

PLANO REAL: UMA VISÃO DE SUJEIÇÃO E DESAJUSTES

Aníbal Machado Tannuri¹

RESUMO: O presente Artigo analisa alguns aspectos macroeconômicos do Plano Real, defendendo a idéia de que a implementação do plano, antes que uma opção independente e totalmente autônoma, foi consequência do contexto econômico e político-internacional. Alguns dos argumentos, objetivos e realizações ocorridas durante o plano de estabilização são analisados a partir de variáveis macroeconômicas selecionadas, levando-se a concluir que tanto o modelo de desenvolvimento nacional-desenvolvimentista quanto o que está em vigor não são capazes de superar muitas das deficiências presentes há décadas na economia brasileira, sendo necessária, portanto, a busca de soluções alternativas.

Palavras-chave: plano real, política econômica e padrão de desenvolvimento.

I. Introdução

No Brasil, o período que vai do final dos anos 80 ao início dos 90 do século XX é marcado pela etapa de transição de um padrão de desenvolvimento caracterizado pela intensa participação do Estado nos diversos setores produtivos da economia e no próprio processo de industrialização nacional, por outro lado, a orientação econômica e política predominante nessa fase se estabelecem em bases totalmente distintas. No entanto, ainda que esse período de transição se inicie em 1989, com a eleição do presidente Collor de Mello, estarei privilegiando nesse trabalho a análise do Plano Real sob o ponto de vista de suas propostas e de algumas variáveis macroeconômicas selecionadas, para que, desse modo, seja possível avaliar o plano de estabilização em vigor no país.

Antes de começar essa tarefa é necessário, primeiro, que seja feita uma rápida apresentação do contexto político-econômico internacional e

¹ Economista Graduado pela UFMT;

das principais mudanças ocorridas na década de oitenta para, depois, focar a análise nos objetivos e resultados advindos com o Plano Real.

A tese que estarei defendendo é a de que o surgimento do Plano Real foi consequência da política econômica internacional que entrou em vigência a partir de 1979, onde o país foi forçado a se enquadrar e se alinhar às transformações geoeconômicas mundiais promovidas, principalmente, pela política monetária americana com a adoção, pelo presidente do FED, do chamado “Dólar Forte”.² Assim, a idéia inicial será a de apontar como o país foi levado a adotar uma política macroeconômica ortodoxa para, depois, apresentar mais detidamente os resultados internos gerados por essa política econômica no contexto do Plano Real.

II. O poder do dinheiro

Do pós-guerra de 1945 até o início da década de 70 as relações econômicas internacionais eram regidas, ainda que precariamente, pelo padrão monetário dólar-ouro. Com o abandono do sistema de paridade fixa o sistema monetário internacional passou a sofrer com as especulações e com os desajustes do balanço de pagamentos de seus países. Nesse sentido:

Esta nova situação de desequilíbrio monetário e cambial, à qual se agrega o excedente de petrodólares, permite uma expansão ainda maior do mercado interbancário. Este escapa inteiramente ao controle do núcleo constituído pelo oligopólio dos vinte maiores bancos e das duzentas maiores empresas multinacionais que tinham Londres como mercado principal (Tavares, 1998:32).

Com a expansão e descentralização do sistema bancário internacional (proporcionado principalmente por filiais de bancos americanos), com a falta de controle pelo FED sobre os bancos privados americanos, com o excesso de liquidez internacional (devido aos petrodólares) e, finalmente, pela ameaça representada pelo crescimento econômico e industrial da Alemanha e do Japão, os Estados Unidos

² Não estou, com esse argumento, isentando de responsabilidades os governantes que preferiram se alinhar ao contexto internacional.

pressentiram que estavam correndo o risco de não mais ser o condutor hegemônico da economia mundial.

