



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
BACHARELADO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

ANDRÉ SAMUEL SALVADOR DA SILVA

**Breve História Econômica do Plano Real: dos bastidores ao legado econômico
(1980-2010)**

**RECIFE-PE
2025**

ANDRÉ SAMUEL SALVADOR DA SILVA

**Breve História Econômica do Plano Real: dos bastidores ao legado econômico
(1980-2010)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado pelo aluno **André Samuel Salvador da Silva** ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE, como pré-requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas sob a orientação do professor **Dr. Petrus Alves Freitas**.

**RECIFE-PE
2025**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema Integrado de Bibliotecas da UFRPE
Bibliotecária Suely Manzi – CRB/4 - 809

S586b Silva, André Samuel Salvador da
Breve história econômica do Plano Real: dos bastidores ao legado econômico (1980-2010) / André Samuel Salvador da Silva. – 2025.
85 f.: il.

Orientador: Petrus Alves Freitas.
Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Departamento de Economia, Recife, BR-PE, 2025.
Inclui bibliografia e anexo(s).

1. Economia – Estudo e ensino 2. Macroeconomia 3. Inflação
4. Política econômica 5. Política social 6. Neoliberalismo
7. Estabilidade 8. Plano Real I. Freitas, Petrus Alves, orient. II. Título

CDD 330

ANDRÉ SAMUEL SALVADOR DA SILVA

**Breve História Econômica do Plano Real: dos bastidores ao legado econômico
(1980-2010)**

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Petrus Alves Freitas.
(Orientador - Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE)

Profa. Keynis Cândido de Souto
(Membro interno - Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE)

Prof. Thiago Marques Madarino
(Membro externo - Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Muruci - UFVJM)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, pela força, saúde e resiliência ao longo desta caminhada. Tenho, neste momento, o sentimento de missão cumprida: concluir a graduação em uma Universidade Pública Federal, conquista que tanto lutei para alcançar e, principalmente, para manter até o fim.

Agradeço profundamente à minha família, pelo amor incondicional e pelo apoio constante em toda a minha trajetória universitária, especialmente nesta etapa final. Em especial, à minha mãe, Maria Salvador, que sempre acreditou no valor da educação como caminho de transformação social. Este trabalho também é fruto dos seus ensinamentos, da sua fé, esforço e exemplo. Dedico também este momento à minha filha, Aurora Salvador, com o desejo de que ela cresça cercada de possibilidades e que possa seguir, com liberdade e consciência, esse caminho de transformação.

Ao meu orientador, professor Petrus Alves, meu mais sincero agradecimento e reconhecimento, por sua recepção e orientação cuidadosa, pelas leituras minuciosas e pelas sugestões que tanto contribuíram para o amadurecimento deste trabalho. Sua escuta e provocações críticas foram fundamentais ao longo de todo o processo, meu muito obrigado!

A conclusão deste trabalho representa não apenas o encerramento de uma etapa acadêmica, mas também a síntese de um processo longo, exigente e, por vezes, solitário. Elaborar um Trabalho de Conclusão de Curso em uma universidade pública comprometida com a qualidade e a reflexão crítica, como é a Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), exige empenho pessoal, mas também depende de apoio coletivo. Por isso, agradeço à UFRPE e ao corpo docente do curso de Ciências Econômicas, por promoverem uma formação plural, crítica e comprometida com a construção do conhecimento.

Por fim, agradeço a todos e todas que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho, com palavras de incentivo, apoio emocional, contribuições práticas ou até mesmo pelo simples gesto de acreditar. A cada um e a cada uma, o meu mais sincero e afetuoso muito obrigado.

RESUMO

Este trabalho analisa a trajetória do Plano Real, desde os antecedentes históricos que motivaram sua criação até os impactos sociais e econômicos observados na década de 2000. A pesquisa parte da crise da dívida externa e da hiperinflação dos anos 1980 para compreender como essas condições impulsionaram reformas estruturais na década seguinte, sob forte influência do Consenso de Washington e do ideário neoliberal. No centro da análise está o Plano Real, implementado a partir de 1994, e suas implicações na estabilidade macroeconômica, na política fiscal, no regime cambial e nos processos de privatização. O estudo também discute como essa estabilização criou as bases para transformações sociais posteriores, incluindo a redução da pobreza e o surgimento de uma chamada nova classe social. Através de fontes bibliográficas variadas, o trabalho propõe uma leitura crítica dos limites e contradições do modelo adotado. Por fim, argumenta-se que, embora o Plano Real tenha sido decisivo para o controle da inflação e para a retomada da credibilidade econômica do país, ele também impôs limites e contradições que ainda reverberam na sociedade brasileira até os dias de hoje.

Palavras-chave: Plano Real, hiperinflação, estabilidade macroeconômica, neoliberalismo e políticas sociais.

ABSTRACT

This study analyzes the trajectory of the Real Plan, from the historical antecedents that motivated its creation to the social and economic impacts observed throughout the 2000s. The research begins with the external debt crisis and the hyperinflation of the 1980s to understand how these conditions triggered structural reforms in the following decade, strongly influenced by the Washington Consensus and neoliberal thought. At the center of the analysis is the Real Plan, implemented from 1994 onward, and its implications for macroeconomic stability, fiscal policy, exchange rate regime, and privatization processes. The study also explores how this stabilization laid the foundation for subsequent social transformations, including poverty reduction and the emergence of the so-called new middle class. Drawing on a wide range of bibliographic sources, the research offers a critical reading of the limitations and contradictions of the adopted model. Ultimately, it is argued that while the Real Plan was decisive in controlling inflation and restoring the country's economic credibility, it also imposed constraints and contradictions that continue to resonate in contemporary Brazilian society.

keywords: Real Plan, hyperinflation, macroeconomic stability, neoliberalism, social policies.

LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

Quadro 1 – Evolução da taxa de inflação (IPCA) entre os anos 1980 e 1994

Quadro 2 – Crescimento do PIB e taxa de desemprego (%), 2000–2010

Quadro 3 – Expansão do número de cartões no Brasil, 2000–2010

Gráfico 1 - Evolução do Salário-Mínimo (2002-2010)

Gráfico 2 - Comparação da renda per capita da classe E

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Placa no mercado sobre falta de produtos

Figura 02 - Imagem com as prateleiras vazias.

Figura 03 - Homem precificando produtos.

Figura 04 - Jornal do Plano Econômico sobre a chegada do real

Figura 05 - Jornal do Correio do Povo sobre a chegada do real.

Figura 06 - Porta de loja com faixa sobre URV.

Figura 07 - Produtos com placa de conversão nas prateleiras

Figura 08 - Placa com aviso de recebimento de URV

Figura 09 - Mulheres conferindo tabela de preços do governo

Figura 10 - Estabelecimento interditado por cometer altos preços

Figura 11. Cédula 1.000 Cruzeiros Reais

Figura 12. Cédula 100 Cruzados

Figura 13. Cédula 1.000 Cruzeiros

Figura 14. Cédula 50 Cruzados Novos

Figura 15. Cédula 1 Real

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BC – Banco Central

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BTN – Bônus do Tesouro Nacional

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CNB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

Copom – Comitê de Política Monetária

CPS/FGV – Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FAF – Fundo de Aplicações Financeiras

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FGV-SP – Fundação Getúlio Vargas de São Paulo

FMI – Fundo Monetário Internacional

FSE – Fundo Social de Emergência

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna

IGP-FGV – Índice Geral de Preços da Fundação Getúlio Vargas

IGP-M – Índice Geral de Preços – Mercado

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPCA-E – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial

IPC-FIPE – Índice de Preços ao Consumidor da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

MP – Medida Provisória

NCz – Cruzado Novo

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAI – Programa de Ação Imediata

PBF – Programa Bolsa Família

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Partido Liberal

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PUC-Rio – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SIMPLES – Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das

Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

SM – Salário-Mínimo

TR – Taxa Referencial

URP – Unidade de Referência de Preços

URV – Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. OS ANTECEDENTES DO PLANO REAL: DO ENDIVIDAMENTO EXTERNO À HIPERINFLAÇÃO.....	13
1.1. INTRODUÇÃO	13
1.2. CRISE DA DÍVIDA EXTERNA E CONTEXTO DOS ANOS 1980	14
1.3. PLANOS ECONÔMICOS FRACASSADOS: PLANO CRUZADO E PLANO CRUZADO II; PLANO BRESSER; PLANO VERÃO	18
1.3.1. <i>Os Planos Collor e o início dos anos 1990</i>	21
1.4. A INTERFERÊNCIA DO CONSENSO DE WASHINGTON	22
1.5. CRISE POLÍTICA E QUEDA DE COLLOR	24
1.5.1. <i>O governo Itamar Franco</i>	26
1.6. CRISE INFLACIONÁRIA E CRIAÇÃO DA URV	27
2. A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO REAL.....	29
2.1. INTRODUÇÃO	29
2.2. DA URV AO REAL: A CONVERSÃO MONETÁRIA E A CONSTRUÇÃO DA ESTABILIDADE.....	30
2.2.1 <i>A primeira fase</i>	30
2.2.2. <i>A segunda fase</i>	31
2.2.3. <i>A terceira fase</i>	32
2.3. GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: ENTRE A ESTABILIDADE ECONÔMICA E OS PROBLEMAS DA DESIGUALDADE.	34
2.4. DE FHC A LULA: A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E OS NOVOS SENTIDOS DO PLANO REAL	41
3. IMPACTOS DO PLANO REAL NAS POLÍTICAS SOCIAIS E DESIGUALDADE NO BRASIL.....	48
3.1. INTRODUÇÃO	48
3.2. DESIGUALDADE, TRABALHO E CONSUMO: OS LIMITES DA INCLUSÃO PELO MERCADO PÓS PLANO REAL.	49
3.2.1. <i>O consumo</i>	56
3.3. ENTRE A ESTABILIDADE E OS DESAFIOS DA JUSTIÇA SOCIAL: BALANÇO CRÍTICO DO LEGADO DO PLANO REAL	63
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	67
ANEXO	70

INTRODUÇÃO

A trajetória recente da economia brasileira não pode ser compreendida sem uma análise profunda do Plano Real, um marco da transição entre um país assolado pela hiperinflação e um novo cenário de estabilidade monetária. Desde os anos 1980, o Brasil enfrentava um ciclo prolongado de crises econômicas, marcado pelo colapso do modelo de substituição de importações, pelo crescimento exponencial da dívida externa e pela dependência das diretrizes impostas por organismos multilaterais como o FMI. Nesse contexto, a década de 1990 foi palco da consolidação de um novo paradigma, fortemente influenciado pelas ideias do Consenso de Washington e pela ascensão do neoliberalismo na América Latina.

Esse trabalho tem como objetivo, analisar a trajetória do Plano Real, desde seus antecedentes históricos até os impactos sociais e econômicos observados durante os anos de 1994 até 2010, com ênfase nas políticas de estabilização monetária, nas reformas estruturais dos anos 1990 e em seus desdobramentos sobre a desigualdade social e a reconfiguração do Estado brasileiro.

Assim, o presente trabalho, além desta introdução, está dividido em três capítulos, e as considerações finais tecidas à guisa de conclusão. O primeiro capítulo se dedica a explorar os antecedentes históricos do Plano Real: a crise da dívida externa e as primeiras tentativas frustradas de estabilização monetária são abordadas como fatores determinantes para a adoção de um novo receituário econômico, que, no Brasil, ganha forma definitiva com a chegada de Fernando Henrique Cardoso ao Ministério da Fazenda, em 1993. Ali, nasce o embrião do Plano Real, formulado por uma equipe de economistas ligados à PUC-Rio.

No segundo capítulo, o foco se desloca para a implementação do Plano Real e suas repercussões imediatas. São analisadas as políticas econômicas do governo FHC, como a âncora cambial e a adoção do chamado Tripé Macroeconômico, que incluiu a adoção do câmbio flexível, do Regime de Metas de Inflação e das metas de superávit primário e o programa de privatizações, que permitiram ao país controlar a inflação, mas também acirraram problemas estruturais, como a concentração de renda e a vulnerabilidade externa. O capítulo também apresenta as contradições do modelo, como a sobrevalorização do real, os juros elevados e a perda da capacidade de investimento público.

Já o terceiro capítulo investiga os desdobramentos sociais e distributivos do Plano Real, com especial atenção ao período entre 1994 e 2010. A manutenção da estabilidade

monetária durante os governos Lula, aliada a um cenário internacional favorável e a políticas de transferência de renda, possibilitou a elevação dos indicadores de consumo e bem-estar da população mais pobre, impulsionando a ascensão da chamada “nova classe média”. Contudo, esse processo de inclusão pelo consumo se deu dentro dos limites de um modelo ainda baseado na financeirização, endividamento e na dependência das exportações de *commodities*. Por fim, no último capítulo algumas considerações finais são tecidas à guisa de conclusão.

Dessa forma, o trabalho propõe uma reflexão crítica e histórica sobre os legados do Plano Real, suas permanências e inflexões ao longo das décadas seguintes, sempre à luz de seus impactos estruturais sobre a sociedade brasileira.

1. OS ANTECEDENTES DO PLANO REAL: DO ENDIVIDAMENTO EXTERNO À HIPERINFLAÇÃO

1.1. INTRODUÇÃO

Trata-se de um período marcado por forte dependência externa, fragilidade fiscal, crises recorrentes e uma inflação crônica que, ao final dos anos 1980 e início dos 1990, evoluiria para um cenário de hiperinflação, como se pode observar no Quadro 1.

Quadro 1 – Evolução da taxa de inflação (IPCA) entre os anos 1980 e 1994

Ano	Inflação (IPCA) %	Ano	Inflação (IPCA) %
1980	99,25	1988	980,21
1981	95,62	1989	1.972,91
1982	104,79	1990	1.620,97
1983	164,01	1991	472,70
1984	215,26	1992	1.119,10
1985	242,23	1993	2.477,15
1986	79,66	1994	916,46
1987	363,41	-	-

Fonte: IPEADATA.

A análise parte da crise da dívida externa iniciada em torno de 1982, inserindo o Brasil em um novo contexto de relações internacionais, altamente condicionado pelas instituições financeiras multilaterais e pelas transformações do capitalismo global. A década de 1980, conhecida como a “década perdida”, será examinada à luz do esgotamento do modelo de substituição de importações, condições impostas pelo FMI e das consequências sociais de um processo prolongado de ajuste fiscal e contenção do gasto público. Além da análise dos planos de combate à inflação.

Em seguida, o capítulo discute o avanço das políticas neoliberais a partir da década de 1990, especialmente com a ascensão de Fernando Collor à Presidência e a tentativa de implementar uma agenda de abertura econômica, privatizações e desregulamentação. Essa

mudança foi acompanhada por planos de combate à inflação de caráter “heterodoxo”, como o Plano Collor, que, embora promettesse romper com o ciclo inflacionário, fracassou diante da “resistência social” e das inconsistências macroeconômicas.

