

PLANO REAL, NEOLIBERALISMO E TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL

Rubens R. Sawaya¹

Resumo: O Plano Real foi bem-sucedido no combate à inflação inercial com a “âncora cambial” embora, seu aparente sucesso tenha resultado em crise do Balanço Comercial, desindustrialização, contribuindo para promover o retorno do Brasil à condição de país primário-exportador. Mas o seu principal legado foi o conjunto de reformas institucionais que modificaram a estrutura econômica do país e, com a reforma do Estado, acabou por impedi-lo estruturalmente de atuar para o crescimento e desenvolvimento ao retirar de suas mãos os instrumentos tradicionais.

Palavras-chave: Plano Real. Neoliberalismo. Transformação estrutural.

REAL PLAN, NEOLIBERALISM AND STRUCTURAL TRANSFORMATION

Abstract: The Real Plan was successful in combating inertial inflation with the “exchange rate anchor”, although its apparent success resulted in a trade balance crisis and deindustrialization, helping to promote Brazil's return to being a primary exporting country. But its main legacy was the set of institutional reforms that changed the country's economic structure and, with the reform of the state, ended up structurally preventing it from acting for growth and development by taking the traditional instruments out of its hands.

Keywords: Real Plan. Neoliberalism. Structural transformation.

INTRODUÇÃO

O Plano real para além de combater a inflação inercial com sucesso, promoveu uma grande transformação estrutural na economia brasileira que se refletirá em desindustrialização e no retorno do Brasil à condição de país primário-exportador. É responsável por desmontar o Estado desenvolvimentista com a privatização de empresas Estatais e com o fechamento de órgãos importantes de planejamento ligados à energia e transporte.

Parte deste desmonte foi o resultado dos problemas causados pela liberalização financeira e comercial nas relações externas, bem como pela valorização cambial, estratégia central da “âncora cambial” que foi o eixo da indexação completa da economia, base do sucesso do Plano Real no combate à inflação inercial. A brutal elevação das taxas de juros que seguiu a estratégia tinha como objetivo compensar seus efeitos sobre o

¹ Professor do Programa de pós-graduação em Economia Política do Departamento de Economia da FEA PUC-SP.

Balço de Pagamentos e garantir a taxa de câmbio estável e valorizada, mas com efeitos desastrosos sobre a dívida pública.

A outra parte do desmonte é o resultado da privatização seguindo os interesses do mercado financeiro interno, bem como do grande capital transnacional. O resultado será o fortalecimento principalmente do capital financeiro nacional como ator político que se tornará fração de classe hegemônica na disputa do poder sobre o Estado.

O resultado foi um país com inflação baixa, mas com uma indústria de transformação enfraquecida, crescentemente dependente de importações. Colocou o país de volta à condição de primário-exportador como era anteriormente à IIª Guerra, só que agora com exportações de produtos de baixo valor agregado sob controle de capitais estrangeiros e do capital financeiro.

O Plano materializa a imaginária nova “dependência associada”, em referência à tese de Fernando Henrique Cardoso (escrita com Enzo Faletto). A expectativa era de que o investimento direto estrangeiro fluísse para o país largamente a partir das reformas que acompanharam o Plano e limpavam o terreno com políticas neoliberais, o que de fato não ocorreu. Ao contrário, o grande capital transnacional gradativamente deixou o país diante da destruição da estrutura industrial nacional e do mercado consumidor.

Ao contrário, o setor industrial converteu-se em importador de partes peças e componentes acabando com grande parte da produção nacional. As empresas nacionais que foram criadas nos anos 1950, conectadas de forma subordinada às cadeias de valor internamente construídas pelas empresas estrangeiras que produziam no país, também passaram a ser importadoras, quando não fecharam.

O Brasil de “new industrialized country” nos anos 1980 volta condição de dependência da exportação de produtos de baixo valor agregado como soja, minério de ferro e, mais recentemente, de petróleo bruto encontrado e extraído pela maior empresa antes estatal do país. Este são setores com pouco efeito dinâmico sobre a atividade produtiva e que, hoje, estão fortemente conectados à grandes empresas e tradings transnacionais que controlam os mercados mundiais.

Portanto, o Plano Real, enquanto estratégia de desenvolvimento, resultou em grande perda de controle do Brasil sobre setores estratégicos para o crescimento e desenvolvimento, sobre sua própria capacidade de promover o desenvolvimento. Além disso, o país voltou a enfrentar ondas de restrição externa como no passado em sua

condição de primário-exportador. Hoje, crescer significa elevar importações, colocando sempre em risco o superávit na Balança Comercial.

O Plano Real também foi responsável por fortalecer o capital financeiro nacional, o chamado “mercado”, causa e resultado do enfraquecimento do Estado. As privatizações elevaram seu controle sobre as grandes empresas estatais, com o capital financeiro apropriando-se de seus lucros e dividendos como acionistas no mercado especulativo. Passaram também a deter o controle sobre a políticas fiscal, monetária e cambial, principalmente na passagem da “âncora cambial” para o regime de “metas de inflação”, poder materializado na ascensão política que tiveram sobre o Banco Central.