A reação americana a essa ameaça veio em 1979 através da política monetária que visava manter o “dólar forte”. Essa política consistia em uma substancial elevação da taxa de juros americana e na valorização da sua moeda frente ao marco alemão e ao iene. Tal política, além de mergulhar a economia mundial numa recessão foi fundamental para a transformação geoeconômica que se processou na década de 80.

Ao submeter as principais economias mundiais (por possuírem enormes reservas em dólares) a sua área de influência o FED provocou o deslocamento tanto de instituições financeiras quanto de significativo volume de capitais que, para se protegerem da valorização do dólar, se dirigiram para os EUA. Assim:

A partir daí o sistema de crédito interbancário orientou-se decisivamente para os EUA e o sistema bancário passou a ficar sob o controle da política monetária do FED, que dita as regras do jogo. As flutuações da taxa de juros e de câmbio ficaram novamente amarradas ao dólar, e através delas o movimento da liquidez internacional foi posta a serviço da política fiscal americana. A partir do início dos 80, todos os grandes bancos internacionais estão em Nova Iorque... (Tavares,1998:34).

Por outro lado, os Estados Unidos passou a financiar seu *deficit* fiscal (e seu crescimento econômico a partir de 1982) através da captação da liquidez internacional, dolarizando ainda mais o mercado financeiro mundial. As transações comerciais mundiais, deste modo, numa economia cada vez mais “dolarizada” foram obrigadas a se alinharem em termos de política cambial, política de taxa de juros, política monetária e política fiscal, ficando sujeitas às variações da política econômica americana, devido à necessidade de se fazer reservas em dólar. No entanto, gradativamente, esses países foram percebendo que, na medida em que se alinhavam, também estavam perdendo sua capacidade endógena de promoverem o crescimento econômico.

O capital financeiro e o discurso que privilegia a abertura de mercado, simultaneamente e em decorrência dessas transformações, passa a ocupar um espaço central na economia mundial. Por oportuno:

Em seu afã de introduzir-se nos países e obter lucros, o capital financeiro requer a adoção de medidas de política econômica que assegurem os seguintes pontos: 1) aumento na geração de mais-valia; 2) realização da mais-valia em divisas; 3) absorção das atividades do Estado que produzam excedentes econômicos; e 4) eliminação das regulamentações que sirvam de entrave à circulação do capital (Giraldo & Mora,1998:458).

III. O Plano Real

Nesse contexto internacional e, internamente, pela falta de resposta aos problemas econômicos e sociais por parte do padrão de desenvolvimento nacional-desenvolvimentista pode-se compreender a essência do Plano Real, seu discurso ideológico e, em consequência, suas deficiências.

O trabalho de Gustavo Franco – um dos ideólogos do plano - traz a idéia de que, em virtude do processo de globalização, o modelo de desenvolvimento calcado no processo de substituição às importações, a partir da década de 80, não seria capaz de promover o desenvolvimento do país. Por globalização ele entende como:

O crescimento dos fluxos de comércio de bens e serviços e do investimento internacional em níveis consistentemente superiores aos do crescimento da produção. É um crescimento da ‘propensão a exportar’ (e a importar), ou do grau de abertura, para o conjunto das principais economias do planeta, processo do qual resulta uma mudança qualitativa no caráter da produção manufatureira (Franco,1999:29).

Nesse ambiente: “O processo de abertura, através de seus efeitos sobre o dinamismo tecnológico do país é que definirá os contornos básicos do novo ciclo de crescimento” (FRANCO,1999:28).³

Assim, tanto Franco (1999) quanto Bacha (1998), entre outros, acreditavam que o país precisava, como primeiro passo, realizar um

³ Apenas para alertar, existem vários enfoques e definições a respeito do que vem sendo chamado de processo de globalização. DUPAS (2000), criticando uma visão de globalização (bem semelhante da utilizada por Franco), chama de falacioso o discurso que enaltece o papel das transnacionais como agentes econômicos globais responsáveis por promoverem benefícios sociais para todos que aderirem ao processo.

