

# *Crise brasileira e Plano Real*

*Igor Zanoni Constant Carneiro Leão\**

---

*O Plano Real, ao basear-se em âncora cambial, pode ter efeitos menos nocivos sobre a produção e o emprego que, por exemplo, planos baseados em âncora nominal. Sua oportunidade esteve ligada ao grande crescimento dos fluxos financeiros internacionais, que hoje superam largamente os fluxos comerciais. Na presença de uma rápida e indiscriminada abertura da economia e de um câmbio sobrevalorizado, ele implicou todavia em novo e perigoso surto de endividamento externo, debatendo-se hoje com a necessidade de manutenção de altos juros internos e freios ao crescimento. Isso coloca no horizonte a necessidade de correção da política liberal posta em prática no País desde o governo Collor.*

Após a expansão do consumo observada em 1994 e 1995, em que pese a boa *performance* sobre a inflação, o Plano Real mostra claramente seus limites em: baixo crescimento econômico, dependência de um instável mercado financeiro internacional, crescimento do déficit financeiro público e desestruturação da ação do governo nas áreas social e produtiva. Soluções negociadas de construção de

---

*\* Economista, Doutor em Economia pela UNICAMP, professor-adjunto do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná.*

---

um projeto nacional alternativo têm surgido no plano de debate crítico e de alternativas, todas lançadas na vala comum das utopias por um governo que, seguindo caminhos abertos pelo consenso internacional dominante e introduzidos no Brasil por Collor como projeto de política econômica, crê poder atrelar o País aos novos caminhos (que ele julga definidos) da mundialização do capital que traria a todos, no Primeiro e no Terceiro Mundos, a prosperidade geral. A pedra de toque desse projeto hoje é o Real, e um dos objetivos deste artigo é assinalar suas incongruências e sua subordinação ao modelo liberal.

No conjunto, o artigo abrange um panorama da crise brasileira aberto nos anos 80, determinado em última instância pelos novos e ainda imprecisos rumos das economias desenvolvidas e, em primeira instância, pela nossa anterior incapacidade de fugir do jogo da finança internacional, pesado demais para o Brasil. A tese deste artigo é que o Real tem fortes suportes políticos dentro e fora do País, que o próprio Plano reconstrói com sua política cambial e de juros elevados, bem como com os interesses cartoriais e privatizantes no interior do Estado, mas que nada tem com a recuperação do nosso atraso econômico e social. O texto deve muito às análises de Jorge Mattoso, Aloísio Teixeira, Wilson Cano e Paulo Nogueira Batista Júnior.

Nos anos dourados do capitalismo desenvolvido, entre o pós-guerra e o final da década de 70, o medo de repetir-se uma crise como a de 30 e o espectro do comunismo foram decisivos para a conformação de normas de produção, relações salariais e padrão de consumo que, articulados ao compromisso keynesiano e à montagem de um abrangente *welfare state*, caracterizaram um padrão de desenvolvimento com acentuada homogeneização da estrutura do consumo e da produção. Esse padrão de desenvolvimento "norte-americano" foi incorporado no Brasil com uma distribuição de renda fortemente desigual, relação salarial unilateral e padrão de consumo e mercados restritos, que o tornaram um padrão específico, ainda que dinâmico. Os mercados restritos responderam por ciclos intensos mas curtos nos quais os setores de bens não-duráveis de capital e intermediários foram incapazes de sustentar o ritmo da acumulação, passados os efeitos dinâmicos da expansão dos duráveis apoiada na concentração de renda.

Esse padrão de acumulação no Brasil apoiou-se na difusão internacional do padrão produtivo e tecnológico característico da Segunda Revolução Industrial e na articulação solidária dos interesses do capital externo, do Estado e do capital privado nacional numa economia industrializada e internacionalizada. O Estado brasileiro foi o *locus* por excelência onde esses interesses se cruzaram, atuando seja como arena política, seja como investidor direto e canalizador de recursos para o

setor privado, nacional e internacional, mas sua debilidade como provedor de bem-estar e de distribuição de renda, via políticas públicas macroeconômicas, sociais e fiscais, deixou a nação à margem do compromisso com o emprego e o bem-estar da maioria da população. Seja como for, no início dos anos 80, a economia brasileira figurava como a oitava do mundo, com uma estrutura industrial ampla e complexa, exportações crescentes de manufaturados, altamente internacionalizada do ângulo do peso da participação estrangeira na produção, no investimento, nas exportações, no estoque de capital, na sua lógica e dinâmica de crescimento e no padrão de financiamento colado ao do sistema financeiro internacional.