Radicalizam-se as políticas ortodoxas que deram sequência ao estabelecimento da nova moeda Real, principalmente após o fim da âncora cambial: a promoção de ajuste fiscal com proibição de se fazer política expansionista, a manutenção das taxas de juros elevadas, a quase proibição de se fazer política cambial e, no centro do pacote, a defesa do Banco Central Independente, o que só aconteceu recentemente, mas que já havia sido entregue aos representantes do mercado desde o início.

Essa onda de reformas não é um fenômeno exclusivamente nacional. Tem seu fundamento no neoliberalismo e no novo institucionalismo que se tornaram tendência mundial fundada no novo Consenso Macroeconômico. O Plano Real tem sua origem nos paradigmas que se materializam concretamente no “consenso de Whashington”, na liberalização comercial e financeira, no desmonte do Estado. O objetivo real dessas reformas era abrir espaço para a reestruturação global do capital transnacional em seu processo de centralização mundial (ver SAWAYA, 2018); era permitir a reengenharia produtiva materializada em fusões, aquisições, formação de Join ventures, que modificaram a estrutura da divisão do trabalho internacional estabelecida após a II^a guerra. O Plano Real estava fundado no domínio da ideologia da “Globalização” que, na verdade, promovia e permitia a reestruturação produtiva global. O capital em seu processo de transnacionalização clamava por liberdade comercial e financeira, assim como taxa de câmbio estável. Não se pode tomar os vários planos de estabilização com “âncora cambial” de diversos países em simultâneo fora deste contexto global. O novo tripé macroeconômico, a política de metas de inflação que se espalhou pelo mundo, também faz parte do pacote teórico global dominante, teorias econômicas importadas gestadas nos EUA antes dos planos de estabilização na periferia.

Garantidas essas reformas radicais básicas, a suposição explícita pelos construtores do Plano Real era de que o investimento direto estrangeiro (IDE) produtivo inundaria o país, realizando o imaginário sonho de convergência com o mundo desenvolvido pelas forças do mercado. Livrar-se do Estado desenvolvimentista que distorcia os fatores alocativos naturais do sistema, tornou-se condição central. Imaginava-se que as reformas neoliberais colocariam o Brasil no rol das economias industrializadas.

O resultado esteve longe do imaginário neoliberal. Teve sucesso em acabar com inflação desde que a taxa de câmbio ficasse valorizada e liberação de importação fosse garantida para, pela concorrência externa, impedir que as empresas no Brasil elevassem seus preços. Foi esse mecanismo concreto, junto com o dismantelamento do poder do Estado em fazer políticas para o desenvolvimento, que destruiu a indústria nacional e levou o país de volta à situação de primário-exportadora, com inflação baixa.

1. OBJETIVOS E RESULTADOS

A ideia de inflação inercial funda-se no pressuposto de que os preços se elevam por um sistema mecânico de indexação generalizada de preços e salários, envolvendo todos os contratos (ver entrevista de Arida *in* Biderman, Cozac & Rego, 2024). Partia da ideia de que a indexação garantia um sistema de reajustes contantes, com todos os preços se movendo no mesmo sentido com pequena dissonância entre preços relativos. A causa da inflação seria exclusivamente a indexação generalizada dos contratos.

Segundo esse diagnóstico, a inflação inercial não seria o resultado choques externos, de déficits públicos ou de emissão monetária, embora não descartasse esses fatores como gatilhos, conforme a base teórica neoclássica ortodoxa. Outros fatores pareciam contribuir para a inflação elevada, como se os preços relativos estivessem sempre estáveis (ver Arida, 2024, *ibden*). Deduzia-se assim, já na década de 1980, que haveria um forte componente inercial na inflação. Essa dedução foi gestada nos EUA e resultou nas políticas de congelamento de preços e salários em diversos países, inclusive o Plano Cruzado no Brasil, precursor do Plano Real.

O problema com essa forma de ver a inflação é sua fragilidade em explicar de forma plausível sua aceleração elevada. Rejeitava as “expectativas racionais” uma vez que essa lógica pressupõe gatilhos externos, mesmo imaginários, que por antecipação levam os agentes a elevarem os preços por perda de confiança na política de governo. Essa ideia entrará com força apenas quando a “âncora cambial” for substituída pelo

regime de “metas de inflação” colocando de volta a ortodoxia no pacote. Portanto, se os preços sobem porque os contratos estão indexados à inflação passada, não haveria sentido em sua aceleração e a taxa de inflação deveria permanecer sempre em um mesmo patamar.