Por fim, buscamos demonstrar como esse ambiente de instabilidade, frustrações e descontrole dos preços criou as condições para a formulação de uma nova proposta de estabilização monetária no início do governo Itamar Franco. A nomeação de Fernando Henrique Cardoso para o Ministério da Fazenda, em 1993, e a formação de uma equipe técnica identificada com os princípios do pensamento liberal, representaram a tentativa de oferecer uma alternativa duradoura para o problema histórico da inflação. Como será explorado nos tópicos seguintes, o Plano Real nasce desse processo, mas também de um acúmulo de tentativas frustradas, de mudanças institucionais e do contexto geopolítico do período. Ao final do capítulo, pretende-se mostrar que o “sucesso” do plano não foi apenas técnico, mas também político, sendo viabilizado por um conjunto de decisões que prepararam o terreno para sua aceitação e posterior consolidação.

1.2. CRISE DA DÍVIDA EXTERNA E CONTEXTO DOS ANOS 1980

A década de 1980 foi um dos períodos mais difíceis da economia brasileira, marcado por uma profunda crise econômica e social. Muitas vezes chamado de “a década perdida”, esse período foi consequência direta de escolhas feitas durante o chamado “milagre econômico” brasileiro (1968–1973), quando o país cresceu de forma acelerada, impulsionado por altos investimentos estatais e empréstimos externos¹.

Segundo Belluzzo (1984, p. 108), o forte endividamento externo não aconteceu apenas por necessidade imediata de poupança externa, mas por uma opção política econômica. Como o sistema interno de crédito, especialmente para operações de longo prazo, era insuficiente, o país decidiu se endividar no exterior em um contexto de abundância de

¹ Lembramos que o país passava por uma ditadura e o termo “milagre” somente pode ser aplicado entre muitas aspas, isto é, apenas como discurso ilusório, principalmente pelo caráter do endividamento de Estado brasileiro. “É a partir do final dos anos 60 que a dívida bruta inicia uma trajetória de crescimento acelerado, passando de US\$3,8 bilhões em fins de 1968 para US\$12,6 bilhões no final de 1973.” Algum desavisado pode concluir que num período de crescimento rápido, como o que se convencionou chamar de “milagre brasileiro” (1969/1973) são inevitáveis os desequilíbrios do balanço de pagamentos e, portanto, incontornáveis as necessidades de expansão do endividamento. Os números não atestam isso” (Belluzzo, 1984, p. 107).

capitais internacionais². Em 1973, o Brasil já acumulava cerca de US\$6,4 bilhões em reservas internacionais e refletindo a estratégia do governo militar de recorrer intensamente ao endividamento externo. Essa política resultou em uma ampliação significativa da disponibilidade de divisas no país. Essa estratégia queria transmitir ao mercado internacional uma imagem de estabilidade e capacidade de solvência, e atrair ainda mais a entrada de capital externo, como aponta Lessa (1977, p. 57). Tais recursos, geralmente em moeda estrangeira, alimentaram o sistema financeiro interno, que acabou ficando atrelado à própria dívida externa.

A situação começou a piorar muito no final da década de 1970. A primeira *maxidesvalorização* da moeda, em 1979, já mostrava sinais da instabilidade econômica que viria nos anos seguintes. Muitas empresas que pegaram dinheiro emprestado no exterior, começaram a sentir os efeitos das mudanças no valor da moeda e do aumento da incerteza. Como o cruzeiro (ver anexo, figura 13) perdeu valor rapidamente, essas dívidas ficaram muito mais caras. Algumas empresas não conseguiram pagar o que deviam e acabaram falindo. Outras, que já estavam mais organizadas ou preparadas, conseguiram se proteger melhor e continuar funcionando mesmo com a crise. (Inflação Zero, 1986, p. 12–13).

A estratégia adotada pelo regime militar, ao atrelar o sistema financeiro nacional ao mercado internacional por meio do endividamento externo massivo, criou uma aparência de robustez econômica que mascarava uma crescente fragilidade estrutural. O acúmulo de reservas internacionais, ao mesmo tempo em que transmitia uma boa imagem de credibilidade ao exterior, servia para alimentar um modelo de crescimento dependente do capital estrangeiro e vulnerável à volatilidade do mercado financeiro global. Como destaca Lessa (1977, p. 56)), essa “colagem” do sistema financeiro interno à dívida externa expandiu artificialmente a base monetária e irrigou o crédito doméstico, mas sem promover transformações estruturais na base produtiva do país.

Esse período também representou o fim do modelo de substituição de importações, uma estratégia adotada desde os anos 1930 para desenvolver a indústria brasileira. A ideia era produzir dentro do país aquilo que antes era importado, reduzindo a dependência do exterior e fortalecendo a economia nacional. Esse modelo foi importante para acelerar a industrialização

² “Os primeiros sintomas de forte instabilidade começaram a se manifestar em meados dos anos 70, quando a inflação reiniciou sua marcha ascendente, após ter flutuado em torno dos 20% ao ano entre 1967 e 1973. Depois do primeiro choque do petróleo, a inflação foi mudando de patamar, ano após ano. Apesar disso, é sobejamente reconhecido que a reciclagem dos saldos em divisas acumulados pelos países produtores de petróleo e a negligência benigna norte-americana em relação ao declínio do dólar permitiram um “ajustamento expansionista” da economia brasileira” (Belluzzo; Almeida, 2002, p. 09).

do Brasil, especialmente entre as décadas de 1950 e 1970. Contudo, com o tempo, ele mostrou várias limitações. A indústria brasileira cresceu, mas não conseguiu criar um mercado interno amplo e sustentável, já que grande parte da população ainda vivia com baixa renda e pouco acesso ao consumo. Além disso, o modelo acabou tornando o país mais dependente de financiamento externo e de importação de máquinas e insumos industriais, o que aumentou a vulnerabilidade da economia diante de crises internacionais. Com o agravamento da crise da dívida nos anos de 1980 e a estagnação econômica, ficou claro que esse modelo não era mais viável (Belluzzo, 1984, p. 107-108).

Durante os anos de 1980, o Banco Central adotou uma política monetária extremamente restritiva para tentar conter a inflação, impondo limites ao crédito bancário e elevando as taxas de juros. A taxa preferencial chegou a 30% ao ano, enquanto as taxas de crédito ao consumidor eram ainda maiores. Isso afetou diretamente a economia: a produção industrial, que havia crescido em média 7% ao ano entre 1968 e 1980, caiu 12% em 1981. Mesmo com essa desaceleração e aumento do desemprego, a inflação caiu muito pouco: de 110% em 1980 para 100% em 1981 (Inflação Zero, 1986, p. 12-13).

A crise da dívida externa, detonada após a moratória do México em 1982, atingiu o Brasil com força, levando o país a buscar apoio junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI)³. Para evitar a inadimplência generalizada, o governo brasileiro assinou acordos com o FMI com o objetivo de garantir a reorganização da dívida e retomar a credibilidade internacional. Segundo Pêrsio Arida (1986), o programa de ajuste proposto pelo Fundo seguiu uma receita clássica: redução da demanda interna, corte nos gastos públicos e metas monetárias rígidas.

Essas medidas, entretanto, mostraram-se ineficazes para controlar a inflação brasileira, que já tinha raízes mais profundas, como a indexação generalizada da economia e os choques externos, assim como a desvalorização da moeda. Ainda em 1983, mesmo com o pacote de austeridade em vigor, a inflação chegou a 210%, o que inviabilizou o cumprimento das metas acordadas com o FMI. Persio Arida (1986), mostra que os efeitos do ajuste foram duros: queda da produção industrial, aumento do desemprego e recessão, sem que houvesse uma solução efetiva para o problema da dívida ou da inflação.

³ “O ano de 1979 marca o início do fim do padrão de financiamento externo que sustentou, por mais de uma década, o crescimento e o precário regime de baixa inflação na América Latina. Foi em outubro de 1979 que o chairman do Federal Reserve, Paul Volker, decidiu impor ao mundo e, particularmente, aos países devedores a carga da defesa do dólar e da estabilização da economia americana ... A partir de então, a década foi marcada pelo predomínio das políticas de ajustamento patrocinadas pelo FMI, convocado para socorrer os graves distúrbios que acometiam os balanços de pagamentos dos países devedores” (Belluzzo; Almeida, 2002. p. 11).

Os ajustes exigidos pelo FMI agravaram a situação financeira do setor público, já que o Estado precisou recorrer cada vez mais à dívida de curto prazo, muitas vezes a juros reais superiores ao crescimento da economia. O FMI atuava, nesse sentido, não só como financiador, mas também como um intermediador entre o Brasil e os bancos comerciais internacionais. Os bancos, por sua vez, se beneficiavam da garantia implícita que o país não daria calote, ao mesmo tempo em que reforçavam seus ativos com títulos do governo americano em meio à desvalorização dos papéis da dívida latino-americana (Belluzzo, 1984, p. 107).

Com o corte de gastos e a retração do investimento social, a população mais pobre foi a mais atingida. Segundo Belluzzo e Almeida (2022, p. 93), as regras impostas pelo FMI exigiam controle orçamentário e redução de gastos públicos, o que levou à redução de investimentos em saúde, educação e infraestrutura. Isso aprofundou as desigualdades sociais, especialmente nas periferias urbanas e nas regiões historicamente mais vulneráveis do país.

Assim, o papel do FMI nos anos 1980 não se limitou à negociação da dívida. Ele influenciou diretamente os rumos da política econômica brasileira e ajudou a moldar um ambiente de instabilidade, arrocho salarial e desequilíbrio social. Como acrescenta Tavares (1985, p. 114), entre 1982 e 1983, a inflação dobrou, o que invalida a noção de que ela era apenas “inercial”. Apesar de ter se mantido em patamar elevado e relativamente estável entre 1983 e 1984, a inflação estava longe de ser neutra. Havia arrocho salarial⁴ desde o Decreto-Lei nº 2.064 de 1983, os preços dos produtos importados e exportáveis subiam com a política cambial agressiva, e as taxas de juros continuavam elevadas. Tavares também chama atenção para o comportamento empresarial durante a crise. Diante da instabilidade permanente, as empresas passaram a adotar estratégias defensivas, buscando proteger seu patrimônio e garantir os ganhos anteriores. Os pacotes anuais de renegociação da dívida eram custosos e geravam desgaste político e econômico. Alguns bancos estrangeiros já admitiam que preferiam receber menos juros a continuar alimentando a bolha da dívida com novos empréstimos.

De forma breve, esse era o contexto enfrentado pelo Brasil na década de 1980, marcado por alta inflação e pouca capacidade de superação de suas dificuldades. A seguir, apresentaremos alguns planos que foram criados na tentativa de conter a inflação, mas que acabaram frustrados.

⁴ “A política cambial agressiva acelerava os preços dos produtos importados e dos exportáveis. A taxa de juros mantinha-se em níveis elevados, mas mesmo essa aparente inércia não era neutra quanto à distribuição da renda, na medida em que o produto caiu em 1983 e a recuperação foi apenas moderada em 1984.” (Tavares - 1985, p. 114).

1.3.PLANOS ECONÔMICOS FRACASSADOS: PLANO CRUZADO E PLANO CRUZADO II; PLANO BRESSER; PLANO VERÃO

Apesar dos avanços, a inflação continuava extremamente alta. Em janeiro de 1985, o Índice Geral de Preços da Fundação Getúlio Vargas (IGP-FGV) registrou um aumento de 17,8%, o maior da história até então. Em fevereiro, mesmo com uma leve queda para 15%, o nível ainda era alarmante e mostrava que os métodos tradicionais de controle não estavam mais surtindo efeito (Tavares, 1985, p. 115-116). Foi nesse cenário que, em 1986, o governo Sarney lançou o Plano Cruzado, com o objetivo principal de frear a inflação por meio da desindexação da economia. A ideia central era que a própria inflação, alimentada por reajustes automáticos de preços e salários, era a causa principal de sua continuidade, o que se chamava de inflação inercial. O plano seguiu a linha de um choque “heterodoxo”, ou seja, uma intervenção forte e direta do governo que incluía o congelamento geral de preços por um tempo, permitindo que as políticas monetária e fiscal fossem ajustadas sem que isso aumentasse ainda mais os preços (Castro, 2011, p. 124).

Nos primeiros meses, os resultados foram animadores: a inflação, que era de cerca de 15% em fevereiro, caiu para quase zero. O desemprego diminuiu e o apoio popular ao governo aumentou muito. No entanto, os aumentos salariais concedidos durante o plano fizeram a demanda por produtos e serviços crescer bastante⁵. O governo esperava que a quantidade de dinheiro em circulação se ajustasse a esse aumento de consumo sem causar inflação, mas o que aconteceu foi o contrário: houve um grande crescimento da quantidade de dinheiro, os juros reais ficaram negativos e o valor do cruzado passou a ser atacado por especuladores. O dólar no mercado paralelo se valorizou em relação à taxa oficial, e a diferença entre os dois aumentou muito (Castro, 2011, p. 126).

O congelamento de preços, que inicialmente ajudou a conter a inflação, logo começou a gerar problemas. Produtos começaram a faltar nas prateleiras (ver anexo, figuras 01 e 02), pois os produtores não queriam vender com preços fixos que não cobriam os custos. Surgiu, assim, um mercado paralelo onde os preços eram definidos livremente, o que enfraqueceu a política de controle. Ademais, o governo adotou um câmbio fixo que

⁵Belluzo e Almeida (2002, p.30) afirmam que o efeito riqueza que se seguiu a estabilização, juntamente com a explosão do crédito bancário foram os principais determinantes do resultado do Plano que fracassou em não acomodar o ritmo de crescimento da demanda agregada paralelamente a uma oferta paralisada devido aos baixos investimentos.

desvalorizou as exportações e incentivou as importações. Isso aconteceu em um momento em que o país enfrentava escassez de crédito externo, o que levou a uma rápida perda de reservas internacionais. Em resposta à pressão do mercado, o governo decidiu, em outubro de 1986, desvalorizar o cruzado em 1,8% e passou a adotar pequenas desvalorizações periódicas. Essa medida, porém, teve o efeito oposto ao esperado: os importadores anteciparam compras, com medo de preços mais altos no futuro, e os exportadores adiaram vendas, esperando conseguir melhores valores com um câmbio mais fraco. Diante disso, em novembro o governo lançou um pacote de medidas chamado Cruzado II (Castro, 2011, p. 127).

O Cruzado II foi uma tentativa de correção fiscal, com aumento de impostos para conter o consumo. Com isso, o governo começou a liberar gradualmente os preços, como os da energia elétrica e dos combustíveis. Essa mudança fez a inflação de janeiro de 1987 subir para 16,8% e, no acumulado de 12 meses, ultrapassar os 20%. Isso ativou o chamado “gatilho salarial”, um mecanismo que reajustava automaticamente os salários sempre que a inflação passasse de certo limite, o que, por sua vez, alimentava ainda mais a alta dos preços. Em fevereiro de 1987, o congelamento de preços foi oficialmente encerrado e o governo declarou moratória da dívida externa, ou seja, decidiu suspender o pagamento da dívida diante do grave desequilíbrio nas contas externas. (Modiano, 2011 p. 364).

