA EXTERNA DE 1987**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Economia, com ênfase em Economia do Desenvolvimento. Depositada em 19 de abril de 2010.

Orientador

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca (UFRGS)

MEMBROS DA BANCA

Prof. Dr. Gentil Corazza (UFRGS)

Prof. Dr. João Ildebrando Bocchi (PUC-SP)

Prof^a. Dr^a. Maria Heloisa Lenz (UFRGS)

À memória de Julio Roberto de Souza Salomão.

Para Carol, a bússola do (meu) mundo.

AGRADECIMENTOS

Minha gratidão ao professor Pedro Cezar Dutra Fonseca pela maestria na orientação deste trabalho, de cujas imprecisões, contudo, eu o eximo por completo. Independência e balizamento na medida exata fizeram de seu dedicado apoio condição *sine qua non* para concretização desta empreitada.

Aos demais professores do PPGE-UFRGS, em especial a Sérgio Marley Modesto Monteiro, Luiz Paulo Ferreira Nogueiról e Fernando Ferrari Filho pelos ensinamentos que extrapolam os limites deste trabalho.

Aos colegas e às secretárias do PPGE-UFRGS, pela disponibilidade e serenidade em atender às sempre “urgentes” solicitações.

A Roseni Ferreira da Silva, pela paciência e dedicação além de seu dever profissional.

Ao mestre e amigo Pedro Aníbal Drago, por todas as palavras e gestos de incentivo.

Em especial, a minha mãe, Hilda, heroína maior e credora eterna, pela compreensão, pelo exemplo e pelo incentivo sem os quais este objetivo não teria se tornado realidade. O meu profundo agradecimento.

E a Maria Carolina, a razão de tudo. Obrigado pelo apoio incondicional e pelos conselhos sempre sensatos. Pelo companheirismo seguro e pelas palavras de serenidade. Pela ternura inefável e pelo amor mais puro. A você, devo o que jamais poderei honrar.

Por fim, à Capes e ao CNPq, pelo indispensável apoio financeiro.

“Torna-se desprovida de sentido toda e qualquer atitude que não reconheça a insignificância do suntuoso diante da majestade implícita do singelo.”

RESUMO

A crise de legitimidade que permeou o mandato do presidente José Sarney deveu-se a fatores fundamentalmente políticos, em especial, à associação direta de seu nome com o desprestigiado regime militar. Abandonado pelas lideranças políticas e rechaçado pela sociedade civil, o governo da Nova República encontrou na adoção de medidas econômicas de ampla repercussão popular o meio de se legitimar. A inflação e o estrangulamento externo compunham os dois principais entraves ao desenvolvimento da economia brasileira na década de 1980. Na tentativa de conter a crescente elevação dos preços, lançou-se, em 1986, o Plano Cruzado, cujos resultados imediatos conferiram a mais alta popularidade já ostentada por um chefe do Executivo brasileiro. À medida que o plano sucumbia, o governo passou, então, a utilizar-se do tom nacionalista conferido à questão da dívida externa para granjear o apoio político que sempre lhe faltou. Este trabalho visa a contribuir para o entendimento dos motivos que levaram o governo Sarney, em fevereiro de 1987, a decretar a moratória da dívida brasileira. A argumentação desenvolvida sustenta a hipótese de que esta decisão, a despeito da base técnica em que se calcou, respondeu primordialmente a imperiosidades políticas, em especial, à necessidade de o presidente Sarney legitimar-se perante a sociedade brasileira.

Palavras chave: José Sarney. Legitimidade. Dívida Externa. Moratória.

ABSTRACT

The legitimacy crisis that affected President Sarney's mandate was due to political reasons, principally to the direct association of his name to the illegitimate military regime. Abandoned by political leaders and repelled by civil society, New Republic's government found in economic measures with expected popular repercussion the way to obtain political support. Inflation and the external restrictions were the two main problems that Brazilian economic development had to face during the 1980's. In order to contain the former, the Cruzado Plan was launched in 1986. Its immediate results gave the highest popularity ever achieved by an Executive chief leader. However, as the success of the plan succumbed, the government turned then to the use of the same nationalist tone given to the issue of the external debt, desperately seeking the political support it had never had. This essay aims at contributing to the understanding of the reasons that led Sarney's government, in February of 1987, to order the default on the Brazilian external debt. The argumentation developed to justify this decision sustains the hypothesis that, in spite of the technical basis upon which it seems to rest, it is mainly the response to political imperiousness, especially to the President's need to legitimate himself in front of Brazilian society.

Key words: José Sarney. Legitimacy. External Debt. Moratorium.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – CRITÉRIOS DE PONTUAÇÃO DOS FATORES RELEVANTES NA ESCOLHA DOS MINISTROS E SECRETÁRIOS ESPECIAIS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.....	53
QUADRO 2 – DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS ENTRE O PFL E O PMDB APÓS A PRIMEIRA REFORMA MINISTERIAL DO GOVERNO SARNEY*	56
QUADRO 3 – TAXA DE RENOVAÇÃO MINISTERIAL DO GOVERNO SARNEY	58
QUADRO 4 – COMPARAÇÃO DAS TRÊS FASES DE NEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA	101

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – CRESCIMENTO DO PRODUTO, INFLAÇÃO E INVESTIMENTO (BRASIL, 1974-1980, EM %)	41
TABELA 2 – CRESCIMENTO DO PRODUTO, INFLAÇÃO E INVESTIMENTO (BRASIL, 1981-1985, EM %)	44
TABELA 3 – DISTRIBUIÇÃO DOS CRITÉRIOS DE NOMEAÇÃO DOS CARGOS MINISTERIAIS (BRASIL, 1985-1997)	54
TABELA 4 – PERFIL DA DÍVIDA CORRESPONDENTE A EMPRÉSTIMOS EM MOEDAS (BRASIL, 1967-1973, EM %)	75
TABELA 5 – TAXAS DE JUROS NO MERCADO FINANCEIRO INTERNACIONAL (1968-1973, EM % A.A.)	76
TABELA 6 – EXPORTAÇÕES, IMPORTAÇÕES E SALDO DA BALANÇA COMERCIAL (FOB) (BRASIL, 1967-1973, EM MILHÕES DE US\$)	76
TABELA 7 – TRANSAÇÕES CORRENTES, CONTA CAPITAL E SALDO DO BALANÇO DE PAGAMENTOS (BRASIL, 1967-1973, EM MILHÕES DE US\$)	77
TABELA 8 – NATUREZA DOS CREDORES EXTERNOS (BRASIL, 1969-1973, EM %)	78
TABELA 9 – RESERVAS INTERNACIONAIS, DÍVIDA EXTERNA E DESPESA COM JUROS (BRASIL, 1967-1973, EM MILHÕES DE US\$)	80
TABELA 10 – <i>SPREAD</i> E PRAZO DOS EMPRÉSTIMOS FORNECIDOS AOS TOMADORES BRASILEIROS (1974-1979, EM % E ANOS)	82
TABELA 11 – PERFIL DA DÍVIDA CORRESPONDENTE A EMPRÉSTIMOS EM MOEDAS (BRASIL, 1974-1979, EM %)	82
TABELA 12 – BALANÇA COMERCIAL, BALANÇA DE SERVIÇOS E SALDO EM TRANSAÇÕES CORRENTES (BRASIL, 1974-1980, EM MILHÕES DE US\$)	84
TABELA 13 – TRANSAÇÕES CORRENTES, CONTA CAPITAL E SALDO DO BALANÇO DE PAGAMENTOS (BRASIL, 1974-1980, EM MILHÕES DE US\$)	84
TABELA 14 – CONTA DE CAPITAIS AUTÔNOMOS (BRASIL, 1973-1979, EM MILHÕES DE US\$)	85
TABELA 15 – NATUREZA DOS CREDORES EXTERNOS (BRASIL, 1974-1979, EM %)	86

TABELA 16 – RESERVAS INTERNACIONAIS, DÍVIDA EXTERNA E DESPESA COM JUROS (BRASIL, 1974-1980, EM MILHÕES DE US\$).....	87
TABELA 17 – TAXAS DE JUROS NO MERCADO FINANCEIRO INTERNACIONAL (1974-1979, EM % A.A.).....	88
TABELA 18 – RESERVAS INTERNACIONAIS E DÍVIDA EXTERNA (BRASIL, 1981-1985, EM MILHÕES DE US\$).....	91
TABELA 19 – EXPORTAÇÕES, IMPORTAÇÕES E SALDO DA BALANÇA COMERCIAL (FOB) (BRASIL, 1981-1985, EM MILHÕES DE US\$).....	94
TABELA 20 – BALANÇA COMERCIAL, BALANÇA DE SERVIÇOS E SALDO EM TRANSAÇÕES CORRENTES (BRASIL, 1981-1985, EM MILHÕES DE US\$).....	95
TABELA 21 – TRANSAÇÕES CORRENTES, CONTA CAPITAL E SALDO DO BALANÇO DE PAGAMENTOS (BRASIL, 1981-1985, EM MILHÕES DE US\$).....	96
TABELA 22 – INFLAÇÃO MENSAL (IGP-DI) E TAXA DE DESEMPREGO ABERTO (BRASIL, 03/1986-02/1987, EM %).....	111
TABELA 23 – TRANSAÇÕES CORRENTES, CONTA CAPITAL, SALDO DO BALANÇO DE PAGAMENTOS E DÍVIDA EXTERNA (BRASIL, 01/1986-03/1987, EM MILHÕES DE US\$) ..	114
TABELA 24 – EXPORTAÇÕES, IMPORTAÇÕES E SALDO DA BALANÇA COMERCIAL (FOB) (BRASIL, 03/1986-02/1987, EM MILHÕES DE US\$).....	115
TABELA 25 – BALANÇA COMERCIAL, BALANÇA DE SERVIÇOS E SALDO EM TRANSAÇÕES CORRENTES (BRASIL, 03/1986-02/1987, EM MILHÕES DE US\$).....	116
TABELA 26 – RESERVAS INTERNACIONAIS (BRASIL, 03/1986-02/1987, EM MILHÕES DE US\$).....	117
TABELA 27 – EXPORTAÇÕES, IMPORTAÇÕES E SALDO DA BALANÇA COMERCIAL (FOB) (BRASIL, 02/1987-12/1987, EM MILHÕES DE US\$).....	121
TABELA 28 – <i>RANKING</i> DAS RESERVAS INTERNACIONAIS (BRASIL, 12/1982-02/1987, EM MILHÕES DE US\$).....	123
TABELA 29 – <i>RANKING</i> DA RAZÃO RESERVAS INTERNACIONAIS/EXPORTAÇÕES DO MÊS ANTERIOR (BRASIL, 01/1983-02/1987).....	125

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	A POSSE DO PRESIDENTE JOSÉ SARNEY: ANTECEDENTES E DETERMINANTES	18
2.1	A CONJUNTURA POLÍTICA.....	18
2.1.1	A abertura do governo autoritário	18
2.1.2	O crepúsculo do regime militar.....	23
2.1.3	Das “Diretas-já” ao colégio eleitoral	26
2.2	A CONJUNTURA ECONÔMICA	35
2.2.1	Aspectos geopolíticos da crise internacional	35
2.2.2	Desenvolvimentismo e endividamento externo: o II PND	37
2.2.3	O ajuste recessivo do início dos anos 1980.....	42
3	A CRISE DE LEGITIMIDADE DO GOVERNO SARNEY.....	46
3.1	REPUTAÇÃO E CREDIBILIDADE.....	46
3.1.1	A pretensa dominação legítima: o fim em si mesmo	46
3.1.2	A trajetória política de José Sarney.....	49
3.2	A TIBIEZA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA	51
3.2.1	A racionalidade política no provimento dos cargos ministeriais	51
3.2.2	O discurso presidencial: admoestação ou verborragia?	59
3.2.3	A palavra do ex-presidente: fragilidade, meandros e o benefício do tempo.....	67
4	A EVOLUÇÃO RECENTE DO ENDIVIDAMENTO EXTERNO BRASILEIRO: DA EUFORIA À MORATÓRIA.....	74
4.1	O COLAPSO DO BALANÇO DE PAGAMENTOS: O DRAMA EM TRÊS ATOS	74
4.1.1	Oportunidades e desígnios no germe da crise (1968-1973).....	74
4.1.2	Ousadia providencial e a condenação de uma década (1974-1980)	81
4.1.3	Do estrangulamento externo ao acordo com o FMI (1981-1985).....	89
4.1.3.1	O setor externo da economia brasileira na primeira metade dos anos 1980	89
4.1.3.2	A negociação com o FMI durante o governo Figueiredo	97

4.1.3.3 A reação ao ajuste recessivo: a moratória como meio de negociação	101
4.2 A ADMINISTRAÇÃO DA CRISE SOB DÍLSON FUNARO (08/1985-04/1987)	106
4.2.1 A guinada soberana	106
4.2.2 O Plano Cruzado e seus desdobramentos sobre as contas externas	109
4.2.3 A ruptura	117
4.2.4 As repercussões imediatas	120
4.2.5 A moratória como instrumento de legitimação política.....	122
5 CONCLUSÃO.....	130
REFERÊNCIAS.....	133
ANEXO A – PROPOSTA PARA UMA AÇÃO DE GOVERNO. DOCUMENTO ENCAMINHADO AO PRESIDENTE JOSÉ SARNEY – 23 DE JANEIRO DE 1987	142
ANEXO B – DISCURSO PRESIDENCIAL DE DECRETAÇÃO DA MORATÓRIA. CADEIA NACIONAL DE RÁDIO E TELEVISÃO – 20 DE FEVEREIRO DE 1987	149
ANEXO C – TELEX ENVIADO AOS BANCOS COMERCIAIS ESTRANGEIROS CREDORES DO BRASIL, AOS MINISTROS DA FAZENDA DOS PRINCIPAIS PAÍSES CREDORES E AOS CHEFES EXECUTIVOS DO FMI, DO BIRD E DO BID, COMUNICANDO A MORATÓRIA BRASILEIRA.	154

1 INTRODUÇÃO

O momento histórico e a conjuntura política em que José Sarney assumiu a Presidência da República, em 15 de março de 1985, contribuíram decisivamente para que severa crise de legitimidade pairasse sobre os cinco anos de seu mandato. Vice-presidente da chapa vitoriosa na eleição indireta, Sarney – um político cujo nome evocava identificação imediata com os governos discricionários –, carecia não apenas da legitimidade que não lhe fora conferida pelas urnas, mas principalmente daquela decorrente de sua condição de baluarte do partido de sustentação do regime autoritário ao qual o novo governo oferecera oposição ferrenha. Esta aparente contradição foi suplantada através da hábil articulação que selou a aliança com Tancredo Neves, o qual, embora responsável direto pela vitória da Aliança Democrática, veio a falecer sem jamais assumir o posto.

Neste ambiente de instabilidade institucional, de contestação popular e que dias antes havia atingido seu momento mais crítico, com o anúncio oficial da sucumbência do Plano Cruzado, o governo decreta, a 20 de fevereiro de 1987, a moratória sobre os juros da dívida externa. A adoção de mais esta medida heterodoxa, de esperado porém não realizado bônus político, é aqui interpretada como meio de se conquistar, através de uma postura nacionalista geralmente cara à opinião pública, a legitimidade ausente a um governo fraco.

Tema recorrente na literatura econômica, esse evento não carece de análises diversas, das críticas às entusiastas, tecidas por distintos autores, incluindo aqueles por cujas mãos a medida foi levada a cabo. Assunto polêmico, sofreu revisões e recebeu qualificações das mais variadas ordens. A relevância desta decisão para as turbulências que acometeram a economia brasileira nas duas últimas décadas exige, contudo, análise abrangente, capaz de conferir à racionalidade política parcela de causalidade condizente com a sua real influência no debate que persuadiu o reticente presidente da República a acatar iniciativa de tal magnitude.

Este trabalho visa a contribuir para o entendimento das razões que levaram José Sarney a cancelar a moratória. Aventa-se a hipótese de que, a despeito dos fundamentos técnicos em que se calcou, a ruptura esteve fortemente condicionada pelo contexto político do referido momento histórico, mormente pela necessidade de legitimação do presidente diante do impasse criado pela impossibilidade de Tancredo Neves assumir a presidência e sua subsequente ascensão ao cargo. Desamparado pelas lideranças políticas, Sarney procurou nas ruas o apoio imprescindível a um governante deslegitimado. Apenas a existência de algum bônus político justificaria a este político de reconhecido histórico conservador a adoção de

uma medida econômica de tamanha extravagância, dadas as alternativas menos estridentes que lhe foram apresentadas à época. Ressalta-se, entretanto, a conveniência técnica que embasou a decisão adotada pelo Ministério da Fazenda diante da severa crise internacional que assolava as economias em desenvolvimento desde o final da década de 1970.

O contexto em que o presidente José Sarney tomou posse é analisado no segundo capítulo. Reconstitui-se o moroso e conturbado processo de redemocratização política, do início da abertura durante o governo Geisel ao anticlímax representado pelo falecimento do presidente eleito. Procede-se, então, breve caracterização do cenário mundial durante os anos setenta e sucinta descrição qualitativa da conjuntura interna herdada pelo primeiro presidente civil pós-regime militar, abordando-se, em especial, o debate em que esteve envolto o II Plano Nacional de Desenvolvimento e a reação ao estrangulamento externo decorrente da crise internacional.

No terceiro capítulo, os conceitos weberianos de dominação, autoridade e legitimidade fazem-se relevantes para caracterizar a perene fragilidade do presidente da República. Utilizando-se da repartição de benesses políticas, como o compartilhamento de recursos e a distribuição de cargos, o governo apoia-se no prebendalismo para atrair o hesitante apoio dos próprios partidos que compunham seu gabinete. Analisa-se, com base nos discursos do presidente e em entrevistas por ele posteriormente concedidas, esta tentativa de alargamento da tênue base de equilíbrio político e social sobre o qual José Sarney assumiu o cargo e governou o país.

A interdisciplinaridade do estudo – no qual variáveis políticas se entrelaçam a questões econômicas – requer um breve aparte metodológico. A referida hipótese de que a suspensão do pagamento dos juros da dívida externa baseou-se primordialmente em pressupostos políticos demanda ampla caracterização do cenário de fragilidade institucional e de instabilidade política em que o país se encontrava no final dos anos 1980 a fim de se demonstrar a imperiosidade de o contestado governo de José Sarney se legitimar. Para tanto, recorreu-se a medidas econômicas de apelo popular, como o plano de estabilização monetária de 1986 e a decretação da moratória, no ano seguinte. Não se pretende atestar a total inconveniência econômica da medida, mas apenas e tão somente demonstrar que, a despeito dos critérios técnicos que a embasou, a ruptura respondeu, fundamentalmente, a necessidades extra-econômicas.

A quarta e última parte do trabalho aborda a referida crise econômica em si e os seus desdobramentos sobre a economia brasileira durante os anos 1980. O segundo choque do

petróleo, a política monetária fortemente contracionista adotada pelos governos dos países desenvolvidos e a moratória mexicana de 1982 compõem os elementos externos intrínsecos à análise. No plano interno, os efeitos do endividamento superlativo requerido pelo II PND, as consequências do Plano Cruzado sobre o balanço de pagamentos e a sempre presente possibilidade de se manter a estratégia convencional de negociação com os credores externos mostram-se subsídios obrigatórios para o desenvolvimento do argumento aqui defendido acerca da controversa interrupção do pagamento dos juros da dívida externa.

2 A POSSE DO PRESIDENTE JOSÉ SARNEY: ANTECEDENTES E DETERMINANTES

2.1 A conjuntura política

2.1.1 A abertura do governo autoritário

O processo de distensão política patrocinado pelo regime militar remete ao período em que o general Ernesto Geisel ocupou a presidência da República, entre os anos de 1974 e 1979. Diversas foram as medidas que permitem interpretação neste sentido. Ciente da inevitabilidade de se transmitir o poder central aos governantes civis, seu ministro-chefe da Casa Civil, general Golbery do Couto e Silva, desempenhou papel basilar na garantia de uma abertura, pelo presidente assim condicionada, lenta, gradual e segura¹.

A sucessão do presidente Emílio Garrastazu Médici, em 1973, já revelara a preponderância dos oficiais comprometidos com o abrandamento da “Revolução” de 31 de março em detrimento dos que articulavam em sentido contrário. A indicação do então presidente da Petrobrás, Ernesto Geisel², para a disputa da eleição indireta pela Aliança de Renovação Nacional (doravante, Arena) selou, em definitivo, a hegemonia dos oficiais chamados castelistas³ dentro das forças armadas.

O presidente Geisel afiançou a abertura política na adoção de medidas hesitantes, colidentes e repletas de nuances⁴. Conforme assinala Couto (1998, p. 147), “a necessidade da abertura era ideia antiga de Geisel e Golbery, que foi sendo operada e ampliada, de modo improvisado, às vezes contraditório, conforme o balanço de poder e a evolução da realidade militar e política.” Recebidas com entusiasmo por setores da oposição e pela sociedade civil, as intenções do governo acarretaram fissuras no seio do partido oficial⁵. Se por imperiosidade

¹ Segundo Delfim Netto, “Golbery tinha consciência da senectude do regime e da inviabilização de sua permanência pela crise econômica.” (COUTO, 1998, p. 148).

² Em junho de 1973, o poderoso e popular presidente Médici solicitou ao seu ministro-chefe da Casa Militar, João Baptista Figueiredo, que entrasse sozinho em seu gabinete: “você me garante mesmo que o Ernesto está de relações cortadas com esse Golbery?” Diante da resposta afirmativa de seu subalterno, determinou: “então mande-o entrar.” (COUTO, 2001, p. 57). Estava definido, assim, o nome do próximo presidente da República.

³ Grupo de militares ligados ao Marechal Humberto de Alencar Castello Branco o qual demonstrava comprometimento com a restauração das instituições democráticas.

⁴ Ainda em 1976, Geisel declarava: “temos que fazer abertura, não arrombamento.” (COUTO, 1998, p. 197).

⁵ A partir do início de 1975, passaram a circular pelos quartéis panfletos com o objetivo de intimidar “o responsável por uma tal abertura, distensão – ou que outro nome tome a traição.” Autointitulada como *Novela da Traição*, era uma ameaça nada velada ao ministro Golbery do Couto e Silva. Em outro episódio, em junho daquele ano, antes de seu embarque para a Espanha a fim de ser operado da vista esquerda, seu médico particular, o coronel Américo Mourão, fora abordado na clínica em que o ministro estava internado: “dois

moral ou puro pragmatismo, o fato é que a distensão do regime, a despeito dos reveses pontuais, parecia ter se tornado irreversível a partir da posse do quarto mandatário militar. O cálculo do general-presidente não exigia reflexão elevada: procurando assumir o papel de árbitro ao invés do de ditador, restringia o espaço para o surgimento de problemas que não poderia controlar. Desejoso era de descomprimir o regime, “desde que tivesse a prerrogativa de dizer qual, como e quando.” (GASPARI, 2004b, p. 35). Estratagema, este, que se provou adequado tendo-se em vista a relativa calma social observada durante grande parte dos onze anos de sobriedade garantidos aos militares. Era a chamada “liberalização a partir de dentro”, conforme expressão cunhada por Skidmore (1988, p. 321).

A primeira ação concreta no rumo da descompressão foi a própria incorporação da ideia, ainda que de forma contida, ao discurso oficial. De certa maneira, a abertura legitimava o agente que a promovia, uma vez que este já não se podia jactar do exuberante crescimento econômico do governo anterior. Indicativo máximo da intencionalidade deste movimento foi o paulatino processo de alheamento da chamada “linha dura”, ala do exército refratária ao arrefecimento do regime e à revogação do Ato Institucional número 5 (AI-5).

A realidade cotidiana demonstrava que, na segunda metade dos anos 1970, já se respiravam ares menos opressivos. O MDB obtivera eloquente vitória nas eleições parlamentares de 1974, dobrando seu número de deputados federais e multiplicando por três o total de senadores oposicionistas, resultado, este, que foi plenamente reconhecido pelo governo. Era considerado real e efetivo o empenho realizado no sentido de se minorar a censura imposta aos meios de comunicação, estendida até mesmo aos veículos mais conservadores, como “O Estado de S. Paulo”⁶.

Ainda que menos frequentes, as bárbaras sessões de tortura e os assassinatos políticos cometidos nos porões do regime não sucumbiam como se esperava. Mas já não passavam incólumes diante da outrora plácida opinião pública, como ocorrera durante o governo anterior⁷. A resistência a este tipo de prática poderia não brotar do humanismo dos novos ocupantes do Palácio do Planalto. Mas a percepção de que se mantida esta conduta, o feitiço

sujeitos me disseram: ‘deixa ele morrer’. Era gente da linha dura. Não digo os nomes.” (GASPARI, 2004b, p. 68 e 95).

⁶ Para Golbery, o fim da censura “não libertaria forças incontroláveis do liberalismo (de “O Estado de S. Paulo”): ‘sairá o jornal conservador que ele é. Mais conservador do que eu.’” (GASPARI, 2004b, p. 21).

⁷ Em abril de 1974, um ilustre advogado de São Paulo fora preso e torturado. Libertado, ousou processar o CODI paulista por detenção ilegal e maus-tratos, em uma clara e inédita evidência de mudança na disposição de ânimo público (SKIDMORE, 1988, p. 329).

poderia atuar contra o próprio Feiticeiro precipitou jornada vertical, partida do cume⁸, contra as selvagerias promovidas pelo aparelho repressor do Estado.

Além disso, assistia-se ao alvorecer de manifestações dos mais diversos atores organizados da sociedade civil, silenciados desde 1968. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), sob a presidência do jurista Raymundo Faoro, voltou a disseminar sua mensagem pró-liberalizante de maneira agressiva. A Igreja Católica, liderada pelo cardeal arcebispo de São Paulo, Dom Paulo Evaristo Arns, constituiu-se em verdadeira trincheira na luta pela defesa dos direitos humanos. Ao final da década, um novo sindicalismo fazia-se ouvir nos arredores da capital paulista⁹. Sob a vociferante batuta de Luiz Inácio da Silva, trabalhadores desafiaram as forças policiais promovendo greves cujas reivindicações ultrapassavam as insatisfações dentro da linha de montagem e faziam coro à causa da liberalização política. Por fim, uma classe outrora entusiasta da “Revolução” passou a engrossar a voz dos críticos ao regime autoritário. Os empresários não se engajaram em causas políticas propriamente ditas, mas passavam a registrar com incisividade suas insatisfações relacionadas a questões econômicas. Na interpretação de Couto (1998, p. 134), “pouco a pouco, a liberalização deixava de ser meramente unilateral e concessiva para tornar-se um processo interativo.”

O presidente Geisel estava ciente de que o sucesso do processo de abertura dependia do banimento cirúrgico do epicentro político do grupo de oficiais refratários à liberalização. Sabia que o êxito da maior causa política de seu governo dependia de uma operação bem sucedida no seio das forças armadas. Segundo o próprio presidente, a descompressão “tinha que caminhar a passo lento [...], pois exigia manter e capitalizar prestígio, confiança e respeito no meio militar.” (COUTO, 1998, p. 142).

O primeiro passo consistia em isolar o principal nome da “linha dura”. Após meses de conflitos – de velados, no início, a explícitos, com passar do tempo –, o afastamento do ministro do Exército Sylvio Frota mostrava-se imperativo. Independente em relação ao presidente, Frota comportava-se como um ostensivo adversário da política de liberalização do regime conduzida pelo governo. Chegara ao cargo três anos antes, pela morte do titular. Sua maior credencial, à época, residia em sua absoluta falta de expressão política. Por entre o

⁸ Era notório o descontrole do governo central sobre os órgãos de segurança. O sucesso da liberalização exigia enquadrá-los na hierarquia e na disciplina militar. A repressão política havia criado um poder militar paralelo, praticamente autônomo.

⁹ Primeira manifestação grevista em dez anos, a paralisação de dez dias durante o maio de 1978, alastrou-se pelo país obtendo vitórias maiúsculas, diante de uma postura tolerante do governo.

comportamento muitas vezes permissivo de seu superior hierárquico, soube galgar posições que sustentassem suas crescentes aspirações presidenciais¹⁰.

Sem consultar o Alto Comando Militar, em uma jogada marcial, de nenhuma visibilidade pública, Geisel convocou o ministro ao Alvorada – em uma Brasília esvaziada, inclusive e principalmente, de militares –, na manhã de 12 de outubro de 1977, onde travaram o elucidativo diálogo:

— Frota, nós não estamos mais nos entendendo. A sua administração no ministério não está seguindo o que combinamos. Além disso você é candidato a presidente e está em campanha. Eu não acho isso certo. Por isso preciso que você peça demissão.

— Eu não peço demissão – respondeu Frota.

— Bem, então vou demiti-lo. O cargo de ministro é meu, e não deposito mais em você a confiança necessária para mantê-lo. Se você não vai pedir demissão, vou exonerá-lo¹¹ (GASPARI, 2004a, p. 22).

Vitória incontestada do processo de abertura.

A liberalização do regime encontraria, contudo, obstáculos salientes até a sua total edificação. O chamado “Pacote de abril”, de 1977, responde por um destes pontos de retrocesso. Diante do avanço da oposição sobre as cadeiras do Legislativo nas eleições de 1974, o governo gestara uma série de reformas político-eleitorais, impostas sobre um Congresso fechado, a fim de garantir maioria à Arena no escrutínio de 1978¹². Dois anos antes, outra intervenção casuística na legislação eleitoral emudecera os candidatos. A chamada “lei Falcão” permitia que apenas o nome e o rosto dos candidatos fossem exibidos no horário eleitoral, podendo-lhes o direito de discursar.

No dia último dia do ano de 1978, a pouco mais de dois meses do fim de seu mandato, o presidente Ernesto Geisel promove a mais clara e efetiva medida até então tomada rumo ao fim do regime discricionário. No bojo das reformas votadas em outubro – em especial, a emenda constitucional nº 11 – aprovou-se a lei que revogaria o AI-5. Sucumbia o instrumento

¹⁰ De acordo com Skidmore (1988, p. 386), especulava-se, em meados de 1977, que Frota contava com o apoio de ao menos 90 parlamentares para a sua investida rumo ao Planalto.

¹¹ Fiel às suas raízes golpistas, Frota deu mostras de que não sucumbiria calado. Segundo Gaspari (2004a p. 25), “até o início da noite, quando passou o cargo ao general Fernando Belfort Bethlem, escolhido para substituí-lo, tentou acionar os dispositivos de um golpe de Estado.”

¹² As principais medidas contidas no “Pacote” foram assim arroladas por Gaspari (2004b, p. 365): eleições dos governadores manter-se-iam indiretas; a escolha de um terceiro senador por unidade da federação seria delegada unicamente ao Executivo; alterou-se o cálculo de representação dos estados na Câmara dos Deputados, baseado agora no tamanho da população e não mais na do eleitorado; e dividiu-se o estado do Mato Grosso em dois.

institucional responsável pelas maiores arbitrariedades cometidas pelo regime militar¹³. A despeito de alguns artigos que salvaguardavam poderes extraordinários ao Executivo, avanço irreversível fora empreendido rumo ao fim da estrutura autoritária.

O afastamento dos áulicos da “linha-dura” praticamente assegurara o nome de um castelista à sucessão de Geisel. No entanto, empenhado em não repetir o equívoco de 1967 – quando um grupo de militares radicais articulou exitosamente o nome de Costa e Silva à presidência, apesar da luta obstinada do marechal Castello Branco e aliados contra seu ex-ministro da Guerra –, Geisel comprometeu-se pessoalmente na escolha do nome arenista. Descartada a opção Golbery, em função de sua já avançada idade e dos problemas de saúde dela decorrentes, o nome do ainda hesitante chefe do Sistema Nacional de Informação (SNI), general João Baptista de Oliveira Figueiredo emergia naturalmente no quadro sucessório.

Frequenter assíduo do núcleo do poder havia mais de uma década, adquirira um cabedal de conhecimentos que o habilitara a ocupar o cargo. Antes de ser o candidato favorito, era o favorito a candidato da dupla que maior influência exercia sobre a Arena¹⁴. Geisel e Golbery consideravam-no influenciável. Lapidável, apesar de folclórico. Fiel politicamente ao primeiro, ligado pessoalmente ao segundo, a quem sempre se dirigia como “senhor”, Figueiredo reunia as características ideais para comandar o país. Em 14 de outubro de 1978, o colégio eleitoral contabilizou 355 votos para a chapa da Arena, composta por Figueiredo e Aureliano Chaves, contra os 266 concedidos ao general Euler Bentes Monteiro e seu vice, Paulo Brossard, ambos do MDB.

A despeito da aparente postura por vezes vacilante, o legado político do governo Geisel mostrou-se concreto e relevante. No Planalto, não se questionava se a abertura deveria ser levada a cabo ou não, mas sim como procedê-la. Tal convicção poderia não estar necessariamente edificada sobre ideais democráticos, mas o pragmatismo da dupla Geisel-Golbery logrou em desmontar o regime de modo inteligente e eficaz.

¹³ O AI-5 delegava ao Executivo, entre outros poderes, o direito de fechar o Congresso Nacional, de cassar parlamentares e privar cidadãos dos seus direitos políticos. Desde seu nascimento, em 13 de dezembro de 1978, fora aplicado para cassar 113 mandatos de deputados federais, 190 deputados estaduais, 38 vereadores e 30 prefeitos. No total, foi utilizado contra mais de 1.600 cidadãos (COUTO, 1998, p. 251).

¹⁴ Havia, contudo, oposição ao nome do chefe do SNI dentro do próprio governo. O general Hugo Abreu, ministro-chefe do Gabinete Militar e destacado líder da “linha-dura”, renunciou em protesto pela escolha do nome de Figueiredo. Magalhães Pinto, líder da UDN e ex-governador mineiro, tentou, em vão, impor seu nome como “o único capaz de unir civis e militares.” (COUTO, 1998, p. 213).

2.1.2 O crepúsculo do regime militar

O processo de distensão política foi mantido e aprofundado durante o governo do general Figueiredo (1979-1985). Ator de importância ímpar para o ocaso controlado do regime que ajudou a estabelecer, o presidente anuncia já em seu discurso de posse seu “propósito inabalável fazer deste país uma democracia”. Homem de sensibilidade elevada¹⁵, reafirmou, mais tarde, seu compromisso com a abertura: “é para abrir mesmo, e quem quiser que não abra eu prendo e arrebento.” (COUTO, 1998, p. 256). A manutenção do general Golbery do Couto e Silva na chefia do gabinete civil evidenciava o compromisso do novo presidente com os propósitos liberalizantes do governo anterior.

Várias e variadas eram, contudo, as intempéries que se avistavam no horizonte da década que se iniciava. A crise econômica internacional com origem no segundo choque do petróleo, em 1979, imporia limitações insuperáveis à manutenção das expressivas taxas de crescimento econômico a que se assistiu na década de 1970. Não cabia mais ao governo escolher ou recusar uma recessão. Diante da negativa por parte do presidente em se adotar uma estratégia de contenção de gastos, o ministro do Planejamento, Mário Henrique Simonsen, demitiu-se ainda no primeiro ano do mandato. Seduzido pela esperança de um novo “milagre”, Figueiredo traz Delfim Netto de volta à esplanada dos ministérios com o mesmo poder e *status* de outrora¹⁶.

Apesar da urgência que o cenário econômico requeria, foi política a primeira grande manobra adotada pelo novo governo. Em agosto de 1979, seis meses após assumir o cargo, o presidente patrocinou medida a partir da qual se tornou irreversível o itinerário rumo à democracia e que é considerada como o cume do processo de desconstrução do regime autoritário: a anistia política. Tradição nacional, o consentimento deveria ser, desta vez, bilateral. Amplo, geral e irrestrito. Considerada vital para o apaziguamento dos ânimos, a dualidade com que fora concedida a anistia era considerada fator *sine qua non* para se banir o temor de revanchismos. Os militares temiam por seus pares que sabidamente haviam extrapolado a legalidade e que trariam ônus político incalculável ao partido governista caso fossem condenados por violação dos direitos humanos.

¹⁵ Figueiredo eternizou diversos lampejos verbais de destaque no anedotário político brasileiro. Teria proferido o general-presidente frases do calibre de: “prefiro cheiro de cavalo a cheiro do povo”; “gaúcho é gigolô de vaca”; “cavalo e mulher a gente só conhece depois que monta”; e “se eu ganhasse salário mínimo, eu dava um tiro no coco”, entre outras (COUTO, 1998, p. 256).

¹⁶ Em seu discurso de posse, Delfim Netto tentou ratificar – em vão, como provou a história – a aura mística que sobre ele pairava ao anunciar: “senhores, preparem seus arados e suas máquinas: nós vamos crescer.” (CRUZ, 1984, p. 69).

A anistia precipitou uma série de eventos políticos que viria a catalisar o fim do regime, em 1985. Com a nova lei dos partidos políticos, de dezembro de 1979, assistiu-se a importante rearranjo partidário promovido, principalmente, por lideranças repatriadas. No campo governista, a Arena transformou-se, coerentemente, no Partido *Democrático Social* (PDS)¹⁷. O agora Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) manteve-se como bastião da oposição, abrigando os principais nomes que se opuseram ao regime autoritário. Tancredo Neves uniu-se ao seu histórico adversário Magalhães Pinto para juntos formarem o moderado Partido Popular (PP), em cujas fileiras passaram a atuar dissidentes arenistas e do velho MDB¹⁸. A sigla do PTB foi calculadamente entregue pelas autoridades eleitorais a Ivete Vargas, sobrinha de Getúlio e figura politicamente inexpressiva. A manobra obrigou Leonel Brizola a fundar o Partido Democrático Trabalhista (PDT), posicionando-se à esquerda no trabalhismo político. E o Partido dos Trabalhadores (PT), com base no novo sindicalismo paulista, reuniu setores da Igreja Católica e da intelectualidade para ocupar o papel da esquerda radical. Dessa forma, rompida estava a unidade oposicionista, fratura tão cara à antiga estratégia eleitoral do governo militar.

Evento de relevância maior para sepultar qualquer ambição política remanescente nos representantes da “linha-dura” foram as explosões ocorridas durante a comemoração do dia do trabalho, em 1981, no Rio de Janeiro. O terrorismo de direita se manifestava desde as primeiras medidas liberalizantes adotadas pelo governo Geisel, sendo as redações dos semanários de esquerda, e até as bancas de jornal que os comercializavam, os principais alvos¹⁹.

Se ação isolada ou previamente orquestrada por patentes superiores, o fato é que a bomba que sorratamente estourou sobre dois militares civilmente trajados durante os *shows* no Riocentro estilhaçou o eventual projeto de candidatura do general Octávio de Medeiros, chefe do SNI e, agora, o principal nome da ala repressiva do exército. O próprio presidente Figueiredo atribuiu às explosões o isolamento definitivo dos radicais: “talvez a bomba [...] tenha sido um benefício para a abertura. Porque, com ela, cessou tudo.” (COUTO, 1998, p. 302). A hesitante condução da apuração do caso vitimou, contudo, o principal expoente da trincheira pró-abertura. A dúbia e condescendente posição do governo em relação ao atentado

¹⁷ Após algumas alterações de nomenclatura, o antigo PDS mantém a mesma coerência de outrora se apresentando, nos dias atuais, como Partido *Progressista*.

¹⁸ Segundo Rodrigues (1986, p. 291), o PP “conseguiu afirmar-se como bomba de sucção de elementos liberais e/ou conservadores que antes engrossavam os quadros da Arena, reunindo, ao mesmo tempo, faixas do emedebismo histórico e do populismo cartorial.”

¹⁹ Durante o ano de 1980, 46 foram os atentados atribuídos a estes grupos terroristas paramilitares (COUTO, 1998, p. 197).

inviabilizou a permanência de Golbery na Casa Civil, que veio a renunciar quatro meses após o atabalhoado episódio²⁰.

O infarto sofrido pelo presidente Figueiredo em 18 de setembro 1981 não testou apenas a resistência de suas artérias coronárias. As sete semanas de afastamento a que foi submetido ratificou a irrevogabilidade da abertura. A transmissão ainda que temporária do cargo ao primeiro político civil desde o início do regime não veio acompanhada apenas de significado simbólico. Os recentes impedimentos de José Maria Alkmin e de Pedro Seixas, quando das circunstâncias que impossibilitaram Castello Branco e Costa e Silva de exercerem suas atividades, haviam constituído precedentes acintosos. A posse de Aureliano Chaves, porém, foi garantida pelo ministro do Exército, Walter Pires de Albuquerque. Dois anos depois, em julho de 1983, quando da viagem do general aos Estados Unidos para cirurgia de ponte-safena, o vice-presidente assumiu novamente o posto por seis semanas sem qualquer interferência concreta da área militar. Atestava-se mais uma vez o enfraquecimento perene da “linha-dura”.

As eleições de novembro de 1982 vieram a contribuir de maneira decisiva para o sepultamento do regime militar. Votar-se-ia pela primeira vez em candidatos para todas as esferas de governo, exceto a presidencial²¹. Os fantasmas de 1974, contudo, não permitiriam brechas para novos resultados desfavoráveis. Já no início daquele ano, aprovou-se reforma eleitoral em cujas letras observou-se clara intenção de asfixia dos partidos de oposição, sendo o mais vistoso deles a inevitável incorporação do PP ao PMDB²².

As urnas não demonstraram, porém, leniência por parte do eleitorado em relação ao PDS. Apesar de manter a maioria no Congresso Nacional e, portanto, no futuro colégio eleitoral, o governo assistiu a vitórias maiúsculas da oposição por todo o país, como a conquista dos governos estaduais em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná. As

²⁰ Além do caso das bombas no Riocentro, estopim da renúncia, seu embate em torno dos gastos públicos com a agora cautelosa equipe econômica também contribuiu para sua demissão (SKIDMORE, 1988, p. 446). Para este autor, a queda de Golbery deu-se, entretanto, pelo declínio irreversível da sua influência no governo.

²¹ Em setembro de 1980, o Congresso aprovou lei adiando as eleições municipais para 1982, postergando-as para a mesma data em que ocorreria o pleito direto para os governos estaduais, um terço do Senado, os membros da Câmara dos Deputados e de todas as Assembleias Legislativas. Segundo os estrategistas do governo, esta coincidência beneficiaria o PDS. Dois meses depois, através de nova emenda à Constituição, deliberou-se que seria diretamente votada a totalidade dos senadores, revogando parte do “Pacote de abril.” (SKIDMORE, 1988, p. 432 e 442).

²² O governo estava decidido a minimizar quaisquer chances de derrota. Em maio daquele ano, providenciou projeto de emenda constitucional que arrolava uma série de novas regras eleitorais que visavam limitar as chances de vitória da oposição, dentre as quais: extensão do prazo para filiação partidária; ampliação do número de deputados federais; criação do estado de Rondônia; adiamento da eleição presidencial indireta; alteração da composição do colégio eleitoral, entre outras (COUTO, 1998, p. 308).

previsões do SNI mostraram-se corretas: sem interferências casuísticas, o PDS teria sido massacrado no pleito. E em nome do governo.

