

Estado e capitalismo dependente no Brasil recente: a formação do assim chamado “tripé macroeconômico” (1999-2002)

Thiago R. Marques Ribeiro*

Resumo: Na história recente das políticas econômicas adotadas pelos governos no Brasil, o assim chamado “tripé macroeconômico” possui uma persistência que tem transcendido os governos aparentemente situados em campos opostos do espectro político; estabelecido no segundo governo Fernando Henrique Cardoso, a trinca formada pelo estabelecimento de uma taxa de câmbio flutuante, de metas de inflação e de superavit primários foi seguida pelos governos do Partido dos Trabalhadores até pouco antes da queda da presidenta Dilma Rousseff. Portanto, trata-se de uma política de grande fôlego, experimentando continuidade entre os diferentes governos, sendo, assim, uma das formas assumidas recentemente pela dependência do capitalismo brasileiro ao mercado mundial. Procuraremos abordar a formação desse modelo, seus enraizamentos sociais e políticos e seus impactos no desenvolvimento recente do capitalismo brasileiro, buscando, assim, observar as bases de sua continuidade entre governos aparentemente opostos entre si. Focaremos no período da formação desse chamado tripé macroeconômico, *i. e.*, no segundo governo Fernando Henrique Cardoso, mas com o objetivo de apontar o significado dessa política para a forma pela qual o capitalismo brasileiro se vincula à economia mundial no período recente assim como a base política que sustenta a manutenção desse modelo. Buscaremos abordar esse tema a partir dos conceitos de imperialismo, capitalismo dependente e Estado ampliado, tanto do ponto de vista do que tais conceitos possibilitam entender o tema quanto do ponto de vista do quanto o estudo sobre esse período recente do capitalismo brasileiro permite desenvolver esses conceitos.

Palavras-chave: Estado – capitalismo brasileiro – História do Brasil recente

State, dependent capitalism in the Late Brazil: the making of the so called "macroeconomic tripod" (1999-2002)

Abstract: In the late history of economic policies in Brazil, the so-called “macroeconomic tripod” has a persistence that has transcended governments located in opposite fields of the political spectrum; established in Fernando Henrique Cardoso’s Administration, the tripod formed by establishment of a floating exchange rate, inflation targets and fiscal surplus was followed by administration of Workers’ Party until before the fall of President Dilma Rousseff. It is a policy of great breath, experiencing continuity between different governments, being one of the forms recently assumed by dependence of Brazilian capitalism on world market.

We will try to address the formation of this model, its social and political roots, and its impact on the recent development of Brazilian capitalism, thus seeking to observe the bases of its continuity between governments apparently opposed to each other. We will focus on the formation of this so-called macroeconomic tripod, *i. e.*, in the second government Fernando Henrique Cardoso, but with the aim of pointing out the meaning of this policy to the way in which Brazilian capitalism is linked to the world economy in the recent period as well as the political base that sustains the maintenance of this model. We will try to approach this theme from the concepts of imperialism, dependent capitalism and the enlarged state, both from the point of view of which these concepts

*Doutor em História Social pelo Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense (PPGH/UFF).

allow to understand the theme and from the point of view of how much the study about this recent period of Brazilian capitalism allows to develop these concepts.

Keywords: State – Brazilian capitalism – Late Brazilian history

1.

Esses escritos não resultam de uma pesquisa já acabada ou em curso; antes, possui uma natureza experimental e de projeto de investigações, levantando algumas notas que julgamos importantes que sejam feitas para entendermos o período crítico atual. Nesse sentido, uma das nossas hipóteses preliminares de trabalho é que para entendermos a crise e queda do governo do Partido dos Trabalhadores temos que entender, primeiramente, o porquê de terem ascendido ao poder a partir das eleições de 2002. No período do segundo governo FHC (1999-2002) ocorreram importantes transformações – em especial no âmbito do Estado capitalista brasileiro – que lançaram as bases do período posterior – inclusive, o dos governos do PT (2003-2016).