Os próprios criadores do plano reconheceram depois diversos erros⁶, como manter o câmbio fixo por muito tempo, o que prejudicou a balança comercial, além de acreditar que a inflação era puramente inercial, sem levar em conta outros fatores. Outro problema foi manter o congelamento de preços por tanto tempo, o que levou ao desabastecimento de produtos. Por fim, o uso do gatilho salarial acabou funcionando como uma nova forma de indexação, o que acelerou ainda mais a inflação quando foi ativado (CASTRO, 2011 p. 128).

Depois do fracasso do Plano Cruzado, o ministro da Fazenda Dílson Funaro deixou o cargo e foi substituído por Luís Carlos Bresser Pereira, professor da FGV-SP. Em 12 de junho de 1987, Bresser anunciou um novo plano de estabilização econômica, que ficou conhecido como Plano Bresser. (Castro, 2011 cap 5, p 129). Diferente do plano anterior, o novo diagnóstico da inflação não considerava apenas a chamada inflação inercial. Agora, também se reconhecia o papel do excesso de demanda como fator que alimentava o aumento de preços, por isso, o plano combinava medidas “ortodoxas” e “heterodoxas”. Pelo lado

⁶ “Toda a equipe econômica estava muito imbuída dessa ideia de que, durante o período da ditadura, tinha havido um arrocho salarial muito grande...Foi dado um abono salarial de 8% e um aumento de 16% no salário-mínimo. Em cima disso ainda se criou o gatilho salarial... foi aí que o plano se perdeu de vez. Qualquer inflação que houvesse batia no gatilho. Foi isso o que acabou com o plano.” Edmar Bacha (em entrevista à Folha de S. Paulo, 2006). Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u105583.shtml> Acesso em 02 de agosto de 2025.

“ortodoxo”, foram adotadas ações de corte de gastos públicos e restrição da oferta de dinheiro, com o objetivo de reduzir o consumo e esfriar a economia. Já entre as medidas “heterodoxas”, destacavam-se o congelamento de preços e salários, estes últimos por determinado período. O congelamento ocorreria em três etapas: a primeira seria um congelamento total por três meses, depois haveria uma flexibilização gradual, até o fim completo do controle. Os salários, por sua vez, seriam reajustados a partir da Unidade de Referência de Preços (URP), que seria calculada a cada três meses com base na média da inflação do período. A ideia era permitir correções salariais, mas de forma controlada, evitando o acionamento automático do gatilho salarial (Castro, 2011, p. 130).

Nos primeiros meses, o plano teve alguns efeitos positivos. Porém, com o receio de que o governo voltasse a congelar preços, muitas empresas passaram a reajustá-los antecipadamente, o que gerou novos desequilíbrios. Vale ressaltar que os aumentos salariais dados ao funcionalismo público atrapalharam os esforços para reduzir o *déficit* das contas públicas. Em dezembro de 1987, a inflação voltou a subir e alcançou 14% segundo o IGP-DI. Diante da crescente insatisfação popular e da falta de apoio para promover uma reforma tributária, Bresser decidiu deixar o governo em janeiro de 1988, sendo substituído por Mailson da Nóbrega. A partir de então, o governo tentou manter o controle da economia com uma política mais conservadora, conhecida como “Política do Feijão com Arroz”, até o lançamento de um novo plano de estabilização no ano seguinte (Castro, 2011, p. 130).

Assim, outro plano foi proposto, anunciado em 14 de janeiro de 1989, o Plano Verão, que também combinava elementos “ortodoxos” e “heterodoxos”. Do lado “ortodoxo”, foram extintos os mecanismos de indexação automática da economia, adotou-se uma reforma administrativa para cortar gastos públicos e foram implantadas medidas que restringiram o crédito. Já entre as ações “heterodoxas”, destacou-se o congelamento de preços e salários, que, dessa vez, foi feito sem estabelecer um novo sistema de correção monetária. O congelamento seria mantido por tempo indeterminado (Castro, 2011, p.131). O plano também trouxe uma mudança importante na moeda nacional: o cruzado (ver nos anexos, figura 12) foi substituído pelo cruzado novo (ver anexo, figura 14), com a equivalência de mil cruzados para um cruzado novo. Foi estabelecida ainda uma paridade de 1 para 1 com o dólar, na tentativa de dar mais estabilidade à nova moeda (Castro, 2011, p. 131).

Apesar das mudanças, o plano não obteve sucesso. Com a proximidade das eleições presidenciais de 1989 e a baixa credibilidade do governo, as medidas fiscais não foram levadas adiante, e os resultados esperados não se concretizaram. Já no segundo mês de

aplicação, a inflação voltou a crescer. Ademais, como a população já estava acostumada com contratos indexados, o fim do indexador oficial fez com que os contratos passassem a ser ajustados por índices escolhidos livremente pelas partes. Isso aumentou ainda mais a distorção nos preços e acelerou o ritmo da inflação, contribuindo para o agravamento da crise econômica no fim dos anos 1980. (Castro, 2011, p. 131).

É possível perceber que esses planos não deram conta do que se propunham a fazer, e a inflação disparou até o início da década de 1990. A seguir, veremos mais tentativas de seu controle.

1.3.1. Os Planos Collor e o início dos anos 1990

O início da década de 1990 marcou a retomada da democracia no Brasil com a posse de Fernando Collor de Mello, o primeiro presidente eleito por voto direto desde 1964. Collor assumiu a presidência em março de 1990 em meio a um cenário econômico crítico: o país enfrentava uma *hiperinflação* persistente e uma estagnação econômica (Castro, 2011, p. 141).

Dentro das políticas propostas por seu governo, estavam os Planos Collor I e II, como tentativas de estabilização econômica que antecederam o Plano Real. O Plano Collor I foi anunciado logo no dia seguinte à posse, em 15 de março de 1990. Entre as principais medidas, tinha a substituição da moeda nacional, o cruzado novo pelo cruzeiro, além de mais um congelamento de preços, que não teve êxito, pois já havia perdido credibilidade após várias tentativas malsucedidas durante os anos de 1980. A ação mais controversa do plano, contudo, foi o bloqueio da liquidez: depósitos bancários e aplicações financeiras que ultrapassassem o valor de 50 mil cruzados novos foram retidos pelo governo. O dinheiro bloqueado ao longo de 18 meses, seria devolvido em 12 parcelas, com correção de 6% ao ano. Essa medida ficou conhecida popularmente como o “Confisco da Poupança” (Castro, 2011, p. 148).

O objetivo do bloqueio era conter três grandes problemas que, na visão da equipe econômica, alimentavam a inflação: a rápida expansão da base monetária após períodos de desinflação, a elevada liquidez dos títulos indexados e o crescimento da dívida interna do governo. A escassez de financiamento externo desde a crise da dívida nos anos 1981-1982 agravava esse cenário (Carvalho, 2006. p.108). O plano também buscava impedir a fuga de capitais em um contexto de queda dos juros reais, condição considerada essencial para o sucesso de um ajuste fiscal.

Outra novidade introduzida pelo Plano Collor I foi o regime de câmbio flutuante com intervenções esporádicas do Banco Central (BC), as chamadas “flutuações sujas”. Durante o segundo semestre de 1990, o BC interveio no mercado cambial, permitindo uma desvalorização da moeda nacional maior do que a esperada, na tentativa de estimular as exportações. O mesmo ocorreu em setembro de 1991, já no contexto do Plano Collor II (Almeida; Bacha, 1999. p. 11). Mas, apesar de suas intenções, o plano não conseguiu controlar a inflação. O bloqueio dos ativos financeiros não impediu a retomada da monetização da economia. Essa adoção do câmbio flutuante também contribuiu para a desvalorização do cruzeiro, tanto no mercado oficial quanto no paralelo, o que já era esperado após anos de controle cambial (Carvalho, 2006).

Diante do fracasso da primeira tentativa, o governo lançou, em 1º de fevereiro de 1991, o Plano Collor II, uma nova tentativa de estabilizar a economia. Entre as medidas adotadas estavam o corte de gastos públicos, estímulos à modernização da indústria e a extinção de todos os mecanismos formais de indexação. O Bônus do Tesouro Nacional (BTN), utilizado como indexador, foi substituído pelo Fundo de Aplicações Financeiras (FAF), cujo rendimento era baseado na Taxa Referencial (TR), uma média das taxas de juros praticadas entre bancos. A TR representava uma mudança de lógica: em vez de refletir a inflação passada, ela se baseava nas expectativas futuras, o que, na teoria, ajudaria a formar um “ciclo virtuoso” de credibilidade fiscal e queda progressiva da inflação. (Castro, 2011, p. 150).

Apesar do embasamento técnico, o governo Collor enfrentava uma crise política crescente que minou a confiança em suas ações econômicas. A instabilidade institucional comprometeu a continuidade das reformas propostas, enfraquecendo a capacidade do Estado de conduzir políticas consistentes de estabilização.

1.4. A INTERFERÊNCIA DO CONSENSO DE WASHINGTON

No plano internacional, o Brasil foi inserido no chamado Consenso de Washington⁷, um conjunto de diretrizes neoliberais propostas por organismos multilaterais e governos

⁷“O Consenso de Washington documenta o escancaramento das economias latino-americanas, mediante processo em que acabou se usando muito mais a persuasão do que a pressão econômica direta, embora esta constituísse todo o pano de fundo do competentíssimo trabalho de convencimento. Certamente, uma versão mais sofisticada e sutil das antigas políticas colonialistas de *open-door* nas quais se apelava, sem maiores constrangimentos, à força das canhoneiras para “abrir os portos de países amigos”. Por serem menos ostensivas, as pressões atuais são mais difíceis de combater” (Batista, 1994. p. 26).

centrais como resposta às crises da década de 1980. As recomendações incluíam disciplina fiscal, liberalização comercial e financeira, privatizações e desregulamentações. Essa estratégia neoliberal começou a ser adotada de forma mais firme a partir do governo Collor e aprofundada nos anos seguintes. Contudo, os efeitos sociais foram perversos: aumento do desemprego, precarização do trabalho e aprofundamento da desigualdade social (Batista, 1994, p. 06).

Em 1989, foi formulado o Consenso de Washington, com o conjunto de orientações econômicas voltadas à liberalização dos mercados, à redução do papel do Estado e à abertura comercial. Essas diretrizes, impulsionadas por instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, foram amplamente aplicadas nos países da América Latina. Embora o discurso oficial destacasse a importância da estabilidade fiscal e do combate à inflação, na prática, o processo resultou na incorporação das economias nacionais à lógica dos mercados globais, muitas vezes mais por influência política do que por imposição direta. (Batista, 1994, p. 06)

A proposta neoliberal⁸ adotada nesse contexto desconsiderava as particularidades econômicas e sociais de cada país, aplicando um receituário uniforme tanto para grandes economias, como o Brasil, quanto para países menores e mais frágeis, como Bolívia e Uruguai. Essa padronização de políticas públicas resultou em efeitos bastante variados: enquanto alguns países conseguiram controlar a inflação e reduzir déficits fiscais, outros enfrentaram consequências sociais significativas, como o aumento da pobreza, do desemprego e da desigualdade (Batista, 1994, p. 26)

Casos como os do México e da Argentina ilustram bem essas limitações. Mesmo seguindo à risca as recomendações do FMI, ambos os países enfrentaram sérias crises cambiais e desequilíbrios no setor externo. Por outro lado, nações que adotaram políticas menos alinhadas ao modelo neoliberal acabaram obtendo resultados mais estáveis e sustentáveis, o que colocou em dúvida a aplicabilidade universal do Consenso de Washington (Bresser, 1990).

Esse conjunto de medidas foi, em muitos aspectos, um experimento liberal conduzido na América Latina, frequentemente com o apoio das elites locais e sem a devida adaptação às realidades regionais⁹. Como aponta Bresser (1990), os formuladores dessas

⁸ Conforme trata Castro: “[...]visavam assegurar a disciplina fiscal e promover ampla liberalização comercial e financeira, além de forte redução do papel do Estado na economia.” (Castro, 2011. p.146)

⁹ Vale ressaltar que a ditadura de 1973 no Chile foi a primeira experiência neoliberal. “O experimento neoliberal pioneiro ocorreu no Chile, onde, após o golpe militar de 1973, um grupo de economistas treinados pela

políticas ignoraram as complexidades sociais e institucionais da região, priorizando metas macroeconômicas em detrimento das necessidades concretas da população. O resultado foi uma sensação crescente de que as reformas favoreciam mais os interesses de credores e organismos internacionais do que os das sociedades locais.

Ainda assim, durante boa parte da década de 1980, o Brasil resistiu à adoção plena das políticas exigidas pelos Estados Unidos e pelos organismos multilaterais, especialmente no que se refere ao comércio de serviços e à propriedade intelectual. Segundo Bresser (1990), foi apenas nos últimos anos do governo Sarney que esse posicionamento começou a mudar, abrindo espaço para transformações mais profundas no início da década seguinte, período em que a estabilidade macroeconômica, o controle inflacionário e a reforma institucional passariam a ocupar o centro da agenda pública.

A adoção explícita dos princípios do Consenso de Washington no Brasil ganhou força com a eleição de Fernando Collor de Mello, em 1989. Já durante a campanha presidencial, Collor defendia abertamente uma agenda de cunho neoliberal, pautada pelo alinhamento estratégico aos Estados Unidos. Após sua posse, seu governo promoveu uma série de reformas estruturais que marcaram uma ruptura com a política econômica anterior e implementou, de forma unilateral, a abertura comercial do país, flexibilizou a legislação de informática e de patentes em consonância com os interesses estadunidenses, e adotou medidas voltadas à inserção do Brasil na economia global, com redução de barreiras ao comércio exterior. Iniciou um amplo programa de privatizações por meio do I Plano Nacional de Desestatização (PND) e lançou o Plano Collor como tentativa de controlar a inflação. Apesar dessas medidas, a política econômica fracassou em garantir estabilidade de preços, e a base de apoio político do presidente rapidamente se desfez.

Em meio a escândalos e à crise institucional, Collor acabou afastado do cargo por um processo de *impeachment* ao final de 1992 (Filgueiras, 2005). Ou seja, uma crise econômica e política estava instalada no Brasil, exploraremos ela a seguir.

