

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

GUSTAVO JORGE SILVA

N.º USP: 7634650

Bem-vindo à cultura do Real:
Panorama da Economia Política do Plano Real

ORIENTADOR: PROF. DR. LUÍS FERNANDO MASSONETTO

2015

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

GUSTAVO JORGE SILVA

N.º USP: 7634650

Bem-vindo à cultura do Real:
Panorama da Economia Política do Plano Real

Tese de Láurea apresentada
ao Departamento de Direito
Econômico, Financeiro e
Tributário, para a obtenção
do grau de Bacharel em
Direito.

ORIENTADOR: PROF. DR. LUÍS FERNANDO MASSONETTO

2015

“Todo lo que puedas imaginar es real”

- Pablo Picasso

Resumo

O presente trabalho se propõe a apresentar um panorama dos eventos em que se deu a construção da política econômica e monetária brasileira ao longo dos anos de 1993 e 2002, período em que se dá a implantação do Plano Real e engloba os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República.

Aspectos da Economia Política internacional serão trazidos à tona por serem de importância fundamental para entender os fenômenos domésticos.

O método empregado é o da Teoria da Regulação, considerando principalmente as formas institucionais Inserção Internacional e Moeda e câmbio.

Palavras-chave: Plano Real; Teoria da Regulação; Neoliberalismo; Regime Monetário; Regime Cambial.

Agradecimentos

Agradeço a todos que me ajudaram a efetuar as reflexões presentes nessa Tese de Láurea, em especial aos meus colegas do Grupo de Estudos Direito e Regulação do Capitalismo (GEDIRC) do qual tive a honra de participar desde 2013.

Ao Professor Doutor Luís Fernando Massonetto, que eu conheci logo na primeira semana da minha graduação e mais tarde me deu o privilégio de ser seu orientando, pela paciência e dedicação dispensadas.

Também aos meus colegas da Bateria de Agravo de Instrumento da São Francisco, da Sanfran Jr., do Departamento Jurídico do Centro Acadêmico XI de Agosto, da Academia de Letras da Faculdade de Direito de São Paulo e de todos os outros grupos de que eu participei, que de maneira geral moldaram minha visão do Direito e que, sempre que necessário, me apoiaram ao longo desses anos.

Agradecimentos maiores ficam a meus pais, Jorge e Júlia, que sempre me incentivaram e nunca saíram do meu lado, mesmo quando a distância e o fuso horário tentaram nos afastar.

SUMÁRIO

Capítulo.....	Página
1. INTRODUÇÃO.....	1
2. A TEORIA DA REGULAÇÃO.....	3
3. NEOLIBERALISMO E MODO DE REGULAÇÃO DOMINADO PELA FINANÇA.....	14
4. ANTECEDENTES TEÓRICOS DO PLANO REAL.....	25
5. PROPOSTAS PRÁTICAS E IMPLANTAÇÃO DO PLANO REAL.....	36
6. DESVALORIZAÇÃO E METAS DE INFLAÇÃO.....	48
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES.....	60
8. BIBLIOGRAFIA.....	63

1. INTRODUÇÃO

Essa Tese de Láurea foi construída principalmente a partir das teorias políticas e econômicas com as quais tive contato ao longo desde 2013 no Grupo de Estudos Direito e Regulação do Capitalismo, coordenado pelo Professor Luís Fernando Massonetto. Foi espaço de debate qualificado e importante para o desenvolvimento das ideias que agora pretendo transcrever ao longo desse trabalho.

A temática me pareceu adequada visto que acredito que já haja distanciamento histórico o bastante para permitir considerações mais objetivas e porque o processo de implantação do Plano Real e seus desdobramentos foram (e são) parte do ambiente em que fui inserido desde a primeira data que a lembrança me permite alcançar. Também por isso, foi fundamental a pesquisa não só dos textos acadêmicos, mas também de fontes jornalísticas para entender com clareza o que se passava na época.

Observando a necessidade de conformar essas transformações da vida econômica brasileira como parte de um fenômeno maior e articulado, o método escolhido para a elaboração dessa Tese de Láurea foi o da Escola Francesa da Regulação, dada sua possível aplicação considerando diversos níveis de organização social e o possível foco nas instituições, que facilita ao pesquisador da área de Direito identificar e compreender com maior nitidez aspectos da Economia Política consubstanciados nos fenômenos.

Isso posto, o trabalho trilhará o caminho de buscar, em primeiro lugar, apresentar o desenvolvimento institucional do modo de regulação contemporâneo nas economias centrais, construído especialmente ao longo da década de 1970, partindo, em seguida, para a exposição dos efeitos desse desenvolvimento sobre as economias periféricas, status das economias latino-americanas, como o Brasil.

Feito isso, veremos aquilo que consideramos como o “fundamento teórico” do Plano Real, fazendo uma breve incursão pelos fundamentos da teoria econômica desenvolvida no âmbito da CEPAL até a década de 1960 e as contribuições dadas por Fernando Henrique Cardoso à Teoria da Dependência, na década de 1970. Ainda do modo de regulação considerado só tenha se desenvolvido também a partir da década de 1970 e do Plano real só ter sido posto em prática em 1993, buscaremos demonstrar o vínculo existente entre isso que chamamos de fundamento teórico e a prática.

Nesse ponto, passaremos a tratar de temas relativos ao espaço econômico brasileiro. Serão feitas considerações sobre as bases técnicas dos planos econômicos anteriores ao Real, que fracassaram na meta de colocar sob controle o processo inflacionário. Serão feitas também considerações sobre a proposta Larida, apresentada em 1984, e que, em grande medida, influenciou o Plano Real.

A partir daí, será exposto o Plano Real “em espécie”, desde sua implantação em 1993 até as instituições formadas depois da maxidesvalorização de 1999, dando atenção ao uso dos mecanismos de política macroeconômica de que dispunha o Estado, como câmbio e taxa de juros, e às possibilidades institucionais de uso destes mecanismos ao longo do desenrolar dos eventos do período considerado. Reflexões sobre eventos internacionais que influenciaram a economia política serão trazidos à tona para ajudar a entender como o Plano Real chegou à sua forma final.

Por fim, serão expostas nossas conclusões com base naquilo que foi apresentado ao longo de todo o trabalho.

*“Das Nahe wird weit
 Das Warme wird kalt
 Der Junge wird alt
 Das Kalte wird warm
 Der Reiche wird arm
 Der Narre gescheit
 Alles zu seiner Zeit”*

- Johann Wolfgang von Goethe

2. A TEORIA DA REGULAÇÃO

Logo de início, é necessário que seja feito um esclarecimento quanto ao sentido da linguagem empregada. Por isso, ao longo desse capítulo, serão apresentados os conceitos ligados à Teoria da Regulação e uma justificativa da escolha dessa abordagem.

O primeiro termo a ser objeto desse nosso esforço é justamente *Regulação*, que dá nome à Teoria. Nele está contido um elemento linguístico capaz de gerar alguma confusão. Ocorre que o nome original da teoria, em francês, é *Théorie de la Régulation*. Traduzida para o português, a expressão se torna a mesma presente no título deste capítulo. A confusão se dá quando pensa-se em transpor essa tradução diretamente para o inglês e toma-se como equivalente o termo *regulation*, que, na verdade, quando traduzido para o francês, teria o sentido de *règlement*.

Isso se dá porque a ideia de regulação para nós tem algum vínculo com a *regulation* anglófona, especialmente depois da recepção de institutos, pela ordem jurídica brasileira, como as agências reguladoras, na década de 1990. Sobre este mal entendido, BOYER (2009, p. 23) esclarece que “Na França, a regulação [*règlement*] foi muitas vezes interpretada como resultado da ação do Estado, o poder concedente e organizador, em resumo, o planejador”. O processo de liberalização dos mercados a partir da década de 1970 é conhecido pelos francófonos como *dérèglement*.

A *Regulação* da qual trata a Teoria da Regulação não guarda relação com o papel do Estado estabelecendo normas para determinados mercados e fiscalizando seu cumprimento. A determinação dessa *Regulação* é dada pela forma estável em que a economia se desenvolve inserida em um ambiente de regularidade institucional. Os principais conceitos da Teoria da Regulação estão, inclusive vinculados aos elementos por meio dos quais espera-se que seja possível demonstrar que há, de fato, essa “regularidade institucional”.

Já tratando da matéria relativa à abordagem da Teoria da Regulação, é preciso observar que seu desenvolvimento se deu a partir do esforço de um grupo de pesquisadores do de Paris na década de 1970.

O objetivo desse grupo foi criar uma visão que se contrapusesse às teorias ortodoxas da economia. Cabe dizer que sequer o fundamento da análise era o mesmo, porque, enquanto a tendência da ortodoxia econômica era a análise considerando a forma de distribuição dos bens escassos como fundamento, a análise regulacionista voltou seu foco para a apropriação do excedente no espaço da acumulação, inscrevendo-se, desta forma, na tradição teórica do marxismo.

A Teoria da Regulação está dentro da tradição teórica, mas não ocorre mera filiação. A pretensão foi também de rever pressupostos e atualizar a teoria marxista, como fica evidenciado neste trecho:

“As teorias da regulação originam-se da justaposição e da transformação de um conjunto de ferramentas e de diferentes abordagens [:] (...) teoria marxista [:] (...) macroeconomia heterodoxa, que é mais kaleckiana que keynesiana [:] Escola dos Annales (...). Do Direito e da ciência política, a teoria da regulação adota a ideia de que formas institucionais são ‘um intermediário entre as forças’, em outras palavras, elas resultam de conflitos entre grupos sociais mediados por processos políticos e jurídicos”¹ (BOYER, 2002, p. 17).

Fundamental também é notar a análise histórica como característica relevante da Teoria:

“Outra fonte de inspiração é a frequentação da longa história do capitalismo. (...) a grande diversidade de das trajetórias acompanhadas desde então [século XX] nos Estados Unidos, na Europa, no Japão e mais recentemente na China nos leva a deslocar a análise de um modo de produção invariante à tentativa de

¹ Tradução livre de: “*régulation* theories originate in the juxtaposition and transformation of a collection of tools and different approaches (...) Marxian theory[:] (...) heterodox macroeconomics, which is more Kaleckian than Keynesian[:] *Annales* school (...). From law and political science, *régulation* theory adopts the idea that institutional forms are 'an intermediary between forces', in other words, they result from conflicts between social groups arbitrated by political and legal processes”

interpretação da variedade das formas contemporâneas de capitalismo.” (BOYER, 2009, pp. 20-21).

A Teoria absorve, portanto, o pressuposto da incorporação da observação histórica à análise econômica, considerando as particularidades de cada espaço dentro do período de tempo que se pretende analisar, porque considera-se que o mercado é também construção social.

Assim começam a ficar desenhadas as características da Teoria da Regulação quanto à capacidade de proporcionar uma análise que contempla as instituições e as particularidades da formação histórica de cada situação escolhida como objeto de análise.

Essa característica de levar em consideração as instituições e contexto histórico na análise guarda também relação com outra pretensão da Teoria que é conseguir determinar quais as instituições ocultas de uma economia de mercado. Pressupõe-se que “Formas institucionais (ou estruturais) definem a origem dos padrões sociais e econômicos observados”² (BOYER & SAILLARD, 2002, p. 38). Uma vez determinadas, o estudo à luz da Teoria da Regulação deve centrar-se nas particularidades dessas estruturas e suas interrelações.

Cabe aqui estabelecer que cremos que inclusive o Direito pode incorporar a seu objeto considerações sobre esses atributos das economias de mercados, a fim de fornecer soluções mais criativas e adequadas. Já há na doutrina brasileira opiniões mais estruturadas no sentido de que o direito não pode ser apenas instrumento de manutenção das estruturas sociais e econômicas submetido aos desígnios do discurso que vem de outras ciências sociais.³ A influência direta do campo jurídico ficará mais evidente nas considerações que serão feitas sobre os atributos das economias de mercado mais adiante.

O fundamento da busca pela identificação dessas estruturas das economias de mercado foi o diagnóstico de que um ambiente em que as trocas fossem completamente descentralizadas, aceitando-se a *mão invisível*, seria caótico, mas os mercados se desenvolviam de forma consideravelmente resiliente. Deveria haver, portanto, um conjunto de elementos que determinasse a forma como a dinâmica se dá e esses elementos não poderiam

² Tradução livre de: “Institutional (or structural) forms define the origin of observed social and economic patterns”

³ Nesse sentido, ver SALOMÃO FILHO, Calixto. *Novo Estruturalismo Jurídico: uma alternativa para o Direito?* In. RT 926. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, pp. 533-547

ser apenas o Estado *leviathan*. A partir disso foram alcançadas conclusões sobre quais seriam essas estruturas.

A figura mais básica de uma economia mercantil é a *moeda*. “Sem dinheiro não há economia capitalista” (SAYAD, 2015, p. 11). É a rede bancária que fornece crédito a consumidores e a empreendimentos emitindo a moeda escritural que se soma ao papel moeda em poder do público nas transações. O conjunto de regras que orienta esse sistema de pagamentos é o *regime monetário*. Os bancos operam em rede e, nas economias complexas e diversificadas, o “*Banco Central* encarrega-se da emissão da *moeda legal*” (BOYER, 2009, p. 33), e assim obtém controle e capacidade de detectar eventuais desequilíbrios sistêmicos. A moeda não é produto do acaso, ela é criada e legitimada e é pressuposto da economia de mercado.

Para a Teoria da Regulação, o próprio mercado é uma construção social no qual o estabelecimento de um preço em moeda diminui a assimetria de informação entre comprador e vendedor e limita impacto da negociação bilateral, especificando interações estratégicas entre os sujeitos.

O segundo atributo de uma economia de mercado é que nela está contida uma *forma de concorrência*. Para a Teoria, “*forma de concorrência* [é] o processo de formação dos preços que corresponde a uma configuração-tipo das relações entre os atores do mercado” (BOYER, 2009, pp. 38-39). Entende-se que a concorrência imperfeita é a regra, e a concorrência perfeita é a exceção. A suposição aqui é que, da mesma forma em que há uma entidade central para a moeda, cada mercado teria a sua própria conformação de dominância⁴ e os modelos de concorrência se dariam a partir das estratégias disponíveis em cada uma delas.

A Teoria da Regulação reconhece pelo menos três formas de concorrência diversas: o *regime de concorrência*, mais livre, mas não perfeito por ser processo permanente de ajuste, que prevaleceu para os mercados ao longo do século XIX; o *regime monopolista*, caracterizado pela concentração da produção e do capital, comum no século XX e; o *regime de concorrência administrada*, sujeito a frequente formação de preços pelo Estado, como foi à época do pós-guerra.

⁴ Liderança colusiva, em que um só agente domina de forma estável um mercado, ou barométrica, na qual os agentes se sucedem na dominação do mercado.

O terceiro elemento é a *relação salarial*. Diferentemente do que acontece em teorias econômicas ortodoxas, considera-se que o trabalho não é uma mercadoria como as demais. Isso ocorre porque o trabalho é a atividade de produção. Esse aspecto demonstra a inserção teórica da teoria da regulação no marxismo, dado que o próprio Marx refina muito a teoria do valor-trabalho de Smith e assim desenvolve a teoria do valor que rege o marxismo. O trabalho é aquilo que é mobilizado pelos capitalistas na reprodução do capital. O que o trabalhador submete à negociação é sua força de trabalho e, para regular essa negociação, existe um aparato jurídico institucional que define as regras gerais que regem o trabalho assalariado e que determinam, ao cabo, a própria relação salarial.

Todas essas formas são dinâmicas e, ao longo do tempo, surgem perturbações e conflitos que não encontram a devida solução nas instituições vigentes. É nesse momento que se manifesta o quarto fundamento da economia de mercado que é o *grau de intervenção*. É necessário que haja formas institucionais para que sejam aplicadas estratégias além das econômicas a uma economia mercantil e por isso tem que haver interação da esfera econômica com a esfera jurídico-política.

A escolha de um regime monetário é política. A concorrência é sempre ambiente de mediação entre as esferas privada e pública. A cobertura social que interfere na relação salarial é produto da política. “A ilusão de uma economia pura, isto é, totalmente independente do âmbito jurídico-político, deve, portanto, ser abandonada” (BOYER, 2009, p. 48) e a interdependência de todas as formas institucionais com o Estado é expressão da influência da política sobre a economia. Isso tem especial relevância para nós porque o espaço da disputa política é aquele em que as “regras do jogo” são estabelecidas e positivadas na forma jurídica. O Direito é resultado da conformação das estruturas que são atributo de uma economia de mercado.

Por fim, a Teoria da Regulação observa que um Estado-nação, ainda que soberano, não é imune às forças exercidas pelo regime internacional sobre si. Essa influência é tanta que enseja a identificação de um quinto atributo que é a modalidade de *inserção do Estado-nação na economia internacional*.

Para a teoria neoclássica, o único papel do Estado nessa seara seria o de determinar tarifas alfandegárias, introduzindo reservas ao sistema de livre-comércio. A Teoria da Regulação considera que pertencem a esse âmbito também decisões relativas a captação de

investimentos diretos, fixação de regras em matéria de captação de investimentos em carteira e até decisões sobre política de imigração.

São cinco, portanto, os atributos das economias de mercado: (i) moeda; (ii) concorrência; (iii) relação salarial; (iv) intervenção política e; (v) inserção na economia internacional.