De qualquer forma, embora não explícito, estava sempre à sombra para os teóricos da inflação inercial as causas que fundamentam a ortodoxia, como o desajuste fiscal e a pressão salarial. Não podiam usar essa base como argumento porque estava demonstrado empiricamente que as políticas contracionistas tradicionais e o controle de salários não tinham efeito sobre a inflação no Brasil. A política monetária contracionista foi amplamente utilizada na década de 1980 com a substituição da moeda líquida por títulos públicos dentro da lógica monetarista. Essa forma de combate à inflação havia apenas tornado o título público uma nova moeda ou quase-moeda resultado no que se chamou na época de “ciranda financeira” – quando o título público se torna moeda indexada e a taxa de juros do papel seu índice (ver Belluzzo & Almeida, 2002). O superávit primário fiscal de 1,6% do PIB entre 1985 e 1994 também deixava fora o desajuste fiscal como argumento para a causa da inflação, assim como a relação dívida/PIB baixa.

Outras formas de pensar a inflação, como relações de poder no uso dos preços como estratégia das grandes corporações oligopolizadas de apropriação sobre a riqueza, estavam fora do arco teórico da ortodoxia e da inflação inercial onde todos os agentes, trabalhadores, empresários ou empresas oligopolistas teriam o mesmo poder no ajuste de preços em seus contratos. Ao contrário, os salários eram sempre reajustados em defasagem, usados como mecanismo para não acelerar o crescimento dos preços dentro da lógica ortodoxa que prevalecia.

A teoria de que a inflação teria um componente inercial levou diretamente ao problema de como “ancorá-la”. O Plano Cruzado buscou essa “âncora” no congelamento de preços, sem sucesso. O Plano Real ancorou os preços no dólar como moeda referência, como um “padrão ouro”, assim como fizeram a Argentina e o México.

O dólar – no Brasil URV/dólar, URV, unidade referência de valor – foi a moeda usada como indexador geral. Seu uso teve como objetivo permitir que todos os preços se alinhassem a esse padrão monetário, abrindo uma janela de tempo para o ajuste de preços relativos entre os agentes econômicos. Com isso evitava-se o problema do Plano Cruzado

que, pelo efeito surpresa, havia congelado os preços com grandes disparidades relativas, provocando uma corrida por ajustes após o congelamento, mas como era proibido por lei, aqueles que tinha seus preços defasados, simplesmente pararam a produção causando desabastecimento de produtos.

O dólar/URV tinha como objetivo usar a confiança na moeda estrangeira como reserva de valor, uma prática generalizada há anos nos países com inflação elevada que indexavam seus contratos ao dólar ou a algo relacionado como no caso do Brasil que era proibido contratos em dólares. Assim, alinhava-se as expectativas dos agentes e a confiança na nova moeda. A Argentina dolarizou sua economia em lei e tornou o dólar meio de circulação aceito internamente. O Brasil não podia fazer o mesmo. Por isso criou a moeda virtual URV/dólar para o processo de transição e alinhamento generalizado de preços relativos, antes do novo “congelamento” agora apresentado como âncora na taxa de câmbio fixa definida $US\$1=1\text{ URV}=R\1 .

Olhando-se para estratégia de “âncora cambial” sem a história parece uma enorme novidade. Na realidade, sempre se soube que a principal causa da inflação no Brasil e nos países que adotaram a âncora cambial estava ligada à restrição externa e a desvalorizações cambiais para ajustar o saldo comercial. Historicamente os estruturalistas (ver Bielschowsky) explicam a inflação, não por excesso de demanda causado por emissão de moeda ou déficit público, mas por restrições no balanço de pagamentos típicas de economias dependentes de importação de produtos de elevado valor agregado e na exportação de produtos de baixo valor agregado, o que causa estruturalmente problemas nas Contas Comercial ou de Capital e obrigam os Governos a desvalorizar a moeda nacional encarecendo as importações, o que, com o poder monopolista ou oligopolista das empresas, elas repassavam os custos elevados em dólares aos preços internos, gerando inflação, aliás, como hoje vem ocorrendo. Para este problema, a solução sempre foi a industrialização para a constituição de um fluxo dinâmico endógeno que diminuísse as restrições externas. Hoje, pelas teorias da dependência (Marini, 2000; Dos Santos, 2000) se sabe que esse processo de industrialização não pode ser entregue ao capital transnacional para não lançar o país em novas relações de dependência.

Não foi diferente na primeira metade dos anos 1980 quando, diante do tamanho da dívida externa e do pagamento de juros sobre ela, o Governo realizou duas maxidesvalorizações cambiais acompanhadas de arrocho salarial e políticas monetária e

fiscal contracionistas. Essas desvalorizações foram o principal fator de aceleração da inflação. E uma vez acelerada, diante da necessidade de obter e manter superávits comerciais, o Governo passou a desvalorizar a moeda nacional constantemente.

A expectativa de desvalorização por parte das empresas que tinham poder de mercado gerava uma elevação de preços por antecipação, puxando a inflação para cima. Seu aspecto aceleracionista não explicado pela inflação inercial decorria desta lógica. Assim, como historicamente foi, a questão cambial sempre esteve no centro da dinâmica inflacionária, não apenas no Brasil, mas em todos os países fortemente endividados externamente nos anos 1980. A inflação passou de 135% aa em 1983 para 563% em 1988 acelerando-se para quase 4.000% aa na média entre janeiro e junho de 1994.