Esta simbólica porém fragorosa derrota eleitoral sofrida pelo governo, somada aos efeitos da grave crise econômica que se arrastava havia anos, vieram a armar o palco ideal para as contestações populares que incitaram a proposição de emenda constitucional que propunha eleições presidenciais diretas.

2.1.3 Das “Diretas-já” ao colégio eleitoral

Definida a data de votação da proposta de emenda constitucional número 5, apresentada pelo deputado federal Dante de Oliveira (PMDB-MT) em abril de 1983, verdadeira aura libertária tomou as ruas do país. De início cauteloso, a campanha por eleições diretas para presidente da República ganhava vida própria a cada nova manifestação. Reprimido havia vinte anos, o desejo popular em se fazer representar politicamente encontrou na empreitada cívica sua tradução perfeita. Em poucos meses, a campanha recebeu a adesão dos mais variados segmentos da sociedade. Às lideranças políticas juntaram-se personalidades televisivas, esportistas, intelectuais e sindicatos, além de grande parte da já mobilizada imprensa, contribuindo para instigar ainda mais o clima de contestação em que o país se encontrava.

Conduzia-se a empreitada em duas frentes: a mobilização popular e a atuação direta junto aos parlamentares a fim de se reverter a vantagem numérica do PDS no colégio eleitoral. A votação aberta favorecia a coação do reduzido número de eleitores. Apesar do constrangimento que a campanha desejava impor àqueles que pregavam voto contrário à causa tão reclamada pela sociedade brasileira, as lideranças do movimento eram cétricas quanto às chances de vitória.

Nas ruas, a campanha arrebatava corações e mentes, tornando-se cada vez mais caudalosa. Em junho de 1983, o primeiro comício do PMDB reuniu tímidas cinco mil pessoas em Goiânia. Aos poucos, as principais capitais do país passaram a assistir a manifestações não vistas havia mais de duas décadas. As aglomerações, mescla de civismo e entretenimento, formavam-se prontamente face às convocações realizadas pelos líderes da campanha. Acercando-se do dia da votação, Rio de Janeiro e São Paulo conheceram a apoteose do movimento. Em 10 de abril de 1984, a capital fluminense reuniu mais de oitocentas mil pessoas que bradaram por sufrágio direto. Seis dias depois, mais de um milhão de cidadãos

fizeram do vale do Anhangabaú o palco final da romaria pelo direito de se eleger diretamente o presidente da República.

O clamor popular, contudo, não logrou vitória imediata²³. No dia 25 de abril de 1984, em sessão que durou mais de 16 horas, a emenda recebeu 298 votos favoráveis, 22 a menos do que o necessário para ser aprovada. A ampla base parlamentar do governo, com orientação expressa do Palácio do Planalto, postergou por mais quatro anos o sonho das eleições diretas. Foi o primeiro golpe na renascente esperança da sociedade brasileira. Derrotado temporariamente, o movimento valera por si só.

Em concomitância à campanha pelo sufrágio direto, contenda paralela entre os caciques peemedebistas que almejavam ter seu nome alçado à cédula mostrava-se inevitável. Dentro do partido, o número de políticos habilitados a liderar a chapa oposicionista era suficiente para inviabilizar a unanimidade. A disputa, contudo, resumiu-se à polarização entre o governador de Minas Gerais, Tancredo de Almeida Neves, e o deputado federal por São Paulo, Ulysses Silveira Guimarães.

presidente nacional do partido, Ulysses construíra forte reputação como líder de oposição ao regime autoritário. Amplificador de fórmulas raramente ouvidas, contudo, passou a ser visto como ameaça à estabilidade econômica²⁴. Além disso, sua postura beligerante e pouco afeita a negociações com a elite das Forças Armadas resultou em restrições insuperáveis ao seu nome no seio militar²⁵, praticamente inviabilizando sua candidatura. Com a derrota da chamada “emenda Dante de Oliveira”, estas ressalvas pavimentaram o caminho para a unção de Tancredo como nome do PMDB ao pleito indireto.

Era claro ao governador mineiro que, no caso de eleições diretas, seria o de Ulysses, e não o seu, o nome ideal para a disputa. Mais evidente ainda fora o contraste entre engajamento do deputado paulista pela aprovação da emenda e a postura calculadamente

²³ Sob o pretexto de evitar que partidários das Diretas-já coagissem os legisladores, o governo decretou estado de emergência em Brasília no dia da votação. Em resposta, os manifestantes desfilaram pela esplanada dos ministérios acionando as buzinas de seus veículos. O caricatural general Newton Cruz, responsável pela execução da medida, proporcionou, então, cena inimaginável: como se fustigasse seu alazão, brandiu seu chicote sobre os capôs dos automóveis, reforçando a imagem de impotência e desespero com que o regime militar chegava ao seu fim (SKIDMORE, 1988, p. 471).

²⁴ Em agosto de 1983, o deputado declarou que as políticas propostas pelo FMI ao país eram “extremamente nocivas”, afirmando que “a única saída é uma moratória de três anos, sem pagamento nem dos juros nem do principal.” (SKIDMORE, 1988, p. 464).

²⁵ O ex-presidente Ernesto Geisel jamais o perdoou por tê-lo comparado ao ditador de Uganda quando a ele se referiu como o “Idi Amin branco” (DIMENSTEIN et al., 1985, p. 175).

resignada de Tancredo²⁶. Ulysses Guimarães não descartava a ideia de boicotar o colégio eleitoral caso corroboradas fossem as eleições indiretas, possibilidade jamais aventada pelo seu oponente interno. Deriva da sua crença real na vitória da emenda a alcunha de “Senhor Diretas”. Para o então senador Fernando Henrique Cardoso, “ele estava convencido da autonomia das ruas”. Resignado, Ulysses atribuiu à defecção do governador paulista a ausência de apoio ao seu nome: “eu poderia ter sido o candidato das indiretas, mas o Montoro não me apoiou. Aí outros tiveram dificuldade em fazer isso. O presidente regional do partido [o senador FHC] não poderia me apoiar se o governador não me apoiou.” (DIMENSTEIN et al., 1985, p. 79-81). Ao final de junho de 1984, em um jantar no Palácio das Mangabeiras, Ulysses anunciou a retirada de sua pré-candidatura e aderiu não oficialmente ao nome de Tancredo.

No partido do governo, o ponto de ignição da sucessão presidencial dera-se quando da viagem do presidente aos Estados Unidos para tratamento de sua cardiopatia, em meados de 1983. A longa ausência do general incitou as primeiras movimentações dos postulantes pedessistas ao posto. Nome naturalmente destacável pela natureza do cargo que ocupava, o vice-presidente Antônio Aureliano Chaves de Mendonça teria sua pré-candidatura catapultada de dentro do próprio Palácio do Planalto. Figueiredo não assimilou a desmontura e independência com que exercera a presidência nas duas oportunidades em que se licenciou por motivos de saúde²⁷.

A esta recíproca e insuperável desconfiança deveu-se a consolidação do pacto não oficial firmado entre Aureliano e Tancredo. Convencido de que a sucessão do último presidente do regime militar passaria por Minas Gerais, o vice-presidente, já ciente de que não seria ungido por seu partido como candidato situacionista, foi ao Palácio da Liberdade onde subscreveu o seguinte acordo tácito com o governador mineiro: aquele que não fosse candidato ofereceria ao outro apoio explícito e efetivo. Era o germe que posteriormente viria a implodir o PDS a menos de dez meses da eleição no colégio eleitoral.

O número de pré-candidatos do partido governista facilitou a tarefa dos articuladores políticos do PMDB. Aos primeiros sinais das manobras com vistas à sucessão presidencial,

²⁶ Para Luiz Inácio Lula da Silva, Tancredo Neves, instado por Fernando Henrique Cardoso, articulou contra a aprovação da emenda: “ele sabia que se tivesse (sic) eleições diretas naquele instante o presidente da República seria o Ulysses Guimarães, e não ele.” (COUTO, 1998, p. 331).

²⁷ Couto (1998, p. 317) delega a intrigas palacianas, atribuídas em especial ao chefe do SNI, general Octávio Medeiros, o germe da antipatia de Figueiredo por Aureliano. Seu desapontamento foi tamanho que, em 1984, optou pela dor física a ceder a cadeira ao vice: “eu não faço a operação porque não vou passar o cargo para aquele tal de Aureliano.” (DIMENSTEIN et al., 1985, p. 21).

quase uma dezena de postulantes apresentava seus nomes ao pleito. Os principais aspirantes à vaga pedessista, entretanto, eram o Vice-presidente da República, Aureliano Chaves, o senador pernambucano Marco Antônio de Oliveira Maciel, o ministro do Interior, Mário David Andreazza e o ex-governador de São Paulo e deputado federal, Paulo Salim Maluf²⁸.

Aureliano reunia qualidades destacáveis. Mineiro, de comprovada capacidade técnica e elogiável postura moral, encontrou nas já citadas restrições pessoais do presidente Figueiredo sua maior barreira para galgar apoio interno. O gaúcho Mário Andreazza, coronel do exército, contava com um influente grupo de apoio na cúpula do governo²⁹ e entre os governadores do partido. Titular de diferentes pastas desde o governo Costa e Silva, esteve por trás de obras públicas nos setores de habitação, saneamento e eletrificação, o que lhe rendeu formidável rede de contatos país afora. Além disso, coordenou a construção de projetos portentosos, como a rodovia Transamazônica e a ponte Rio-Niterói, ícones dos governos militares. As denúncias de corrupção que sobre ele pairavam, entretanto, contribuíram fortemente para minar as chances de consenso ao redor de seu nome.

Paulo Maluf causava apoplexia na esquerda, no centro e em setores do próprio PDS³⁰. Seu nome despertava paixões. Descrevê-lo era tarefa que exigia adjetivos extremados, fossem hostis ou elogiosos. Pertencente a uma rica e influente família de industriais libaneses que emigrara para São Paulo, fazia política com base na concessão de favores pessoais. Dessa forma ganhou a indicação para o governo de São Paulo na convenção da Arena em 1978, desafiando as instruções do governo federal, que apoiava o ex-governador Laudo Natel. Eleito deputado federal em 1982, foi a Brasília aparar as arestas que lhe ameaçavam o caminho rumo ao Palácio do Planalto.

À postura aparentemente indolente e desinteressada assumida pelo presidente Figueiredo, que ora parecia querer permanecer no cargo, ora se mostrava ansioso para deixá-lo³¹, não faltava um componente racional: a aventada possibilidade de ter seu mandato

²⁸ Inicialmente, outros políticos eminentes do partido também se apresentaram como pré-candidatos, como o diretor-geral de Itaipu, José Costa Cavalcanti, o chefe do SNI, general Octávio Medeiros, o ministro da Desburocratização, Hélio Beltrão, o governador da Bahia, Antônio Carlos Peixoto de Magalhães e o ministro da Educação, Rubem Ludwig (MENDONÇA, 2005, p. 166).

²⁹ Ainda que não o apoiasse explicitamente, Andreazza contava, ao menos, com a indiferença do presidente Figueiredo. O ministro esbarrava, contudo, no veto militar do grupo de Geisel em função do apoio oferecido a Costa e Silva em 1967, contrariando o desejo de Castello Branco.

³⁰ A repulsa em relação ao seu nome não estava restrita à oposição, conforme Skidmore (1988): “o ex-governador da Bahia Antônio Carlos Magalhães, por exemplo, declarou, em agosto de 1984, que Maluf era o homem mais odiado do Brasil e que não podia andar um quarteirão sem arriscar sua vida.” (p. 477).

³¹ Em demonstração de claro desinteresse, Figueiredo não telefonou ao Brasil – nem sequer atendeu a uma das diversas ligações feitas por seus subordinados – durante as duas semanas em que viajou para a China e para o Japão, em maio de 1984 (DIMENSTEIN et al., 1985, p. 20).

prorrogado em mais dois anos. A calculada delegação da tarefa de escolha de seu sucessor às instâncias partidárias atuaria neste sentido: “como não antevejo a possibilidade de alcançar o consenso que almejava, restituo a coordenação ao meu partido.” (DIMENSTEIN et al., 1985, p. 12).

Durante meses, Figueiredo não amparou nem encampou nenhuma das várias postulações pedessistas à candidatura³². Até meados de 1984, o presidente considerava a possibilidade da prorrogação de seu mandato: “eu só admito continuar aqui se o povo encher essa praça e me pedir pra ficar.” (DIMENSTEIN et al., 1985, p. 30). Ideia esta que foi materializada pela proposta enviada ao Congresso Nacional em cujas letras se sugeria que fossem adotadas eleições diretas somente em 1988. Se receava ou não indicar um nome incapaz de bater o de Maluf na convenção, ou o de Tancredo no colégio eleitoral, o fato é que sua postura hesitante em muito colaborou para o desgaste interno do PDS. Estava engatilhada, assim, a implosão do partido oficial.

O germe da fissura remonta à posse da legislatura 1983-1987, quando os novos deputados requisitaram mais espaço para atuação político-parlamentar e apresentaram chapa de oposição ao grupo oficial dos caciques pedessistas no diretório nacional (CANTANHÊDE, 2001, p. 18). Atuando nos bastidores da manobra, seus líderes eram os mesmos que viriam a oficializar o apoio à candidatura do PMDB seis meses antes da eleição: os senadores Marco Maciel (PE), Jorge Bornhausen (SC) e Guilherme Palmeira (AL).

As projeções vislumbradas pelos artífices da cisão bastaram para que o grupo, decidido a evitar a eleição de Maluf, propusesse à oposição o nome de um candidato consensual. Além disso, conforme argumenta Reale (1992, p. 17), a inclinação da opinião pública no sentido da candidatura de Tancredo Neves, vista desde logo como a mais indicada para uma delicada fase de transição, condicionou [...] e legitimou a decisão dos dissidentes pedessistas. No início de junho, após meses de sinais contraditórios emitidos pelo presidente da República e da inesperada longevidade da pré-candidatura de Maluf, Aureliano rompeu com o imobilismo e passou a articular publicamente a aliança com Tancredo Neves.

No dia 11 deste mês, por ocasião da reunião da comissão executiva do PDS, o presidente do partido, José Sarney, arriscou uma manobra com objetivo de enfraquecer a

³² Sua restrição em apoiar algum candidato do PDS era ampla, geral e irrestrita. Na campanha de Maluf, enxergava seus novos desafetos, Golbery e Heitor Aquino, seu ex-secretário. Considerava o candidato arrogante, prepotente, despreparado e despojado de escrúpulos: “o turco não sentará na minha cadeira de maneira nenhuma (DIMENSTEIN et al., 1985, p. 15). Sobre Aureliano: “não quero.” Acerca de Mário Andreazza: “humilde demais.” E a respeito de Tancredo, por trás de quem via os interesses de Sarney e de Aureliano: “Tancredo Never.” (COUTO, 1998, p. 355).

candidatura de Maluf³³. A proposta de realizar uma ampla consulta em todos os diretórios estaduais tinha por finalidade aparente viabilizar o nome do vice-presidente, uma vez que Aureliano Chaves, seu principal adversário, mantinha autoridade incontestável junto às bases pedessistas. Insatisfeito, Maluf recorreu ao presidente Figueiredo, que condicionou a realização das prévias à aceitação entre todos os pré-candidatos. Diante da oposição do deputado paulista, Sarney renunciou à presidência do partido em resposta ao veto velado do general à ampla consulta partidária. A futura dissidência do PDS era mais do que um sinal de repulsa a Maluf. Tratou-se também de um movimento de contestação ao presidente da República e ao seu governo³⁴.

Aureliano Chaves e Marco Maciel retiraram oficialmente seus nomes da disputa no início do mês subsequente. Em 11 de agosto, Paulo Maluf venceu Mario Andreazza por 493 a 350 votos na convenção do partido, sagrando-se candidato oficial do PDS à Presidência da República³⁵. Estava consolidado o caminho para a formação da ampla coalização de apoio à candidatura de Tancredo Neves.

O governador mineiro sabia que desta cisão dependeria a vitória do PMDB. A chamada Frente Liberal rompeu com o partido do governo e oficializou seu apoio ao PMDB, selando, a 7 de agosto de 1984, a coligação denominada Aliança Democrática. Entre os dissidentes, articulava-se a escolha do quadro que comporia a chapa com Tancredo. O nome do senador pernambucano Marco Maciel contava com a preferência de setores relevantes do grupo e do próprio candidato peemedebista. Político promissor de um estado historicamente tradicional, Maciel era considerado ideologicamente mais “leve” que Sarney, nome excessivamente ligado à UDN, à Arena, ao regime militar e ao próprio PDS.

Um capricho legislativo, contudo, excluiria do grupo dos selecionáveis aqueles que haviam sido eleitos já pelo PDS. Perderia o mandato o parlamentar que se opusesse “por atitudes ou pelo voto” às diretrizes das cúpulas dos partidos pelos quais haviam sido eleitos,

³³ Em rara cena de belicosidade, Sarney assumiu ter participado da reunião armado de um revólver calibre 38. Motivo: a pressão insuportável dos aliados de Maluf. Apesar da tensão e da beligerância que marcaram o evento, o senador conteve, a contragosto, seus ímpetos pistoleiros: “eu confesso que estava até um pouco frustrado, por não a ter utilizado.” (COUTO, 1998, p. 352).

³⁴ Dirigindo-se diretamente a Sarney, Figueiredo atribuiu-lhe a responsabilidade pela crise que implodiu o partido: “Sarney, isso é uma covardia [...]. Eu fui surpreendido com a sua saída. Você foi embora e me deixou a pé. Me deixou no espaço. Como se eu não existisse. Você não respondeu com a mesma cortesia que eu lhe dei.” (COUTO, 1998, p. 354).

³⁵ De posse de incontáveis recursos pessoais, Maluf “trabalhou” estrategicamente os votos dos convencionais do PDS, dirigindo-lhes favores sem antes consultar os governadores do partido: passagens aéreas, cartões de crédito, diárias em hotéis com belas moças escaladas como recepcionistas etc. (DIMENSTEIN et al., 1985, p. 127-129).

compelindo-os, portanto, a votar em Paulo Maluf. Era o caso de todos os líderes da Frente Liberal, com exceção do senador alagoano Luiz Cavalcanti e do seu par maranhense, José Sarney, eleitos em 1978 pela extinta Arena (CANTANHÊDE, 2001, p. 26).

Bifurcado, Tancredo pendia para o nome de Cavalcanti, por ele considerado mais discreto ao mesmo tempo em que não se deixava subjugar pelos militares. Por imposição da Frente Liberal – e em especial, de Aureliano Chaves –, contudo, o nome de Sarney foi o escolhido para compor a chapa oposicionista que iria ao colégio eleitoral³⁶. Em 12 de agosto, na convenção do PMDB, Tancredo recebeu 656 votos, com 32 brancos e nulos. Sarney obteve 543 votos, com 143 brancos e nulos, oficializando a chapa oposicionista que enfrentaria Paulo Maluf e Flávio Marcílio (COUTO, 2001, p. 83). O compromisso inicial do recém ingressado senador maranhense era filiar-se ao PMDB para depois vir a se tornar um dos fundadores do Partido da Frente Liberal, em janeiro de 1985, e exercer a vice-presidência pelo novo partido. Não pôde cumpri-lo, contudo, pois se sabia que o governo da esperança cabia ao PMDB e não àqueles que passaram a empunhar suas causas no último instante.

De acordo com Mendonça (2005, p. 168), deveu-se ao profundo conhecimento que possuía de seu ex-partido a opção por José Sarney. A credencial de ex-presidente do PDS o gabaritava para prospectar outras adesões à candidatura da Aliança Democrática, trunfo de vital relevância na missão de implodir seu antigo partido. Para Skidmore (1988, p. 485), sua personalidade acomodatória e sua ascendência nordestina, fato que poderia desviar votos de Maluf, foram fatores determinantes em sua escolha. Além disso, a proximidade de Sarney com alguns dos maiores expoentes militares, como o general Leônidas Pires Gonçalves, que viria a ocupar o Ministério do Exército em seu governo, atuava em benefício de seu nome.

Em muito contribuiu para a formação do amplo apoio costurado em torno do nome de Tancredo Neves a confiança que um político conservador, experiente e de gestos comedidos inspirava não apenas na alta cúpula militar, mas também entre as nascentes lideranças civis. A candidatura do governador mineiro não representava uma chapa puramente oposicionista, tendo em vista que o lançamento de seu nome provocou uma cisão real e irreconciliável entre os membros da própria elite política autoritária. Tancredo propunha a conciliação nacional, à qual era imprescindível o apoio dos militares. Para tanto, negou reiteradamente qualquer tipo de represália aos membros do regime autoritário.

³⁶ Aureliano Chaves e Jorge Bornhausen desempenharam papel importante na opção por Sarney. O senador catarinense havia ficado muito bem impressionado com o político maranhense quando de sua visita a Florianópolis, em fevereiro daquele ano, não permitindo que outro nome fosse discutido pelos dissidentes (DIMENSTEIN et al., 1985, p. 92).

A despeito da tentativa de se evitar que fosse outorgado ao pleito a noção de confronto, era patente o caráter plebiscitário conferido à eleição indireta, conforme a análise de Soares (1993, p. 154):

A projeção de valores positivos sobre a imagem do candidato da Aliança Democrática resultou, sobretudo, das circunstâncias didaticamente dicotômicas e maniqueístas da disputa. O crescimento da candidatura, junto às faixas mais amplas da opinião pública, deveu-se mais à polarização e aos efeitos do contraste com Maluf do que propriamente às qualidades de Tancredo [...]. Não era preciso desejar a vitória de Tancredo para torcer por ela, bastava desejar a derrota de seu adversário.

A força da ideia de se romper definitivamente com o regime autoritário podia ser traduzida, assim, pela expressão cunhada pelo próprio candidato: sua vitória representaria o início de uma nova era, de uma “Nova República”.³⁷ Esta clareza premeditada, do rompimento com algo velho e da inauguração de um novo momento buscava, paradoxalmente, a conciliação entre o povo e o regime militar (MENDONÇA, 2005, p. 173).

O clima de vitória que envolveu a campanha da Aliança Democrática no segundo semestre de 1984 negligenciava, contudo, riscos não desprezíveis. Não eram diminutos os vários percalços por que sua candidatura ainda teria que passar: além da supracitada proposta de prorrogação do mandato do presidente Figueiredo, ecoavam pela capital federal rumores de manobras golpistas por parte de setores militares radicais ou de um possível boicote ao colégio eleitoral via desistência da candidatura de Maluf.

Tancredo receava um *putsch* em Brasília comandando pelo general Newton Cruz. Temendo a possível ação golpista, a assessoria do candidato chegou a preparar um plano de fuga da capital, possivelmente para Curitiba ou Belo Horizonte. Reforçava esta desconfiança a notória antipatia que Geisel e Figueiredo nutriam pelo ex-governador mineiro. Todo o receio, entretanto, foi afastado diante da garantia oferecida pelo ministro do Exército, general Walter Pires, de que o comando militar asseguraria a posse de qualquer um dos candidatos vencesse o pleito.

No caso do aborto da candidatura de Maluf, havia o temor de lançamento de uma candidatura de “união nacional”, com o apoio do grupo dissidente do PDS que havia embarcado na Aliança Democrática. A trama fora articulada, à revelia do candidato, pelo seu coordenador de campanha, Calim Eid, em dezembro de 1984. Eid fez chegar a Aureliano

³⁷ Para Faoro (2008, p. 35), porém, “o adjetivo do nome tentava mascarar os velhos arranjos e monótonos métodos de conciliação da política brasileira.”

Chaves a proposta de que, caso este desfizesse a aliança com Tancredo, o deputado paulista apoiaria seu nome. Mas Paulo Maluf recorreu à ética que sempre lhe pautou a biografia para explicar por que não desistiu de concorrer, ainda que mínimas fossem as suas chances de vitória:

Por uma questão de princípio [...]. Eu fui, vamos dizer, um pouco de boa-fé, pra não dizer inocente, por ter acreditado nas palavras de todos, porque todos depois foram para o Tancredo. [...] Andreazza, vamos ser muito claros, lavou as mãos. Mas eu tinha ficado preso somente com a minha palavra e bem com a minha consciência. Eu não traí. [...] Eu não concordei. Eu joguei um jogo só, joguei limpo, joguei sem segundas intenções (COUTO, 2001, p. 95).

A iminente vitória do PMDB no colégio eleitoral não poderia ser creditada somente à bem sucedida arquitetura política costurada entre as lideranças no Congresso Nacional. A comoção nacional que se abateu sobre a opinião pública foi fundamental para constranger eventuais parlamentares propensos a votar no candidato apoiado pelo desmoralizado governo militar que batia em retirada. O voto secreto, que na convenção do PDS mostrou-se essencial para garantir a vitória de Maluf, foi o mesmo que lhe faltou na eleição no colégio eleitoral. Coagidos pela voz das ruas, os parlamentares ratificaram o desejo por mudanças. Neste sentido é que se pode afirmar que a derrota das “Diretas-já” pavimentou a inicialmente hesitante candidatura de Tancredo e condenou a campanha situacionista, quem quer que fosse o nome indicado. A sociedade organizada foi decisiva mesmo na eleição indireta.

Brasília, 15 de janeiro de 1985. O candidato oposicionista recebeu 480 votos do Colégio Eleitoral contra 180 de seu adversário³⁸, elegendo-se, assim, o primeiro presidente civil após 21 anos de regime militar. A transição democrática, porém, ainda não estava garantida. Após três meses de trabalho incessante e de luta diária contra a doença que fustigava-lhe o corpo, Tancredo é internado às pressas no Hospital de Base de Brasília, a menos de 14 horas da posse. O país mergulha em um clima de perplexidade e de agonia.

Diante da urgência de intervenção cirúrgica, o presidente eleito implora para que lhe operassem somente no dia seguinte: “eu peço pelo amor de deus: me deixem até amanhã e depois de amanhã façam de mim o que quiserem. Mas eu tenho a obrigação. É um compromisso que eu tenho. Eu sei de fonte fidedigna que o Figueiredo não dá posse ao Sarney.” (COUTO, 2001, p. 98). Ludibriado por Francisco Dornelles, seu sobrinho e futuro ministro da Fazenda, quem lhe assegurara, mesmo despossuído de qualquer garantia, que o

³⁸ Tancredo recebeu 275 votos do PMDB (de um total de 280) e 166 do PDS. Maluf obteve 174 votos de seu partido, de um total de 356. O restante da oposição contava com 50 votos. Houve 17 abstenções e 9 ausências (SKIDMORE, 1988, p. 486).

presidente daria posse tanto a Sarney quanto a Ulysses, Tancredo consente em ser operado ainda naquela madrugada.

Reunidos em uma sala do hospital, a cúpula do Congresso Nacional e a nova equipe do governo discutiram à exaustão quem deveria tomar posse: se o vice-presidente eleito ou o presidente da Câmara dos Deputados. Pressões de todas as ordens ensejavam a posse de Ulysses Guimarães; PMDB e os militares à frente. A recusa peremptória do deputado paulista³⁹, entretanto, precipitou a decisão dos caciques, já na madrugada do dia da posse, pelo nome de Sarney.

Palácio do Planalto, 15 de março de 1985, 9 horas da manhã. A restrição de Figueiredo ao ex-líder de seu partido fez com que o general cogitasse a hipótese de dar posse até ao presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Moreira Alves. A Sarney, jamais. Juridicamente vencido, mas não convencido, o presidente se recusou a transmitir a faixa presidencial a seu desafeto, saindo pela porta dos fundos do palácio momentos antes da chegada da comitiva do novo governo. José Sarney assumiu interinamente o governo da Nova República. Após trinta e oito dias de agonia, o já esperado falecimento de Tancredo Neves viria a perenizar – e, em última análise, a estigmatizar – o deslegitimado mandato de seu vice.

2.2 A conjuntura econômica

2.2.1 Aspectos geopolíticos da crise internacional

O início dos anos 1970 interrompeu o ciclo de expansão capitalista iniciado após a Segunda Guerra mundial. A este quarto do século XX, especificamente ao período compreendido entre os anos de 1949 e 1973, o historiador britânico Eric Hobsbawm conferiu a alcunha de “era de ouro”. Para este autor, “a história dos vinte anos após 1973 é a de um mundo que perdeu suas referências e resvalou para a instabilidade e a crise [...]. Não estava claro como as fundações da ‘era de ouro’ haviam desmoronado irrecuperavelmente.” (1998, p. 393).

O primeiro evento marcante desta década consistiu no já esperado colapso das regras cambiais acertadas em Bretton Woods. Os déficits em transações correntes em que incorria a economia norte-americana havia mais de uma década inviabilizaram a manutenção da

³⁹ Anos depois, Ulysses Guimarães revelaria: “eu não fui bonzinho coisa nenhuma. Segui as instruções do meu jurista. O meu ‘Pontes de Miranda’ (general Leônidas Pires Gonçalves) estava lá fardado e com a espada me cutucando que quem tinha de assumir era o Sarney.” (COUTO, 2001, p. 101).

paridade dólar-ouro, levando o governo deste país a anunciar, em agosto de 1971, o fim da conversibilidade fixa. As consequências da crise da moeda estadunidense em muito influenciaram as condições de captação de recursos externos pelos tomadores brasileiros, conforme será analisado no quarto capítulo deste trabalho.

No contexto geopolítico da Guerra Fria, os conflitos bélicos deflagrados no Oriente Médio contribuíram de maneira decisiva para o agravamento da crise econômica. O apoio oferecido pelo governo dos Estados Unidos e pelos países da Europa Ocidental a Israel durante a chamada guerra do *Yom Kippur*, em outubro de 1973, determinou o embargo das exportações do combustível por parte dos membros árabes da OPEP. O preço do produto no mercado internacional atingiu, em 1974, o valor de US\$ 11, o que correspondeu a uma valorização de 250% em menos de 3 meses, compelindo as economias industriais altamente dependentes de petróleo a racionarem o seu uso e, conseqüentemente, a restringirem seus níveis de atividade.

Assistiu-se no restante da década de 1970 a uma série de outros acontecimentos políticos nesta conturbada região do globo que desestabilizaram ainda mais o quadro econômico mundial: a invasão do Líbano pela Síria, em 1976; a subida de Menachem Béguin – destacado líder do partido conservador *Likud* – ao governo israelense, em 1977; o reconhecimento do Estado de Israel pelo presidente egípcio Anuar Sadat⁴⁰; e o mais saliente deles, a revolução iraniana comandada pelo radical líder xiita aiatolá Ruhollah Khomeini, no início de 1979.

Neste ambiente de beligerância, as incertezas que rondavam os principais países fornecedores do combustível precipitaram a eclosão, ainda antes do final da década, do segundo choque do petróleo. Seus efeitos foram mais contundentes em relação ao anterior não apenas pelo patamar inédito atingido pelo preço da mercadoria⁴¹, mas principalmente pelas consequências deste novo choque sobre a economia de todo o planeta. O conflito Irã-Iraque, detonado no ano seguinte e em grande parte decorrente deste episódio, agravou ainda mais a oferta do óleo aos países não-produtores. A esta nova elevação vertiginosa do preço do barril no mercado internacional correspondeu o primeiro componente externo subjacente aos problemas que tiveram que ser enfrentados pela economia brasileira durante a década de 1980.

⁴⁰ A aproximação do presidente egípcio com o primeiro-ministro israelense Menachem Béguin – com qual selara os acordos de paz que lhes renderam o prêmio Nobel da Paz, em 1978 – acabou por fomentar a intolerância de extremistas muçulmanos que vieram a assassiná-lo em 1981.

⁴¹ Após a valorização observada em 1974, o preço do barril do petróleo saltou para aproximadamente US\$ 36 em 1980, em nova elevação de mais de 200% (HERMANN, 2005, 96).

O impacto inflacionário decorrente da acentuada elevação de insumo tão essencial às atividades econômicas das nações desenvolvidas levou as autoridades econômicas destes países a adotarem uma política monetária rigidamente contracionista tão logo se fizeram sentir os primeiros sinais negativos sobre os índices de preços. A escalada da taxa de juros no mundo industrializado, somada às consequências resultantes da moratória da dívida externa mexicana de agosto de 1982, constituíam as principais causas das adversidades externas a que o Brasil esteve exposto no decorrer dos anos 1980. Eventos intimamente relacionados entre si, compunham a base dos problemas capitais que acometeram a administração das contas externas brasileiras durante os anos 1980.

O abandono das regras monetárias acertadas em 1944, as consequências do aumento das taxas de juros nas principais praças financeiras internacionais e os desdobramentos que se seguiram à crise cambial mexicana serão apresentados de maneira mais detida no ponto 4.1.3.2, a partir do qual será analisado todo o processo de renegociação da dívida externa iniciado em 1983 até a inflexão patrocinada pelo ministro Dílson Funaro.

2.2.2 Desenvolvimentismo e endividamento externo: o II PND

O fim do período posteriormente denominado como “milagre brasileiro” (1968-1973) não viria desacompanhado de consequências onerosas. O vigoroso crescimento econômico que justificou a mística alcunha implicou um expressivo aumento da dependência externa do país. A ampliação da capacidade produtiva – com destaque para o setor de bens de consumo duráveis – resultou em demanda por petróleo e bens de capital que já não mais podia ser atendida pelo parque industrial brasileiro, subordinando o crescimento da economia à sua capacidade de importação.

A primeira crise do petróleo viria a impor condicionalidades ainda mais severas ao desempenho futuro da economia brasileira. O salto no preço do combustível desencadeou aumento da taxa de juros nos países industrializados já em 1974, medida em parte responsável pela relativa queda da atividade econômica observada no biênio 1974-75. A consequente contração das exportações brasileiras impediu a geração suficiente de divisas para que se mantivessem os níveis de importação de insumos.

Diante deste quadro de dependência, o governo Geisel, empossado em março de 1974, deparava-se com duas alternativas para realizar o ajuste externo que se mostrava inevitável. A dicotomia parcialmente imposta pelo primeiro choque do petróleo pode ser resumida pelas

seguintes opções necessariamente excludentes: ajustamento ou financiamento. A primeira atrelaria o crescimento do PIB às condições do mercado internacional, o que permitiria à economia um crescimento somente quando liderado pelas exportações. Já o financiamento buscaria a possível desvinculação do cenário externo investindo na ampliação da capacidade de produção doméstica de energia e de bens de capital. O ajustamento caracterizaria um modelo de ajuste conjuntural e potencialmente recessivo. Pressupunha, dessa forma, a provisoriedade da crise: temporal e não repetitiva. A segunda alternativa apostava em uma ousada estratégia de adaptação estrutural baseada na endogenização da oferta de insumos industriais e no aumento das exportações. Ambas, contudo, estariam sujeitas, em maior ou menor grau, ao aval do mercado financeiro internacional.

A despeito da reticência do ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, em relação à alternativa otimista que negava qualquer intervalo de recessão, havia fatores extra-econômicos que viriam a embasar a opção pelo ajuste estrutural. Além da forte demanda empresarial pela continuidade do crescimento econômico – uma vez que haviam sido concretizados investimentos robustos durante o período do “milagre”, muitos dos quais ainda em fase de maturação –, a credibilidade requerida, via crescimento econômico, por um governo que se arvorara pelo delicado processo de abertura política muito contribuiu para esta decisão⁴². Neste sentido é que não se pode negar uma manifesta vontade política ao se avaliar um plano de tamanha envergadura. Conforme destaca Sallum Júnior, “uma resposta ortodoxa à crise conduziria a restrições econômicas imediatas, acirraria os conflitos distributivos e reduziria muito as possibilidades de o governo promover com sucesso a distensão política em que se empenhava.” (1996, p. 51).

A imbricação dos imperativos políticos em relação aos econômicos também é ressaltada por Fonseca e Monteiro (2007, p. 31). Para os autores:

O II PND e projeto de distensão política fazem parte de um mesmo processo [...]. Tem-se presente que a prioridade ao crescimento econômico formulada no plano era condicionante indispensável ou facilitador para viabilizar o projeto de distensão política e ampliar a base de legitimação do regime, abalada pela crise do “milagre”. Em decorrência, não há porque se contrapor “racionalidade econômica” versus “racionalidade política”, como se fossem explicações alternativas.

⁴² De acordo com Carneiro (1992, p. 297), a escolha do ministério do governo Geisel já demonstrara o prevailecimento do “equilíbrio político sobre a nitidez da rota econômica”, denunciando “que não obstante a firmeza de propósitos do novo presidente, sua vontade férrea havia conferido prioridade à abertura política.”

A alternativa adotada foi instrumentalizada pelo lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Tratava-se de um amplo pacote de investimentos públicos e privados direcionados a setores identificados como “pontos de estrangulamento”, tais como: exportação, infra-estrutura, bens de capital e insumos básicos, com destaque para metalurgia e petroquímica (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 33).

O financiamento das obras, motivo este que fazia do plano medida proibitiva aos olhos do grupo ortodoxo da equipe econômica, contou com a ampla disponibilidade de crédito no mercado financeiro internacional. Para Carneiro (1992, p. 298), crítico contumaz da estratégia levada a cabo pelo governo Geisel, as autoridades brasileiras não demonstravam, à época, conhecimento das novas restrições impostas pelo primeiro choque do petróleo⁴³. Caso o tivessem feito, “certamente a imagem da ilha de prosperidade, que só cairia no ridículo com a brusca desaceleração das exportações em 1975, não constituiria [...] o deleite da oposição ao regime.” Pode-se medir a ousadia do plano através da conclusão precisa oferecida por Tavares e Assis (1985, p. 43):

Pretendia-se nada menos do que, de forma simultânea, concluir o ciclo de instalação da indústria pesada, acabar de internar a indústria de bens de capital e completar o parque industrial de insumos básicos e de bens intermediários; além de expandir os serviços de infraestrutura nos setores de energia, transportes e telecomunicações.

Castro e Souza (1985) oferecem uma das mais ferrenhas defesas do modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo governo Geisel, para os quais se tratou de uma terceira opção que fugia à dicotomia do debate em que estava imerso o projeto. Sem negar a escalada da dívida externa desencadeada pelo plano, os autores argumentam que, diante da crise que se avistava, de nada adiantaria contrair ou desaquecer a economia, deixando a estrutura produtiva intactamente vulnerável⁴⁴. Para eles, a “opção de 74” não consistia em adiar problemas; sua negativa, esta sim, é que o faria. Caso tivesse sido adotada a opção passiva do ajuste recessivo, o governo teria optado pela simples postergação das soluções (p. 41). Em poesia alarmante, garantem que “travar a economia em 1974, depois de crescer 14% no ano anterior [...] equivaleria a promover o desmoronamento do presente e o

⁴³ Em julgamento contundente, o autor delega o fracasso das medidas tomadas à “uma visão paroquial acerca do ambiente econômico mundial [...], fruto de ignorância ‘interna’, conducente a uma visão curtoprazista e conservadora das possibilidades de política econômica.” (CARNEIRO, 1992, p. 300).

⁴⁴ A visão nacionalista do autor encontraria eco em mais um famoso aforismo de Mário Henrique Simonsen: “a verdadeira medida da dependência externa de um país está no volume de importações essenciais ao funcionamento da atividade econômica e à sustentação de um nível adequado de investimento.” (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 41).

comprometimento do futuro.” Para João Paulo dos Reis Velloso, então ministro do Planejamento e responsável direto pelo II PND, “a crise do petróleo apenas tornou o programa de 1974 imperioso e inadiável.” (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 32).

Na visão desses autores, o II PND continha alta dose de racionalidade econômica. A estratégia desenvolvimentista justificar-se-ia na medida em que evitava uma crise de enorme gravidade e abria, paralelamente, novas possibilidades futuras⁴⁵. Em adição, impedindo que a safra das inversões realizadas durante o período do “milagre” sofresse baixas e contagiasse o ânimo “selvagem” dos capitalistas brasileiros, o governo desbaratava um movimento de reversão conjuntural de difícil contenção futura. Sua concepção acerca do plano pode ser assim resumida: “a opção brasileira não foi a de se evitar problemas, mas sim atacá-los pela raiz [...]. Precisava-se buscar solução duradoura e não apenas transitória para a crise do petróleo.” (p. 34 e 36).

Carlos Lessa (1978) avaliza, em grande medida, as considerações tecidas por Castro e Souza, retratando o modelo desenvolvimentista dos anos 1970, contudo, sob uma ótica um tanto distinta. Para este autor, a racionalidade política permeou a opção adotada pelo governo Geisel. Ao afirmar que “o II PND faz da crise do petróleo a justificativa para a proclamação serena e não traumática do projeto de potência nascida no interior do aparelho do Estado”, Lessa delega a estratégia adotada a outros motivos que não a necessidade de internalização da estrutura produtiva de insumos básicos e de bens de capital (p. 115).

Há autores, porém, que reservam críticas de cunho ideológico-estrutural à matriz teórica que embasou estratégia do governo. Para Moura (1990, p. 37), a opção adotada a partir de 1974 representou retrocesso significativo para o processo de ajustamento externo da economia. Segundo ele:

O Brasil reagiu com enorme atraso e persistente inconsistência ao primeiro choque do petróleo e às consequências que dele decorreram [...]. Mais do que lenta e tardia, pode-se argumentar que política implementada pelo governo brasileiro ampliou em boa medida o desequilíbrio da economia, acentuando sua notória vulnerabilidade externa.

O autor resume a atuação governamental como “um exercício visando acomodar objetivos econômicos conflitantes a curto prazo.”⁴⁶ Em julgamento diametralmente oposto

⁴⁵ Castro e Souza (1985, p. 37) assim arrolam os princípios norteadores do II PND: “sustentar a conjuntura impedindo uma descontinuidade de consequências imprevisíveis, assegurar o espaço necessário à absorção do surto anterior de investimentos e, claro, modificar a longo prazo, a estrutura produtiva.”

⁴⁶ Contrariando essa suposição, Fonseca e Monteiro (2007, p. 43) julgam que “interpretar o II PND como um processo de ‘acomodação’ acaba por negligenciar completamente sua proposta política de institucionalizar o

àquele realizado pelos entusiastas do II PND, afirma que os formuladores da política econômica simplesmente transferiram para o futuro o momento de enfrentar os encargos crescentes das obrigações internacionais (MOURA, 1990, p. 41).

Os resultados positivos do ajuste externo adotado pela gestão Geisel podem ser sumarizados em três diferentes partes: (1) avanço do processo de substituição de importações; (2) redução da dependência externa em relação ao petróleo; e (3) aumento na diversificação das exportações de bens manufaturados, as quais justificaram *ex-ante* a alardeada deterioração adicional nas contas externas. No plano interno, a elevada taxa média de crescimento atingida entre os anos de 1974 e 1980 (7,1% a.a.), garantida em grande parte pelo investimento estatal⁴⁷, corroborou as expectativas do governo (HERMANN, 2005, p. 105).

**Tabela 1 – Crescimento do Produto, Inflação e Investimento
Brasil, 1974-1980 (em %)**

Ano	Crescimento real do PIB	IGP-DI	FBCF (% do PIB)
1974	8,15	34,56	21,85
1975	5,17	29,33	23,33
1976	10,26	46,27	22,42
1977	4,93	38,79	21,35
1978	4,97	40,81	22,27
1979	6,76	77,24	23,36
1980	9,27	110,23	23,56

Fontes: Para os dados referentes ao crescimento do PIB e à Formação Bruta de Capital Fixo, IBGE (Estatísticas do Século XX). Para a inflação, Ipeadata.