Voltando agora à teoria marxista, a história é compreendida como a luta de classes vinculada ao modo de produção vigente na época. É assim que Marx e Engels iniciam o Manifesto Comunista. Os modos de produção com seus sistemas de classes se sucederiam na história e são exemplos disso os patrícios, cavaleiros plebeus e escravos da Roma antiga e os senhores, vassalos, mestres, companheiros e servos na Idade Média. O sistema de classes da sociedade burguesa teria emergido da ruína da sociedade feudal, criando um novo modo de produção e formas próprias de opressão.

Sendo assim, nota-se que os modos de produção se sucedem e criam diferentes relações sociais. O que faz a Teoria da Regulação é reconhecer que as relações evoluem também dentro de um mesmo modo de produção.

Não é necessário que modo de produção capitalista seja superado para que os trabalhadores se mobilizem contra cortes de salários em momentos de crise. O mesmo pode ser dito sobre o regime monetário, ainda que profundamente alterado quando do fim do padrão-ouro não tampouco significou o fim do capitalismo. Mudanças nos outros atributos da economia de mercado (forma de concorrência, interferência estatal e inserção internacional) podem igualmente ser suportadas dentro do modo de produção.

O que pretende a Teoria da Regulação é mostrar que o *modo de produção* é estruturado sobre um *regime de acumulação* que é coerente e que no bojo desse regime de acumulação reside um conjunto de valores e manifestações sociais institucionalmente arranjadas, que são as formas estruturais que moldam o modo de regulação. Nas economias de mercado, por exemplo, as formas estruturais são aquele conjunto que até aqui temos chamado de atributos desse tipo de economia.

Em outras palavras, tomando o modo de produção capitalista para exemplificar, é como se ao longo do processo histórico do capitalismo houvesse o desenvolvimento dinâmico de cada um dos atributos da economia de mercado e que, em cada conjuntura, fosse alcançada

a harmonização de todos eles. Nessa harmonização se estrutura um conjunto de práticas e valores que constituem o modo de regulação vigente:

*“Um modo de regulação estabelece um conjunto de procedimentos e padrões de comportamento individuais e coletivos que devem reproduzir simultaneamente relações sociais através da conjunção de formas institucionais que são historicamente determinadas e suportadas pelo atual regime de acumulação”*⁵ (BOYER & SAILLARD, 2002, p. 41).

É o modo de regulação que permite a continuidade de um regime de acumulação que mantém a coerência do modo de produção capitalista. Há de se falar ainda que da harmonização do modo de regulação com o regime de acumulação surge o *modo de desenvolvimento*.

O Direito e o sistema jurídico, com seu papel de mantenedor da coesão social, preservando expectativas e estabelecendo qual o espaço em que as normas podem ser discutidas, é um fator fundamental para a detecção de qual o modo de regulação vigente em determinada sociedade. São seus órgãos que canalizam as tensões políticas e reproduzem discurso que deve ser coerente.

A forma como se manifesta um modo de regulação é resultado de uma série de compromissos institucionalizados e o espaço de sua formação é o jurídico-político. Mesmo a instabilidade e a crise desses compromissos estão incorporados à Teoria que observa que “as lutas sociais, os conflitos políticos e as grandes crises econômicas e financeiras resultam quase sempre em novos compromissos institucionalizados que não mais dizem respeito apenas às relações Estado/economia, mas também à relação salarial e às formas de concorrência” (BOYER, 2009, p. 64).

Por isso é necessária a identificação das formas intermediárias entre sociedade e economia que caracterizam o modo de regulação e é por isso que as formas estruturais aparecem como independentes a priori. É seu arranjo institucional, notadamente marcado pela assunção de compromissos políticos que garante a coerência e a harmonia de todo o modo de

⁵ Tradução livre de: “A mode of *régulation* establishes a set of procedures and individual and collective behaviour patterns which must simultaneously reproduce social relations through the conjunction of institutional forms which are historically determined and supported by the current accumulation regime”

produção. A teoria considera que “os agentes atuam, portanto, com um conhecimento parcial e uma *racionalidade institucionalmente situada*” (BOYER, 2009, p. 67).

Diante disso, fica claro também que as perturbações podem se dar em níveis diversos, indo desde a falência do modo de produção até uma crise que se desfça quando da simples estruturação de novos compromissos que alterem o modo de regulação. Além disso, dados os diferentes arranjos, cada modo de regulação tem uma crise de características próprias, que pode se dar tanto por sua má-formação e fracasso ou por seu sucesso definitivo que o conduza à redundância.

Ao longo da existência do modo de produção capitalista, foram conformadas algumas situações em que a coerência se fez presente e, seguindo esse desencadeamento, a Teoria da Regulação classificou uma sucessão de modos de regulação e de modos de desenvolvimento. Há de se fazer a ressalva que essa evolução tem molde bastante eurocêntrico, mas que ela suficiente para exemplificar como a história é segmentada segundo a Teoria.

O primeiro modo de regulação do capitalismo remonta ao século XVIII, quando o capitalismo mercantil se desenvolve na Europa vinculado a estruturas que são ainda essencialmente rurais. Era o desempenho das safras que ditava o desempenho de toda a economia, incluindo as oscilações salariais, e a formação político-social e de cidadania do antigo regime refletia as particularidades desse tipo de economia.

No século XIX, a produção manufatureira passa a ocupar o espaço de motor do desenvolvimento econômico. Como o capital ainda não é concentrado, preços e salários variam com maior intensidade e conjuntamente. O sistema econômico nunca fica em repouso, variando entre a superacumulação e a subacumulação. Configura-se nesse período o modo de regulação concorrencial. O modo de desenvolvimento associado a esse modo de regulação tem característica de ser extensiva, dependente do setor tecnologicamente de vanguarda que era alavancado por seus amplos lucros. Esse modelo é sujeito à flutuação e a falta de poder de negociação dos trabalhadores era um fator que permitia a grande margem de lucro.

No entreguerras, emerge um novo modo de regulação. O capital se encontra mais concentrado e os processos de urbanização, industrialização e o sufrágio universal impulsionam a coletivização e a busca de direitos sociais. Nesse modo de regulação, salários e produção oscilam conjuntamente. Nessa fase, o modo de desenvolvimento fazia emergir um

sistema em que os ganhos de produtividade eram sem precedentes, mas desassociados da procura, essa condição conduziu ao boom dos anos 1920 e à crise de 1929.

Por fim, no pós-guerra estrutura-se a regulação que convencionou-se chamar administrada. A moeda passa a financiar a acumulação e não mais a despesa de guerra, fixa-se uma rede de cobertura social dos assalariados. O capital já se encontra bastante concentrado, o que dá a esse modo de regulação uma característica monopolista, típico do fordismo. Esse modo de desenvolvimento conta com intensiva acumulação e consumo de massa. Os compromissos institucionalizados encontram sincronia. O Estado incentiva investimento e protege o assalariado e o sistema de Bretton Woods harmoniza as ações dos Estados-nação.

Na regulação administrada, a progressão salarial e o aumento da produção se dão de maneira contínua, sem oscilações. Sua crise, que se dá a partir do final dos anos 1960, gera um sucessor cujas características ainda são discutidas. Essa disputa sobre modos contemporâneos é característica da Teoria da Regulação:

“Essa pluralidade de modos de regulação potenciais ilustra uma decorrência fundamental da teoria: se retrospectivamente sua atualização dá a impressão de uma interpretação funcionalista, no tempo real das transformações estruturais a incerteza que rege o surgimento dos modos de regulação aparece claramente” (BOYER, 2009, p. 76).

Uma primeira visão sobre o modo de regulação contemporâneo entende que ele tem como marca principal o acirramento da concorrência internacional. Isso afeta a composição dos salários porque eles passam a ser considerado fator de formação da competitividade, também a política monetária e a intervenção do Estado é afetada porque a política fiscal passa a se alinhar a esse movimento econômico.

Outra visão tende a compreender o modo de regulação contemporâneo como dominado pela terceirização, no sentido de haver um protagonismo do terceiro setor, o setor de serviços, que enseja articulação peculiar das formas estruturais. Estabelece esse modo de regulação como última etapa de uma progressão que passou do modo de regulação antigo, essencialmente rural, para o concorrencial, em que a indústria tinha mais peso, e daí para o monopolista, em que havia maior articulação entre indústria e serviços.

Uma terceira abordagem, com a qual concordamos e que está em consonância com o desenvolvimento deste trabalho, é a do modo de regulação dominado pela finança. Ele seria fruto das inovações financeiras e da abertura de muitas economias aos fluxos de capitais internacionais. Essa configuração impõe um modelo de intervenção estatal limitada, estabelece novas relações trabalhistas, demanda mudanças no grau de inserção econômica internacional, internacionalizando a concorrência e altera a forma de fazer política monetária e fiscal.

O modo de desenvolvimento contemporâneo tem característica de ser de acumulação extensiva com aprofundamento das desigualdades, porque a abertura internacional de fato minora custos salariais. Em relação ao fordismo, a progressão do nível de vida é mais lenta, o desemprego maior, os lucros são mais incertos e a desigualdade se aprofunda. O discurso político desse modo de desenvolvimento foi construído ao longo dos anos 1980 e associava diminuição dos salários ao aumento de lucro, o que permitiria o investimento produtivo e, conseqüentemente, o emprego futuro. Doravante daremos a esse modo de desenvolvimento o nome de *neoliberal*.

Quando um modo de regulação ou de desenvolvimento se conformam, já estão dados seus limites e as condições de sua crise. Regulação e crise são duas faces de uma mesma problemática (BOYER, 2009, p.138).

Usando esse gancho para trazer questões relativas às economias periféricas, há o exemplo do modelo de desenvolvimento pela substituição de importações, aplicado pela maior parte dos países latino-americanos. Essa estratégia demandava tecnologia e rendimentos em escala com os quais o pequeno mercado interno dessas nações não pôde dar conta, o que desembocou em sucessivas crises financeiras e até políticas. BOYER (2002) considera que isso se deu em decorrência do sucesso do modelo que alcançou seu limite máximo.

Entende-se que as economias periféricas são submetidas a uma grande assimetria em relação ao mercado financeiro internacional. A dimensão internacional da regulação é muito relevante quando consideramos esses países, e essa dimensão deve ser entendida como “em grande medida o resultado da interação entre as regulações nacionais, reunidas pela troca de bens e de capitais, principalmente através de decisões de agentes privados. A evolução de regulações nacionais é baseada parcialmente em fatores internos, sobretudo em grandes crises,

mas também nas restrições impostas pela inserção internacional do país”⁶ (VIDAL, 2002, p. 114).

As economias periféricas são, por isso, sujeitas a desequilíbrios de câmbio e crises bancárias sistêmicas. Por isso também são mais propensas a definir suas políticas econômicas, monetárias e fiscais a partir de imposições vindas das economias centrais. No modo de regulação neoliberal, o impacto disso tem sido claro.

Aqueles que aceitaram as regras do Consenso de Washington, foram alvo de amplo fluxo de capital que se dirigiu a setores rentáveis e o consumo foi estimulado, incentivando importações. Por outro lado, a produção interna de bens de capital tende a diminuir, afetando a própria capacidade interna de produção e tornando o país mais vulnerável aos humores da finança internacional.

Isso não está ligado a uma má-gestão econômica desses países. A questão diz respeito às possibilidades que restam aos países dependentes quando da conformação das formas institucionais. Grande parte desse processo descrito para as economias periféricas pode ser vislumbrado quando refletimos sobre a história do Plano Real e é isso que passaremos a fazer a partir de agora.

⁶ Tradução livre de: “largely the result of the interaction of national *régulations*, brought together by the exchange of goods and capital, mainly through private decisions. The evolution of national *régulations* is based partly on domestic factors, especially major crises, but also on constraints imposed by the country's international insertion”

*“E até mesmo o que não presta tem um
preço pendurado
Todo favor é cobrado, de graça nada
mais resta
E até injeção na testa começa a ter
cotação
E pela direção que o mundo está
tomando eu vou viver pagando o ar de
meu pulmão”*

- Siba

3. NEOLIBERALISMO E MODO DE REGULAÇÃO DOMINADO PELA FINANÇA

Neste capítulo, nossa meta será traçar as principais características do neoliberalismo e de seu modo de regulação, considerando a forma como ele se impõe ideologicamente, sua construção nos países centrais quando da crise do fordismo e as políticas que foram aplicadas nas principais praças financeiras na ocasião da emergência desse novo paradigma. Também pretendemos mostrar quais foram as ferramentas que expandiram o neoliberalismo para a periferia e quais foram alguns dos efeitos dessa expansão sobre os países subdesenvolvidos.

Em primeiro lugar, é preciso estabelecer que o neoliberalismo encontra forte respaldo ideológico em valores como a liberdade de iniciativa, a autonomia da vontade e na ideia de direitos naturais, nos quais o Estado não deveria ter o condão de interferir, dado que “a *liberalização* das forças que impulsionam a acumulação de capital é um movimento ‘natural’ e ‘irreversível’ em direção ao progresso e à realização da autonomia do indivíduo” (BELLUZZO, 2012, p. 33).

A descrição desse aspecto é feita da seguinte forma por HARVEY:

“O neoliberalismo é, em primeiro lugar, uma teoria de práticas econômicas e políticas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido se reforçadas as liberdades e habilidades individuais para empreender dentro de um quadro institucional caracterizado por fortes direitos de propriedade privada, pelo livre mercado e pelo livre comércio”⁷ (2009, p. 2).

⁷ Tradução livre de: “Neoliberalism is in the first instance a theory of political economic practices that proposes that human well-being can best be advanced by liberating individual entrepreneurial freedoms and skills within an institutional framework characterized by strong private property rights, free markets and free trade”

Característica do pensamento neoliberal também é pressupor que o substrato das liberdades individuais está contido no universo das trocas. Essas liberdades, portanto, só seriam garantidas na existência de um livre mercado para trocas úteis e necessárias.

Além disso, esse pensamento entende que o bem-estar da sociedade é aumentado quando a frequência e o alcance das trocas aumenta, dado que os recursos disponíveis seriam melhor distribuídos. Ele procura trazer toda a ação humana para o domínio do mercado (HARVEY, 2009, p.3).

Sendo assim, o neoliberalismo é um projeto que, como veremos, foi implantado em um momento histórico nas economias centrais e irradiado para o resto do mundo. Alguns processos são característicos do neoliberalismo⁸, absorvidos nos sistemas sociais e justificados pelos fundamentos ideológicos que apontamos, mas sempre respaldados pelo Estado.

O primeiro deles é *a privatização e a mercadorização*. Esse é um movimento caracterizado por submeter ao mercado, na forma mercadoria, tudo aquilo que costumava ser mantido fora da esfera das trocas, simbolizando a transferência de ativos do universo público e coletivo para a apropriação privada dos frutos. Diversos bens públicos e serviços antes ligados ao bem-estar social passam a ser avaliados e negociados para privatização. A Propriedade Intelectual permite que haja apropriação até mesmo de material genético e em escala global. Em muitas situações, o Estado se manifesta favorável a esse processo, mesmo contra a vontade popular, impondo um quadro regulatório que respalda essa agenda.

Depois temos a *financeirização*, em que é visível o aumento do volume dos fluxos financeiros e seu aumento de alcance até assumirem escala global. A estrutura do mercado financeiro é feita para proporcionar maior volume de transações porque seus operadores são remunerados com base no número delas, sem que se dê importância a nada além de sua taxa de retorno. A esfera financeira assume, assim, relativa independência em relação à esfera produtiva e o Estado aqui contribuiu atuando na desregulamentação dos movimentos de capital, favorecendo especulação e engenharia creditícia que submeteu populações inteiras à perda de direitos. Sob a justificativa de dividir o risco e diminuir a assimetria de informação, o mercado financeiro se converteu em espaço de concentração de renda.

⁸ Ampla exposição quanto a esses processos pode ser encontrada em HARVEY, 2009, pp. 160-165. O trecho também serviu de base para o desenvolvimento desse argumento no presente trabalho.

Há também a faceta do *gerenciamento* e da *manipulação de crises*, estrutura que deriva da financeirização e que permite a mudança dos centros decisórios em assuntos antes definidos de maneira soberana. São exemplos disso a interferência do Fundo Monetário Internacional (FMI) e seus representantes advindos da burocracia de países ricos em assuntos de política doméstica de países pobres, impondo medidas de austeridade necessárias para que países pobres mantenham fluxo de capital constante para os ricos. Procedimento que gera um tipo de financiamento perverso ao qual os próprios países negativamente afetados são obrigados a se sujeitar para poderem participar do mercado global, dado que seus mercados financeiros e poupança própria continuam tendo escala limitada. Exemplo atual é a *Troika*⁹, que atua na Grécia.

E, por fim, há alterações na estrutura de *redistribuição feita pelo Estado*. Isso significa que, ainda que em um primeiro momento privatizações e políticas de austeridade pareçam positivas, seus efeitos a longo prazo conduzem a uma situação em que agentes privados tem controle de ativos fundamentais para a dignidade da população em geral e na qual o modelo tributário onera menos os investimentos, tirando capacidade de implantação de políticas públicas que beneficiem os assalariados. Para garantir essa estrutura, são feitos gastos em instrumentos de controle social através de repressão, além de campanhas de criminalização e marginalização de movimentos sociais.

Nessas novas condições, os sistemas nacionais não são eliminados eles se integram em um sistema que tem as peculiaridades de ser fortemente hierarquizado, marcado por uma carência de instâncias de supervisão e controle e com a unidade dos mercados financeiros assegurada pelos próprios operadores financeiros (CHESNAIS, 1999, p. 12).