Foi ao longo do segundo governo FHC que se formou o assim chamado “tripé macroeconômico”, política essa que, em termos gerais, continuou sendo adotada nos governos posteriores. Também é desse período a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelecida no ano 2000 – dispositivo esse o usado no processo de impeachment que resultou na derrubada do governo Rouseff. Importante destacar que, antes disso, ocorreram dois anos consecutivos de deficit primário (2014-2015) representando uma ruptura com o período anterior que vinha desde 1999/2000 – ruptura não provocada pelo desiderato dos agentes no Estado e no governo de então, mas pelos efeitos sobre a economia brasileira da crise capitalista cujos efeitos mais aparentes são um tanto assim “retardados” sobre a economia brasileira.

Em suma, a nossa hipótese preliminar e que expomos aqui para o debate é a da que existe uma periodização possível na história recente da sociedade capitalista brasileira que abarque, aproximadamente, o corte 1999-2013, atravessando, portanto, os governos do PSDB e do PT, levando em consideração a formatação e a ação das agências econômicas do Estado capitalista brasileira, conferindo uma certa *rigidez* na sua ação em determinadas áreas – como, por exemplo, a política conhecida como o “tripé macroeconômico”.¹

¹Sobre as agências econômicas do Estado capitalista contemporâneo e sobre essa noção de *rigidez*, cf.

Temos aqui, por ora, muito mais problemas do que respostas.

2.

Na longa história de dominação de classe na sociedade brasileira, podemos considerar a vaga histórica que se abre a partir do governo Fernando Henrique Cardoso como um dos não tão abundantes casos de dominação social com uma vasta base *hegemônica* – tendo em vista, especialmente, os dividendos políticos angariados a partir do sucesso do Plano Real no combate à inflação.² A economia capitalista brasileira registrara até então uma trajetória de quase cinco décadas de inflação anual com dois ou mais dígitos³, sendo que os últimos anos desse longo período os níveis inflacionários atingem taxas inéditas.⁴ Além de um fenômeno econômico – cujos determinantes essenciais não poderemos explorar nesse limitado texto –, a inflação foi usada em diversas economias capitalistas dependentes também do ponto de vista *ideológico* e *cultural* – especificamente aqui, pensamos no uso desse fenômeno como uma espécie de “chantagem” contra a assim chamada “opinião pública” a partir dos concentrados meios de produção midiáticos brasileiros. Sob o argumento de se combater a inflação, muitas medidas de caráter expropriante foram tomadas como sendo o “remédio amargo” necessário para que o problema da inflação fosse resolvido.⁵

O Plano Real – que foi precedido por muitos outros planos monetários com o mesmo objetivo – tinha com uma das suas características a busca pela manutenção de uma taxa de câmbio fixa, funcionando como uma espécie de “âncora” o que, segundo os seus formuladores, seria determinante na estabilização dos preços. Obviamente, aqui não estamos reduzindo o Plano Real apenas a esse aspecto, mas apenas o destacando pelo fato deste ser um ponto importante para entender a sua crise em fins da década 1990s e a transição para o período marcado pela política do assim chamado “tripé

Poulantzas (1980).

²Sobre a interpretação do governo Fernando Henrique Cardoso como sendo dos primeiros a exercer uma dominação hegemônica, cf. Francisco de Oliveira (2010).

³Para uma abordagem acerca da longa história inflacionária brasileira, cf. Munhoz (2002). Para uma interpretação clássica par o fenômeno inflacionário brasileira, cf. Ignácio Rangel, *A inflação brasileira* (1986) [1963].

⁴No caso brasileiro, chegando a quatro dígitos anuais.