1.5. CRISE POLÍTICA E QUEDA DE COLLOR

O governo Collor iniciou com a tentativa de conciliar uma postura de relativa autonomia frente aos credores internacionais com um programa interno de estabilização

Universidade de Chicago, conhecidos como ‘Chicago Boys’, foi encarregado da reestruturação da economia sob o comando autoritário do general Pinochet.” (Harvey, 2005. p.6)

econômica. O Plano Collor, de natureza “heterodoxa”, visava conter a hiperinflação por meio de um forte choque econômico e, ao mesmo tempo, abrir margem de manobra para renegociar a dívida externa. Mas o plano foi mal-recebido pelos mercados, teve efeitos econômicos desastrosos e rapidamente perdeu credibilidade¹⁰. Diante desse fracasso, o governo abandonou sua proposta inicial e passou a seguir mais fielmente as diretrizes dos organismos financeiros internacionais. A nomeação de Marcílio Marques Moreira para o Ministério da Economia, em 1991, simbolizou essa guinada definitiva em direção à adesão ao Plano Brady e aos princípios do Consenso de Washington. (Batista, 1994, p.27)

Durante seu curto mandato, Collor imprimiu ritmo acelerado à abertura comercial do Brasil, eliminando barreiras não tarifárias e reduzindo tarifas de forma abrupta, em alguns casos, mais rapidamente do que o México no mesmo período. Essa liberalização ocorreu em meio a uma recessão e sem políticas compensatórias que amparassem a indústria nacional ou assegurassem acesso equivalente aos mercados externos. Paralelamente, o governo articulou a criação do Mercosul, aprofundando o processo de integração regional com Argentina, Paraguai e Uruguai. Embora tenha representado um avanço diplomático, a medida contribuiu para restringir ainda mais a capacidade do Estado brasileiro de formular políticas industriais autônomas (Batista, 1994, p.28).

Assim, a abertura comercial, combinada à valorização cambial e à ausência de mecanismos de proteção à produção interna, teve como efeito colateral a aceleração do processo de desindustrialização no Brasil. A competitividade da indústria nacional foi severamente afetada pela concorrência com produtos importados, o que resultou no fechamento de milhares de empresas e no aumento expressivo do desemprego, sobretudo no setor manufatureiro. Esse fenômeno agravou os desequilíbrios regionais e aprofundou a dependência do país de setores menos dinâmicos da economia (Castro, 2011, p. 143).

A crise política que se intensificou ao longo do governo Collor fragilizou sua legitimidade e minou a confiança nas medidas econômicas adotadas. Acusações de corrupção envolvendo o presidente culminaram em seu processo de *impeachment* em 1992, interrompendo de forma abrupta seu mandato e o ciclo de reformas em curso. Porém, sua queda não significou a reversão da orientação liberalizante. As bases do pensamento

¹⁰ O Plano Collor I, anunciado em março de 1990 pelo presidente Fernando Collor de Mello, propôs um choque “heterodoxo” que incluía o confisco de depósitos bancários acima de NCz\$ 50.000 por 18 meses. A medida causou forte turbulência nos mercados financeiros: o índice Ibovespa despencou cerca de 22% em um único dia, e a ação foi amplamente condenada como mal planejada e impensada, levando à imediata perda de confiança nas políticas do governo e ao aprofundamento da crise econômica. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mercados/plano-collor-o-confisco-da-poupanca-que-derrubou-a-bolsa-em-mais-de-40-em-dois-dias/>. Acesso em: 21 de julho de 2025.

neoliberal permaneceram presentes nos governos subsequentes, influenciando fortemente a política econômica e o debate público¹¹. A grande imprensa, setores do Congresso e parte significativa das elites econômicas e políticas passaram a sustentar a ideia de que a integração aberta à economia global era não apenas inevitável, mas desejável, ainda que implicasse em perda de autonomia decisória e comprometimento da coesão social e produtiva nacional. (BATISTA 1994).

Com a saída de Collor, Itamar Franco assumiu a presidência em um cenário de desconfiança generalizada e urgência por estabilidade, como veremos adiante.

1.5.1. O governo Itamar Franco

O governo Itamar marcou um ponto de inflexão: ao contrário dos planos abruptos e pouco sustentados do período anterior, Itamar buscou reconstruir pontes com os setores produtivos, acadêmicos e institucionais. Foi nesse contexto que Fernando Henrique Cardoso foi nomeado Ministro da Fazenda e passou a liderar uma equipe técnica comprometida com a formulação de um plano de estabilização mais consistente. Ainda durante sua gestão, foram lançadas medidas importantes, como o Programa de Ação Imediata (PAI) e a conclusão do acordo da dívida externa no âmbito do Plano Brady, o que ajudou a criar as condições institucionais e econômicas que permitiriam o lançamento do Plano Real em 1994.

Sobre o Programa de Ação Imediata (PAI) e o Fundo Social de Emergência (FSE), faziam parte do ajuste fiscal considerado fundamental para a estabilização, antes da implementação definitiva do Plano Real, o governo de Itamar Franco lançou o FSE em fevereiro de 1993. O PAI foi lançado em maio do mesmo ano, com foco na retomada de obras públicas e na melhoria da infraestrutura, como tentativa de recuperar a capacidade de ação do Estado e de reconstruir a confiança dos agentes econômicos e da sociedade. Embora de impacto limitado, o PAI sinalizou uma mudança de postura, mais ativa, por parte do governo federal. Já segundo, foi criado para viabilizar o financiamento de programas sociais durante o governo Itamar Franco. Apesar da implementação do FSE e do PAI, ambas as medidas tiveram impacto limitado e não garantiram o equilíbrio fiscal. Ainda assim, essa fragilidade

¹¹ O governo Collor representou a primeira tentativa explícita de implantação do neoliberalismo no Brasil. Inspirado pelas diretrizes do Consenso de Washington, adotou medidas como abertura comercial, desregulamentação e privatizações. Como aponta Rodrigues, tratou-se de uma guinada ideológica que rompeu com o desenvolvimentismo e buscou alinhar o país aos interesses do capital financeiro internacional. Contudo, a implementação abrupta e sem políticas sociais compensatórias agravou a crise econômica, aumentou o desemprego e fragilizou a indústria nacional, evidenciando os limites e contradições do projeto neoliberal em sua fase inicial. (Rodrigues, 2020, p.567)

não impediu o sucesso do plano de estabilização. No médio prazo, porém, o quadro fiscal deteriorado contribuiu para a crise de confiança que levaria à desvalorização cambial de 1999 (Castro, 2011. p.151).

Ainda enquanto Ministro da Fazenda, FHC foi responsável pela conclusão da renegociação da dívida externa brasileira, iniciada no governo Collor e intitulada Plano Brady (emissão de títulos em troca de maior abertura comercial e austeridade), que foi um acordo internacional que permitiu ao Brasil renegociar sua dívida externa com os bancos credores no início dos anos 1990. Embora tenha proporcionado alguns avanços como a ampliação de prazos e a redução da parcela da dívida atrelada a juros flutuantes, o acordo favoreceu em maior medida os credores, (Batista Júnior; Rangel, 1995. p.46).

A fragilidade política do Brasil no momento da negociação, somada ao uso das reservas internacionais como garantia, tornou os termos mais onerosos ao país. Ainda assim, a conclusão desse processo teve efeito positivo na imagem externa do Brasil, ao sinalizar compromisso com os pagamentos e com a estabilidade. Esse gesto foi importante para reforçar a confiança internacional no governo e criar um ambiente mais favorável ao lançamento do Plano Real, que ocorreria poucos meses depois. (Batista Júnior; Rangel, 1995. p.47).

1.6. CRISE INFLACIONÁRIA E CRIAÇÃO DA URV

Em 1993 a inflação ultrapassou os 2.000%, o Brasil vivia uma urgência por estabilidade econômica. Esse período foi marcado não apenas pela corrosão acelerada do poder de compra da moeda, mas também por uma acentuada desvalorização cambial (IPEADATA, 2024). Nesse contexto, o crescimento das receitas de exportação teve papel fundamental, permitindo um expressivo acúmulo de reservas internacionais. Essas reservas foram estratégicas para viabilizar a âncora cambial adotada no bojo do Plano Real, mecanismo central para o controle da inflação e o início de um novo ciclo de estabilidade monetária no Brasil.

Foi nesse cenário que, em 1994, o governo criou a Unidade Real de Valor (URV), um mecanismo de transição que buscava romper com a cultura da hiperinflação. A URV serviu como uma “âncora nominal” para a futura conversão ao real e teve papel fundamental na preparação do ambiente para a estabilização. A inovação da URV foi manter os preços em

cruzeiros reais (ver anexo, figura 11), mas corrigidos diariamente, o que permitiu transitar de forma mais suave para a nova moeda. (CASTRO, 2011. p.162).

A URV (Unidade Real de Valor) foi criada para resgatar a função da moeda como unidade de conta, comprometida pela hiperinflação e pela indexação generalizada dos preços. Funcionando como uma quase-moeda, a URV servia como unidade de conta e reserva de valor, mas ainda não era meio de pagamento. Sua introdução permitiu a transição gradual dos contratos para a nova referência monetária. A taxa de conversão do cruzeiro real para a URV era calculada com base em três índices (IGP-M, IPCA-E e IPC-FIPE), evitando distorções setoriais. (Franco, 1995, p. 18)

Inspirado na proposta “Larida”, de Lara Resende e Pêrsio Arida, o modelo incorporou ajustes, como o controle do consumo por meio da elevação dos juros, para evitar uma explosão de demanda. Após quatro meses de vigência, a URV foi substituída pelo Real (ver anexo, figura 15), que assumiu também a função de meio de pagamento. Inicialmente, houve um pico inflacionário, seguido por queda e estabilização dos preços. (Castro, 2011. p.156).

Como vimos, a década de 1980 e o início dos anos 1990 foram marcados por instabilidade econômica, forte inflação, aumento da pobreza e sucessivas tentativas frustradas de controle dos preços. O Brasil acumulava problemas estruturais vindos da crise da dívida externa, da dependência em relação aos organismos internacionais, especialmente o FMI, e da perda de capacidade de investimento do Estado. A hiperinflação passou a fazer parte do cotidiano da população, corroendo salários, desorganizando a economia e agravando ainda mais a desigualdade social.

Diversos planos foram criados, mas nenhum conseguiu resolver de forma duradoura o problema. A confiança na capacidade do governo em controlar a inflação era cada vez menor. É nesse contexto de urgência econômica e desgaste político que começou a ser desenhado o Plano Real. Mais do que uma simples política monetária, o Real foi um projeto de reorganização do Estado e da economia brasileira, e nasceu do acúmulo de tentativas anteriores, com uma estratégia mais sólida de transição para uma moeda estável, acompanhada de reformas institucionais.

Assim, essas são os antecedentes da criação do Plano Real: uma década perdida, marcada por retrocessos, promessas não cumpridas e um profundo cansaço social. No próximo capítulo, será analisado como o Real foi planejado, implementado, algo que só foi

possível graças às lições aprendidas nesse período turbulento e ao acúmulo político construído pela equipe econômica em torno de uma nova estratégia de estabilização.

2. A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO REAL

2.1. INTRODUÇÃO

Após mais de uma década de instabilidade econômica, hiperinflação e sucessivos fracassos na condução da política monetária, a década de 1990 marca uma inflexão decisiva no modelo econômico brasileiro. O capítulo anterior contextualizou os impasses estruturais enfrentados pelo país desde a crise da dívida externa até os primeiros anos da redemocratização, evidenciando o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista e a consolidação da agenda neoliberal na América Latina. É nesse contexto que se insere o Plano Real, não apenas como uma política de estabilização, mas como expressão de um novo consenso sobre o papel do Estado, a condução da política econômica e os rumos do desenvolvimento nacional.

Este capítulo, portanto, se dedica a analisar o Plano Real como um projeto de reforma macroeconômica de longo alcance, articulado a partir de uma estratégia de desinflação via âncora cambial, ajustes fiscais e liberalização financeira. O capítulo examina o processo de formulação do plano, suas principais fases e os fundamentos teóricos, bem como os impactos imediatos da política de estabilização. Ao longo do capítulo também são discutidas as transformações mais amplas promovidas pelos governos FHC, como as privatizações, o regime de metas de inflação, as reformas constitucionais e o reposicionamento do Brasil frente ao capital internacional.

Além dos avanços no controle, apontamos os limites e contradições do novo modelo: os custos sociais da estabilização, a crescente financeirização da economia, a redução da capacidade de investimento público e a manutenção de elevados níveis de desigualdade expõem as ambiguidades do período. Ao final do capítulo, busca-se compreender como esse conjunto de políticas e seus desdobramentos moldaram o cenário político e econômico que levaria à eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, e como o Plano Real deixou de ser apenas um plano para se tornar um marco na reestruturação da economia brasileira.

2.2. DA URV AO REAL: A CONVERSÃO MONETÁRIA E A CONSTRUÇÃO DA ESTABILIDADE.

Diante do desafio de conter a hiperinflação e restaurar a confiança na política econômica, cenário que vimos no capítulo anterior, formou-se, então, uma equipe composta por economistas renomados, a maioria vinculada à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), o que lhes rendeu o apelido de “filhos da PUC” (Werneck; Rogério. 2024). Entre os principais nomes estavam Pêrsio Arida, André Lara Resende, Gustavo Franco, Pedro Malan e Edmar Bacha, responsáveis por idealizar a estratégia que culminaria no Plano Real.

Segundo Castro (2011), o novo plano precisaria enfrentar quatro grandes obstáculos: uma inflação descontrolada, que corroía diariamente o poder de compra da população e inviabilizava o planejamento econômico; o descrédito causado pelos fracassos dos planos anteriores, como os Planos Cruzado, Bresser, Verão e Collor, que não conseguiram oferecer uma solução duradoura; um ambiente de instabilidade política, marcado por transições conturbadas entre governos e dificuldades institucionais; e, por fim, uma desconfiança generalizada por parte da sociedade, do mercado e dos investidores em relação à capacidade do Estado de estabilizar a economia.

A formulação do Plano Real se deu em três etapas. A primeira foi composta por dois esforços de ajuste fiscal, o Programa Ação Imediata (PAI), lançado em 1993, e a aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE), em fevereiro de 1994, já com o Ministro da Fazenda Rubens Ricupero (Castro, 2011. p. 151). A segunda fase do Plano buscava eliminar o componente inercial da inflação. Partiu-se do princípio de que para acabar com a inflação era preciso zerar a memória inflacionária. (Castro, 2011. p.155). A terceira fase do plano foi o choque, a reforma monetária acompanhada de uma âncora cambial, que transformou a URV em uma nova moeda, o Real, em substituição ao extinto Cruzeiro Real. (Bresser-Pereira, 1998. p.198). A seguir, exploraremos um pouco mais pormenorizadamente cada fase deste processo de implementação do Plano Real, sem esgotar a sua complexidade.

2.2.1 A primeira fase

Essa fase se inicia com um rigoroso processo de ajuste fiscal, que resgatava algumas iniciativas do governo anterior, como o PAI, e buscava equilibrar as contas públicas por meio

do aumento de receitas, do combate à sonegação fiscal e da reformulação da relação entre o Estado e o sistema bancário. No campo monetário, foi criado o FSE, permitindo maior flexibilidade no uso das receitas públicas. Como parte simbólica e técnica do processo, o Cruzeiro Real substituiu o Cruzeiro com o corte de três zeros, numa tentativa de reduzir a memória inflacionária que ainda condicionava o comportamento dos agentes econômicos (Castro, 2011. p.151).

Paralelamente a isso, foram retomadas as privatizações através do Plano Nacional de Desestatização e propostas de mudanças constitucionais foram encaminhadas ao Congresso¹². Essas medidas visavam criar condições mínimas de equilíbrio fiscal e sinalizar compromisso com a estabilidade. Apesar de alguma resistência inicial, o Congresso Nacional acabou aprovando o pacote fiscal provisório, considerado pela equipe econômica como pré-requisito essencial para o avanço das próximas etapas do plano. (Castro, 2011. p.146).