Portanto, a tendência à aceleração inflacionária era muito mais forte do que o do que sua inércia, muito mais potente do que a repetição de padrões inflacionários passados estabelecidos em contratos indexados bem-comportados. Tratava-se de uma disputa por quem tem poder sobre a determinação dos preços em remarcá-los à frente dos outro diante da expectativa, principalmente fundada na desvalorização cambial. E essa aceleração inflacionária ocorria em simultâneo a uma política de arrocho salarial, portanto não era puxada por salários. Também havia relativo equilíbrio fiscal com superávit comercial a partir de meados dos anos 1980. Parece claro que a aceleração inflacionária no período estava muito mais relacionada às maxidesvalorizações e à política de contínua desvalorização cambial puxando a inflação para cima por antecipação de expectativas das grandes empresas com poder de mercado.

Os inercialistas aparentemente ignoram essa lógica, assim como os ortodoxos que só conhecem a inflação de demanda causada por pressões salariais, por déficits fiscais ou até mesmo emissão monetária. Ao adotarem a “âncora cambial” como mecanismo estabilizador de preços, atuam diretamente sobre o fator que historicamente é responsável pelo descontrole inflacionário. Por isso, a inflação nunca respondeu à políticas recessivas de cunho fiscal e monetária, nem a arrochos salariais e sempre esteve fundamentalmente ligada à variações na taxa de câmbio. Vale destacar que mesmo durante os governos Lula I e II a inflação foi mantida baixa com valorização cambial real entre 2002 e 2010, com efeitos negativos sobre o crescimento da indústria nacional e dos investimentos.

O sucesso do Plano Real deve-se não ao diagnóstico presente na lógica da inflação inercial, por isso o congelamento simplesmente do Plano Cruzado não teve

sucesso. O sucesso só foi alcançado com a fixação da taxa de câmbio. E o mecanismo de transição que permitiu o ajuste de preços relativos ao incentivar a indexação dos contratos ao dólar/URV, seguindo a natureza do que já vinha ocorrendo desde a segunda metade da década de 1980 com a taxa de câmbio tornando-se o indicador a ser perseguido pelos agentes com poder de antecipar seu ajuste de preços.

A política cambial é assim o tradicional fator acelerador da inflação nas economias com restrição externa. Não era simplesmente inflação inercial, mas a elevação de preços fundada no problema da desvalorização cambial e seu efeito acelerador, da política cambial da década de 1980 em função da dívida externa e do pagamento de juros sobre ela que obrigavam a geração de superávits comerciais crescentes.

O sucesso do Plano deve-se a estabilidade cambial, tradicional fator causador da inflação. E, a permanência de taxas de inflação baixas nos anos que se seguiram também se relacionam à taxa de câmbio como âncora para o ajuste de preços relativos entre as empresas. A dinâmica da inflação internacional mudou completamente com a entrada da China no mercado exportando produtos muito baratos na economia global, o que explica os anos que se seguiram de inflação baixa no mundo (ver Aglietta & Barrebi, 2007). Também foi a ascensão da China como importadora de commodities do Brasil que impediu a restrição externa no crescimento da economia brasileira entre 2003 e 2010.

De outro lado, a lógica da inflação inercial só esteve presente no processo de transição que permitiu o alinhamento de preços relativos. Logo após, o Plano tornou-se fortemente ortodoxo como estava no eixo da formação de seus mentores com uma forte política monetária contracionista que elevou a taxa de juros para quase 50% ao ano.

2. FUNDAMENTO NEOLIBERAL DO PLANO

Apesar de aparentemente crítico à ortodoxia tradicional, o Plano Real reflete a mudança de paradigma na teoria econômica genericamente denominado de neoliberalismo atrelado ao “Consenso de Washington” e à ideia de “Globalização” como uma nova forma de funcionamento do capitalismo mundial (ver Stiglitz, 2002). O mundo econômico não teria mais fronteiras e o capital, as grandes corporações, se espalhariam levando investimentos e desenvolvimento para todos os cantos. Para isso, bastaria que os governos se empenhassem nas reformas estruturais e institucionais de modo criar condições para atrair esse capital que, imaginariamente, vagava livre pelo mundo em busca de novos espaços.

Dentre as condições está o afastamento do Estado por meio de privatização e desregulamentação e o abandono da execução de políticas econômicas que distorceriam os mecanismos de preços livres que garantiriam a perfeita informação para alocação dos recursos. Essa seria a forma de prover a “confiança” aos investidores, principalmente ao capital transnacional. O papel do Estado seria apenas garantir os contratos, direitos de propriedade, dando segurança jurídica aos investidores. Deve assim interferir minimamente, apenas quando os mercados falham.