ajuste fiscal e monetário rigoroso para obter sucesso com o Plano Real, numa realidade econômica internacional globalizada. Tomadas essas medidas, o segundo passo seria atacar a raiz dos “problemas” do modelo de substituição às importações, qual seja, o da baixa produtividade e do “peso” do Estado na economia (FRANCO,1999:73). Alguns instrumentos macroeconômicos se destacam durante a realização dessas etapas: uso da taxa de câmbio no combate à inflação, abertura da economia, ajuste fiscal-monetário e privatização das empresas estatais. Com base na análise desses elementos é que irei analisar o Plano Real.

Independente se os formuladores da política econômica do Real acreditavam no que pregavam ou se, conscientemente, realizavam um discurso ideológico pró-alinhamento, a verdade é que muito do que foi dito não se cumpriu até o momento. Nesse contexto, para um dos idealizadores do Plano Real:

O crescimento da produtividade é a única forma de se alcançar, ao mesmo tempo, mais salário e menos preço. É a única maneira de se conseguir mais competitividade sem inflação, desvalorização cambial e o arrocho salarial que daí decorre (Franco,1999:74).

Esse aumento da produtividade, seguindo essa linha de raciocínio, foi fundamentalmente promovido através da abertura econômica aos produtos estrangeiros que, ao forçar a indústria nacional a obter maior eficiência a custos menores, possibilitou, em um primeiro momento, uma melhor distribuição de renda. Os ganhos sociais do início do plano, no entanto, aos poucos foram se deteriorando, ganhando destaque seus elementos perversos: recessão, desemprego, elevação das desigualdades sociais, dentre outros.

Tendo ciência da distância existente entre as etapas de planejamento e da realização efetiva dos elementos planejados é que irei iniciar a análise dos elementos destacados anteriormente.

a) Ajuste fiscal e monetário

Como já foi mencionado, para o sucesso do Plano Real, primeiro teria que haver um ajuste fiscal e monetário na economia do país. O argumento utilizado era de que o Tesouro Nacional só conseguia

equilibrar seu orçamento devido a existência do chamado imposto inflacionário. Numa economia com ambições de inserção crescente no processo de globalização, o desequilíbrio das contas do setor público era visto pelos economistas do plano como um dos principais males a ser combatido para conter o processo inflacionário.⁴

Entretanto, contraditoriamente, os mecanismos de ajuste do *deficit* fiscal adotados no período pré-plano real foram tímidos: foi criado o COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), o IPMF (Imposto Provisório Sobre Movimentação Financeira) e foi aprovada a criação do FSE (Fundo Social de Emergência). Esses impostos, mesmo arrecadando valores significativos, não foram suficientes para o ajuste. Para contribuir com o desequilíbrio:

A política de juros altos, que vinha sendo utilizada para assegurar a formação das reservas internacionais necessárias à sustentação da futura âncora cambial, onerava as finanças públicas federais e as dos estados e municípios mais endividados (Batista Jr.,1996:134).

A política de juros reais altos, desse modo, foi a principal responsável pelo aumento interno da dívida líquida do setor público. Somente a dívida em títulos públicos federais, de dezembro de 1991 até fins de 1994, aumentou de 2,7% para 11,6% do PIB, alcançando, em 1999, 39,0% do PIB. Assim, a política de juros altos fez crescer a dívida tanto do governo central quanto de estados e municípios.

Como se sabe, a reforma monetária possuiu um papel fundamental no combate à inflação: com esse fim, por intermédio de um mecanismo complexo de engenharia econômica foi introduzida a URV (Unidade Real de Valor), cuja função principal era reajustar diariamente preços e salários. Isso tornou possível que, através de uma economia completamente indexada, a inflação inercial fosse controlada com a adoção (em julho de 1994) de uma nova moeda não indexada: o *Real*. Relevante também foi a adoção do regime de âncora cambial (como

⁴ Para os economistas de inspiração ortodoxa a inflação é explicada como sendo um problema de origem na demanda e, nesses casos, a solução quase sempre privilegia os instrumentos de política monetária e cambial.

poderá ser visto mais a frente) como forma de se ter um controle rígido da base monetária.

b) Taxa de câmbio

Não é novidade se dizer que um dos pilares do Plano Real é a política cambial. A grande controvérsia que passou a existir foi se, ao longo do percurso do plano, a taxa cambial estava ou não sobrevalorizada.