Já os desdobramentos negativos do arrojado plano de inversões constituem um dos raros consensos entre a maioria dos analistas. A magnitude do projeto contribuiu em larga escala para o agravamento da situação do balanço de pagamentos, permitindo a afirmação de que o preço do sucesso do II PND correspondeu ao aumento da vulnerabilidade externa e da dependência financeira. Segundo Carneiro (1992, p. 313), esta deterioração “esteve na base

regime e, mais grave do ponto de vista econômico, de redirecionar completamente a prioridade da economia com a alteração de projetos de investimento.”

⁴⁷ Tavares e Assis (1985, p. 62) reforçam a contrariedade de certos setores com a crescente presença do Estado na economia ao diagnosticarem que “muitos empresários não reconheciam o óbvio: que o investimento estatal e os subsídios é que sustentavam suas atividades e mantinham suas margens de lucro. Ou seja, sem o II PND, a economia teria mergulhado numa profunda recessão muito antes do ajuste de 1981.”

do agravamento dos conflitos distributivos e da aceleração inflacionária dos anos 1980.” Na versão ortodoxa dos fatos, por que seria o Brasil eximido da obrigatoriedade de pagar pelo almoço?

O aprofundamento da captação de recursos estrangeiros requerido pelas inversões contempladas pela política de substituição de importações do governo Geisel será mais bem analisado no ponto 4.1.2 deste trabalho. As consequências onerosas desta inserção externa no mercado financeiro internacional sobre as contas do balanço de pagamentos compõem elemento central para se debater a “crise da dívida” e o processo de negociação que permeou a ruptura no governo Sarney.

2.2.3 O ajuste recessivo do início dos anos 1980

O presidente João Baptista Figueiredo reagiu preventivamente à crise externa que se avistava ao nomear o “recessionista” Mário Henrique Simonsen para o Ministério do Planejamento. Após seis meses de tentativas frustradas de impor uma agenda de austeridade à política econômica, as imperiosidades políticas subjacentes a um governo impopular fomentaram a sua demissão, em agosto de 1979. Apostando em uma nova era crescimento robusto, o presidente da República realoca o ministro Antonio Delfim Netto da pasta da Agricultura para o comando central da política econômica na SEPLAN.

Para os críticos do modelo adotado durante a segunda metade da década de 1970, a volta de Delfim representava mais uma aventura heterodoxa. Segundo Moura (1990, p. 43), iniciava-se “uma nova fase de política econômica, a qual se poderia denominar de antiajustamento pois [seriam] repetidos, em escala ampliada, os erros da administração Geisel.” Os resultados verificados nos dois primeiros anos do governo Figueiredo de fato corroboraram a preocupação deste autor, uma vez que, em 1980, o país completou seu décimo segundo ano consecutivo de vigoroso crescimento econômico, fenômeno ao qual Tavares e Assis (1985, p. 75) se referiram como um “minimilagre”, dada a profundidade da crise que já açoitava o mundo industrializado.

O brando modelo de ajustamento externo implementado no período 1979-80 se pretendia não-recessivo, combinando controles fiscal e monetário com ajustes de preços relativos, favorecendo a balança comercial e as contas fiscais⁴⁸. A malfadada tentativa de

⁴⁸ Em certa medida, era esta a concepção de Castro e Souza (1985, p. 50) acerca dos instrumentos de política econômica com os quais o governo deveria enfrentar a crise internacional: o aprofundamento da “opção de 74”

manipular as expectativas inflacionárias baseou-se na prefixação da desvalorização cambial em 40% e na correção monetária em 45% para o ano de 1980. A realidade das ruas, contudo, demonstrava que a inflação atingiria patamar muito mais elevado (110%, ao final do ano), o que inviabilizou a manutenção de uma política econômica não convencional.

Impossibilitado de optar ou não por uma recessão, o governo aderiu à ortodoxia, lançando em 1981, e intensificado nos anos seguintes, um pacote contracionista composto pelos seguintes elementos: (1) contenção do déficit público mediante redução dos gastos de custeio, de investimentos e das transferências; (2) restrição abrupta do crédito bancário e manutenção de altas taxas de juros reais; (3) mudança na política salarial que, aliada às altas taxas de desemprego, resultou em forte diminuição da demanda interna; (4) forte desvalorização da taxa real de câmbio; (5) realismo tarifário para os serviços públicos; e (6) liberação de preços sujeitos ao controle aliado ao relaxamento dos critérios de similaridade (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 51; MOURA, 1990, p. 46).

No plano interno, as medidas impostas a partir de 1980 lograram atingir seus objetivos concernentes à contração da atividade econômica. A queda real do PIB entre 1981 e 1983 não atenuou, porém, a pressão inflacionária, ratificando a nascente ideia – a qual, anos depois, seria empregada no arcabouço teórico do Plano Cruzado – de que a escalada dos preços não se devia somente ao suposto aquecimento da demanda interna ou aos gastos excessivos do governo⁴⁹. Além disso, a recessão refletiu de modo explícito sobre a taxa de investimento. O recuo de mais de seis pontos percentuais na formação bruta de capital fixo em menos de cinco anos refletia a expectativa de investimento dos empresários – e do próprio governo, através das estatais –, em relação ao constrangimento que as contas externas continuariam a impor sobre a economia brasileira.

aliado, não além do indispensável, à adoção de algumas medidas emergenciais. Comporiam este rol de ações extraordinárias as seguintes políticas: racionamento do consumo de combustíveis, controle de importações das empresas, programa de emergência de substituição de importações e fomento redobrado às exportações.

⁴⁹ Para alguns economistas da FGV-RJ, “a inflação no Brasil não tinha nada de peculiar. Como no resto do mundo, a inflação era causada pela excessiva expansão monetária e esta nada mais era do que uma forma espúria de financiar um governo que gastava além da sua capacidade de arrecadar receitas.” (CASTRO, 2005, p. 119).

**Tabela 2 – Crescimento do Produto, Inflação e Investimento
Brasil, 1981-1985 (em %)**

Ano	Crescimento real do PIB	IGP-DI	FBCF (% do PIB)
1981	-4,25	95,20	24,31
1982	0,83	99,73	22,99
1983	-2,93	211,02	19,93
1984	5,40	223,81	18,90
1985	7,85	235,13	18,01

Fontes: Para os dados referentes ao crescimento do PIB e à Formação Bruta de Capital Fixo, IBGE (Estatísticas do Século XX). Para a inflação, Ipeadata.

Os motivos subjacentes à reversão do déficit do balanço de pagamentos no biênio 1983-84 não podem ser resumidos a um fenômeno unicausal. Há que se indagar quais as medidas e os instrumentos que de fato foram responsáveis pelo ajustamento, uma vez que, em maior ou menor grau, pode ter ocorrido uma mera coincidência entre políticas e resultados.

De um lado, postam-se os que delegam ao modelo de desenvolvimento econômico edificado na segunda metade da década de 1970 a responsabilidade pelo sucesso, ainda que tênue, do ajustamento externo. Castro e Souza (1985), em um dos inúmeros argumentos neste sentido, afirmam que a balança comercial só logrou ser superavitária naqueles dois anos devido ao exitoso processo de substituição de importações promovido pelo II PND⁵⁰. Carneiro (1992, p. 341) assume que “[os resultados do BP de 1984] mostraram que a estratégia de longo prazo seguida depois do primeiro choque do petróleo estava pagando dividendos.” Tavares e Assis (1985, p. 64) assinalam que “até alguns severos banqueiros internacionais reconheceriam mais tarde [...] que a elevada dívida brasileira tinha uma contrapartida em equipamento físico na infra-estrutura energética, na indústria de bens de capital e nos setores de insumos básicos.”

Com julgamento oposto, há quem imprima sobre o II PND justamente os motivos dos males que acometeram a economia brasileira na década de 1980, retirando-lhe eventuais méritos. Neste grupo encaixam-se aqueles que conferem ao ajuste recessivo imposto o

⁵⁰ A importação dos produtos que foram objeto do II PND caiu em torno de 60%, ao passo que a daqueles excluídos do plano, a queda observada foi substancialmente inferior (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 25).

sucesso do ajustamento externo⁵¹. Edmar Bacha, autor com reconhecidas restrições ao planejamento estatal, adere à tese de que os esforços de ajuste do Brasil foram demasiadamente tardios e erráticos.

O estrangulamento externo e o ajuste recessivo imposto pelo governo a partir de 1981 serão analisados em maior grau de detalhamento a partir do ponto 4.1.3 deste trabalho. A estes eventos serão adicionadas os desdobramentos das malsucedidas tentativas de renegociação da dívida durante o governo Figueiredo e os impactos do Plano Cruzado sobre o balanço de pagamentos, de modo a abarcar da maneira mais satisfatória possível as variáveis que, de maneira conjunta, vieram a desembocar na suspensão do pagamento dos juros em fevereiro de 1987.

⁵¹ Castro e Souza (1985, p. 72, grifo dos autores) não ignoram que as políticas recessivas contribuíram para a contenção do déficit em transações correntes ao longo dos anos 1980. Para eles, “o grave é não perceber que os resultados alcançados dependem *primordialmente* da substituição de importações, e secundariamente, da contribuição dos grandes programas setoriais, para o aumento das exportações. Sem isto, o ‘excessivo realismo’ pós-82 teria se revelado de longe impotente – vale dizer, *irrealista*.”

3 A CRISE DE LEGITIMIDADE DO GOVERNO SARNEY

3.1 Reputação e credibilidade

3.1.1 A pretensa dominação legítima: o fim em si mesmo

Muito contribui para a caracterização da fragilidade política do governo Sarney o empréstimo de conceitos oriundos de outros campos do conhecimento que não somente o da Economia. As clássicas reflexões de Max Weber sobre dominação, autoridade e legitimidade fazem-se especialmente relevantes para a elucidação deste fenômeno não particular à história brasileira. Este corte metodológico visa a embasar a argumentação segundo a qual, porque fraco, o presidente José Sarney recorreu a instrumentos econômicos para de legitimar-se politicamente.

Fonseca (2004, p. 593) justifica a adoção da tipologia weberiana de autoridade como forma de inserir o “comportamento do governo em um contexto mais amplo que melhor explicita sua racionalidade.”⁵² Através de uma indagação simples, porém não trivial, o autor questiona um suposto determinismo *ex-ante* que lograria impor determinada política econômica em detrimento de outras: “por que o governo se vê compelido a fazer este jogo e não outro? Por que se vê forçado a alterar seu propósito de estabilização [...]?” Caberia acrescentar: por que seria um governo coagido a alterar este ou qualquer outro objetivo por ele inicialmente proposto?

Weber (2000, p. 33, grifo do autor) define o conceito de dominação como sendo a “probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis.” O autor ressalva, entretanto, que “a legitimidade de uma dominação deve naturalmente ser considerada apenas uma *probabilidade* de, em grau relevante, ser reconhecida e praticamente tratada como tal.” Dessa forma, Weber delega a determinados fatores endógenos a validade de uma dominação: “o decisivo é que a própria *pretensão* de legitimidade, por sua *natureza*, seja ‘válida’ em grau relevante, consolide sua existência e determine, entre outros fatores, a natureza dos meios de dominação escolhidos.” Conclui especificando que, “em cada caso individual, a dominação [...] pode basear-se nos mais diversos motivos de submissão [...]. Certo mínimo de *vontade* de obedecer, isto é, de

⁵² O autor se referia à dicotomia existente entre estabilização monetária *versus* espasmos “populistas”, abordada pelo modelo de Robert Barro (*Reputation model of monetary policy with incomplete information*). A justificativa, se extrapolada à condução da política econômica como um todo, contudo, não perde sua validade no que tange à preponderância de fatores que não somente os econômicos para a definição das medidas a serem adotadas por um governo.

interesse (externo ou interno) na obediência, faz parte de toda relação autêntica de dominação.” (p. 139-140, grifo do autor).

Como é por demais conhecido, o sociólogo alemão classifica os tipos puros de dominação legítima em três: racional/legal, tradicional ou carismática. O primeiro está baseado “na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação.” Neste caso, “obedece-se à ordem impessoal, objetiva e legalmente estatuída e aos superiores por ela determinados.” Segundo Weber (p. 141 e 144), o tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático.

A dominação tradicional caracteriza-se pela “crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e pela legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade.” É a típica situação em que não se sujeita a estatutos, mas sim “à *pessoa do senhor* nomeada pela tradição e vinculada a esta (dentro do âmbito de vigência dela), em virtude de devoção aos hábitos costumeiros.” (p. 141, grifo do autor.) Isto ocorre em virtude da dignidade pessoal que lhe atribui a tradição. Mesmo não tendo se baseado na realidade do personagem aqui analisado, mas em feliz coincidência com a mesma, Weber (p. 148) argumenta que “seu quadro administrativo não se compõe primariamente de ‘funcionários’, mas de ‘seguidores’ pessoais.”

Por fim, a dominação carismática reporta-se à “veneração extracotidiana da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas.” Nesta circunstância, submete-se ao “líder carismaticamente qualificado como tal, em virtude de *confiança pessoal* em revelação, heroísmo ou exemplaridade dentro do âmbito da crença nesse seu carisma.” (p. 141) O autor conceitua o carisma como “uma qualidade pessoal considerada extracotidiana e em virtude da qual se atribuem a uma pessoa poderes ou qualidades sobrenaturais [...]”, importando apenas “como de fato ela é avaliada pelos carismaticamente dominados” (p. 159).

Isto posto, cabe ressaltar a forte vinculação dos conceitos acima definidos com a crise de legitimidade que acometeu o mandato do presidente José Sarney. Conforme analisado no segundo capítulo deste trabalho, a celeuma política surgida logo após a confirmação de que o presidente eleito Tancredo Neves submeter-se-ia a uma intervenção cirúrgica na madrugada do dia 14 de março e que por isso não poderia ser empossado na manhã seguinte reflete não somente a ausência de sólida base política que justificasse a posse automática do vice-presidente. Mais do que isso: evidencia o fato de que lhe faltava legitimidade até mesmo

“sobre a dominação legal”, uma vez que era praticamente unânime a opinião dos juristas consultados acerca de quem deveria assumir o cargo.

Após aventarem-se os nomes do presidente da Câmara dos Deputados, Ulysses Guimarães, e o do presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Moreira Alves, fez-se necessária a intervenção da alta cúpula militar – com atuação destacada do general Leônidas Pires Gonçalves – para que Sarney assumisse a Presidência da República, àquele momento, interinamente. A infeliz decisão do general Figueiredo de retirar-se do Palácio do Planalto momentos antes da solenidade para não transmitir a faixa presidencial ao seu desafeto coroou o ambiente de desprestígio político em que assumia o primeiro chefe do Executivo da Nova República. Se triste para o Brasil, a cena anunciava horizonte ainda mais lamentável para o futuro do presidente. O falecimento de Tancredo viria a corroborar a legalidade do seu mandato durante os cinco anos subsequentes à frente da nação. A legalidade, apenas.

Ainda que as frágeis instituições nacionais ratificassem juridicamente seu nome como presidente da República Federativa do Brasil até o dia 15 de março de 1990, pode-se afirmar que Sarney não exerceu seu cargo na plenitude de suas competências quando comparado a outros mandatários brasileiros. Posto de outra forma, a dominação apenas legal conferida à sua figura não lhe fora suficiente para garantir a atuação efetiva que seus poderes constitucionais lhe outorgavam.

Em consonância com a definição de dominação tradicional oferecida por Weber, tanto a sociedade organizada, quanto a classe política – esta, pela primeira coagida e não por elevação de espírito público, é forçoso reconhecer – não se sujeitaram à sua pessoa justamente pela alegada ausência de “dignidade pessoal que lhe atribuía a tradição”⁵³, ou, num sentido mais estreito, que não lhe conferia seu passado político. Era exatamente a ausência de “confiança pessoal em revelação, heroísmo ou exemplaridade”, conforme a definição weberiana, que impedia qualquer ensejo de dominação também do tipo tradicional ou carismática. Na conceituação de Max Weber, não havia a mínima “vontade” por parte dos obedecidos de submeterem-se ao líder legalmente entronado.

⁵³ Em um sentido mais amplo, pode-se afirmar que nele não enxergaram os predicados que o legitimassem como líder máximo da nação, dado que, segundo Fonseca e Monteiro (2007, p. 39), “legitimidade é fundamentalmente expectativa, ou seja, pretensão de reconhecimento de autoridade por parte de quem a detém.”

3.1.2 A trajetória política de José Sarney

José Ribamar Ferreira de Araújo Costa⁵⁴ nasceu em abril de 1930, no município de Pinheira, interior do Maranhão. De família abastada, – seu pai fizera carreira na magistratura, primeiro como juiz de direito, depois, como desembargador –, formou-se, em 1953, pela Faculdade de Direito do Maranhão, em São Luís, onde iniciou carreira política ocupando diversos cargos de representação discente, chegando a presidir a Federação Maranhense de Estudantes. Aos 17 anos de idade iniciou-se no jornalismo – profissão que viria a dividir com as ocupações de professor e de escritor –, como repórter policial do semanário “O Imparcial”, ligado aos Diários Associados, do magnata Assis Chateaubriand. Enquanto ainda cursava a faculdade, ingressou na Academia Maranhense de Letras, da qual veio a se tornar seu mais jovem presidente.

Sua estreia na vida pública deveu-se à influência política de seu pai. Quando seu primogênito completou 22 anos, Sarney Costa, então presidente do Tribunal de Justiça do Maranhão, indicou o nome do filho para ocupar o cargo de oficial de gabinete do governador Eugênio Barros (DÓRIA, 2009, p. 25). Na década de 1950, filiou-se ao Partido Social Democrático (PSD), sigla pela qual ocupou a quarta suplência na Câmara Federal após as eleições de 1954. Quatro anos mais tarde voltou ao Parlamento, agora como deputado mais votado de seu estado, vindo a assumir a vice-liderança da UDN no Congresso Nacional antes de completar 29 anos de idade.

Ainda deputado, participou da criação do grupo da “Bossa Nova”, uma facção reformista mais à esquerda no espectro ideológico da UDN⁵⁵, a qual viria a apoiar Jânio Quadros de maneira decisiva para sua vitória em 1960. Quando da ascensão de João Goulart, porém, Sarney afastou-se do grupo não apenas pelo apoio que este oferecia ao novo presidente – o qual, mais tarde, ajudaria a derrubar –, mas principalmente pela ligação de Goulart com o senador maranhense Vitorino Freire, seu maior adversário político em seu estado natal.

Elegeu-se governador do Maranhão em 1965 ainda pelo mesmo partido. A vitória sobre o candidato apoiado por Freire marcaria uma destas tristes ironias dos acontecimentos. Eleito para renovar, faz do estado, desde então, sua própria capitania hereditária, na qual se

⁵⁴ A famosa alcunha pela qual ficou conhecido deve-se ao nome de seu pai, Sarney de Araujo Costa, devido a quem o pequeno José era identificado como “Zé do Sarney” (SARNEY, 2005, p. 135).

⁵⁵ O grupo defendia, entre outras bandeiras, as leis antitruste e de remessa de lucros, a defesa das riquezas minerais, a política externa independente, o monopólio estatal do petróleo, além das reformas agrária, bancária e tributária (DIB, 2005, p. 187-188).

mantém como donatário há mais de quatro décadas. Em 1970, já filiado à Arena, foi eleito senador, mandato que voltou a exercer entre os anos de 1979 e 1985, desta vez, pelo Partido Democrático Social (PDS). E após sua passagem pela Presidência da República, agora já filiado ao PMDB, Sarney venceu novamente o pleito para o Senado Federal em 1990, desta vez pelo estado do Amapá⁵⁶, reelegendo-se em 1998 e em 2006.

A filiação tardia ao partido de oposição ao regime militar revela, a despeito de quaisquer argumentos baseados na conjuntura local, a racionalidade subjacente à trajetória política de José Sarney. Ancorado desde sempre no partido alçado ao poder de maneira ilegítima, Sarney abandonou a legenda que havia presidido até junho de 1984 para ingressar nas fileiras peemedebistas somente quando já se encontrava em estágio avançado a articulação que lhe garantiria o nome na chapa que sairia vitoriosa na eleição indireta. Mais do que a imediata adesão ao governo, qualquer que seja o governo – afirmação integralmente corroborada por seu posicionamento político desde que deixou a Presidência da República –, sua reputação revela, desde sempre, comprometimento com as causas políticas mais conservadoras, a despeito de todo exercício poético-argumentativo com intenção contrária por ele compulsivamente realizado.

Sua argúcia política e seu refinado senso de oportunismo já despertavam no historiador Raymundo Faoro certa curiosidade intuitiva, a qual viria a ser ratificada pelo passar do tempo. Ainda na década de 1980, alertando para o biombo literário atrás do qual esta figura de gestos polidos e de postura simples se escondia, o jurista gaúcho vaticinou⁵⁷:

Eu acho que como fenômeno político, [Sarney] deve ser levado um pouco mais a sério do que nos temos levado até aqui [...]. Tenho muito receio de que a gente cometa o engano que os políticos cometiam em relação a Getúlio [...], de achá-lo um boboca, um acabado. Era o chuchu. Sem sabor, sem gosto. Quem sabe senão há alguma coisa consistente que se está cristalizando em Sarney, um papel político, e que ele vai acabar assumindo (2008, p. 45-46).

Devido a estas credenciais, a sociedade brasileira, cujas esperanças por sopros democráticos estavam represadas havia mais de vinte anos, não aceitaria uma segunda frustração de bom grado⁵⁸. Diante da derrota da “emenda Dante de Oliveira” e da internação

⁵⁶ A mudança de domicílio eleitoral deveu-se à influência que Vitorino Freire mantinha sobre o PMDB do Maranhão, partido ao qual foi compelido a se filiar para compor a coligação com Tancredo Neves.

⁵⁷ Sarcástico, Faoro (2008, p. 92) ressalva a única ocasião em que Sarney não teria, segundo ele, utilizado de sua astúcia: “eu acho que ele só não foi sagaz quando começou a escrever literatura.”

⁵⁸ Incomodado com a acusação de um suposto apego ao poder, Sarney procurou posteriormente defender-se deste tipo de crítica: “eu nunca tive a noção de que a presidência era para mim um ponto de glória. O poder passa por mim e não consegue me transformar. Eu achava que a morte do Tancredo e a minha posição de ex-presidente do PDS seria uma frustração para o povo brasileiro. **E podia ter até uma interpretação de que eu tinha sido**

de Tancredo Neves horas antes da cerimônia de posse, a ascensão de um político cujo nome esteve intimamente vinculado a todos os governos discricionários e que por isso, com ou sem justiça, evocava identificação imediata com todos os males que acometiam o país – exatamente como era o do futuro presidente, José Sarney –, não poderia vir desacompanhada de traumas. Esta patente incoerência, inaceitável aos olhos da população, mas perfeitamente plausível aos dos engenheiros políticos de Brasília, respondeu por parcela majoritária da crise de legitimidade que açoitou seu governo.

3.2 A tibieza do presidente da República

3.2.1 A racionalidade política no provimento dos cargos ministeriais

A causalidade de fenômenos políticos dificilmente pode ser sumarizada em fator unitário. Variados foram os motivos responsáveis pela falta de prestígio e de legitimidade do presidente José Sarney e que, por consequência, lhe impuseram o predicado nada simbólico de fraco. Conforme a argumentação acima desenvolvida, sua estreita ligação com o regime militar atuava fortemente para a rejeição ao seu nome dentre os setores mais progressistas do PMDB. A habilidade política de Tancredo, contudo, amainara temporariamente – como provou a história – as restrições em relação a Sarney em nome da vitória no colégio eleitoral.

À própria composição da chapa-orntorrinco pode ser delegada um dos motivos fundamentais de sua fragilidade. Conforme assinala Rodrigues (1986, p. 499):

A indevida escolha do vice-presidente, no Brasil e em outras partes do mundo, em face de súbitos problemas de sucessão ou substituição, tem-se mostrado ponto nevrálgico de crises políticas. Os exemplos não muito distantes de Café Filho, Carlos Luz e João Goulart, chamados ao primeiro posto sem o necessário embasamento político e social, dispensavam memória excepcional para servirem de advertência.

Na hipótese de que as atividades de Sarney fossem limitadas ao âmbito do Palácio do Jaburu, esta estridente contradição passaria à história como mais uma obra de engenhosa articulação política, apenas. Nas palavras do ex-presidente, “eu estava preparado para ser um vice-presidente fraco de um presidente forte.” (SARNEY, 2006, p. 67). Mas a história não pressupõe conjunções condicionais. Tancredo não assumiu. E Sarney se viu obrigado a tentar desvencilhar-se deste estigma durante os cinco anos de seu mandato.

um homem que tinha aderido para poder usufruir uma parcela de poder.” (SARNEY, 2005, p. 150, grifo nosso).

Para tanto, atuou em duas frentes. Perante a sociedade, buscou legitimar-se através de “pacotes” políticos e econômicos. Legalizou partidos de esquerda, convocou a Constituinte e eleições diretas, acabou com os municípios de segurança nacional, adotou postura leniente com as mais de 12 mil greves realizadas durante seu governo, entre outras medidas de impacto social e midiático. Na área econômica, chancelou ousados planos de estabilização e consentiu em medidas consideradas extravagantes, mas de forte apelo popular. O cálculo político não apenas se fez presente em todos estes casos, como também se provou basilar em algum deles, conforme se pretende argumentar neste trabalho.

Já para com o meio político, Sarney empregou o velho e eficiente estratagema da distribuição de cargos e da divisão de recursos orçamentários. Na literatura especializada, refere-se a esta prática através do conceito de “prebendalismo”. Na definição de Antonio Houaiss, prebenda significa “distribuição pecuniária, geralmente irrisória, feita diariamente aos cônegos presentes ao ofício divino nas catedrais.” Na profana Brasília, a partilha dos cargos públicos do primeiro escalão mostrou-se fundamental para o equilíbrio do trôpego presidente da República.

A apreciação da racionalidade política subjacente ao provimento dos cargos ministeriais do governo Sarney basear-se-á no trabalho desenvolvido por Durand e Abrúcio. A pesquisa traz a análise do perfil ministerial dos governos de José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso sob uma ótica que integra o mundo da partidário ao da burocracia e que examina a luta política no processo de lotação daqueles postos.

A metodologia por eles utilizada calcou-se na combinação de seis critérios definidores da nomeação de cada ocupante do cargo⁵⁹: partidário (indicação de um partido político), federativo (nomeação baseada no peso político do estado ou região de origem do escolhido), técnico (ocupação baseada na qualificação técnica), grupos de interesse (indicação patrocinada por algum grupo de interesse, tanto da esfera pública quanto da privada), imagem (nomeação de pessoas conhecidas do grande público) e pessoal (escolha realizada dentro do círculo de relações pessoais do presidente da República).

⁵⁹ É forçoso admitir a limitação deste tipo de análise. Sujeita a subjetividades não captadas pelo método, a indicação de um nome para cargos ministeriais não pode ser resumida somente aos seis critérios utilizados. Mas conforme ressaltam os autores, a inexistência de estudos desta natureza e o caráter pioneiro da investigação justificam as restrições. Para os fins a que este trabalho de propõe, contudo, os resultados obtidos a partir desta análise fazem-se satisfatórios.

Procurando-se identificar os critérios mais relevantes para cada ocupante, os pesos foram distribuídos de 1 a 10 pontos, garantindo-se a soma máxima de 15 pontos para cada um. Assim, se para um determinado nome apenas um fator relevante foi detectado, este receberia o peso 10 e os restantes, 1 ponto cada, totalizando-se 15. Se outro nome teve apenas dois critérios determinantes na escolha com um nível próximo de importância entre eles, receberia o peso 6 e 5 nos fatores relevantes e peso 1 nos demais, também totalizando-se 15 pontos.

Quantidade de fatores relevantes	Peso do fator relevante	Peso dos demais fatores	Pontos máximos por cargo
1	10	1	$(10 \times 1) + (5 \times 1) = 15$
2	6 e 5	1	$6 + 5 + (4 \times 1) = 15$
3	4	1	$(3 \times 4) + (3 \times 1) = 15$
4	3	2 e 1	$(4 \times 3) + 2 + 1 = 15$

Quadro 1 – Critérios de pontuação dos fatores relevantes na escolha dos ministros e secretários especiais da Presidência da República

Fonte: elaboração própria.

Definidos os critérios, identificou-se em 29 o número total de ministérios e órgãos ligados à Presidência da República (n) no mandato de Sarney, os quais foram ocupados por 68 pessoas (p) durante os cinco anos do governo. De posse destes dados, os autores calcularam a taxa de renovação ($TR = n/p$), relação que, se levada à comparação com outras gestões, revela características políticas importantes de cada governante. É neste sentido que, analisando a instabilidade do governo João Goulart, Fonseca (2004, p. 588-589) aponta para o fato de que, em 32 meses, foram cinco os ministros ocupantes da pasta da Fazenda. A frequente troca de ministros de área tão sensível quanto a da economia estaria associada a uma determinada falta de diretrizes e inconsistência de atuação do governo Goulart.

Já no governo Sarney, apesar da menor instabilidade dos titulares da Fazenda – quatro ocupantes em cinco anos –, a taxa de renovação de todo o ministério ficou em 2,34, a mais alta em comparação às dos três presidentes que o sucederam⁶⁰. Pelo ministério do Desenvolvimento e da Reforma Agrária, por exemplo, passaram 5 ministros, dois dos quais,

⁶⁰ A taxa de renovação do governo Collor ficou em 1,77; a de Itamar Franco, em 1,72 e a dos três primeiros anos do primeiro mandato de FHC não ultrapassou a marca de 1,15 (DURAND; ABRÚCIO, 1998, p. 13).

Marcos de Barros Freire (PMDB-PE) e Leopoldo Pacheco Bessone (PMDB-MG), exerceram o cargo por um período de apenas 3 e 7 meses, respectivamente.

A tabulação dos dados evidenciou a ordem dos critérios mais utilizados por cada governante. No caso específico do presidente José Sarney, ratificou-se a percepção de que fatores usualmente imbuídos de vícios inerentes à barganha fisiológica, como o partidário e o federativo, foram largamente empregados para a nomeação de seus ministros. Em seguida, vieram, nesta ordem, os critérios técnico, pessoal, grupos de interesse e imagem. A comparação com os governos Collor, Itamar e FHC ratifica o prevalecimento de critérios que visavam à acomodação política, durante o mandato de Sarney, em detrimento daqueles que não objetivassem o alargamento da base de apoio parlamentar ao seu governo.

**Tabela 3 – Distribuição dos critérios de nomeação dos cargos ministeriais
Brasil, 1985-1997**

Governo	Partidário	Federativo	Técnico	Grupos de interesse	Imagem	Pessoal	Total
Sarney	3,2	3,1	2,9	1,7	1,3	2,7	15,0
Collor	2,0	1,7	3,4	1,7	3,7	2,5	15,0
Itamar	2,9	2,0	3,8	1,6	1,5	3,2	15,0
FHC	2,6	1,9	5,7	1,2	1,5	2,0	15,0

Fonte: DURAND; ABRÚCIO, 1998, p. 16 (adaptado).

Os dados acima permitem espaço para algumas apreciações. Ao fato de ter assumido o governo com um ministério nomeado por Tancredo Neves deve ser atribuído o principal instrumento de análise da dificuldade de articulação política da equipe de Sarney. Àquele momento, a Aliança Democrática era “maior” do que o presidente da República. A paulatina tentativa de se autonomizar em relação à coligação que o elegera ganhou novos rumos em fevereiro de 1986, quando, sob o pretexto da desincompatibilização daqueles que concorreriam nas eleições de novembro, foi realizada uma primeira reforma ministerial⁶¹. Estava implícita, porém, a necessidade de montar sua própria equipe, a qual demonstrasse maior lealdade ao presidente do que às cúpulas partidárias. Sua falta de legitimidade, contudo, o impediu de realizar uma mudança profunda.

⁶¹ O próprio pretexto já designava os sintomas da fraqueza de Sarney, uma vez que, em um regime presidencialista, cabe o chefe de governo a livre nomeação de seu gabinete, não devendo esta estar sujeita a intempéries de cunho político-eleitoral.

A estratégia adotada, então, consistiu na manutenção do loteamento dos cargos entre os políticos indicados pelo PFL e pelo PMDB, mas de maneira que, agora, fossem alçados nomes da confiança pessoal do presidente. Um caso paradigmático foi o da escolha do novo ministro da Fazenda, Dílson Funaro⁶². Além do seu vínculo partidário com o PMDB, muito contribuiu para a sua nomeação a sugestão de empresários paulistas e a própria relação de amizade que Funaro mantinha com Sarney. Conforme observa Sardemberg (1987, p. 130):

A posse de Dílson Funaro no Ministério da Fazenda foi o verdadeiro começo da política econômica da Nova República. Tratava-se do primeiro ministro nomeado por José Sarney, e o presidente fez questão de deixar claro essa circunstância [...]. Pretendia exibir à opinião pública uma decisão pessoal, uma decisão do presidente de fato.

Mas mesmo tendo distribuído os postos ministeriais em maior número para o seu partido, Durand e Abrúcio apontam para o fato de que, em termos de recursos, foi o PFL o maior contemplado. Esta distribuição desigual de poderes orçamentários – 2,5 vezes maior se comparado ao total destinado ao PMDB – clarifica a dependência política do presidente em relação à agremiação da qual emigrara.

Sarney devia esta condição de refém de seu antigo partido à desconfiada, quando não beligerante relação desde sempre estabelecida com o PMDB. Em contraste com a incondicionalidade com que o PFL oferecia apoio ao presidente, seus pares peemedebistas exigiam a materialização dos compromissos históricos da sigla para aderirem ao governo de seu próprio partido. O PMDB tinha uma história a lhe cobrar um posicionamento coerente com seu discurso. E foi nesta dialética entre ser governo e ter identidade enquanto agremiação partidária que o partido atuou durante seu primeiro e único mandato presidencial (BASTOS, 2001, p. 10).

Já com o PFL, Sarney manteve relação institucional muito mais serena. Encontrou em seu ex-partido um reduto de benemerência às suas causas. Segundo Pinto (1989, p. 127), explicava a submissão da dissidência pedessista o fato de que a “sua existência só se justificava na medida em que apoiava o governo. [O PFL] não era um partido *stricto sensu*,

⁶² De acordo com Dias (2008, p. 42), a substituição de Francisco Dornelles deveu-se à sua contrariedade em relação a um novo posicionamento do governo: “[Dornelles] estava com baterias assentadas contra uma política que o presidente da República apoiava, uma política de escapar ao controle do FMI. O Dornelles achava que isso estava errado.” Sarney, em apreciação hiperbólica, assim explica a nomeação do novo ministro: “não tinha intimidade (com Funaro), mas o conhecia. Era uma pessoa que tinha carisma, muito boa pessoa humana, meio iluminado. Um visionário. O Dílson era aplaudido tanto quanto eu, à época. Ele seria o candidato à Presidência da República se o Cruzado tivesse dado certo.” (SARNEY, 2006, p. 89).

não tinha uma postura a defender, nasceu de maneira muito parecida com a Arena-PDS, ou seja, como um grupo de apoio ao governo.”

De modo que, abandonado pelo seu próprio partido, com o qual viria a romper formalmente meses depois, Sarney procurou nos velhos companheiros da Arena e do PDS a base de sustentação que o partido vencedor da eleição lhe negava.

Recursos do PFL		Recursos do PMDB	
Minas e Energia	529,3	Indústria e Comércio	120,7
Comunicações	56,7	Fazenda**	41,6
Educação	38,8	Agricultura	24,1
Gabinete Civil	7,0	Planejamento	14,7
Relações Exteriores	3,6	Saúde	12,3
		Previdência Social	12,3
		Ciência e Tecnologia	8,5
		Irrigação	6,5
		Desenvolvimento Urbano	6,0
		Interior	4,5
		Reforma Agrária	2,1
		Justiça	2,0
		Trabalho	1,5
		Cultura	1,2
		Administração	0,4
Total	635,4	Total	258,4

Quadro 2 – Distribuição de recursos orçamentários entre o PFL e o PMDB após a primeira reforma ministerial do governo Sarney*

Fonte: DURAND; ABRÚCIO, 1998, p. 28.

(*) Os valores estão separados por rubricas, em trilhões de cruzeiros.

(**) Excluídos o Banco Central, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

Nem mesmo a vitória *baathiana* nas eleições de novembro de 1986 – quando o PMDB elegeu todos os governadores, com exceção do estado do Sergipe, além de 298 dos 537 parlamentares constituintes – conferiu maior sustentabilidade política ao governo central. A desarmonia genética do partido atuou para impedir o apoio automático dos “barões da federação” ao presidente da República. Pelo contrário. As medidas impopulares do Cruzado II serviram como mais um subterfúgio para justificar a manutenção do desamparo político por

parte das lideranças estaduais ao governo que já adentrava nova rota de popularidade descendente.

Após a derrocada oficial do Plano Cruzado e os danosos desdobramentos políticos decorrentes da decretação da moratória da dívida externa, a Aliança Democrática foi finalmente rompida em dezembro de 1987. Sem uma base de sustentação parlamentar minimamente sólida, o presidente passou, então, a construir seu suporte legislativo ao sabor das flutuações políticas conjunturais, cada vez mais instáveis em função da proximidade das eleições presidenciais de 1989. A partir deste momento passaram a ser observadas mudanças ministeriais com frequência crescente. Referindo-se a este tipo de contexto é que Fonseca (2004, p. 593) observa que “cada alteração ministerial faz sentido ao ter-se presente a estratégia do governo diante de novas condições que vão sendo criadas pelo jogo político, resultantes das correlações de forças que se formam e se alteram em cada conjuntura.”

Pode-se afirmar, desta maneira, que a alta taxa de renovação ministerial do governo Sarney esteve muito influenciada pelas dificuldades enfrentadas para reconstituir a composição de sua base de apoio parlamentar, o que, em última análise, reflete de forma cristalina a sua condição de fragilidade e a sua falta de legitimidade perante o Congresso Nacional. A frequente alteração dos ministros pode ser observada no Quadro 3, no qual o grau de renovação indica o número de ocupantes de determinada pasta entre 1985 e 1990.

Taxa de renovação	Ministérios
Grau 5	Reforma Agrária
Grau 4	Gabinete Civil Educação Cultura Saúde Previdência Social Fazenda Ciência e Tecnologia Justiça
Grau 3	Desenvolvimento Urbano Planejamento Indústria e Comércio Interior
Grau 2	Trabalho Relações Exteriores Consultoria Geral da República
Grau 1	Comunicações Aeronáutica Exército Marinha Gabinete Militar Administração SNI Irrigação Desburocratização

Quadro 3 – Taxa de renovação ministerial do governo Sarney

Fonte: DURAND; ABRÚCIO, 1998, p. 31.

Evidencia-se, desta maneira, as práticas fisiológicas através das quais essas negociações foram realizadas, isto é, angariava-se apoio político em troca de cargos públicos. Segundo Durand e Abrúcio (1998, p. 29), “o governo Sarney foi o que mais pesadamente honrou seus compromissos políticos.” Seu crescente enfraquecimento perante o Parlamento o empurrava a adentrar um círculo vicioso. Quanto mais frágil, maior o número de políticos contratados para negociar, pulverizando cada vez mais a articulação parlamentar. Não havia, contudo, uma correspondência em termos de votos ou do fortalecimento do apoio social ao presidente, estabelecendo assim o eterno espiral: um maior número de trocas ministeriais em

busca de apoio resultava em nova onda de mudanças, dado que o objetivo último nunca era satisfatoriamente alcançando⁶³.

Por fim, pode-se concluir que a frágil posição política do presidente promoveu ainda uma grande autonomia de seus ministros, em especial, dos ministros da área econômica. Segundo um membro de sua equipe, “praticamente todo mundo mandava no governo Sarney”, o que reflete de maneira ainda mais clara sua incapacidade de impor-se diante, inclusive, daqueles que lhe deviam submissão hierárquica. Além da incessante busca por apoio político, os autores retratam o período em que Sarney ocupou a Presidência da República de uma maneira paradoxal: de um lado, uma enorme paralisia decisória, o que o caracterizou como um governo marcado mais por debates do que por ações; por outro, espasmos de autoridade, verbalizada nos planos econômicos, resultado da fraqueza do governo aos olhos da sociedade (DURAND; ABRÚCIO, 1998, p. 34).

Diante da análise acima realizada, faz-se mister realçar a dupla condição de fragilidade do presidente José Sarney: não legítimo perante a sociedade, débil frente à classe política. Esta constatação torna-se indispensável para embasar a hipótese defendida por este trabalho. Desamparado pelos partidos políticos – a despeito de todo o cortejo lançado aos mais diversos setores do Congresso Nacional –, restava-lhe procurar na rua o apoio que esta também lhe havia negado. Para tanto, nada mais providencial do que arroubos econômicos de esperada repercussão positiva.

3.2.2 O discurso presidencial: admoestação ou verborragia?

O estudo do discurso de autoridades públicas muito tem a oferecer além da retórica eleitoral. Os discursos presidenciais, em especial, revelam – ora de modo explícito, ora de forma escamoteada, a depender do palco e do público em que são proferidos – intenções e compromissos que permitem ao analista problematizar as ações do governo sob o ponto de vista da intencionalidade. Além disso, cria sentidos e conceitos abstratos fundamentais para a compreensão da realidade.

Os pronunciamentos do presidente José Sarney fazem-se particularmente relevantes não apenas pelo momento nevrálgico da história brasileira em que foram enunciadas suas

⁶³ A necessidade de abarcar os mais diversos setores políticos e sociais resultou em um determinado “clientelismo institucionalizado”. Esta prática suscitou ainda cenas insólitas, quando, por exemplo, do encontro de figuras ideologicamente opostas – como Celso Furtado e Antônio Carlos Magalhães – à mesma mesa durante a reunião ministerial de junho de 1987.

palavras, mas principalmente pelas revelações de importância historiográfica que a longevidade de sua carreira política viriam a evidenciar tempos mais tarde. O menosprezo oferecido a este tipo de documento é condenado por Faoro (2008, p. 38), para quem:

Nós temos a tendência de não ler jornal, de não estudar os discursos, os escritos do político, de quem está no poder. A tendência que nós temos é achar que aquilo é realizado para efeito meramente eleitoral, ocasional, não tendo maior significação. Eu acho que deve ser feito esse exame sobre os discursos de Sarney.

A necessidade intrínseca de persuasão é tida como uma das especificidades de maior relevância do discurso político. De acordo com Pinto (1989, p. 56), “o discurso político [...] necessita, como nenhum outro, de interpelar construindo”. Para a analista, deve-se esta condição imperativa ao fato de que o discurso político “só exerce poder pela identificação, pela adesão espontânea.” (p. 36).