A emergência desse “novo regime de acumulação, cujo funcionamento é fortemente dominado pelo nível de endividamento dos países, em relação ao capital financeiro; pela consequente permanência de uma taxa positiva de juros reais e pelos meios de que dispõem os grandes operadores para exercer peso sobre as políticas econômicas” (CHESNAIS, 1999, p. 20) se dá nos países centrais que passam por transformações profundas ao longo de década de 1970, diante da crise do fordismo, evidenciada na estagflação. Para que o neoliberalismo pudesse florescer, foi necessário que os Estados mais poderosos decidissem liberar o

⁹ Comitê tripartite que reúne membros da burocracia da Comissão Europeia, do Banco Central Europeu e do Fundo Monetário Internacional que tenta, ainda sem sucesso, reverter os efeitos da crise financeira de 2008 sobre a economia grega. Seu receituário emprega, em regra, políticas de austeridade.

movimento dos capitais e desregular e desbloquear seus sistemas financeiros (CHESNAIS, 2005, p. 34).

Em linhas gerais, essa abertura se deu porque desde o final da segunda guerra, o dólar, representando uma determinada quantidade de ouro, era a moeda das transações internacionais e quem fornecia a liquidez do mercado internacional eram o Banco Central americano (*Federal Reserve* ou FED) e o Tesouro americano. A partir dos anos 1960, entretanto, há desequilíbrios crescentes do balanço norte-americano de pagamentos e consequente aumento excessivo da liquidez internacional. A situação se agrava até 1971, “quando os Estados Unidos restringem a conversão de dólares em ouro aos bancos centrais de outros países, e culmina em 1973, com a flutuação da taxa cambial do dólar” (SAYAD, 2015, p. 267). A continuada desvalorização do dólar nos anos 1970 colocou em apuros a economia mundial, uma instabilidade monetária crônica.

O conjunto de medidas adotadas pelos Estados Unidos em 1979 para superar a estagflação, que envolvia aumento da taxa de juros, teve, para a economia internacional, o efeito de revigorar o dólar como moeda de reserva e recuperar seu papel nas transações comerciais e financeiras (BELLUZZO, 2012, p. 127). Em seguida, todos os países centrais passaram a adotar o câmbio flutuante, que possibilitava políticas monetária e fiscal ativas e de intensa negociação da pública para custeio do Estado.

A disseminação dos regimes de taxa de câmbio flutuante ampliou o papel de ativo financeiro das moedas nacionais. Isso significou que elas também ficaram sujeitas a especulação e arbitragem feitas pelos operadores do mercado financeiro. As políticas monetária e fiscal, ao mesmo tempo em que se tornam ativas, têm que voltar seus olhos para a volatilidade das taxas de juros e das taxas de câmbio (BELLUZZO, 2012, p. 140).

As medidas tomadas a partir de 1979 puseram fim ao controle dos movimentos de capitais com o exterior (entradas e saídas) (CHESNAIS, 1999, p. 25) e o custeio do Estado por meio de emissão de dívida tornou-se mais dependente de juros atraentes e de garantias capazes de compensar riscos para os investidores, mesmo que isso representasse diminuição da rede de proteção social dos países.

Isso promoveu profundas alterações na estrutura e na dinâmica da economia mundial. “A partir do início dos anos 1980, intensificou-se o movimento de migração da indústria manufatureira para as regiões nas quais prevalecia uma relação câmbio/salários mais

competitiva” (BELLUZZO, 2012, p. 128). A atividade foi deslocada para locais “mais competitivos”, em que o custo unitário da mão-de-obra é sensivelmente mais baixo e a oferta ilimitada de mão-de-obra impede que os salários acompanhem o crescimento da produtividade, aumentando a margem de lucro. Procedimentos de cruzar preços de divisas e comparar taxas de juros ganham especial importância nesse contexto, principalmente para determinar investimentos em mercados emergentes.

O uso da dívida pública, por sua vez, é um aspecto definidor do sistema neoliberal que apresentamos acima. Ela permite a expansão de mercados financeiros em praças em que eles não existiam ou eram pouco utilizados, dá poder para as instituições que administram o capital financeiro, deslocando centros decisórios da esfera da política tradicional, e gera pressões fiscais fortes, muitas vezes forçando austeridade orçamentária, paralisação das despesas públicas, privatização e precarização do trabalho (CHESNAIS, 2005, p. 42).

Há ainda outro aspecto da dívida pública que deve ser considerado: seguidamente, os Estados se veem forçados a recorrer ao financiamento por meio da emissão de dívida justamente para honrar seus compromissos com a dívida já adquirida. Ao mesmo tempo, seja em países centrais ou periféricos, a liberalização e desregulamentação dos fluxos de capital levou à sua desoneração fiscal, justamente para atraí-los. Dessa forma, o capital financeiro se alimenta das finanças públicas que o remuneram e ainda gozam de redução de impostos, maximizando seus ganhos.

Sendo assim, montou-se nos últimos quarenta anos uma nova conformação em escala global dos compromissos institucionais assumidos, na qual todas as formas estruturais foram alteradas dando lugar a um modo de regulação dominado pela finança. “As palavras de ordem do novo consenso proclamavam as virtudes da abertura comercial, da liberalização das contas de capital, da desregulamentação e da ‘descompressão’ dos sistemas financeiros domésticos” (BELLUZZO, 2012, p. 128).

As políticas neoliberais têm que ser compreendidas como uma tentativa de reestruturação regressiva. Elas têm o fundamento discursivo ideológico da liberdade e da autonomia, mas no plano prático representam ganhos para as classes dominantes, em escala global, a partir do retrocesso das conquistas sociais e econômicas que as classes subalternas obtiveram ao longo do século XX, com a mobilização social que se deu depois dos processos de industrialização, urbanização e do sufrágio universal.

Hoje são reiteradas em todas as partes do mundo as perdas desses direitos obtidos no fordismo. As decisões “técnicas” para regeneração capitalista tomadas por burocratas de instituições imunes à *accountability* e ao controle democrático tiram a aspiração à uma vida decente, segura, economicamente amparada e às condições reais de existência, que eram garantidas pela rede de proteção social. O neoliberalismo é um projeto político para restabelecer as condições de acumulação do capital e restaurar o poder das elites econômicas (HARVEY, 2009, p. 19).

Conforme dito anteriormente, a abertura financeira dos mercados foi condição necessária para que o neoliberalismo se consolidasse e essa abertura se dá quando do final do sistema de Bretton Woods, que vigorava desde o final da segunda guerra mundial, e diante da crise do modo de regulação fordista, expressa na estagflação, fenômeno que simboliza as crescentes dificuldades de valorização do capital investido na esfera de produção.

O estabelecimento do neoliberalismo como nova ortodoxia econômica é manifestado através de políticas públicas para combater a estagflação. Foi nos Estados Unidos e no Reino Unido que primeiro se reuniram as condições políticas para sua implantação, devido ao fracasso das políticas de reerguimento a partir da demanda, conforme o cânone da macroeconomia keynesiana que imperava nesses países até então. O processo começa a partir da guinada monetarista de Paul Volcker e desemboca na “revolução conservadora” de Margaret Thatcher e Ronald Reagan nos anos 1980 (CHESNAIS, 1999, p.17).

Volcker era em 1979 diretor do *Federal Reserve*. Desde os anos 1930, os Estados Unidos afirmavam em sua política econômica os compromissos do *New Deal*, o que significava políticas monetária e fiscal keynesianas, que tinham o pleno emprego como objetivo. Esse fundamento foi abandonado por Volcker em favor de políticas desenhadas para reprimir a inflação, independentemente das consequências que isso pudesse ter no nível de emprego. A taxa de juros real, que frequentemente foi negativa durante o surto inflacionário de dois dígitos dos anos 1970 nos Estados Unidos, foi tornada positiva por decreto do *Federal Reserve*, chegando perto de 20% em julho de 1981. Esse movimento levou a uma recessão que esvaziou fábricas e quebrou sindicatos nos Estados Unidos, além de levar vários países devedores à beira da insolvência. Volcker argumentava que essa era a única saída da crise de estagflação que caracterizou a economia americana e grande parte da economia mundial na década de 1970.

Em 1980, Ronald Reagan vence Jimmy Carter nas eleições para a Casa Branca. Seu Governo reconhece as medidas monetaristas de Volcker como corretas e o mantém no cargo no *Federal Reserve*. O Governo, por sua vez, deu o apoio político necessário, através de uma maior desregulamentação, cortes de impostos, cortes no orçamento, e ataques a sindicatos e outras associações de profissionais.

Do outro lado do Atlântico, Margaret Thatcher, Primeira Ministra do Reino Unido, agiu confrontando o poder dos sindicatos, atacando todas as formas de solidariedade social que dificultavam flexibilidade competitiva, desmontando ou revertendo os compromissos do Estado de bem-estar, privatizando empresas públicas, reduzindo de impostos, incentivando a iniciativa empresarial e a criação de um clima empresarial favorável para induzir um forte ingresso de investimentos estrangeiros (HARVEY, 2009, pp. 23-25).

Com o tempo, os outros países centrais começaram a adotar políticas no mesmo sentido para sair da crise. Conjuntamente, é desenvolvido um novo movimento que afeta a economia política global, levando os países periféricos a internalizar também medidas semelhantes para poder obter os financiamentos necessários para sua manutenção.

Para tanto, teve papel fundamental o Fundo Monetário Internacional. O FMI é uma organização internacional, criada na já citada Conferência de Bretton Woods, em 1944. Trata-se de um fundo do qual os países que fizessem contribuições poderiam obter financiamentos em momentos de desequilíbrio de sua balança de pagamentos. O FMI conta hoje com 188 países membros.

O objetivo do FMI era preservar a estabilidade do sistema monetário e do mercado financeiro internacional, impondo limites ao câmbio e concedendo empréstimos aos seus países membros. SAYAD (2015) assim explica a função do FMI:

“O FMI estava e está encarregado de manter o bom funcionamento do mercado financeiro internacional. Nesse mercado, temos devedores e credores soberanos, isto é, devedores e credores cujas obrigações financeiras não podem ser resolvidas num tribunal. O tribunal do país A não pode fazer o país B honrar suas dívidas, obrigando-o a entregar garantias (confiscando um pedaço do território?, sequestrando um avião no aeroporto do país credor?). Por isso o FMI está encarregado de avaliar as dívidas externas dos

diversos países e oferecer financiamento em momentos de dificuldade” (p. 266).

Desde antes do FMI, já era comum a abertura de linhas de crédito das instituições financeiras dos países capitalistas avançados aos Governos do Terceiro Mundo, sobretudo da América Latina. A história brasileira até 1930 é rica em episódios envolvendo essa dinâmica. Nesse mecanismo, os juros devidos sobre o principal da dívida (o serviço da dívida) absorvem uma fração sempre maior do orçamento do Estado, das receitas das exportações e das reservas do país, de sorte que a única maneira de fazer face aos compromissos da dívida é tomar um novo empréstimo (CHESNAIS, 2005, p. 39).

O FMI, tendo a função precípua de preservação das balanças de pagamentos se torna um órgão central na vida dos países da periferia concedendo empréstimos para que as economias desses países se mantivessem funcionando, sem impor grandes dificuldades. Esse cenário, entretanto, se transforma a partir de uma crise específica que acontece no contexto das medidas de Volcker e dos chefes de Governo dos Estados Unidos e do Reino Unido.

Ocorreu que, em 1982, o México se encontrou em uma situação na qual não poderia pagar a dívida que contraiu e precisou buscar o FMI. Diante disso, e sob a batuta do Secretário do Tesouro do Governo Reagan, O Fundo utilizou sua estrutura para exigir do México reformas, impondo ao país a adoção de uma forte política de austeridade, reduzindo despesas públicas e desvalorizando câmbio, para obter receitas exclusivamente destinadas ao serviço da dívida (CAMARA & SALAMA, 2005, pp. 212-213). Desta forma, o FMI protegeu os banqueiros de Nova York do *default*, à custa de um ajuste estrutural que empobreceu a população mexicana, ou seja, as necessidades dos bancos tiveram prioridade ao padrão de vida da população do país pobre.

A partir do episódio envolvendo o México em 1982, o tesouro americano e o FMI adotaram o protocolo de rolar a dívida dos países pobres em troca de reformas. A reação dos mercados financeiros internacionais foi negar crédito aos países da América Latina e a outras economias da periferia, a menos que assinassem uma *carta de intenções* com o FMI, que incluía cortes de gastos sociais, privatizações e flexibilização de leis trabalhistas. A partir daí, esses países deveriam adotar essas medidas, passar a financiar com recursos internos uma parte substancial de sua dívida e renegociar o restante com o FMI. Todo esse conjunto de países foi impelido, de uma hora para outra, a adotar políticas regressivas para sua própria

população a fim de obter financiamentos. O FMI tornou-se instrumento de propagação da ortodoxia neoliberal.

É importante notar que o caso do México demonstra uma diferença fundamental entre a prática liberal e a neoliberal: no liberalismo clássico, os credores teriam que suportar as perdas provenientes das más decisões de investimento, enquanto que, na nova forma, os tomadores são forçados por instâncias internacionais a realizar a quitação da dívida não importa quais sejam consequências para a subsistência e o bem-estar da população local (HARVEY, 2009, p. 29).

A liberalização dos sistemas financeiros dos países emergentes foi rapidamente conduzida pelo FMI e pelos credores, sob a pressão política dos Estados Unidos. A burocracia das organizações internacionais criadas para fiscalizar os mercados e representantes locais formados segundo o credo e as receitas neoliberais trabalham para obter dos Governos a descompartimentalização dos mercados financeiros dos países recentemente industrializados, a passagem *titularização* da dívida pública e a formação, nesses países, de mercados de obrigações domésticas interconectados com os mercados financeiros dos países do centro do sistema (CHESNAIS, 2005, p. 47).

Enfim, com as restrições e barreiras regulatórias derrubadas em todo o planeta, a atividade financeira pôde florescer como nunca antes, praticamente em toda a parte. O neoliberalismo significou a financeirização de tudo (HARVEY, 2009, p. 33).

Claro que a mudança de postura do FMI em relação aos países da periferia para atender às exigências impostas pelo capital portador de juros, além de ter aberto caminho para a liberalização de suas finanças, causou sérias consequências estruturais a esses países, manifestadas na forma de crises, que eram tanto endêmicas quanto contagiosas (HARVEY, 2009, pp. 94-96).

A década de 1980 se torna “perdida” para os países em desenvolvimento por conta do peso da dívida. Todas as crises têm como ponto de partida imediato a desvalorização da moeda, necessário para evitar o déficit comercial e garantir divisas para pagar o serviço da dívida (CHESNAIS, 2005, p. 65). Por conta desse pagamento, os fluxos líquidos de capital são invertidos e a América Latina passa a exportar mais capital do que recebe e numerosos países enfrentam a hiperinflação depois das desvalorizações cambiais. Despesas públicas são

reduzidas em nome da austeridade e caem os incentivos para investimento. Diante disso, se inicia uma longa depressão que dura dez anos (CAMARA & SALAMA, 2005, p. 213).

As crises que caracterizam os anos 1990, por sua vez, tem caráter diferente. Elas decorrem justamente das liberalizações súbitas e brutais dos mercados dos países da periferia que viram nessa estratégia a saída da inflação. Esse movimento, entretanto, trouxe consigo volatilidade a esses mercados juntamente com restrições financeiras externas extremamente fortes, geradas pela dependência financeira elevada, própria ao novo modo de crescimento (CAMARA & SALAMA, 2005, p. 214).

A liberalização dos mercados da periferia politicamente adotada na hiperinflação foi em muitos casos, inclusive no brasileiro, efetuada a partir de uma estratégia que unia uma âncora cambial sobrevalorizada, de modo a permitir importações e estancar a inflação, e uma taxa de juros alta, capaz de atrair capital especulativo externo suficiente para compensar a balança de pagamentos. Os efeitos negativos do câmbio elevado são não permitir à estrutura competitiva dos países resistir aos efeitos da entrada maciça de mercadorias e frear as exportações. Ao mesmo tempo, a alta taxa de juros desincentivava investimento produtivo, paralisando a produção e precipitando a recessão.

Neste momento, os economistas redescobrem que a velocidade de reação da economia real é muito menor que a da economia financeira e isso faz com que acabar com a inflação tenha um custo alto quando consideramos o desenvolvimento. Pequenas alterações de conjuntura, mesmo em outras partes do mundo, afetam o comportamento do capital especulativo e comprometem o equilíbrio da balança de pagamentos, por isso as taxas de juros precisam ser mantidas em níveis astronômicos, exigindo mais da fiscalidade estatal. “A produção, por sua vez, demora a responder a estímulos, o que faz com que a depreciação, mesmo importante, da moeda nacional, na sequência de movimentos especulativos, só gera um crescimento das exportações depois de algum tempo e ainda é necessário que essa depreciação seja de grande amplitude” (CAMARA & SALAMA, 2005, pp. 217-218).

O processo de liberalização da periferia pode ser descrito então como fruto de imposições políticas para financiamento que submeteram esses mercados a experiências traumáticas de inflação e depois, com as condições políticas já estabelecidas, ofereceram como única saída o reforço do neoliberalismo. Triunfou a ideia de que uma integração mais acentuada das economias em desenvolvimento na economia mundial, por meio de um ingresso importante de capitais privados, favoreceria a recuperação do atraso.

