



## **21 anos de Plano Real, sistema da dívida e ajuste fiscal**

*José Menezes Gomes<sup>1</sup>*

Para tratarmos do ajuste fiscal proposto pelo governo Dilma Rousseff temos que resgatar a natureza da política de estabilização praticado no Brasil desde 1994 e suas consequências econômicas e sociais. Portanto, não se trata de algo exclusivo do governo atual, mas que tem sua origem desde o governo FHC, passando por Lula da Silva. É bom lembrar que este ajuste fiscal não ocorre apenas no Brasil, mas que passa pela Europa, com destaque para a Grécia, na chamada austeridade fiscal. O que muda é apenas a intensidade e o destino destes recursos cortados dos gastos sociais.

Este modelo de estabilização monetária introduzido no Brasil e em grande parte das economias subdesenvolvidas, que visava conter o processo inflacionário, acabou por impulsionar a dívida pública e uma reorientação dos gastos públicos para o serviço desta dívida. A necessidade de se recorrer ao endividamento público resultou do fato que a abertura comercial surgida neste momento levou a grande déficit comercial, que somado ao déficit na conta serviços, fruto do pagamento do serviço da dívida externa renegociada, gerou um grande déficit das transações correntes. Com este déficit persistente a saída encontrada foi elevar a taxa de juros para atrair capital de curto prazo, para garantir reservas suficientes para bancar a âncora cambial. Tal processo impulsionou a dívida pública também em outras etapas. Na busca de priorizar o serviço da dívida pública duas iniciativas foram decisivas. A primeira foi a constituição de gigantesco superávit primário, a cada ano. A segunda foi a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, em 4 de maio de 2000, que surgiu com o discurso de criar mecanismos de transparência das contas públicas para se evitar descontrole nos gastos públicos. Todavia, acabou foi estabelecendo limites para os gastos sociais de forma a assegurar o pagamento do serviço da dívida pública.

<sup>1</sup> Professor no curso de Ciências Econômicas da UFAL de Santana e do Mestrado em Serviço Social e coordenador do Núcleo alagoano pela auditoria da dívida

Para analisar a trajetória do Plano Real temos que ver o que aconteceu com as demais economias e moedas sul americanas no mesmo período. Quando investigamos os demais países do continente constatamos que estes também passaram por um quadro de instabilidade econômica e monetária, bem como do acirramento da luta de classes que levou ao declínio dos vários regimes militares. Aliás, este é o fato político principal de grande parte deste período, já que praticamente todos os países tiveram regimes militares. Os apoiadores, atuais do regime militar no Brasil enaltecem as taxas de crescimento obtidas durante a fase do “milagre Brasileiro” e encobrem as consequências para a economia (estagnação e expansão inflacionária) e explosão da dívida pública.

Na América Latina tivemos algo que parecia mágico no início dos anos 90, em se tratando de combate a inflação, pois economias e moedas que estavam em crise, rapidamente se transformaram em moedas fortes. Na Argentina, o Peso foi igualado ao Dólar, constando inclusive da constituição Argentina. O Brasil foi além quando em 1994, o Real chegou a valer mais que o Dólar (1 real = 0,84 de dólar). A questão fundamental estava em aceitar as condições para praticá-la: abertura comercial, desregulamentação financeira, desregulamentação dos direitos trabalhistas, reforma do Estado, privatização e a renegociação da dívida externa, que estava em colapso desde a moratória mexicana e argentina, em 1982 e da moratória Brasileira em 1987.

Na busca de um suposto equilíbrio das contas públicas os últimos governos implementaram cortes de gastos, especialmente com a introdução do Plano Real. O chamado desequilíbrio nas contas públicas foi a justificativa recorrente para a introdução das políticas neoliberais nas suas várias etapas como forma de combatê-lo. Foi assim na privatização das empresas estatais na era FHC, na privatização da previdência social, das rodovias, ferrovias, portos e aeroportos. Todavia, em cada etapa de privatização o BNDES foi decisivo em fornecer capital estatal subsidiado para grandes capitalistas brasileiros e estrangeiros, aliados com os fundos de pensão ligados ao PT e a CUT.