É precisamente nesse período, início dos anos 80, que o largo ciclo de crescimento apoiado no II PND (que, por sua vez, dera sobrevida às taxas de crescimento que se elevam desde 1967, mas caem após o choque do petróleo e o colapso de Bretton Woods em 1973) esgotava suas potencialidades limitando o investimento autônomo público ou privado. Ao mesmo tempo, essa crise de desenvolvimento excludente aberta em 1980 está associada à emergência da Terceira Revolução Industrial nos países avançados e à “modernização conservadora” (liberal, como nos Estados Unidos e Inglaterra, ou organizada, como no Japão e Alemanha), que surgiu como resposta à crise política e econômica dos “anos do desmoronamento”, usando a expressão de Hobsbawm. A nova etapa do capitalismo mundial implicou novos parâmetros produtivos, tecnológicos, de concentração de capitais, de globalização e de instabilidade financeira, sem, contudo, avançar no sentido da articulação de um novo padrão homogêneo de desenvolvimento e acentuando a desestruturação da ordem econômica internacional, bem como levando ao virtual abandono do compromisso com o pleno emprego e ao abalo dos alicerces do *welfare state*.

Subitamente, o sonho de ingressar no Primeiro Mundo se desvanece com o afastamento do País do capital produtivo externo e da ruptura do financiamento da banca internacional, dados os novos interesses de investimento do capital internacional nos centros avançados do capitalismo mundial, que sela o destino do “tripé” que presidira nossa industrialização pesada. Torna-se aí crescente a fragilidade financeira, política e institucional do Estado, sob o peso do estoque e serviço das dívidas externa e interna, ascendentes. Não era inevitável esse quadro, que teve também duas outras raízes: a deterioração financeira do Estado, por um lado, é também contrapartida da proteção que este confere ao capital privado nacional, estatizando sua dívida externa e garantindo-lhe margens de lucro com

a especulação financeira e a erosão dos salários; por outro lado, o Estado durante toda a década de 80 praticou uma gestão econômica solidária com os grandes credores internacionais e sua lógica financeira, ignorando as transformações internacionais e evitando projetos estratégicos e negociados de mudanças estruturais e de um novo padrão de desenvolvimento, o que lhe permitiu apenas alternativas conjunturalistas e de curto prazo em meio ao estado latente de hiperinflação e à intensificação das incertezas e da instabilidade macroeconômica.

Contudo, se não avançamos, como no mundo desenvolvido, rumo à reestruturação industrial necessária, também não retrocedemos para a desindustrialização e para uma nova forma de inserção no mercado mundial de tipo primário-exportadora. Ao contrário, os interesses consolidados no período anterior e nosso grande mercado interno típico de um país “baleia”, apesar da exclusão social e econômica de expressivos contingentes populacionais, fizeram com que, grosso modo, nossa estrutura industrial fosse mantida, e mesmo modernizada em alguns segmentos. Isto propiciou ao Brasil a maior taxa de crescimento do PIB na América Latina nessa “década perdida”, a manutenção de um parque industrial que ainda é o maior do Terceiro Mundo, uma baixa proporção da dívida externa no PIB e uma expansão das exportações com significativa participação de manufaturados, tudo realizado em meio ao colapso do regime militar e ao processo simultâneo de ampliação da democracia. Contudo, em que pesem essas considerações, nenhum agente político, no Estado ou na sociedade, pode formular de modo coerente e viável um novo projeto de desenvolvimento capaz de pôr o País em fase com as condições internacionais e nacionais, profundamente mudadas.

A crescente fragilidade financeira do Estado brasileiro, motivada por sua privatização, e a ausência de um projeto capaz de enfrentar, construindo a nação, os novos ventos do cenário internacional levaram a um crescente prestígio do discurso e das práticas neoliberais, fazendo da necessidade virtude. Com a eleição de Fernando Collor, o neoliberalismo passou a exercer um crescente fascínio político e ideológico, ajudado pelo fracasso do socialismo de caserna confundido com toda ordenação social não baseada em pressupostos estritamente liberais. Sob o governo Collor, no vácuo da política externa norte-americana e daquela dos organismos internacionais, passou-se a imaginar para o País um tecido econômico baseado em especialização passiva às condições dadas pelo mercado mundial, de acordo com vantagens comparativas estáticas. Com o mercado de crédito internacional ainda fechado para o País, o ritmo de nosso desenvolvimento voltaria a depender do comportamento das exportações, mantendo-nos à mercê de um mercado internacional pouco dinâmico nos anos 90. Collor foi

apoiado por importantes setores empresariais industriais e agrícolas, classes médias e parcela de trabalhadores, que supuseram ter possibilidade de, como comerciantes ou consumidores de quaisquer produtos importados ou como produtores de um nicho de excelência e produtividade, integrar-se à economia mundial.