Em análise focada no discurso de José Sarney quando do lançamento do Plano Cruzado, a autora revela a necessidade do presidente de aproximar-se da população através de um artifício retórico caro aos líderes que se pretendem populares: a constante utilização do pronome pessoal em primeira pessoa. Sarney apresentou-se como o grande enunciador do plano, tratando-o de personificá-lo a fim de vender-se como seu mentor único e responsável direto: foi o “eu” que geriu o projeto, que investiu o povo da função de fiscal e que o convocou a tornar-se cidadão⁶⁴. Torna-se clara a pretensa assunção de poder e legitimidade imbuída em suas palavras, pois somente pode investir e convocar quem tem autoridade para tal.

Esta tentativa de imprimir seu nome sobre as medidas de ampla aceitação popular vai ao encontro do julgamento de Faoro (2008, p. 89-90) acerca de seu governo. Para este autor, Sarney “vivia de ibope. Se o ibope fosse zero, o governo dele não existia, era um governo de uma grande precariedade [...]. Se o ibope desse amanhã taxa zero, ou o Sarney teria um infarto na mesma hora ou ele não seria mais o governo. Ele vivia do precário, do expediente, vivia do dia-a-dia.”

Faz-se oportuno ressaltar a obediência do deslocamento no jogo de palavras do presidente em relação aos diferentes públicos-alvo. Se nas vezes em que se dirigiu à população o “eu” ocupou posição central em seus pronunciamentos, o mesmo não ocorreu, por exemplo, na reunião com os governadores realizada em março de 1986. Diante de seus

⁶⁴ À predominância do tratamento pessoalizado ao dirigir-se à sociedade, fenômeno de fácil observação na história brasileira, a autora remete o conceito de “imperialização” da figura do presidente da República.

pares, Sarney refere-se ao governo através do “nós”, em claro indicativo de que almejava a adesão também da classe política – em época em que os fartos bônus oferecidos pelo sucesso do Plano Cruzado granjeavam aliados diuturnamente –, paralelamente à utilização da tática retórica de atrair a população.

Esta estratégia dual pode ser claramente observada nos pronunciamentos do presidente José Sarney anteriores à decretação da moratória da dívida externa. Seus discursos devem ser analisados, dessa forma, sob a luz dos eventos políticos e econômicos ocorridos no período. O otimismo panfletário e a sobrevalorização de feitos, presentes em qualquer pronunciamento presidencial, não se fizeram ausentes, sendo reforçados, neste caso, por um linguajar poético e uma redação escorreita. Subtraído o viés político, evidencia-se uma crescente inquietação específica por parte do governo em relação à deterioração das contas externas do país.

Através da análise cronológica dos discursos do presidente – desde sua posse, até o anúncio da moratória – é possível identificar uma escalada retórica inversamente proporcional ao nível das reservas cambiais. A necessidade de mudança de atitude em relação à negociação com os credores externos faz-se frequentemente presente nos pronunciamentos presidenciais. Modificação esta que, se no início é sinalizada por declarações pautadas pela diplomacia, abandona paulatinamente o tom conciliatório, como quando por ocasião da segunda reunião ministerial da Nova República, a 17 de junho de 1985, o presidente afirma que “é evidente que teremos que equacionar a dívida interna e a dívida externa, projetadas ambas contra o pano de fundo da nossa dívida maior, que é a dívida social contraída [...] para com os que vivem na linha da pobreza ou abaixo dela.” (SARNEY, 1985a, p. 14).

O interesse público em relação ao problema da dívida externa aumentava à medida em que a situação do balanço de pagamentos se deteriorava. O elevado número de perguntas realizadas por jornalistas acerca deste tema nas três entrevistas coletivas concedidas à imprensa pelo presidente da República em 1985⁶⁵ sinaliza esta crescente preocupação. Em todas as ocasiões, as respostas oferecidas por Sarney evocavam um motivo maior para justificar a imperiosidade de uma renegociação “soberana” dos termos da dívida: a impossível combinação de se lograr o desenvolvimento econômico com a manutenção da transferência de recursos aos bancos credores nos patamares vigentes.

Se subterfúgio ou não, o argumento do presidente não estava desprovido de lógica política. Sabedor de que a recessão em muito contribuiu para a falência do regime militar-

⁶⁵ A primeira, em 17 de junho, em Brasília; a segunda no dia 2 de julho, no Rio de Janeiro, concedida à imprensa estrangeira; e a terceira, em 14 de agosto, no Uruguai.

tecnocrático, seu governo não poderia abdicar, portanto, de expressivos índices de crescimento econômico para, entre outros fins, dissipar a desconfiança que desde sempre lhe rondava. Seu discurso, contudo, frisava outros aspectos negativos em se render a “teorias abstratas que nos condenam à estagnação” (SARNEY, 1985b, p. 136), ao elaborar a retórica e simplista associação de que “a recessão significa desemprego, e o desemprego representa fome e problemas sociais.” (SARNEY, 1985b, p. 13).

Além disso, o presidente frequentemente recorria à tese da soberania nacional para justificar o direito de o Brasil renegociar sua dívida em termos mais vantajosos para o país. Caberia ao governo brasileiro, e não a atores externos, empenhar os seus recursos de acordo com as suas convicções, rejeitando qualquer “fórmula de negociação [que represente] para o nosso país uma maneira de substituição de atos do governo ou de decisões do nosso governo.” (SARNEY, 1985b, p. 13). Ainda neste sentido, quando indagado por um jornalista qual seria a diferença entre a postura de seu governo e a da adotada pelo seu antecessor em relação à negociação da dívida, Sarney ofereceu a contundente resposta: “a diferença fundamental é que a política em relação à dívida externa deste governo é voltada a não aceitar nenhuma submissão a qualquer organismo internacional que represente uma interferência na política que o governo deseja traçar no sentido da retornada do desenvolvimento econômico dentro do país.” (SARNEY, 1985b, p. 14).

O primeiro argumento de cunho político que pode ser depreendido de seus pronunciamentos referia-se à consolidação da democracia. Ciente da fragilidade institucional de um governo recém-saído de um regime autoritário e sobre o qual os militares ainda exerciam influência relevante, Sarney chegou ensaiou um tom de ameaça ao afirmar que, se se abdicasse do crescimento econômico, o Brasil poderia representar “um grande risco político”, em função das incontroláveis convulsões sociais que se seguiriam, incompatíveis, segundo ele, com instituições democráticas em fase de consolidação.

A virulência das palavras do presidente variava conforme o público-alvo. Digna de nota é a sutil, porém perceptível elevação no tom de suas declarações quando em viagem oficial ao exterior. Em sua primeira visita a um país estrangeiro, em agosto de 1985, José Sarney, ainda no aeroporto internacional de Carrasco, em Montevidéu, repudia a imposição de fórmulas importadas para a questão da dívida externa e afirma que “só o crescimento vai permitir a abertura de horizontes de esperanças para vencer a miséria que ameaça a democracia recém-conquistada.” (SARNEY, 1985b, p. 136). Ainda no Uruguai, na sede da

Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), Sarney profere incisivo discurso em relação à questão da dívida externa dos países sul-americanos:

Vivemos hoje a mais grave crise que a nossa História registra [...]. Nossos problemas agravam-se ainda mais na medida em que as soluções propostas para fazer face aos desajustamentos econômicos não são seguidas nos países desenvolvidos. Obrigados a honrar pesados compromissos financeiros, nossos países vêm dificultado nos mercados dos países credores o acesso de seus produtos de exportação. Com o crescente protecionismo, multiplicam-se as nossas dificuldades para gerar os saldos com que poderíamos pagar nossas contas. Custosos projetos de ajustamento econômico, que sacrificam legítimas aspirações sociais de nossos povos, esbarram no descontrole das taxas de juros internacionais, cuja imprevisibilidade é função de políticas econômicas praticadas de forma unilateral (SARNEY, 1985b, p. 147).

Mas foi no púlpito da ONU, por ocasião da abertura da XL Assembleia Geral das Nações Unidas, que o presidente brasileiro alerta, pela primeira vez, para a possibilidade de que não fossem honrados os compromissos financeiros referentes à dívida externa. Em longo e beligerante discurso, Sarney ressaltou a inevitabilidade de mudanças na maneira como a questão vinha sendo conduzida até então, sob risco de rupturas indesejáveis, uma vez que “essa política debilita as lideranças civis, torna explosiva a crise social, ameaça as instituições, compromete a ordem e, conseqüentemente, é uma ameaça às estruturas democráticas.” (SARNEY, 1985b, p. 275).

Em dura acusação, infere que a prática comercial das nações desenvolvidas perpetua a situação de injustiças, pois, segundo ele, “para aumentar nossas dificuldades, os mercados dos países desenvolvidos fecham-se às nossas exportações. Multiplicam-se as barreiras protecionistas, somos injustamente acusados de práticas desleais de comércio [...] e o nosso esforço se faz, justamente para transferir divisas para os mesmos centros que nos atacam e discriminam.” (SARNEY, 1985b, p. 276).

Expondo diretamente a posição do governo brasileiro em relação à dívida externa, afirma que a “nossa tradição é cumprir os compromissos externos. Mas temos o dever de alertar o mundo de que o quadro existente tem que ser reestudado. Necessita de outro ordenamento. Porque é injusto. E tudo o que leva o germe da injustiça, do **absurdo**, não sobrevive.” Em tom emotivo, delega ao sofrimento da população brasileira a justificativa para que não mais se arcasse com os pesados ônus financeiros: “nosso povo chegou ao limite do suportável. É impossível solicitar sacrifícios adicionais de uma população depauperada como a nossa.” No mesmo passo, continua: “temos consciência de que, a pagar essa conta, com estes altos custos sociais e econômicos, teríamos em seguida de abdicar da liberdade, porque

débito pago com miséria é conta paga com a democracia.” E finaliza o discurso com uma ameaça nada velada: “ou conscientizamo-nos de que a solução da dívida externa é uma tarefa conjunta de credores e devedores, ou arriscamo-nos a atear fogo no barril de pólvora que ameaça o continente.” (SARNEY, 1985b, p. 280, grifo nosso).

Exatamente um ano após dirigir-se ao mundo através do parlatório da ONU, o presidente brasileiro voltou aos Estados Unidos em visita oficial, sendo recebido por seu par estadunidense, Ronald Reagan. Nesta ocasião, Sarney foi menos enfático em relação aos problemas trazidos à economia brasileira pela rolagem da dívida externa, enfatizando somente os benefícios que uma maior integração comercial e produtiva entre os dois países lhes traria. Em seu discurso, abordou o tema com maior cautela do que já fizera em outros foros, talvez por se encontrar em solo dos principais bancos credores brasileiros. Apenas tangenciou as dificuldades que a rolagem da dívida trazia aos países pobres, lembrando que “os *spreads* elevados que os bancos cobram e o alto nível das taxas de juros reais impedem os países devedores de crescer e, assim, de verem reforçada sua capacidade de pagamento.” (SARNEY, 1989a, p. 533).

Ainda em território norte-americano, durante a solenidade em que recebeu a medalha de ouro da Sociedade Pan-Americana, em Nova Iorque, o presidente voltou a referir-se ao tema com a mesma brandura com que fizera dias antes no Capitólio. Diante de empresários, Sarney afirmou que “vamos nos dedicar agora ao ajustamento definitivo do setor externo, o que inclui uma ampla renegociação da nossa dívida [...] para reduzir o montante de pagamentos e assim podermos importar os bens de que necessitamos para sustentar nosso crescimento.” (SARNEY, 1989a, p. 539).

Já nas vezes em que se dirigiu à população em cadeia nacional de rádio e televisão, o presidente recorreu mais uma vez à cara (e abstrata) tese da soberania nacional. Na primeira delas, em 22 de julho de 1985, num pronunciamento repleto de sentimentalismo, José Sarney apelou ao nacionalismo para abordar tema tão delicado e de repercussão incerta junto à população:

O Brasil jamais será caudatário de ninguém. Nem das grandes potências, nem nos pequenos conflitos. Mas no interesse do nosso próprio país não vacilaremos em ser firmes. E seremos. Estamos enfrentando uma difícil negociação da dívida externa. Com os banqueiros e com o FMI. Não podemos admitir que a intransigência dogmática de organismos financeiros internacionais imponha ao país uma política recessiva desnecessária. Nós, homens de Estado, lidamos com fatos e não com teoremas [...]. **A dívida, portanto, tem um patamar político e o Brasil não abdica do seu direito de discuti-la**, lutando por todos os meios para afirmar seus direitos e sua soberania. Brasileiros, meus irmãos,

compatriotas: se formos dignos do presente, as gerações do futuro se orgulharão de nós. Tenho consciência de que sou o presidente de um grande país e de um grande povo. Juntos, levantemos as mãos para dizer adeus ao pessimismo. A hora é de coragem e fé (SARNEY, 1989a, p. 242, grifo nosso).

Ao assumir abertamente o viés político subjacente à negociação da dívida externa, o presidente indica o estratagema que seria utilizado pela nova equipe econômica do governo. Independentemente do nível das reservas internacionais, o Brasil forçaria uma negociação política em relação à rolagem dos débitos. Essa reiterada ênfase sobre o caráter “injusto” da dívida dos países em desenvolvimento denuncia, de acordo com o raciocínio do presidente brasileiro, a prevalência de motivos não-econômicos que justificassem a imperiosidade de uma renegociação ou até mesmo de uma medida extrema, como o *default*.

Na última reunião ministerial de 1986, a dois meses do anúncio da moratória, Sarney voltou a utilizar-se de um tom quase chauvinista para galgar apoio em sua dividida e hesitante equipe. Embora a decisão pela moratória ainda não tivesse sido acatada, em função, talvez, desta cisão interna, o presidente já demonstrava sinais de que não restava outro estratagema senão a ruptura ao afirmar que “não negociaremos jamais a soberania do país. Não admitiremos que a sangria de divisas nos lance no abismo político e social. O maior compromisso que o Brasil tem é o de manter a dignidade de seu povo. É inconcebível que a poupança nacional enriqueça os cofres das nações ricas, sacrificando nosso projeto de desenvolvimento.” (SARNEY, 1989a, p. 675).

O presidente parecia procurar adesão à medida, à qual lhe parecia não restar alternativa, entre todos os setores da sociedade. A 19 de dezembro de 1986, diante de uma plateia composta pela alta cúpula das Forças Armadas, José Sarney abusou de um linguajar caro ao círculo militar para tentar justificar possíveis retaliações à decisão que se aproximava:

Sofremos grandes pressões. O Brasil, com a dimensão que adquiriu, estabeleceu áreas de atrito e disputa de interesses com países desenvolvidos. Mas a maturidade de nossas relações nos permite enfrentá-los, com racionalidade. Teremos de ser fortes, para negociar com firmeza e soberania. Sabemos que é muito difícil o caminho da libertação econômica. Sabemos que temos que contar somente com nossos próprios recursos, naturais e humanos. Sabemos que precisamos criar condições internas capazes de nos livrar de todas as dependências. Esse caminho é longo. Mas o difícil é começar. O Brasil já começou (SARNEY, 1989a, p. 688).

E até na mensagem de boas-vindas ao Santo Padre, por ocasião de sua visita ao Brasil em janeiro de 1987, o tema da dívida externa não foi olvidado pelo presidente. Ao receber João Paulo II em Brasília, José Sarney não abdicou da contribuição técnica oferecida pela

Santa Sé para criticar os efeitos deletérios dos juros cobrados sobre nossa dívida externa e para anunciar que nossa odisséia contra os credores internacionais não era solitária:

É, pois, muito oportuno que Vossa Santidade traga tão importante aporte para uma profunda reflexão sobre esse problema, suas origens, seu alcance e consequências morais e materiais para toda a humanidade [...]. É preciso que as inúmeras discussões e negociações recebam a orientação inspiradora de uma incontestável autoridade moral, para que, de acordo com princípios éticos, se possa chegar a soluções justas e duradouras, para além da frieza dos números e dos cálculos econômicos, com solidariedade e fraternidade humanas (SARNEY, 1989b, p. 35).

Faz-se relevante ressaltar o alarde sobre o problema da dívida externa canalizado em direção à população, em detrimento da atenção desprendida aos deputados federais e senadores. Ciente da baixa receptividade que medida de tal repercussão encontraria no meio político – principalmente entre os setores mais conservadores, dos quais o presidente paulatinamente se aproximava –, foram demasiadamente sutis as referências à dívida externa que o governo encaminhou ao parlamento nas “Mensagem ao Congresso” de 1986 e 1987. Na primeira, limitou-se a dizer que “essa situação, intolerável a longo prazo por seus efeitos sobre o crescimento, exige a renegociação dos termos da dívida.” (SARNEY, 1986, p. 31). Já no ano seguinte, informou apenas que “a boa receptividade do Programa de Estabilização pela comunidade financeira internacional possibilitou ao Governo um acordo favorável de refinanciamento das amortizações devidas em 1985/86, com substituição da taxa de juros de referência, redução dos spreads e supressão das comissões cobradas antecipadamente.” (SARNEY, 1987, p. 26).

Citando Tancredo Neves, a máxima repetida à exaustão pelo presidente Sarney que permearia todo o processo de renegociação da dívida, não atingiu, porém, seu objetivo de conquistar corações e mentes entre a população brasileira. Ao bradar que não se poderia “pagar a dívida externa nem com a recessão, nem com o desemprego, nem com a fome, nem com a democracia” (SARNEY, 1985b, p. 280), o presidente não contava com a articulação de setores conservadores da imprensa, do empresariado e do meio político que lograriam, estes sim, vender à opinião pública a conveniência do jejum compulsório, se preciso, para a manutenção a qualquer preço do *status quo*.

A partir dos pronunciamentos presidenciais, é possível inferir, portanto, algumas considerações acerca da decisão de se decretar a moratória. Fomentada pela equipe econômica que assumiu o Ministério da Fazenda em agosto de 1985, a ideia de suspender unilateralmente o pagamento dos juros não seduziu o presidente desde o primeiro momento. A deterioração

das contas externas contribuiu para dirimir sua resistência, mas, ao que tudo indica, não de maneira decisiva. O cenário de tragédia nacional resultante do naufrágio do Plano Cruzado requeria alguma medida compensadora, tamanho vácuo de esperança que se abria no país. O caráter eminentemente político em que o presidente imbuíra a questão da dívida externa denota a intenção de imprimir-lhe o estigma de ameaça à soberania nacional, e assim, atrair para a pré-calculada moratória – e, em última análise, para si próprio – o apoio da população.

3.2.3 A palavra do ex-presidente: fragilidade, meandros e o benefício do tempo

José Sarney demonstra obsessão em justificar a suposta correção das medidas adotadas por seu governo como talvez nenhum outro ex-presidente o tenha feito. Escritor prolífico, forneceu à historiografia política e econômica vasta obra contendo a sua versão para os fatos ocorridos em seu mandato. Ao assumir posições consideravelmente conflitantes em relação àquelas encontradas nos solenes discursos pronunciados enquanto exercia a Presidência da República, Sarney contribui, ainda que de maneira não isenta, para o aprofundamento do debate acerca de fenômenos observados durante a metade final da década de 1980.

Entre revelações inéditas e constatações já conhecidas, vêm ao encontro do escopo deste trabalho dois temas específicos reiteradamente abordados pelo ex-presidente: a crise de legitimidade em meio à qual assumiu o governo e, na esteira dos desdobramentos do Plano Cruzado, o contexto político e econômico em que a moratória da dívida externa foi decretada, em fevereiro de 1987.

Em relação ao primeiro tema, Sarney não se utiliza de meias palavras para assumir sua condição de fragilidade tão logo tomou posse, em março de 1985: “o ministério e o governo não eram meus, não me tinham fidelidade e compromisso⁶⁶. Por outro lado, as forças que formavam a Aliança Democrática não me aceitavam, porque fui vice-presidente para viabilizar a vitória de Tancredo no colégio eleitoral, mas tinha a marca de um egresso do PDS. Minha primeira tarefa, árdua, paciente e persistente, foi a de legitimar-me.” (SARNEY, 1995, p. 163).

Mais reveladora ainda é a sua análise acerca da possibilidade de algum aborto institucional contra o seu mandato em momento de tamanha instabilidade por que passava o país: “meus horizontes eram a renúncia, a deposição, o descontrole do Estado (SARNEY,

⁶⁶ A indisposição da equipe herdada era tamanha a ponto de próprio ex-presidente revelar que: “alguns ministros nem no olhar me poupavam de saber que não me aceitavam nem por mim tinham simpatia.” (2005, p. 44).

2005, p. 76).” Discorrendo acerca das adversidades que encontraria ao assumir o governo, o ex-presidente elenca os motivos de sua fragilidade:

Cinco presidentes, no Brasil, assumiram marcados para não terminar seus mandatos: Bernardes, Café, Juscelino, Jango e eu [...]. Eu tinha tudo para não terminar o mandato. Aliás, eu não tinha condições de começar. Era um vice-presidente fraco, que não participara das escolhas do governo nem fora consultado, alguns setores das Forças Armadas, fiéis ao presidente Figueiredo, com os generais promovidos no esquema da Revolução, olhavam-me com muitas reservas. Todo o esquema das forças políticas me era hostil. Eu vinha de uma facção que não estava constituída em partido, era um grupo difuso, pertencio a um estado pequeno, sem grupos econômicos, de uma região vítima de preconceitos (retirantes, bóias-frias etc.), toda a mídia contra mim e a opinião pública me vendo como um homem do antigo regime, que aderira a Tancredo por motivos de sobrevivência política. Qualquer passo em falso e eu estaria perdido.” (SARNEY, 2001, p. 24-25).

Filiado ao partido havia menos de nove meses, Sarney assume que o deputado paulista e presidente do PMDB, Ulysses Guimarães era quem, de fato, detinha o poder: “eu fiquei no cargo, mas o poder político ficou na mão do Ulysses⁶⁷. A herança política do Tancredo era do Ulysses [...]. Eu não tinha força nenhuma de sustentação para ser presidente. Tive que construir essa legitimidade” (SARNEY, 2006, p. 77). Seu primeiro desafio foi o de garantir o apoio das lideranças do Exército, da Marinha e da Aeronáutica: “de saída, estabeleci as diretrizes que guiarão minha ação na área militar. A transição seria feita com as Forças Armadas, e não contra elas. Não admiti revanchismo.” (SARNEY, 2001, p. 27).

Pacificada a relação com a cúpula militar, o presidente recorreu, ainda em 1985, aos chamados “pacotes” políticos: “eu tinha de buscar um caminho próprio que me levasse diretamente à opinião pública [...]. Eu resolvi, então, abrir todas as portas à liberdade.” (SARNEY, 2005, p. 42-43). Reforça a sua posição arrolando as medidas por ele determinadas:

Resolvi, então, fazer uma abertura. Correr o risco de ampliar espaços [...]. É claro que essa decisão tinha seus custos: 12 mil greves, imprensa com total independência e sequiosa de testar seus limites que, como se viu, eram ilimitados. Legalizei logo o Partido Comunista e convoquei a Constituinte unicameral. O objetivo era claro: romper os bolsões de pressão, criar espaços onde a energia para contestação fosse liberada. Era o caminho da minha legitimação (SARNEY, 2001, p. 30).

⁶⁷ Além do poder político, pode-se afirmar que o peso de Ulysses Guimarães também prevaleceu nas decisões econômicas, uma vez que, segundo Sarney: “Bresser foi indicado pelo PMDB e quem fez o anúncio foi o Dr. Ulysses. Eu tinha convidado o Tasso Jereissati para ser o ministro da Fazenda. Ele era muito entrosado com a equipe econômica, era nordestino, o que, na minha cabeça era algo importante, era empresário. Mas Ulysses teve uma reação grande, por causa de São Paulo, fez uma pressão grande, o Tasso não aceitou e eu disse a Ulysses: ‘então, agora, você escolha o ministro da Fazenda.’ E ele indicou o Bresser.” (SARNEY, 2006, p. 90-91).

Já em relação ao papel político representado pelo Plano Cruzado, Sarney tergiversa ao assumir seus objetivos extra-econômicos: “quando eu já estava segurando um pouco as rédeas do governo, comecei a me preocupar com a parte da economia como parte do processo de legitimação (SARNEY, 2006, p. 70).” Sua determinação era tamanha que até mesmo as dificuldades técnicas do plano não lhe desviavam do foco: “antes do Cruzado, havia muito mais dúvidas nas cabeças dos técnicos do que na minha. E por uma razão muito simples: eu estava empenhado em uma luta de legitimação do governo, enquanto os economistas tentavam erigir uma estrutura lógica, intemporal.” (SARNEY, 2001, p. 36).

O ex-presidente delega a motivos políticos a impossibilidade de adotar a parcimônia no combate a inflação: “eu sabia que não poderia fazer um plano ortodoxo, nem seguir nenhuma norma de conduta de cartilha internacional. Se o fizesse, iria optar pela recessão, pelo desemprego, pelo atraso. Recusei-me a fazer isso.” (SARNEY, 2005, p. 51). Somava-se à necessidade de impedir uma retração econômica a sempre presente necessidade de legitimação: “eu não tinha poder político para fazer isso [a recessão], eu não me sustentaria, o governo seria condenado a cair. Eu tive a grande tarefa de primeiro legitimar-me no poder e essa tarefa eu fiz.” (SARNEY, 2005, p. 146).

Para rechaçar as acusações de que o plano estava imbuído somente de objetivos políticos, Sarney delega ao ineditismo da medida os erros técnicos e a sobrevida dada ao congelamento dos preços: “eles [os economistas do governo] não sabiam o que era o Cruzado e não sabiam como consertá-lo.” Sem cerimônia, assume os objetivos políticos, ainda que não eleitorais, do plano: “[ainda assim] deu certo. Graças a ele, nós fizemos a Constituinte, a transição democrática, e mais ainda, ele também foi um plano de natureza política.” E conclui afirmando que “a economia era importante [...], mas ela era apenas a base de sustentação do nosso projeto político. Esse era o fundamental.” (SARNEY, 2006, p. 74-76).

Político sim, eleitoreiro, não. O ex-presidente recusa peremptoriamente a ilação de que o Cruzado obedeceu à racionalidade do calendário eleitoral, hipótese aventada pelos que se opuseram ao plano:

Fico perplexo quando se fala que o Cruzado foi eleitoreiro. Que foi feito ou usado para ganhar eleição. Ora, nenhum político faz qualquer coisa em fevereiro visando ganhar eleição em novembro, ainda mais um plano novo, sem precedentes, cheio de riscos. Eu nunca pensei em eleições; pensava, isto sim, na legitimação do governo, sua capacidade de mover-se [...]. O Cruzado era, em primeiro lugar, uma questão política, cheia de riscos [...]. E, politicamente, salvou a transição, matando para sempre o saudosismo e qualquer tipo de

retorno. Provou que a democracia era melhor que a ditadura⁶⁸ (SARNEY, 2001, p. 30).

Ainda assim, o senador maranhense não nega que o plano acarretou benefícios eleitorais aos seus aliados nas eleições do dia 15 de novembro de 1986: “o Cruzado deu fôlego ao governo, **legitimou o presidente** e serviu de bandeira na eleição que escolheu os governadores e os constituintes. O projeto político da abertura estava intimamente ligado ao Cruzado.” Sarney demonstra enorme contrariedade, contudo, em relação a alguns daqueles que poderiam ter-lhe garantido a consagração que tanto almejava caso não o induzissem a editar o chamado Cruzado II: “hoje, muitos deles [economistas que geriram o plano] posam de gênios, de donos da verdade. Pode até ser que hoje sejam donos da verdade, mas naqueles dias não era e alguns chegaram a exibir enorme fragilidade ética.” (SARNEY, 2001, p. 36-37, grifo nosso).

Em relação à dívida externa, José Sarney reforça o caráter político que procurou conferir ao problema: “lutamos nos organismos internacionais por um tratamento político da dívida.” (SARNEY, 2005, p. 50). Relembra ainda o alerta feito diretamente ao presidente dos Estados Unidos: “ouvi do presidente Reagan que a dívida era um problema meramente bancário. Disse-lhe que a dívida tinha um aspecto político e, por isso mesmo, o governo americano teria de entrar no problema e não deixar só os banqueiros nele.” (SARNEY, 1995, p. 232).

Quando indagado diretamente a respeito do processo que culminou com a decisão pela moratória, o ex-presidente sumarizou sua conduta:

O Brasil não tinha recursos para pagar sua dívida. Vivia de tomar empréstimos para amortizar o principal e pagar juros, desde 1982. Em 1985, o problema da dívida externa era agudo. Tancredo deu a diretriz do seu comportamento na famosa frase, ‘não vamos pagar a dívida externa com a fome do povo’. Quando assumi, nossas reservas eram baixíssimas. Procurei acertar uma tomada de posição conjunta dos países devedores. Os países ricos respondiam aos nossos apelos com a alegação de que a dívida era simplesmente um problema econômico e nada tinha de político. Levantei a bandeira de tinha chegado a níveis estratosféricos pelo aumento, unilateral, dos juros internacionais. O Plano Cruzado recebeu forte resistência internacional porque desafiava a receita ortodoxa do FMI. Quando ele entrou em dificuldade, nossas reservas não aguentavam três meses de importações básicas. A única saída que tínhamos era suspender o pagamento da dívida. A moratória não era, portanto, uma decisão

⁶⁸ Qual o limite do cinismo e da contradição que um ser humano pode exibir sem incorrer em “contravenção moral”?

de voluntarismo político, era uma realidade técnica: não tínhamos dinheiro⁶⁹ (SARNEY, 2001, p. 47).

Tentando corroborar a imperiosidade técnica por ele alegada, Sarney revela nuances do processo de tomada de decisão: “eu não tinha informações sobre o problema das reservas cambiais. De certa forma, o Dílson estava meio enganado com as perspectivas que foram dadas a ele de empréstimos que iriam entrar [...]. Quem me contou que as reservas estavam lá embaixo foi o Rubens Ricúpero [assessor especial de Sarney no Planalto]. Não foi nem o ministro da Fazenda. Chamei o Dílson lá no Alvorada, o Belluzzo, o João Manuel. Eles me comunicaram qual era a situação. O Belluzzo me perguntou: ‘o senhor tem coragem de fazer a moratória?’ Eu disse: ‘é necessário?’ Eles disseram que era, que era uma moratória técnica.” (SARNEY, 2006, p. 82-83).

A omissão de seu ministro da Fazenda não se deveu à insubordinação propriamente dita. Teria havido um enigmático elemento oculto, suposto funcionário do governo americano por trás da tarefa de desinformar as autoridades brasileiras:

Os americanos nesse momento não queriam nada. Pelo contrário, eles começaram a enganar o Funaro. Disseram ‘olha, nos vamos depositar US\$ 1,5 bilhão para vocês e não sei o quê.’ O Funaro começou a acreditar em fantasmas. Ele sempre me dizia que o Japão ia nos dar US\$ 2 bilhões e tanto, fulano vai ajudar. Nada disso era verdadeiro. Mas ele acreditava. Ele me disse que tinha uma pessoa no Departamento do Tesouro americano, que vinha aqui falar com ele, que aprovou o plano, o Cruzado II, e não sei o quê! [...]. Era um sombra. O Funaro dizia que era amigo dele. Então esse homem é que fazia a ligação com o Funaro. Hoje eu tenho absoluta certeza que esse homem desinformava o Funaro e botava coisas na cabeça dele (SARNEY, 2006, p. 85).

A justificativa para esta maquiavélica missão? A ameaça que um governo esquerdizante representava ao sistema financeiro arquitetado pelos Estados Unidos: “se o nosso projeto desse certo, nós mudávamos todo o sistema deles, não é? Se o Brasil resolvesse sem ir ao FMI, capitaneando a solução da dívida externa de uma forma diferente e com um plano heterodoxo, acabaria o sistema que eles adotaram.” (SARNEY, 2006, p. 86).

Decretada a moratória e tão logo se reconheceu o suposto equívoco da medida, inúmeras justificativas surgiram para atenuar a posição do governo brasileiro. À desarticulação dos países devedores, Sarney delega parte da responsabilidade pelo fracasso da empreitada: “outro fator importante foi, sem dúvida, a falta de coesão no problema da dívida

⁶⁹ Esta declaração colide frontalmente com o aspecto político em que o presidente envolveu a questão da dívida externa no período que antecedeu a moratória.

dos países da América do Sul, mais endividados. Alguns presidentes tinham acordado comigo que tomaríamos atitudes solidárias”, articulação que revela, portanto, a desde sempre aventada possibilidade do calote temporário. No momento da de concretizar a medida, entretanto, viu-se desamparado: “quando assumi a decisão de fazer uma moratória técnica, ficamos sós e enfrentamos a fúria internacional.”⁷⁰ (SARNEY, 1995, p. 232).

Na única ocasião em que assumiu alguma expectativa de retorno político em relação à moratória, Sarney também aponta para a ausência de apoio interno como outro fator responsável pelo fracasso quase imediato da ruptura: **“o erro foi anunciar a moratória numa solenidade. Nós achávamos, naquele tempo, que a grande bandeira política era fazer a moratória. E que isso de certo modo nos daria um respaldo político.** Resultado: ninguém ficou conosco. Nem o PT, que era a favor. Ficaram todos contra a moratória. Fiquei eu com a moratória na mão como se fosse coisa minha.” (SARNEY, 2006, p. 83, grifo nosso).

Diante da absoluta ausência de apoio à medida – tanto interno, quanto dos atores estrangeiros –, o ex-presidente confirma ter se arrependido imediatamente após as primeiras manifestações de repúdio, delegando à sua ingenuidade o erro cometido:

Foi um grande erro político. Primeiro, porque o poeta José Sarney ficou acima do presidente e julgou que abriríamos caminho para provocar uma solução justa para o problema da dívida. Sonhou que teríamos o apoio dos países devedores, muitos deles que tinham acenado com a essa possibilidade. Segundo, porque julgou que teria uma frente interna coesa, apoio da oposição (que diariamente pedia essa medida) e todas as forças nacionalistas. Não teve apoio de ninguém. Os países devedores procuraram aproveitar a decisão do Brasil para fazerem acordos separados e o fizeram. A oposição e as forças internas estavam mais interessadas em ver o fracasso do governo Sarney do que em forçar a solução da dívida. E não deram respaldo nenhum (SARNEY, 2001, p. 47-48).

Ao comentar o fracasso político da medida, reconhece as inconveniências que a audácia lhe trouxe:

Errei e paguei caro. Foi uma decisão política errada. No mais, recebemos uma reação internacional arrasadora. Paradoxalmente, esquerda e direita se uniram contra a moratória! Reconheço a minha ingenuidade ao pensar que o Brasil poderia enfrentar essas forças externas e que as forças que me combatiam tinham por objetivo salvar o Brasil e resolver a questão da dívida. Em vez de aliados e motivação de apoio, a moratória transformou-se em instrumento de ataque ao governo. Enfim, os pressupostos estavam errados, inclusive a minha boa-fé. Eu não avaliei bem a repercussão da palavra moratória no mundo financeiro. Era uma palavra satanizada (SARNEY, 2001, p. 49).

⁷⁰ A confissão *ex-post* contrasta com o otimismo exibido em 10 de abril de 1987, quando, explicando aos brasileiros o suposto apoio recebido pelo país, exalava uma suspeita confiança: “[...] nós temos recebido a solidariedade de países do mundo inteiro. Chefes de Estado de todos os continentes têm-se solidarizado com o Brasil.” (SARNEY, 1990, p. 280).

Por fim, assume que se tratou da medida da qual mais se arrepende de ter adotado enquanto ocupou a Presidência da República: “a [medida de] que mais me arrependo, foi a moratória. Aquela foi uma decisão errada. **Havia certa pressão política**. E, depois, todos os que pregavam aquilo me deixaram sozinho.” (SARNEY, 2005, p. 141, grifo nosso). Ainda assim, não abdica dos pressupostos unicamente econômicos que o teriam persuadido a tomar tal caminho: “foi realmente um problema técnico, não foi uma decisão política [...]. O erro foi a maneira como se formulou a moratória. Que nos tínhamos que suspender os pagamentos, tínhamos.” (SARNEY, 2006, p. 83-84).

A esta confissão deve ser oferecida atenção especial. Em primeiro lugar, em se tratando de uma decisão imperiosamente técnica, não haveria motivo para tamanho arrependimento, uma vez que se deveria, portanto, consentir com a inevitabilidade da ocasião. Além disso, a demonstração de pesar do presidente sugere que se esperava algum tipo de benefício político, já que os resultados econômicos iniciais superaram as expectativas da própria equipe do Ministério da Fazenda, conforme será demonstrado no próximo capítulo.

A análise das apreciações tecidas por José Sarney revela as contradições existentes entre o discurso oficial e as verdadeiras intenções que o fizeram avaliar a medida. Se durante o processo de negociação com os credores Sarney trabalhou para divulgar a causa política em que, segundo ele, a questão da dívida externa deveria ser imbuída, o ex-presidente, vinte anos após a ruptura, passou a delegar o confronto levado às últimas consequências somente a fatores puramente econômicos, o que o eximiria, assim, dos indesejáveis resultados colaterais.

Esta incongruência entre a percepção corrente e apreciação *ex-post* revela a conveniência da hipótese central defendida por este trabalho. O argumento será reforçado quando, no próximo capítulo, demonstrar-se-á que, a despeito da fundamentação técnica em que se baseou a equipe econômica do governo, a moratória não respondeu à escassez de divisas cambiais propriamente dita, uma vez que se pretendia, primordialmente, elevar as negociações junto aos credores externos a outro patamar qualitativo, o que expõe o caráter político que a precipitou.

4 A EVOLUÇÃO RECENTE DO ENDIVIDAMENTO EXTERNO BRASILEIRO: DA EUFORIA À MORATÓRIA

4.1 O colapso do balanço de pagamentos: o drama em três atos

4.1.1 Oportunidades e desígnios no germe da crise (1968-1973)

A origem do endividamento brasileiro no exterior remonta à assunção das obrigações da corte portuguesa para com a Inglaterra em troca do reconhecimento de sua independência política em relação à metrópole ibérica⁷¹. Apesar dos diversos momentos de constrangimento que as contas externas impuseram ao desenvolvimento da economia brasileira ao longo dos séculos XIX e XX, foi a partir do final dos anos 1960⁷², quando se observou o abrupto crescimento da captação de recursos forâneos, que a dívida externa passou a constituir entrave central para a implementação de uma política econômica autônoma.

O elevado grau de restrição a que as obrigações financeiras para com o exterior passaram a submeter a economia nacional a partir desta época exige análise em pormenorizada, permitindo, assim, a divisão do processo recente de endividamento em três momentos distintos: (1) 1968-1973, período correspondente ao “milagre”; (2) 1974-1979, fase que compreende os investimentos do II PND; e (3) 1980-1984, quando a severidade da crise balizou a política econômica recessiva da gestão Figueiredo devido à escassez de divisas.

No final da década de 1960, período ao qual Bocchi (2007, p. 76) refere-se como o segundo ciclo de endividamento⁷³, os sinais de reaquecimento da economia fizeram com que o governo brasileiro passasse a incentivar deliberadamente a ampliação do endividamento externo com, fundamentalmente, dois objetivos: reforçar a capacidade interna de importação do setor produtivo e superar as limitações estruturais do sistema financeiro nacional⁷⁴. Por coincidência, foi justamente nesta época que o mercado internacional de crédito – em especial,

⁷¹ Em 1825, o Brasil assumiu uma dívida de aproximadamente dois milhões de libras – financiados por empréstimos ingleses – de sua antiga metrópole com a coroa britânica. Após a instalação da corte portuguesa no Rio de Janeiro, passou-se a recorrer a montantes crescentes junto ao mercado internacional de capitais para financiar as obras de infra-estrutura. Aliados aos resultados recorrentemente deficitários das contas externas, estes empréstimos contratados no exterior alçaram o Brasil, já em 1850, a situar-se entre os dez maiores devedores do mundo (BOCCHI, 2007, p. 72).

⁷² Até meados da década de 1960, a dívida externa bruta do Brasil oscilava tenuamente ao redor do valor de três bilhões de dólares havia mais de uma década.

⁷³ O autor confere à política de liberalização comercial e financeira dos anos 1990 o terceiro e último ciclo de endividamento externo do Brasil (BOCCHI, 2007, p. 82).

⁷⁴ Para uma análise detalhada do processo de inserção externa dos três primeiros governos militares, ver, por exemplo, José Eduardo de Carvalho Pereira, *Financiamento externo e crescimento econômico no Brasil: 1966-1973* (Relatório de Pesquisa n. 10, pp. 181-189, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974).

o de euromoedas⁷⁵ –, após anos de relativa contração da liquidez, voltou a operar com vigor dada a ocorrência de déficits sem precedentes no balanço de pagamentos dos EUA, o que, por consequência, aumentava a oferta externa da moeda norte-americana.

Contribuiu para o sucesso desta política de inserção externa a então recente criação dos bancos de investimentos. Estas instituições colaboraram para o aumento da oferta de crédito observado no período, atrelando de maneira irreversível o mercado bancário nacional ao externo⁷⁶. Para Furtado (1989, p. 19), esta incursão aprofundou-se além do desejado devido à liberdade excessiva com que estes bancos passaram a operar na esfera internacional, independência esta que lhes garantia atuar fora do controle das normas tradicionais de segurança impostas pela emergência do Banco Central.

As condições favoráveis em que estes recursos foram captados permitem, por um lado, classificar o endividamento registrado neste período como positivo e bem-sucedido. O prazo médio da dívida correspondente a empréstimos em moeda passou de 2 anos, em 1970, para mais de cinco, em 1974. Além disso, verificou-se uma redução significativa nos *spreads* cobrados junto aos tomadores brasileiros. Na primeira metade desta década, o adicional somado à taxa básica de juros internacional (LIBOR ou *Prime-rate*) havia declinado da faixa dos 4% para valores inferiores a 1% (BATISTA JÚNIOR, 1981, p. 8).

**Tabela 4 – Perfil da dívida correspondente a empréstimos em moedas
Brasil, 1967-1973 (em %)**

Proporção da dívida que vence:	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
No 1º ano	80	83	68	55	48	31	17
Até o 3º ano	90	93	91	90	88	66	46
Até o 5º ano	93	95	98	98	97	88	72

Fonte: BATISTA JÚNIOR, 1981, p. 8.

⁷⁵ O surgimento do chamado euromercado respondeu à necessidade de os bancos norte-americanos se desvencilharem da crescente fiscalização das autoridades monetárias deste país. Com isso, os vultosos déficits do balanço de pagamentos dos Estados Unidos passaram a ser canalizados para as instituições financeiras que contavam com filiais na Europa, atuando como um verdadeiro “multiplicador” de dólares, o qual, por sua vez, pressionava ainda mais para que a moeda estadunidense fosse desvalorizada (PORTELLA FILHO, 1998, p. 32-36).

⁷⁶ Portella Filho (1998, p. 45) descreve de maneira sucinta porém completa a reforma bancária e a lei do mercado de capitais do governo Castello Branco.

**Tabela 5 – Taxas de juros no mercado financeiro internacional
1968-1973 (em % a.a.)**

Ano	Prime-rate	LIBOR
1968	6,75	7,13
1969	8,50	10,06
1970	6,75	6,75
1971	5,25	5,81
1972	5,75	5,88
1973	9,75	10,13

Fonte: BATISTA JÚNIOR, 1981, p. 12.