De acordo com Franco (1999), ao passar de um período de inflação alta para outro de estabilização, a economia modifica a taxa de “equilíbrio” vigente numa economia instável, pois, a inflação, ao não possuir um papel de neutralidade, influencia a formação dos preços relativos no mercado. Outro aspecto levantado pelo autor é que, numa economia estável e aberta, sua estrutura produtiva se modifica tornando-se mais competitiva, possibilitando, em consequência, que seja estabelecida uma taxa de câmbio de “equilíbrio” sobrevalorizada (Franco, 1999:51-54).

Em razão dos diversos motivos que fizeram com que fossem adotados pelo menos quatro tipos distintos de regimes cambiais durante o período do Plano Real, somos levados a concordar com Souza quando diz que:

Se os críticos subestimaram a capacidade de resistência da economia a uma taxa de câmbio sobrevalorizada, o governo pecou pelo erro oposto, ao sobreestimar a capacidade da economia de compensar a apreciação real do câmbio através do aumento da eficiência (Souza, 1999:47).

O primeiro regime cambial a entrar em vigor durante o plano foi o de âncora monetária com câmbio flutuante. A adoção da âncora cambial tinha como objetivo controlar a expansão da base monetária e impedir o retorno da inflação. Após um período de valorização nominal da moeda nacional e em consequência de desequilíbrios crescentes na conta de transações correntes do balanço de pagamentos o governo foi levado a modificar a política cambial inicial e adotar o regime de âncora cambial rígida.

Nos países onde houve um rápido processo de estabilização da moeda, o impacto inicial sobre a economia geralmente é sentido na forma de um aquecimento da demanda interna, o que não foi diferente no caso brasileiro. Assim, com a moeda sobrevalorizada e com a economia aberta aos produtos e serviços estrangeiros, nossas reservas internacionais, que em junho de 1994 eram de U\$ 40 bilhões, sofreram razoável queda.

Contribuiu para um desequilíbrio maior do balanço de pagamentos a crise mexicana ocorrida no final de 1994.⁵ Esses fatores forçaram uma mudança ampla na política econômica do governo, incluindo-se aí o câmbio, onde passou a realizar mini-desvalorizações de 6% sobre nossa moeda (dando início a uma nova etapa da política cambial). A necessidade de acumular reservas, que em abril de 1995 havia reduzido para U\$ 29,9 bilhões (queda de U\$ 10 bilhões em apenas seis meses), fez também com que houvesse uma forte elevação da taxa de juros (atingindo 39,0% a. a.).

Essa última medida, que era para ser transitória, acabou se tornando permanente, pois além de reduzir pela metade o *deficit* em transações correntes do segundo semestre em relação ao primeiro de 1995, atraiu volume significativo de capitais externos de curto prazo, melhorando a situação do balanço de pagamentos nas contas de capital.

A política de juros altos, na visão de Souza (1999), foi responsável pelo surgimento de situações singulares no encaminhamento de nossa política cambial, pois, foi devido a essa política que se tornou possível a modificação no regime de câmbio (que após as mini-desvalorizações, passou a ter o câmbio flexível). No entanto, Souza (1999) alerta que essa nova política de desvalorização cambial acabou se tornando um fator impeditivo para a redução dos juros, pois uma vez que a inflação estava em queda e que as desvalorizações cambiais (em termos percentuais) se tornaram superiores aos níveis de inflação (a partir de agosto de 1996), os capitais externos teriam que ser atraídos por juros nominais e reais maiores.