No Brasil, nos últimos 21 anos, o que tivemos foi mudança na forma de obter este ajuste e suas motivações derivadas de alterações de conjuntura, especialmente vinda de mudanças no cenário internacional, particularmente depois de 2003, como efeito da crise da chamada economia.com e a tentativa de conter os impactos da recessão derivada, quando o FED reduziu a taxa básica para 1% ao ano. Entretanto, a grande mudança vai ocorrer como efeito da crise de 2008 até 2015. Na fase inicial, surgiu o Fundo de Estabilização Fiscal como um mecanismo que permitiria maior

liberdade de gastos ao livrar o governo da obrigação de cumprir exigências feitas pela Constituição e desta forma priorizar o pagamento dívida pública.

Este fundo surgido em 1994, em caráter provisório, logo após o aparecimento do Plano Real, em seguida passou a se chamar Fundo Social de Emergência, que ficava com 20% da arrecadação de todos os impostos da União, descontada a parcela de Estados e municípios, que antes deveriam ser aplicado prioritariamente nas seguintes áreas: a) saúde; b) educação; c) benefícios previdenciários; d) programas de relevante interesse econômico e social. Mais à frente, foi chamado de Desvinculação de Receitas da União (DRU).

A paternidade do Plano Real se trata de inseminação artificial concebida nos seios do Banco Mundial e do FMI dentro dos pressupostos do Consenso de Washington, pois sua ocorrência se dá em países diferentes e em momentos que antecederam a sua versão no Brasil. A ocorrência no Brasil foi tardia, pois surge em 1994 quando a versão mexicana desta política já estava em crise, no chamado o efeito tequila<sup>2</sup>, que afetou a economia da América Latina. O objetivo explícito desta política de estabilização era a estabilidade monetária neste continente, que na verdade serviu de chantagem para introdução da política neoliberal. Entretanto, pretendia mesmo era encontrar uma saída para a recessão iniciada nos EUA em 1991, que pressupunha criar as bases para uma nova etapa de exportação do capital, seja capital produtivo, capital – dinheiro ou capital – mercadoria.

O fundamento desta política de estabilização vem dos mesmos ingredientes da política de juros altos praticado pelo Banco Central dos EUA - FED, durante o governo Reagan, que aprofundou, também o endividamento público estadunidense, desde início dos anos 80, que atualmente chegou a US\$ 17 trilhões ou 100% do PIB. Os efeitos desta política naquele momento nos EUA foram: combate a inflação, retomada da hegemonia do Dólar, valorização dos títulos do Tesouro e garantia da rolagem da dívida. A privatização da previdência nos EUA serviu como um facilitador na rolagem da dívida pública já que grande parte dos recursos destes fundos privados foi destinada a aquisição dos títulos do Tesouro estadunidense, movido pela elevada taxa de juros praticada pelo FED no início dos anos 1980. Com isto, estes títulos tornaram-se objeto do desejo dos rentistas, seja banqueiros ou fundos de pensão.

<sup>2</sup><http://redes.moderna.com.br/2011/12/20/efeito-tequila-o-domino-mexicano/>

## **A crise de 2008 e o papel do BNDES na afirmação de grupos monopolistas**

Dentre as várias medidas para garantir o pagamento da dívida pública temos a elevação da carga tributária ocorrida, especialmente após 1999 permitiu uma maior arrecadação de impostos sem ter como consequência a ampliação dos serviços públicos. Ao contrário, o que tivemos foi o crescente comprometimento do dinheiro público com o serviço da dívida pública ou a ampliação de recursos do BNDES para financiar a iniciativa privada, seja no processo de privatização, seja no financiamento da formação de grandes grupos monopolistas como as chamadas empresas campeãs, seja no financiamento das empreiteiras na exportação de serviços pela América Latina e África.