2.2.2. A segunda fase

A fase seguinte tinha como principal objetivo eliminar o componente inercial da inflação, ou seja, romper com a chamada “memória inflacionária” que perpetuava a elevação contínua de preços. Ao contrário dos planos anteriores, que recorreram ao congelamento compulsório de preços e salários, o Plano Real adotou uma estratégia gradual e voluntária de desindexação (Castro, 2011. p.154). Para isso, criou-se a Unidade Real de Valor (URV)¹³, uma moeda escritural que conviveria temporariamente com a moeda em circulação, permitindo que os agentes econômicos realizassem a conversão de seus contratos e preços com base em um padrão de valor estável. Economistas familiarizados com a proposta “Larida”, de 1984, reconheceram imediatamente a inspiração conceitual por trás da criação da URV. Essa proposta previa justamente a introdução de uma moeda de referência indexada (como a antiga ORTN), que serviria como unidade de conta paralela à moeda em circulação, permitindo uma transição gradual e controlada. (Castro, 2011, p. 155).

¹² A privatização do período, entretanto, provou ter metas muito mais otimistas em termos de receita e cronograma do que se verificou na prática. Nos governos Fernando Collor e Itamar Franco (1990-1994) foram privatizadas 33 empresas federais (as empresas estaduais só entraram no programa posteriormente). Os principais setores foram o de siderurgia, petroquímica e fertilizantes, e o total de receitas obtido foi de US\$8,6 bilhões, com transferência para o setor privado de US\$3,3 bilhões em dívidas (Castro, 2011. p. 146).

¹³ O valor correspondente em Cruzeiros Reais era definido pela cotação diária da URV, no dia 1º de julho de 1994, 1 URV equivalia a 2.750 Cruzeiros Reais. Esse mecanismo permitiu ancorar as expectativas e preparar a população para a transição para a nova moeda. No momento da conversão final, 1 URV passou a valer R\$1,00 (Franco, 1995).

A URV permitiu a transição gradual da economia para um novo padrão de estabilidade, promovendo a desindexação dos preços sem ruptura abrupta. Sua taxa de conversão era baseada em uma média de três índices: IGP-M, IPCA-E e IPC-FIPE, o que evitava distorções setoriais (Castro, 2011, p. 151).

Uma importante inovação introduzida por Arida na formulação final foi a adoção de juros elevados no início do processo, para evitar um surto de demanda, problema que havia comprometido o sucesso do Plano Cruzado. Assim, diferentemente dos planos anteriores, a equipe econômica elevou as taxas reais de juros e aumentou os depósitos compulsórios logo após o lançamento da URV, de forma a conter qualquer impulso inflacionário decorrente da queda da inflação. A política salarial adotada também foi mais cuidadosa, os salários foram convertidos com base na média dos valores reais dos quatro meses anteriores aos dissídios, respeitando o conceito de pagamento em caixa. Para evitar efeitos especulativos, como a substituição acelerada da moeda antiga pela nova, como ocorreu na experiência húngara, estabeleceu-se que a URV não seria uma nova moeda, mas sim uma nova unidade de conta, reforçando a ideia de continuidade monetária. Com isso, a URV passou a vigorar a partir de 1º de março de 1994, e os salários foram fixados em URV, sendo pagos conforme a cotação do dia. (ver anexo, figuras 06 e 08). Na prática, isso significava uma correção salarial mensal automática, uma antiga reivindicação dos sindicatos. (Castro, 2011, p. 151).

2.2.3. A terceira fase

A terceira fase do Plano Real foi marcada por uma reforma monetária definitiva, a transformação da URV em uma nova moeda, o real, substituindo o Cruzeiro Real. (ver anexo, figuras 04 e 05) Essa transição foi acompanhada por uma política de ancoragem cambial, o que configurou um verdadeiro choque monetário (CASTRO, 2011. p. 156). De maneira distinta dos planos anteriores, a inflação foi reduzida quase imediatamente para patamares muito baixos, sem a necessidade de congelamento de preços ou salários. A introdução da URV já havia neutralizado grande parte da inércia inflacionária, mas foi a âncora cambial que consolidou a nova estabilidade. A expectativa dos agentes econômicos era de que o real fosse mantido com paridade fixa frente ao dólar, na proporção de um para um. Na prática, a nova moeda estreou com uma valorização real de cerca de 15% frente ao dólar, o que funcionou como uma âncora cambial. Apenas a partir dos primeiros meses de 1995 essa política foi

parcialmente flexibilizada, com o início de uma leve desvalorização cambial em linha com a inflação interna. (Bresser, 1997, p. 198)

Apesar da sofisticação técnica das duas primeiras fases, a terceira etapa do Plano Real apresentou maior complexidade e enfrentou dificuldades de execução. A Medida Provisória (MP) 542, que inaugurou formalmente a nova fase com o lançamento da moeda real, reuniu um conjunto de medidas sobrepostas, algumas das quais inconsistentes entre si. Uma das principais críticas era a tentativa de aplicar simultaneamente uma âncora monetária, com metas de expansão da base monetária e uma âncora cambial, em um contexto de alta mobilidade de capitais. Essa combinação gerava dúvidas quanto à viabilidade técnica do arranjo. Poucos dias depois, o governo esclareceu que a política adotada seria de metas monetárias combinadas com um regime de câmbio administrado, no qual o real poderia se valorizar livremente, mas teria um teto fixo de paridade de 1 real por 1 dólar (Castro, 2011, p. 157).

Porém, na prática nenhum dos instrumentos anunciados foi mantido de forma integral. Nem as metas monetárias foram rigidamente cumpridas, nem o regime cambial manteve a paridade fixada. A tentativa de reformular o Conselho Monetário Nacional, concedendo maior autonomia ao Banco Central, também não avançou. O regime de câmbio com teto durou apenas três meses, período em que o Banco Central evitou intervir no mercado de câmbio, ao mesmo tempo em que buscava, sem sucesso, manter as metas monetárias previstas. Diante desse impasse, em outubro de 1994 o governo decidiu abandonar a âncora monetária e adotar a âncora cambial como instrumento central de política econômica, medida defendida por Gustavo Franco, que posteriormente viria a presidir o Banco Central (Castro, 2011, p. 155).

Contudo, um dos efeitos mais imediatos da implementação do Plano Real foi a significativa valorização da nova moeda frente ao dólar, especialmente no segundo semestre de 1994 (Bresser, 1997, p. 198). Embora o discurso oficial sustentasse que a estabilização seria baseada em fundamentos fiscais e monetários sólidos, o que se observou na prática foi a adoção de uma âncora cambial combinada com controle de preços e uma política de juros elevados. Essa combinação teve como consequência a atração de capitais de curto prazo, interessados nas altas taxas de retorno, o que permitiu financiar os déficits da balança de pagamentos que começaram a se formar. (Batista Júnior. 1996, p. 145)

A valorização do real contribuiu diretamente para o controle da inflação, ao baratear os produtos importados e intensificar a concorrência no mercado interno. Como resultado,

houve uma queda nos preços e uma elevação do consumo, especialmente entre os grupos mais pobres da população, que vinham de décadas de perda do poder de compra em meio à hiperinflação (Batista Júnior, 1996, p. 146). Esse alívio imediato, conhecido como “choque de bem-estar”, teve forte impacto político. Lançado oficialmente em julho de 1994, apenas três meses antes das eleições presidenciais, o Plano Real passou a ser diretamente associado à figura do então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, que se candidatou à Presidência da República. A campanha eleitoral soube explorar a valorização simbólica da nova moeda, chegando ao ponto de difundir a ideia de que “o real valia mais que o dólar”, *slogan* que se consolidou como um marco da narrativa eleitoral (Batista Júnior, 1996, p. 146).

Essa associação entre estabilização econômica e liderança política foi decisiva para a vitória de FHC sobre Luiz Inácio Lula da Silva, que até então liderava as pesquisas. O Plano Real, portanto, não apenas redesenhou o cenário macroeconômico, mas também funcionou como um importante instrumento de legitimação eleitoral e reconfiguração das forças políticas no Brasil. A seguir veremos as condições da estabilidade econômica nos governos de FHC.

2.3. GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: ENTRE A ESTABILIDADE ECONÔMICA E OS PROBLEMAS DA DESIGUALDADE.

Como dissemos, FHC foi um grande beneficiário político da estabilização macroeconômica do plano. Com sua posse, o foco do novo governo se manteve centrado na consolidação dessa estabilização. A memória coletiva dos sucessivos fracassos de planos anteriores, como os planos Cruzado, Verão, Bresser e Collor, gerava uma preocupação constante de que o Plano Real poderia ter o mesmo desfecho. O início do novo mandato foi marcado por fortes pressões e tensões. A economia brasileira dava claros sinais de superaquecimento¹⁴, o que despertava receios de uma nova ruptura no processo de estabilização.

Esse ritmo acelerado de crescimento lembrava o que havia ocorrido após a introdução do Plano Cruzado, quando a euforia do consumo resultou no colapso da política de

¹⁴ O último trimestre de 1994 registrou uma elevação do PIB de 11% em relação ao mesmo período do ano anterior, impulsionada pelo aumento abrupto do consumo das famílias após o lançamento do Plano Real. Esse movimento gerou um cenário de superaquecimento da economia, reacendendo temores semelhantes aos vivenciados durante o Plano Cruzado, quando o descontrole da demanda comprometeu a estabilidade de preços. (Giambiagi, 2011, p. 167).

estabilidade. O ambiente era de vigilância, com o governo atento à necessidade de evitar os mesmos erros do passado, sobretudo no que dizia respeito à administração da demanda e ao controle das expectativas inflacionárias. (Giambiagi 2011, p. 168)

Mesmo com o sucesso inicial do plano, a inflação ainda resistia à queda. No período de julho de 1994 a junho de 1995, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) acumulava variação de 33%, refletindo a persistência de ajustes e expectativas inflacionárias (Giambiagi, 2011, p. 168). A percepção no início de 1995 era de que, caso o governo não reagisse com firmeza, a inflação poderia retornar com força e comprometer os avanços obtidos até então. Para enfrentar essa ameaça, as autoridades econômicas lançaram, em março de 1995, um conjunto de medidas que buscavam conter a pressão inflacionária, equilibrar o balanço de pagamentos e resguardar a política cambial. As principais medidas incluíram uma desvalorização controlada de aproximadamente 6% da taxa de câmbio e a adoção de um regime de micro desvalorizações, dentro de uma banda cambial com margens de oscilação muito estreitas. Ao mesmo tempo, houve um aumento acentuado na taxa básica de juros: entre fevereiro e março, a taxa nominal mensal subiu de 3,3% para 4,3%, elevando significativamente o custo de carregamento das reservas em moeda estrangeira (Giambiagi, 2011, p. 168).

Os resultados dessas medidas foram rapidamente perceptíveis. Combinada à recuperação da liquidez internacional após a crise mexicana, a postura firme do governo na defesa do novo regime cambial transmitiu confiança aos investidores. A atratividade das aplicações em moeda local, com juros elevados e câmbio relativamente estável, favoreceu a entrada de capitais especulativos, com aumento da vulnerabilidade externa, permitindo que o Brasil encerrasse o ano de 1995 com um volume de reservas internacionais superior a 52 bilhões de dólares. Ao mesmo tempo, a inflação começou a ceder, dando início a um processo de desaceleração contínua que se estenderia pelos anos seguintes. (Giambiagi, 2011, p. 168).

A análise do desempenho econômico de 1995 indica que dois fatores foram fundamentais para preservar o sucesso do Plano Real: a política monetária, que se manteve contida e com juros elevados, impedindo a aceleração inflacionária e o contexto internacional, marcado pelo retorno da liquidez e pelo interesse renovado nos mercados emergentes. Sem esses elementos, é pouco provável que o plano tivesse resistido aos desequilíbrios do período.

Contudo, o custo desse ajuste foi considerável. O Produto Interno Bruto (PIB), com os efeitos sazonais descontados, apresentou retração superior a 3% entre o primeiro e o terceiro trimestre de 1995. A indústria foi ainda mais afetada, com queda de 9% no mesmo

período (Giambiagi, 2011, p. 169). Embora os indicadores anuais tenham se mantido positivos, impulsionados pelo forte desempenho do segundo semestre de 1994, o ambiente econômico de 1995 foi de incerteza e crise, marcado por recuos na atividade produtiva e pela persistência dos efeitos colaterais de um processo de estabilização ainda em consolidação (Giambiagi, 2011, p. 169).

No Governo de FHC, o Plano Real deixou de ser apenas uma estratégia de estabilização monetária e passou a integrar um projeto mais amplo de reorganização do Estado brasileiro. Durante seu governo, se consolidou uma agenda de orientação (neo)liberal, que havia começado ainda na gestão de Fernando Collor. Essa continuidade se refletiu na intensificação da abertura comercial, na ampliação dos programas de privatização, inclusive em setores considerados estratégicos e na implementação de reformas institucionais voltadas para a modernização da máquina pública e a redefinição do papel do Estado na economia (Vieira, 2008, p. 171).

O processo de privatizações conduzido durante os governos de FHC foi além de uma simples estratégia de modernização administrativa do Estado ou de busca por maior eficiência econômica, essas privatizações, que são também processos de internacionalização de setores estratégicos, tiveram um papel essencialmente macroeconômico dentro da lógica do Plano Real¹⁵. Com a valorização do câmbio e a abertura acelerada ao comércio exterior, o Brasil passou a registrar déficits expressivos em conta corrente, o que exigia a entrada constante de capital estrangeiro para manter o equilíbrio das contas externas. Nesse cenário, a venda de empresas estatais muitas vezes adquiridas por grupos internacionais, inclusive estatais de outros países, passou a ser uma das principais fontes de divisas para o país. Assim, as privatizações funcionaram como mecanismo de financiamento do desequilíbrio do balanço de pagamentos, ao mesmo tempo em que geravam receitas extraordinárias para aliviar a pressão fiscal temporariamente. Essa estratégia, embora eficaz no curto prazo, mostrava a fragilidade estrutural do modelo de estabilização, que se apoiava em medidas emergenciais e na dependência de capitais voláteis. Embora o discurso oficial destacasse ganhos de eficiência e qualidade nos serviços, na prática, muitas dessas privatizações apenas substituíram

¹⁵ Como mostram Rodrigues e Jurgenfeld, a taxa de investimento total era de 20% do PIB em 1995, mas caiu para 17% em 1999, mantendo-se em torno de 18% nos últimos anos do segundo mandato de FHC. No caso do setor público, a queda foi ainda mais acentuada: a taxa de investimento público chegou a apenas 1,6% do PIB em 1999, e apenas em 2002 retornou ao patamar de 2,1%, equivalente ao nível de 1995. Esse recuo se relaciona diretamente com o avanço das privatizações desde o governo Collor e aprofundadas nos anos FHC, que, embora apresentadas como modernização do Estado, também reduziram a capacidade de investimento estatal, comprometendo o crescimento econômico num período em que a estabilidade macroeconômica era o centro da política econômica (Rodrigues; Jurgenfeld, 2025. p. 17)

monopólios públicos por monopólios privados, gerando críticas quanto à perda de controle sobre setores estratégicos da economia e aos impactos sociais dessas mudanças. (Batista Júnior, 1996, p. 132).