Esta significativa melhora no perfil da dívida refletia a confiança que o mercado financeiro internacional depositava nas contas externas do Brasil. O crescimento expressivo e equilibrado do comércio exterior, somado à manutenção de déficits moderados em transações correntes – os quais eram mais do que compensados pelo influxo de capitais autônomos – garantiam um cenário otimista a longo prazo para o balanço de pagamentos da economia brasileira⁷⁷ (CRUZ, 1984, p. 16). Foi esta visão animadora que possibilitou a entrada maciça de recursos estrangeiros, a qual, ao final deste primeiro sub-período, multiplicou a dívida externa brasileira por três.

**Tabela 6 – Exportações, Importações e Saldo da Balança Comercial (FOB)
Brasil, 1967-1973 (em milhões de US\$)**

Ano	Exportações	Importações	Balança Comercial
1967	1.654,04	1.441,27	212,77
1968	1.881,34	1.855,10	26,24
1969	2.311,16	1.993,24	317,92
1970	2.738,92	2.506,90	232,02
1971	2.903,86	3.247,39	-343,54
1972	3.991,22	4.232,35	-241,13
1973	6.199,20	6.192,24	6,96

Fonte: Ipeadata.

⁷⁷ A evolução favorável das condições de endividamento não era, contudo, um privilégio exclusivo dos tomadores brasileiros. Conforme ressalta Batista Júnior (1981, p. 9), a forte expansão da liquidez no mercado bancário internacional estendia-se a grande parte dos países em desenvolvimento.

**Tabela 7 – Transações Correntes, Conta Capital e Saldo do Balanço de Pagamentos
Brasil, 1967-1973 (em milhões de US\$)**

Ano	Transações Correntes	Conta Capital	Balanço de Pagamentos
1967	-276,23	49,00	-262,00
1968	-581,76	680,00	97,00
1969	-364,41	936,30	531,00
1970	-838,74	1.281,20	534,40
1971	-1.629,70	2.172,80	536,60
1972	-1.687,95	3.792,50	2.537,70
1973	-2.085,43	4.110,80	2.379,90

Fonte: Ipeadata.

O sucesso deste primeiro ensaio internacionalizante não veio desacompanhado de algum ônus. A atração de divisas estrangeiras atingiu nível tal a ponto de exigir a intervenção das autoridades para conter o crescimento da base monetária. Para fazer frente às suas metas de inflação, o Banco Central passou a “enxugar” a liquidez através da emissão desenfreada de títulos da dívida pública. A chamada “ciranda financeira” surgiu, portanto, como contrapartida do crescente endividamento externo⁷⁸. Diante desta consequência indesejada, o governo viu-se obrigado a restringir, a partir de 1972, a entrada de capital estrangeiro, estabelecendo prazos mínimos de amortização e taxas compulsórias sobre o valor entrante. Corazza (1988, p. 17) delega o “imobilismo” da política econômica antiinflacionária da década de 1980 à contradição existente entre este padrão de ajustamento externo e os objetivos internos referentes ao controle monetário.

Se sob a ótica dos prazos exigidos e dos *spreads* cobrados a política de endividamento externo no período do “milagre” pôde ser considerada exitosa, o mesmo não ocorreu no que concerne à natureza dos credores. A partir do final dos anos 1960, observou-se uma mudança estrutural no perfil da dívida brasileira neste quesito: passou a ser significativamente superior a dependência do país em relação a instituições privadas – as quais, sabidamente, costumam cobrar taxas de juros mais elevadas – em detrimento dos haveres contratados junto aos

⁷⁸ Corazza (1985, p. 603), justifica a transferência vertiginosa de recursos para o mercado financeiro a partir desta época: “como são títulos de elevada rentabilidade, passam a absorver grande parte do capital-dinheiro que já não encontra rentabilidade na esfera produtiva. É ainda através deles que o Estado passa a sustentar a especulação financeira.”

organismos multilaterais, fontes oficiais ou agências governamentais de crédito, como o FMI, o BID e o Eximbank.

O predomínio das fontes privadas de crédito mostrava-se, à época, opção inegavelmente vantajosa por, basicamente, três motivos: a rapidez com que eram efetuados os desembolsos, a ausência de contrapartidas em termos de política macroeconômica ou comercial e a garantia sobre controle decisório sobre empreendimentos a serem financiados, liberdade negada aos governos no caso dos investimentos estrangeiros diretos (BATISTA JÚNIOR, 1988, p. 62). No final da década de 1970, entretanto, já correspondia a aproximadamente 80% a parcela da dívida brasileira junto aos bancos internacionais. É neste sentido que se pode afirmar, portanto, que a evolução das condições de endividamento no período foi marcada por tendências opostas.

**Tabela 8 – Natureza dos credores externos
Brasil, 1969-1973 (em %)**

Fonte de financiamento	1969	1970	1971	1972	1973
Entidades internacionais e Agências governamentais	43,0	38,0	34,0	26,0	23,0
Financiamento de importações	10,0	12,0	13,0	12,0	11,0
Empréstimos em moeda	36,0	43,0	48,0	58,0	62,0
Títulos	-	-	-	1,0	1,0
Outros	10,0	7,0	5,0	3,0	2,0

Fonte: BATISTA JÚNIOR, 1981, p. 11.

O modelo de captação de recursos externos desta primeira fase vigorou de maneira satisfatória até que fossem emitidos os primeiros sinais da pré-anunciada crise econômica do início da década de 1970⁷⁹. As contas externas dos Estados Unidos vinham apresentando déficits incompatíveis com a manutenção da estabilidade do sistema monetário internacional havia aproximadamente uma década. As políticas de caráter fortemente expansivo demandadas pelo acirramento das relações com a URSS⁸⁰ – e financiadas através da expansão monetária – abalaram de maneira estrutural a contabilidade fiscal do governo norte-americano e, por consequência, a vigência do padrão monetário estabelecido no pós-guerra.

⁷⁹ Para uma apreciação detida da crise do padrão-dólar, ver, por exemplo, Portella Filho (1998), Kilsztajn (1989) e Belluzzo (2006).

⁸⁰ Entre todos os dispêndios direta e indiretamente relacionados à Guerra Fria, destacam-se as astronômicas despesas empenhadas na chamada “corrida espacial” e as duas guerras em que o país se envolveu diretamente: a da Coreia (1950-1953) e a do Vietnã (1965-1973).

Além disso, a rápida recuperação das economias europeias e o espetacular crescimento do Japão foram causas importantes do progressivo desgaste das regras monetárias e cambiais concertadas em Bretton Woods. Somado à concorrência das exportações destes países, o fluxo de investimentos diretos no exterior determinou a ampliação do déficit do balanço de pagamentos americano e a acumulação de dólares nos bancos centrais daqueles países (BELLUZZO, 2006, p. 26).

O colapso do sistema não tardou a ocorrer. O “determinismo *ex-post*” do curto-circuito em que se transformara o sistema financeiro internacional é assim descrito por Kilsztajn (1989, p. 95): “o movimento de capitais dos Estados Unidos para o exterior e o consequente crescimento dos passivos externos oficiais norte-americanos implicavam a desvalorização do dólar, enquanto a iminência da desvalorização do dólar alimentava a saída de capitais norte-americanos e a acumulação de dólares em poder das autoridades monetárias estrangeiras.”

Impossibilitado de garantir a manutenção da paridade estabelecida ao final da Segunda Guerra⁸¹, dadas a desvalorização de sua moeda e as excessivas perdas de reservas por parte do Fed⁸², o governo norte-americano suspendeu a conversibilidade direta do dólar em ouro em agosto 1971. Dois anos mais tarde, a primeira elevação abrupta do preço do barril do petróleo e a introdução do regime de taxas de câmbio flutuantes nos demais países sepultariam em definitivo o acordo de 1944.

A eclosão do choque do petróleo no final de 1973 veio não apenas a condenar por definitivo todo o mecanismo de endividamento que havia se estabelecido, mas também a macular a incipiente política brasileira de inserção no mercado financeiro internacional. De acordo com Furtado (1981, p. 47, grifo do autor), os males decorrentes do aumento substancial da dívida externa observado desde o final da década de 1960 podem ser delegados ao falso diagnóstico de que o período do “milagre” podia ser tomado como uma situação *normal*, refletindo traços permanentes do contexto internacional e da estrutura da economia brasileira, o qual, desta forma, serviu de base para extrapolações quantitativas.

⁸¹ Acordou-se em 1944 que o governo norte-americano garantiria a equivalência de uma onça (ou 31,103 gramas) de ouro por US\$ 35. Mas o tempo demonstrou a inviabilidade da manutenção dos déficits no balanço de pagamentos dos Estados Unidos com a paridade dólar-ouro. Uma década após o colapso de Bretton Woods, a mesma onça do metal precioso atingiu o valor de US\$ 875.

⁸² Em 1971, a saída de capitais dos Estados Unidos, incluindo erros e omissões, alcançou a cifra de US\$ 29 bilhões (KILSZTAJN, 1989, p. 95).

**Tabela 9 – Reservas Internacionais, Dívida Externa e Despesa com Juros
Brasil, 1967-1973 (em milhões de US\$)**

Ano	Reservas Internacionais	Dívida Externa	Despesa Líquida com Juros
1967	198,00	3.281,00	n.d.
1968	256,70	3.780,00	144,00
1969	655,50	4.403,00	182,00
1970	1.187,00	5.295,00	234,00
1971	1.723,00	6.622,00	302,00
1972	4.183,00	9.521,00	359,00
1973	6.463,00	12.571,00	514,00

Fonte: Para os dados referentes à despesa líquida com juros, BATISTA JÚNIOR, 1981, p. 11. Para os demais, Ipeadata.

Há ainda os que imprimem sobre a política de captação de recursos externos do governo Médici (1968-1974) outros estigmas. Para Cruz (1984, p. 17), o endividamento levado a cabo durante estes anos esteve envolto em um caráter eminentemente financeiro e não-produtivo, uma vez que a parcela de maior relevância dos valores entrantes serviu, basicamente, para a formação das reservas internacionais do Banco Central. Furtado (1983a, p. 24) endossa parcialmente esta tese sob a ótica de sua arquiconhecida restrição ao consumo conspícuo, dado que, segundo o autor, a entrada de recursos no país durante o “milagre” não foi utilizada para aumentar a capacidade produtiva, mas sim para financiar o dispêndio da crescente classe média e da elite social.

A formação teórica de cunho nacionalista deste autor o incitou, ainda, a críticas de outra natureza. Sem negar que a internacionalização do sistema bancário cooperou para a expansão do crédito, Furtado ressalta a existência de alternativa doméstica para se atingir o mesmo objetivo. Partindo do fato de que as autoridades monetárias captavam poupança interna de maneira eficaz, mediante a emissão de Letras do Tesouro, não haveria, segundo o autor, maiores impedimentos para que o Banco Central garantisse instrumentos de crédito criados pelas próprias empresas (1983a, p. 28).

Os dados relativos ao setor externo da economia brasileira no período que correspondeu ao “milagre” evidenciam a dubiedade do processo de endividamento adotado pelas autoridades econômicas daquela época. Se, por um lado, promoveu-se uma inserção profunda e até certo ponto irresponsável no sistema financeiro internacional privado –

movimento este que veio posteriormente a contribuir para a eclosão da chamada “crise da dívida” na década de 1980 –, por outro, permitiu-se que fossem captados recursos que se fizeram relevantes não apenas para reforçar a posição de defesa da autoridade monetária, mas também para suprir as carências do mercado creditício nacional. Se exitoso ou não, este processo em muito diferiria daquele observado no restante da década de 1970.

4.1.2 Ousadia providencial e a condenação de uma década (1974-1980)

Evento cujos desdobramentos vieram a desencadear a inflexão não apenas das condições de endividamento externo brasileiro, mas no curso de toda a economia mundial, o primeiro aumento vertiginoso do preço do petróleo respondeu a variáveis de cunho geopolítico, o que, em grande medida, fazia de si um acontecimento imprevisível. Suas consequências imediatas, contudo, não repercutiram de maneira negativamente decisiva junto à equipe que assumia a pasta do Planejamento do governo Geisel.

Seguiu-se à eclosão da primeira crise do petróleo o aprofundamento da estratégia de crescimento via endividamento externo, a qual agravou o desequilíbrio estrutural que engendraria a situação calamitosa em que se encontraria a economia brasileira na década seguinte. A deterioração dos termos de intercâmbio não se deveu somente à elevação dos custos do combustível fóssil. Paralelamente ao aumento do valor do petróleo – insumo de difícil substituição no curto prazo – os produtos manufaturados de menor valor agregado exportados pelo Brasil sofriam quedas substanciais de preços no mercado internacional (ABREU; FRITSCH, 1982, p. 35).

Foi neste contexto de estrangulamento que o aumento das taxas básicas de juros nos EUA e na Europa, a partir de 1974, neutralizou as vantagens em termos de prazo e de *spread* conquistadas pelos tomadores brasileiros até então. As novas condições de contratação de crédito externo passavam a ser nitidamente desfavoráveis ao país.

**Tabela 10 – *Spread* e Prazo dos empréstimos fornecidos aos tomadores brasileiros
1974-1979 (em % e anos)**

Ano	<i>Spread</i>	Prazo
1974	1,11	5,60
1975	1,75	5,10
1976	1,95	4,60
1977	1,99	4,30
1978	1,65	4,50
1979	n.d.	5,10

Fonte: BATISTA JÚNIOR, 1981, p. 27

Paralelamente à deterioração das circunstâncias em que seria administrada a dívida externa, o montante captado junto ao mercado financeiro internacional passou a crescer em um ritmo muito mais intenso, o qual, somado à dívida anteriormente contraída, viria a conferir ao Brasil, no final dos anos 1970, o desconfortável posto de maior devedor do mundo. Devido ao choque do petróleo e aos problemas no balanço de pagamentos, porém, passaram a ser removidas ou atenuadas as objeções ao capital externo que haviam sido anteriormente introduzidos.

**Tabela 11 – Perfil da dívida correspondente a empréstimos em moedas
Brasil, 1974-1979 (em %)**

Proporção da dívida que vence:	1974	1975	1976	1977	1978	1979
No 3º ano	37	42	51	57	52	44
Até o 1º ano	61	72	79	85	81	64
Até o 10º ano	4	2	-	-	1	5

Fonte: BATISTA JÚNIOR, 1981, p. 29

Este cenário de restrição foi relativamente aliviado, porém, pela maciça entrada dos chamados petrodólares no mercado financeiro internacional e pela percepção, por parte dos agentes intermediários, de que o Brasil representava um devedor seguro e confiável. Conforme assinala Carneiro (1992, p. 299), esta abundância de liquidez permitiu que os déficits em conta corrente fossem financiados sem que houvesse percepção real do quadro

dramático que se avistava, elevando a já vultosa dívida externa brasileira e contribuindo para reforçar a vulnerabilidade da economia do país em relação aos credores externos.

No que toca à oferta interna, a situação que se apresentava em 1974 era exatamente inversa àquela em que o governo anterior havia conduzido o “milagre”. Segundo Furtado (1981, p. 48), abriu-se o país às importações para absorver parte da pressão inflacionária resultante do hiato que havia entre a taxa de investimento e a de poupança. Conforme assinala Batista Júnior (1981, p. 12), o atraso das indústrias de base e a dependência em relação ao óleo combustível⁸³ tornavam a pauta de importações extremamente rígidas, dificultando ainda mais o controle dos déficits comerciais. No contexto do “Brasil potência”, contudo, o endividamento externo era visto como desejável, pois financiaria a erradicação estrutural da dependência da economia brasileira.

As imperiosidades conjunturais em que assumiu o novo governo o incitaram, dessa forma, a pôr em marcha o maior esforço substitutivo de importações – em termos de setores abrangidos e de recursos empenhados – já observado no Brasil. No que toca ao financiamento do plano, o governo passou a incentivar de maneira sistemática do influxo de capital sob a forma de empréstimos, negligenciando qualquer tentativa de favorecer a entrada destes recursos na forma de investimentos diretos (BATISTA JÚNIOR, 1981, p. 15).

A contração temporária do primeiro ano do novo governo logo viria a ceder espaço às necessidades maiúsculas de financiamento externo requeridas pelas inversões contidas no plano. Passou-se, então, a financiar os déficits em transações correntes pela conta capital, ou seja, através de empréstimos em moeda, o que permitiu adiar o ajustamento do balanço de pagamentos em transações correntes requerido pela crise do petróleo⁸⁴.

Característica marcante do endividamento exigido pelo II PND, a utilização do setor público como principal canal de captação não veio desacompanhada de ônus para as empresas estatais⁸⁵. Por um lado, acompanhava esta estratégia a vantagem de influenciar nas condições

⁸³ Nesta época, importava-se aproximadamente 80% do petróleo consumido no Brasil (BADO, 1991, p. 20).

⁸⁴ Por definição, o déficit na conta corrente do balanço de pagamentos pode ser financiado de três maneiras: (1) através de um saldo positivo na conta de capitais autônomos (empréstimos em moeda ou investimento estrangeiro direto); (2) pela redução das reservas internacionais; ou (3) através do empréstimo de capitais compensatórios fornecidos pelo FMI.

⁸⁵ Devem-se à política de endividamento do regime militar os progressivos déficits fiscais registrados pelo setor público consolidado. No esforço desenfreado de captar, o governo imprimiu aos planos das estatais o caráter de um vale-tudo: qualquer projeto de investimento seria considerado bom desde que financiável via tomada de empréstimos no exterior. Como resultado, ampliou-se irresponsavelmente a dívida interna, uma vez que a concentração da dívida externa junto ao setor público e do saldo comercial nas mãos do setor privado exportador obrigava o governo a emitir títulos mobiliários para obter os dólares necessários à cobertura dos serviços da dívida externa (PACHECO, 1986, p. 87).

de custo e distribuição temporal da dívida, uma vez que as estatais podiam se endividar em prazos mais curtos e a custos mais baixos. A contrapartida, no entanto, deu-se com o sucateamento das empresas públicas brasileiras, as quais foram empregadas de modo abusivo para cumprir as metas de um plano de desenvolvimento excessivamente ambicioso (FURTADO, 1981, p. 49). Além disso, Corazza (1985, p. 603) ressalta que, do ponto de vista global das finanças públicas, deve-se muito do desequilíbrio interno das contas governamentais – gerados, em grande parte, pelos déficits em que empresas públicas passaram a incorrer neste período – ao desequilíbrio externo observado no governo Geisel.

Tabela 12 – Balança Comercial, Balança de Serviços e Saldo em Transações Correntes – Brasil, 1974-1980 (em milhões de US\$)

Ano	Balança Comercial	Balança de Serviços	Transações Correntes
1974	-4.690,32	-2.814,30	-7.504,12
1975	-3.540,40	-3.461,30	-6.999,50
1976	-2.254,68	-4.171,76	-6.425,84
1977	96,76	-4.923,18	-4.826,22
1978	-1.024,20	-6.030,19	-6.983,39
1979	-2.839,48	-7.880,03	-10.708,23
1980	-2.822,77	-10.058,99	-12.739,19

Fonte: Ipeadata.

Tabela 13 – Transações correntes, Conta Capital e Saldo do Balanço de Pagamentos – Brasil, 1974-1980 (em milhões de US\$)

Ano	Transações Correntes	Conta Capital	Balanço de Pagamentos
1974	-7.504,12	6.531,30	-1.040,60
1975	-6.999,50	6.374,00	-1.064,20
1976	-6.425,84	8.499,17	2.687,90
1977	-4.826,22	6.151,28	714,40
1978	-6.983,39	11.884,39	4.262,40
1979	-10.708,23	7.623,51	-3.214,90
1980	-12.739,19	9.610,14	-3.471,60

Fonte: Ipeadata.

Em relação à política cambial, observou-se a manutenção integral da estratégia que vinha sendo adotada desde 1968: minidesvalorizações que cobriam a diferença entre a inflação brasileira e a registrada nos Estados Unidos. Esta relativa passividade deveu-se à preocupação com a inflação e à necessidade de se garantir aos tomadores de empréstimos forâneos condições viáveis de pagamento. No que tange à política monetária, a decisão de se manter diferenciais significativos entre as taxas internas e aquelas cobradas pelos bancos internacionais também atuou no sentido de incentivar as empresas a buscarem recursos junto a estes, ao mesmo tempo em que visava a desaquecer a demanda agregada e a conter a inflação.

**Tabela 14 – Conta de Capitais Autônomos
Brasil, 1973-1979 (em milhões de US\$)**

Capitais Autônomos	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Investimento Estrangeiro Direto	940	887	892	959	810	1.071	1.491
Empréstimos e Financiamentos	2.572	5.367	5.297	5.846	4.459	9.845	5.445
Entidades internacionais e agências governamentais	562	979	920	776	804	952	940
Créditos de fornecedores	776	952	691	1.017	1.125	1.083	1.131
Empréstimos em moeda	3.146	5.103	4.524	5.980	6.118	11.311	8.929
Títulos	71	25	-	269	718	938	658
Outros	-251	396	1.537	1.061	96	1.357	923
Empréstimos e financiamentos brasileiros no exterior	-60	-168	-203	-270	-342	-473	-751
Amortizações	-1.672	-1.920	-2.172	-2.987	-4.060	-5.323	-6.385
Saldo da Conta de Capitais	3.512	6.254	6.189	6.805	5.269	10.916	6.936

Fonte: BATISTA JÚNIOR, 1981, p. 15 (adaptado).

Em consonância com a política vigente desde o governo Costa e Silva, preteriram-se as fontes oficiais de crédito em benefício das instituições privadas – com destaque para bancos europeus e norte-americanos –, as quais procuravam, neste momento, “reciclar” os petrodólares que não encontravam aplicação fácil no mundo desenvolvido (FURTADO, 1983a, p. 18). Bocchi (2007, p. 77) relembra que, neste momento, o Brasil tornou-se um dos poucos países de relativa expressão na economia mundial a aprofundarem sua política de captação de recursos junto aos bancos privados internacionais. Entre 1974 e 1979, portanto, a participação dos organismos internacionais na dívida externa brasileira caiu ainda mais, passando de 22 para 12%.

**Tabela 15 – Natureza dos credores externos
Brasil, 1974-1979 (em %)**

Fonte de financiamento	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Entidades internacionais e Agências governamentais	22,0	20,0	19,0	16,0	14,0	12,0
Financiamento de importações	11,0	9,0	9,0	12,0	12,0	12,0
Empréstimos em moeda	65,0	69,0	70,0	67,0	68,0	69,0
Títulos	1,0	1,0	1,0	4,0	5,0	6,0
Outros	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

Fonte: BATISTA JÚNIOR, 1981, p. 16.

A visível alteração nas condições de captação de recursos estrangeiros observada a partir do governo Geisel permite, grosso modo, subdividir, este período em duas fases distintas: 1974-1977 e 1978-1979. No primeiro momento, as condições de endividamento foram claramente desfavoráveis em termos de prazo e de *spread* por, basicamente, dois motivos. Em primeiro lugar, o balanço de pagamentos brasileiro já se encontrava em situação deteriorada devido à maciça transferência de recursos líquidos ao exterior, motivo para que os bancos adotassem uma postura mais parcimoniosa em relação a novos empréstimos. Além disso, o choque do petróleo trouxe, em um primeiro momento, incerteza e instabilidade ao mercado financeiros internacional, contraindo ainda mais a liberação de recursos.

Já em 1978, a despeito da deterioração progressiva do balanço de pagamentos em transações correntes e do aumento ininterrupto da dívida, o reaparecimento de déficits nas contas externas dos Estados Unidos voltou a aumentar a liquidez internacional e a reduzir os *spreads*, tornando novamente favoráveis as condições de captação externa.

**Tabela 16 – Reservas Internacionais, Dívida Externa e Despesa com Juros
Brasil, 1974-1980 (em milhões de US\$)**

Ano	Reservas Internacionais	Dívida Externa	Despesa Líquida com Juros
1974	5.269,00	17.166,00	652,00
1975	4.040,00	21.171,00	1.498,00
1976	6.544,00	25.985,00	1.810,00
1977	7.256,00	32.037,00	2.104,00
1978	11.895,00	43.511,00	2.696,00
1979	9.689,00	49.904,00	4.186,00
1980	6.913,00	53.847,00	n.d.

Fonte: Para os dados referentes à despesa líquida com juros, BATISTA JÚNIOR, 1981, p. 33 Para os demais, Ipeadata.

Quando da eclosão da segunda crise do petróleo, em meados de 1979, os constrangimentos impostos pela dívida externa já comprometiam a condução de toda a política econômica. Nas palavras de Furtado (1981, p. 51) “a situação dos centros de comando da economia brasileira era de semi-paralisia; quase nenhum espaço lhes restava para manobrar, seja no campo fiscal, seja no monetário, seja no cambial.”

Os desdobramentos do novo aumento vertiginoso do preço do combustível rapidamente se fizeram sentir em toda a economia mundial. Dada a vulnerabilidade a que as nações endividadas se expuseram em relação à política monetária norte-americana, a escalada das taxas de juros básicas nos Estados Unidos e nos países da Europa Ocidental, como forma de desaquecer suas economias e de conter os impactos inflacionários, resultou em uma situação dramática para os países devedores. A recessão no mundo industrializado decorrente do choque monetário agravou ainda mais os problemas da balança comercial das nações em desenvolvimento.

Deve-se este choque exógeno ao mecanismo que regia a maior parte dos contratos de empréstimos realizados por tomadores brasileiros: a flutuação das taxas de juros⁸⁶. Prática dominante no mercado financeiro internacional, os juros pós-fixados eram reajustados em

⁸⁶ Aproximadamente 77% da dívida externa brasileira havia sido contratada a juros flutuantes, fração que refletia diretamente na transferência de recursos líquidos ao exterior. Calcula-se a taxa efetivamente paga aos credores com base em duas variáveis: o valor da taxa de juros de referência no mercado financeiro internacional (LIBOR ou *Prime-rate*) somado ao *spread* cobrado pelas instituições financeiras, o qual reflete, por sua vez, o risco associado ao país tomador. No caso do Brasil, o aumento total da dívida durante a década fez com que o *spread* pago pelo tomador brasileiro passasse de 1%, até 1979, para 2,25% a partir de então (BATISTA JÚNIOR, 1983, p. 118).

uma base trimestral ou semestral, de acordo com a evolução da LIBOR e da *Prime-rate* (FURTADO, 1981, p. 51). Conforme pode ser observado na Tabela 17, a taxa interbancária na praça londrina atingiu, em 1979, o valor recorde de 14,4% para empréstimos de seis meses.

**Tabela 17 – Taxas de juros no mercado financeiro internacional
1974-1979 (em % a.a.)**

Ano	Prime-rate	LIBOR
1974	10,25	10,19
1975	7,25	6,63
1976	6,00	5,38
1977	7,75	7,50
1978	11,75	12,31
1979	15,25	14,44

Fonte: BATISTA JÚNIOR, 1981, p. 34.

Em dezembro de 1979, o governo promoveu uma maxidesvalorização nominal de 30% do cruzeiro na tentativa de redirecionar a demanda em favor dos bens de produção doméstica e estimular as exportações. Tratava-se de mais uma medida não-convencional com o intuito de atenuar as restrições impostas pelas contas externas. A inflação elevada, no entanto, “corroeu” o ganho real obtido. Além disso, a medida não foi bem recebida pela comunidade financeira internacional, que reagiu racionando o já escasso crédito voluntário tão caro ao fechamento das contas externas do Brasil. Segundo Cruz (1984, p. 24), a insuficiência de recursos para fechar o balanço de pagamentos naquele ano refletiu a restrição dos credores externos à heterodoxia experimentada pelo ministro Delfim Netto no início do governo Figueiredo.

A ampliação da dívida durante a segunda metade da década de 1970 caracterizou-se pelos seguintes aspectos: (1) eliminação ou redução dos controles sobre a entrada de crédito externo (depósitos compulsórios e prazos mínimos); (2) introdução de incentivos adicionais à captação no exterior (redução drástica do imposto sobre juros remetidos ao exterior e a estatização do risco cambial⁸⁷); (3) orientação da política cambial no sentido de garantir a

⁸⁷ Apesar de a dívida externa brasileira ter nascido e ganhado vulto sob a forma predominantemente pública, a Resolução 432 do Banco Central, emitida em 1977, em muito contribuiu para que passassem a recair sobre o governo os cada vez mais pesados ônus do serviço da dívida. Por ela, permitiu-se aos tomadores privados a possibilidade de depositar antecipadamente o contra-valor em cruzeiros de seu débito externo em uma conta

manutenção das vantagens de se endividar no exterior; (4) manutenção de uma política monetária que estimulasse a captação externa; e (5) maciça utilização do setor público para a atração de divisas (BATISTA JÚNIOR, 1981, p. 16).

No que toca à política de endividamento externo, o período que compreende os anos de 1974 e 1979 pode ser sumarizado da seguinte maneira: a partir de 1974, em função dos problemas decorrentes da crise internacional e do montante absoluto a que a dívida brasileira havia chegado, viu-se clara deterioração das condições de captação de empréstimos estrangeiros. De 1978 em diante, os déficits apresentados pela economia norte-americana e os petrodólares que irrigavam os bancos com atuação internacional voltaram a melhorar as condições de endividamento, até o início de 1980, quando os efeitos deletérios da segunda crise do petróleo já se faziam refletir sobre as contas externas do Brasil. O resultado global deste período foi o aumento da dívida externa muito acima do previsto e do administrável.

4.1.3 Do estrangulamento externo ao acordo com o FMI (1981-1985)

4.1.3.1 O setor externo da economia brasileira na primeira metade dos anos 1980

Os tempos de cigarra não tardaram a cobrar o seu preço. A abrupta elevação das taxas de juros internacionais que se seguiu ao segundo choque do petróleo desencadeou a maior recessão já vivida pelos países industrializados desde o pós-guerra. A conseqüente queda na demanda pelos produtos que compunham a pauta de exportações brasileira mostrou-se crucial para o já asfíxiante déficit do balanço de pagamento em transações correntes. Selar-se-ia, a partir de então, o sepultamento da quase cinquentenária era de crescimento econômico do Brasil.

Diante da progressiva deterioração apresentada pelos indicadores macroeconômicos desde o início de 1980 – com destaque negativo para os números das contas externas – não tardou para se fazer presente a inflexão da política econômica do governo brasileiro. Ao final do primeiro ano da década, a incursão heterodoxa⁸⁸ cedia espaço a um explícito ajuste contracionista nos moldes propostos pelo FMI. Deste ponto em diante, as linhas gerais da

aberta no BC, o qual passaria a responder pelos juros, *spreads* e correção cambial da dívida (MELLO; BELLUZZO, 1983, p. 16). Para uma análise minuciosa da evolução da dívida pública no período, ver, por exemplo, Geraldo Biasoto Júnior, *A estatização do endividamento externo e o crescimento da dívida do setor público na primeira metade da década* (Belo Horizonte: ANPEC, vol. 3, 1988.)

⁸⁸ Compuseram o pacote não-convencional dos dois primeiros anos do governo as seguintes medidas: subsídios às exportações, extinção do depósito prévio, relaxamento dos critérios de similaridade, fim dos juros subsidiados e desvalorização cambial (BADO, 1991, p. 42).

política econômica do último governo militar passaram a ser ditadas pela disponibilidade de financiamento externo. Conforme assinalam Carneiro e Modiano (1992, p. 324), o fracasso do breve suspiro herético resultou em demonstração contínua de fé ortodoxa⁸⁹ nos controles de demanda como forma de lidar com a inflação e com os déficits em conta corrente.

A brusca alteração na condução da economia brasileira respondeu ao agravamento da crise internacional. A escalada vertiginosa das taxas de juros nos países desenvolvidos ao longo do triênio 1979-1981 subjazia a meia-volta do ministro Delfim Netto. A desvalorização do dólar durante a década de 1970 fora tão expressiva que, em março de 1980, o Fed lançou um pacote monetário fortemente contracionista a fim de conter a sua depreciação. Segundo Furtado (1984, p. 40), em nenhuma outra parte do globo os efeitos da corrente crise foram tão severos quanto no Brasil, pois, à antiga dependência de importação de petróleo somava-se agora um vultoso pagamento de juros e amortizações aos credores externos.

O arrocho tinha por objetivo promover o ajuste externo através da redução da absorção interna para que, assim, fossem gerados excedentes exportáveis. Para tanto, recorreu-se uma política monetária altamente restritiva que, se por um lado promoveu a contração dos investimentos, por outro estimulou as empresas a recorrerem ao mercado de crédito internacional, o que, por sua vez, convinha à tão necessária atração de divisas em moedas conversíveis.

Como era de se esperar, o ajuste não veio desacompanhado de consequências onerosas. O ano de 1981 foi, em toda historiografia nacional estatisticamente documentada, o primeiro em que se registrou queda real no Produto (- 4,25%). As condições ainda mais severas a que o país se sujeitou até o final do governo Figueiredo incitaram Celso Furtado a apontar para o início dos anos 1980 como sendo o período da mais severa crise da história republicana brasileira (1983b, p. 13).

Esta nova realidade não foi interpretada pelos técnicos do governo como um revés pontual, uma vez que o cenário externo não emitia sinais de que seriam atenuadas as condições de financiamento no curto prazo. Pelo contrário. O ano de 1982 marcou o

⁸⁹ Já se faziam representados, ainda que de maneira velada, os interesses dos credores externos na nova conduta da SEPLAN. De acordo com Moura (1990, p. 46), a “mudança na política econômica em 1980 não resultou da força da competição de grupos políticos organizados, mas sim das pressões emanadas do sistema financeiro internacional privado.”

aprofundamento da crise internacional⁹⁰ e, em decorrência da progressiva escassez de reservas cambiais, a radicalização das medidas recessivas impostas pelo governo.

Em agosto deste ano, a dívida de curto prazo em muito já superava os aproximadamente US\$ 7 bilhões das reservas internacionais do Banco Central (RESENDE, 1982, p. 51). No mês seguinte, não suportavam mais do que dois meses de importações. A estes dados podem ser adicionados ainda eventuais agravantes⁹¹. De acordo com Batista Júnior (1983), os números divulgados referentes às reservas do Banco Central estavam equivocados ou, no mínimo, superestimados. Segundo o autor, as obrigações de curto prazo simplesmente passaram a não ser contabilizadas⁹², o que, por si só, ultrajaria ainda mais a já frágil posição brasileira. Além disso, as reservas cambiais não refletiam de modo adequado a disponibilidade efetiva de liquidez internacional pois contavam com ativos eventualmente não conversíveis.

**Tabela 18 – Reservas Internacionais e Dívida Externa
Brasil, 1981-1985 (em milhões de US\$)**

Ano	Reservas Internacionais	Dívida Externa
1981	7.507,00	61.411,00
1982	3.994,00	70.197,00
1983	4.563,00	81.319,00
1984	11.995,00	91.091,00
1985	11.608,00	95.857,00

Fonte: Ipeadata.

Contribuiu para agravar ainda mais este quadro interno a ocorrência de uma série de episódios políticos e econômicos no restante do globo no decorrer de 1982. O primeiro deles esteve relacionado à situação de pré-colapso cambial em que diversos países do mundo socialista incorreram durante este ano – tendo o caso da moratória polonesa ocupado posição

⁹⁰ A crise financeira internacional não se restringiu apenas aos entes públicos, mas se alastrou também entre importantes corporações privadas dos EUA e da Europa Ocidental, dentre as quais chegaram à concordata as alemãs Telefunken e Pelikan, as canadenses Massey Fergunsson e Dome Petroleum, a norte-americana International Harvester, entre outras (PORTELLA FILHO, 1998, p. 25).

⁹¹ Batista Júnior (1983) oferece estudo pormenorizado sobre a incorreção dos dados referentes às contas externas divulgados pelo Banco Central durante a primeira metade dos anos 1980.

⁹² Supunha-se que a dívida de curto prazo, em 31/12/1982, já havia atingido o valor de US\$ 12 bilhões (BATISTA JÚNIOR, 1983, p. 71).

de destaque em virtude do nível de endividamento externo a que este país havia se submetido. A América do Sul também esteve diretamente envolvida na desestabilização econômica do continente. A deflagração do conflito militar no Atlântico sul no início de abril, em virtude da disputa pelo território argentino das Malvinas, contribuiu para abalar o já rigoroso programa brasileiro de ajustamento externo. A paralisação do comércio bilateral com o país atacado, o mais relevante parceiro econômico do Brasil após os Estados Unidos, em muito prejudicou os resultados do balanço de pagamentos em transações correntes.

A este cenário veio a se somar o derradeiro *crash* mexicano. No dia 23 de agosto de 1982, o governo deste país anunciou oficialmente a sua situação de inadimplência. O impacto do *default* do segundo maior devedor latino-americano paralisou o fornecimento de crédito externo voluntário aos países devedores⁹³. Como a quebra de um encanto, inverteu-se imediatamente a avaliação dos bancos estrangeiros com relação aos empréstimos internacionais. Na tentativa de solucionar o impasse, o Fundo Monetário Internacional reuniu-se às pressas no início do mês seguinte em Toronto, Canadá. O fracasso deste encontro contribuiu para acirrar ainda mais o ânimo do mercado financeiro internacional (RESENDE, 1982, p. 49).

A gravidade da situação exigia medidas emergenciais para que fosse evitado o desencadeamento de outras suspensões unilaterais. Ainda que o processo de endividamento externo do Brasil tenha sido mais bem administrado do que os casos mexicano e argentino – no que concerne à distribuição das obrigações ao longo do tempo –, a situação de todos os países devedores tornou-se dramática de setembro em diante. O fechamento das contas externas passou a requerer uma verdadeira operação de salvamento, ocasião em que os chamados empréstimos-ponte⁹⁴ fornecidos por organismos multilaterais, como o FMI e o BIS (*Bank for International Settlements*), pelo Tesouro norte-americano e pelos próprios bancos comerciais se fizeram cruciais (MALAN, 1983, p. 76).

O socorro ao FMI mostrava-se inescapável. Diante de indícios tão eloquentes de asfixia da economia brasileira, quais teriam sido, portanto, os motivos que induziram o governo brasileiro a postergar o acordo com o FMI? Mello e Belluzzo (1983, p. 13) reforçam a hipótese do raciocínio político. Para os autores, não se temia a imposição de mudanças

⁹³ Na esteira da interrupção dos fluxos voluntários de crédito, mais de quarenta países em desenvolvimento foram obrigados a interromper ou reescalonar suas dívidas (BATISTA JÚNIOR, 1988, p. 211). O colapso mexicano é analisado por Batista Júnior (1983, p. 64-65).

⁹⁴ Este mecanismo de emergência consistia em contratar novos empréstimos, a custos significativamente mais altos, para honrar pontualmente os juros devidos por empréstimos passados (BACHA, 1983, p. 93).

drásticas através de uma estratégia de ajuste estrutural de longo prazo. Receava-se, este sim, o impacto eleitoral da assunção de fragilidade inerente aos governos que recorrem ao FMI. Furtado (1983b, p. 60) endossa esta explicação ao afirmar que a rápida modificação do perfil da dívida externa não tinha explicação senão no empenho desesperado de adiar a renegociação das condições de pagamento para após as eleições. Dado que os países que negociam o fazem em situação de pré-insolvência, oferecendo aos banqueiros posição de força, pode-se afirmar que o Brasil optou pelo momento mais inadequado para assumir a renegociação de seus débitos.

De posse da calculadora político-eleitoral, o governo adiou qualquer anúncio de aproximação com o Fundo para depois das eleições de outubro a fim de não se mostrar fragilizado no momento de escolha do Congresso Nacional imbuído de eleger o próximo presidente da República. Dias após o pleito, enquanto ainda se contabilizavam os votos, o ministro Delfim Netto assume, enfim, estar em negociação com o órgão, rendição necessária para evitar – ou retardar, como provaria a história – a ruptura com o sistema financeiro internacional.

Seja pela severidade da crise, seja pela falta de credibilidade das autoridades econômicas brasileiras, a situação do governo brasileiro era, de fato, penosa. Tavares e Assis (1985, p. 78) apontam para um cenário desolador ao descrever a situação em que se encontravam as autoridades brasileiras àquele momento: “apanhada de surpresa (pela moratória do México), incapaz ideologicamente de vislumbrar um projeto alternativo e sem base política para propô-lo, a equipe econômica perdeu totalmente a iniciativa até capitular diante de FMI.” O regime dito “revolucionário” promovera inserção profunda da economia brasileira no sistema financeiro internacional para mais tarde reconhecer ter-se tornado seu refém.

Foi neste contexto de emergência que Conselho Monetário Nacional (CMN) publicou, em 25 de outubro de 1982, a “Programação do Setor Externo para 1983”. Tratava-se, basicamente, da elevação a graus asfixiantes das medidas recessionistas adotadas havia dois anos. Pelas propostas do governo, o país geraria naquele ano superávit comercial da ordem de US\$ 6 bilhões, de modo que as importações deveriam ser comprimidas a US\$ 17 bilhões e as exportações elevadas ao nível de US\$ 23 bilhões (ARIDA, 1982, p. 10). Estes resultados representariam uma contração de 17% nas primeiras e um aumento de 9,5% nas segundas.

Para Lago (1982, p. 59), soaria factível elevar as exportações a este patamar fossem outras as condições da demanda externa que não as que se vislumbravam para aquele ano. O

“teto” atingido pelas vendas brasileiras ao exterior devia-se à retração da demanda nos mercados consumidores e aos preços relativos dos produtos nacionais, e não a outros motivos pontuais que poderiam ser facilmente suplantados (CARNEIRO, 1982, p. 89). Já para as importações, reprimir a aquisição de bens e serviços do exterior a esta monta constituir-se-ia tarefa de difícil execução, uma vez que não havia sido observada tamanha contração nas duas décadas anteriores e que o nível das importações já vinha declinando havia anos⁹⁵.

**Tabela 19 – Exportações, Importações e Saldo da Balança Comercial (FOB)
Brasil, 1981-1985 (em milhões de US\$)**

Ano	Exportações	Importações	Balança Comercial
1981	23.293,04	22.090,58	1.202,46
1982	20.175,07	19.395,00	780,07
1983	21.899,31	15.428,93	6.470,39
1984	27.005,34	13.915,82	13.089,52
1985	25.639,01	13.153,49	12.485,52

Fonte: Ipeadata.

Esta contração resultou em um claro sacrifício à já combalida economia do país. Bacha (1982, p. 172) estimou que cada dólar economizado na importação de bens de capital custaria uma diminuição equivalente a cinco dólares na produção nacional. É neste sentido que Furtado (1989, p. 50) sentenciou que “o processo recessivo paga a dívida em dobro: com o que se manda para fora e com o que se deixa de produzir em razão da recessão.” A intensidade do ajuste acarretou, na avaliação de Camargo (1982, p. 183), uma situação irônica para um país de industrialização tardia e induzida pelo Estado: a estrutura produtiva não podia ser plenamente utilizada devido à falta de divisas para financiar as importações que isto acarretaria. Após três anos de estagflação, observou-se em 1984 o relaxamento das restrições externas que em muito haviam contribuído para a estagflação dos anos anteriores. O

⁹⁵ Não se podia ignorar, ainda, que tratava-se do Brasil um país de coeficiente de importações extremamente baixo. Segundo Furtado (1983b, p. 67), o valor das importações em 1982 correspondeu a 7,6% do PIB, fração que demonstrava a sua elevada essencialidade.

crescimento vigoroso da economia norte-americana mostrou-se decisivo para que o saldo comercial atingisse a marca recorde de US\$ 12 bilhões⁹⁶.