Dessa forma o neoliberalismo se impôs globalmente e inseriu volatilidade extraordinária no capitalismo global através de mecanismos políticos baseados no desequilíbrio do desenvolvimento global. Os países mais bem sucedidos pressionaram os demais a seguir seus passos, impondo mudanças no regime do comércio internacional ou nas formas de financiamento (HARVEY, 2009, pp.87-88).

Em matéria de crescimento do bem-estar “medido pelas performances macroeconômicas e pelos indicadores de desenvolvimentos mundiais, o balanço da liberalização é desfavorável se não desastroso” (CHESNAIS, 2005, pp. 56-57). Houve, se considerarmos o período imediatamente anterior, redução das taxas de crescimento mundial e uma tendência estrutural de aumento da desigualdade e da marginalização decorrente da austeridade (HARVEY, 2009, p. 118)

É nesse cenário internacional de crises da periferia nos anos 1980 que o Plano Real começa a se delinear e, quando de sua implantação, traz consigo muitas das características das crises dos anos 1990 à economia brasileira. O Plano Real, entretanto tem aspectos de construção teórica, ideológica e técnica que de forma alguma poderíamos deixar de abordar.

“Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influence, are usually the slaves of some defunct economist.”

- John Maynard Keynes

4. ANTECEDENTES TEÓRICOS DO PLANO REAL

Neste capítulo, pretendemos inserir o Plano Real dentro de uma tradição teórica na qual houve reflexão sobre o espaço que deveria ser ocupado pelo Brasil na ordem internacional. Consideramos que muitas das decisões aplicadas no Plano decorrem justamente do pensamento daquele que se colocou como responsável pela condução política do Plano Real a partir de 1994, o Presidente da República à época, Fernando Henrique Cardoso.

Cardoso tem a particularidade, pelo menos do ponto de vista da história brasileira, de ter sido um acadêmico de carreira antes de se tornar político. Esse fato significa que seriam muitas as fontes a ser exploradas para identificar a essência do Real, mas nossa análise será mais detida, contemplando apenas uma série de artigos e textos curtos deste teórico com formação marxista e de outros que o precederam. Apesar da aparente incongruência entre marxismo teórico e neoliberalismo introduzido no Brasil com intensidade com auxílio do Plano Real, pretendemos mostrar que há uma linha mestra unindo o Fernando Henrique Cardoso acadêmico à sua ação política.

Para tanto, conforme dito, faremos o exercício de apresentar alguns dos pressupostos que conduziram essa linha mestra e eles decorrem do pensamento econômico latino americano desenvolvido ao longo do século XX, especialmente no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), entidade da Organização das Nações Unidas (ONU) e celeiro de reflexões sobre o desenvolvimento econômico e subdesenvolvimento, que exploraremos brevemente. Além disso, buscaremos também elementos do pensamento que guiou o Real na obra sobre a sociedade brasileira elaborada por Florestan Fernandes, notório acadêmico que foi orientador dos trabalhos de Cardoso no início de sua carreira.

Feito isso, passaremos a analisar diretamente a parte de uma das principais obras do ex-presidente ainda quando acadêmico, especialmente naquilo que diz respeito às condicionantes de crescimento dos países da periferia, à dependência que eles tinham das nações industrializadas e às particularidades do modelo brasileiro. Assim, identificaremos os verdadeiros antecedentes teóricos do Real.

Desta forma, nosso trajeto se inicia no bojo da CEPAL e, para tanto, tomaremos por base as linhas gerais do pensamento de um de seus principais economistas. Trata-se do argentino Raúl Prébisch, que foi Secretário Geral da Comissão entre os anos de 1950 e 1963. Focaremos nossa análise em um de seus textos que foi um dos primeiros trabalhos mais influentes da CEPAL, um artigo de 1949 chamado “*El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*”.

Em resumo bastante abstrato, é possível dizer que este trabalho do economista argentino incita a periferia do capitalismo, especialmente a América Latina a adotar uma política de industrialização como sendo o único caminho para a superação de sua condição de subdesenvolvimento.

Ele observa que, por ocasião das duas guerras mundiais e da crise de 1929 e da consequente desorganização dos sistemas econômicos dos países centrais, a industrialização se tornou impositiva nos países novos. Por conta da desorganização, diminuiu a produção de bens industrializados dos países centrais, fato que encareceu os produtos que a periferia precisava importar. Caiu também o consumo dos bens primários, exportados pelos países da periferia, derrubando seus preços. Esse fenômeno gerou déficits fiscais na América Latina e paralisou as importações.

Entretanto, era muito forte na doutrina econômica a filiação à teoria das vantagens comparativas, formulada por David Ricardo, no início do século XIX e expressa na forma da divisão internacional do trabalho. Segundo essa formulação, os frutos do progresso técnico seriam distribuídos pela coletividade através da queda dos preços e do aumento da renda. Desta forma, os países da periferia nada teriam a perder se especializando naquilo em que tinham maior vantagem, a produção de bens primários. Não precisando, portanto, se industrializar.

Acontece que os imensos benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia numa medida comparável àquela de que logrou desfrutar a população

dos grandes países (PRÉBISCH, 2000, p. 72). Concorre para isso a elasticidade ingresso dos bens primários, cujos aumentos de produtividade não aumenta o consumo pelas pessoas, mas diminui seus preços, o que beneficia os países ricos. Além do mais, há ainda substituição de produtos primários por substitutos sintéticos produzidos nos países centrais e a maior amplitude dos ciclos econômicos na periferia pela falta de mecanismos institucionais capazes de conter os preços em níveis mais controlados.

Diante disso, seria necessário identificar os problemas principais que o conjunto de países da América Latina enfrentava e determinar ações para resolvê-los. É justamente esse levantamento dos principais problemas que o autor passa a fazer em seguida e retoma, ao longo do texto, cada um deles de modo a fornecer detalhes sobre cada tópico. Identificamos aqueles que nos parecem ser os indicados pelo autor.

A primeira questão ataca a divisão internacional do trabalho, estabelecendo que a industrialização da América Latina não seria incompatível com o desenvolvimento da produção primária, porque o progresso técnico da industrialização seria prontamente utilizado nesse setor.

O desenvolvimento latino-americano era dependente de grandes investimentos estrangeiros, mas tem riscos decorrentes da elasticidade dos preços dos bens primários produzidos na América Latina. Melhor seria orientar os investimentos a atividades que reduzissem as importações e a dependência desse fluxo de investimento externo. Não podemos pressupor que adotar certas regras do jogo garante o bom funcionamento do mercado financeiro de forma perene, mesmo no padrão-ouro. Nessas condições, a intensa entrada de investimento estrangeiro pode também simplesmente gerar inflação por conta da pressão sobre a balança de pagamentos sem que seja formado capital.

Importar é atividade que demanda dólares. Seria uma grande perda se tornar dependente da economia norte-americana ao invés de se investir nos próprios potenciais nacionais.

A elevação do padrão de vida das massas depende de uma expressiva quantidade de capital por trabalhador empregado nos diferentes setores. É necessário fazer poupança e investimentos, mas o nível de consumo de alguns grupos, comparável ao de moradores dos países centrais, tem se mostrado incompatível com essa necessidade premente. Essa poupança

potencial, somada com o investimento estrangeiro e canalizadas ao investimento necessário, aumentariam a produtividade por trabalhador.

O capital é escasso e sua necessidade é grande. Por isso, é necessário restringir sua aplicação a áreas em que seja mais eficiente, considerando os limites da industrialização para que produção e consumo avancem conjuntamente, aumentando o bem-estar das massas.

Prébisch iniciou, portanto, um pensamento econômico genuinamente latino-americano, com grande efeito potencial emancipatório em relação às economias do centro e que discutia os paradigmas advindos da economia clássica. Foi um marco inicial fundamental para a discussão sobre desenvolvimento que se desdobra até hoje.

Seguindo nossa linha, devemos fazer algumas considerações sobre outra obra que possui inegável importância para o pensamento econômico latino-americano e brasileiro daquele que foi um dos maiores economistas nascidos em nosso país, tendo sido, inclusive, indicado duas vezes ao Prêmio de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel¹⁰, que é Celso Furtado.

Furtado nasceu em Pombal, sertão da Paraíba, em 1920, formou-se em direito no Rio de Janeiro e, anos depois, doutorou-se em economia em Paris. Trabalhou também na CEPAL, sendo uma de suas principais figuras, e ocupou cargos em diversos Governos no Brasil. Sua obra é muito vasta e aborda diferentes questões, por isso adotaremos procedimento semelhante ao que fizemos com Prébisch, pinçando um fragmento de um trabalho que consideramos formar o eixo principal de pensamento que pretendemos apontar. O texto escolhido é parte da obra *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, de 1961, mais especificamente o capítulo em que o autor apresenta, segundo ele mesmo, *Elementos de uma Teoria do Subdesenvolvimento*.

Do mesmo modo como fez Prébisch, Furtado notou que uma teoria econômica adequada para a periferia do capitalismo, especialmente para a América Latina, não poderia ser construída desconsiderando as especificidades históricas que contribuíram para a conformação das estruturas econômicas do local. Negando, portanto, o modo como se construía a ciência econômica nos grandes centros, em que se considerava que variáveis gerais universalmente aplicáveis é que determinavam o grau de desenvolvimento de um espaço.

¹⁰ Em 2003 e em 2004, ano de sua morte.

Para demonstrar como as condições dos países subdesenvolvidos diferiam daquelas dos países desenvolvidos, Furtado passa a descrever o processo de industrialização experimentado pelas economias centrais. Ele identifica, em resumo, dois momentos desse processo: um primeiro em que, no espaço dos países desenvolvidos, a atividade industrial tendia a desarticular outros setores da economia, liberando para si uma mão-de-obra e tornando totalmente elástica a oferta desse fator de produção, e, conjuntamente, fazia crescer a produtividade de modo que tanto preços quanto salários podiam ser comprimidos; e um momento seguinte em que, diante da absorção da mão-de-obra, passa a haver a necessidade de uma reorientação da tecnologia para que a produtividade pudesse continuar aumentando, ao mesmo tempo em que era necessário também expandir os mercados para além de suas fronteiras.

É neste momento que começam a ser colocadas as questões relevantes para a análise das economias subdesenvolvidas. Analisando o efeito do impacto da expansão capitalista sobre as estruturas arcaicas, ele observa que esse processo quase sempre levava à constituição de estruturas híbridas, em que se formava um setor com características de economia capitalista e outro que se mantinha dentro da estrutura preexistente. Esse dualismo é que constitui, especificamente, o fenômeno do subdesenvolvimento.

O passo que é dado em relação à Prébisch, é entender que o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo, não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento (FURTADO, 2000, p. 253). Essa é a ideia principal, faltando saber como é que se observa o impacto da expansão do capitalismo nessas áreas periféricas.

Segundo Furtado, a intensidade desse impacto na velha estrutura depende da importância relativa da renda que daí se origine e que fique à disposição para a coletividade, considerando para isso o volume de mão-de-obra absorvido naquela localidade, o nível do salário real e os impostos pagos.

A questão é que, diferentemente do que se dava nas economias centrais que se industrializavam, o salário aqui não é determinado pela produtividade, mas sim pelas condições de vida prevalentes na região. A atividade capitalista é capaz de atrair mão-de-obra ofertando salários que sejam apenas levemente superiores aos já praticados na região. Além disso, a atividade capitalista que se instala nesse espaço absorve somente reduzida

fração da mão-de-obra disponível. Esse é outro fator que garante que salários não variem junto à produtividade.

É necessário compreender também que apenas parte dos frutos da nova atividade instalada permanece naquele espaço. Grande parte do que é produzido é revertida para o país central que fez o investimento e é lá que essa renda vai se integrar à economia, de forma que a estrutura econômica da periferia não se altera da mesma forma que a do centro diante das atividades capitalistas.

Furtado observa, entretanto, que em determinadas condições pode haver um desenvolvimento maior. Esse caso se dá quando a estrutura arcaica, apesar de suas características, permitiu a feição de caráter monetário a um determinado setor da economia. Deste modo, se forma uma demanda por consumo de manufaturados por aqueles que estão integrados a esse setor. Quando há alguma flutuação externa de preços, isso pode significar a troca do consumo de manufaturados importados pelo consumo daqueles internamente produzidos, substituindo importações. Esse foi um combustível para a industrialização brasileira, ainda que muitas das características de economia híbrida pudessem ser aqui enxergadas.

Partindo agora do campo de teoria econômica, mas ainda continuando o sentido de andamento nossa exposição, consideramos que seja importante trazer alguns elementos da obra do sociólogo marxista Florestan Fernandes. Escolhemos fazer isso através daquilo que é apresentado em *A Revolução Burguesa no Brasil*, cuja primeira edição data de 1975. Parte da análise lembra aqueles fundamentos trazidos por Furtado, mas o foco é diverso, justamente por estarmos agora tratando de um cientista social e também por conta do texto abordar apenas a realidade brasileira. O trecho ao qual daremos especial atenção encontra-se entre os capítulos 4 e 5 da obra.

No que se refere à assunção da hegemonia política por parte da burguesia brasileira, Florestan observa que, ao contrário do que aconteceu nos países centrais, não se constituiu no Brasil “uma burguesia distinta e em conflito de vida e morte com a aristocracia agrária” (FERNANDES, 2006, p. 246), porque, no cerne de nossa transformação capitalista estava justamente o fundamento comercial da estância pré-capitalista.

Por uma série de motivos ligados ao passado colonial e às estruturas produtivas baseadas no setor agrícola, houve a conformação de uma situação em que as tradicionais

oligarquias rurais e a burguesia urbana, da qual também faziam partes comerciantes que imigraram da Europa, fecharam uma espécie de pacto de dominação social. Segundo Florestan Fernandes:

“o problema central tornou-se, desde logo, como preservar as condições extremamente favoráveis de acumulação originária, herdadas da Colônia e do período neocolonial, e como engendrar, ao lado delas, condições propriamente modernas de acumulação de capital (ligadas à expansão interna do capitalismo comercial e, em seguida, do capitalismo industrial)” (FERNANDES, 2006, p. 247).

Através desse esforço da oligarquia e da burguesia, é social e politicamente consolidada aquilo a que Furtado se referiu como “estrutura híbrida” no Brasil. Sendo que a oligarquia rural, que já detinha a hegemonia nacional anteriormente, se fez pivô nessa transição estrutural que foi realizada de forma segura, chamando para consigo seus novos comensais advindos da burguesia e das camadas médias urbanas e estabelecendo um inimigo comum, que poderia ser um elemento de desagregação da hegemonia, o assalariado ou semi-assalariado do campo e da cidade.

O expediente adotado trouxe consigo a adoção de fundamentos axiológicos legais e formais da ordem social competitiva, importados diretamente das economias centrais para o discurso político reproduzido no Brasil. Não obstante, acabou se formando aqui uma “democracia restrita” (FERNANDES, 2006, pp. 248-249), na qual as forças oposicionistas se enfrentavam dentro de uma ordem já dada e quaisquer ameaças a essa hegemonia burguesa nunca chegaram a ser decisivas além de serem sempre exageradas pelos grupos oligárquicos. Assim, a burguesia brasileira se vê compelida, historicamente, a congelar a expansão da ordem social competitiva.

Florestan observa, entretanto, que esse padrão de atuação diverso da burguesia do Brasil e da burguesia dos países centrais tem raízes históricas. A redução do campo de atuação da nossa burguesia exprimiria a realidade específica porque em uma economia periférica a dominação burguesa acontece sem o fundamento de pretender-se uma “revolução nacional e democrática”, mas serve para possibilitar uma nova fase do capitalismo dependente e do tipo de transformação capitalista que ele supõe. O papel que a burguesia assume é o garantir “o único caminho que permite conciliar sua existência e florescimento com a continuidade e a expansão do capitalismo dependente” (FERNANDES, 2006, p. 251).

Isso acontece porque a iniciativa revolucionária burguesa não advém da própria maturidade de sua ideologia e capacidade de extenso domínio social. A revolução burguesa, nesse caso, é concebida sob pressão direta e crescente dos condicionamentos ou dos dinamismos da economia mundial, absorvidos institucionalmente pela economia interna.

Ela é fruto, portanto, de uma condição histórica em que a tradicional classe dominante no contexto brasileiro já tinha suas atividades econômicas e seus hábitos de consumo vinculados ao mercado externo desde a formação do país e no qual a burguesia não teve condições de se consolidar de maneira madura, dado que a modernização brasileira foi ditada por pressões externas. Os próprios setores dominantes da sociedade brasileira viam de forma positiva a absorção dos influxos do exterior que permitiriam que a parte da sociedade economicamente integrada ao capitalismo internacional “pulsasse etapas” do desenvolvimento econômico.

Consideramos que a manutenção de um estado de dependência econômica e da vulnerabilidade externa a que está sujeita a economia nacional tem como uma de suas principais raízes esse processo descrito por Florestan Fernandes e que tentamos expor, de forma geral, nos parágrafos anteriores.

Por fim, devemos tratar de aspectos de um dos principais trabalhos acadêmicos do último autor que apontamos na abertura deste capítulo, que é Fernando Henrique Cardoso. Os elementos trazidos pelos demais autores são, a nosso ver, pressuposto suficiente para entendermos melhor a obra teórica com método marxista do ex-Presidente da República. Novamente fixaremos nossa análise em um texto específico, que nesse caso será o capítulo 2 de *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, escrito em conjunto com o chileno Enzo Faletto e originalmente publicado em espanhol em 1969. Apesar da data ser cronologicamente anterior à do texto de Florestan Fernandes que vimos, entendemos que a obra de Fernandes tem grande impacto sobre a de Cardoso e muito do pensamento dessas obras já havia sido anteriormente gestado, o que permite que assim façamos.