Inspirado pelas experiências do México (desde 1988) e da Argentina (a partir de 1991), o Brasil passou a adotar um conjunto articulado de medidas, foram elas: *a utilização da taxa de câmbio como âncora contra a inflação; redução acelerada das tarifas de importação; incentivo à entrada de capitais estrangeiros; eliminação dos mecanismos de indexação, ajuste das contas públicas e privatização de empresas estatais*. Essas ações foram chamadas por Batista Jr. de “modelo geral de estabilização e integração internacional”, cuja principal meta era garantir a confiança dos investidores estrangeiros e das instituições financeiras multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial. Nesse novo arranjo, a política fiscal deixou de atuar como instrumento de distribuição de renda ou de fomento ao crescimento econômico, passando a ser usada como suporte ao câmbio valorizado e à entrada de capitais de curto prazo. Assim como aconteceu com México e Argentina, o Brasil tornou-se altamente dependente de fluxos financeiros instáveis, o que deixou sua economia mais vulnerável a choques externos e crises de confiança. (Batista Júnior. 1996, p. 129)

O novo governo também deu continuidade à estratégia de inserção subordinada do Brasil na economia global, mantendo a política de abertura comercial, incentivando as exportações e aprofundando o programa de privatizações de grandes estatais (IPEA, 2020. p. 219). Através da criação de marcos legais e institucionais adequados, como a Lei de Concessão dos Serviços Públicos (Lei 8.987/1995) e a quebra do monopólio estatal do petróleo (Lei 9.478/1997), o setor público abriu espaço para o capital privado em áreas antes reservadas ao Estado. Empresas estratégicas como a Vale do Rio Doce e a Telebrás foram privatizadas, o que, segundo os defensores da medida, permitiria sua modernização e eficiência frente ao engessamento gerado pelo aparelhamento político e pelas restrições orçamentárias. Ao mesmo tempo, o governo adotou o regime de câmbio flutuante em 1999 e fortaleceu o sistema bancário por meio do PROER (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional), um programa de reestruturação financeira voltado à estabilidade do setor. (XICO, 2011).

Nesse contexto, o Plano Real passou a funcionar como uma base de sustentação e legitimação para a adoção de reformas estruturais inspiradas na lógica do *neoliberalismo*

*internacional*¹⁶. Essas mudanças refletiam o alinhamento do país às orientações de instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)¹⁷. As reformas não se limitaram ao campo econômico, também alcançaram áreas sociais, com ênfase na educação, que passou a ser compreendida como instrumento estratégico para a qualificação da força de trabalho e o aumento da competitividade brasileira no mercado global (Vieira, 2008, p. 199).

As políticas voltadas para a educação refletiram os princípios de um novo modelo de gestão pública, que priorizava a descentralização, a busca por maior eficiência e a racionalização do uso dos recursos públicos. A chamada política educacional da Era FHC esteve fortemente alinhada às metas definidas em fóruns internacionais, como a Conferência de Jomtien (1990) e o Relatório Delors da UNESCO (1998), que indicavam a universalização do ensino básico e a elevação da qualidade do sistema educacional. (Shiroma; Moraes; Evangelista, 2007)

Planos governamentais como Mãos à Obra, Brasil e o Planejamento Político-Estratégico (1995-1998) posicionaram a educação como um elemento fundamental para o avanço econômico e social do país. Esses documentos destacavam a importância da modernização da administração pública, da expansão do ensino fundamental e da formação de parcerias com a iniciativa privada. Nesse cenário, a descentralização da gestão educacional foi defendida como forma de ampliar o acesso à escola, mas também como uma maneira de reduzir os gastos federais, transferindo maiores responsabilidades para os estados e municípios. A ideia de qualidade na educação passou a ser compreendida sob a ótica da eficiência, produtividade e desempenho, revelando uma forte aproximação com os critérios adotados pelo mercado. (Dallagnol, 2022. p. 9).

Outras iniciativas do governo Fernando Henrique Cardoso na área da educação foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) e de Valorização do Magistério, implementado em 1998. Esse fundo estabeleceu uma nova lógica

¹⁶As reformas estruturais implementadas a partir do Plano Real seguiram os princípios do neoliberalismo difundido nas décadas de 1980 e 1990, especialmente após o Consenso de Washington, que defendia estabilidade macroeconômica, abertura comercial e financeira, privatizações e redução do papel do Estado na economia. O Brasil, ao estabilizar sua moeda, ganhou credibilidade internacional e passou a implementar essas reformas com apoio de instituições multilaterais como o FMI e o Banco Mundial. (Rodrigues, 2017)

¹⁷A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) é uma das cinco comissões regionais da ONU, criada em 1948 com sede em Santiago do Chile. Seu objetivo inicial era promover o desenvolvimento econômico da América Latina e fortalecer a integração entre os países da região. Com o tempo, ampliou seu escopo para incluir também o Caribe e o desenvolvimento social. Possui sedes sub-regionais na Cidade do México e em *Port of Spain*, além de escritórios nacionais em países como Brasil e Argentina. Assim, a CEPAL é uma referência teórica importante para o pensamento desenvolvimentista latino-americano.

de financiamento educacional, baseada no número de matrículas no ensino fundamental, redistribuindo os recursos entre a União, os estados e os municípios. (Castro; Menezes, 2003, p. 21). O objetivo do FUNDEF era melhorar a qualidade da educação por meio da destinação de verbas específicas para a formação e valorização dos professores, além de buscar a redução das desigualdades regionais e promover maior equidade na oferta do ensino.

Paralelamente, o governo também desenvolveu um conjunto de políticas de avaliação em larga escala, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Prova, que passaram a medir o desempenho de estudantes e instituições com base em critérios padronizados (Dallagnol, 2022. p. 12). Embora essas ações tenham contribuído para aprimorar o diagnóstico do sistema educacional, também revelaram um modelo de gestão orientado por princípios tecnocráticos e meritocráticos, voltado à eficiência e ao controle de resultados. Esse tipo de *racionalidade* levou à adoção de medidas pontuais, muitas vezes sem um investimento mais robusto em melhorias estruturais, o que acabou contribuindo para o enfraquecimento da educação pública ao longo do tempo. (Frigotto; Ciavatta, 2003. p. 122)

Já o desenvolvimento econômico brasileiro sempre apresentou fortes desigualdades regionais¹⁸. A chamada “guerra fiscal” entre os estados da federação reflete justamente a tentativa de atrair investimentos, especialmente industriais, para regiões historicamente menos movimentadas. Entretanto, os incentivos fiscais, por si só, não foram suficientes para alterar a lógica concentradora dos investimentos. Fatores como infraestrutura, mercado consumidor e mão de obra qualificada também influenciavam na decisão das empresas. Por isso, a concentração do crescimento econômico continuava favorecendo as regiões mais desenvolvidas do país (Arretche, 2002)

Nesse contexto, construir uma estratégia de desenvolvimento nacional se tornou uma tarefa mais complexa e cheia de contradições, impondo novos desafios à atuação do governo federal. A descentralização fiscal prevista na Constituição de 1988 passou a ser vista como um obstáculo à capacidade de articulação nacional do Executivo¹⁹. Para ampliar o poder de

¹⁸As desigualdades regionais no Brasil são herança de um processo histórico de desenvolvimento desigual, concentrado principalmente nas regiões Sudeste e Sul, onde se concentram os maiores centros industriais, financeiros e de infraestrutura. Desde o século XIX, políticas públicas e investimentos estatais favoreceram essas regiões, aprofundando o fosso econômico e social em relação ao Norte e Nordeste. Apesar de tentativas de correção, como a criação da Sudene e da Sudam, as disparidades persistem como um dos maiores desafios ao desenvolvimento equilibrado do país (CASTRO, 1985).

¹⁹A Constituição de 1988 estabeleceu um modelo federativo mais descentralizado, ampliando a autonomia financeira de estados e municípios. Isso significou uma maior repartição das receitas tributárias, fortalecendo os entes subnacionais, mas também dificultando a coordenação de políticas macroeconômicas e sociais por parte do

decisão da União, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), instrumento que permitiu ao governo federal concentrar parte das receitas tributárias. Ainda assim, o debate sobre uma reforma tributária permaneceu, trazendo à tona o conflito latente entre regiões ricas e pobres do país (Arretche, 2002. p.29). Estados com maior capacidade de arrecadação resistiam a um sistema de redistribuição mais forte via União, enquanto as regiões menos desenvolvidas reivindicavam mais transferências fiscais para viabilizar seus projetos de crescimento. Esse impasse demonstra um dilema do pacto federativo brasileiro²⁰, como desenhar um sistema tributário que promova a equidade sem comprometer os princípios da eficiência e da descentralização consagrados pela Constituição de 1988. (Arretche, 2002. p. 30)

Contudo, a perda de competitividade de diversos setores produtivos brasileiros está diretamente relacionada às escolhas da política econômica adotada no período, com destaque para a manutenção prolongada de uma taxa de câmbio apreciada e para uma política de exportações que não conseguiu compensar os efeitos negativos sobre a produção nacional. (Arretche, 2002)

Apesar da forte orientação liberal que marcou a agenda econômica dos governos de Fernando Henrique Cardoso, esse período também foi responsável pela implementação de importantes políticas sociais voltadas à redução da pobreza e da desigualdade. Um dos marcos simbólicos dessa agenda foi a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pela Lei Complementar nº 111/2001, que passou a garantir recursos permanentes para ações de transferência de renda (Giambiagi, 2011. p.185). Nesse particular, foi estruturada uma ampla rede de programas sociais, como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, ambos lançados em 2001, o Auxílio-Gás e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), iniciado em 1996. Juntos, esses programas beneficiaram aproximadamente 6,5 milhões de famílias brasileiras. Além disso, a criação do Cadastro Único e a introdução dos cartões magnéticos para repasses representaram um avanço institucional na integração e racionalização da assistência social, antecipando a estrutura que, anos depois, daria origem ao programa Bolsa Família. (Giambiagi, 2011. p.185)

governo federal. Esse novo arranjo exigiu maior articulação institucional e dificultou a implementação centralizada de políticas públicas nacionais. Para uma análise crítica do tema (Arretche, 2000).

²⁰ ABRUCIO (2005, p. 53) discute que o pacto federativo brasileiro, busca garantir autonomia política, administrativa e financeira aos entes federados (União, estados e municípios). No entanto, esse arranjo frequentemente gera dilemas, como a dificuldade de coordenação entre os entes para execução de políticas públicas nacionais e a desigual capacidade fiscal entre eles. O impasse reside justamente na tensão entre descentralização e a necessidade de articulação nacional eficaz.

2.4. DE FHC A LULA: A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E OS NOVOS SENTIDOS DO PLANO REAL

Após as reformas implementadas nos governos Collor, Itamar Franco e, principalmente, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso com o Plano Real, consolidou-se entre as autoridades econômicas o discurso da necessidade de mudanças estruturais duradouras. A defesa da estabilidade macroeconômica e da disciplina fiscal, a partir da década de 1990, passou a ser apresentada como uma meta de Estado, e não apenas como uma pauta de governo ou de partido específico (Giambiagi, 2011. p.197). Essa elevação da estabilidade macroeconômica à condição de valor suprapartidário não se deu de forma espontânea. Ela foi, em grande parte, resultado de uma imposição implícita (e, por vezes, explícita) do cenário internacional. Instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e até mesmo organismos regionais como a CEPAL passaram a condicionar empréstimos, financiamentos e reconhecimento externo ao compromisso dos países com a disciplina fiscal, metas de inflação e equilíbrio cambial, o tripé do novo consenso macroeconômico. (Carcanholo, 2010, p. 109).

A ideia era tornar esses princípios parte do consenso nacional, independentemente das alternâncias de poder. No entanto, esse discurso enfrentava resistências e ceticismo entre analistas do mercado, tanto no Brasil quanto no exterior, evidenciado pelos altos prêmios de risco e pelas elevadas taxas de juros que se mantiveram durante o período de 1999 a 2002 (Giambiagi, 2011. p.198).

A mudança no regime cambial e monetário, implementada após a crise cambial de 1999, representou mais uma tentativa de responder aos limites do modelo anterior, mas não foi capaz de alterar os traços estruturais da economia brasileira. O país seguiu enfrentando dificuldades para retomar um ritmo consistente de crescimento, com uma taxa de investimento ainda baixa, desindustrialização e forte dependência do capital externo. No plano social, os efeitos desse contexto foram sentidos com muito mais intensidade pelas camadas populares.

O desemprego aumentou, o crescimento econômico desacelerou e os serviços públicos continuaram aquém das necessidades da população. As promessas de modernização e prosperidade associadas ao Plano Real não se realizaram plenamente para grande parte dos brasileiros. Esse cenário de frustração e estagnação social foi fundamental para a insatisfação popular que marcou o ambiente político às vésperas da eleição de 2002, abrindo caminho para

uma proposta alternativa representada pela candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva (Carcanholo, 2010, p. 112).

No cenário eleitoral de 2002, a insatisfação popular com a situação social do país teve papel central na campanha presidencial. O debate político girava em torno da necessidade de fortalecer o setor produtivo nacional, retomando o crescimento econômico e a geração de empregos, em contraposição ao modelo de valorização da esfera financeira que havia prevalecido nos anos anteriores. (Carcanholo, 2010, p. 112).

A tensão nos mercados financeiros se intensificou ao longo de 2002, em meio à disputa eleitoral. Apesar de análises que tentavam adotar uma visão mais otimista, havia receios generalizados entre analistas internacionais de que o país pudesse declarar algum tipo de moratória em 2003. Tal temor era alimentado pela possibilidade de vitória do Partido dos Trabalhadores (PT), cuja trajetória histórica e discurso político levaram muitos a acreditar que o novo governo poderia adotar medidas de caráter populista (Giambiagi, 2011. p.198).

Assim, aumentava a preocupação com a postura do PT em relação aos compromissos econômicos internacionais. Naquele período, dirigentes do partido manifestaram apoio a um plebiscito informal promovido pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)²¹, que consultava a população sobre três pontos centrais. O primeiro era se o acordo firmado com o FMI em 1999 deveria ser mantido. O segundo, se haveria apoio a uma auditoria da dívida externa. E, por fim, se o orçamento público, nos três níveis de governo, deveria continuar priorizando o pagamento da dívida interna aos chamados especuladores financeiros. (Giambiagi, 2011. p.199).