Parecem claros os problemas implícitos nessa estratégia, numa nação continental e populosa, com vocação para padrões de industrialização baseados na expansão do mercado interno para, a partir daí e do aumento conseqüente de produtividade, obter vantagens comparativas dinâmicas no comércio internacional. A opção neoliberal, assim, implicitamente levaria a maiores desigualdades, maior heterogeneidade econômica, política e social e mesmo a riscos sobre a própria percepção do conceito e da realidade da democracia e da nação. Nos poucos anos de sua presidência, Collor e sua equipe subordinaram as políticas antiinflacionárias a diversas iniciativas da desestruturação do Estado, pagamento da dívida externa sem reconstrução dos mecanismos de crescimento econômico, abertura indiscriminada ao comércio exterior sem contrapartida em políticas industriais internas, mantendo inclusive uma moeda nacional valorizada, e ameaçando o tecido industrial brasileiro. O Estado teve reduzida sua capacidade de planejamento, financiamento, fiscalização, apoio à competitividade e à distribuição de renda, viu deteriorar-se a infra-estrutura econômica e social e a das empresas estatais. A recessão em paralelo com a abertura indiscriminada levou o capital privado nacional à posição de rentista diante do Estado, praticando ainda ajustes microeconômicos de caráter conservador e adaptativo, ao mesmo tempo que baixava sua taxa de inversão e minava sua capacitação tecnológica. As empresas privadas estrangeiras também baixaram sua taxa de investimento e pouco fizeram por sua capacitação tecnológica.

Todavia, as características da economia e sociedade brasileiras, como seu elevado grau de integração industrial, sociedade urbana heterogênea, mas com trabalhadores relativamente organizados e centrais sindicais fortes, ao lado das pressões de setores afetados negativamente pela política de Collor, como a bancada ruralista e bancadas regionais no Congresso e mesmo grupos empresariais importantes (sufocados por rápida abertura, políticas fiscais duras, câmbio valorizado, recessão), criaram resistências ao projeto neoliberal que deram à luta pelo *impeachment* um tom que ultrapassou em muito suas motivações originais. Entretanto, como as resistências foram em grande medida oscilantes e desarticuladas, sem levar à construção de uma alternativa de desenvolvimento, o discurso neo-

liberal retorna, mais matizado e em condições distintas, com Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Nesse ponto, impõe-se uma reflexão de caráter macroeconômico sobre o Plano Real, retornando a seguir aos temas do liberalismo e da construção de alternativas de desenvolvimento, entendidas no sentido clássico de construção da nação e, pois, de seus nexos de solidariedade econômica, social e política.

O Plano Real teve sua gestação ligada à operação de desindexação através da URV, que foi transformada em nova moeda, o real, em julho de 1994. Essa transformação não era estritamente necessária: poder-se-ia continuar operando com a URV. Uma vez que ela ocorreu, todavia, a inflação remanescente na nova moeda conduziu à utilização das políticas cambial, de comércio externo e de juros e crédito, basicamente como forma de pressão da competição externa para abafar essa inflação em reais. Nesse processo, o aumento do grau de integração da economia brasileira tornou-se instrumento fundamental para a estabilização monetária desde 1994, aproveitando sobretudo a abertura do mercado bancário internacional para nós que havia recomeçado já no governo Collor. Todavia, esses mecanismos criaram, após uma explosão inicial do consumo, uma “armadilha recessiva”.

Em primeiro lugar, porque a abertura comercial, intensificada desde 1990, não foi acompanhada por mecanismos e legislação para enfrentar o *dumping* e a concorrência desleal, os mecanismos de controle de preços praticados no comércio exterior desmontados por Collor não foram substituídos por nada, e o nosso sistema tributário, compatível com uma economia mais fechada, com significativos tributos em cascata e carga elevada sobre o faturamento das empresas, não foi adaptado à abertura, tudo isto deixando a economia sujeita a uma pressão excessiva.

Além disso, entre junho de 1994 e maio de 1996, o real já havia sofrido uma valorização de 33%, erodindo fortemente o balanço comercial, o que se manteve por todo o ano de 1996. A relação câmbio/salário na indústria também sofreu uma queda acentuada no mesmo período, impossível de ser compensada por aumentos da produtividade ou pela redução do apregoado “custo Brasil”.

Finalmente, a política de juros altos e restrição creditícia se impôs não tanto como arma contra a inflação, mas para reequilibrar o balanço de pagamentos, contendo o desequilíbrio comercial e o balanço em conta corrente e estimulando um superávit na conta de capitais para financiar o déficit em conta corrente e acumular reservas.