A liberdade comercial e financeira garantiria a livre mobilidade do capital, a possibilidade de sua reestruturação produtiva global ao permitir a escolha livre, pelas corporações transnacionais, dos lugares para investir. A liberdade comercial garantia a possibilidade para a corporação transnacional espalhar diferentes estruturas produtivas segundo as vantagens comparativas, sem barreiras. A liberdade de fluxo financeiro entre as corporações completa o sistema permitindo recebimentos, pagamentos, financiamento, livremente. Para tanto, era importante a estabilidade cambial, com todos os países, de preferência, fundados em uma mesma moeda padrão.

Os países que realizassem essas reformas atrairiam o investimento estrangeiro em seu processo de reestruturação mundial. Passava pela destruição do Estado desenvolvimentista, das políticas protecionistas, das estratégias planejadas de desenvolvimento e industrialização. Neste contexto, o Plano Real como projeto de estabilização de preços era apenas uma peça dessa mudança para adesão a essa imaginária nova governança global. As políticas de privatização, desregulamentação, destruição do aparato de planejamento do Estado realizadas estavam dentro do objetivo completo.

Dentro da lógica, a inflação tornava-se o “bode expiatório” que estava no centro das teorias econômicas novo-clássicas e novo-keynesianas. Era vista como o resultado de políticas de intervenção dos Estados nacionais na economia de cunho Keynesiano, das políticas fiscal e monetária “populistas” que pressionavam a taxa de desemprego para baixo daquela que seria natural. Era consequência das estratégias de desenvolvimento. Segundo a essa teoria, esses elementos que distorciam os mercados e acabavam por gerar inflação. O combate à inflação neste Novo Consenso Macroeconômico passava por mudanças estruturais de fundo no mundo, não apenas no Brasil. O Estado interventor era nomeado como o grande problema a ser combatido para que os mercados voltassem a

funcionar pelo “sistema alocativos perfeito” presente no mecanismo de preços e salários flexíveis. A inflação distorceria o funcionamento natural do sistema.

Essa ideologia estava na base do Plano Real e foi explicitada por seus artífices como apresenta Gustavo Franco e o próprio presidente à época, Fernando Henrique Cardoso. Eles despontam como defensores do fim das barreiras comerciais, da liberdade de fluxos de capitais e da reforma do Estado.

Conforme notaria um observador insuspeito nos anos 1980, a identidade positiva do Estado-desenvolvimento se diluiu e o Estado passa a ser visto quase como obstáculo ao progresso. Não é a ideologia neoliberal que ganha hegemonia temporária. Mais do que isto, é a falência material do Estado, tanto nos países ricos como pobres que leva a um esforço de reforma que não pode ser modelado ideologicamente. (Franco, 1998, p. 143; parte da citação está literalmente reproduzida em Cardoso, 1995, p. 152).

Dentro do projeto mais amplo que envolve o Plano Real está a privatização das empresas estatais. O objetivo era transformar a estrutura produtiva do Estado, algo muito além do mero ajuste fiscal e da atração do capital transnacional previstas no Plano Real. A base ideológica fundava-se no pressuposto que o Estado é ineficiente por natureza. Deixava de lado toda a história de sucateamento das empresas Estatais pelo endividamento externo forçado para fechar o Balanço de Pagamentos na década de 1970, a proibição de ajuste de suas tarifas como mecanismo de controle da inflação nos anos 1980, e a proibição de realizarem investimentos em modernização na mesma época. O sucateamento forçado das Estatais passou a justificar sua ineficiência e a privatização. O objetivo central foi dismantelar a estrutura produtiva estatal que foi estratégica no desenvolvimento do país.

A reforma da estrutura do Estado também esteve no centro da estratégia. Vários órgãos essenciais de Planejamento de longo prazo como o GEIPOT do Ministério dos Transportes ou a estrutura de planejamento da Eletrobrás que realizava planos para 20 anos á frente, dentre outros órgãos, foram dismantelados. Consultorias externas privadas foram contratadas para ocupar o lugar dos técnicos da burocracia, dismantelando a estrutura dos próprios Ministérios, perdendo todo o conhecimento acumulado ao longo de décadas de planejamento. A ideologia do Estado mínimo, apenas regulador dos mercados em suas falhas, atuou como um trator dentro da estrutura em complemento à privatização no âmbito da nova ideologia de liberalização do Consenso de Washington.

O investimento ocorre porque o setor privado confia na sustentabilidade de um quadro econômico básico. Não é mais o resultado de um projeto nacional,

composto de mega-investimentos urgidos em gabinetes. O Estado não é mais o agente primordial do processo. (Franco, 1998, p. 143).

As reformas são bem conhecidas: estabilização econômica num quadro de equilíbrio das contas públicas, a privatização e a liberdade comercial, a criação de infraestrutura para a criação de um sistema financeiro ágil e moderno, a disponibilidade de qualidade gerencial, a recondução do Estado ao seu corpo prioritário de atuação. (Cardoso, 1995, p. 155).

Na onda de privatizações, foram vendidas as melhores e mais estratégicas empresas estatais produtivas e de tecnologia (Embraer, siderúrgicas, Vale). Não conseguiram vender a Petrobras à época. Também não conseguiram vender a Eletrobrás em sua parte de geração, mas apenas a distribuição, o que viria a ocorrer nos anos recentes. Em complemento ao pacote neoliberal que integrou o Plano Real, as privatizações eram necessárias para seu sucesso segundo sua lógica interna.