Entretanto, na crise capitalista mundial de 2008 e a tentativa de conter seus efeitos no Brasil, o BNDES passou a ter um papel ainda mais danoso aos cofres públicos e as políticas sociais. Nesta direção foi criada Lei que possibilitava repasse da União para este banco. Com isso os cortes do orçamento da União nas despesas sociais passaram a ter destinação, também, o financiamento especialmente das grandes empreiteiras e na formação de grandes empresas monopolistas no incentivo as fusões e aquisições ou na constituição das empresas campeãs. De 2008 a 2011 o Tesouro Nacional repassou R\$ 291 bilhões ao BNDES para garantir o aumento do seu volume de empréstimo com forte subsídio, pois captava recursos a taxa Selic de 11,75% e emprestava pela Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP de 6%. Este subsídio em 2011 representava um valor de R\$ 20 bilhões ou quase o orçamento de todas as Universidades federais. Em outras palavras, com o subsídio dado aos grandes grupos capitalistas poderíamos duplicar a capacidade das universidades federais. Neste período o BNDES emprestou o correspondente a 3,3 vezes mais que todos os recursos emprestados pelo Banco Mundial.<sup>3</sup>

## **As consequências imediatas para os trabalhadores com o ajuste fiscal**

Logo após a Presidente Dilma lançar o seu lema: Brasil, Pátria Educadora, o governo deu início as ações para a aprovação do ajuste fiscal a cargo do Ministro Levy, apoiador do candidato do PSDB, derrotado na última eleição. Este pacote cortou R\$ 80 bilhões das despesas sociais, sendo R\$ 10,4 bilhões da educação. Apesar do lema criado,

<sup>3</sup><http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bndes-empresta-391-mais-em-5-anos-e-supera-em-tres-vezes-o-banco-mundial-imp-,689817>

que indicaria uma atenção a educação, o que observamos no Orçamento da União de 2015 foi a previsão de gasto com o serviço da dívida pública de um valor de R\$ 1,3 trilhão. Em 2014 a previsão foi de R\$ 1 trilhão ou 12 vezes os gastos com educação. Com isso o governo pretende sinalizar ao mercado ou aos credores da dívida pública (grandes bancos e fundos de pensão) que irá manter o compromisso de continuar a dívida pública com a prioridade dos gastos públicos. Isto explica parte da destinação dos recursos obtidos pelo ajuste fiscal, que sempre foi acompanhado por uma elevação com os gastos com o serviço da dívida pública.

Este acréscimo de R\$ 300 bilhões para 2015 representa um valor superior ao gasto de R\$ 255 bilhões com Despesa de pessoal da União (aposentados e não aposentados). Em outras palavras, o que foi acrescido com o serviço da dívida pública poderia ter garantido a duplicação das despesas de pessoal da União. Entretanto, o discurso do governo e da mídia burguesa é que o governo está gastando muito com pessoal e que poderia comprometer a “solidez” das contas públicas. Esta mídia encobre que os cortes ocorrem nas despesas sociais e que sempre são acompanhados pelo aumento dos gastos com o serviço da dívida pública. Ao mesmo tempo, temos a prática da elevação da taxa de juros como forma de combater a inflação. Cria-se um vínculo falso entre elevar a taxa de juros, como forma prioritária de se combater a inflação e de retomada do crescimento econômico.