⁵ De acordo com Batista Jr.(1996), foi graças a existência de grande volume de reservas internacionais que o plano real foi capaz de sobreviver, no início de 1995, à crise do México, às especulações contra a moeda nacional e ao aquecimento da demanda interna.

Com todas essas modificações na política monetária (elevação da taxa de juros) e cambial (desvalorizações reais), a dívida externa, que havia se reduzido no princípio do plano, voltou a crescer, passando de 3,9%, em 1996, para 10,9% do PIB no final de 1999.

c) Abertura econômica e privatizações

O processo (rápido) de abertura da economia aos bens e serviços do exterior era um dos pontos chaves para o sucesso do Plano Real. Seriam esses bens que abasteceriam a economia com produtos a preços inferiores aos nacionais, deste modo, forçando a modernização de nosso parque produtivo. A demanda interna excedente também teria que ser suprida pela oferta externa, impedindo e controlando a inflação em patamares bem inferiores aos registrados nos anos anteriores ao plano.

A abertura econômica, no entanto, não se limitou às transações comerciais do país, abrangendo da mesma forma o capital financeiro. Nesse sentido, foram tomadas as seguintes medidas de incentivo para atrair esses capitais: desregulamentação do sistema financeiro; liberação de tarifas bancárias; diminuição da carga tributária sobre os bancos e outras.

Ambas as formas de abertura econômica foram essenciais para o ingresso de investimentos diretos estrangeiros (realizados em sua maior parte por empresas transnacionais) e de capitais especulativos. Parte significativa do primeiro tipo de capital destinou-se a aquisição das empresas estatais.

De acordo com Ouriques (1998), havia duas propostas que pretendiam dar destino aos recursos advindos com a venda das empresas estatais. Uma que encaminhava os recursos para serem aplicados em novos investimentos e outra, formulada por Gustavo Franco (na época presidente do Banco Central), que visava o pagamento das dívidas do estado. Esta última proposta prevaleceu. Infelizmente, mesmo desfazendo-se de grande parte de seu patrimônio, o governo federal não conseguiu saldar suas dívidas que, ao contrário do desejado, continuou a aumentar. Mesmo assim, o peso da dívida das empresas estatais reduziu-se substancialmente, caindo de 3,9%, em 1996, para 0,9% do PIB em

1997. Em 1999, em virtude da crise cambial e da posterior desvalorização do real, essa dívida tornou a se elevar levemente.

Com a abertura da economia as condições de crescimento e, principalmente, de investimento e financiamento tornam-se dependentes das inversões realizadas por empresas transnacionais.⁶ Com a presença crescente dessas empresas no país passa a haver também maior transferência dos lucros enviados que, ao se somar aos juros pagos aos capitais de curto prazo e ao aumento crescente das importações, contribuirão para aprofundar o desequilíbrio do balanço de pagamentos em transações correntes. Desse modo, não é por acaso que a economia se encontra em recessão (ou com crescimento medíocre do PIB), visto que para gerar reservas em dólar e conseguir saldar seus compromissos, precisa criar excedentes exportáveis.

IV. Comentários Finais

A forma como foi estabelecido o Plano Real, principalmente após a crise do México (quando a política de juros altos passa a ser permanente), demonstra que, além do alinhamento à política econômica internacional, o país tornou-se mais vulnerável e dependente aos capitais externos. De um lado, a elevação dos juros possibilitou queda da inflação, melhora nas contas de capital e desvalorizações reais da taxa de câmbio, de outro lado, fez a dívida líquida do setor público disparar, aumentou o pagamento do serviço da dívida externa de curto e longo prazo, afetou negativamente os ganhos sociais iniciais trazido pelo plano, ao provocar recessão na economia, além de ter contribuído para criar desemprego e achatamento salarial.