Essa política serve e fortalece o sistema financeiro nacional que não apenas ganha conduzindo os processos de privatização, como adquirindo o capital acionário que será usado para fomentar a especulação e a apropriação de lucros como dividendos das antigas empresas estatais, muitas delas monopólios naturais que foram passados à iniciativa privada, aos mercados acionários. Também ganham poder como intermediários financeiros do capital transnacional tanto nas privatizações como das fusões e aquisições que caracterizavam grande parte do investimento direto estrangeiro. Seus economistas integraram os centros de poder e decisão do Governo durante o Plano Real e conseguiram manter o controle do Banco Central desde então. Tornaram-se, assim, uma poderosa fração de classe no controle da política e na luta pela manutenção da estratégia até hoje.

Este lado do Plano Real talvez seja o mais importante. Decorre dele a verdadeira transformação estrutural do Estado e a perda da capacidade do país em realizar políticas e estratégias de desenvolvimento. As mudanças amarram até hoje as mãos do Estado institucionalmente ou mesmo legalmente. Se o Plano teve algum sucesso foi nessa estratégia de destruir a capacidade de ação do Estado Nacional.

3. OS PROBLEMAS DECORRENTES

Se o Plano teve sucesso em acabar com a inércia inflacionária por meio de sua “âncora cambial”, os problemas de restrição externa logo apareceram. Como resultado da valorização cambial e da abertura comercial, formas complementares de controle de preços a partir da queda nas tarifas, as importações elevaram-se 15% em dólares entre 1994 e 1998, enquanto as importações subiram apenas 4% no mesmo período. Fazia parte

do Plano a abertura comercial para facilitar as importações de modo a impedir que as empresas que produziam no Brasil elevassem seus preços. Apenas a desvalorização de 1999 modificou um pouco o quadro, quando o governo não conseguiu mais segurar a taxa de câmbio com medo de perder suas reservas em moeda forte pela fuga de capitais dos investidores estrangeiros – o Brasil estava literalmente quebrando e a fuga só parou quando o FMI ampliou o limite de crédito em dólares ao Brasil.

A valorização cambial inicial foi potencializada pela inflação observada após o plano. No período 1995-1996 a inflação, embora decrescente, foi em média de 58% aa. Apenas em 1997 a taxa de inflação atingiu o patamar de 6%. De um superávit comercial desde 1983 até 1994, a balança comercial torna-se deficitária em 1,7% do PIB em média até 2001, com seu pico de 2,2% do PIB de déficit em 1997. Só voltará a ser superavitária em 2002. A liberalização comercial iniciada no governo Collor levou as alíquotas médias de impostos sobre importação a caírem de 18% em 1990 para 10% em 2001. A participação das exportações brasileiras no comércio mundial caiu de 0,82% em 1994 para 0,68% em 1999. Controla-se a inflação, mas desajusta-se todo o resto, sendo que na década de 1980 e nas outras crises externas, ajustava-se o Balanço de pagamentos por meio de desvalorizações cambiais, mas acelerava-se a inflação.

O resultado geral foi um incentivo à substituição de produção interna por importações. Por exemplo, o mercado brasileiro foi inundado de carros importados pelas próprias fábricas de automóveis instaladas no país. Isso, acabou por fragilizar o Balanço Comercial e promover o início da desindustrialização brasileira. A participação da indústria de transformação no PIB caiu de 25% em 1993 para menos de 15% em 1999. A participação da indústria geral caiu de 37,3% para 31,8%.

A abertura comercial e a queda nos impostos sobre importações também fazia parte da estratégia de dar um “choque de competitividade” na indústria brasileira com a abertura comercial. O contrário ocorreu. Com o tamanho das taxas de juros combinadas com câmbio valorizado, o choque foi o fechamento de unidades produtiva. O Brasil perdeu grande parte de seu parque de autopeças construído ao longo de décadas e se tornou importador de partes e peças para um dos únicos setores de empresas transnacionais que investiu na época, o automobilístico.

O desajuste da Balança Comercial levou à necessidade de atrair o capital estrangeiro para fechar as contas do Balanço de Pagamentos e garantir o volume de reservas em dólar do país, arma central no controle da taxa de câmbio valorizada. Esse fato obrigava o Governo a elevar as taxas de juros, tanto para atrair capital externo especulativo como para impedir o crescimento da demanda interna a fim de não pressionar preços e importações. As taxas de juros básicas chegaram a 50% aa (taxa nominal Selic média de 1995), permanecendo em 30% aa em média até 1998. Esse nível de juros marca o retorno à ortodoxia tradicional no combate à inflação em complemento à frágil âncora cambial.