Este paradoxo entre ajuste fiscal e compromisso com o setor privado fica mais claro no financiamento das universidades federais. As ameaças às universidades não se resumem apenas diretamente nos cortes de recursos, mas do conjunto de ataques aos direitos dos trabalhadores em curso. Nesta direção, temos: a) privatização da parte principal da previdência dos servidores e a criação do FUNPRESP, b) privatização dos Hospitais Universitários e a criação da EBSEH, c) a proposta da CAPES da contratação de professores sem ser pelo Regime Jurídico Único - RJU, d) a ampliação da contratação de trabalhadores terceirizados em substituição aos Técnicos administrativos efetivos. Além disso, temos a desconstrução da carreira docente em curso mediante o acordo assinado pelo PROIFES nos últimos três anos. Todas estas ações se juntam na iniciativa do STF de reconhecer a terceirização nas áreas fins do serviço público, o que pode ameaçar todas as carreiras do serviço público seja federal, estadual ou municipal. A dimensão mais perversa não está apenas no corte de verba pública para a educação pública, mas da ampliação das verbas públicas destinadas ao

setor privado, quando ampliou de R\$ 14 bilhões para R\$ 19 bilhões para o FIES - Fundo de Financiamento Estudantil.

A estabilização monetária em questão visava equacionar as contradições vindas de mais uma etapa da crise de superprodução nos EUA, em 1991. Assim, a desregulamentação financeira abriu espaço para a saída de capital – dinheiro excedente, a abertura comercial facilitou o escoamento do excesso de capital na forma mercadoria, as demais reformas abriram caminho para a entrada de capital produtivo em todo o continente, especialmente com a desregulamentação do trabalho. A renegociação da dívida externa via Plano Brady visava equacionar a crise das dívidas desde a moratória mexicana e argentina amplificando o mercado de títulos. Esta política imperialista proposta pelos EUA via BIRD e FMI, no entanto, apesar de ter contribuído para amenizar os efeitos da recessão nos EUA não evitou a crise da economia.com de 2000, muito menos a ocorrência da grande crise mundial de 2008. Tudo isso, acabou por revitalizar os elementos fundamentais da política do Sistema da Dívida no continente sul americano, pois possibilitou um aprofundamento das relações de dependências e por sua vez de vulnerabilidade externa.

### **A estabilização da moeda não foi acompanhada pela estabilização da economia**

A estabilidade monetária não foi acompanhada com estabilidade econômica e social a medida que aprofundou os ataques aos direitos sociais. A desindustrialização foi uma consequência direta das políticas complementares de estabilização como abertura comercial e política de juros altos. A participação da indústria de transformação no PIB no Brasil que era de 14,60% em 2011, ficou muito próxima dos 13,75% em 1956, no governo Juscelino Kubitschek, dentro da fase do nacional desenvolvimentismo. Esta participação em 1964, início do governo militar era de 18,34%, é próxima aos 18,62% de 1995, início do Plano Real. Do início do governo Lula da Silva, que tentou emplacar a farsa do neo desenvolvimentismo, esta participação que era de 18,02% em 2003 caiu para 14,60% em 2011. A partir de 1990, quando se inicia a abertura econômica esta taxa era de 21,19%. Na fase própria do Plano Real tivemos uma queda na participação de 18,62% em 1995 para 14,62% em 2011. Enquanto isso o rendimento dos bancos, que são os principais compradores dos títulos públicos, teve crescimento acelerado. Nestes 21 anos de Plano Real o índice de inflação medido pelo IPCA do IBGE, registrou alta

acumulada de 398,85%. Todavia, em duas décadas de Plano Real, segundo levantamento realizados pela economática, o CDI<sup>4</sup>, índice que serve de referência aos investidores em renda fixa, rendeu 3.187% ou mais de 2.000% do rendimento do IBOVESPA<sup>5</sup>.

A consequência mais danosa que tivemos no período de governo do PT foi a cooptação de grande parte dos movimentos sociais e incorporação de vários partidos com origem de esquerda ao ideário neoliberal. Na eleição presidencial de 2014 tivemos quase todos os candidatos propondo a continuidade da política neoliberal, iniciada por FHC em 1994, seja de forma explícita ou de forma velada. Esta eleição teve entre os principais candidatos da ordem um grupo que participou dos 8 anos do governo FHC. O outro grupo participou dos 12 anos de governos do PT. Temos dentro dos dois grupos segmentos que participaram ativamente dos 21 anos de política neoliberal no Brasil que deram continuidade a política que sustenta o sistema da dívida. Naquele momento se colocavam como futuros gerentes do modelo neoliberal. Neste período tivemos dentro destes governos aqueles que estiveram no poder desde a fase dos governos militares até os dias atuais, seja na fase PSDB ou PT.