Esses três elementos resultam em crescimento baixo e deterioração do já abalado mercado de trabalho, criando-se um crônico

déficit de empregos. A valorização do câmbio e a abertura comercial da forma como foi feita impactam sobre a geração de empregos no setor de bens e serviços comerciários internacionalmente, nos setores exportadores e naqueles que competem com as importações. Por outro lado, a taxa de crescimento que seria satisfatória do ponto de vista de geração de empregos é excessiva do ponto de vista da conta de transações correntes, obrigando a manutenção de taxas de crescimento baixas para evitar acontecimentos como o do México em janeiro de 1995. Os limites da liberdade para crescer a taxas maiores são dados pelo tamanho do desequilíbrio em conta corrente que o mercado internacional esteja disposto a financiar, mas a combinação de taxas de crescimento econômico e equilíbrio externo é o dilema básico.

Claramente houve problemas na estratégia de implementação do Plano Real. Assim, entre 1988 e 1990 ocorreu uma forte valorização cambial que nunca foi revertida, e os processos de liberalização comercial e valorização cambial foram aprofundados com o Plano Real. O governo Fernando Henrique seguiu, nesses campos, diretrizes que já vinham do período Collor. Além disso, o crescimento entre 1994 e 1995 não pode, pelo que foi exposto, sustentar-se por muito tempo. É certo que se poderia tentar desvalorizar o real, talvez sem grande impacto sobre a inflação, o que vem sendo aliás praticado, embora de modo tímido, com o mecanismo das bandas adotado após a crise do México, mas o que imobiliza a política cambial é menos o medo da inflação e muito mais o receio dos impactos sobre os movimentos especulativos de capital, necessários justamente pela apreciação cambial produzida pelo Plano.

Nesse contexto, a única tentativa de esboçar algo parecido com uma política industrial foi a subida de tarifas sobre a importação de automóveis (e, perto do Natal, de brinquedos), mas foram medidas que não podem ser generalizadas no âmbito do Plano, que tem induzido uma já perceptível remercantilização da economia com impactos negativos sobre o tecido industrial. Além disso, a manutenção do câmbio valorizado é respaldada por todos os agentes que se endividaram em dólar, e não podem ver subitamente elevarem-se seus débitos com uma eventual desvalorização mais acentuada do câmbio. Cria-se assim um consenso de segmentos sociais sobre a taxa de câmbio, bem como sobre a taxa de juros com o crescente rentismo de empresas e famílias que se tornam solidárias com juros altos. Também interesses externos sustentaram esse consenso, comerciais e financeiros, estes últimos porque não querem surpresas sobre a rentabilidade de suas aplicações, grande parte de curto prazo, e desejam livre conversibilidade a taxas previstas de sua moeda internalizada no País.

Todos esses consensos somam-se aos suportes políticos do antigo Plano Collor, e que reaparecem nessa função sustentando o Real, muito mais forte devido ao crescimento de 1994 e 1995 e à elevação dos rendimentos reais dos estratos mais baixos da pirâmide de renda, não generalizado para a classe média, bem como à possibilidade das famílias se endividarem a longo prazo comprando bens de consumo há muito fora do seu alcance, passando por cima de cálculos econômicos racionais, num castelo de cartas precariamente equilibrado. Tudo isso ofusca realidades como o baixo crescimento em 1996, a deterioração do emprego formal e os limites da expansão do informal, o acelerado endividamento do setor público que mina ações mais profundas e articuladas na área social – que o governo, por ideologia, deveria privilegiar –, que as privatizações não podem isoladamente resolver, a ausência de projetos globais para a nação, que tornam o Real tão necessário apesar de sua evidente fragilidade.

Como o Plano Real e toda a economia política do governo ancoram-se firmemente no consenso internacional hoje dominante e tem um pé muito firme na financeirização da riqueza característica da atual etapa do capitalismo mundial, o Plano é, aparentemente, inamovível. O resgate do nosso atraso econômico e social, não obstante, tem sido trabalhado ideologicamente em diversas utopias, como a alternativa defensivo-organizada do professor Wilson Cano, a transformação produtiva com equidade social da Cepal, os esforços do professor Octávio Rodriguez e o brilhante manifesto de Ciro Gomes e Roberto Mangabeira Unger, entre outras agendas cujo ponto comum é o debate crítico e de alternativas ao liberalismo, tão deslocado diante dos problemas reais da América Latina e do Brasil, em particular. As dificuldades, todavia, se põem de todos os lados quando se trata de enfrentar ao mesmo tempo a estagnação econômica, a instabilidade monetária, as dificuldades de financiamento público e privado, o atraso, a exclusão, a miséria e a desigualdade, o novo paradigma tecnológico e a desordem econômica internacional. As dificuldades são ideológicas mas sobretudo políticas, não conformando uma reação organizada em torno de um projeto nacional.