⁵Perry Anderson (1995) menciona o caso de em um evento ocorrido no Rio de Janeiro em que ouviu de um economista de viés neoliberal que o problema das economias latino-americanas não era uma inflação excessivamente alta, mas uma excessivamente baixa, ou seja, ainda não alta o suficiente para convencer a “opinião pública” da necessidade dos “remédios amargos”.

macroeconômico”. A ideia era manter esta taxa fixa de câmbio através do estímulo à entrada de dólar na economia brasileira e através de compras dessa moeda pelo Banco Central com o objetivo de evitar a desvalorização do real. Os impactos sobre as contas públicas da manutenção de uma política econômica como essa são devastadores, fazendo com uma parte considerável dos recursos, *e. g.*, das *privatizações* fossem usados no financiamento dessas compras de dólares. As desvinculações de recursos orçamentários, a formação do chamado “fundo social de emergência”, entre outras medidas, ajudaram a sustentar essa dimensão do Plano Real nesse período inicial, sendo sacrificada uma imensa quantidade de recursos públicos e sociais na sustentação da *forma* do valor na economia capitalista brasileira – forma essa que facilitava a *transferência de valor* para os grandes centros financeiros capitalistas.

Essa imensa quantidade de recursos públicos utilizados para a manutenção do câmbio fixo não impediu que o Estado brasileiro recorresse também ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para socorrer-se dos problemas no balanço de pagamentos gerados por essa sobre-apreciação da moeda brasileira – o que sempre vinha acompanhada da contrapartida de se implementar medidas ainda mais “austeras” sobre a economia – o que acabava, no final das contas, reiterando os problemas no balanço de pagamentos.

Importante destacar que na estratégia dos formuladores do Plano Real era de suma importância a “solução” do problema da dívida externa brasileira para que o plano fosse bem-sucedido⁶ – problema esse que se arrastava desde a “crise da dívida” da década anterior e que fora “resolvido” a partir do *Plano Brady*, que também abarcava as dívidas dos entes federativos brasileiros.

Era nítida a predominância no meio destes formuladores de intelectuais oriundos da Economia da PUC-Rio – destacando-se figuras como Gustavo Franco, Pedro Malan, entre outros. Podemos identificar esse campo intelectual formado em torno dessa agência como um dos *loci* mais importantes para identificarmos o processo de formulação do Plano e também de quadros que ocupariam agências importantes do Estado brasileiro nos próximos anos.

Nos primeiros anos do Plano Real, o objetivo de manter uma relação fixa com o dólar e debelar a inflação parecia estar “funcionando”, mesmo que a custa de transferências de massas de valor de imensa magnitude para as mãos do setor financeiro – ou seja, para

⁶Destaque-se a figura de Gustavo Franco entre os formuladores do Plano, sendo significativo o fato de ter estudado a hiperinflação alemã do entreguerras e de ter identificado na questão da dívida externa um fator chave na superação desse problema. Cf. Gustavo Franco (xxxx).

manter essa forma do valor, da nova moeda “real”. Conforme mencionamos, o efeito sobre parte considerável do povo trabalhador brasileiro do sucesso do Plano em debelar a inflação foi de aprovar tais medidas e o conjunto do governo FHC – usando essa aprovação, o governo procuraria implementar um amplo conjunto de contrarreformas e expropriações, entre elas, as *privatizações* (que no início tinha o nome de “Programa de Desestatização”). Tal base consensual obtida a partir do controle da inflação foi de suma importância para a reeleição de FHC; porém, um conjunto de fenômenos ocorridos a partir de 1998 (ano eleitoral) fez com que as bases do Plano Real (por exemplo, o câmbio fixo) estivessem fortemente abaladas. Nesse ponto, o que se poderia fazer eram apenas medidas paliativas que postergassem, mas não evitassem, o colapso do Plano Real.

3.

No ano de 1998 ocorre um importante crise no capitalismo mundial, com destaque para as suas manifestações na Rússia e seu desdobramento para outras economias capitalistas. No caso brasileiro, essa crise teve como efeito um movimento de fuga de capitais temendo por uma possível desvalorização do real. Tendo em vista o ano eleitoral e os temores dos efeitos sobre o pleito de uma desvalorização do real naquele momento, o governo FHC (que acabara de ser vitorioso no caso da aprovação da emenda constitucional da reeleição) recorre ao FMI em busca de um empréstimo que pudesse dar uma sobrevida à taxa fixa de câmbio naquela conjuntura de forte saída de capitais.