Do ponto de vista político, o cenário parlamentar brasileiro era marcado por elevada fragmentação partidária. Os resultados das eleições de 1998 já demonstravam isso: nenhum partido havia alcançado mais de 25% das cadeiras na Câmara dos Deputados; o PSDB, partido do então presidente, ocupava menos de 20% das vagas; e a aprovação de uma emenda constitucional, que exige 308 votos, dependia da união de pelo menos quatro siglas. Essa estrutura permaneceu praticamente a mesma nas eleições de 2002 (Giambiagi, 2011, p.202). Assim, qualquer que fosse o presidente eleito, seria indispensável a formação de amplas coalizões para garantir a governabilidade. A diferença foi que, ao contrário de Fernando Henrique Cardoso, que em 1994 e 1998 já costurou suas alianças no processo eleitoral, Lula, por conta das limitações impostas pelo contexto político e eleitoral, realizou uma aliança

²¹ Disponível: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1809200206.htm> . Acesso em: 31 de julho de 2025.

pontual com o Partido Liberal (PL)²² e deixou para negociar uma base de apoio mais ampla apenas após a vitória nas urnas, o que aumentava ainda mais as incertezas (Giambiagi, 2011. p.203).

Independentemente das motivações específicas, é inegável que o PT passou por um processo acelerado de reformulação ao longo de 2002. Três documentos divulgados ao longo do ano já anunciavam essas mudanças de postura. O primeiro foi a “Carta ao Povo Brasileiro”, publicada em junho, na qual o partido assumia o compromisso de manter o superávit primário pelo tempo necessário para evitar o crescimento da dívida interna e preservar a confiança na capacidade do governo de honrar seus compromissos financeiros, linguagem muito próxima da utilizada por Pedro Malan e sua equipe econômica desde 1999 para justificar a condução da política fiscal.

Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos. [...] A estabilidade, o controle das contas públicas e da inflação são hoje um patrimônio de todos os brasileiros. Não são um bem exclusivo do atual governo, pois foram obtidos com uma grande carga de sacrifícios, especialmente dos mais necessitados. (Carta ao Povo Brasileiro, 2002)

O segundo foi o programa de governo apresentado oficialmente em julho, com um tom muito mais moderado do que os anteriores. E, por fim, em agosto, o partido publicou uma “Nota sobre o Acordo com o FMI”, na qual se comprometia a respeitar os termos do acordo negociado no fim da gestão FHC (Carcanholo, 2010, p.113).

Aceitamos, por ser inevitável, o acordo ora firmado. Porém, ao assumirmos o governo, aproveitaremos de maneira soberana e responsável as negociações periódicas que ele mesmo prevê. Acreditamos no Brasil, no potencial do país e do seu povo. Reafirmamos os compromissos históricos representados por nossa candidatura com uma nação soberana, justa e solidária, que só existirá se implantarmos um novo modelo econômico no país.” (Nota sobre o Acordo com o FMI, agosto de 2002)

Assim, a eleição de Lula, em 2002, despertou grandes expectativas dentro e fora do Brasil. Para muitos, tratava-se da chance de reverter a hegemonia das políticas neoliberais que predominavam na América Latina durante a década anterior²³. Ao assumir o cargo em janeiro de 2003, o novo governo se deparou com dois grandes desafios. De um lado, os efeitos da

²²O Partido Liberal (PL), fundado em 1985, é uma legenda de orientação conservadora e liberal na economia, com forte atuação no Congresso Nacional, especialmente nas pautas ligadas ao empresariado, agronegócio e setores evangélicos. Em 2002, o PL compôs a chapa presidencial vitoriosa encabeçada por Lula, indicando o então deputado José Alencar como candidato a vice-presidente. A aliança representou uma estratégia de ampliação da base política do PT, buscando sinalizar moderação ao mercado e conquistar setores do eleitorado mais conservador.

²³ Disponível: https://www.theguardian.com/world/2002/oct/02/qanda.brazil?utm_source= . Acesso em 31 de julho de 2025.

chamada “herança maldita”, resultante das políticas de abertura e desregulamentação econômica dos anos 1990 e, de outro, a expectativa da população por uma mudança real na estratégia de desenvolvimento do país (Carcanholo, 2010, p. 112).

A despeito de toda a retórica do governo Fernando Henrique Cardoso quanto à estabilidade e à modernização da economia brasileira, o fato é que o país chegou ao fim de seu segundo mandato com crescimento pífio, uma dívida pública elevada, dependência extrema de capitais externos e um mercado de trabalho profundamente fragilizado. A continuidade das metas de *superávit* primário e da política de juros altos impedia a retomada sustentada do crescimento, enquanto a desigualdade social permanecia como traço estruturante do modelo herdado (Carcanholo, 2010, p. 112).

Apesar do discurso crítico adotado durante a campanha, o início da gestão Lula demonstrou continuidade com a agenda econômica anterior. A estabilidade macroeconômica permaneceu como eixo central das políticas públicas, vista como condição indispensável para qualquer avanço estrutural. A orientação pró-mercado foi mantida e até aprofundada, especialmente nas áreas de comércio, finanças e setor produtivo (Carcanholo, 2010, p. 113).

Ao adotar essa postura, o PT seguiu o caminho trilhado por diversos partidos de esquerda que, ao assumirem o poder em diferentes contextos, passaram a implementar políticas econômicas ortodoxas baseadas na disciplina fiscal e no controle inflacionário. Com o tempo, o partido acabaria validando uma visão que anteriormente combatia, a de que a estabilidade macroeconômica e o rigor fiscal deveriam ser tratados como compromissos permanentes do Estado, acima das disputas partidárias e ideológicas (Carcanholo, 2010, p. 113).

Durante o ano de 2003, com a adoção dessa política econômica, o país começou a apresentar resultados expressivos no controle da inflação. A valorização cambial ocorrida no início do ano, impulsionada pela elevação dos juros internos, contribuiu para esse cenário. Essa valorização foi também facilitada por um contexto internacional favorável, com elevada liquidez global decorrente das taxas de juros historicamente baixas nos Estados Unidos, próximas de 1% ao ano. Diante da expectativa de apreciação do real, muitos investidores buscaram ganhos financeiros em moeda estrangeira, promovendo uma grande entrada de recursos que, por sua vez, contribuíram para fazer cair a cotação do dólar (Giambiagi, 2011, p.209).

Por outro lado, essa estratégia de combate à inflação teve como contrapartida um aumento expressivo na taxa de juros real: enquanto em 2002 a Selic real girava em torno de

6%, em 2003 esse índice ultrapassou os 13%. Como consequência direta desse aperto monetário, a atividade econômica perdeu fôlego, e o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) naquele ano ficou bastante aquém das expectativas (Giambiagi, 2011, p.209).

Além da política monetária rigorosa e dos ajustes fiscais, o novo governo também sinalizou seu comprometimento com as chamadas “reformas estruturais”, consideradas essenciais pelos mercados para assegurar a continuidade da estabilidade²⁴. Esse compromisso foi interpretado como uma extensão das reformas iniciadas no período de 1995 a 2002, reforçando a percepção de continuidade no modelo de gestão econômica (Giambiagi, 2011, p.210).

A partir de 2003, o desempenho da economia brasileira passou a ser fortemente condicionado tanto pela conjuntura externa quanto pela dinâmica interna do regime de metas de inflação, implantado em 1999. Com as metas estabelecidas em 8,5% para 2003 e 5,5% para 2004, as decisões do Comitê de Política Monetária (Copom) passaram a ter como principal norte o cumprimento desses objetivos. A partir de 2005, a meta foi fixada em 4,5% ao ano, consolidando o regime como parte do arcabouço institucional da política econômica (Giambiagi, 2011. p.211).

Nesse contexto, o Banco Central, sob a presidência de Henrique Meirelles, tornou-se peça-chave na consolidação da credibilidade da política monetária. A manutenção do regime de metas de inflação como eixo da estratégia econômica indicava que, mesmo sob um novo governo de orientação distinta, os fundamentos do modelo macroeconômico permaneceram praticamente inalterados (Giambiagi, 2011. p.211).

A diminuição da desigualdade social no Brasil durante a primeira década dos anos 2000, permitiu avanços significativos em diversos indicadores sociais e de distribuição de renda. Um dos aspectos mais relevantes desse processo foi a redução expressiva da distância entre ricos e pobres. Entre 2001 e 2009, a renda per capita dos 10% mais ricos da população cresceu a uma média anual de 1,5%, enquanto os 10% mais pobres experimentaram um aumento bem mais acelerado, de 6,8% ao ano. Esse avanço relativo dos mais pobres se deve, em grande parte, à implementação de políticas de transferência de renda, com destaque para o Programa Bolsa Família (PBF) (Giambiagi, 2011, p.229).

Criado em 2004, o PBF foi estruturado como uma política voltada às famílias em situação de maior vulnerabilidade, reunindo no mesmo programa cinco iniciativas federais

²⁴A reforma da Previdência proposta no início do governo Lula, voltada principalmente ao regime dos servidores públicos, incluiu medidas como a taxaão de inativos, aplicação de redutores para pensões acima de certo limite, antecipação da idade mínima para aposentadoria integral e fixação do mesmo teto de benefícios do INSS para novos servidores, com previsão de fundos complementares de pensão (Giambiagi, 2011, p. 210).

anteriores: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social, o programa beneficiou, em 2010, mais de 12 milhões de famílias, com forte presença nas regiões Norte e Nordeste, o que também contribuiu para diminuir as desigualdades regionais. Um dos aspectos mais elogiados do Bolsa Família era seu custo relativamente baixo, mesmo ampliado, consumia menos de 0,5% do PIB em 2010, mostrando-se eficaz tanto do ponto de vista fiscal quanto social (Giambiagi, 2011, p. 230).

Outro indicador relevante da redução das desigualdades sociais foi a queda do Índice de Gini, um dos principais instrumentos de medição da concentração de renda. Quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade; quanto mais próximo de 0, maior a equidade (Giambiagi, 2011, p.230). No Brasil, esse índice, entre os trabalhadores ocupados, recuou de 0,57 em 2001 para 0,52 em 2009. Entre os fatores que explicam essa melhora estão o aumento real do salário-mínimo, a ampliação do número de empregos formais, o avanço na escolarização da população e a redução do trabalho infantil. (Giambiagi, 2011, p.230).

Um aspecto igualmente relevante dessa transformação social foi o crescimento da chamada “nova classe média”. Entre 2003 e 2009, cerca de 29 milhões de brasileiros migraram para a Classe C, que passou a representar mais da metade da população nacional. Embora o termo “classe média” desperte debate²⁵, já que envolve não apenas renda, mas também hábitos e valores (Giambiagi, 2011, p.230). Esse avanço foi impulsionado pelo crescimento da massa salarial e pela ampliação do acesso ao crédito, especialmente entre as camadas mais pobres, por meio de mecanismos como o crédito consignado²⁶. O maior poder de consumo e a inclusão de milhões de pessoas no mercado formal de bens e serviços são

²⁵O termo “classe média” passou a ser amplamente utilizado nos anos 2000 para descrever o contingente populacional que havia experimentado ascensão social, principalmente entre 2003 e 2009. A definição mais difundida foi proposta por Marcelo Neri (2010), que considerava como “nova classe média” os brasileiros com renda domiciliar per capita entre R\$ 291 e R\$ 1.019 (valores de 2009), destacando o aumento do consumo e o acesso a bens e serviços como marcas dessa transição. No entanto, esse uso gerou controvérsias. Muitos estudiosos criticaram a abordagem por utilizar apenas critérios de renda e consumo para definir classe, ignorando aspectos estruturais como a estabilidade no emprego, acesso à educação de qualidade, segurança social e condições de moradia. Embora o estudo de Neri tenha ressaltado “o lado brilhante dos pobres”, como forma de valorizar os avanços sociais, o debate persiste: até que ponto esses brasileiros efetivamente integraram uma classe média no sentido pleno do termo, ou se permaneceram em situação de vulnerabilidade, com ganhos frágeis e sujeitos a retrocessos em cenários de crise?

²⁶O crescimento da massa salarial no Brasil durante os anos 2000 foi fortemente impulsionado por políticas de valorização do salário-mínimo, ampliação do emprego formal e transferências de renda, como o Bolsa Família. Simultaneamente, a expansão do crédito ao consumo, especialmente na forma de crédito consignado (descontado diretamente na folha de pagamento), tornou-se uma ferramenta crucial para o aumento do poder de compra das famílias de baixa renda. Essa modalidade, regulamentada a partir de 2003, possibilitou o acesso ao crédito a milhões de trabalhadores assalariados e beneficiários do INSS, contribuindo para a dinâmica de inclusão pelo consumo. Contudo, o modelo também gerou preocupações quanto ao endividamento das famílias e à vulnerabilidade dessas conquistas em momentos de instabilidade econômica. (NERI, 2010)

também reflexos concretos da redução das desigualdades no período (Giambiagi, 2011, p.230).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que combina dados de renda, educação e saúde, também apresentou avanços significativos na primeira década dos anos 2000. Utilizando a metodologia adotada a partir de 2010, o Brasil elevou seu índice de 0,65, em 2000, para 0,69 em 2010. Como o valor máximo do índice é 1, essa variação refletiu uma melhora importante nas condições de vida da população. Ao final da década, o país ocupava a 73ª posição entre 169 países avaliados, sendo classificado como de alto desenvolvimento humano (Giambiagi, 2011, p. 230).

Em paralelo, tivemos a concessão do grau de investimento (*investment grade*) ao Brasil, na segunda metade dos anos 2000²⁷. Esse reconhecimento, por parte das agências internacionais de classificação de risco, foi interpretado como um sinal de que o país havia alcançado maior estabilidade e previsibilidade econômica. Segundo Giambiagi, o resultado foi fruto de um longo processo de reformas, iniciado com a abertura comercial no governo Collor, seguido pela estabilização promovida com o Plano Real durante a gestão FHC e consolidado com a continuidade das políticas macroeconômicas no governo Lula.

Essa afirmação de que a conquista do grau de investimento foi resultado de um “longo processo de reformas”, iniciado com a abertura comercial no governo Collor, seguido pela estabilização do Plano Real e consolidado nas políticas macroeconômicas do governo Lula, precisa ser vista com cautela, segundo Belluzzo e Almeida. Em primeiro lugar, a abertura comercial dos anos 1990 foi executada de forma abrupta e sem planejamento estratégico, o que comprometeu a indústria nacional diante da concorrência externa, especialmente asiática. Já o Plano Real, embora tenha sido bem-sucedido no controle da inflação, aprofundou a valorização cambial e elevou os juros reais, fatores que limitaram a retomada do crescimento e do investimento produtivo. No governo Lula, houve continuidade do tripé macroeconômico, mas com expansão das políticas sociais e aumento do consumo popular, uma combinação que, apesar de seus avanços, não promoveu transformações estruturais na base produtiva e distributiva do país. Dessa forma, a conquista do *investment grade* refletiu sobretudo a confiança dos mercados financeiros na capacidade do Brasil de manter o pagamento da dívida e preservar a estabilidade, e não necessariamente a construção de um modelo de desenvolvimento inclusivo e sustentável (Belluzzo; Almeida, 2002).