A negociação de um projeto assim deveria ter como pressupostos:

- a) o reconhecimento das dificuldades de coordenação econômica de um Estado privatizado e imobilizado;
- b) os limites das políticas econômicas eficazes até os anos dourados e a necessidade de enfrentar os problemas de uma economia mais aberta;



- c) as transformações estruturais em curso nos países desenvolvidos;
- d) o incipiente processo de democratização de uma sociedade heterogênea de fortes traços corporativos e autoritários e de um Estado cartorial;
- e) os efeitos nefastos de mais de uma década de paralisia econômica.

Diante desses problemas, entre outros, é possível construir uma alternativa defensiva e negociada e “um bloco social produtivo-distributivo capaz de enfrentar os desafios da Terceira Revolução Industrial e a lenta gestação de um novo padrão de desenvolvimento com distribuição de renda em meio às atuais transformações de capitalismo mundial?” Temos a nosso favor a não-consecução de processos desindustrializantes ocorridos em outros países da América Latina, as bases sociais dos grandes sindicatos preservadas e a não-desestruturação avançada do trabalho, com suas conseqüências sobre a economia e a sociedade. É a partir dessas bases que se pode olhar “a história como criação e processo sem fim”, e a evolução do capitalismo em diversas nações não como mera reprodução do ocorrido nas nações avançadas.

A partir daí, deve-se evitar uma postura acrítica de integração passiva e subordinada à economia internacional, bem como o retorno às velhas fórmulas, úteis no passado mas hoje colocadas em xeque em última instância pela etapa vivida pelo capitalismo em nível internacional. Caminhar entre essas alternativas é tanto mais difícil porque as tendências desse capitalismo em termos tecnológicos, produtivos e organizacionais, bem como a articulação das normas e relações nacionais e internacionais, ainda não estão claramente definidas. Isto implica buscar uma nova articulação social num País marcado por uma estrutura industrial construída em meio à desigualdade e exclusão social, e constituir um novo modelo de desenvolvimento dentro de uma nova multilateralidade, crescente instabilidade mundial e desordem acentuada do mundo do trabalho.

O desafio é não ficar parado enquanto reina a desordem internacional, intervindo criticamente nos processos de transformação mundial, envolvendo o novo paradigma industrial, a crescente anarquia da economia mundial e a desorganização dos mercados de trabalho, após o fim do compromisso keynesiano e do esplendor do *welfare state*. Nesse sentido, as utopias que mencionamos, como outras, são necessárias quando levam em conta esses balizamentos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 CANO, Wilson. **Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional**. Campinas : Ed. da Unicamp, 1993.
- 2 FERRAZ, João Carlos; KUPFER, David; HAGUENAUER, Lia. **Made in Brazil : desafios competitivos para a indústria**. Rio de Janeiro : Campus, 1995.
- 3 GLOBALIZAÇÃO e emprego : debate com Paul Singer (mediador), Cláudio Salm, José Márcio Camargo, Márcio Pochmann, Paulo Nogueira Batista JR. **Novos Estudos**, São Paulo : CEBRAP, n.45, p.133-149, jul. 1996.
- 4 GOMES, Ciro; UNGER, Roberto Mangabeira. **O próximo passo : uma alternativa prática ao neoliberalismo**. Rio de Janeiro : Topbooks, 1996.
- 5 HOBBSAWM, Eric John. **Era dos extremos : o breve século XX 1914-1991**. São Paulo : Companhia das Letras, 1995.
- 6 KUPFER, David. A produção made in Brazil e seus desafios. **Rumos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro : ABDE, n.126, p.10-11, jul.1996.
- 7 MATTOSO, Jorge. **A desordem do trabalho**. São Paulo : Scritta, 1995.
- 8 O PRIMEIRO ano do governo Fernando Henrique Cardoso : debate com José Roberto Mendonça de Barros, Luiz Gonzaga Belluzzo, Francisco de Oliveira, Sérgio Abranches e José Arthur Giannotti (mediador). **Novos Estudos**, São Paulo : CEBRAP, n.44, p.47-72, mar.1996.
- 9 TEIXEIRA, Aloísio. O modelo neoliberal : o ajuste impossível. **Rumos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro : ABDE, n.126, p.12-14, jul.1996.
- 10 VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). **O Real e o futuro da economia**. Rio de Janeiro : J. Olympio, 1995.