O discurso de aumentar a competitividade via abertura de mercados também ainda não se converteu em ganhos para o comércio exterior, onde “*desde meados dos anos 80, as exportações brasileiras vinham perdendo participação nas exportações mundiais*” (Batista Jr, 1996:139). As próprias empresas transnacionais, que seriam responsáveis por promoverem a modernização do parque produtivo nacional e para aumentar o valor exportado pelo país, contribuíram para maior

⁶ Ver trajetória evolutiva de movimento de capitais no Brasil (1992-95) em BATISTA JR (1996), tabela 04 (anexos).

desequilíbrio nas contas do balanço de pagamentos ao elevar o envio de lucros e *royalties* para suas matrizes.

O que se percebe até o momento com o Plano Real é que o País conseguiu algumas conquistas importantes no plano nacional, tais como: realizar uma certa modernização da indústria nacional e conter um processo inflacionário histórico. Esses ganhos são incontestáveis. Mas os custos sociais pelos quais estamos passando para sustentar tais ganhos tem sido extremamente dolorosos para o conjunto da população brasileira.

Algumas propostas para contornar essa situação têm sido apresentadas. Por exemplo, Castro (2000) fala da necessidade de se adotar a estratégia da “reforma das reformas” onde,

sob o impacto de grandes crises, ou frustrados pela insuficiência dos resultados obtidos, diferentes países estão buscando recuperar um certo grau de autonomia decisória, inclusive no que toca a busca do crescimento econômico (Castro,2000:23).

Essa estratégia, no caso brasileiro, estará:

Situada entre as estratégias de re-afirmação nacional [modelo nacional-desenvolvimentista] e o posicionamento de países empenhados em nada mais ser –no plano econômico– que uma fração do mercado internacional (Castro, 2000:25).

Talvez a estratégia ideal a ser adotada para o País, do ponto de vista aqui analisado, seja a que procure posição de maior independência e autonomia. A estratégia da re-afirmação nacional, desse modo, seria a que melhor responderia aos interesses nacionais, pois comportaria, numa economia sem inflação, juros mais reduzidos e alavancaria a capacidade de crescimento endógeno, não dependendo, destarte, da captação elevada de recursos internacionais. A preocupação, nesse caso, seria manter o equilíbrio nas contas (interna e externa) do Estado, resultado que o padrão de desenvolvimento anterior e o atual não foram capazes de alcançar.

V. Referências Bibliográficas

BACHA, E. L. *O Plano Real: uma avaliação*. In: MERCADANTE, A. (org.) *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas: EdUNICAMP, 1998.

BATISTA JR, P. N. *O Plano Real à luz da experiência mexicana e argentina*. São Paulo. *Revista Estudos Avançados*, v. 10, n. 28, 1996, p. 129-197.

CASTRO, A. B. *Reavaliação do passado e discussão do futuro: uma perspectiva centrada no crescimento econômico*. Rio de Janeiro: XII Fórum Nacional, 2000.

DUPAS, G. *Economia Global e Exclusão Social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FRANCO, G. H. B. *O Desafio Brasileiro: ensaios sobre o desenvolvimento, globalização e moeda*. 34. Ed. Paulo: 1999.

GIRALDO, C.; MORA, O. *Hegemonia do Capital Financeiro e Política Econômica na América Latina*. Rio de Janeiro: *Revista Contexto Internacional*, v. 20, n. 2, jul/dez 98, p. 455-506.

OURIQUES, N. D. *A sedução revolucionária e o Plano Real*. In: OURIQUES, N. D. & RAMPINELLI (Orgs). *No fio da navalha: críticas das reformas neoliberais de FHC*. São Paulo: Xamã, 1998.

SOUZA, F. E. P. *A Política de Câmbio do Plano Real (1994-1998): especificidades da âncora brasileira*. *Revista de Economia Contemporânea*, n. 5, jan/jun 1999, p. 37-56.

TAVARES, M. C. *A retomada da hegemonia norte-americana*. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998.