Ao final do governo Figueiredo, o ajustamento externo pôde ser considerado bem-sucedido devido à geração dos vultosos superávits comerciais. Por outro lado, a estratégia recessiva “sugerida” pelo FMI baseara-se na redução do investimento público, na aceleração das desvalorizações cambiais e em uma política monetária extremamente austera. A resolução paliativa dos constrangimentos externos, conforme apontam Camargo e Ramos (1990, p. 3), foi obtida, ao menos em parte, às custas de um aumento do desequilíbrio interno cujos resultados mais visíveis foram a queda nos salários reais e do aumento dos níveis de desemprego.

Em decorrência da política de endividamento desenfreado levada a cabo até o final da década de 1970 e, daí em diante, como resultado dos vultosos pagamentos de juros resultantes desse primeiro processo, a dívida externa brasileira beirava, ao final de 1985, o valor de US\$ 100 bilhões. A quem coube a responsabilidade por este quadro que tantas restrições impôs à economia brasileira nas duas décadas seguintes? Para Portella Filho (1998, p. 21-23), o crescimento vultoso da dívida merecia uma auditoria a fim de se verificar quem dele se beneficiou, uma vez que, segundo o autor, nem as importações de petróleo, nem os projetos de desenvolvimento justificam um endividamento tão profundo, em tão pouco tempo⁹⁷.

**Tabela 20 – Balança Comercial, Balança de Serviços e Saldo em Transações Correntes
Brasil, 1981-1985 (em milhões de US\$)**

Ano	Balança Comercial	Balança de Serviços	Transações Correntes
1981	1.202,46	-13.093,85	-11.705,87
1982	780,07	-17.039,05	-16.273,20
1983	6.470,39	-13.354,05	-6.773,03
1984	13.089,52	-13.155,91	94,91
1985	12.485,52	-12.877,30	-248,34

Fonte: Ipeadata.

⁹⁶ Naquele ano, as importações da maior economia do mundo cresceram 26%, ampliando o déficit em transações correntes deste país para US\$ 188 bilhões (BAER; MACARINI; ANDRADE, 1986, p. 204 e 210).

⁹⁷ Há ainda os que negavam a legitimidade de uma dívida contratada por governantes não eleitos através do voto direto. Rudi Arndt, vice-presidente da bancada socialista no parlamento europeu e ex-prefeito de Frankfurt, defendia que governos democráticos da América Latina não deveriam assumir a dívida contraída por regimes ilegítimos ou ditaduras (BRANT, 1986, p. 50).

**Tabela 21 – Transações Correntes, Conta Capital e Saldo do Balanço de Pagamentos
Brasil, 1981-1985 (em milhões de US\$)**

Ano	Transações Correntes	Conta Capital	Balanço de Pagamentos
1981	-11.705,87	12.745,74	624,70
1982	-16.273,20	12.100,73	-4.541,60
1983	-6.773,03	7.418,76	-24,20
1984	94,91	6.529,19	7.026,70
1985	-248,34	196,56	-456,60

Fonte: Ipeadata.

O primeiro ano da Nova República não veio acompanhado de mudanças significativas na administração das contas externas. A ambiguidade com que Tancredo Neves lidava com a questão da dívida externa⁹⁸ – em função, talvez, do leque politicamente heterogêneo com o qual governaria – refletiu-se nas medidas inicialmente contidas implementadas pelo novo governo. O comando da economia havia sido delegado ao ex-secretário da Receita Federal, o economista de formação ortodoxa, Francisco Dornelles. Politicamente fragilizado, o presidente José Sarney acatou suas diretrizes avalizando uma agenda de austeridade no combate à inflação e de apaziguamento no trato da dívida externa durante o primeiro semestre de 1985.

Sob Dornelles, a política econômica não sofreu alterações de rota, apenas correções de percurso em relação àquela levada a cabo por Delfim Netto nos últimos anos. Contida, mas não frugal. Responsável, porém alguém do que a conjuntura interna requeria. O esgotamento desta meia-estratégia – que não chegou a lograr seus objetivos econômicos, e que ainda por cima, impôs significativos reveses políticos – custou o cargo do ministro da Economia e encerrou o período em que a benevolência balizou as negociações com os credores externos.

Em relação ao balanço de pagamentos, Sarney tomou posse em um momento de rara calma devido ao megassuperávit comercial obtido em 1984. Além do conseqüente acúmulo de reservas cambiais, aguardava o novo governo um cenário internacional extremamente otimista. Os países industrializados prosseguiram em 1985 sua trajetória de crescimento

⁹⁸ Tancredo expôs calculadamente a dubiedade com que tratava do tema na reunião que o Secretário de Estado norte-americano agendou sobre o tema. George Schultz viera ao Brasil, em outubro de 1984, exclusivamente para sondar as intenções dos dois postulantes ao Planalto. E obteve do candidato opositorista a pouco esclarecedora resposta: “não há nada a mudar na nossa política externa. Apenas ela será acrescida pelo estilo pessoal do presidente.” (DIMENSTEIN et al, 1985, p. 163).

iniciada em 1983, permitindo que o comércio mundial encerrasse o ano com um crescimento de 3,5% sobre o anterior, no qual já havia sido registrado um aumento de 8,5% (BAER; MACARINI; ANDRADE, 1986, p. 203).

Pode ser arrolada, ainda, uma série de outros fatores conjunturais que corroboravam as perspectivas favoráveis em relação ao quadro externo: a contínua desvalorização do dólar frente à maioria das moedas; a melhoria dos termos de troca via redução dos preços dos produtos importados; a queda expressiva das taxas de juros internacionais; a redução dos encargos da balança de serviços fatores, entre outras (SAMPAIO JÚNIOR; AFFONSO, 1986, p. 61).

4.1.3.2 A negociação com o FMI durante o governo Figueiredo

Ao primeiro contato das autoridades brasileiras com a diretoria do FMI, em dezembro de 1982, seguiu-se uma longa e tortuosa negociação – à qual posteriormente veio a se somar o comitê de assessoramento dos bancos credores⁹⁹ – que se estendeu até meados da década de 1990. Foge ao propósito deste trabalho a apreciação das condições em que foram prorrogados os acordos durante este período¹⁰⁰. Faz-se oportuna, contudo, uma breve análise cronológica dos meandros que envolveram esta litigiosa relação os quais, em grande medida, contribuíram para que fosse decretada a moratória no governo subsequente.

Durante os quatro anos compreendidos entre o envio da primeira carta de intenções ao Fundo até a moratória do governo Sarney, o processo de renegociação da dívida externa pode ser dividido em quatro fases: (1) dezembro de 1982 a julho de 1983; (2) julho de 1983 a setembro de 1984; (3) setembro de 1984 a setembro de 1985; e (4) setembro de 1985 a fevereiro de 1987, sendo, esta última, objeto de análise exclusiva do ponto 4.2.1.

A primeira etapa respondeu aos efeitos decorrentes do colapso do mercado de crédito voluntário após o chamado “setembro negro”. Naquele momento, os técnicos do governo brasileiro acreditavam que se estava diante de uma crise de liquidez, e não de solvência. Para eles, a solução não requeria, portanto, medidas de maior alcance, tendo o país ultrapassado

⁹⁹ Compunham o comitê de assessoramento representantes de 14 bancos estrangeiros, sendo sete norte-americanos e mais um integrante de cada instituição dos seguintes países: Canadá, Japão, Inglaterra, França, Alemanha, Suíça e Arábia Saudita. Constituído, ao menos em teoria, para “assessorar” os negociadores brasileiros, este grupo teve todas as suas despesas “operacionais” pagas pelo governo brasileiro durante o tempo em que se manteve estabelecido (NEPOMUCENO, 1990, p. 44-45).

¹⁰⁰ Para análise detalhada da negociação com o FMI durante os anos 1980, ver, por exemplo, Bacha (1987), Baer (1989), Presser (1986) e Marques (1988).

estes primeiros meses à base dos empréstimos-ponte concedidos pelo Tesouro norte-americano e por um grupo restrito de bancos comerciais. O objetivo secundário desta aparente passividade perante uma conjuntura que se mostrava problemática era o de tranquilizar o mercado financeiro internacional.

Para isso, paralelamente ao esforço *voluntário* proposto pelas autoridades do CMN – o qual incitou diversos analistas a trazerem à tona a ideia de uma moratória técnica, conforme será visto no próximo tópico deste trabalho –, gestava-se um acordo formal com o FMI para os três anos seguintes¹⁰¹. No dia 20 de dezembro de 1982, o presidente do Banco Central reuniu-se com autoridades bancárias norte-americanas para apresentar as cláusulas da proposta que seria apresentada ao Fundo – documento, este, considerado como o aval indispensável à reabertura da negociação com a comunidade financeira internacional. Na carta que seria encaminhada à diretoria do órgão no início de janeiro¹⁰², o Brasil se comprometia a aprofundar as medidas contracionistas em troca de um acordo plurianual com os credores que ficou conhecido como “os 4 projetos”, os quais viriam a balizar toda a negociação durante a década de 1980. Em contrapartida, o FMI se comprometeria a injetar US\$ 4,2 bilhões na conta capital do balanço de pagamentos.

O primeiro projeto previa novos empréstimos no valor de US\$ 4,4 bilhões através dos quais os bancos financiariam parte dos juros devidos a eles mesmos. O “dinheiro novo” seria liberado em quatro parcelas ao longo de 1983. O projeto 2 referia-se aos recursos destinados à amortização do principal da dívida de médio e longo prazos, no valor de US\$ 4,6 bilhões. No terceiro, tratava-se das linhas de crédito comercial relacionadas às importações e exportações, em um total de US\$ 8,8 bilhões. E o último contemplava os créditos interbancários de curto prazo das agências dos bancos brasileiros no exterior no montante de US\$ 9,4 bilhões (MUNHOZ, 1983, p. 43).

Os critérios de desempenho da primeira carta haviam sido formulados com uma expectativa de inflação de 70% para o ano de 1983. Ao final de dezembro, porém, a elevação dos preços atingiu a marca de 211%, o que, na prática, inviabilizou o cumprimento de suas metas. A desobediência ao acordo já no primeiro trimestre do ano fez com que o FMI não liberasse a segunda parcela de US\$ 400 milhões prevista para maio. Como consequência,

¹⁰¹ Furtado (1983b, p. 66) referiu-se aos contatos pré-eleitorais que o governo já havia mantido com a diretoria do Fundo como “uma verdadeira negociação clandestina”.

¹⁰² Foram enviadas, até o final do governo Figueiredo, outras seis cartas de intenções ao FMI na seguinte ordem cronológica: 06/01/1983, 24/02/1983, 15/09/1983, 14/11/1983, 15/03/1984, 28/09/1984 e 20/12/1984 (MARQUES, 1988, p. 264).

foram se acumulando atrasos nos pagamentos devidos ao exterior, o que, por final, precipitou o encerramento desta primeira etapa das negociações (RESENDE, 1983, p. 30).

A segunda fase teve início no último semestre de 1983, por ocasião da formação de um novo comitê de assessoramento dos bancos credores, o qual passou a ser presidido exclusivamente pelo Citibank. As três cartas de intenções enviadas ao Fundo Monetário durante esta etapa propuseram a manutenção dos mesmos “4 projetos” estabelecidos no início de 1983 com a adição de determinadas novidades pontuais, as quais resultaram na redução dos *spreads* e no alargamento dos prazos.

Em outubro daquele ano, o governo brasileiro obteve do Congresso Nacional a aprovação de uma reforma de desindexação salarial cujo resultado óbvio em termos de achatamento da renda do trabalho agradou o *staff* do Fundo. Duas semanas após, foram liberadas as parcelas dos empréstimos até então retidas, tanto pelo FMI quanto pelos bancos comerciais, com os quais o governo saldou os empréstimos-ponte que haviam concedidos pelo BIS e pelo tesouro norte-americano em 1982.

Ainda assim, deterioração da posição externa da economia brasileira ao longo do ano levou o governo a adotar medidas que visavam ao maior controle cambial. No final de julho, o Banco Central havia baixado instrução que determinava a monopolização das compras de divisas por parte da autoridade monetária, a qual passou a estabelecer critérios administrativos para a liberação dos pagamentos (BACHA, 1987, p. 6). A medida, contudo, não surtiu os efeitos esperados de curto prazo. Em dezembro, o país encerrava seu terceiro ano consecutivo de grave recessão econômica: a renda per capita havia regredido a níveis de 1976; a produção, ao patamar de 1977, e o emprego industrial, em São Paulo, às taxas observadas em 1973 (PACHECO, 1986, p. 82).

Quando da formulação da programação do setor externo, em outubro de 1982, as autoridades nacionais haviam se mostrado excessivamente otimistas com as expectativas para o ano vindouro. O recente trauma do colapso mexicano foi minimizado ao mesmo tempo em que se superestimou a capacidade de ajustamento das contas externas brasileiras a curto prazo. Malan (1983, p. 78-79) aponta ainda para outro equívoco cometido pela equipe econômica do governo: a assunção de que o acordo com o Fundo representava uma medida meramente pró-forma. O não cumprimento das metas influenciou de maneira decisivamente negativa o impasse na negociação com os bancos credores em 1983.

O ano seguinte foi marcado por uma fugaz melhoria nas contas do balanço de pagamentos. O desempenho extraordinário das exportações brasileiras em 1984 (US\$ 27 bilhões, contra os já expressivos US\$ 22 bilhões do ano anterior) recompôs a posição externa do Banco Central, o qual encerrou o ano com valor superior a US\$ 7 bilhões de reservas internacionais. O fortalecimento cambial do país permitiu ao governo obter sucessivos “perdões” (*waivers*) pelo não cumprimento das metas creditícias e fiscais acertadas no programa de ajustamento com FMI em janeiro de 1983.

E foi nesta situação de relativa calma que, em setembro de 1984, por ocasião do envio da chamada “proposta Pastore” à diretoria do Fundo, iniciou-se a terceira fase da renegociação. Neste período, a preocupação central foi reconstruir o perfil da dívida de médio e longo prazos, de modo a evitar a necessidade de novas renegociações com os bancos comerciais. Há que se destacar pelo menos duas conquistas obtidas nesta fase: em primeiro lugar, não se fez necessário o empréstimo de “dinheiro novo” para honrar os compromissos externos de curto prazo. Além disso, foi abolida a opção antes oferecida aos bancos de utilizarem a *Prime-rate* norte-americana como taxa de referência.

Em dezembro, o governo brasileiro chegou ainda a enviar a sétima e última carta de intenções a qual sequer chegou a ser analisada pela diretoria do Fundo, contudo, em função da intratabilidade do problema fiscal brasileiro, da alta inflação e das incertezas que rondavam a sucessão presidencial. Aguardou-se, assim, pela nova equipe que assumiria o governo, em março de 1985, para dar seguimento às negociações.

O Quadro 4 oferece uma breve comparação esquemática das três fases da renegociação da dívida com os credores externos e o FMI durante a gestão Figueiredo.

Projeto	Primeira fase	Segunda fase	Terceira fase	Quarta fase
Projeto 1	4,4	6,5	-	-
Projeto 2				
Prazo de pagamento (anos)	8	9	16	a ser negociado
Carência	2,5	5	7	a ser negociado
Taxa de juros + spread (%)	LIBOR + 2,125 Prime + 1,875	LIBOR + 2 Prime + 1,75	LIBOR + 1,125	LIBOR + 1,125
Comissão (%)	1,5	1	-	-
Período de consolidação	1983	1984	1985-1991	1985-1986
Recursos envolvidos (US\$, bilhões)	4,3	5,4	45	10
Projeto 3 (US\$, bilhões)	10,4	9,8	10	5,4
Projeto 4	US\$ 6 bilhões	US\$ 5,4 bilhões	Eliminação gradual de US\$ 5,5 bilhões do crédito bancário e sua transformação em créditos comerciais	Transformação de US\$ 600 milhões crédito comercial

Quadro 4 – Comparação das três fases de negociação da dívida externa brasileira

Fonte: BAER, 1986, p. 201.

4.1.3.3 A reação ao ajuste recessivo: a moratória como meio de negociação

O documento publicado em outubro de 1982 pelo CMN foi duramente recriminado pela maioria dos analistas de conjuntura por considerar as metas ali estabelecidas absolutamente inexecutáveis. A crítica comum baseava-se no argumento de que a estratégia havia sido concebida sobre pressupostos equivocados: a contração draconiana não seria a solução para o problema da economia brasileira, pois não se estava diante de um problema de liquidez, mas sim uma crise de solvência (MELLO; BELLUZZO, 1983, p. 10).

Furtado (2006, p. 162) aponta para este mesmo erro ao afirmar que era necessário não perder de vista que a crise global era de natureza estrutural e, portanto, não poderia ser tratada com medidas monetárias e fiscais destinadas a contrair a demanda no curto prazo. Para Arida (1982, p. 11), a recessão como estratégia era inadequada tanto para promover o ajuste quanto para reduzir o déficit público. Malan (1982, p. 108) endossa de maneira contundente o argumento: já que não se tratava de uma crise de caráter conjuntural, o estrangulamento externo não seria superado através da recessão programada para 1983, “como sugeriam os mal-informados, os malformados, ingênuos e os engenhosos otimistas-por-dever-do-ofício.”

Opondo-se a este realismo excessivo a que teriam se rendido as autoridades econômicas, Castro e Souza (1985, p. 23) apontam três indícios para justificar sua discordância em relação às metas “recessionistas” propostas pelo governo. O primeiro deles

ressalta que a “velocidade” da economia em 1979 era menor se comparada à época do primeiro choque do petróleo. Além disso, a safra de investimentos do II PND já se encontrava em estágio avançado, e não havendo pretensões de se deslanchar nova onda de inversões, nada justificaria contração de tal monta. Por fim, acarretaria resultado inócuo a iniciativa de se conter ainda mais a demanda por bens estrangeiros, uma vez que, conforme expressão por ele utilizada, as importações se encontravam “no osso”¹⁰³.

Elevava-se o tom das críticas à medida em que se faziam perceptíveis os efeitos da retração da atividade econômica. Para Mello e Belluzzo (1983, p. 14, grifo nosso), era **criminosa** a ideia de que o Brasil poderia pagar a dívida pela ampliação continuada dos saldos da balança comercial, obtida à custa de recessão permanente. Furtado¹⁰⁴ (1983a, p. 60) tece críticas não menos ácidas ao esforço megalomaniaco esboçado pelo governo: não haveria em parte alguma quem fosse “suficientemente ingênuo para crer que o Brasil iria pagar sua enorme dívida externa com magros saldos de balança comercial obtidos à custa da estagnação econômica.” Ainda segundo este autor, “ninguém de bom senso e com um mínimo de espírito público poderia aceitar que a recessão fosse uma solução para os problemas brasileiros em face da crise mundial.” (1983b, p. 14).

Os pareceres depreciativos em relação ao documento provinham inclusive de economistas de reconhecido viés ortodoxo. Ao analisar a meta estabelecida para as necessidades de financiamento do setor público, as quais deveriam ser mantidas aos níveis reais do ano anterior, Bacha (1983, p. 89) concluiu que não era preciso “ser um fiscalista fanático para compreender o que tamanha contração fiscal significaria em termos de redução do nível de atividade e do emprego”, pois se tratava de “austeridade demais para ganho

¹⁰³ Em 1982, nada menos que 78% das importações brasileiras restringiram-se a combustíveis, lubrificantes e matérias-primas (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 23).

¹⁰⁴ Diante da relevância da atuação do FMI durante todo o processo de renegociação da dívida externa brasileira, cabe registro da opinião que um economista com vasta e reconhecida atuação internacional, como foi Celso Furtado, reservava ao desempenho deste órgão: “o FMI sobreviveu como instrumento de tutela de países inadimplentes. Representa um progresso considerável com respeito à época em que os credores mandavam navios de guerra para ocupar as aduanas de países devedores em *default*. Mas o espírito é o mesmo: submeter a controle um Estado que se considera incompetente para gerir os próprios negócios.” (1981, p. 83). “Mas a verdade é que a situação *esdrúxula* desse órgão [FMI] faz que o sistema das Nações Unidas se encontre destituído de meios para enfrentar o mais grave problema da economia internacional.” (1983a, p. 74, grifo nosso.) “A experiência que adquiri no trato das políticas de desenvolvimento e na observação da atuação do FMI me autoriza a afirmar que essa instituição não dispõe da competência necessária para orientar o Brasil na busca de uma saída para a grave crise que enfrenta atualmente.” (2006, p. 174). Joseph Stiglitz (2000, p. 171), economista que não pode ser propriamente considerado um intelectual revolucionário, segue a mesma argumentação de Furtado para avaliar a competência técnica dos funcionários deste órgão: “os líderes econômicos dos países em desenvolvimento são muito bons – em alguns casos, são mais brilhantes ou têm melhor formação do que o *staff* do FMI, que frequentemente consiste de estudantes de terceira categoria. Podem acreditar em mim: lectionei em Oxford, no MIT, em Stanford, Yale e Princeton, e o FMI quase nunca conseguia recrutar nossos melhores estudantes.”

nenhum.” (1982, p. 178). Para o autor, “antes de dar receita para comprimir a demanda agregada e de ficar manipulando identidades contábeis, o *staff* do FMI deveria verificar é se havia ou não desemprego e capacidade ociosa nas indústrias potencialmente exportadoras.” (1983, p. 84).

E até mesmo aos burocratas do governo soavam draconianas as sugestões oferecidas pelo organismo multilateral e acatadas pelo governo brasileiro. O reconhecidamente contido presidente do Banco Central, Carlos Langoni, não se furtou de assumir que “a política econômica que vem sendo adotada é socialmente injusta e economicamente ineficiente.” (TAVARES; ASSIS, 1985, p. 82).

As repercussões do programa econômico para 1983 não se limitaram a críticas restritas ao meio acadêmico. As metas propostas pelo CMN ensejaram intenso debate acerca de políticas alternativas ao receituário ortodoxo. Parcela relevante das sugestões esboçava o que viria a ser a postura adotada pelo governo Sarney nos meses antecedentes à moratória, pois muitos dos autores que manifestaram contrariedade à estratégia de Delfim Netto integraram, anos mais tarde, a equipe responsável pelo *default*.

Núcleo central da argumentação destes analistas, a assunção por parte das autoridades brasileiras de uma postura altiva frente aos credores internacionais já pressupunha o inevitável ambiente político e de confrontação em que a renegociação dos débitos seria posteriormente envolvida. Bacha (1983, p. 93) atesta que somente a geração de um fato político consumado é que permitiria a superação do impasse em que o país se encontrava. Neste sentido, Furtado (1983a, p. 75) aponta para o balizamento que os governos nacionais – em especial, o norte-americano – passaram a oferecer aos banqueiros de maneira a justificar a extrapolação da negociação para além da esfera econômica: “os bancos já não atuam isoladamente e dificilmente se afastam das linhas definidas pelo governo. Não se deve ignorar esse aspecto político do problema.” Coutinho (1983, p. 51) parte do mesmo pressuposto para defender que a negociação em busca de soluções viáveis teria que envolver os governos e as instituições internacionais, situando-se, portanto, no plano político.

Este primeiro argumento não carecia de fundamentação histórica. Quando analisados os casos de determinados países que já haviam decretado algum tipo de moratória, fica claro o aspecto político com que contaram suas autoridades para a resolução do impasse. Como contrapartida do exitoso alijamento de grupos comunistas que tramavam tomar o poder em seu país, o general Hadji Suharto obteve, com o apoio decisivo dos Estados Unidos, o reescalonamento da totalidade da dívida indonésia por um prazo de 30 anos sem a

necessidade de que fossem pagos os juros (FURTADO, 1983b, p. 65). A própria reação atipicamente condescendente do governo Reagan quando do calote mexicano de 1982 evidenciou que a dependência dos EUA em relação ao petróleo daquele país criara um precedente¹⁰⁵.

Foi a partir da paralisia nos mercados financeiros internacionais a qual se sucedeu ao “setembro negro”, contudo, que se passou a suscitar abertamente a possibilidade do calote brasileiro. Para Lago (1988, p. 11), excluído o caminho convencional de recurso ao FMI, de se recorrer a empréstimos-ponte e de se promover uma desvalorização drástica da moeda nacional, a suspensão do pagamento se mostrava inevitável.

A praxe na celebração dos contratos internacionais de crédito é resgatada por Furtado (1983b, p. 17-18) para qualificar uma possível contraproposta do governo brasileiro: “os acordos financeiros que entidades privadas assinam com agentes soberanos trazem implícita a cláusula de que em situações especiais estes poderão modificar as condições de sua execução.” Caberia, assim, ao devedor soberano declarar unilateralmente a moratória e oferecer opções ao credor privado. O autor já vislumbrava, dessa forma, o momento em que o serviço da dívida teria de ser suspenso por inanição da economia devedora. O problema que se colocava, portanto, não era o de saber se a dívida seria paga ou não, pois “é evidente que a suspensão do pagamento virá mais cedo ou mais tarde.” (FURTADO, 1989, p. 52).

Mello e Belluzzo¹⁰⁶ (1983, p. 15) ressaltavam não apenas a conveniência, mas já alertavam para a necessidade de uma ruptura unilateral:

A moratória é considerada providência indispensável para criar outras bases de negociação. Ninguém deseja a moratória em si mesma, mas no ponto a que chegamos, o de moratória de fato, sem nenhum direito, não há outro caminho para escapar às vicissitudes cambiais. Ao mesmo tempo, tratando-se de instrumento legítimo e moralmente saudável, tratando-se de moratória para negociar, e não de repúdio da dívida, não se deve aguardar a insânia das represálias, mesmo porque já estamos sofrendo boa parte delas.

Em posição de maior beligerância, Coutinho (1983, p. 51-52) sugere uma postura de afronta para solucionar os problemas cambiais de curto prazo: “ou bem os banqueiros nos refinanciam voluntariamente, ao longo dos próximos 3 anos, a totalidade dos juros devidos; ou bem deveria declarar-se a impossibilidade de pagamento destes, por este prazo.” Seguindo

¹⁰⁵ Baer, Macarini e Andrade (1986, p. 223) arrolam as diversas vantagens concedidas ao governo mexicano por parte da comunidade financeira internacional após o anúncio da moratória.

¹⁰⁶ Dois anos depois, estes autores vieram a se tornar assessores do ministro Dilson Funaro e, como tais, influenciaram de maneira decisiva para que a suspensão dos pagamentos fosse finalmente adotada.

o mesmo raciocínio, assume que “a única saída aberta para o Brasil é a de declarar-se, desde logo, em estado de moratória – o que já corresponde à verdade dos fatos.” Esta reconhecida passividade na postura dos negociadores brasileiros também contribuiu para a manutenção do impasse. Para Kaletsky (1988, p. 45), o principal motivo pelo qual os devedores ainda não haviam levado os banqueiros aos limites teóricos de sua capacidade de conceder empréstimos involuntários foi não os terem convencido de que a suspensão do pagamento da dívida era uma opção plausível, e portanto, uma ameaça real.

Reforçava o argumento defendido em favor da ruptura o raciocínio defendido por Lopes (1982, p. 104) de que já seria menos oneroso entrar oficialmente em estado de inadimplência do que se se cumprisse o programa do governo para o ano de 1983. Em outubro de 1982, Malan (1982, p. 114) já alertava para a urgência da renegociação ao questionar se a recessão corrente “já não constituía sacrifício de custos superiores aos de se declarar formalmente incapacitado para enfrentar os compromissos da dívida.”

Endossam esta percepção as duas situações as quais, de acordo com Batista Júnior (1983, p. 101), justificariam a pontualidade nos pagamentos: quando se está apto a honrar os compromissos financeiros ou no caso de que fosse garantida a continuidade de novos créditos. Se, no aforismo de La Rochefoucauld, “a gratidão nada mais é do que a esperança de novos favores”, a paralisação do fluxo de financiamento voluntário que havia se seguido ao colapso mexicano indultaria a descortesia de todos os países devedores.

Caso o governo brasileiro consentisse em declarar a moratória, algumas condições deveriam, contudo, ser satisfeitas. Para Resende (1983, p. 35), a suspensão deveria vigorar por um prazo de 90 dias – período máximo permitido para que os bancos não sejam tivessem que transferir os créditos para os seus passivos –, de maneira que, assim, a decisão não fosse vista como uma medida de repúdio da dívida. Bacha (1983, p. 93) sugeria o mesmo paliativo: “se é verdade que já estamos US\$ 1 ou 2 atrasados, por que não organizar o atraso, suspendendo o pagamento de juros por três meses enquanto se procura chegar a um acordo realista?” Na expressão de Kaletsky (1988, p. 27 e 175), tratar-se-ia de uma “inadimplência conciliatória”, a qual, se aceita pelos credores, poderia ser a solução para os problemas de ambas as partes, pois oferecia o equilíbrio entre a total cooperação com os bancos e a rejeição pura e simples da dívida.

Aos que repudiavam a ruptura enquanto evento político capaz de gerar melhores condições para o pagamento da dívida externa, Arida (1982, p. 204) oferecia justificativa perspicaz: “a política econômica é sempre economia e política ao mesmo tempo. Se a

heterodoxia viola as relações vigentes de poder, como o faz, erradas estão as relações de poder e não a heterodoxia das medidas.”

A incisividade com que os analistas defendiam a suspensão dos pagamentos como uma alternativa a ser considerada, no início dos anos 1980, evidencia o aspecto político da moratória do governo Sarney. No triênio 1982-1984, a situação das contas externas do Brasil era seguramente mais frágil, do ponto de vista estático, e certamente menos animadora, sob uma ótica dinâmica, do que em fevereiro de 1987. Não se pode afirmar que o Banco Central se encontrava em posição cambial confortável após o Plano Cruzado. Mas a distância expressiva que separava as duas conjunturas traz à tona a relevância da conveniência e da imperiosidade política – ausentes durante o mandato de Figueiredo – para que a medida extrema fosse adotada.

4.2 A administração da crise sob Dílson Funaro (08/1985-04/1987)

4.2.1 A guinada soberana

O processo de renegociação com os credores externos sofreu acentuada inflexão com a nomeação de Dílson Funaro para o Ministério da Fazenda, em agosto de 1985. A recusa peremptória do novo ministro em submeter a economia brasileira ao monitoramento formal do FMI marcou todo o período em que este industrial paulista esteve à testa da delegação responsável pela gestão da dívida externa. A negação ao monitoramento formal do Fundo não se justificava apenas pela rejeição ao ajuste recessivo por este órgão “sugerido”, mas também pela restrição de submeter o país a eventuais julgamentos na jurisdição da corte de Nove Iorque (BACHA, 1987, p. 15).

Duas semanas após assumir o cargo, Funaro foi ao encontro das autoridades econômicas dos Estados Unidos para anunciar as novas pretensões do governo brasileiro relacionadas à questão da dívida. Neste primeiro contato que manteve com o secretário do Tesouro norte-americano, James Baker, com o presidente do Fed, Paul Volcker, e com o diretor-gerente do Fundo, Jacques de Larosière, o ministro expôs as três condições das quais, doravante, o Brasil não abdicaria para renegociar sua dívida: a necessidade de um programa de ajuste de médio e longo prazos; uma programação que permitisse a continuidade do crescimento econômico; e a aplicação de uma terapêutica adequada à realidade histórica e social do país (SAMPAIO JÚNIOR; AFFONSO, 1986, p. 73).

Se a nova posição brasileira já havia sido eufemisticamente revelada no encontro de Washington, foi na reunião anual do FMI e do Banco Mundial, realizada no mês subsequente, em Seul, que o ministro Funaro expôs publicamente sua disposição de elevar as negociações a outro patamar qualitativo. A subserviência que o grupo de credores encontrou nos negociadores brasileiros até então cederia lugar a uma altivez não vista na diplomacia nacional desde o governo Geisel.

Reservou-se à primeira atividade oficial na capital sul-coreana a reunião inaugural entre a nova equipe econômica e o comitê de assessoramento. O primeiro a se pronunciar foi já conhecido presidente do comitê, William Rhodes. Com o dedo em riste, disparou a um jovem assessor de Funaro: “você com certeza haverá de se lembrar do que aconteceu com o seu país em 1983. Então eu pergunto: vai querer que tudo aquilo aconteça de novo? Será que vocês não vão aprender nunca?”. O tom de ameaça permeou todo o encontro no qual os seis burocratas brasileiros foram sucessivamente intimidados pelos mais de trinta representantes dos bancos comerciais. Ou se cedia ao arrocho proposto por Larosière ou seriam imediatamente suspensas as linhas de crédito a curto prazo no valor de US\$ 15 bilhões (NEPOMUCENO, 1990, p. 47-48).

Não coube apenas ao grupo de “assessores” exercer pressão sobre a delegação brasileira no sentido de incitá-la à assinatura de um acordo formal com o FMI. Embora em outro diapasão, os três personagens com quem o ministro Funaro havia se encontrado no mês anterior voltaram a recomendar o ajuste avalizado pelo Fundo como única forma de destravar a negociação junto aos bancos credores. A rigidez com que se postou o ministro brasileiro, contudo, serviu para atenuar não apenas as investidas de seus interlocutores, como também para amainar a soberba com que estes costumavam a se dirigir às autoridades brasileiras.

O encontro anual das duas entidades multilaterais de 1985 proporcionou ainda dois episódios relevantes para o andamento da renegociação da dívida externa brasileira. O primeiro e mais inusitado foi o aparecimento do interlocutor incógnito do ministro Funaro ao qual o ex-presidente José Sarney se refere no capítulo 3 deste trabalho. Enviado por Paul Volcker com o intuito de convencer o representante brasileiro a sucumbir ao programa do FMI, este funcionário do *US Treasury* viria posteriormente a influenciar de maneira decisiva as medidas adotadas pelo Ministério da Fazenda¹⁰⁷.

¹⁰⁷ O funcionário norte-americano solicitou uma audiência com o chefe da delegação brasileira em algum local ao ar livre, fora do hotel em que se hospedavam. Durante as duas horas em que tentou persuadir seu interlocutor da necessidade de se fechar um acordo com o Fundo, o “pombo-correio” conquistou a confiança de Dílson

O segundo evento de impacto direto sobre as negociações da dívida externa foi o lançamento do chamado “Plano Baker”. Ainda que suas cláusulas nunca tenham sido transportadas dos documentos oficiais para a realidade – em grande parte devido ao descumprimento das medidas a que se dispuseram a adotar os bancos privados –, a sensível mudança no discurso do governo norte-americano em relação a algumas das demandas dos países devedores merece destaque.

A proposta inicial previa uma linha de financiamento de US\$ 29 bilhões ao longo de três anos, sendo US\$ 20 bilhões a serem obtidos junto aos bancos comerciais e o restante, ao Banco Mundial. Além do valor expressivo do crédito anunciado, acalentavam os anseios do ministro Funaro os depoimentos públicos do secretário do Tesouro norte-americano agora condizentes com a realidade latino-americana: os países devedores não mais poderiam aceitar condições de pagamento de suas dívidas que inviabilizassem o crescimento econômico. Ao entusiasmo inicial seguiu-se, porém, uma série de declarações desencontradas por parte das autoridades estadunidenses no que tocava à necessidade de submissão formal à tutela do Fundo para se obter acesso às condições do plano. Após meses de discordância, o plano caiu no vazio sem ter atingido seus objetivos iniciais¹⁰⁸.

Ainda antes que o ano de 1985 terminasse, dois outros acontecimentos de impacto relevante sobre as contas externas brasileiras vieram a impactar a instável conjuntura em que seria lançado o Plano Cruzado. Os efeitos deletérios da severa seca que se arrastava havia meses sobre a safra agrícola da região centro-sul contribuíram não apenas para a explosão dos preços internos, mas principalmente para a diminuição do quantum exportado, atribulando ainda mais o resultado do balanço de pagamento em transações correntes (SOUZA, 1986, p. 242).

Por fim, no último mês do ano, o presidente do Banco Central, Fernão Bracher, apresentou nova proposta ao comitê de assessoramento cujo principal elemento consistia na manutenção dos níveis correntes dos Projetos 3 e 4 (créditos comerciais e depósitos interbancários). Após meses de intensa negociação, chegou-se a um acordo provisório em março de 1986, o qual, embora modesto em termos de redução na transferência de recursos ao exterior, não deixou de ser celebrado pelo precedente aberto de se refinar uma parcela do principal sem um acordo formal com o FMI (PRESSER, 1986, p. 268).

Funaro e, a partir daquele encontro insólito, passou a assessorar o ministro brasileiro fornecendo informações úteis para a negociação com os bancos credores ao longo de 1986 (NEPOMUCENO, 1990, p. 51).

¹⁰⁸ Para uma análise pormenorizada das propostas contidas no Plano Baker, ver, por exemplo, Baer, Macarini e Andrade (1986) e Presser (1986).

No início do ano seguinte, o ministro Dílson Funaro voltou aos Estados Unidos com o objetivo de persuadir o diretor-gerente do FMI a publicar uma nota elogiosa em relação ao andamento das contas externas brasileiras¹⁰⁹. Após exaustivas reuniões, a maior resistência continuava a partir do presidente do Fed, para quem não restava outra opção a não ser o fechamento de um formal com o Fundo sob o risco de inviabilizar o prosseguimento das negociações junto aos bancos credores. De posse da carta redigida por Larosière e diante da postura irremovível apresentada por Paul Volcker, Funaro acenou, pela primeira vez, com a possibilidade de suspender o pagamento da dívida, afirmando que já estava redigido o telex que comunicaria a suspensão dos pagamentos (NEPOMUCENO, 1990, p. 82).

E foi neste ambiente de crescente beligerância na relação com os credores que veio a público, em 28 de fevereiro de 1986, o primeiro plano de combate à inflação da Nova República. Além dos efeitos imediatos sobre a balança comercial, o Cruzado influenciou de maneira determinante os rumos das negociações com os bancos internacionais. Ainda que efêmera, a popularidade que o plano conferiu ao governo muniu-lhe de apoio interno decisivo na tentativa de buscar, ao longo deste ano, uma solução favorável para o problema da dívida externa brasileira.

4.2.2 O Plano Cruzado e seus desdobramentos sobre as contas externas

O balanço de pagamentos do Brasil foi incisivamente atingido pelo Plano de Estabilização Econômica de fevereiro de 1986. À tentativa heterodoxa de se eliminar a correção monetária, responsabilizada à época pela crescente elevação dos preços, delegam-se desdobramentos relevantes sobre as contas externas. Foge do escopo deste trabalho a discussão detalhada das teorias concernentes à inflação inercial, bem como a apreciação detida dos ingredientes técnicos do plano, de sua condução e dos motivos que o levaram ao fracasso. Após uma breve apresentação geral daquele que seria o primeiro choque antiinflacionário da Nova República, analisar-se-á as consequências do Plano Cruzado sobre os débitos externos do país.

¹⁰⁹ A precariedade das condições de que dispunham os negociadores brasileiros é assim descrita pelo ministro do Planejamento, João Sayad: “precisávamos ter firmas de advogados pra nos assessorar e profissionais brasileiros negociando a dívida externa *full-time* lá fora. O ministro da Fazenda e o presidente do Banco Central pegam um avião à noite, chegam lá cansados, não falam inglês direito, e têm que negociar com pessoas que estão na sua própria casa, dedicadas exclusivamente a isso, que conhecem todas as complexidades do mercado financeiro americano.” (SOLNIK, 1988, p. 113).

O contexto político em que tomou posse o primeiro governo civil após duas décadas de ditadura em muito influenciou a opção pelo choque heterodoxo¹¹⁰. A necessidade de se eliminar sentimentos nostálgicos em relação aos outrora populares regimes de exceção exigia medidas de impacto imediato e efetivo. A esperança subjacente à derrocada do governo autoritário fomentou, no imaginário social, a expectativa de que o retorno à democracia bastava por si só para extinguir todos os males que acometiam a sociedade brasileira, incluindo aí o inimigo público número um daquele momento: a inflação.

A equipe econômica do Ministério do Planejamento diagnosticou na inércia inflacionária – fenômeno pelo qual a “memória” da inflação anterior é propagada para os preços, salários e ativos financeiros correntes através de mecanismos de indexação¹¹¹ – o principal motivo da escalada descontrolada do custo de vida. As medidas centrais do Plano Cruzado podem ser sintetizadas em quatro pontos: (1) reforma monetária e congelamento; (2) desindexação; (3) alteração nos índices de preços; e (4) política salarial (CASTRO, 2005, p. 125). O primeiro estabelecia o cruzado como o novo padrão monetário, em substituição ao cruzeiro. O principal mote do plano, contudo, determinava que os preços de todos os produtos e da taxa de câmbio ficassem congelados a partir do último dia de fevereiro. A figura do “fiscal do presidente”, cidadãos que se auto-incumbiram de vigiar e denunciar estabelecimentos comerciais que remarcassem seus preços, conferiu grande popularidade à figura de José Sarney.

O segundo ponto consistia em substituir as antigas Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) pelas novas Obrigações do Tesouro Nacional (OTN), que continuavam a ser denominadas na antiga moeda, desvalorizadas diariamente, porém, a uma taxa correspondente à inflação apurada entre dezembro de 1985 e fevereiro de 1986. Esta conversão tinha por objetivo minimizar o problema da expectativa de inflação embutida nas obrigações financeiras. A terceira medida propunha o deslocamento do período de apuração do índice de preços oficial, IPCA, com o objetivo de eliminar a contaminação do índice pela inflação de fevereiro. E a última grande proposta do plano referia-se aos salários, os quais também deveriam permanecer congelados após o reajuste inicial de 8% concedidos aos assalariados em geral e de 16% para o salário mínimo. Com o intuito de se desgastar perante a classe trabalhadora, justamente aquela da qual o governo pretendia se aproximar, foi criado o

¹¹⁰ Para os bastidores do Plano Cruzado, ver, por exemplo, Sarney (2006), Solnik (1988) e Sardemberg (1987).

¹¹¹ Camargo e Ramos (1990, p. 10) condicionam uma economia indexada à existência de instrumentos, formais ou informais, que reajustem automaticamente as rendas nominais segundo a ocorrência da inflação. No caso brasileiro, desde os anos 60, três mecanismos de indexação foram formalmente adotados: correção monetária dos ativos financeiros, as minidesvalorizações cambiais e a política salarial.

“gatilho salarial”, instrumento que garantiria a correção imediata dos salários sempre que a inflação acumulasse 20%.

O retumbante sucesso inicial do Plano Cruzado sugeria o êxito dos objetivos traçados pelo presidente Sarney: o econômico (eliminar a inflação sem recorrer à recessão) e o político (conferir legitimidade ao governo). A inflação praticamente zerou entre abril e julho, permanecendo abaixo dos 2% até outubro. Já a taxa de desemprego caiu para valores inferiores a 4% antes ainda do mês de julho. Os reveses fiscais, contudo, não tardaram a surgir. A redução da receita de senhoriagem e o congelamento de algumas tarifas públicas impactaram fortemente as contas públicas.