Cardoso e Faletto retomam a ideia de que há convivência entre padrões modernos e arcaicos nas sociedades latino-americanas, conformando um dualismo estrutural em sociedades com aspectos tradicionais e modernos e assume, trazendo elementos da análise das ciências sociais, que as mudanças estruturais são resultado de um processo de relações entre os grupos, forças e classes sociais, através do qual alguns destes tentam impor ao conjunto da sociedade a forma de dominação que lhes é própria. Isso torna necessário formular também

sobre o processo de formação daquela sociedade, levando em conta repercussões que reequilibrem esses grupos no plano nacional ou no plano externo (CARDOSO & FALETTTO, 2000, p. 499).

Os autores também sinalizam que consideram que a metodologia adequada para uma análise do desenvolvimento deve acentuar as condições específicas da situação latino-americana e o tipo de integração social das classes e grupos como condicionantes principais do processo de desenvolvimento. A relação entre os grupos sociais no plano nacional depende do modo de vinculação ao sistema econômico e aos blocos políticos internacionais que podem produzir consequências dinâmicas na sociedade subdesenvolvida. Qualquer análise deve considerar a estrutura dada e o processo histórico de sua construção, porque a estrutura não é mecânica. Deve-se considerar os interesses e valores dos grupos dominantes para que as transformações percam seu aspecto “natural” ilusório.

Passadas essas primeiras observações, o texto passa a tratar do que seria a dependência, trazendo o processo histórico para a análise, e faz uma digressão semelhante à de Fernandes. É pontuado que:

“a situação de subdesenvolvimento produziu-se historicamente quando a expansão do capitalismo comercial e depois do capitalismo industrial vinculou a um mesmo mercado economias que, além de apresentar graus variados na diferenciação do sistema produtivo, passaram a ocupar posições distintas na estrutura global do sistema capitalista. Desta forma, entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas não existe uma simples diferença de etapa ou de estágio do sistema produtivo, mas também de função ou posição dentro de uma mesma estrutura econômica internacional de produção e distribuição” (CARDOSO & FALETTTO, 2000, p. 507).

Em sua forma mais extrema, a dependência significaria que as decisões tomadas em uma economia são todas tomadas em função da dinâmica e dos interesses das economias desenvolvidas. Isso demonstra relações inerentes entre política e economia, tanto no plano interno dos países como no externo e uma sociedade pode sofrer transformações profundas em seu sistema produtivo sem que nela se constituam, ao mesmo tempo, de forma plenamente autônoma os centros de decisão e os mecanismos que os condicionam. A análise de desenvolvimento deve não apenas retratar o nível de diferenciação estrutural de uma

economia, mas também o modo através do qual se logrou historicamente a integração daquela economia ao mercado mundial. Sendo assim, um processo industrializante na economia subdesenvolvida demanda que transformações ou condições que favoreçam o desenvolvimento tenham se produzido no plano externo. Sequer seria adequado separar fatores externos e internos dado o grau de vinculação.

No caso dos países ricos, seu êxito econômico deriva do fato de que suas economias se consolidaram “simultaneamente com expansão do mercado mundial, de maneira que tais países passaram a ocupar as principais posições no sistema de dominação internacional que se estabelecia” (CARDOSO & FALETTTO, 2000, p. 513). Depois, foram criadas relações de subordinação entre as regiões desenvolvidas e as subdesenvolvidas, assentadas em formas de exploração econômica. O capitalismo desde seu início supôs a relação entre as economias centrais e periféricas, por isso não seria lícito supor que os países em desenvolvimento estariam simplesmente repetindo a história dos países desenvolvidos.

Quando do rompimento do pacto colonial, as economias periféricas, com *status* de economias nacionais, se vincularam aos diversos modos de dominação que o processo capitalista supõe. Sua integração à uma nova fase do capitalismo, por sua vez, realiza-se através de uma estrutura social e econômica que, apesar de modificada, procede de situação anterior e em cada uma dessas vinculações as dimensões que caracterizam a dependência forçam transformações nas condições de integração do sistema econômico e do sistema político. Assim, mesmo que a nova fase derive de motivos exteriores ao plano doméstico, a fisionomia da nova estrutura dependente derivará da dinâmica interna das classes e dos arranjos políticos possíveis.

Enfim, o subdesenvolvimento visto pela ótica da dependência é marcado pela “contradição entre a nação concebida como uma unidade social relativamente autônoma (...) e o desenvolvimento considerado como processo logrado ou que se está logrando através de vínculos de novo tipo com as economias centrais” (CARDOSO & FALETTTO, 2000, p. 519).

Para concluir, devemos justificar a pertinência do esforço depreendido nesse capítulo. O foco do presente trabalho é Plano Real, o que engloba substancialmente o Governo de Fernando Henrique Cardoso. Grande parte das ações do Governo e dos procedimentos ligados ao Plano, a nosso ver, deriva desses pressupostos teóricos.

Em primeiro lugar porque nos parece que o ex-Presidente entendia as particularidades da condição brasileira de subdesenvolvimento e que concordava com o fato de ter havido uma revolução burguesa no Brasil, com a particularidade de que a classe hegemônica desse movimento não teria sido exclusivamente a burguesia local. A burguesia nacional era fundamentalmente dependente do capital internacional a configuração interna do Estado foi continuamente transformada para permitir o desenvolvimento no limite da condição de dependência.

O que ocorre durante o Governo de Cardoso é a reinserção da economia brasileira no mercado internacional através da adoção das práticas preconizadas pelo ideário neoliberal. Nota-se o movimento de financeirização e da internacionalização da produção e o crescimento que se propõe com o Plano é feito de modo dependente e associado ao capital proveniente das economias centrais. As medidas de Reforma do Estado nas áreas da previdência, saúde, administração e as privatizações de empresas estatais, serviriam para encerrar com o modelo anterior de Estado.

As privatizações e desregulamentações que veremos adiante certamente contribuíram para que mais decisões que afetam diretamente a vida dos cidadãos fossem tomadas a partir de critérios mais vinculados às dinâmicas externas. cremos, porém, que o Presidente compreendia absolutamente o sentido dessas medidas e que, por meio delas, buscou deliberadamente adequar a política e a economia nacionais aos arranjos externos dos quais eram dependentes.

Por isso, a teoria da dependência e os desenvolvimentos analíticos que conduziram à sua formulação são fundamentos teóricos do Plano Real, que consolidou o neoliberalismo no país. Um plano monetário que foi acompanhado de uma série de políticas e de alterações na ordem jurídica e que, além de produzir efeitos sobre moeda e crédito, influenciou também nas relações de trabalho, no modelo de inserção da economia no mercado internacional, na forma de intervenção do Estado e nas formas de concorrência, iniciando, portanto, um modo de regulação diferente no Brasil.

*“L’existence précède
l’essence”*

- Jean Paul Sartre

5. PROPOSTAS PRÁTICAS E IMPLANTAÇÃO DO PLANO REAL

Discorremos um pouco acerca da situação da economia política global a partir do final da década de 1970 e sobre a teoria social construída na América Latina, inclusive pelo Presidente da República que conduziu a parte mais significativa dos desdobramentos referentes à implantação do Plano Real. Ficou claro que ele reconhecia a dependência que a política do Brasil tinha em relação a decisões tomadas nos países centrais e à vulnerabilidade do país às mudanças das regras do jogo da economia internacional.

No presente capítulo, passaremos a tratar do Plano Real “em espécie”. Pretendemos trazer elementos da teoria econômica mais diretamente ligada ao Plano e que vinha sendo construída desde anos antes do Real. No final, faremos considerações sobre os primeiros efeitos do Plano Real.

Trazer à tona a teoria econômica desenvolvida no Brasil anos antes do Real, cujo foco era o combate à crescente inflação, efeito da crise da dívida cujas raízes estão na mudança de orientação do FMI a partir da crise mexicana de 1982, permite identificar que a forma final do Plano Real não foi a simples reforma monetária. Ele se manifestou na forma de uma reorientação política, conforme veremos. Trataremos, nos próximos parágrafos, de dois textos que influenciaram os planos econômicos de combate à inflação no Brasil entre as décadas de 1980 e 1990.

O primeiro deles é um curto artigo foi escrito por Francisco Lafaiete Lopes, que anos depois seria alçado ao cargo de Presidente do Banco Central durante um curto período de tempo no Governo de Fernando Henrique Cardoso. O artigo, publicado em agosto de 1984, reconhecidamente continha “uma proposta firme e corajosa de congelamento” (BRESEIRA-PEREIRA, 2010, p. 181) e o sugestivo título de *Só um choque heterodoxo pode derrubar a inflação*.

De pronto, o autor reconhece a natureza inercial do processo inflacionário brasileiro, tomando por base para essa conclusão a ineficácia das estratégias ortodoxas, aplicadas quando o Governo brasileiro submeteu-se ao receituário tradicional do FMI. Sem conseguir conter a inflação, essas medidas estavam apenas uma recessão até então inédita.

Ele classifica a inflação inercial, descrita como aquela em que a principal causa da inflação é a própria inflação passada e, por conta disso, sua dinâmica não seria afetada por uma política austera tampouco pela contenção do déficit público. O arrocho monetário era obtido por meio de aumento nos juros, o que, por sua vez, conduzia a racionamento de crédito e recessão, sem que houvesse contrapartida positiva (LOPES, 1984, p. 1).

Diante desse cenário, o autor propõe um conjunto de ações que formariam o choque heterodoxo, que, em sua opinião, seria a única saída efetiva da crise. O choque heterodoxo consistiria “no congelamento ríspido e total de preços acompanhado por uma liberalização das políticas monetárias e fiscais” (LOPES, 1984, p. 2). Ele, então, passa a detalhar as medidas do choque.

A primeira medida descrita era o congelamento de preços. Um plano de dois anos de duração, no qual haveria congelamento total de todos os preços públicos, preços administrados pelo Governo e preços industriais controláveis pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP)¹¹ durante seis meses. Nos demais dezoito meses, esses preços seriam controlados dentro de um teto de reajuste mensal de 1,5%.

Havia também a previsão de um acordo salarial. Segundo essa previsão, durante os seis primeiros meses, todos os salários seriam aumentados apenas à taxa de 0,5% ao mês, para que houvesse recomposição do salário real. No início do programa, alguns trabalhadores receberiam abonos para evitar que seu poder de compra ficasse muito erodido em uma situação em que o congelamento tivesse se dado com os salários desses trabalhadores já defasados. A segunda fase contaria com livre negociação e periodicidade de reajuste dada pelo Governo.

No que diz respeito à política cambial, o autor apenas estabelece que a taxa de câmbio seria administrada de modo a estabilizar os preços domésticos dos insumos importados.

Quanto à política monetária e o déficit público, LOPES diz que os objetivos de mudanças nesses setores deveriam ser a reativação do nível de atividade com a retomada do crescimento. A política monetária deveria ser consistente com o crescimento da liquidez real da economia e procurar reduzir a taxa real de juros. O controle do déficit teria que ser subordinado às necessidades de reativação do investimento público. “A reativação da

¹¹ O CIP Foi um órgão público criado por meio do Decreto n.º 63.196, de 29 de agosto de 1968, com a atribuição de fixar e fazer executar medidas destinadas a implementação da sistemática reguladora de preços observando a orientação geral da política econômica do Governo Federal. Foi extinta pelo Decreto de 25 de abril de 1991, que revogou o Decreto que a havia instituído.

economia permitiria às empresas suportar mais facilmente o congelamento inicial e o controle posterior dos preços” (LOPES, 1984, p. 3).

O choque heterodoxo acabou servindo como base para planos econômicos anteriores ao Real, como foi o caso do Plano Cruzado. É também necessário destacar o mérito da proposta do choque heterodoxo por ter tido a capacidade de diagnosticar o caráter inercial da inflação em um momento em que o FMI impunha austeridade e aumento de juros (e, portanto, de aumento da remuneração do capital) aos países da periferia.

Também em 1984, uma dupla de economistas brasileiros apresentou em uma conferência nos Estados Unidos o artigo *Inertial Inflation and Monetary Reform in Brazil*, estudo no qual também se propunha uma estratégia de solução para a inflação brasileira. Eram eles Pêrsio Arida e André Lara-Resende. Esse artigo é uma espécie de embrião do Plano Real e, mais tarde, seus autores também estariam na equipe econômica do Governo de Fernando Henrique Cardoso, por isso, fundamental à nossa análise.

Logo no início do artigo, os autores assumem que o arrocho no mercado de crédito internacional tornou crucial a conversão para a austeridade. O contexto que levou à crise de liquidez externa do mercado brasileiro é lembrado, fazendo-se referência à crise da dívida mexicana e a inflação é colocada como uma das consequências desse contexto (ARIDA & LARA-RESENDE, 1985, p. 2).

Segundo os autores, a resistência da inflação, que à época estava em torno de 230%, causava perplexidade e levava alguns especialistas a concluir não havia ocorrido um programa de ajuste no país. O ajuste, entretanto, havia ocorrido e as razões da resistência do processo inflacionário às medidas de austeridade deveriam ser encontradas em outras bases, que não a ignorância ou a negação do esforço de ajuste (ARIDA & LARA-RESENDE, 1985, p. 4).

Diante desta situação, eles trazem uma coleção de diagnósticos para o fenômeno da inflação brasileira que estavam sendo discutidos à época. Esses diagnósticos são apresentados na forma de cinco abordagens. A primeira abordagem negava o fracasso das medidas ortodoxas de austeridade e dizia que seu efeito seria ainda sentido no futuro; a segunda não negava o fracasso, mas a existência em si das medidas de austeridade; a terceira reconhece a existência e a falha das medidas de austeridade, mas acreditava que a confiança voltaria com a instalação de um Governo com credibilidade; a quarta abordagem dizia que um choque

ortodoxo, ou seja, uma contração monetária maior e mais abrupta seria necessária para conter a inflação; e, por fim, havia a abordagem que defendia a necessidade de um choque heterodoxo, como vimos acima.

Os autores dizem que a visão do choque heterodoxo tem valor por reconhecer a natureza inercial da inflação brasileira, mas sua fraqueza estaria no fato de que o congelamento colocaria alguns em posição de desvantagem quando da atualização dos valores e pressões desses grupos fariam que a inflação voltasse.¹² Além disso, dever-se-ia levar em consideração que a demanda por dinheiro durante o congelamento aumentaria dado que não seria mais tão custoso manter o dinheiro sem circular, conduzindo a um fenômeno chamado de redução na velocidade-renda de circulação da moeda.

Eles passam então a fazer comentários sobre a inflação inercial e a indexação. A inflação se torna inercial quando os contratos têm cláusulas de indexação que restabelecem seu valor real após intervalos de tempo fixados e grandes acelerações da inflação conduzem a encurtamento do tempo de duração dos contratos. A inflação, nesses casos começa a ser incrementada com base na própria memória da economia local, ou seja, os valores vão se atualizando não por conta de um desequilíbrio estrutural, mas diante da própria expectativa gerada pela inflação passada que diminuiu o tempo de reajuste dos contratos.

Hiperinflações costumam acabar por si só diante do excessivo encurtamento do intervalo de reajuste dos contratos, fazendo com que a indexação se torne irrelevante. O caso brasileiro ainda não havia chegado a esse ponto, por isso a proposta trazida por Lara-Resende e Arida nesse artigo envolvia induzir o encolhimento da memória do sistema econômico sem depender da chegada à hiperinflação. Para tanto, era necessária uma reforma monetária.

¹² Os autores do texto não citam FURTADO, mas há no Capítulo XXXV de *Formação Econômica do Brasil* passagem em que ele concebe a inflação como fenômeno dinâmico que reflete a luta de grupos sociais pela apropriação do excedente monetário. Tal explicação parece ser útil para que seja melhor entendida essa crítica que ARIDA e LARA-RESENDE fazem ao choque heterodoxo. Cabe aqui a reprodução do trecho: “A inflação é o processo pelo qual a economia tenta absorver um excedente de procura monetária. Essa absorção faz-se através da elevação do nível de preços, e tem como principal consequência a redistribuição da renda real. O estudo do processo inflacionário focaliza sempre esses dois problemas: a elevação do nível de preços e a redistribuição da renda. Seria, entretanto, errôneo supor que se trata aí de dois problemas autônomos. A palavra inflação induz a esse erro, pondo em primeiro plano o aspecto monetário do processo, isto é, a expansão da renda monetária. Contudo essa expansão é apenas o meio pelo qual o sistema procura redistribuir a renda real com o fim de alcançar uma nova posição de equilíbrio. Pode-se conceber uma situação na qual todos os grupos sociais desenvolvam mecanismos de defesa, destinados a dificultar ou mesmo a impossibilitar a redistribuição da renda real, exigida pela introdução de um desequilíbrio no sistema. Uma tal situação, se levada ao extremo, poderá dar lugar a uma espécie de inflação neutra, isto é, uma inflação sem efeitos reais. Os preços se elevariam permanentemente sem nenhuma repercussão na forma como se distribui a renda real” (FURTADO, 2000, pp. 238-239).