Passada as eleições, ocorre, como esperado, ocorre a desvalorização vigorosa do real frente ao dólar – marcando, para muitos estudiosos do tema, o fim do Plano Real, tendo a centralidade neste plano do elemento taxa fixa de câmbio. Nesta mesma conjuntura, se inicia uma importante fase da história recente do capitalismo brasileiro, pelo menos no que diz respeito ao programa implementado pelas classes dominantes a partir do Estado brasileiro. Sem a taxa fixa de câmbio, a ação das agências econômicas do Estado passam por um conjunto de mudanças que, entre outras coisas, resultaram no assim chamado “tripé macroeconômico” – implicando, inclusive, na mudança dos agentes ocupantes de importantes espaços no aparelho econômico (por exemplo, o Banco Central) e do peso de determinados grupamentos políticos na base do governo FHC (perda de importância do Partido da Frente Liberal e aumento do peso do PMDB).

O fim do câmbio fixo representa já um dos “pés” desse tripé, ou seja, a formação de

um regime de *câmbio flutuante*. Porém, a existência desse regime flutuante não significa que o Banco Central se absteria de agir no mercado monetário; contrariamente, nesse regime de “câmbio flutuante sujo” o Banco Central agia vigorosamente, realizando uma série de operações no mercado de moedas para manter limites máximos e mínimos dessa flutuação – sendo um dos objetivos apresentados, o do combate à inflação. Importante destacar que o regime de câmbio flutuante tendencialmente vinha sendo adotado naquela conjuntura por outras economias dependentes.

Nesse contexto de “colapso” do Plano Real e de formação de um novo programa macroeconômico, ocorre a saída de Gustavo Franco (um dos idealizadores do Plano Real) e a entrada de Armínio Fraga (também oriundo da PUC-Rio) para a presidência do Banco Central.

Outros “pés” do programa em formação foi o chamado regime de *metas de inflação* – que, por sua vez, estava parcialmente atrelado ao ponto anterior. Após a decisão de quais seriam o piso e o teto da variação inflacionária, o Banco Central agiria no sentido de fazer valer essas metas, sendo a taxa de juros (no caso, da taxa Selic – criada também em 1999). A ideia era que toda vez que ocorresse um movimento de alta nos preços a taxa de juros seria aumentada, inibindo, assim, a demanda. Importante destacar que as altas taxas de juros também teria como efeito a apreciação da moeda brasileira, tendo em vista a atração de capitais estrangeiros através dos juros atrativos dos títulos públicos brasileiros (que precisam ser comprados em real). Portanto, o regime de metas de inflação e de câmbio flutuante “sujo” são complementares.

Por fim, a política de *superavit primário* é o último “pé” de programa, significando o compromisso do Estado brasileiro em não mais “não gastar mais que arrecada”, princípio clássico do liberismo econômico, mas de “gastar menos do que arrecada” – o que, em verdade, significa a reserva de grande parte do fundo público brasileiro (cerca da metade ao longo do período) para o pagamento de juros da dívida. Esse compromisso é ainda mais reforçado com o estabelecimento em 2000 da Lei de Responsabilidade Fiscal, criando limites dentro dos quais os governos poderiam ter autonomia sobre sua política fiscal.

Importante destacar que após o deficit primário ocorrido em 1997, o governo FHC procurou continuar com a política de evitar novos deficit; porém, após os empréstimos realizados com o FMI em 1998 (e, conseqüentemente, com a aquiescência aos seus ditames intelectuais e programáticos), a partir de 1999 a magnitude desses superavit passam a ser consideravelmente maiores do período anterior. Portanto, a LRF de 2000

vem consolidar essa tendência de ampliação dos superavit acordado no âmbito dos acordos com o FMI.