Esta política de estabilização monetária que agora chega a um momento de crise aguda, representou um grande ataque aos direitos sociais no Brasil ao mesmo tempo em que tornou o pagamento do serviço da dívida pública a prioridade da destinação do dinheiro público, via política de juros altos. Tal fato foi acompanhado por massiva privatização de serviços públicos enquanto elevaram a carga tributária de 29% para 37%, fazendo com que o contribuinte pagasse mais impostos quando se oferecia cada vez menos serviços públicos. A dívida pública que em julho de 1994 era de R\$ 84 bilhões, em 2015 se aproxima de R\$ 3,5 trilhões, mesmo que o país já tenha pago nestes 21 anos R\$ 11 trilhões. Em nome do combate à inflação se destrói a maioria dos direitos e criminaliza os movimentos sociais que tentam rever seus direitos negados.

<sup>4</sup> Certificado de Depósitos Interbancários

<sup>5</sup><http://economia.estadao.com.br/noticias/geral.em-20-anos-de-plano-real-retorno-da-renda-fixa-superou-a-do-ibovespa-imp-,1150264>

## **O papel do BNDES na transferência de recursos público para o setor privado**

O ajuste fiscal abre espaço para um duplo processo de privatização. Em primeiro lugar, temos um profundo corte nos investimentos nos serviços públicos implicando em arrocho salarial, terceirização e precarização do trabalho no setor público, fragilizando o atendimento à população cada vez mais empobrecida. Em segundo lugar, os recursos cortados são direcionados para o pagamento de parte do serviço da dívida pública ou direcionado pelo tesouro para o BNDES que em seguida empresta às grandes empresas do setor privado, em especial as empreiteiras e fundos de pensão para atuarem no processo de privatização dos serviços públicos.

Uma vez privatizados se constata brutal elevação das tarifas que repercute sobre o poder de compra dos trabalhadores a medida em que passam a determinar as taxas de inflação. Todavia, o aumento da inflação acaba também reduzindo o ganho real daqueles que vivem de renda ou da compra de títulos públicos. Parte da inflação Brasileira deriva também da prática de preços monopolistas como o preço dos combustíveis e das tarifas de ônibus, bem como da progressiva privatização de serviços públicos, observada desde o início do Plano Real. Em outras palavras, a política de combate à inflação sempre resulta na elevação da taxa de juros que implica em mais endividamento e por sua vez em mais corte dos gastos sociais. O Plano Real não foi apenas uma política de combate a inflação, mas sim um instrumento de transferência de riqueza líquida via pagamento do serviço da dívida pública, somado a transferência de patrimônio estatal via privatização de empresas e serviços públicos.

No Brasil os efeitos da estabilização monetária acabaram encobrendo a natureza destruidora do Plano Real para o setor industrial que levou a crescente desindustrialização e reprimarização de parte de nossa economia, bem como no aumento da vulnerabilidade externa fruto da concepção do modelo desenvolvimento baseado no caráter dependente e associado que o plano Real potencializou. A relativa estabilidade monetária permitiu a recondução via eleição de grande parte dos grupos conservadores que estiveram por traz do poder desde o golpe militar e Nova República. A contenção da inflação e a manutenção do valor da moeda e a facilitação do sistema de crédito acabaram abrindo caminho para a aprovação de quase todas as reformas (do Estado, Previdência, Universitária, etc) que na prática buscavam introduzir as bases para a reestruturação produtiva e atacar todos os direitos sociais. A estabilidade monetária