A economia brasileira tinha uma relevante particularidade que fazia com que essa solução fosse bem-vinda, segundo os autores. O fato é que o encolhimento da memória da economia brasileira por si só era mais complicado pelo fato de que a maioria dos contratos eram indexados com base em um índice oficial que era divulgado mês a mês, a Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (“ORTN”).

Apesar da importância das ORTN, duas variáveis fundamentais da economia brasileira não eram nelas indexadas: a taxa de câmbio nominal, reajustada semanalmente; e os salários, cujo gatilho de reajuste era mais amplo e se dava conforme reajustes no índice de preços ao consumidor, fazendo com que impactos de aceleração da inflação fossem maiores para os trabalhadores.

Reconhecendo a insuficiência das cinco abordagens apresentadas, os autores apresentam uma proposta para a contenção do processo inflacionário brasileiro. Doravante, chamaremos-na de “Proposta Larida”, conforme se convencionou chamar. A proposta Larida tinha como fundamento algumas premissas: a economia brasileira não sofria de excesso de demanda; não havia pressão advinda de choque de oferta. Juntas, essas duas premissas levavam a formação de uma terceira que concluía o raciocínio: a inflação brasileira era, em sua maior parte, inercial.

A Proposta Larida se tratava de uma reforma monetária que consistia na introdução de uma moeda indexada que manteria a paridade um para um com a ORTN e, indiretamente, com a taxa de câmbio. O Cruzeiro, que era a moeda à época, continuaria se desvalorizando, mas seria possível trocar cruzeiros pela nova moeda, considerando a taxa de câmbio. O dinheiro nos bancos seria imediatamente convertido para a nova moeda, tal como as transações realizadas pelo Banco Central. Os contratos indexados em ORTN passariam a ser cotados na nova moeda e os preços administrados também. A inflação do Cruzeiro continuaria sendo cotada, a inflação da nova moeda seria, por definição, nula. Os contratos de trabalho que previssem reajuste não seriam anulados, mas haveria a opção de converter seus valores para a nova moeda, segundo uma fórmula. O mesmo caberia para outros contratos indexados, como os de aluguel.

Assim sendo, a Proposta Larida era uma reforma monetária em que duas moedas circulariam simultaneamente na economia, sendo que uma delas teria paridade com as ORTN e com o dólar. Por todas as suas vantagens, os autores acreditam que a demanda por essa moeda seria alta e sua velocidade de circulação mais baixa. Isso demandaria uma política

monetária expansionista em um primeiro momento. Seria do interesse dos agentes a conversão de seus créditos e obrigações para a nova moeda. Contratos e câmbio seriam posteriormente denominados com base nela.

A Proposta Larida previa paridade indireta com o dólar, não previa alterações na taxa de juro real nem nos salários reais. A indexação da moeda nova à ORTN acabaria tão logo o Cruzeiro saísse de circulação e todos os preços já estariam atrelados e indexados à nova moeda. Por fim, argumenta-se que deveria ser criado algum mecanismo legal que servisse de âncora para o valor da moeda, com capacidade de penalizar o gestor público que o desrespeitasse e adotasse medidas que poderiam trazer a inflação de volta.

A ideia de utilizar uma moeda indexada representava a indexação quase completa e instantânea de toda a economia a essa moeda. A moeda nova reindexaria a economia em si mesma, vencendo a inércia da inflação brasileira.

A Proposta Larida influenciou em grande medida o que viria uma década depois a ser o Plano Real. Passaremos a partir de agora a analisar a implantação do Plano Real em espécie e seu momento histórico. Nesse sentido, cabe ponderar que a Proposta Larida não trazia essencialmente elementos de liberalização dos mercados ou de sujeição à dinâmica dos mercados internacionais tão intensos como os que surgiram quando da implantação do Plano Real. Essas características têm outras raízes no processo histórico, como veremos no próximo capítulo.

Apresentadas as propostas teóricas, antes de tratar do Plano Real propriamente dito, cumpre descrever o momento político particular pelo qual passava o país naquela época. Em dezembro de 1989, o Brasil teve a primeira eleição presidencial direta depois da ditadura civil-militar e foram para o segundo turno Luís Inácio Lula da Silva e Fernando Collor de Mello. Collor foi eleito por margem pequena com um discurso no qual dizia pretender “modernizar” o Estado brasileiro. O que se viu na realidade foi a adoção de políticas aliando discurso liberal com a abertura da economia e processo de privatizações, inaugurando “o que poderíamos chamar de ‘era liberal’ no Brasil” (FILGUEIRAS, 2000, pp. 83-84).

Collor fez um Governo curto, interrompido por sua renúncia, mas que representou o surgimento de uma proposta de “um projeto de longo prazo, que articulava o combate à inflação com a implementação de reformas estruturais na economia, no Estado e na relação do país com o resto do mundo, com características nitidamente liberais” (FILGUEIRAS, 2000, p.

84), apesar de ter sido naquele momento conduzido de maneira politicamente inábil incapaz de unir as elites em torno dele.

Depois da renúncia de Collor por corrupção, o grande empresariado e as forças conservadoras se viram diante da emergência de duas figuras que não lhes eram convenientes: Lula e Paulo Maluf. Assim, foi necessária a construção de uma “terceira via”, que se manifesta na figura de Fernando Henrique Cardoso, à época, Senador por São Paulo.

Alçado ao posto de Ministro da Fazenda em maio de 1993, o intelectual, que reconhecia as relações de poder e dependência internacionais da financeirização, se torna pivô do anúncio e da implantação do Plano Real. Esclarece FILGUEIRAS (2000) que:

“Em pouco tempo, Fernando Henrique Cardoso passou a ser o candidato preferencial do grande capital e das forças político-sociais conservadoras do país (...) [e] o tempo econômico do Plano Real, desde o seu início, foi subordinado, de forma extremamente competente, ao tempo político-eleitoral, em função da eleição presidencial” (pp. 91-92).

Cabe indicar, entretanto, que o Plano Real começou de fato ainda no ano de 1993, pouco depois de Collor renunciar e de Itamar Franco, vice-presidente na chapa eleita em 1989, assumir o cargo de forma definitiva. A Constituição Federal previa, no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, uma Revisão Constitucional que, à época, pretendeu “a efetivação de reformas de caráter liberal na organização do Estado” (FILGUEIRAS, 2000, p. 101).

O processo revisor não logrou essa direção e essas bandeiras liberais acabaram voltando mais tarde no discurso do candidato Fernando Henrique Cardoso, que assumiu a pasta da Fazenda ainda durante a primeira fase do Plano. Ainda assim, a ideologia liberal se fez presente desde o início, dado que a primeira fase do Plano Real, que durou de maio de 1993 a fevereiro de 1994, visou à promoção de um ajuste nas contas públicas. Argumentava-se que, caso não houvesse o ajuste das contas públicas, obtido por meio da elevação e da desvinculação das receitas do Governo federal, como determinava a Constituição, a queda abrupta da inflação determinaria uma deterioração fiscal que ameaçaria o sucesso do Plano. Isso se dava por conta de particularidades da economia brasileira na qual havia uma relação

negativa entre o déficit fiscal e a taxa de inflação, chamada pelos economistas de *efeito Tanzi às avessas* ou *efeito Bacha* (MODENESI, 2005, pp. 298-300).

É notável, portanto, que a economia de receitas do Estado vinculadas a gastos sociais, conforme constitucionalmente pactuado cinco anos antes, representassem agora ameaça à estabilização. Isso demonstra que o Plano Real demandou a construção de um novo consenso político e jurídico alcançado na crise e esse consenso foi obtido, dado que “as reformas da ordem econômica foram todas aprovadas logo no primeiro ano de mandato, com relativa facilidade no Congresso Nacional” (FILGUEIRAS, 2000, p. 111).

Nesse contexto, surge o Programa de Ação Imediata (PAI), em julho de 1993. Sua adoção visava redução de gastos públicos; elevação da receita fiscal criando imposto provisório sobre movimentação financeira (IPMF); redefinição de relações entre entes federativos; implantação de mudanças institucionais e saneamento a bancos estaduais e federais; também ampliava programa nacional de desestatização (PND), que havia sido criado por Collor. Também foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE) com o objetivo de reduzir a excessiva rigidez dos gastos da União, possibilitando ao Governo federal obter graus de liberdade na condução da política fiscal, com o controle, ou até mesmo diminuição, das despesas (MODENESI, 2005, pp. 301-302).

Ainda assim, houve durante o primeiro mandato de Cardoso “uma elevação constante da dívida líquida do setor público como proporção do PIB, que aumentou de 30% em dezembro de 1994 para 42% em dezembro de 1998” (MODENESI, 2005, p. 303).

A segunda fase do Plano, que vai de março a julho de 1994, teve como principal objetivo a *eliminação* da inércia inflacionária por meio de uma reforma monetária inspirada na moeda indexada da Proposta Larida. Tratava-se da Unidade Real de Valor (URV), concebida com o objetivo fundamental de alinhar os preços relativos da economia brasileira, além de funcionar como um mecanismo de coordenação das expectativas inflacionárias. Um índice que fazia as vezes da moeda nova da Proposta Larida sem constituir uma moeda, em si.

A URV foi criada a partir da Medida Provisória n.º 434, de 27 de fevereiro de 1994. Tratava-se de:

“uma unidade de conta plenamente indexada, que evoluía de acordo com a variação pro rata dia de um conjunto formado pelos três índices de preços mais utilizados no Brasil: Índice Geral de Preços de

Mercado (IGP-M), Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e Índice de Preços ao Consumidor (IPC), calculados, respectivamente, pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE)” (MODENESI, 2005, pp. 306-307).

Segundo FILGUEIRAS (2000), esses índices foram escolhidos por conta:

“do fato de que a evolução observada dessa média, no passado recente, se aproximava da evolução histórica do câmbio, ou seja, o objetivo era amarrar a URV ao dólar, preparando-se, desde aquele momento a chamada ‘âncora cambial’ da nova moeda, que se explicitaria integralmente na última [terceira] fase do Plano” (p. 104).

Fernando Henrique Cardoso deixa o Ministério em 30 março de 1994, pouco mais de um mês após a edição da Medida Provisória n.º 434. Do ponto de vista político-eleitoral, a URV serviu para preservar o poder aquisitivo dos salários durante sua vigência. Por conta da Unidade, nos termos da Medida Provisória, “o salário real do trabalhador, ao final de cada mês ou no início do mês subsequente, dependendo da data de recebimento de cada categoria, era sempre o mesmo, isto é, igual ao salário real referente a 1º de março, data em que os salários foram convertidos em URV” (FILGUEIRAS, 2000, p. 107). Isso teve um impacto muito grande de sensação de aumento do bem-estar, apesar de não conter a desvalorização do salário ao longo do mês.

Ademais, o Real de fato obteve sucesso na contenção do processo inflacionário – que caiu de 46,58% em junho de 1994 para 6,08% no mês seguinte e foi diminuindo ainda mais nos meses subsequentes – e tamanho foi seu efeito político que, em 03 de outubro de 1994, Fernando Henrique Cardoso foi eleito Presidente da República no primeiro turno das eleições. Seu primeiro mandato durou de 1º de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998.

A terceira e mais comprida fase do Plano Real, que vai de julho de 1994 a janeiro de 1999, também começa com um ato do Presidente da República, é a Medida Provisória n.º 542, de 30 de junho de 1994. Essa Medida Provisória deu curso legal ao Real e determinou “as condições de emissão e lastreamento da nova moeda, com o objetivo precípua de garantir a sua estabilidade” (MODENESI, 2005, p. 308).

Conforme previsto por Arida e Lara-Resende, a introdução da nova moeda que interrompeu o processo inflacionário levou a uma forte redução na velocidade-renda de circulação da moeda, de modo que:

“não foi possível ao BCB determinar ex ante qual volume de oferta monetária seria compatível com a estabilidade de preços, tornando letra morta a programação monetária (...) As metas para os agregados monetários não foram cumpridas e o real se valorizou excessivamente – chegando a ser cotado abaixo de 0,84 por dólar norte-americano – por força da entrada de volume expressivo de divisas no País. Ao ficar clara a necessidade de correção do rumo na política monetária, a âncora monetária foi substituída pela âncora cambial – que acabou logrando êxito na manutenção da estabilidade de preços” (MODENESI, 2005, pp. 310-312).

Em grande medida, a adoção da âncora cambial foi a essência do próprio Plano Real, ao gerar um mecanismo que redefiniu o papel do setor externo na economia brasileira. A manutenção do Real artificialmente sobrevalorizado se deu ao mesmo tempo em que foi aplicada à economia nacional outra política do Plano Real: sua exposição a um grau de abertura sem precedentes com desregulação do setor financeiro. Dessa forma, parcela substancial da demanda interna se deslocou para os produtos importados, gerando uma forte restrição à capacidade do setor produtivo doméstico de formar preços livremente.

MODENESI (2005) explica que:

“Assim, setores produtivos que historicamente vinham sendo protegidos por barreiras comerciais e/ou elevadas tarifas de importação foram subitamente expostos à concorrência internacional exercida por produtos de qualidade igual ou superior à produção nacional. Em face da competição externa, os produtores nacionais se viram forçados a praticar preços compatíveis com os dos similares importados” (pp. 316-317).

A âncora cambial admitia gradação e é importante dizer que ela foi sendo progressivamente flexibilizada até janeiro de 1999. A política cambial durante a terceira fase do Plano Real pode ser dividida em quatro etapas, caracterizadas pela adoção dos seguintes

sistemas: (i) de flutuação cambial, até que chegou-se à relação 0,84 BRL/USD; (ii) de taxa de câmbio fixa; (iii) de banda cambial deslizante, já pouco flexibilizada; e (iv) de banda cambial rastejante, de maior flexibilização (MODENESI, 2005, p. 313).

Claro que a manutenção daquela relação entre Real e Dólar que levava a uma expansão das importações tinha seus custos. A manutenção do equilíbrio do balanço de pagamentos demandava a atração de capitais externos que era feita a partir da fixação de taxa de juros astronômicas. A Selic¹³ real permaneceu “acima de 10% a.a. durante todo o período de implantação do Plano Real, e a sua média foi superior a 20% a.a. no mesmo período” (MODENESI, 2005, p. 327), com consequente contração da moeda e do crédito.

Naquilo que se refere à dinâmica interna, os efeitos da implantação assim realizada foram bastante perversos. Em primeiro lugar porque a avalanche de importações que se deu após a abertura econômica levou à redução do dinamismo das exportações brasileiras, a economia brasileira permaneceu, via de regra, pouco aquecida. Houve também ascensão da taxa de desemprego aberto, o que afetou salários, e desaquecimento da economia. A partir de 1994, verifica-se uma também uma tendência de queda na taxa de variação do produto real e um aumento expressivo da dívida líquida do setor público, que se elevou em todos os anos do período em questão, fundamentalmente em razão da manutenção da taxa Selic em níveis muito elevados (MODENESI, 2005, pp. 332-334). A estabilização ou até mesmo a redução da relação dívida/PIB passou a constituir-se em um dos maiores desafios à manutenção da estabilidade de preços na era do real e sequer o forte programa de desestatização foi eficaz para trazer esse equilíbrio (FILGUEIRAS, 2000, p. 116).

Além disso, a intensidade da abertura conduziu também a uma situação em que os hábitos de consumo da população brasileira foram transformados sem que o setor produtivo nacional acompanhasse ou absorvesse essas mudanças. Atrelar a economia nacional mais fortemente ao setor externo e criar essa relação da dívida puxada pela Selic, teve o efeito foi de aumentar a vulnerabilidade da economia brasileira. As oscilações nos mercados externos passaram a nos afetar profundamente e, inclusive, foi a crise russa de 1998 que levou ao abandono da âncora cambial em janeiro de 1999.

¹³ A “taxa Selic” é a taxa média ajustada de financiamentos diários para títulos públicos federais, de emissão do Tesouro Nacional, negociados e registrados no âmbito do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) (DURAN, 2012, p.141). É a taxa básica de juros do mercado brasileiro.

Na implantação do Real, além da evidente mudança monetária, houve efeitos sobre a estrutura da concorrência, grau de intervenção, modo de inserção internacional e sobre as relações salariais. O Brasil entrava de fato no modo de regulação neoliberal.

Ao longo dos anos subsequentes, são introduzidos alguns elementos novos à dinâmica macroeconômica do país, alterando algumas formas estruturais. O modo de regulação em si, todavia, manteve-se o mesmo.

“Eu tenho um sonho de garantir a cada criança brasileira, a cada mulher e a cada homem, no mínimo, comer três refeições por dia. E, do jeito que está essa política econômica, vai ficar mais fácil as pessoas passarem três dias sem comer.”

- Luiz Inácio Lula da Silva

6. DESVALORIZAÇÃO E METAS DE INFLAÇÃO

Em 04 de outubro de 1998, Fernando Henrique Cardoso foi reeleito Presidente da República, novamente em primeiro turno. A hipótese da reeleição havia sido incorporada à Constituição Federal a partir da Emenda Constitucional n.º 16, de 04 de julho de 1997. Este segundo mandato, que vai de 1º de janeiro de 1999 a 31 de dezembro de 2002, introduz uma série de mudanças na macroeconômica e elas serão o foco deste capítulo.

Na dinâmica da contenção da inflação no primeiro mandato presidencial de Cardoso, o câmbio exercia a função de manutenção dos preços e a taxa de juros era responsável pelo equilíbrio do balanço de pagamentos. Conforme veremos, essa figura é invertida no segundo mandato, já a partir do início de 1999, assumindo uma conformação que, em muitos aspectos, persiste até hoje.