Em termos gerais, portanto, estava formado o chamado “tripé macroeconômico”, sendo este um dos principais balizadores da política econômica seguida no próximo período – ficando, inclusive, os governos do PT por mais tempo agindo sob tais balizas. Nesse sentido, tendo em vista o grande fôlego dessa política, levantamos a seguinte questão: *quais são as bases da permanência dessa linha geral de programa econômico por todos esses anos?*

A resposta para tais questões longe estão de serem simples e não pretendemos nesses escritos; porém, levantaremos alguns pontos de debate que julgamos importante para investigarmos a longevidade do programa do “tripé”.

4.

Uma das primeiras hipóteses que podemos levantar é que a permanência do “tripé” ao longo de diferentes governos enraíza-se nos setores capitalistas beneficiados por esse programa, com destaque para o setor bancário e financeiro assim como aqueles grandes grupos capitalistas “brasileiros” com investimento direto no exterior. Por um lado, a política de manutenção de juros altos como forma de combater a inflação beneficia duplamente o setor bancário e financeiro: garante considerável remuneração a partir dos títulos da dívida pública brasileira e também mantém o valor patrimonial dos seus investimentos (tendo em vista que em uma situação inflacionária a magnitude relativa desses ativos decrescem). Por outro, a manutenção de uma taxa cambial flutuante, mas com intervenção do Banco Central estabelecendo pisos e tetos, facilita a aquisição por parte das transnacionais brasileiras de ativos no exterior assim com a realização de investimentos diretos.

Importante destacar que a questão sobre quais setores capitalistas são beneficiados por tais medidas não deve ser feita de maneira a associar diretamente uma fração capital a uma função do capital – *i. e.*, como se as frações correspondessem a funções industriais, comerciais e bancárias. Ou seja, mesmo empresas com negócios principais em ramos, por exemplo, fabris, teriam adaptado-se no sentido de terem consideráveis parcelas das suas operações também no mercado financeiro, operando também no mercado de capitais. De toda maneira, a própria anatomia dos grupos e setores capitalista no Brasil recente é uma

das mais importantes tarefas investigativas que ainda demandam bastante o que fazer.

Outra hipótese que podemos trabalhar para entender essa permanência é exatamente a de que o “tripé” tem as suas bases assentadas na própria estrutura material do Estado capitalista brasileiro e nos seus marcos regulatórios – com especial destaque para o Banco Central e para as legislações que instituem os ritos a serem seguidos na operação do regime de metas de inflação e os limites dos usos do orçamento a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais mudanças no aparelho econômico do Estado brasileiro e nas suas diretrizes de ação resultaram em uma “autonomia” dessas políticas que transcendiam os diferentes governos – no caso, a política seguida pelo Banco Central assim, a LRF, etc., balizariam o campo de ação dos diferentes governos. Portanto, um exemplo daquela rigidez que se referia Poulantzas na sua obra derradeira.

Também cabe a hipótese subsidiária do papel exercido pelo contexto do capitalismo mundial, onde importantes modificações estavam ocorrendo em fins da década 1990s (a criação do Euro, o fim formal da *Glass-Steagall Act* – que impedia que uma instituição bancária simultaneamente exercesse operações comerciais e de investimentos –, entre outros eventos).

Mais uma hipótese que, dessa vez, ajudaria entender a brecha aberta para a chegada do Partido dos Trabalhadores, seria a de que a conformação dessas novas diretrizes para o programa neoliberal a partir do governo FHC2 e do colapso do Plano Real teve como consequências a deterioração ainda maior das condições de vida de boa parte da população brasileira (com especial destaque para o desemprego) fazendo com que o anterior consenso relativo obtido a partir do sucesso aparente do Plano Real nos seus primeiros anos se enfraquecesse. Além disso, tal mudança também resultou em importantes reconfigurações no arco de alianças políticas, fazendo com que também no interior da esfera política institucional o governo FHC encontrasse dificuldades em construir suas bases de sustentação. Tais fatores, portanto, teriam dificultado ao PSDB fazer o seu sucessor nas eleições de 2002.