O resultado da política perversa de elevação das taxas de juros foi o crescimento da relação da dívida pública com o PIB. Se o Plano Collor havia deixado o país com uma dívida/PIB líquida da ordem de 30% em 1995, esta alcançou 60% em 2002 com a dívida bruta superando 80%. O desajuste fiscal foi enorme, mesmo com todas as privatizações realizadas e anunciadas com forma de baixar a relação dívida/PIB. O Governo teve superávit primário durante todo o período. Entre 1990 e 1994 o superávit primário foi de 3,4% do PIB em média, caindo para praticamente zero entre 1995 e 1998 quando voltou a ser positivo em 4% do PIB a partir de 1999, após a desvalorização cambial forçada.

Vale destacar que o Governo também contava com a entrada de capital estrangeiro para fechar o Balanço de Pagamentos por meio de investimentos diretos atraídos pelo programa de privatização e pelo promissor negócio de compra de empresas privadas nacionais pelo capital estrangeiro, empresas que haviam investidos nos primeiros anos do plano, mas que foram logo surpreendidas pelas altas taxas de juros. Isso quando não simplesmente quebraram ou viraram importadoras de produtos finais que antes produziam.

Se a privatização ajudou na questão externa, não teve impacto sobre o estoque de dívida pública como amplamente propagandeado pelo Plano. O total arrecadado com as privatizações entre 1995 e 2002 equivaleu a 12% do que foi pago com juros no mesmo período, portanto não teve impacto sobre o estoque de dívida pública. Mas serviu, principalmente a ideologia de reforma neoliberal e modificou de forma estrutural o Estado brasileiro e sua capacidade de agir em termos estratégias de desenvolvimento. Pouco investimento direto estrangeiro novo, ou em elevação da capacidade produtiva, veio ao Brasil. Entre 1993 e 1998, cerca de 70% do IDE esteve ligado a fusões e aquisições de

todos os tipos (Arbix & Laplane, 2002, p. 86). Por isso o resultado foi a desindustrialização e a desnacionalização (ver Gonçalves, 1999) e não a construção de nova capacidade produtiva como imaginava a ideologia da globalização.

Portanto foi o pagamento de juros sobre a dívida pública da ordem de 5% do PIB em média que entre 1994 e 1998 que puxou a dívida/PIB para cima refletindo as elevadas taxas de juros básicas, eixo central do desajuste, com objetivo de manter a taxa de câmbio valorizada e a atividade econômica deprimida evitando o crescimento das importações.

Os resultados sobre a atividade econômica, portanto, ficaram muita aquém do imaginado pelo Plano. O PIB, que havia crescido 5,3% em 1994 com investimentos puxados pelo crescimento do consumo, foi logo surpreendido pela concorrência externa e juros altos. A economia desacelerou-se constantemente com o crescimento atingindo 0,25% em 1998, movimento que teve uma pequena reação após a desvalorização cambial forçada de 1999. A taxa de investimentos sobre o PIB caiu de 22,7% em 1993 para 21,5% em 2000. A taxa de desemprego subiu de 6,7% em 1994 para 10,4% em 1999, tendência que mantém até 2001.

Esse conjunto de números demonstra que o sucesso no combate à inflação foi um fracasso em termos de crescimento econômico e mesmo para a atração de investimentos diretos estrangeiros que, imaginariamente, promoveriam a modernização industrial brasileira em um mecanismo natural de “convergência” pelo mercado livre. Isso demonstra que o combate à inflação não é condição para o crescimento econômico como pensa a ortodoxia, ainda mais em economias periféricas dominadas por grandes capitais oligopolistas. Suas políticas para combatê-la provocam na verdade a destruição da estrutura econômica. Mesmo a política cambial que é eficiente no combate à inflação pela valorização da moeda nacional em economias dependentes, causa problemas estruturais.

Isso demonstra que a administração da taxa de câmbio é crucial. Uma importante crítica sobre o crescimento econômico entre 2003 e 2010 foi justamente a valorização cambial que o acompanhou e impediu que os efeitos dinâmicos da política econômica expansionista resultassem em nova industrialização. Nestes anos, com a valorização cambial, o Brasil apenas não enfrentou restrição externa por conta do boom de commodities proporcionado pela China que garantiu superávits comerciais elevados.

4. CONCLUSÃO

Há razões para que o mercado financeiro volte hoje a enaltecer o Plano Real. Não parece ser exatamente pelo sucesso no controle inflacionário, embora assim afirme, uma vez que a taxa de inflação em 2002 alcançava 10% ao ano depois de ter passado por quase 4% em um período curto entre 1997 e 2002. Talvez a defesa do Plano esteja muito mais ligada ao fato de ter sido o fundamento das reformas neoliberais no Brasil que precisam ser modificadas, desde a independência do Banco Central (mesmo sendo mais recente, fazia parte do pacto) que não permite ao governo usar a política monetária como estratégia, até a retomada de seu poder em realizar políticas fiscais e cambiais que se tornar proibidas. A resistência, principalmente do sistema financeiro e seus economistas é latente. Mas, sem esses mecanismos de planejamento e ação, é praticamente impossível promover o crescimento econômico. O Estado precisa retomar sua capacidade de intervenção ativa para o desenvolvimento como foi, no mundo, a história real.