No plano interno, como vimos, o discurso neoliberal ganha influência no Brasil a partir de 1990, no Governo de Fernando Collor. Ainda assim, causa estranheza que as políticas adotadas sob o nome Plano Real tenham sido iniciadas apenas em 1994, dado que as pressões voltadas para periferia pela adoção do modelo neoliberal já eram feitas desde 1982 e a proposta acadêmica mais próxima da forma final do Plano Real havia sido produzida em 1984. Resta esclarecer o que levou a esse intervalo de dez anos para sua implantação.

Para tanto, cumpre que voltemos nosso foco para o plano externo. O processo histórico que desemboca na mudança de política no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso é construído entre o final da década de 1980 e o início da década de 1990. Ele não só dita as transformações que ocorreriam na dinâmica da macroeconomia brasileira a partir de 1999, mas também foi este próprio processo que possibilitou a implantação do Plano Real da forma como foi apresentado anteriormente.

O primeiro ponto de inflexão para o qual devemos voltar nossa atenção é o aqui já citado Consenso de Washington. Tratou-se de uma reunião ocorrida em Washington em novembro de 1989 – antes da eleição de Collor portanto –, envolvendo funcionários do Governo dos Estados Unidos, do FMI, do BIRD, do BID e economistas acadêmicos latino-americanos, para um encontro convocado pelo Instituto de Economia Internacional, com tema: “*Ajustamento latino-americano: o que tem ocorrido?*”. À época, os países da América Latina enfrentavam problemas semelhantes referentes a crises de dívida e inflação causadas justamente pela postura do FMI a partir de 1982.

Em síntese, na área fiscal, o Consenso defendeu disciplina orçamentária através da contenção de gastos públicos e um modelo de tributação em que os tributos tivessem ampla base de incidência e fosse maior a contribuição dos impostos indiretos. Não foram feitas maiores considerações quanto à evasão fiscal.

Para a estabilização, foi defendida a adoção de um regime cambial centrado na dolarização direta, ou indireta, da economia, com sobrevalorização da moeda nacional, e uma política monetária passiva. Além disso, como parte integrante do programa de estabilização, deveria haver a abertura unilateral e rápida dos mercados nacionais, o que atrairia capitais externos e possibilitaria a inserção competitiva dos países da América Latina na economia mundial. Subsídios às exportações e protecionismo deveriam ser abandonados.

Os investimentos estrangeiros deveriam ganhar *status* de instrumento de complementação da poupança nacional e de transferência de tecnologia, devendo, portanto, ter um tratamento, no mínimo, igual ao capital nacional. Esses investimentos deveriam ser permitidos em todas as áreas da economia. No entanto, os Governos não deveriam usar incentivos fiscais ou creditícios para atrair capitais estrangeiros para a produção de manufaturas para exportação.

Ainda, as privatizações e a desregulamentação dos setores foram defendidas para dar maior eficiência às empresas e maior competitividade ao setor privado dos países da América Latina, além de ter função a fiscal, de curto prazo, de abater as dívidas dos Governos. Também, a defesa da Propriedade Intelectual e da Propriedade Industrial foram propugnadas (FILGUEIRAS, 2000, pp. 95-96).

Algumas dessas medidas fizeram-se perceber no sistema jurídico brasileiro antes mesmo do Plano Real, como a disciplina orçamentária e o programa de desestatização,

reforçado no Governo de Fernando Henrique, mas o programa de estabilização proposto pelo Consenso de Washington é responsável por trazer ao Plano vários elementos que não estavam na Proposta Larida. É do Consenso que advém, por exemplo, a ênfase na abertura comercial e na atração de capitais externos.

Cabe ainda notar a referência feita a aspectos como a desregulamentação de setores e a Propriedade Industrial. Ambos foram trazidos ao sistema jurídico nacional ao tempo da implantação do Plano Real por meio da Lei de Defesa da Concorrência (Lei n.º 8884/94) e da Lei de Propriedade Industrial (Lei n.º 9279/96).

Outro evento que devemos trazer à baila por ter concorrido para a implantação do Plano real da forma como o conhecemos se dá no final da década de 1980 e no início da década de 1990, também nos Estados Unidos. Nesta ocasião, diante da Crise de Poupança e Crédito (*savings and loan crisis*) o *Federal Reserve* passa a baixar de forma sistemática a taxa de juros básica da economia dos Estados Unidos. Essa medida aumentou a liquidez dos mercados financeiros diante da injeção de um grande volume de capital procurando outras praças que possibilitassem maiores retornos de seu investimento.

Em 1993, o Consenso de Washington fez nova reunião. Considerando a existência de uma grande liquidez nos mercados financeiros, avaliaram que os capitais internacionais estavam voltando à América Latina. “Por isso, os países desse continente deveriam, tão-somente, ter a capacidade de atraí-los” (FILGUEIRAS, 2000, pp. 96-97).

Ao longo dos anos seguintes, esse capital encontrou condições adequadas para sua valorização nos países que adotaram as propostas do Consenso de Washington. Foi essa massa de capital financeiro que possibilitou a valorização do câmbio e a consequente queda da inflação no Brasil. Por seu caráter especulativo ele forçou, entretanto, a elevação das taxas de juros dos países que a eles se abriam e é por conta desse fato que as crises típicas dos anos 1990 nos países periféricos são decorrentes e marcadas pela dependência financeira elevada que os países tinham desses capitais voláteis.

Ao longo do primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil enfrenta uma série de crises justamente por conta da dificuldade de atrair um capital tão volátil e isso se manifesta no padrão de crescimento da época, como veremos adiante. O Brasil sequer foi responsável por essas crises. O que se passava era que quando algum outro Governo da periferia dava uma resposta não esperada ao mercado financeiro, a desconfiança recaía sobre

os todos os países na mesma condição e os capitais passavam a sair dessas praças financeiras que, diante da dependência elevada, tomavam medidas para mantê-los. Medidas essas que, em regra, favoreciam os proprietários desse capital em detrimento da população do país periférico.

No caso brasileiro, em que havia a âncora cambial, o Governo dependia da entrada de capitais financeiros para equilibrar o balanço de pagamentos. Reviravoltas de conjuntura advindas da crise do México em 1995 e da crise asiática de 1997 forçaram a adoção de taxas de juros mais altas para que os capitais financeiros e especulativos não saíssem do país e levassem a uma crise do balanço de pagamentos e à crise cambial, dado que não mais seria possível sustentar a âncora. Juntamente com essas altas taxas de juros, vinha aumento da dívida que ensejava e justificava medidas de austeridade e privatizações.

Cada vez mais o Governo tinha dificuldades para manter a âncora cambial que era o ponto chave da política de estabilização e, com isso, vão acontecendo os movimentos de flexibilização dessa âncora, conforme apresentamos no capítulo anterior. Em 1998, a crise da Rússia gera novo ataque especulativo contra o Real e causa uma crise cambial no mesmo ano, levando o país a buscar o FMI e a realizar uma profunda transformação das práticas de gestão da macroeconomia brasileira.

Nessa crise de 1998, ficou evidente a insustentabilidade do Real valorizado no nível que a âncora cambial pretendia. A mudança na política cambial “se tornara uma necessidade ainda mais urgente em face do forte desequilíbrio fiscal, que era exacerbado pela adoção de política monetária excessivamente restritiva, imposta, por sua vez, pela manutenção do próprio regime monetário de metas cambiais” (MODENESI, 2005, p. 352).

Em dezembro de 1998, a redução no volume de reservas foi interpretada pelo Governo como um sinal inequívoco de que o regime de metas cambiais teria que ser abandonado o quanto antes. “No dia 13 de janeiro de 1999, o Governo mostrou claramente que o sistema cambial seria flexibilizado ao substituir Gustavo Franco – maior defensor e verdadeiro ícone da âncora cambial – por Francisco Lopes na presidência do Banco Central. O piso e o teto da banda foram ampliados para R\$ 1,20 e R\$ 1,32, respectivamente” (MODENESI, 2005, pp. 356-357). No entanto, a situação cambial da economia brasileira era extremamente grave, e a mudança anunciada foi insuficiente para revertê-la.

Para preservar as reservas de que o País ainda dispunha, o Banco Central deixou que o câmbio flutuasse livremente em 15 de janeiro de 1999. Foi este o momento da desvalorização do Real e do abandono do regime monetário de âncora cambial após quase meia década de sua adoção. Estabeleceu-se, em seu lugar, um sistema de flutuação suja da taxa de câmbio.¹⁴

A mudança do regime cambial se deu, portanto, não por opção de nossas autoridades. Ela foi forçada por conta de pressões externas, que tiveram a mesma origem daquelas mesmas que recomendaram, anos antes, a adoção de um conjunto medidas que caracterizou os primeiros anos do Plano Real. As reservas foram todas absorvidas pelos agentes externos, a vulnerabilidade aumentou e, diante desse quadro, as autoridades tiveram que flexibilizar o câmbio independentemente de acharem que o processo de estabilização já havia se consolidado.

A esta altura e seguindo a tendência neoliberal de tirar poderes do Estado, o Governo já havia perdido sua faculdade de controlar o fluxo de capitais e de determinar o câmbio. Sobrou ainda a possibilidade estabelecer a taxa de juros básica da economia, que é utilizada na nova dinâmica da gestão macroeconômica, mas de forma sujeita a limitações, como veremos mais adiante.

Como consequência do abando do regime monetário da âncora cambial:

“foi necessário adotar uma nova âncora nominal que coordenasse as expectativas inflacionárias e balizasse a formação de preços garantindo, portanto, a manutenção da estabilidade de preços, as autoridades monetárias adotaram o regime de metas de inflação, ainda que informalmente, no início do ano de 1999” (MODENESI, 2005, p. 359).

Em 4 de março de 1999, Armínio Fraga, operador do mercado financeiro, foi nomeado presidente do Banco Central e o regime monetário de metas de inflação foi, de forma ainda precária, adotado no Brasil. Tal fato fica evidenciado da leitura das Notas da 33ª reunião do Copom, em março de 1999, na qual diz-se expressamente:

“O objetivo primeiro do Banco Central é a manutenção da estabilidade de preços.”

¹⁴ O Regime da flutuação suja da taxa de câmbio é aquele em que a autoridade monetária intervém no mercado de reservas internacionais esporadicamente e de maneira limitada, pretendendo reduzir a volatilidade cambial. Trata-se do regime mais comum entre os países que adotam o câmbio flutuante.

Do ponto de vista formal, o novo regime é incorporado ao ordenamento jurídico nacional apenas três meses mais tarde, em junho de 1999, por meio do Decreto n.º 3088, de 21 de junho de 1999.

Cabe trazer à tona alguns dispositivos desse diploma legal. O art. 2º trata de conferir ao Banco Central independência de instrumentos para cumprir as metas de inflação estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN)¹⁵, na forma do art. 1º, parágrafo 2º.

Outra disposição relevante é aquela contida no parágrafo único do art. 4º, que estabelece que, caso a meta não seja alcançada, o presidente do Banco Central deve tornar públicas as razões de seu descumprimento em carta aberta ao ministro da Fazenda, contendo, conforme os incisos: (i) descrição detalhada das causas do descumprimento da meta; (ii) as providências para assegurar o retorno da inflação aos limites estabelecidos e; (iii) o prazo no qual se espera que as providências produzam efeito.

Antes de entrar no mérito do que caracteriza o regime de metas de inflação, devemos abordar de que forma essa mudança de regime monetário afetou a gestão macroeconômica brasileira. Para tanto, convém lembrar fala de Armínio Fraga, à época Presidente do Banco Central, em entrevista dada ao programa Roda Viva em 14 de junho de 1999, uma semana antes do Decreto instituir formalmente o regime:

“O que se tem hoje é uma mudança que dá à taxa de câmbio uma função diferente da função que ela tinha antes. Antes o Governo dizia para a taxa de câmbio: ‘Você toma conta da inflação.’ e dizia para a taxa de juros: ‘Você toma conta do balanço de pagamentos.’, que é um regime de taxa de câmbio fixa. Hoje nós estamos escalando o time de forma diferente. Nós estamos dizendo para taxa de câmbio: ‘você toma conta do balanço de pagamentos.’ e para taxa de juros: ‘você toma conta da inflação.’”¹⁶

O ponto mais relevante desta fala é que ela expressa a grande diferença existente entre os regimes monetários de âncora cambial e de metas da inflação da forma como foram

¹⁵ O Conselho Monetário Nacional foi criado pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Atualmente ele é composto pelo Ministro da Fazenda, como Presidente do Conselho; o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão; e o Presidente do Banco Central do Brasil.

¹⁶ Disponível em <http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/761/entrevistados/arminio_fraga_1999.htm> em 18 de outubro de 2015

aplicados no país. O ponto principal a considerar é a inversão dos papéis exercidos pela taxa de câmbio e pela taxa de juros.

No regime de âncora cambial, a taxa de câmbio servia para o controle da inflação, na medida em que possibilitava que insumos importados entrassem no país custando menos ao mesmo tempo em que forçava os agentes nacionais a diminuir seus preços para não perder competitividade, independentemente do efeito que isso poderia ter sobre o nível de emprego. A taxa de juros, por sua vez, servia precipuamente para atrair capital financeiro e equilibrar o balanço de pagamentos, permitindo a manutenção da taxa de câmbio no nível desejado pelas autoridades.

No regime de metas de inflação, acontece justamente o contrário. O câmbio flutuante, ainda que essa flutuação seja “suja”, serve para preservar o equilíbrio do balanço de pagamentos, na medida que o preço da moeda se mantém relativamente adequado à sua relação de oferta e procura, onerando menos as reservas de divisas do país. A taxa de juros, por sua vez, passa a ser instrumento de controle da inflação, uma vez que a determinação da taxa básica de juros pela autoridade altera expectativas quanto à oferta de moeda e de crédito, como passaremos a expor a partir de agora.

O regime monetário de metas de inflação não foi criado no Brasil. Ele decorre da experiência desenvolvida na Nova Zelândia na década de 1980. O modelo brasileiro, especificamente, teve suas regras inspiradas nos mecanismos criados para o banco central da Inglaterra. O regime torneou-se parte de:

“um modelo de governança no setor internacional, patrocinado por instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, por meio da promoção de assistência técnica e de treinamento de funcionários públicos. A ideologia predominante propagava moeda e instituições fortes, com pouca interferência estatal na economia, privatização e bancos centrais independentes”
(DURAN, 2012, p. 30).

A competência para o controle da moeda foi transferida para órgãos técnicos inseridos na estrutura do Banco Central. Essa reorganização foi feita incorporando a demanda liberal pela independência dos bancos centrais, de modo que a gestão da moeda fique apartada da política econômica. Este argumento “baseia-se na diferenciação entre o julgamento político

em torno da estabilidade monetária com base em conhecimento técnico específico e o julgamento baseado no cálculo político” (DURAN, 2012, p. 33).

Quanto ao regime monetário de metas de inflação, Segundo SCHWARTSMAN (2004):

“Hoje há um certo consenso acerca de um regime de metas ser caracterizado por cinco elementos:

- *o anúncio público de metas de médio prazo para a inflação, sem referência a outras âncoras nominais;*
- *um compromisso institucional com a estabilidade de preços como objetivo primário do Banco Central;*
- *uma estratégia que inclua toda a informação possível para decidir sobre o instrumento de política monetária;*
- *transparência de estratégia de política monetária através da comunicação acerca dos objetivos, planos e decisões da autoridade monetária com o público;*
- *responsabilidade (accountability) do BC em atingir as metas de inflação.”*

Todos esses aspectos foram sendo inseridos na gestão macroeconômica brasileira entre a chegada de Armínio Fraga à presidência do Banco Central e a positivação jurídica do regime com a entrada em vigor do Decreto n.º 3088, de 21 de junho de 1999.

A âncora nominal baseada na inflação, ou seja, a meta de inflação, foi a ferramenta de despolitização da gestão monetária. Este aspecto do discurso liberal foi implantado no Brasil justamente como resposta aos problemas decorrentes de outra situação criada pela adoção do discurso neoliberal, baseado no Consenso de Washington.

Assim sendo, nota-se que, ainda que o Estado tenha permanecido com a faculdade de manejar a taxa de juros para consecução da política macroeconômica que desejar, a margem de discricionariedade para esse manejo tornou-se bastante limitada por conta dessa imposição jurídica pretensamente despolitizada. Pretensamente porque “a despeito do ‘revestimento’ da objetividade e da neutralidade valorativa alcançada pela introdução da ciência no processo político, escolhas políticas continuam a ser altamente politizadas em suas consequências alocativas” (DURAN, 2012, p. 58). A política econômica somente é despolitizada no sentido de tirar do Governo o poder de traçar política monetária. O regime pode ainda afetar o orçamento do tesouro, na medida em que é o Banco Central supostamente autônomo que manipula as taxas de juros.

Do ponto de vista de seu mecanismo na prática, a meta de inflação transformou a forma como era utilizada a taxa de juros Selic. Se antes ela incidia diretamente sobre o controle monetário do estoque de capital que entrava no país, no novo regime ela segue exercendo essa função, mas de forma acessória. O controle da oferta de moeda e de crédito passa a ser sua principal função.

Com dois anos de antecedência, o CMN fixa, para cada ano, um intervalo de meta para a inflação, nos termos do Decreto n.º 3088. De posse dessa informação e de outros dados obtidos junto a agentes privados, o Comitê de Política Monetária (Copom)¹⁷ se reúne periodicamente e estabelece qual deverá a taxa Selic.