**Tabela 22 – Inflação Mensal (IGP-DI) e Taxa de Desemprego Aberto
Brasil, 03/1986-02/1987 (em %)**

Mês	IGP-DI	Desemprego
03/1986	5,52	4,87
04/1986	-0,58	4,57
05/1986	0,32	4,47
06/1986	0,53	4,16
07/1986	0,63	3,99
08/1986	1,33	3,85
09/1986	1,09	3,57
10/1986	1,39	3,24
11/1986	2,46	2,90
12/1986	7,56	2,57
01/1987	12,04	3,49
02/1987	14,11	3,64

Fonte: Ipeadata.

A equipe econômica logo detectou os perigos de um superaquecimento da economia. A inviabilidade política de um descongelamento e a cisão interna entre os técnicos do governo impossibilitaram, contudo, a adoção de medidas de maior alcance. De modo que, em 23 de julho de 1986, surgiu o chamado “Cruzadinho”, um simples pacote fiscal com o objetivo de desaquecer o consumo e financiar um plano de infra-estrutura e de metas sociais. O reajuste dos preços proposto no pacote, contudo, foi expurgado do índice oficial de inflação, gerando revolta na população. A medida fracassou por completo, não atendendo nem às necessidades de frear a demanda, tampouco às de gerar recursos para as obras. Neste sentido é que

Modiano (1992, p. 360) analisa o agravamento da conjuntura ao afirmar que “o segundo período, que vai de julho a outubro de 1986, pode ser identificado pela total imobilidade do governo ante o agravamento da escassez de produtos e à deteriorização das contas externas.”¹¹²

A pressão pelo descongelamento não se fez ausente ao longo de todo o ano de 1986. Havia recomendações tanto de ordem técnica quanto política para que o livre mercado voltasse a determinar o preço das mercadorias, serviços, salários e da taxa de câmbio. Na prática, porém, tornaram-se efetivamente passíveis de controle os preços dos setores oligopolizados e de grandes empresas, justamente aqueles que exercem maior poder de barganha junto às autoridades públicas¹¹³. A necessidade de usufruir do bônus político trazido pela estabilidade monetária incitou o presidente a oferecer uma sobrevida artificial ao congelamento, preterindo as advertências dos burocratas, acadêmicos e empresários em benefício da popularidade fugaz¹¹⁴.

A deterioração dos fundamentos macroeconômicos ao longo do segundo semestre do ano fomentou o lançamento, em 21 de novembro, do chamado Cruzado II, um novo pacote fiscal que tinha por objetivo aumentar a arrecadação em 4% do PIB. A remarcação dos preços de determinados produtos aos consumidores finais e de algumas tarifas públicas serviram, na prática, como aval para que o congelamento fosse finalmente abolido. Em janeiro de 1987, o gatilho salarial foi disparado, o que aumentou ainda mais a descrença dos agentes econômicos no governo, levando à extinção oficial do plano no mês subsequente.

De acordo com os próprios formuladores do plano, erros de concepção e de condução foram decisivos para o seu fracasso, a saber: (1) o diagnóstico de que a inflação era puramente inercial estava equivocado; (2) a inconveniência técnica dos abonos salariais concedidos antes do congelamento; (3) a condução das políticas monetária e fiscal foi menos austera do que o necessário¹¹⁵; (4) o período do congelamento de preços foi demasiadamente longo, tendo sido

¹¹² Modiano (1992, p. 363) reforça ainda mais a inanição do governo após o lançamento do Cruzadinho ao afirmar que “de agosto a 15 de novembro, a política econômica ficou paralisada: todos os esforços do governo foram concentrados nas eleições para governadores e para a Assembleia Constituinte.”

¹¹³ Detalhe menor, mas de eloquente simbologia, a tarefa de anunciar o fim do descongelamento não coube aos gestores da política econômica, mas sim aos presidentes da CNI e da FIESP (CAMARGO; RAMOS, 1990, p. 35).

¹¹⁴ Sarney já demonstrava interferir em questões técnicas de acordo com a conveniência política. Por ocasião da formulação do pacote fiscal do Cruzadinho, Sayad revela a “sensibilidade popular” do presidente da República: “era para aumentar o preço da gasolina em 3x, ele cortava para x [...]. A gente incluía também aumentos de telefone, de energia elétrica, era uma vastidão de produtos. E o presidente cortou tudo, achou que ia ser muito ruim, muito pouco simpático, pouco popular.” (SOLNIK, 1988, p. 30).

¹¹⁵ A posição acessória destes instrumentos é ressaltada por Modiano (1992, p. 359 e 362): “o Plano Cruzado não estabeleceu regras ou metas para as políticas monetária e fiscal para complementar o programa de estabilização

os preços mantidos em seus níveis correntes, distorcendo ainda mais os preços relativos; (5) o gatilho salarial indexou ainda mais a economia; (6) a manutenção do câmbio fixo contribuiu para a deterioração das contas externas; e (7) a defasagem dos preços públicos agravou a situação fiscal do governo (CASTRO, 2005, p. 128).

A despeito da desilusão causada pelo fim da estabilidade da moeda, não se deve negligenciar o avanço institucional representado pelo Cruzado no combate à inflação, uma vez que seu arcabouço teórico balizou os mesmos técnicos responsáveis pela formulação do Plano Real na década seguinte. Em termos políticos, o plano que durante oito meses garantiu uma tênue trégua entre governo e sociedade, também contribuiu para a guinada na postura dos negociadores brasileiros junto aos credores da dívida externa.

Em relação aos impactos do plano sobre o balanço de pagamentos em si, pode-se afirmar que os resultados verificados ao longo do ano de fato surpreenderam os técnicos do governo, uma vez que o início de 1986 oferecia condições externas vantajosas ao lançamento de um plano heterodoxo de estabilização. A conjuntura internacional apresentava-se favorável em diversos aspectos: o preço do barril de petróleo havia sofrido queda vertiginosa (de US\$ 27 em novembro, para menos de US\$ 10, em março); as taxas de juros nas praças financeiras da Europa e dos Estados Unidos haviam retornado a patamares pré-crise; o valor do dólar *vis-à-vis* a moeda brasileira mantinha sua rota descendente; e, por fim, os países industrializados emitiam sinais de que manteriam os expressivos resultados referentes ao crescimento do PIB que vinham apresentando havia três anos (PRESSER, 1986, p. 271). Os efeitos colaterais da estabilização, porém, neutralizariam as oportunidades do cenário externo em poucos meses.

[...], sendo relegada ao discernimento dos responsáveis pela política econômica.” A instrumentalização política da gestão fiscal também se fez presente pois, conforme destaca o autor “quando se verificou aumento da receita, este foi mais do que neutralizado pelo aumento de gastos, fruto da necessidade de se sustentar o congelamento de preços e, portanto, contribuir para a vitória do PMDB nas eleições de novembro.”

Tabela 23 – Transações Correntes, Conta Capital, Saldo do Balanço de Pagamentos e Dívida Externa – Brasil, 01/1986-03/1987 (em milhões de US\$)

Trimestre	Transações Correntes	Conta Capital	Balanço de Pagamentos	Dívida Externa
1º tri/1986	-719,21	-3,95	-511,20	98.120,10
2º tri/1986	278,65	216,80	-332,60	99.622,30
3º tri/1986	-1.026,80	282,09	-859,80	100.895,60
4º tri/1986	-3.855,89	936,60	-2.132,10	101.758,70
1º tri/1987	-2.522,95	872,69	-1.302,00	104.377,40

Fonte: Para os dados referentes às transações correntes e à dívida externa, Ipeadata. Para os demais, Banco Central do Brasil.

Os reflexos do congelamento de preços sobre a balança comercial já se faziam sentir ao final do primeiro semestre. O desequilíbrio entre a demanda já aquecida e a oferta interna gerado pela estabilidade monetária e pela quebra de safra agrícola do final do ano anterior resultou em um aumento abrupto das importações de bens de consumo não-duráveis e de alimentos¹¹⁶. Por outro lado, a fixação da taxa de câmbio também refletiu negativamente sobre as exportações em dois aspectos. Em primeiro lugar, a apreciação nominal do cruzado frente às moedas estrangeiras minou a competitividade dos produtos semi-manufaturados exportados pelo Brasil. Além disso, os exportadores brasileiros passaram a especular com seus estoques a fim de pressionar o governo a reequilibrar o câmbio através de uma maxidesvalorização. Em outubro, setes meses após o lançamento do plano, o Ministério da Fazenda depreciou o cruzado em 1,81% em relação ao dólar, medida que se mostrou ineficiente para conter a deterioração dos saldos da balança comercial.

¹¹⁶ Na esteira do anedótico caso da escassez de carne bovina, Nepomuceno (1990, p. 131) relembra que em “determinados momentos, a mesa do brasileiro médio se assemelhava à imagem que normalmente era dada à mesa dos grandes nababos: quase todos os produtos, da carne ao feijão, eram importados.”

**Tabela 24 – Exportações, Importações e Saldo da Balança Comercial (FOB)
Brasil, 03/1986-02/1987 (em milhões de US\$)**

Mês	Exportações	Importações	Balança Comercial
03/1986	2.156,00	1.021,10	1.134,90
04/1986	2.171,00	880,40	1.290,60
05/1986	2.289,00	951,30	1.337,70
06/1986	1.999,00	928,70	1.070,30
07/1986	2.204,00	1.198,90	1.005,10
08/1986	2.094,00	1.149,00	945,00
09/1986	1.847,00	1.312,70	534,30
10/1986	1.337,00	1.419,80	-82,80
11/1986	1.270,00	1.308,10	-38,10
12/1986	1.325,00	1.542,70	-217,70
01/1987	1.264,00	1.299,40	-35,40
02/1987	1.452,00	1.131,70	320,30

Fonte: Ipeadata.

Paralelamente à diminuição do saldo comercial, os déficits em que incorria a balança de serviços aumentavam significativamente desde 1980 em função da pós-fixação dos contratos de empréstimos estrangeiros. Entre 1983 e 1986, o Brasil remeteu ao exterior, em termos líquidos, US\$ 34 bilhões, sendo que, somente neste último ano, pagou-se aos bancos a quantia de US\$ 6 bilhões (BATISTA JÚNIOR, 1988, p. 36; LAGO, 1988, p. 13). Este valor chegou a representar quase a metade das exportações do país ou aproximadamente 5% do PIB¹¹⁷. Ultraja ainda mais o cenário se levado em consideração, conforme ressaltam Camargo e Ramos (1990, p. 14), o fato de que parcela relevante destes esforços foi alcançada através do achatamento dos salários reais, uma vez que o período de reajuste dos mesmos foi sempre superior ao das outras rendas na economia.

É neste sentido que se pode afirmar que as contas externas do Brasil haviam adentrado um ciclo vicioso, uma vez que grande parte da elevação do déficit em transações correntes a partir de 1979 – e a quase totalidade desse aumento a partir de 1981 – refletia o crescimento exógeno dos encargos da dívida externa (HERMANN, 2005, p. 113).

¹¹⁷ Outra relação que atuava a favor da moratória brasileira é apontada por Fassy (1986, p. 23), segundo quem, guardadas as incalculáveis diferenças históricas, políticas e econômicas, a Polônia devia valor correspondente a 17% do seu PIB quando declarou sua moratória. Para o Brasil, esta razão já ultrapassava a marca dos 30%.

**Tabela 25 – Balança Comercial, Balança de Serviços e Saldo em Transações Correntes
Brasil, 03/1986-02/1987 (em milhões de US\$)**

Mês	Balança Comercial	Balança de Serviços	Transações Correntes
03/1986	1.134,90	-1.222,60	-79,80
04/1986	1.290,60	-1.074,90	227,00
05/1986	1.337,70	-911,70	437,90
06/1986	1.070,30	-1.469,00	-386,30
07/1986	1.005,10	-1.281,40	-264,30
08/1986	945,00	-1.038,60	-89,60
09/1986	534,30	-1.210,90	-672,80
10/1986	-82,80	-1.152,90	-1.234,30
11/1986	-38,10	-1.196,20	-1.233,30
12/1986	-217,70	-1.173,30	-1.388,30
01/1987	-35,40	-1.521,80	-1.554,50
02/1987	320,30	-818,40	-492,00

Fonte: Para os dados referentes à Balança de Serviços, Banco Central do Brasil. Para os demais, Ipeadata.

Os vultosos déficits globais do balanço de pagamentos passaram, assim, a ser neutralizados através do esvaimento da reservas internacionais. A posição de defesa cambial do Banco Central quando do lançamento do Cruzado foi minorada em mais de 50% em menos de 12 meses, repercutindo de modo crucial na capacidade de importação e de pagamento do serviço da dívida externa. Trata-se, este, de um dos motivos que levaram o governo brasileiro a decretar a moratória. O menos relevante deles, cabe ressaltar.

Tabela 26 – Reservas Internacionais
Brasil, 03/1986-02/1987 (em milhões de US\$)

Mês	Reservas Internacionais
03/1986	7.425,00
04/1986	7.665,00
05/1986	7.792,00
06/1986	7.274,00
07/1986	6.982,00
08/1986	6.668,00
09/1986	6.776,00
10/1986	5.566,00
11/1986	4.901,00
12/1986	4.585,00
01/1987	3.729,00
02/1987	3.331,00

Fonte: Ipeadata.

Não se pode delegar o rápido esgotamento das reservas cambiais a consequências supostamente inevitáveis do Cruzado, uma vez que o excesso de demanda e a sobrevalorização da moeda nacional já haviam sido diagnosticados ao final do primeiro semestre do ano. Ou seja, não há elementos que ratifiquem a manutenção do percurso que não a opção deliberada de se prolongar o congelamento da taxa de câmbio e a recusa consciente de se frear efetivamente a demanda – medidas que contrariavam as sugestões técnicas emitidas ainda em julho, durante a reunião em que foi lançado o primeiro pacote corretivo. Pode se afirmar, portanto, que a necessidade de se decretar a moratória não surpreendeu a equipe econômica do governo, dado que a mesma se anunciara havia meses.

4.2.3 A ruptura

Na ausência de perspectivas de que seriam retomados os fluxos voluntários de empréstimos e/ou de uma redução expressiva das taxas de juros internacionais que impactasse significativamente a balança de serviços brasileira, a manutenção das condições em que o

governo vinha honrando seus compromissos externos tendia, portanto, a perpetuar uma maciça transferência líquida de recursos reais aos países desenvolvidos¹¹⁸.

Na versão do assessor para assuntos da dívida externa do Ministério da Fazenda, Paulo Nogueira Batista Júnior, a moratória encarregou-se de dois objetivos econômicos. Ancorado em análises técnicas, pretendia-se, em um primeiro momento, estancar a perda das reservas cambiais do Banco Central. Além disso, o governo almejava alçar as negociações com os credores externos a outro patamar. Nas palavras do autor, a principal função da ruptura foi “sinalizar a determinação do governo brasileiro de modificar a natureza do processo de negociação e obter, através de uma negociação qualitativamente diferente, uma solução duradoura para o problema da dívida.” (BATISTA JÚNIOR, 1988, p. 30). A solução da crise dependeria, antes de tudo, de uma mudança da postura do governo brasileiro nas relações com os bancos credores.

As qualificações da suspensão, porém, é que garantiriam o sucesso deste segundo propósito. Era preciso demonstrar intenção inequívoca de se alterar o padrão da negociação. Unilateral, não se fariam consultas prévias. Soberana, não se pediria licença nem desculpas. E por tempo indeterminado, até que novas condições de pagamento se mostrassem interessantes o suficiente para se revogar a decisão. A moratória, portanto, tinha finalidades precisas e limitadas. Não se tratava de um fim em si mesmo com o simples objetivo de trazer dano aos bancos estrangeiros.

A proposta do governo brasileiro consistia em combinar a capitalização dos juros não pagos com a redução drástica do *spread* incidente sobre o estoque da dívida a partir de um refinanciamento automático de cinco anos. Além disso, propuseram-se medidas de proteção à vulnerabilidade intrínseca das taxas de juros pós-fixadas, como a transformação de parte da dívida flutuante a taxas fixas e a adoção de cláusulas de contingência (“teto”) em caso de aumento inesperado das mesmas.

A suspensão dos pagamentos atingiu apenas os juros referentes à dívida de médio e longo prazo de credores bancários, alcançando aproximadamente o montante de US\$ 69 bilhões, dois terços do total da dívida externa brasileira (BATISTA JÚNIOR, 1988, p. 32).

¹¹⁸ A insustentabilidade da situação instou observadores a destacar semelhança, em termos de efeitos econômicos, entre as reparações financeiras impostas pelo Tratado de Versalhes à República de Weimar na década de 1920, e a transferência de recursos via serviço da dívida externa de alguns países latino-americanos, seis décadas mais tarde. Bocchi (2000, p. 11) ressalta, ainda, que a solução para a hiperinflação alemã do período entre-guerras não esteve relacionada apenas e tão somente à contenção da base monetária, como propunham os adeptos da Teoria Quantitativa da Moeda, mas sim, ao estancamento da vultosa transferência de recursos ao exterior imposta pelos países vencedores da Primeira Guerra.

Assim, estavam excluídos da medida os juros referentes à dívida bancária de curto prazo – a fim de diminuir os riscos de uma redução abrupta das linhas de créditos essenciais ao funcionamento do comércio exterior – e de credores não bancários, como organismos multilaterais e agências governamentais. Dessa forma, o governo brasileiro, de imediato, deixava de transferir ao exterior cerca de US\$ 500 milhões por mês. Este caráter seletivo serviu para desarmar eventuais reações externas e reforçar as possibilidades de sucesso da iniciativa brasileira¹¹⁹.

Ainda assim, o governo havia tomado medidas de precaução antes de anunciar a medida. Em relação às reservas internacionais, tratou-se de retirá-las do alcance dos credores. O Banco Central mantinha cerca de metade de seu caixa sob a forma de depósitos em bancos comerciais estrangeiros, sujeitos, portanto, a confisco. A fim de se minimizar o risco, estes haveres foram transformados em depósitos no Banco para Compensações Internacionais (BIS) e em títulos governamentais, não sujeitos a embargo. Aos credores restariam apenas a opção acionar judicialmente o governo ou os bancos brasileiros que operassem no exterior. Ainda assim, segundo Kaletsky (1988, p. 28), as penalidades legais que coíbiam a inadimplência eram mínimas se comparadas às vantagens financeiras da moratória.

Problemas na condução do processo, entretanto, turvaram este horizonte promissor. O primeiro deles foi o atraso com que a moratória foi anunciada. Devido à incerteza em relação à sustentação política da medida, a postergação demasiada resultou em perda crucial de reservas, tornando a posição do governo mais vulnerável¹²⁰. Além disso, o momento em que foi decretada também atuou contra a posição brasileira, pois permitiu a ilação de que se tratava de um gesto típico de um país “quebrado”, ao qual não restava alternativa se não a inadimplência. Somaram-se a estes reverses boatos de que subjazia a decisão do Ministério da Fazenda a intenção de se autarquizar ainda mais a já fechada economia brasileira.

A decisão do presidente Sarney de impedir que a moratória viesse acompanhada simultaneamente de medidas internas essenciais – como um novo e temporário congelamento de preços a fim de garantir estabilidade econômica e política – pesou, esta sim, decisivamente

¹¹⁹ Concluiu-se esta estratégia em 21/01/1987, quando do acordo fechado com o Clube de Paris. Ainda que modesto e insatisfatório, uma vez que o Brasil havia se comprometido a pagar em dia as suas dívidas, o êxito da negociação com o grupo de países credores prestou-se ao interesse do governo brasileiro de isolar os bancos comerciais e reduzir as tensões com outros credores (MEYER, 1992, p. 60).

¹²⁰ O próprio ministro do Planejamento, João Sayad, admite o momento tardio em que a medida foi tomada: “eu acho que a moratória é um instrumento de negociação. Hoje eu vejo com clareza que no dia 28 de fevereiro de 1986, quando a gente tinha 8 bilhões de dólares de reservas, naquele momento a gente deveria ter suspenso os pagamentos – com um plano definido e com dinheiro em caixa. Aí os bancos iriam negociar. Mais tarde, tinha que ser feito um braço de ferro com os banqueiros.” (SOLNIK, 1988, p. 110-111).

para o insucesso da empreitada. Esta opção poderia não lhe parecer absurda do ponto de vista econômico, mas em seu cálculo político, porém, não havia oportunidade para mais um novo choque que tanto traumatizara a população em um espaço de tempo tão reduzido (BATISTA JÚNIOR, 1988, p. 42-43).

4.2.4 As repercussões imediatas

Ao contrário do previam aqueles que se postavam contra a suspensão dos pagamentos, as repercussões iniciais estiveram acima do esperado pela própria equipe econômica do governo. Apesar do peso da dívida brasileira no balanço de todas as principais instituições financeiras internacionais, a deflagração de uma guerra econômica contra o Brasil resultaria em um ambiente desastroso para os bancos, para as empresas multinacionais e, principalmente, para os interesses da política externa dos Estados Unidos (KALETSKY, 1988, p. 173).

As possibilidades de represália eram, de fato, muito aquém das aventadas, uma vez que a retaliação comercial seria contraproducente e a interrupção do financiamento via fontes oficiais atuaria contra as exportações dos produtos manufaturados dos próprios países desenvolvidos. O resultado da balança comercial mostrou-se especialmente satisfatório. O Brasil atingiu, no último mês do ano, um saldo de US\$ 1,1 bilhões, rechaçando o principal argumento dos catastrofistas-por-dever-do-ofício.

Seguiu-se ao anúncio da moratória uma já esperada redução das linhas e dos prazos de crédito voluntário uma elevação dos *spreads*. Em casos específicos, a retaliação dos bancos estrangeiros limitou-se ao atraso na compensação de operações interbancárias de bancos brasileiros (LAGO, 1988, p. 18). O impacto, porém, foi satisfatoriamente amortecido pela bem-sucedida capitalização unilateral dos juros, a qual, em pouco tempo, lograria recompor as reservas internacionais a um nível menos vulnerável caso a postura soberana não houvesse sido abandonada pelo presidente Sarney.

**Tabela 27 – Exportações, Importações e Saldo da Balança Comercial (FOB)
Brasil, 02/1987-12/1987 (em milhões de US\$)**

Mês	Exportações	Importações	Balança Comercial
02/1987	1.452,00	1.131,70	320,30
03/1987	1.436,00	1.133,90	302,10
04/1987	1.673,00	1.170,90	502,10
05/1987	2.187,00	1.226,90	960,10
06/1987	2.643,00	1.212,90	1.430,10
07/1987	2.923,00	1.466,00	1.457,00
08/1987	2.755,00	1.326,60	1.428,40
09/1987	2.692,00	1.194,90	1.497,10
10/1987	2.505,00	1.312,20	1.192,80
11/1987	2.247,00	1.245,50	1.001,50
12/1987	2.447,00	1.330,00	1.117,00

Fonte: Ipeadata.

Em suma, a despeito da indignação inicial, os bancos credores mostraram-se resignados. Passariam a atuar de modo mais ostensivo, é verdade. Mas estavam, pela primeira vez desde o início das negociações, na defensiva. As previsões de que os governos dos países cujos bancos foram atingidos pela medida recorreriam à violência e de que bens brasileiros no exterior seriam confiscados não se realizaram.

Do ponto de vista político, contudo, não se pôde contabilizar o mesmo êxito. A repercussão negativa junto a vários setores da sociedade, e em especial, à parcela relevante do seu próprio partido¹²¹, precipitou o arrependimento imediato do presidente da República, conforme seu próprio relato reproduzido no capítulo anterior. Acusaram-no de querer desviar a atenção dos problemas internos com medidas extravagantes. Hostilizado pela opinião pública e submetido a pressões externas, Sarney decidiu que esta estratégia de negociação traçada pela equipe do Ministério da Fazenda não mais seria levada adiante. Sua insatisfação com os pífios dividendos políticos arrebanhados pela moratória e a falta de sustentação política derrubaram o ministro Funaro e seu *staff* dois meses após o seu anúncio.

¹²¹ Os governadores dos três principais estados brasileiros – Orestes Quércia (SP), Moreira Franco (RJ) e Newton Cardoso (MG), todos pertencentes ao PMDB – já haviam publicamente pedido a saída do ministro Dílson Funaro enquanto este se encontrava no exterior em negociação com os credores externos.

A população em geral não identificou benefício algum na medida, pois nela não enxergou uma mudança concreta que interferisse diretamente no seu padrão de vida. Caso tivesse vindo acompanhada do novo choque interno proposto pelo Ministério da Fazenda¹²², a reação da sociedade – novamente em litígio com o governo após a trégua trazida pelo Cruzado – poderia ter sido diferente. A moratória isolada, em um contexto de dificuldades, soou mais como um golpe publicitário de um presidente desesperado que governava um país à beira da falência.

O fracasso da tentativa heterodoxa de renegociação da dívida externa, conforme a versão veiculada pela grande imprensa, foi creditado à figura de José Sarney. Mas a ineficiência da articulação política que sustentaria a medida, condição *sine qua non* para o êxito de um projeto de tal magnitude, pôde ser delegada também ao corpo burocrático e à equipe de comunicação do Ministério da Fazenda – o único setor do governo verdadeiramente comprometido com a iniciativa –, os quais não souberam vender a ideia de maneira adequada aos atores sociais que poderiam sustentar e elucidar a medida perante a população.

4.2.5 A moratória como instrumento de legitimação política

A hipótese central deste trabalho refere-se à utilização de medidas econômicas como forma de se conferir legitimidade política a um governo. Para sustentá-la, procurou-se reproduzir o ambiente político-institucional dos anos que precederam a moratória a fim de se caracterizar a fragilidade política do presidente José Sarney. Além disso, analisaram-se os discursos presidenciais referentes à questão da dívida externa de modo a confrontar a visão oficial da época com a explicação posteriormente elaborada pelo ex-presidente Sarney. A divergência explícita entre as duas versões evidenciou o interesse político subjacente à moratória.

O exercício teórico de delegar a motivos puramente técnicos a suspensão do pagamento dos juros da dívida externa, como reiteradamente o faz o ex-presidente José Sarney, não encontra respaldo na análise dos dados, convindo apenas para eximir seu governo de responsabilidades frente à suposta inevitabilidade dos fatos. O principal argumento a

¹²² No final de janeiro de 1987, o Ministério da Fazenda enviou um documento ao presidente José Sarney (Proposta para uma Ação de Governo) no qual reforçou a necessidade de se decretar a moratória juntamente com a adoção de um novo choque de estabilização interno, alarme ignorado pelo presidente da República. A íntegra deste documento pode ser analisada nos anexos contidos ao final deste trabalho.

sustentar a referida hipótese reside, portanto, na análise econômica da conjuntura, a qual revela a **clara existência de, pelo menos, duas medidas alternativas à moratória.**

Para embasar esta argumentação, deve-se, em primeiro lugar, analisar a situação das reservas internacionais no início de 1987 com o intuito de desmistificar a suposta imperiosidade econômica da decisão. O valor absoluto líquido das reservas sob posse da autoridade monetária sinaliza, ainda que de maneira imperfeita, a posição de defesa cambial ostentada pelo governo sob um ponto de vista estático. Assim sendo, se comparado o valor das reservas brasileiras ao final do segundo mês do ano de 1987 aos que vinham sendo computados desde dezembro de 1982, verifica-se que não foi a escassez de moedas conversíveis propriamente dita que determinou a ruptura¹²³.

**Tabela 28 – *Ranking* das Reservas Internacionais
Brasil, 12/1982-02/1987 (em milhões de US\$)**

Mês	RI	<i>Ranking</i>
10/1983	-2.201,00	1
08/1983	-2.182,00	2
09/1983	-1.972,00	3
11/1983	-1.894,00	4
12/1983	-1.555,00	5
07/1983	-1.246,00	6
06/1983	-1.014,00	7
02/1983	-912,00	8
05/1983	-872,00	9
04/1983	-769,00	10
03/1983	-725,00	11
01/1983	295,00	12
01/1984	538,00	13
12/1982	938,00	14
02/1984	1.116,00	15
03/1984	1.430,00	16
04/1984	2.444,00	17
02/1987	3.331,00	18

Fonte: Ipeadata.

¹²³ Emprega-se nesta análise o valor das reservas no conceito de caixa (depósitos livres no sistema bancário internacional, além do disponível e do ouro). Se se utilizasse o valor correspondente à liquidez internacional (haveres prontos, de curto, médio e longo prazos, em moedas conversíveis), este argumento ganharia maior validade ainda, uma vez que neste segundo conceito registram-se valores consideravelmente superiores aos do primeiro.

Ainda no que toca à questão cambial, do ponto de vista da atividade econômica, a capacidade de importação de um país está diretamente atrelada ao nível destas reservas¹²⁴, uma vez que o comércio internacional pressupõe negociações realizadas em divisas estrangeiras, em especial, o dólar norte-americano. Desta forma, a relação reservas cambiais/importações torna-se variável fundamental para a administração das contas do balanço de pagamentos. Considerando uma série histórica mensal de janeiro de 1983 a fevereiro de 1987, pode-se observar que a razão registrada em fevereiro de 1987 entre as reservas disponíveis no último dia de cada mês (RI) sobre as importações contabilizadas no mês imediatamente anterior (M-1)¹²⁵ não exigia, por si só, a suspensão imediata do pagamento do serviço da dívida externa.

Conforme pode ser analisado na Tabela 29, a relação RI/M-1 mostrou-se novamente inferior à do momento em que se declarou a moratória em nada menos do que 17 outras oportunidades. Durante todo o dramático ano de 1983 e em quatro meses de 1982, a fração entre estas duas variáveis atingiu valores ainda menores, o que demonstrava a existência de outros caminhos que não somente a inadimplência.

¹²⁴ De acordo com Bocchi (2000, p. 8) considera-se seguro um nível de reservas cambiais aquele capaz de garantir pelo menos três meses de importações. Em fevereiro de 1987, o Banco Central – no caso extremo de paralisia dos fluxos voluntários de recursos – poderia garantir aos importadores brasileiros, ainda assim, um período superior a 90 dias de aquisição de bens e serviços do exterior.

¹²⁵ A defasagem dos dados relativos à importação faz-se oportuna uma vez que, na gestão cotidiana da política econômica, não se podia prever o montante importado do mês corrente antes que o mesmo findasse. Se fossem considerados os valores das importações correntes, a fração referente a fevereiro de 1987 encontrar-se-ia na 20ª posição deste *ranking*.

**Tabela 29 – *Ranking* da razão Reservas Internacionais/Exportações do mês anterior
Brasil, 01/1983-02/1987**

Mês	RI/M-1	<i>Ranking</i>
08/1983	-1,9	1
10/1983	-1,7	2
11/1983	-1,5	3
09/1983	-1,4	4
12/1983	-1,2	5
07/1983	-1,1	6
06/1983	-0,8	7
05/1983	-0,7	8
02/1983	-0,6	9
04/1983	-0,6	10
03/1983	-0,6	11
01/1983	0,2	12
01/1984	0,4	13
02/1984	1,0	14
03/1984	1,4	15
04/1984	2,3	16
01/1987	2,4	17
02/1987	2,6	18

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pelo Ipeadata.

Os dados acima apresentados evidenciam a situação administrável das contas externas no início de 1987, a qual, ainda assim, permitia espaço para que se propusessem alternativas ortodoxas de combate à crise. A primeira delas consistia em adotar medidas internas contracionistas voltadas a restabelecer o equilíbrio das contas externas. Com o aval dos credores privados e garantidos os fluxos dos empréstimos-ponte, o país deveria reescalonar o principal da dívida e financiar parcela dos juros a fim de se evitar atrasos no pagamento dos débitos enquanto se dispusesse de reservas.

Caso se optasse por este caminho, fazia-se coerente a possibilidade de se decretar uma maxidesvalorização nominal do cruzado a fim de estimular as exportações e inibir a aquisição de bens e serviços no exterior, deslocando a demanda através da alteração dos preços relativos. Esta opção esbarrava, contudo, em seus efeitos inflacionários no momento em que o já desmoralizado governo não contava com cacife político o suficiente para justificar novo aumento deliberado de preços.

Em segundo lugar, não era negada ao governo brasileiro a alternativa de recorrer formalmente ao programa de ajustamento proposto pelo FMI desde 1983, alternativa que condizia, cabe ressaltar, com o histórico de um político de tradição conservadora e representante das causas mantenedoras da ordem, como sempre fora José Sarney. Havia neste sentido não apenas a pressão da comunidade internacional, mas também a sugestão da maior parte dos acadêmicos brasileiros e de membros da própria equipe do governo, o que demonstra que o *default* não se tratava de um fim inescapável. A inevitável repercussão negativa que teria acompanhado esta opção, porém, acabou por inviabilizá-la desde o primeiro momento.

Faz-se mister ressaltar que essa postura acomodatória era defendida pela maioria dos economistas que à época analisava a crise da dívida externa brasileira. Em artigo de caráter retrospectivo, Mário Henrique Simonsen assim definiu a medida adotada pelo governo brasileiro: “em fevereiro [de 1987], com as reservas raspadas pelo carnaval do Cruzado, teríamos que atrasar alguns pagamentos externos, apenas. Ao invés de apelar para a técnica do empréstimo-ponte, ou para o ‘devo, não nego, pagarei quando puder’, apenas para a bravata.” (BATISTA JÚNIOR, 1988, p. 25-26).

Nos meses que antecederam o anúncio da medida, travou-se uma verdadeira “guerra surda” entre os técnicos alocados no Ministério da Fazenda e os burocratas do Banco Central – com destaque para o presidente do banco, Fernão Bracher¹²⁶, e para o embaixador brasileiro em Washington, Marcilio Marques Moreira –, os quais condenavam ferreamente a postura ativa adotada pelos negociadores brasileiros desde setembro de 1985. Para eles, os ônus da inadimplência superavam em muito os decorrentes da submissão ao monitoramento do FMI¹²⁷. Esta divergência de prognóstico falseia ainda mais a versão de que não restava alternativa ao governo além da moratória. Desmente em definitivo esta hipótese a assunção, por parte do principal burocrata do Ministério da Fazenda encarregado da questão da dívida externa, de

¹²⁶ Crente de que os créditos voluntários seriam em breve restabelecidos, Fernão Bracher utilizava-se desta esperança para argumentar que, caso o governo decretasse a moratória, o país estaria “morrendo na praia”. Esta fé rendeu-lhe, entre os assessores do Ministério da Fazenda, a alcunha de Fernão “Terra à Vista” Bracher (NEPOMUCENO, 1990, p. 117). Ciente de que a sua posição seria preterida, Bracher demitiu-se da presidência do Banco Central em 11 de fevereiro, nove dias antes do anúncio da suspensão.

¹²⁷ Os analistas que se postavam contrários ao *default* não estavam despossuídos de argumentos técnicos para atuarem em favor do pagamento da dívida, sendo estes os pontos centrais dos que assim raciocinavam: (1) um país que contraiu dívida no exterior tem a obrigação moral de fazer o possível para cumprir seus compromissos financeiros; (2) a suspensão dos pagamentos inviabilizaria a tomada de novos empréstimos externos, afastando a possibilidade de reintegração do país ao mercado financeiro internacional; (3) a moratória desencadearia pesadas retaliações contra o Brasil, que anulariam os benefícios advindos da interrupção do pagamento de juros; e (4) a moratória jamais encontraria apoio interno suficiente dado o grau de articulação entre os interesses externos e os setores dominantes da sociedade brasileira (BATISTA JÚNIOR, 1988, p. 70).

que não se tratou de uma decisão meramente econômica: “a posição defendida pelo ministro Dílson Funaro prevaleceu por motivos essencialmente políticos.” (BATISTA JÚNIOR, 1988, p. 41).

Além destas duas alternativas de política econômica de que se dispunha naquele momento, outras três observações robustecem de modo ainda mais persuasivo a ideia de que a moratória não se tratou de um evento economicamente inevitável.

Em primeiro lugar, se a situação das reservas cambiais e da balança comercial exigia, de fato, alguma cautela, não se podia desconsiderar, ainda, que o cenário do comércio externo apresentado para o ano de 1987 era incomparavelmente mais otimista se comparado àquele que se avistara para 1983. A crise internacional já havia sido superada pela maioria dos países desenvolvidos dos quais o Brasil obtinha seus maiores saldos de exportação. A economia dos principais parceiros comerciais do país crescia havia mais de 3 anos seguidos¹²⁸: Argentina (7,1% em 1986 e 2,5% em 1987); Estados Unidos (7,2% em 1984, 4,1% em 1985, 3,4% em 1986 e 3,3% em 1987); América (6,5% em 1984, 4,0% em 1985, 3,5% em 1986 e 3,4% em 1987) e Europa Ocidental (4,1% em 1984, 1,5% em 1985, 1,8% em 1986, e 2,1% em 1987).

Além disso, revela o caráter não imperioso da medida o fato de a decisão ter sido previamente acertada. Nepomuceno (1990, p. 176), em análise dos bastidores da negociação da dívida externa, revela que a moratória fora aventada pela primeira vez havia pelo menos seis meses, tendo ganhado ainda mais força após as reações mais negativas possíveis às medidas do Cruzado II. E em um lance que beirava a pura estratégia eleitoral, o presidente Sarney chegou a determinar a data em que seria declarado o *default*: 15/10/1986. O impasse nas negociações e o risco de abalar a frágil estrutura externa em que se apoiava o já condenado Plano Cruzado demoveram-no da ideia (NEPOMUCENO, 1990, p. 126).

Por fim, reforça de maneira conclusiva a hipótese central defendida neste trabalho um elemento aparentemente menor não fosse a simbologia que o caracterizou. Do ponto de vista da racionalidade política, não se deve desconsiderar o veículo utilizado pelo presidente para anunciar a decisão: um discurso transmitido em rede nacional de rádio e televisão em horário nobre¹²⁹. Sarney pretendia, assim, transformar a medida, supostamente técnica, em um evento

¹²⁸ Dados do *United Nations Statistic Division*: <http://unstats.un.org/unsd/snaama/introduction.asp>. Acesso em 09/01/2010.

¹²⁹ A despeito da beligerância dos pronunciamentos proferidos nos dois primeiros anos de seu governo, Sarney tratou de transmitir serenidade ao anunciar a interrupção da rolagem da dívida. No discurso transmitido em rede nacional de rádio e televisão, na noite do dia 20 de fevereiro de 1987, o presidente utilizou um tom brando, evitando a confrontação, a fim de minimizar eventuais represálias. Mas não foram apenas os credores

cerimonioso. Pinto (1989, p. 73) ressalta a excepcionalidade deste tipo de ocasião ao destacar que o presidente da República “só faz um pronunciamento desta natureza quando tem uma mensagem especial a transmitir. É um momento simbólico – o governo, na pessoa de seu mais alto funcionário, se apresenta solenemente ao público.”

Meses antes de a moratória ter sido cancelada por Sarney, Faoro (2008, p. 83) já atentava para esta possibilidade de o presidente utilizar-se da medida última para, através da grande mídia, granjear o respaldo da sociedade:

Se esse acordo [da dívida externa] não se fechar, ele teria a hipótese de ir para a televisão e anunciar uma moratória – que também lhe daria popularidade, mas aí em período bem mais curto. Quer dizer, seria um outro momento de popularidade dele, mas aí com todas as incertezas e dificuldades que advêm de uma moratória.

Ainda que a medida não tenha atingido os objetivos esperados pelo presidente, cabe ressaltar pelo menos um dos os fins políticos a que a moratória teria se prestado. Diante da disputa interna travada entre os diferentes órgãos do governo, a posição defendida pelo Ministério da Fazenda predominou, conforme Batista Júnior revelou, por motivos essencialmente políticos. O autor ressalta à exaustão que a ameaça político-jurídica que rondava seu mandato de cinco anos incitou o presidente Sarney a granjear, mais do que nunca, toda o apoio popular que lhe fosse possível a fim de que não tivesse decepado um quinto de seu governo¹³⁰ (BATISTA JÚNIOR, 1988, p. 29, 94 e 120).

Eis os cálculos políticos da moratória.

Diante dos indícios de que não foram as imperiosidades técnicas que levaram o Brasil a suspender o pagamento dos juros de sua dívida externa, faz-se necessário recorrer a outros fatores para elucidar a intencionalidade subjacente à medida. Conforme argumenta Fonseca (2004, p. 591), “se é difícil encontrar uma racionalidade estritamente econômica para o comportamento do governo, o mesmo não ocorre quando se traz à baila variáveis de natureza

internacionais que se sublevaram. A “quinta coluna” brasileira, conforme já destacado, atuou em peso para o fracasso da medida.

¹³⁰ Contra aqueles que delegam à batalha para ter tido alongado seu mandato as medidas de cunho popular adotadas em seu governo, o ex-presidente não se exime de contra-argumentar: “este foi um dos maiores erros da mídia, no Brasil. Passaram ao público a ideia de que proroguei meu mandato em um ano quando, na verdade, eu abdiquei de um ano. Meu mandato, firmado no termo de posse assinado pela mesa do Congresso, em função da lei então vigente, expirava em 1991, no mês de março. Era, portanto, um mandato de seis anos, como fora o do presidente anterior. Para pacificar o ambiente, já tumultuado pelo açoitamento de alguns candidatos à minha sucessão, declarei que aceitava a fórmula de ‘cinco anos’. Aí desencadeou-se a campanha pelos quatro anos. Eu cometi um erro, confesso. Devia ter ficado calado. Caso a Constituinte fixasse meu mandato em quatro anos, bastaria ir ao Supremo, que confirmaria os seis – direito adquirido pelo diploma que me outorgaram.” (SARNEY, 2001, p. 33).

política.” E é neste sentido que apontam as evidências arroladas neste trabalho: a despeito do embasamento teórico sobre o qual foi arquitetada, a moratória respondeu, primordialmente, a exigências de cunho político.

5 CONCLUSÃO

A sequência de fatos históricos que levou José Sarney à Presidência da República responde por parcela significativa da crise de legitimidade que açoitou os cinco anos de seu mandato. As inúmeras aspirações políticas, reprimidas havia duas décadas pelo regime autoritário, terminaram por estreitar ainda mais o já tênue equilíbrio de forças sobre o qual o presidente governou o país. Desamparado pelas lideranças políticas, Sarney procurou nas ruas o apoio imprescindível a um governante carente de credibilidade.

Atribui-se sua fragilidade ao posicionamento político apresentado durante os anos 1970, período em que edificou sua carreira escorado por todos os governos militares. Senador pelo estado do Maranhão e presidente nacional do PDS até junho de 1984, Sarney atuou deliberativamente para garantir a sobrevivência do regime discricionário e, por consequência, postergar o retorno do país à democracia. Seu nome somente foi alçado à chapa oposicionista através de uma hábil manobra patrocinada pelo recém-criado Partido da Frente Liberal. Vice-presidente, teria desempenhado papel fundamental na articulação do governo da Nova República. Confirmado como chefe de Estado, passou a sofrer os efeitos deletérios da crise política tão logo fora noticiado o falecimento de Tancredo Neves.