levou ao poder os grupos conservadores na América Latina. Em seguida o desgaste da política neoliberal acabou levando a centro esquerda ao governo da maioria dos países do continente, porém a política neoliberal se manteve. No Brasil o PSDB, que subiu ao poder com o símbolo da estabilidade monetária do Plano Real perdeu para o governo para Lula da Silva em 2003. Todavia, aqui na essência o que tivemos foi a continuidade deste mesmo modelo mesmo que em 2008 tivéssemos a aceleração da crise deste modelo neoliberal. Naquele momento vimos a explicitação do esgotamento do discurso neoliberal, de que o Estado não deveria atuar na economia, pois logo após esta crise capitalista mundial os estados capitalistas que diziam não poder investir em saúde e educação gastaram US\$ 20 trilhões para salvar bancos e grandes empresas.

A ameaça que a universidades públicas sofrem resulta, principalmente, do aprofundamento dos ataques feitos à classe trabalhadora, desde o início do neoliberalismo na década de 1990, que começou pelo ataque aos trabalhadores do setor privado e que agora se generaliza pelo setor público. A diferença é que estes ataques começaram, no Brasil, por um governo explicitamente neoliberal e que agora se aprofundam por governos que se constituíram num suposto combate ao neoliberalismo, mas que uma vez no governo aprofundaram estas políticas fazendo-as ainda mais letais devido a cooptação de parte do movimento social.

Os bancos, que já tiveram lucros exorbitantes em 2014, certamente terão lucros ainda maiores em 2015<sup>6</sup>, tendo vista a política de ajuste fiscal com cortes nas despesas sociais e aumento nas despesas com o serviço da dívida. Somente o banco Itaú teve lucro de 29% em 2014. Isto tudo ocorre quando a retração da economia já levou a PIB próximo de zero em 2014 e com grande possibilidade de PIB negativo para 2015. Em outras palavras, a política de ajuste fiscal somado a elevação dos juros, acabam mesmo é elevando ainda mais a dívida pública que em seguida leva a novos cortes das despesas sociais e mais ataques aos servidores e serviços públicos. Esta é a política da pátria dos banqueiros, já que estes são os responsáveis pela compra de 55% dos títulos públicos. O fato novo que temos é que a nova etapa da crise mundial encontra no poder da maioria dos países da América Latina governos que ascenderam com a crise do modelo neoliberal no primeiro estágio no início do século XXI, que repassam para os trabalhadores o ônus da crise. Para os trabalhadores temos como fundamental a

<sup>6</sup> <http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/os-20-maiores-lucros-do-primeiro-trimestre-no-Brasil>

construção da unidade entre os trabalhadores do setor público e privado baseado na independência de classe e na busca de uma alternativa fora dos limites do capitalismo.

Dentro disto temos a defesa dos serviços públicos, do combate a terceirização, da reforma agrária e urbana, a defesa do SUS, a revogação da reforma da previdência aprovada com o mensalão, a luta contra a privatização das empresas estatais, das rodovias, ferrovias, aeroportos. Nesta direção a luta pela auditoria da dívida como prevê o artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, é fundamental. É bom recordar que na auditoria da dívida realizada no Equador foi constatado que 70% daquela dívida era ilegal. Sendo assim, temos uma dívida pública que neste ano compromete 47,5% do orçamento com serviço da dívida, que pode ser em grande parte ilegal, como constatado no Equador. Nesta direção precisamos organizar por toda América Latina um movimento pela Auditoria destas dívidas tendo como horizonte o pagamento da dívida social destes estados com a maioria da população.

#### REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

GOMES, José Menezes. Acumulação de Capital e Plano de estabilização: um estudo da experiência de âncora cambial na América latina nos anos 1990. São paulo: Xamã, 2015.

----- Pátria educadora versus pátria dos banqueiros. Cuiabá. Cuiabanews, 31.05.15, p 3.

MARQUES, Rosa e NAKATANI, Paulo. Crise Capital fictício e Afluxo de Capitais estrangeiros no Brasil. CADERNO CRH, Salvador , v . 26, n. 67, p. 65-78, Jan./Abr . 2013