Outra hipótese sobre as razões da chegada do PT ao governo e da sobrevivência alcançada pelo “tripé” está relacionado ao próprio processo de *transformismo* pelo qual passou o partido ao longo da década de 1990s, fazendo com que uma parte importante de seus quadros dirigentes se abrissem para a continuidade das linhas gerais do programa, ou seja, mantendo a política de câmbio flutuante, o regime de metas de inflação e a política dos superavit primário. Nesse sentido, ao mesmo tempo que o PT conseguia capitalizar eleitoralmente a insatisfação crescente durante o governo FHC2, abria-se para alianças

com setores políticos e capitalistas interessados na manutenção do “tripé macroeconômico” – capitalizando parcialmente também a crise de sustentação do governo peessedebista nesses anos, buscando alianças com campos políticos insatisfeitos com o seu governo.⁷

Observando no que diz respeito aos aspectos mais basilares da política econômica adotada, operando a manutenção do “tripé”, podemos observar que o Banco Central e sua ocupação continua também sendo uma agência estratégica para a sustentação dessa política. Nesse sentido, a figura de Henrique Meirelles é uma das maiores expressões dessa continuidade.⁸

5.

Como deve ter ficado, os modestos objetivos deste texto foram o de apenas levantar algumas questões para o debate acerca da longevidade do programa do “tripé macroeconômico”, sua importância para um “subperíodo” da história de aplicação de programa neoliberal no Brasil, das razões para a chegada e manutenção do Partido dos Trabalhadores no poder (o que seria pressuposto do entendimento da sua queda), entre outras questões. Portanto, não havendo respostas simples aqui para essas questões, se as questões e hipóteses levantadas contribuírem para suscitar o debate sobre o significado do período de fins da década 1990s e inícios dos anos 2000s os objetivos desse trabalho já terão sido atingidos.

Referências Bibliográficas

- CHOSSUDOVSKY, Michel. “Wall Street behind Brazil’s Coup d’etat”. *In: Global Research*. 01/09/2016. Disponível em: <<http://www.globalresearch.ca/wall-street-behind-brazil-coup-d-etat/5526715>>; acesso em: 07/2017.
- OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. *Hegemonia às avessas*. São Paulo: Boitempo, 2010.

⁷Para uma das melhores análises e interpretações sobre a trajetória do PT nos anos 1990s, cf. Coelho (2012).

⁸Para algumas referências das trajetórias de figuras como Armínio Fraga, Henrique Meirelles, entre outros, em instituições financeiras norte-americanas, cf. Chossudovsky (2016, set. 1). Disponível em: <<http://www.globalresearch.ca/wall-street-behind-brazil-coup-d-etat/5526715>>; acesso em: 2017, jul. O Autor enfatiza como ponto fundamental no golpe contra Dilma Rousseff a demissão de Henrique Meirelles do cargo de presidente do Banco Central, mencionando, inclusive, as recomendações de Lula à Dilma no auge da crise política para que nomeasse Meirelles Ministro da Fazenda. Para interpretações sobre diferentes aspectos dos governos do PT, cf. Oliveira *et al.* (2010).

- POULANTZAS, Nicos. *Estado, poder, socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.
- ANDERSON, Perry. “Balanço do neoliberalismo”. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- MUNHOZ, Dércio. “Inflação brasileira: de aliado a inimigo mortal”. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson (orgs.). *História econômica do Brasil Contemporâneo*. 2. ed. revista. São Paulo: HUCITEC/EDUSP/ABPHE/Imprensa Oficial, 2002.
- RANGEL, Ignácio. *A inflação brasileira*. São Paulo: Ed. Bial, 1986.
- COELHO, Eurelino. *Uma esquerda para o capital: o transformismo dos grupos dirigentes do PT (1979-1998)*. São Paulo/Feira de Santana: UEFS/Xamã, 2012.