Egresso da mais antiga e conservadora linhagem de políticos nordestinos, a figura de Sarney contrastava diretamente com os propósitos que haviam derrotado Paulo Maluf no colégio eleitoral. Ávida por mudanças, a sociedade brasileira negou apoio àquele que havia trabalhado explicitamente para derrotar a emenda das eleições diretas. A rejeição popular contribuiu para que o *establishment* nacional se arredasse ainda mais do já contestado presidente, lançando-o em um verdadeiro vácuo político.

A história brasileira recente sugeria ao novo presidente que seria necessário, portanto, repartir para atrair o hesitante apoio político de sua base parlamentar. Utilizando-se das práticas públicas mais tradicionais, Sarney cortejou o hesitante apoio dos partidos que formavam a Aliança Democrática através da concessão de cargos e recursos orçamentários. Abandonado por seu próprio partido, recorreu ao suporte do PFL, cuja fidelidade, contudo, foi insuficiente para garantir a mínima estabilidade na relação com o Parlamento. Acuado, o presidente foi buscar nas ruas a legitimação que faltava ao seu governo.

A análise do discurso do presidencial contribui de maneira decisiva para embasar os argumentos defendidos neste trabalho. Ciente de que não contaria com a benemerência do Congresso Nacional, José Sarney tratou de fazer da negociação da dívida externa uma de suas

principais bandeiras políticas, tendo pretendido, através do tom ufanista em que a envolveu, angariar o apoio interno de que tanto necessitava. A dissonância entre o aspecto político da questão ressaltado pelo governo desde 1985 e a suposta imperiosidade técnica em que teria se calcado a moratória – argumento apresentado pelo presidente, vinte anos mais tarde, como sua única justificativa – revela o esperado bônus político que a ruptura não logrou a atingir.

A adoção de medidas econômicas de ampla repercussão foi, portanto, o modo pelo qual o presidente instrumentalizou as tentativas de conferir popularidade ao seu governo. A primeira e principal delas foi o lançamento do Plano Cruzado, em fevereiro de 1986. Exitoso em seu objetivo político, o sucesso inicial do plano heterodoxo de estabilização elevou Sarney à efêmera condição de estadista durante oito meses, período em que atingiu os mais elevados níveis de aprovação já auferidos por um presidente brasileiro.

Diante da sucumbência daquele que temporariamente conferira algum respaldo popular ao seu governo, o presidente Sarney encontrou nos entraves impostos pelos credores da dívida forânea sua nova causa interna. A convivência com um cenário externo adverso que lhe restringisse maiores aspirações não era situação alheia à economia brasileira. O grau de deterioração das contas do balanço de pagamentos a que se chegou no início da década de 1980, contudo, não havia encontrado paralelo até então na história republicana. A política econômica durante os últimos anos do governo Figueiredo limitou-se a administrar, da maneira menos onerosa possível, os reveses impostos pela crise internacional.

A negociação junto aos representantes dos bancos internacionais ganhou nova forma e conteúdo a partir do segundo semestre de 1985, quando tomou posse o novo ministro da Fazenda, Dílson Funaro. Disposta a elevar as condições da rolagem da dívida a outro patamar qualitativo, a nova delegação brasileira reuniu-se exaustivamente com os representantes das instituições credoras e do governo norte-americano a fim de se chegar a uma resolução que dispensasse a adesão formal ao monitoramento do Fundo Monetário Internacional. Diante da recusa peremptória do governo brasileiro em submeter-se a um programa de ajuste recessivo preconizado pelo FMI, a negociação manteve-se praticamente paralisada no decorrer de 1986.

Aproximava-se cada vez mais da opção pela ruptura à medida em que, a partir de setembro, passaram a se repetir mensalmente os resultados negativos das contas externas – em decorrência do já previsto e calculadamente postergado colapso do Plano Cruzado. O exaurimento das reservas cambiais era, de fato, preocupante, uma vez que, em menos de um ano, haviam sido reduzidas a menos da metade do valor em que se encontravam antes do

lançamento do plano. O aval do presidente da República, entretanto, não esteve condicionado pela crescente dificuldade de se custear as importações em moeda estrangeira.

Conforme demonstrado no capítulo 4, a relação reservas internacionais/importações do mês antecedente, ao final de fevereiro de 1987, era superior à fração observada em outros 17 meses anteriores, nos quais o cenário externo era, ainda por cima, deveras mais adverso do que aquele que se apresentava para aquele ano. Ou seja, ainda que delicada, a situação das reservas do Banco Central não justificava, por si só, a necessidade de uma moratória.

A lógica de se arcar com custos tão elevados quanto os decorrentes desta ruptura internacional não carecia, portanto, de um preciso cálculo político. A esperada retaliação externa pouco influenciaria a decisão diante da desde sempre presente necessidade, por parte presidente José Sarney, de galgar a adesão dos mais diversos setores da sociedade brasileira. É neste sentido que se justifica a racionalidade política das medidas heterodoxas de ampla repercussão junto à opinião pública. Ao apelo chauvinista da moratória não faltou embasamento técnico. O pretendido bônus político, entretanto, mostrou-se decisivo para persuadir um presidente da República com as credenciais supracitadas a patrocinar medida de tamanha excentricidade.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de P.; FRITSCH, W. *As lições da história: 1929-33 e 1979-8?* In: ARIDA, Persio (org.). *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

ARIDA, P. Austeridade, Autotelia e Autonomia. In: ARIDA, Persio (org.). *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

BACHA, Edmar L. Por uma política econômica positiva. In: ARIDA, Persio (org.). *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. Prólogo para a terceira carta. In: MELLO, João Manuel C. de; BELUZZO, Luiz Gonzaga de M. (orgs.). *FMI x Brasil. A armadilha da recessão*. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1983.

_____. *Do acordo de Plaza a moratória técnica: os tortuosos caminhos da renegociação da dívida externa brasileira: 1983-87*. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 1987.

BADO, Alvaro R. L. *Repensando a dívida externa brasileira no período da Nova República: análise da moratória até o processo de redução da dívida*. 1991. Dissertação (Mestrado), Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

BAER, Mônica; MACARINI, José Pedro; ANDRADE, Rogério P. de. *A performance em 1985 e o contexto favorável ao Plano Cruzado*. In: CARNEIRO, Ricardo (org.). *Política econômica da Nova República*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BAER, Mônica. *A dívida externa brasileira: estratégias de negociação e impactos internos (1983-1987)*. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (org.). *Dívida externa. Crise e Soluções*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

BASTOS, Evandro de O. Pautas perdidas. In: BASTOS, Evandro de O. (coord.). *Sarney: o outro lado da história*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

BATISTA JÚNIOR, Paulo N. Participação brasileira no mercado financeiro internacional: custo e perfil da dívida externa. In: BATISTA JÚNIOR, Paulo N et al. (org.). *Ensaio sobre o setor externo da economia brasileira*. Rio de Janeiro: FGV-IBRE, 1981.

_____. Mito e realidade da dívida externa brasileira. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1983.

_____. Da crise internacional à moratória brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de M. As transformações da economia capitalista no pós-guerra e a origem dos desequilíbrios globais. *Política Econômica em Foco*, Campinas, n. 7, p. 24-41, Nov. 2005/Abr. 2006.

BOCCHI, João Ildebrando. *Restrições externas e desenvolvimento econômico no Brasil: o eterno retorno*. *Cadernos PUC*, São Paulo, v. 9, p. 15-47, 2000.

_____. Desenvolvimento econômico, ciclos de endividamento externo e poupança externa no Brasil. In: BOCCHI, João Ildebrando; MARQUES, Rosa Maria (orgs.). *Desafios para o Brasil: Como retomar o crescimento econômico nacional?* São Paulo: Saraiva, 2007.

BRANT, Celso. *Quem tem medo da moratória?* Rio de Janeiro: Riquel, 1986.

CAMARGO, José Marcio. *Do Milagre à Crise: A Economia Brasileira nos anos oitenta*. In: ARIDA, Persio (org.). *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CAMARGO, José Márcio; RAMOS, Carlos Alberto. *A Revolução indesejada: o Plano Cruzado e o mercado de trabalho*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

CANTANHÊDE, Eliana. *O PFL*. São Paulo: Publifolha, 2001.

CARNEIRO, Dionísio D. Crise e esperança. In: ABREU, Marcelo de P. (org.). *A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CARNEIRO, Dionísio D.; MODIANO, Eduardo M. *Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984*. In: ABREU, Marcelo de P. (org.). *A ordem do progresso*. Cem anos de política econômica republicana. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CASTRO, Antonio B. de; SOUZA; Francisco Eduardo P. de. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CASTRO, Lavínia B. de. *Esperança, frustração e aprendizado: a história da Nova República (1985-1989)*. In: GIAMBIAGI, Fabio et al (org.). *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2005.

CORAZZA, Gentil. *Dívida interna: o Estado paga a conta*. In: XIII Encontro da Anpec, v. I. Anais da Anpec. Vitória: Anpec, 1985.

_____. *Ajuste Externo e desequilíbrio interno*. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 16, n. 3, p. 15-19, 1988.

COUTINHO, Luciano G. *Pontos mínimos para uma negociação externa soberana e realista*. In: MELLO, João Manuel C. de; BELUZZO, Luiz Gonzaga de M. (orgs.). *FMI x Brasil. A armadilha da recessão*. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1983.

COUTO, Ronaldo da C. *História indiscreta da ditadura e da abertura*. Rio de Janeiro: Record, 1998.

_____. *De 1964 ao Governo Sarney*. In: BASTOS, Evandro de O. (coord.). *Sarney: o outro lado da história*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

CRUZ, Paulo Roberto D. C. *Dívida externa e política econômica. A experiência brasileira dos anos 70*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

DIAS, Mauricio. *A democracia absorveu a ditadura*. In: FAORO, Raymundo. *A democracia traída*. Entrevistas. São Paulo: Globo, 2008.

DIB, Said. *Sarney: 75 anos de luta pelo Brasil*. In: SARNEY, José. 20 anos de democracia. Brasília: Senado Federal, 2005.

DIMENSTEIN, Gilberto (org.) et al. *O complô que elegeu Tancredo*. 7ª ed. Rio de Janeiro: JB, 1985.

DÓRIA, Palmério. *Honoráveis bandidos: um retrato do Brasil na era Sarney*. São Paulo: Geração Editorial, 2009.

DURAND, Maria Rita G. L.; ABRÚCIO, Fernando Luiz. *Burocracia e política na nova ordem democrática brasileira: o provimento de cargos no alto escalão do governo federal*. Governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC. São Paulo: FGV-EAESP, 1998.

FAORO, Raymundo. *A democracia traída*. Entrevistas. São Paulo: Globo, 2008.

FASSY, Amaury. *Brasil: do FMI ao caos*. São Paulo: Global, 1984.

FONSECA, Pedro Cezar D. *Legitimidade e Credibilidade: impasses da política econômica do governo Goulart*. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 587-622, Jul./Set. 2004.

FONSECA, Pedro Cezar D.; MONTEIRO, Sérgio M. M. *O Estado e suas razões: o II PND*. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 28, n. 1 (109), pp. 28-46, Jan./Mar. 2007.

FURTADO, Celso M. *O Brasil pós-“milagre”*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. *A nova dependência*. Dívida externa e monetarismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983a.

_____. *Não à recessão e ao desemprego*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983b.

_____. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

_____. *ABC da dívida externa*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. Transformação e crise na economia mundial. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

GASPARI, Elio. A ditadura envergonhada. São Paulo: Companhia das letras, 2004a.

_____. A ditadura encurralada. São Paulo: Companhia das letras, 2004b.

HOBBSAWM, Eric. Era dos extremos. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

HERMANN, Jennifer. *Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa*. In: GIAMBIAGI, Fabio et al (org.). *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2005.

KALETSKY, Anatole. Os custos da moratória. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

KILSZTAJN, Samuel. *O acordo de Bretton Woods e a evidência histórica: o sistema financeiro internacional no pós-guerra*. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 88-99, Out./Dez. 1989.

LAGO, Luiz A. C. do. *A programação do setor externo em 1983: uma breve análise crítica*. In: ARIDA, Persio (org.). *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. A suspensão do pagamento dos juros da dívida externa. In: BATISTA JÚNIOR, Paulo N. (org.). *Novos ensaios sobre o setor externo da economia brasileira*. Rio de Janeiro: FGV-IBRE, 1988.

LESSA, Carlos T. M. R. de. *A estratégia de desenvolvimento 1974-1976 – sonho e fracasso*. 1978. Tese (Livre docência), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

LOPES, Francisco L. *A crise do endividamento externo: alguns números e suas consequências*. In: ARIDA, Persio (org.). *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

MALAN, Pedro S. Recessão e Renegociação. In: ARIDA, Persio (org.). *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. A questão externa. In: MELLO, João Manuel C. de; BELUZZO, Luiz Gonzaga de M. (orgs.). *FMI x Brasil. A armadilha da recessão*. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1983.

MARQUES, Maria Silvia B. *FMI: A experiência brasileira recente*. In: BATISTA JÚNIOR, Paulo N. (org.). *Novos ensaios sobre o setor externo da economia brasileira*. Rio de Janeiro: FGV-IBRE, 1988.

MELLO, João Manuel C. de; BELUZZO, Luiz Gonzaga de M. Introdução. In: MELLO, João Manuel C. de; BELUZZO, Luiz Gonzaga de M. (orgs.). *FMI x Brasil. A armadilha da recessão*. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1983.

MENDONÇA, Daniel de. A vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral e a posição política dos semanários *Veja* e *Isto é*. *Alceu*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 164-185, Jan./Jun. 2005.

MEYER, Arno. As negociações da dívida externa brasileira no âmbito do Clube de Paris. In: BELUZZO, Luiz Gonzaga de M.; BATISTA JÚNIOR, Paulo N. (orgs.). *A luta pela sobrevivência da moeda nacional: ensaios em homenagem a Dílson Funaro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

MODIANO, Eduardo M. A ópera dos três cruzados. In: ABREU, Marcelo de P. (org.). *A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

MOURA, Alkimar R. *Rumo à entropia: a política econômica, de Geisel a Collor*. In: LAMOUNIER, Bolívar et al (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Editora Sumaré, 1990.

MUNHOZ, Dércio G. *Negociação com os bancos credores: a urgência na redefinição de objetivos*. In: MELLO, João Manuel C. de; BELUZZO, Luiz Gonzaga de M. (orgs.). *FMI x Brasil. A armadilha da recessão*. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1983.

NEPOMUCENO, Eric. *O outro lado da moeda: histórias ocultas do Cruzado e da moratória*. São Paulo: Siciliano, 1990.

PACHECO, Carlos A. *O resgate da política econômica: um balanço preliminar do plano de estabilização e de seus antecedentes*. In: AYERBE, Luís Fernando; PACHECO, Carlos A. *O choque econômico e a transição democrática*. São Paulo: Vértice, 1986.

PINTO, Celi Regina J. *Com a palavra o senhor presidente José Sarney*. São Paulo: Hucitec, 1989.

PORTELLA FILHO, Petrônio N. *Moratória soberana. A alternativa do confronto externo: seus custos, perspectivas e mitos*. São Paulo: Alfa-Omega, 1988.

PRESSER, Mário F. *A renegociação da dívida externa na Nova República*. In: CARNEIRO, Ricardo (org.). *Política econômica da Nova República*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

REALE, Miguel. *De Tancredo a Collor*. São Paulo: Siciliano, 1992.

RESENDE, André L. *A ruptura no mercado internacional de crédito*. In: ARIDA, Persio (org.). *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. *Crise externa: avaliação do impasse neste momento*. In: MELLO, João Manuel C. de; BELUZZO, Luiz Gonzaga de M. (orgs.). *FMI x Brasil. A armadilha da recessão*. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1983.

RODRIGUES, Newton. *Brasil provisório: de Jânio a Sarney*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1986.

SALLUM JÚNIOR, Brasílio. *Labirintos: dos generais à Nova República*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de A.; AFFONSO, Rui. *A transição inconclusa*. In: KOUTZII, Flavio (org.). *Nova República: um balanço*. Porto Alegre: L&PM, 1986.

SARDEMBERG, Carlos Alberto. *Aventura e agonia nos bastidores do Cruzado*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

SARNEY, José. *Palavras do presidente José Sarney (1985)*. Brasília: Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1985a.

_____. *Palavras do presidente José Sarney (1985)*. Brasília: Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1985b.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional (1986)*. Brasília: Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1986.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional (1987)*. Brasília: Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1987.

_____. *A palavra do presidente (1986)*. Brasília: Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1989a.

_____. *A palavra do presidente (1987)*. Brasília: Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1989b.

_____. *Conversa ao pé do rádio. Vol. 1*. Brasília: Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1990.

_____. *A onda liberal na hora da verdade*. São Paulo: Siciliano, 1999.

_____. *Desafios do poder*. In: BASTOS, Evandro de O. (coord.). *Sarney: o outro lado da história*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

_____. *20 anos de democracia*. Brasília: Senado Federal, 2005.

_____. *20 anos de Plano Cruzado*. Brasília: Senado Federal, 2006.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo (1964-1985)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SOARES, Luiz Eduardo. *Os dois corpos do presidente e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993.

SOLNIK, Alex. *Os pais do Cruzado contam por que não deu certo*. São Paulo: L&PM, 1987.

SOUZA, Francisco Eduardo P. de. *Desempenho e perspectivas do balanço de pagamentos: 1985/1986*. In: CARNEIRO, Ricardo (org.). *Política econômica da Nova República*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

STIGLITZ, Joseph. O que eu aprendi com a crise mundial. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 169-174, Jul./Set. 2000.

TAVARES, Maria da C.; ASSIS, José Carlos de. *O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. 1. 4ª ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2000.

ANEXO A – Proposta para uma ação de governo. Documento encaminhado ao presidente José Sarney – 23 de janeiro de 1987

Neste momento, o problema central do governo é manter e dar continuidade aos expressivos ganhos econômicos, sociais e políticos alcançados em 1985/1986. O principal obstáculo vem sendo uma aparente perda de iniciativa na solução dos problemas decorrentes da retomada de desenvolvimento.

Esta perda de iniciativa tornou-se aguda durante o processo de elaboração do Plano Cruzado II e ficou transparente para a opinião pública desde a melancólica forma de divulgação do conteúdo e, sobretudo, dos objetivos das medidas. Diante da reação negativa, o que se assistiu foi a tentativa generalizada e pouco edificante de fuga à responsabilidade, expondo um quadro de falta de coesão e de ruptura da solidariedade interna do governo. É preocupante a constatação de que, ao primeiro embate, se desmancha a unidade do Governo, perdendo-se de vista os significativos avanços conseguidos em tão pouco tempo.

Qualquer que seja o caminho escolhido para enfrentar as dificuldades do momento, o restabelecimento da unidade e da hierarquia é pré-condição para que a necessária retomada da iniciativa não se desmoralize dentro do próprio Governo.

A questão não é de ausência de alternativas e sim de dificuldade para escolher uma delas e, a partir dessa escolha, recuperar a capacidade de conduzir as articulações com os agentes econômicos e sociais.

A opção já feita pelo desenvolvimento econômico, pela modernização do país e pela distribuição de renda, exclui, de saída, certas estratégias de política econômica intrinsecamente incompatíveis com esses objetivos. Em especial, devemos sublinhar a incompatibilidade das políticas de ajuste doméstico que visem maximizar a transferência de recursos para o exterior. Elas têm como consequência inexorável a permanente instabilidade cambial e de preços, altas taxas de juros, quedas nos salários reais, e a redução da capacidade de investimento do país. Uma das razões, provavelmente a mais profunda, das divergências dentro do Governo é a incapacidade de certos setores de compreender esta incompatibilidade. As correções propostas para o Plano Cruzado passaram sistematicamente ao largo da questão externa, dificultando a consolidação do Plano.

Torna-se cada vez mais difícil, tanto do ponto de vista político quanto econômico, mascarar a íntima relação entre os problemas externos e internos. **Uma renegociação efetiva**

da dívida externa é a maneira mais eficaz de resolver os problemas internos e de abrir caminho para a consecução dos objetivos de crescimento e avanço social.

Os resultados obtidos na negociação com o Clube de Paris demonstraram, embora em escala limitada, que o governo soube utilizar um poder de barganha, até então inexplorado e subestimado pela opinião do *establishment* local e internacional.

Mais importante que isto, é que o inédito acordo concluído com o Clube de Paris demonstra o acerto da estratégia de negociação do Governo, cujo objetivo foi obter o isolamento dos bancos comerciais no momento de iniciarmos a decisiva etapa de reescalonamento e renegociação de cerca de 70% da dívida externa brasileira.

Essa estratégia, iniciada na Nova República, teve como passo inicial a recusa aos esquemas ortodoxos de monitoramento do FMI, sem entretanto abandonar a condição de país-membro do Fundo; ao contrário, essa estratégia utilizou-se dos relatórios rotineiros daquela instituição como base para assegurar a realização de negociações com o Clube de Paris. O resultado é conhecido: obteve-se, junto ao FMI, uma avaliação basicamente favorável da política econômica brasileira. Desta forma, retirou-se dos credores a base de argumentação para interferências na política doméstica e imposição de condições onerosas de negociação.

O que se pretende sublinhas é que chegou o momento de se tratar de forma articulada e transparente os problema internos e externos da economia brasileira, pois a superação do impasse atual depende de uma renegociação externa adequada e vice-versa.

Tendo em vista a dimensão dos problemas a enfrentar no plano interno e a estreita vinculação econômica entre estes problemas e a vultosa transferência de recursos ao exterior, o Governo não pode se dar ao luxo de desperdiçar o potencial aglutinador de um tratamento conjunto dessas questões.

É difícil conceber a possibilidade de um pacto ou entendimento social sólido e duradouro que consistia apenas na distribuição de perdas entre os protagonistas internos, sem que se exija qualquer contribuição dos parceiros externos, que continuam absorvendo parcelas expressivas dos recursos e da poupança nacional.

Ademais, ao contrário das políticas de estabilização de tipo ortodoxo, a estratégia de ajuste não recessiva praticada pelo governo atual pressupõe um grau de coesão social incompatível com a manutenção dos desequilíbrios na distribuição de sacrifícios, decorrentes dos esquemas tradicionais de renegociação da dívida externa.

De fato, o que o Governo vem perseguindo é a substituição das políticas gerais de controle da demanda agregada, por acordos de preços e salários que permitam estabilizar a econômica sem custos insuportáveis em termos de perda de produção e emprego. Ora, num país com as disparidades de renda que apresenta o Brasil, a única maneira de se obter a coesão social indispensável à concretização desses acordos internos, é unir a nação em torno de sua sobrevivência a longo prazo, como país industrial. E isso passa, necessariamente, pelo manejo articulado e firme das questões interna e externa.

A finalidade deste documento é apresentar um programa de estabilização que atenda simultaneamente os seguintes objetivos básicos:

a) evitar que a aceleração inflacionária recente desemboque em um processo hiperinflacionário;

b) garantir a estabilidade econômica e, portanto, política necessária para a elaboração da nova Constituição; e

c) dar ao presidente da República a tranquilidade, o apoio político e a coesão interna para renegociar a dívida externa em termos definitivos, atendendo a meta crucial de reduzir a transferência de recursos ao exterior.

A nova iniciativa do Governo deve traduzir-se no seguinte conjunto de medidas nas áreas internas e externas:

I. Plano interno

1. Congelamento de preços

A recuperação da estabilidade será muito difícil sem um novo congelamento. A saída de um congelamento que foi excessivamente prolongado e rígido deverá se traduzir em rápida aceleração inflacionária.

O gatilho salarial, as flutuações das taxas de juros e a desvalorização do câmbio funcionam como mecanismos de realimentação ou aceleração da inflação, mesmo na ausência de choques de ofertas (quebras de safras, maxidesvalorização, outros ajustes corretivos de preços etc.).

A única forma de impedir essa aceleração, que terminará certamente em hiperinflação, é aplicar novo congelamento, que seja, entretanto, flexível e de duração pré-determinada, o que permitirá atenuar problemas de desabastecimento e cobrança de ágio.

O novo congelamento deve vigorar nos próximos seis meses e começar por uma trégua de noventa dias com controle absolutamente rigoroso dos preços, seguida de ajustes seletivos e revisões setoriais de preços no segundo trimestre do programa.

Simultaneamente ao congelamento, o governo deverá fixar regras de realinhamento de preços, que limitem os reajustes a um percentual linear e negociado. Este realinhamento tem um duplo objetivo: garantir a viabilidade do novo congelamento e “legalizar” a situação de um expressivo número de empresas que praticam preços “agiados”.

Esta regra valerá para o conjunto dos produtos industriais, especialmente para os insumos. Ficariam excluídos deste tratamento linear os produtos da tabela SUNAB e os que tiverem tido reajustes autorizados superiores ao percentual linear.

Esse entendimento deverá ser solenemente formalizado com acordos expressos, firmados entre os empresários, os trabalhadores e o Governo, de forma a sancionar uma nova legislação punitiva mais severa e de sumária execução.

É indispensável a criação de um Conselho Nacional de Preços, Salários e Abastecimento, com participação de representantes da sociedade civil, nos moldes do Conselho Monetário Nacional. Este conselho deverá desdobrado nos estados e municípios. Sua função básica será a de zelar pela execução do acordo, podendo para tanto, credenciar fiscais e recomendar a revisão de preços e salários.

O Conselho Nacional será presidido pelo presidente da República, secretariado pelo ministro da Fazenda e composto por outros ministros de Estado (que garantirão a maioria ao Executivo), de outros segmentos da sociedade e de líderes partidários na Câmara e no Senado.

2. Salários

O gatilho deverá disparar pelo menos uma vez para cada categoria. A inflação acumulada até janeiro acionará o gatilho pela segunda vez, beneficiando todas as demais categorias, não afetadas pelo primeiro disparo. Será concedido um abono, no momento de promulgação do acordo, destinado a compensar o resíduo inflacionário não captado pelo gatilho (a parcela de inflação acumulada que excedeu os 20%).

Admitindo-se que o congelamento será razoavelmente eficaz, não haverá disparos do gatilho durante o período de trégua. Nesse período não será permitido repassar aos preços elevações concedidas, a qualquer título.

3. Juros

Com o congelamento e a queda da inflação, os juros nominais sofrerão rápida redução. No entanto, para evitar pressões especulativas na forma de acumulação de estoques de bens ou de moeda estrangeira – previsível num primeiro momento – as taxas reais de juros terão de ser positivas. Desse modo, é necessário que a taxa das LBC's acompanhe a inflação residual.

Numa etapa posterior, uma vez esgotado o ciclo de estoques e iniciado novo período de produção, deve-se criar uma faixa de financiamento especial para capital de giro, a taxas favorecidas, com base em aumento do depósito compulsório dos bancos comerciais.

No entanto, qualquer tentativa de baixar, de forma sustentada, a taxa de juros real esbarra na restrição externa. Na situação atual da economia brasileira, o nível da taxa de juros interna é função direta das expectativas de desvalorização cambial e da taxa de juros internacional. Para escapar desta armadilha e eliminar as expectativas de desvalorização real da taxa de câmbio, é fundamental garantir, através de uma renegociação efetiva da dívida, uma redução do superávit comercial exigido do país pelos credores.

4. Câmbio

Como o desequilíbrio das contas externas será resolvido com a renegociação dos pagamentos e a conseqüente redução do superávit comercial necessário a cada ano, não será preciso efetuar reajustes reais na taxa de câmbio, que não acumulou defasagens significativas em relação a cesta das principais moedas. A tentativa de assegurar saldos comerciais elevados através de desvalorizações reais é incompatível com a estabilização da economia, pois acarretaria fortes tensões inflacionárias e prejuízos expressivos para o setor público que concentra 80% da dívida externa brasileira.

A atual política de minidesvalorizações diárias vem seguindo a inflação mensal com uma defasagem de 15 dias. Na transição para o novo congelamento, bastaria, portanto, acelerar as minidesvalorizações no período imediatamente anterior ao choque, ajustando a taxa cambial à inflação passada.

Sob pena de inviabilizar o congelamento, o câmbio deverá ser mantido fixo durante o período de trégua.

5. Contribuição do Governo

O Governo deve assumir o compromisso formal de congelar seus gastos correntes durante a trégua, definindo um esquema de acompanhamento e verificação deste compromisso por parte de representantes da sociedade civil, no âmbito do Conselho de Abastecimento, Preços e Salários.

II. Plano externo

Simultaneamente ao congelamento, será anunciada a suspensão do pagamento de uma parte substancial dos juros da dívida externa. A ação nesta área envolve dois aspectos:

- a) implantação de um esquema interino de pagamento;
- b) apresentação simultânea aos credores de uma proposta de reestruturação global da dívida com os bancos.

Esquema interino

Para iniciar a nova fase de negociação com os bancos, o Brasil precisa tomar a iniciativa de estabelecer um esquema provisório de pagamento para a duração do período de negociação. Esse esquema interino deve ter as seguintes finalidades:

- a) sinalizar a determinação do governo de modificar a natureza da negociação e obter, na negociação, um resultado final que afaste em definitivo a ameaça de estrangulamento externo e garanta a viabilidade do programa de estabilização; e**
- b) estancar a perda de reservas as reforçar a confiança na capacidade do governo de manter fixa a taxa cambial durante, pelo menos, os três primeiros meses do programa.**

O esquema interino deve apresentar três características básicas:

1. deve ir além do resultado que se pretende obter na negociação;

2. Deve deixar, entretanto, margem para uma eventual escalada em casa de retaliação; e
3. não pode ter prazo pré-determinado de duração.

Para atender a estas finalidades e apresentar estas características, o esquema interino deve se traduzir nas seguintes medidas práticas:

- a) eliminação temporária dos *spreads*. Todos os pagamentos passam a ser feitos de acordo com a LIBOR sem qualquer acréscimo. Anuncia-se simultaneamente que o Brasil fará retroagir à data da suspensão de pagamentos o *spread* que for acertado na negociação (*claw-back*);
- b) pagamento de 75% dos juros devidos aos bancos em cruzados (dívida a médio e longo prazos); e
- c) pagamento de 25% dos juros devidos aos bancos em divisas

Proposta brasileira

Nas suas linhas gerais, a proposta brasileira deve conter três pontos básicos:

- a) redução substancial do *spread* sobre o total da dívida registrada com bancos comerciais estrangeiros (*carve-out*);
- b) eliminação da *Prime-rate* como taxa básica;
- c) refinanciamento parcial dos juros devidos aos bancos ao longo dos próximos cinco anos.

A proporção dos juros a ser refinanciada deve ser estabelecida com base em uma avaliação global das contas externas brasileiras.

ANEXO B – Discurso presidencial de decretação da moratória. Cadeia nacional de rádio e televisão – 20 de fevereiro de 1987

Brasileiras e brasileiros, boa-noite,

É com uma grande emoção que eu falo à Nação para dizer que depois de ouvir o Conselho de Segurança Nacional – que é composto por todos os Ministros de Estado, o presidente do Supremo Tribunal Federal, os presidentes da Câmara e do Senado, os chefes dos Estados-Maiores das Forças Armadas, que depois de ouvir o Conselho de Segurança, por mim convocado, tomei uma decisão de grave importância para a história do Brasil contemporâneo. Quero anunciar que o Brasil suspende o pagamento dos juros de sua dívida externa.

Devo confessar que não é fácil tomar uma decisão dessa magnitude. Ela é, sobretudo, uma atitude de coragem, uma atitude de quem tem fé no nosso Brasil.

Vamos negociar uma fórmula de amortizar os nossos compromissos dentro de parâmetros que não comprometam o desenvolvimento nacional, uma fórmula que evite a instabilidade política que fatalmente viria seguida de recessão, de desemprego, de crise social.

Mas eu devo dizer que esta não é uma atitude de confronto. O Brasil não é País de confronto. O Brasil, oitava economia do mundo ocidental, não deseja ser uma economia autárquica, fora da comunidade internacional. Deseja, sim, uma negociação justa.

Queremos uma economia de livre mercado, competitiva, dinâmica, moderna e com o direito de crescer.

Fizemos um grande esforço para ativar o nosso comércio exterior.

Mas não podíamos fazê-lo à custa de uma política recessiva, cujo único objetivo seria o de gerar saldos comerciais, esquecendo os inadiáveis interesses do País.

O Brasil não deseja enganar ninguém, mas quer ter condições exequíveis de pagamento.

No momento da negociação, na mesa da negociação, nós diremos as condições que não comprometam os objetivos do crescimento nacional.

Por motivo de soberania e segurança nacional, nossas reservas têm de ser preservadas.

Desde o princípio do Governo eu estabeleci que esse seria nosso procedimento e marquei o limite. Agora chegou o momento da decisão.

Quero deixar claro que fizemos uma opção consciente, longamente amadurecida. Uma decisão pensada, uma decisão sem afoiteza.

O Brasil tem hoje reservas suficientes para atender às importações por vários meses. Nossas reservas líquidas e disponíveis, posso assegurar à Nação que são de 3 bilhões 962 milhões de dólares. Os países não costumam revelar as suas reservas, mas eu o faço transparentemente nesta noite, justamente para evitar interpretações equívocas daqueles que não acreditam no nosso País.

A situação é totalmente diferente de 1982. Aí sim, naquela época houve um constrangimento de fato. Por quê? Porque o Brasil não dispunha de recursos para honrar seus compromissos. Não dispo de divisas nem sequer para financiar importações essenciais, nós ficamos à mercê dos credores que nos impuseram suas condições e não tivemos condições de resistir. O Brasil teve de recorrer ao Fundo Monetário nas circunstâncias bem conhecidas.

Hoje, isso não ocorre. Temos recursos mínimos suficientes e, com as medidas tomadas agora, preservamos nossas divisas, fortalecemos nossa posição para negociar.

O que nós não queremos mais são paliativos ou soluções provisórias. As medidas atuais demonstram a determinação do Governo de criar condições adequadas para que a questão da dívida possa ter um encaminhamento definitivo: uma solução duradoura, que resulte de um entendimento amplo e justo, que crie estabilidade.

O Papa João Paulo II foi muito claro ao falar recentemente desta questão. E ele disse que a questão do endividamento externo é também um problema ético, isto é, um problema moral. O endividamento não pode prejudicar as necessidades básicas da vida de um povo.

Negociaremos a partir de uma posição de autonomia e com uma noção clara dos objetivos de longo prazo.

Agora quero responder a uma pergunta que deve estar na mente de todas as brasileiras e brasileiros: Por que as nossas reservas baixaram?

Quando eu assumi o Governo, em março de 1985, elas eram de 7 bilhões e 800 milhões de dólares.

No ano de 84, o ano anterior à minha assunção à Presidência da República, ingressaram no Brasil 9 bilhões de dólares de dinheiro novo.

Pois bem, em 85 e 86, os dois anos do meu Governo, nem um dólar líquido. E nestes dois anos, ao contrário, nós tivemos uma saída líquida de 1 bilhão e 400 milhões de dólares.

Nossas exportações caíram mais de 10% em 1986. Cerca de 3 bilhões e 300 milhões de dólares a menos. Por quê? Porque o mercado interno cresceu.

Importamos alimentos e outros bens necessários ao abastecimento. Mas por outro lado, os preços dos produtos principais e dos manufaturados caíram no mercado externo, numa tendência que vem de muito tempo.

Agora, outro dado ao povo brasileiro: Nos últimos cinco anos o Brasil pagou 55 bilhões e 800 milhões de dólares somente em juros.

Repito: Nós não podemos pagar a dívida com a fome do povo.

Nas Nações Unidas eu já advertia, há dois anos no discurso que ali proferi.

“Esmagados sob o peso de enorme dívida externa, vivem os países da América Latina um quadro de graves dificuldades, cujas repercussões internas se traduzem em recessão, desemprego, inflação, aumento da miséria e da violência.”

Mas afirmei: a dívida não nos leva à dúvida. Temos certeza de que esta conta, com estes altos custos sociais e econômicos, a ser mantida a situação atual, é paga pela liberdade, porque um débito pago com a miséria certamente é uma conta que se paga com a democracia.

Meditei, avaliei conseqüências porque medidas desta natureza implicam naturalmente riscos.

Mas eu não encontro nada, absolutamente nada, que estruturalmente mostre que o Brasil tenha um obstáculo insuperável à sua frente. Não temos motivos para temer qualquer catástrofe.

Agora, temos de ter a noção do tempo. O Brasil tem que se preparar para o século XXI. E para isso é necessário um programa coerente e firme que caminhe.

Tivemos no nosso Plano Cruzado a valorização da produção e do trabalho e o fim da especulação. As coisas nem sempre se processam como a gente deseja, mas temos de continuar procurando esses objetivos com obstinação.

Vamos chegar a 28 de fevereiro. Um ano. Não temos agora aquela inflação baixa que todos nós esperávamos. Eu, junto com todo o povo brasileiro, como cidadão e mais ainda como Presidente da República que colocou todas as suas energias no sucesso de um programa

tão bem delineado que está vivo e vai continuar. Fecharemos esses 12 meses com uma inflação em torno de 60%, mas não teremos os 252% de 85, nem os mais de 500% projetados para 86.

Agora eu sei que todos têm uma outra pergunta para o Presidente.

E o futuro? O primeiro passo é a providência que estou anunciando: a suspensão do pagamento dos juros da dívida, a fim de negociarmos fórmulas que não comprometam nosso crescimento econômico.

Em seguida teremos de pôr em prática um severo plano de contenção. Executar um programa consistente de estabilização da economia, consolidando a manutenção do crescimento e do emprego, essenciais.

Fala-se sempre que o Governo não contribui com sua parte. Pois bem, de início, nesta noite eu afirmo três pontos como o início da contribuição do Governo:

1. Durante seis meses, o Tesouro só gastará o que arrecadar.
2. As empresas estatais somente farão investimentos com recursos gerados por suas próprias receitas ou recursos já identificados e efetivamente disponíveis.
3. Vamos proceder a uma revisão global dos subsídios. Para isso, submeterei ao Congresso imediatamente um projeto de lei que regulará as condições de sua aplicação e principalmente as correspondentes fontes de receita.

O Governo oferece a sua parte.

Agora devo dizer que, para o Brasil não sofrer com o seu povo o que ele não pode suportar, é preciso:

1. A união de todos os brasileiros em torno desta luta para que vençamos juntos. Esta hora é hora de patriotismo responsável. Nada de traição ao País sob o pretexto de criticar o Governo, que apenas herdou essa dívida do passado e que vai pagá-la sem hipotecar as gerações do futuro.

O Brasil tomou sua decisão, e acredito que tem apoio unânime do seu povo, que há muito tempo desejava um pacto mais firme no terreno da solução da dívida externa. Precisamos sentar à mesa da negociação, no exterior, com a autoridade de um País soberano e de um Governo apoiado pelo seu povo.

2. Entendimento nacional.

Para derrotar a inflação, afastar a recessão, manter nível de emprego, para restabelecer a confiança, para os investimentos voltarem e para manter o nível do poder de compra real do nosso trabalhador.

Enfim, para acabar com o ciclo de mão-de-obra barata, que é aviltante.

Para alcançar estas metas tão ambiciosas é necessário tempo.

A medida hoje tomada, inserida dentro do contexto da nossa política econômica, tem por objetivo também e principal melhorar a vida de nosso povo.

Eu convoco os políticos, os trabalhadores, os empresários, capital e trabalho, forças vivas da Nação, profissionais liberais, estudantes, igrejas, o povo todo, brasileiras e brasileiros, para ajudar o Brasil nesta hora. Hora grave, mas que será superada pelo nosso trabalho, pela nossa dignidade e pela nossa união.

Unidos!

Esta é a palavra de ordem, porque o futuro é nosso.

De minha parte eu peço-lhes: tenham confiança.

Muito obrigado e que Deus nos abençoe!

ANEXO C – Telex enviado aos bancos comerciais estrangeiros credores do Brasil, aos ministros da Fazenda dos principais países credores e aos chefes executivos do FMI, do BIRD e do BID, comunicando a moratória brasileira

A cornerstone of the Brazilian government's policy is its commitment to the promotion of economic growth and the consolidation of democracy. These objectives are not compatible with the massive outward transfer of resources required by the debt-rescheduling model applied up to now. If maintained, this model would perpetuate a situation of under-financing of the Brazilian economy, thus jeopardizing growth prospects.

Despite the reduction in the trade surplus, the result obtained in 1986 and those expected for the coming years still place that surplus among the highest in the world. Especially when compared to the size of the Brazilian economy or seen against the country's small share in total world trade. In the last four years Brazil has been cut off from the international financial market, while international interest rates remained substantially higher than historical levels in real terms.

At the moment, given the amount of debt services payments, the reduction of the trade surplus threatens the level of foreign exchange reserves. It is in the interest of both Brazil and its creditors that the level of reserves be preserved. Accordingly, the Brazilian government is now taking the severe measures designed to stabilize the economy, stepping up the fight against inflation and promoting exports. It is expected that a process of renegotiation of the external debt will be initiated as soon as possible.

In this provisional period, in order to preserve the country's external liquidity, the following measures are being implemented as of today and for the duration of the negotiation process:

1. All interest payments due on medium and long term debt with foreign commercial banks will be paid into a new deposit facility at the Central Bank of Brazil.
2. These deposits will be denominated in the currency stipulated in the negotiating process. These terms will apply retroactively as of today.
3. Principal payments on medium and long term debt with foreign commercial banks will continue to be deposited with the Central Bank under the terms of the interim measures until March 31, 1987. Spreads and other conditions to prevail thereafter will be established in the negotiating process.

4. As regards the deposits of principal, the spread to be agreed in the negotiating process will apply retroactively as of January 1, 1987.

5. Payments on short-term interbank and trade lines will not undergo charges. We trust these lines will be renewed given their relevance to Brazil's payment capacity. Cooperation in this respect is fundamental.

6. The Central Bank of Brazil remains at the disposal of the international financial community for any clarification of additional points as well as the relevant motivations that led Brazil to take this decision.

These measures have been tailored to meet Brazil's current foreign exchange needs. Taking into account their provisional nature, the government expects negotiation to result in a permanent medium and long-term scheme through which Brazil's relationship with its creditor banks will be placed on a stable mutually-advantageous basis. Brazil is prepared to enter into negotiations immediately and to discuss all issues with an open mind. With a view to expediting the forthcoming discussions towards an early settlement, Brazil is ready to present a proposal for the restructuring of its foreign debt with commercial banks.

The realistic prospects that Brazil's growth and the payment capacity will increase over time suggests that the proposal will not involve losses for creditor banks. It will not contain demands for debt cancellation or concessional interest rates. Its implementation will therefore not require subsidies from either governmental or multilateral sources. It will be presented in a positive, cooperative spirit and will be designed to ensure adequate levels of financing for the Brazilian economy in the medium and long term.

The restructuring of the country's foreign debt is an essential element in the Brazilian government's stabilization strategy, together with the internal adjustment measures that have been taken and will continue to be taken. A lasting solution to the debt problem will ensure the attainment of adequate economic growth rates, with low rates of inflation and balance of payments equilibrium.

The initiative taken by Brazil today must not be seen as a weakening of its ties with the international community, but rather as a first step in restoring the dynamics of the country's external trade and foreign investment flows.

Brazil is conscious of its international responsibility and does not wish any moment to become an autarchic economy. The positions it now takes aims at conferring stability to its

participation in the international financial context and at consolidating its market economy and an open pluralistic democracy society.