Essa visão decorre de distorções históricas, resultado, de um lado pelos novos institucionalistas para quem o desenvolvimento é fruto de boas instituições que permitem o mercado funcionar sem atritos e, de outro, pela ideia idílica dos neoliberais de que o crescimento e o desenvolvimento capitalista no mundo teria sido o resultado da ação de empreendedores livres das amarras do Estado. A história concreta (Amsden, 2009; Mazucatto, 2014; Chang, 2004) desfaz essas ideias. Na verdade, elas atuam como ideologia no sentido mais pobre do termo e buscam impedir a ação do Estado e manter o poder das finanças sobre seus aparelhos.

O monstro imaginário usado como justificativa da ortodoxia contra a ação do Estado, diga-se desde a década de 1970, é a inflação, a expectativa de inflação futura, mesmo antes de ocorrer ou sem qualquer relação direta como excesso de demanda, ideia fundada em um psicologismo comportamental que se basearia na lógica de que a inflação é o resultado de interferências do Estado que confundiriam as forças eficientes do mercado.

Por isso deve-se rever o verdadeiro papel, a real mudança estrutural promovida pelo Plano Real, saindo da superfície de seu aparente sucesso no combate à inflação a partir de uma teoria de que esta seria causada por indexação generalizada. No fundo foi um plano ortodoxo de contração monetária e fiscal e que promoveu reformas estruturais radicais responsáveis por impedir a ação pública para o crescimento e o desenvolvimento.

Por isso, nesse momento de debate, seus idealizadores voltam a carga em defesa do plano como forma de atacar as estratégias desenvolvimentistas novamente. De fato, não será possível promover o desenvolvimento sem superar e mudar a estrutura que regeu a economia brasileira até agora e que resultou em um crescimento econômico muito baixo, em uma economia primário-exportadora e desindustrializada, com elevados índices de pobreza.

O combate à inflação não pode ser um fim em si mesmo em detrimento do crescimento e desenvolvimento mantendo a economia em uma permanente semiestagnação como diria Keynes. Além disso, as causas da inflação são muito mais complexas do que imagina a ortodoxia ou do que supunha a teoria da inflação inercial. É normal, no crescimento econômico, a elevação de preços causada por gargalos que surgem por conta dos diferentes ritmos de investimento em diferentes setores. É praticamente impossível uma inflação baixa ou nula em economias oligopolizadas e dominadas por grandes empresas. Essas empresas sempre usam o mecanismo de preços como forma de se apropriar do valor criado socialmente, tanto na cadeia de valor que dominam como no mercado (Sawaya, 2017).

Assim, o combate à inflação no capitalismo, principalmente periférico, não pode estar no centro da estratégia em detrimento do crescimento e do desenvolvimento, principalmente em economias com elevada pobreza e desigualdade. O papel central da administração da atividade econômica não pode se resumir ao combate à inflação supondo que todo o resto, o crescimento, seja um resultado natural da ação de indivíduos em um “mercado livre”.

REFERÊNCIAS

AGLIETTA, M.; BARREBI, L. **Désordres dans le capitalisme mondial**. Paris: Odile Jacob, 2007.

AMSDEN, A. H. **A ascensão do “resto”: os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia**. São Paulo: Unesp, 2009.

ARBIX, G; LAPLANE, M. F. Estagnação, liberalização e investimento externo na América Latina. In: ARBIX, G. **Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois**. São Paulo: Unesp/Edusp, 2002.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. S. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BIDERMAN, C.; COZAC, L. F. L.; REGO, J. M. **Conversas com economistas brasileiros**. São Paulo: Editora 34, [1996] 2024.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

CARDOSO, F. H. Desenvolvimento, o mais político dos temas econômicos. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 4, p. 7-23, out./dez. 1995.

CHANG, H-J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Unesp, 2004.

CRUZ, P. D. Notas sobre o endividamento brasileiro externo nos anos setenta. In: BELLUZZO, L. G.; COUTINHO, L. (Orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise nº 2**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

DOS SANTOS, T. **A teoria da dependência: balanço e perspectivas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

FRANCO, G. H. B. A inserção externa e o desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 18, n. 3, p. 5-17, jul./set. 1998.

GONÇALVES, R. **Globalização e desnacionalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MARINI, R. M. **Dialética da dependência**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes/CLASCO/LPP, 2000.

MAZZUCATO, M. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs o privado**. São Paulo: Portfólio/Penguin, 2014.

NORTH, D. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, [1990]2006.

SAWAYA, R. R. Inflação como relação de poder: uma análise a partir da teoria dos preços em Marx. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 47, p. 34-60, maio/ago. 2017.

SAWAYA, R. R. **Subordinated development: transnational capital in the process of accumulation of Latin America and Brazil**. Leiden: Brill; Chicago: Haymarket Books, 2018.

STIGLITZ, J. E. **A globalização e seus malefícios**. São Paulo: Brasiliense, 2000.