A Selic é uma meta e é a taxa básica de juros da economia. Manipulações em seu patamar no curto prazo influenciam o custo da moeda no sistema bancário no longo prazo (DURAN, 2012, p. 46). Restrições que o aumento da Selic possa impor ao crédito, à atividade econômica e ao consumo levam à queda da inflação.

Para saber se o efeito pretendido foi produzido, o Banco Central observa indicadores e faz levantamentos contínuos junto a agentes privados para conhecer suas expectativas. Assim opera formalmente o regime monetário de metas de inflação no Brasil.

Quanto aos resultados da troca de regime monetário, FILGUEIRAS (2000) critica que:

“essa mudança, se amenizou a vulnerabilidade externa do país, pelo lado da balança comercial, manteve, no fundamental, a mesma concepção de inserção subordinada do país na globalização e, portanto, manteve também a dependência dos fluxos de capitais externos – que continuaram financiando o balanço de pagamentos e se alimentando da dívida pública. O caminho para o desenvolvimento sustentado – que compatibilize taxas de crescimento, por vários anos consecutivos, acima de 4% com equilíbrio do balanço de pagamentos e taxas de inflação moderadas – continuou interdito para a economia brasileira” (pp. 257-258).

¹⁷ O Comitê de Política Monetária foi instituído em 20 de junho de 1996, por meio da circular n.º 2698, com o objetivo de estabelecer as diretrizes da política monetária e de definir a taxa de juros. O Copom é composto pelos membros da Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil: o presidente, que tem o voto de qualidade; e os diretores de Administração, Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos, Fiscalização, Organização do Sistema Financeiro e Controle de Operações do Crédito Rural, Política Econômica, Política Monetária, Regulação do Sistema Financeiro, e Relacionamento Institucional e Cidadania.

O cenário internacional desfavorável acompanhou, permanentemente, o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Esse fato atrelado à situação de vulnerabilidade que tornou-se marca da economia brasileira fez com que movimentos, de curto prazo, de aceleração de desaceleração da economia fossem uma característica básica do período. O mesmo já havia se produzido no primeiro mandato.

Em janeiro de 1999, logo após o início do segundo mandato de Cardoso, o Governo teve que administrar a já tratada crise no balanço de pagamentos do país, que o obrigou a redefinir o regime cambial até então adotado. O novo regime monetário:

“juntamente com a obtenção de elevados superávits primários, passou a se constituir no centro da política econômica, tendo como instrumento primordial a manipulação da taxa de juros e do montante dos depósitos compulsórios retidos pelo Banco Central – acionado de acordo com a trajetória futura estimada para a inflação, tal como medida especificamente pelo IPCA do IBGE” (FILGUEIRAS, 2000, pp. 228-229).

Em 2000, apesar de uma crise financeira internacional causada pelo estouro da bolha da Internet nos Estados Unidos, houve retomada do crescimento por conta de Investimentos Estrangeiros Diretos recorde e diminuição da taxa de juros entre março de 1999 e abril de 2001, depois do pico de 45%. O fato de que tivemos eleições municipais em 2000, que fez que Prefeitos fossem mais propensos a realizar obras, também contribuiu para o resultado.

Em 2001, com a crise argentina e os atentados de 11 de setembro, a economia brasileira desacelerou e o Real desvalorizou desde janeiro, com juros voltando a subir em maio. Houve também a “surpresa” da crise de energia, que forçou o Governo a adotar um racionamento. Esse conjunto de fatos fez com que o Governo buscasse outra vez o FMI em dezembro, para fechar novo acordo antes mesmo que o anterior, de 1998, tivesse acabado.

Em 2002, já em abril se esboçava uma nova crise cambial, com fuga de capitais e grande desvalorização do Real. O aumento da relação dívida/PIB, o vencimento de grandes parcelas da dívida e a possível vitória de Lula abriram espaço para a especulação contra o Real. Essa situação fez com que o Governo recorresse novamente ao FMI em junho. Diante disso, a taxa de juros voltou a subir em setembro e, juntamente com a superação da meta de superávit primário, impactou negativamente o crescimento da atividade econômica no ano.

O trabalho e emprego seguiu sendo atingido na forma de aumento nas taxas de desemprego no segundo Governo Fernando Henrique Cardoso, redução reiterada dos rendimentos reais a partir de 1998 (exceto 2000) e aumento da informalidade. No plano da distribuição funcional de renda, cresceu, no total da renda nacional, a participação dos rendimentos não associados ao trabalho. Outra marca geral foi que ao longo dos oito anos de Governo de Fernando Henrique Cardoso a Selic real nunca esteve abaixo de 10,0% a.a.

Desde a implantação do Plano Real e da política macroeconômica que o seguiu, dois problemas estruturais na economia brasileira têm se aprofundado: a vulnerabilidade externa do país e a fragilidade financeira das finanças públicas. Nem mesmo o amplo programa de desestatização do segundo mandato FHC possibilitou que a relação dívida/PIB diminuísse. Além disso, “a manutenção da política econômica herdada do Governo FHC não cria instrumentos, condições ou espaços para se fazer qualquer tipo de transição. Sua dinâmica interna recria e reproduz as condições que aprofundam a fragilidade financeira do Estado” (FILGUEIRAS, 2000, p. 281).

Do ponto de vista político-ideológico, o modelo neoliberal e suas políticas se instalaram e se sustentam com o apoio e a chancela da burguesia financeira nacional e internacional, conhecida do grande público pelo apelido asséptico de “os mercados”, e com o apoio e monitoramento das instituições internacionais, com especial destaque para o FMI, o Banco Mundial e a OMC.

Os beneficiários desse modelo econômico, que prega disciplina enquanto retira direitos difusos da população, são poucos, mas têm grande poder material e influência política. Podemos elencar: o capital financeiro internacional; os grandes grupos econômico-financeiros nacionais; e, por último, uma parcela diminuta da população que ao descobrir “os padrões de consumo próprios de países desenvolvidos e a ele terem acesso, se deslumbraram e se sentiram incluídos no primeiro mundo. Todos esses segmentos, em maior ou menor grau, não desejam a mudança do modelo; no máximo apoiam pequenos ajustes no seu interior” (FILGUEIRAS, 2000, p. 282).

A construção político-ideológica neoliberal “dá a falsa impressão da existência de um caminho único e inexorável para a humanidade. Com isso, aquilo que é produto da ação política e das decisões de sujeitos definidos (...) transfigura-se num processo autônomo, acima da vontade e da ação dos indivíduos e dos sujeitos coletivos” (FILGUEIRAS, 2000, p. 284).

Resta ainda dizer que no período do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso não houve, no plano interno ou no plano externo, reorientação que tenha produzido mudança ou transformação do modo de regulação predominante.

Ein Mann, der Herrn K. lange nicht gesehen hatte, begrüßte ihn mit den Worten: „Sie haben sich gar nicht verändert.“ „Oh!“ sagte Herr K und erbleichte.

- Bertold Brecht

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES

Depois do que foi apresentado, podemos dizer que o Plano Real não foi apenas uma reforma monetária. Tratou-se de uma reorientação política que introduziu o Brasil, de forma definitiva, no modo de regulação dominado pela finança e no modo de desenvolvimento neoliberal.

Não é mera reforma monetária porque veio acompanhada de uma série de novidades institucionais relativas à estrutura da concorrência, ao grau de intervenção, ao modo de inserção internacional e às relações salariais. Muitas vezes, essas mudanças foram incorporadas ao ordenamento jurídico, positivando a escolha política. Foi o caso das já citadas Lei de Defesa da Concorrência e Lei de Propriedade Industrial e também do PND (reestruturado em 1997 por meio da Lei n.º 9491).

O neoliberalismo emergiu da crise do fordismo e foi estruturando-se desde o final da década de 1970, começando pelas economias centrais e, mais tarde, exportou-se seu discurso e impôs-se suas práticas aos países dependentes e da periferia. Deste modo, não podemos nunca perder de vista a forma subalterna como o Brasil foi integrado a este modo de regulação.

Os autores do Plano Real, independentemente se atentos ao novo modo de regulação ou se convencidos pelo discurso neoliberal, conduziram o país ao ajustamento ao modo de regulação dominado pela finança e estancaram a crise do fim do antigo modelo. O Plano triunfou porque fez muito mais do que mudar o nome da moeda ou cortar zeros à direita dos valores. O Real repactuou as relações de Direito material do país no sentido de se integrar ao neoliberalismo.

A conformação política de quase todas as formas estruturais segue sendo a mesma desde o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. As mudanças no regime monetário ocorridas no segundo mandato nada mais são do que alterações pontuais nas formas estruturais moeda e no grau de intervenção, dado que o Estado perdeu a capacidade de arbitrar a taxa de câmbio.

Os vícios desse modelo, por sua vez, também continuam sendo os mesmos: vulnerabilidade externa e fragilidade das finanças públicas. Essas duas questões decorrem da inserção do Brasil em posição subalterna nos fluxos financeiros internacionais e estão vinculadas por um mecanismo macroeconômico do qual a taxa de câmbio é pivô.

A economia brasileira depende do influxo de capital estrangeiro para equilibrar seu balanço de pagamentos. No regime de flutuação suja da taxa de câmbio, adotado em 1999, se a liquidez internacional diminui em virtude de crise, de especulação ou de percepção de aumento de risco de investimento por parte dos agentes econômicos externos, imediatamente o câmbio é depreciado.

Essa depreciação do Real vem acompanhada de aumento da inflação decorrente do aumento do custo com insumos importados, que é repassado para outros preços da economia, e da oportunidade que os agentes nacionais têm para a elevação de seus preços sem perda de competitividade.

Nessa situação, é necessário que a política monetária seja revista para que o contexto seja harmonizado às metas de inflação. Desde a adoção do regime monetário de metas de inflação, também em 1999, “toda a política econômica, inclusive a cambial, tem sido operacionalizada de forma a propiciar que as metas de inflação sejam atingidas” (COSTA, 2009, p. 118). O instrumento utilizado pelo Estado para conter a alta de preços é a taxa básica de juros (Selic), que é elevada para reprimir consumo e a emissão de crédito, bem como para atrair capital que busca retorno mais elevado. O procedimento diminui a demanda interna e eleva a taxa de câmbio.

Ocorre que, diante do aumento da Selic, segundo a qual os títulos da dívida pública são remunerados, cria-se pressão sobre as contas públicas e surgem muitas discussões sobre a viabilidade dos compromissos orçamentários politicamente assumidos pelo Estado. Inclusive aqueles constitucionalmente estabelecidos costumam ser postos em xeque.

Apesar deste quadro estabilizado, é importante frisar que o neoliberalismo se consolidou ao longo de décadas e estamos ainda no meio do processo histórico de construção de alternativas. É preciso articular um novo modelo que sirva de contraponto a ele.

Algumas experiências se manifestaram na América Latina no início do século XXI e conseguiram alterar estruturas em maior ou menor grau, dependendo do ambiente político que encontrou em cada país e no limite de sua dependência externa.

Também, após a crise de 2008, surgiram iniciativas contrárias às políticas neoliberais em países europeus, como o *Syriza*, na Grécia, e o *Podemos*, na Espanha. Até mesmo em partidos tradicionais dos Estados Unidos e da Inglaterra, candidaturas mais à esquerda tem mostrado fôlego. Em 2015, tivemos os casos da pré-candidatura de Bernie Sanders à Casa Branca pelo Partido Democrata dos Estados Unidos e a eleição de Jeremy Corbyn como líder do Partido Trabalhista do Reino Unido.

A moeda chamada Real que hoje tem curso forçado e curso legal em nosso país é apenas a face mais evidente da transformação das formas estruturais pela qual passou o Brasil durante a década de 1990. Mesmo sendo palpável, é apenas um símbolo que intermedeia relações jurídicas. Como bem disse João Sayad em sua coluna no Jornal Valor Econômico em 19 de maio de 2015:

“Os autores do Plano Real acertaram em cheio ao chamar a nova moeda de ‘real’. Mas o dinheiro brasileiro é virtual como todos os dinheiros.”

8. BIBLIOGRAFIA

- AGLIETTA, Michel. *The international monetary system*. in. BOYER, Robert & SAILLARD, Yves (Org.). *Régulation Theory: the state of the art*. Londres: Routledge. 2002. pp. 64-72.
- BARBOSA, Fernando de Holanda. *Política monetária: Instrumentos, objetivos e a experiência brasileira*. FGV/UFF.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga. *A culpa da crise*. Folha de S. Paulo (22/11/1998).
- _____. *A ciranda da felicidade*. CartaCapital (11/12/2014).
- _____. *O capital e suas metamorfoses*. São Paulo: UNESP. 2012.
- BERCOVICI, Gilberto, & MASSONETTO, Luis Fernando. *A Constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica*. in. *Separata de Boletim de Ciências Económicas*. v. 49. Coimbra: Universidade de Coimbra. 2006. pp. 1-23.
- BOYER, Robert. *Teoria da Regulação: os fundamentos*. São Paulo: Estação Liberdade. 2009.
- _____. *The origins of régulation theory*. in. BOYER, Robert & SAILLARD, Yves (Org.). *Régulation Theory: the state of the art*. Londres: Routledge. 2002. pp. 13-20.
- BOYER, Robert & SAILLARD, Yves. *A summary of régulation theory* in. BOYER, Robert & SAILLARD, Yves (Org.). *Régulation Theory: the state of the art*. Londres: Routledge. 2002. pp. 36-44.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A descoberta da inflação inercial*. In. *Revista de economia contemporânea*. vol.14. n.1. 2010. pp. 167-192
- CAMARA, Mamadou, & SALAMA, Pierre. *A inserção diferenciada – com efeitos paradoxais – dos países em desenvolvimento na mundialização financeira*. in. CHESNAIS, François. *A Finança Mundializada*. São Paulo: Boitempo. 2005. pp. 199-221.
- CARDOSO, Fernando Henrique, & FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. in. BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Record. 2000. pp. 495-520.
- CARVALHO, Laura Barbosa de. *Momento Frenkel*. Folha de S. Paulo (02/10/2015).

CHESNAIS, François. *Introdução geral*. in. CHESNAIS, François. *A Mundialização Financeira*. São Paulo: Xamã. 1999. pp. 11-33.

_____. *O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos*. in. CHESNAIS, François. *A Finança Mundializada*, São Paulo: Boitempo. 2005. pp. 35-67.

COSTA, Luciana Pereira. *Disciplina jurídica do câmbio e política pública*. 2009. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2009.

DURAN, Camila Villard. *A moldura jurídica da política monetária: um estudo de caso*. Tese de Doutorado. FDUSP. 2012.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil*. 5ª ed. São Paulo. Globo. 2006.

FILGUEIRAS, Luiz. *A história do Plano Real*. São Paulo: Boitempo. 2000.

FOLHA DE S. PAULO. *Senado sabatina amanhã Gustavo Franco para o BC*. Folha de S. Paulo (06/08/1997).

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. in. BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Record. 2000. pp. 239-262.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 27ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional/Publifolha. 2000.

HADDAD, Fernando. *Um 1999 sombrio*. Folha de S. Paulo (09/10/1998).

HARVEY, David. *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press. 2009.

LARA RESENDE, André, & ARIDA, Pérsio. *Inertial inflation and monetary reform in Brazil*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia – PUC/RJ. 1985.

LOPES, Francisco Lafaiete. *Só um Choque Heterodoxo pode Derrubar a Inflação*. in. *Economia em Perspectiva*. n.º 5. São Paulo: CORECON. Agosto de 1984. pp. 1-3.

MALAN, Pedro Sampaio. *O primeiro aniversário do Plano Real*. Folha de S. Paulo (02/07/1995).

MASSONETTO, Luis Fernando. *O direito financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo*. Tese de Doutorado. FDUSP. 2006.

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã, Feuerbach – a contraposição entre as cosmovisões materialista e idealista*. São Paulo: Martin Claret. 2006.

MODENESI, André de Melo. *Regimes monetários: teoria e a experiência do Real*. Barueri: Manole. 2005.

PINHEIRO, Flávio. *Atrevido e franco*. Veja (06/08/1997).

PRADO JÚNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. 31ª ed. São Paulo: Brasiliense. 1985.

PRÉBISCH, Raul. *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais*. in. BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Record. 2000. pp. 70-136.

SAYAD, João. *Dinheiro, Dinheiro*. São Paulo: Portfolio/Penguin. 2015

SINGER, Paul. *Curso de introdução à Economia Política*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 1983.

SCHWARTSMAN, Alexandre. *Metas para a inflação: imperfeitas para um mundo imperfeito*. in. URANI, André, GIAMBIAGI, Fabio & REIS, José Guilherme (Org.). *Reformas no Brasil: Balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 2004.

TAVARES, Maria da Conceição. *O impasse brasileiro*. Folha de S. Paulo (09/05/1999).

TOLEDO, José Roberto de. *‘Eu duvido que FHC quisesse Franco’*. Entrevista com Delfim Netto. Folha de S. Paulo (30/07/1997).

VIDAL, Jean-François. *International Regimes*. in. BOYER, Robert & SAILLARD, Yves (Org.). *Régulation Theory: the state of the art*. Londres: Routledge. 2002. pp. 108-114.

REGO, J. M. R. (Org.), MANTEGA, Guido (Org.). *José Serra*. in. *Conversas com Economistas Brasileiros II*. 1ª ed. São Paulo: Editora 34. 1999. pp. 118-153.