²⁷O grau de investimento (*investment grade*) é uma classificação atribuída por agências internacionais de risco que sinaliza que o país é um destino seguro para investimentos estrangeiros (Giambiagi, 2011, p. 233).

A lógica por trás dessa trajetória era de que, ao conquistar a confiança dos mercados e se mostrar um ambiente seguro para investimentos, o Brasil conseguiu reduzir sua percepção de risco, com efeitos positivos sobre os juros reais internos. A estratégia de modernização e ajuste, portanto, foi recompensada pela comunidade financeira internacional, consolidando a estabilidade como um ativo político e econômico do país. (Giambiagi, 2011, p. 233).

Desse modo, como a economia brasileira foi reorganizada a partir do Plano Real e abriu um novo ciclo de estabilidade. A inflação foi finalmente controlada, o real se firmou como moeda e o país passou a seguir um modelo de responsabilidade fiscal, com maior abertura ao capital internacional e foco na previsibilidade econômica. Mas, apesar dos avanços, o processo trouxe também contradições. A contenção dos gastos públicos reduziu a capacidade de investimento do Estado, as privatizações geraram debates sobre a perda de patrimônio nacional e o crescimento nem sempre foi acompanhado de inclusão social ampla. A estabilidade foi importante, mas não resolveu as desigualdades que já vinham de longe. É nesse cenário que o próximo capítulo vai se concentrar: entender como se deu o processo de “inclusão social” a partir dos anos 2000, quando o país passou a conviver com crescimento econômico, redução da pobreza e valorização do consumo, mas sem romper totalmente com os limites históricos da desigualdade.

3. IMPACTOS DO PLANO REAL NAS POLÍTICAS SOCIAIS E DESIGUALDADE NO BRASIL

3.1. INTRODUÇÃO

A consolidação da estabilidade econômica a partir do Plano Real inaugurou uma nova etapa na trajetória social e econômica do Brasil. Ao longo dos anos 2000, o país experimentou uma conjuntura marcada pelo crescimento da economia, ampliação do crédito, valorização real do salário-mínimo e fortalecimento de programas sociais, especialmente após a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência.

Nesse novo contexto, observou-se uma melhoria dos indicadores sociais, especialmente a redução da pobreza e o aumento do acesso ao consumo. Essa dinâmica favoreceu o surgimento da chamada “nova classe média”, que passou a ocupar uma posição de destaque nos debates públicos e nas estratégias de mercado.

Entretanto, os avanços sociais registrados nesse período não eliminaram os limites impostos por uma estrutura econômica historicamente excludente e desigual do capitalismo. Embora tenha havido uma melhora relativa na distribuição pessoal da renda e um crescimento da massa salarial, o modelo de crescimento adotado apresentava contradições importantes, como a crescente financeirização das famílias e a vulnerabilidade diante de choques externos.

Neste capítulo, portanto, analisamos os efeitos sociais do Plano Real nos anos posteriores à sua implementação, discutindo os avanços obtidos, os limites estruturais enfrentados e as contradições que se colocaram para o país na construção de um projeto de desenvolvimento mais justo e duradouro.

3.2. DESIGUALDADE, TRABALHO E CONSUMO: OS LIMITES DA INCLUSÃO PELO MERCADO PÓS PLANO REAL.

O debate sobre a desigualdade avançou significativamente no Brasil ao longo da década de 2000²⁸. Segundo Trovão (2016), o mercado de trabalho brasileiro, ao longo de sua formação histórica, consolidou-se com traços estruturais marcados por baixos salários, alta rotatividade da força de trabalho e forte presença da informalidade. Embora essas características não tenham sido plenamente superadas no período entre 2000 e 2010, observou-se uma mudança importante. Pela primeira vez, foi possível identificar uma tendência concreta de redução das desigualdades sociais e econômicas (Carta Social e do Trabalho – n. 33. p.52).

Nessa década, houve um crescimento inédito da participação dos salários na renda nacional, a chamada distribuição funcional da renda, ao lado de uma redução na concentração da renda entre os indivíduos, a distribuição pessoal. Essa dinâmica foi marcada por um aumento mais acelerado dos rendimentos entre os grupos sociais situados na base da pirâmide em comparação com aqueles situados no topo, ainda que todos tenham experimentado algum nível de melhoria. Esse processo esteve diretamente relacionado à recuperação do crescimento econômico, à expansão do emprego e à adoção de políticas públicas voltadas à

²⁸ Esse debate ganhou destaque nos anos 2000 com o crescimento da massa salarial, a ampliação de políticas de transferência de renda e o aumento do emprego formal. Diversos estudos apontam para uma redução significativa da desigualdade durante esse período, especialmente medida pelo índice de Gini. Entre os trabalhos que foram analisados esses processos estão o de Marcelo Neri (2010), que explora a ascensão da nova classe média; o de Ricardo Paes de Barros et al. (2007), com foco na contribuição de políticas públicas na redução das desigualdades; e de Sônia Rocha (2006), que estuda os efeitos distributivos de políticas sociais. O debate abrange ainda aspectos regionais e raciais, mas neste capítulo o foco está especificamente na desigualdade de renda.

valorização do salário-mínimo, à ampliação das aposentadorias e pensões vinculadas a ele e à intensificação dos programas de transferência direta de renda (Carta Social e do Trabalho – n. 33. p.52).

Após a chegada de Lula à presidência, em 2003, o país enfrentou uma conjuntura adversa: inflação em alta, forte vulnerabilidade externa, fuga de capitais, crise fiscal, elevado endividamento público e taxas de juros extremamente elevadas²⁹. O mercado de trabalho, por sua vez, atravessava um momento de profunda desestruturação, com crescimento da informalidade, precarização das relações laborais e agravamento da pobreza. A partir de 2004, no entanto, iniciou-se um processo de retomada econômica. Entre 2003 e 2006, o PIB cresceu, em média, 3,5% ao ano, superando os resultados da década anterior, já entre 2007 e 2010, mesmo com a crise financeira internacional, essa média foi ainda maior. Nesse novo ciclo, o mercado de trabalho passou por mudanças significativas, houve ampliação do emprego formal, desaceleração do avanço do trabalho informal e não assalariado, queda da taxa de desemprego, valorização do salário-mínimo e recuperação geral dos rendimentos do trabalho, o que contribuiu para a redução da pobreza e da desigualdade de renda no país (Carta Social e do Trabalho – n. 24. p. 09).

Assim, a redução das desigualdades sociais no Brasil, ao longo dos anos 2000, se concentrou de forma mais evidente no campo econômico. Essa tendência pode ser explicada por dois fatores centrais. Em primeiro lugar, o cenário econômico mais favorável, tanto no plano internacional³⁰, especialmente no início da década; o que impulsionou, no plano doméstico, a partir de 2005, a geração de empregos e o aumento da renda, contribuindo para uma melhor distribuição dos rendimentos e o fortalecimento do consumo popular. Em segundo lugar, o Estado brasileiro adotou medidas que reforçaram esses avanços econômicos, promovendo políticas de estímulo ao consumo por meio da ampliação do crédito e da formalização de atividades produtivas. Entre as ações governamentais mais relevantes estão a política de valorização do salário-mínimo, os programas de transferência direta de renda, com destaque para o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), a ampliação das

²⁹Após a chegada de Lula, o Brasil enfrentava um quadro econômico crítico, marcado por inflação com IPCA de 12,53 % em 2002, reduzida para cerca de 9 % ao fim daquele ano, fuga de capitais e uma crise cambial expressa pela disparada do risco-Brasil, que alcançou cerca de 1.374 pontos no início de 2003 Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/um-ano-de-governo-lula-o-que-2003-deixou-de-legado-para-a-economia-e-politica/>. Acesso em 31 de julho de 2025.

³⁰ O início dos anos 2000 foi marcado por um expressivo *boom* das *commodities* no mercado internacional, impulsionado principalmente pela forte demanda da China por produtos básicos como minério de ferro, soja e petróleo. Esse cenário beneficiou países exportadores como o Brasil, contribuindo para o crescimento das exportações, o fortalecimento da balança comercial e a geração de empregos em setores estratégicos da economia (Bresser-Pereira, 2007).

aposentadorias rurais e os incentivos à formalização de micro e pequenas empresas por meio do regime do SIMPLES. Essas iniciativas contribuíram significativamente para melhorar a dinâmica do mercado de trabalho, reduzir a pobreza e diminuir a desigualdade na renda corrente da população, incidindo diretamente sobre a dimensão econômica da exclusão social (Carta Social e do Trabalho – n. 33. p. 53).

Tais avanços também impactaram significativamente a estrutura da distribuição de renda no Brasil, rompendo, ainda que parcialmente, com a tendência histórica de forte concentração. A política de valorização do salário-mínimo elevou seu poder de compra em mais de 50% nesse período. Essa elevação da renda na base da pirâmide social contribuiu para o enfraquecimento dos níveis de concentração, sinalizando uma inflexão na histórica desigualdade brasileira (Carta Social e do Trabalho – n. 24.p. 16).

A tendência de redução da desigualdade de renda também pode ser observada por meio da evolução dos rendimentos *per capita* no período. De acordo com dados de Neri (2010), enquanto a renda média dos 10% mais ricos da população brasileira cresceu 1,49% ao ano entre 2001 e 2009, os 10% mais pobres tiveram um crescimento anual médio de 6,79%. Essa diferença no ritmo de crescimento dos rendimentos revela um processo de diminuição da distância entre os extremos da distribuição, impulsionado, em grande medida, por políticas de inclusão social e valorização do trabalho (Neri, 2010, p. 10).

Mas, apesar dos avanços expressivos na redução da desigualdade ao longo da década de 2000, sobretudo no período compreendido entre os dois mandatos do presidente Lula, a concentração de renda no Brasil ainda se manteve em níveis elevados. O índice de Gini, embora em trajetória de queda, seguia demonstrando a persistência das desigualdades estruturais. Isso indica que os ganhos em termos de inclusão e consumo popular, embora relevantes, não foram suficientes para transformar de forma profunda a base produtiva nem as condições gerais do mercado de trabalho. A combinação entre crescimento econômico e expansão do consumo não foi acompanhada de reformas estruturais, portanto, políticas que tendem a ser revertidas com mudanças conjunturais: vide cenário internacional e nacional nos governos Dilma ou eleição de Bolsonaro, capazes de romper com os pilares históricos da desigualdade no país, o que explica a resiliência da exclusão social, mesmo diante de políticas de redistribuição de renda (Giambiagi, 2011, p. 230).

Entre 2001 e 2009, os dados apontavam para uma tendência contínua de queda da desigualdade, medida pelo índice de Gini: -1,2% em 2002; -1% em 2003; -1,9% em 2004; -0,6% em 2005; -1,06% em 2006; -1,15% em 2007 e -1,15% novamente em 2008. Em 2009, a

redução foi de 0,70%, ainda que inferior ao ano anterior, reforçando a ideia de um ciclo de diminuição histórica na desigualdade de renda, sem precedentes estatísticos no país desde a década de 1960 (Neri, 2010, p. 40).

Os principais fatores que contribuíram para esse processo tiveram como centralidade a renda do trabalho, responsável por 66,86% da redução da desigualdade no período entre 2001 e 2008. Os programas de transferência de renda, como dissemos, em especial o Bolsa Família e o Bolsa Escola, responderam por 17% do total da desconcentração, enquanto os benefícios previdenciários representaram 15,72%. As demais fontes de renda tiveram influência marginal, contribuindo com menos de 1% para a queda do índice de Gini, evidenciando o papel decisivo do emprego formal e da valorização do salário-mínimo na recomposição da base social brasileira (Neri, 2010, p. 44).

Assim, o período entre 2002 e 2010 foi marcado por mudanças significativas na composição do mercado de trabalho brasileiro, impulsionadas sobretudo pelo crescimento expressivo do emprego formal. Enquanto isso, outras formas de inserção ocupacional, como o trabalho por conta própria, o emprego assalariado sem registro em carteira e o trabalho doméstico, apresentaram ritmos de crescimento consideravelmente mais modestos. Um dado particularmente relevante foi a queda superior a 30% no número de trabalhadores não remunerados ao longo desse intervalo, o que indica uma redução significativa da presença das formas mais precárias de ocupação na estrutura ocupacional do país. Esse movimento reflete um processo mais amplo de reestruturação do mercado de trabalho brasileiro durante os governos Lula, caracterizado pela formalização do emprego e por avanços na proteção social ao trabalhador (Carta Social e do Trabalho – n. 24. p. 22).

Nesse mesmo período, o mercado de trabalho brasileiro passou por uma transformação significativa, que pode ser compreendida como um processo de reestruturação inclusiva. Em contraste com o cenário de instabilidade e precarização dominante nos anos 1990, esse novo ciclo foi marcado pela recuperação de importantes indicadores sociais e trabalhistas. Entre as principais tendências que se consolidaram até 2010, destacam-se: a queda consistente das taxas de desemprego, a ampliação do número de assalariados, o avanço da formalização dos vínculos de trabalho, o crescimento real dos rendimentos médios e a redução da desigualdade de renda proveniente do trabalho, bem como da pobreza. Esses fatores indicam que, nesse período, o mercado de trabalho passou a ser não apenas beneficiado pelo crescimento econômico, mas também um elemento propulsor da própria expansão econômica e social do país (Carta Social e do Trabalho – n. 33. p. 22).

Segundo Santos (2013), entre 1997 e 2003, o Brasil enfrentou um contexto econômico adverso, caracterizado por fraco dinamismo, alta taxa de desemprego e aprofundamento da precarização das relações de trabalho. Apesar da estabilidade de preços alcançada no período, observou-se uma acentuada corrosão do valor real dos salários. A rigidez do tripé macroeconômico, que inclui o regime de metas de inflação, busca pelo superávit primário e câmbio flutuante, em consonância com as orientações do Fundo Monetário Internacional, limitava a margem de manobra para políticas anticíclicas e aumentava a vulnerabilidade externa do país.

A partir de 2003, então, o cenário internacional favorável, com o aumento da demanda global por *commodities*, somado à taxa de câmbio desvalorizada e à existência de capacidade ociosa, contribuiu para a recuperação da economia brasileira. O país passou a registrar *superávits* sucessivos na balança comercial e atraiu expressivos volumes de investimento externo, sustentando uma trajetória de crescimento que perdurou até a crise financeira global. Mesmo com a manutenção de fundamentos econômicos conservadores, o Brasil alcançou uma média de crescimento anual de 3,5% entre 2003 e 2006 (Carta Social e do Trabalho – n. 24. p. 28).

A percepção de insegurança em relação ao trabalho sofreu também alterações significativas ao longo dos anos 2000, sobretudo quando comparada ao panorama da década anterior³¹. Três aspectos fundamentais ajudam a caracterizar esse novo contexto: a redução da insegurança ocupacional, em decorrência da queda nas taxas de desemprego; a diminuição da incerteza sobre a renda, devido à elevação do salário médio e o fortalecimento dos vínculos trabalhistas formais, que contribuíram para maior estabilidade contratual. Essas transformações evidenciam um processo de fortalecimento do mercado de trabalho brasileiro, especialmente nos segmentos historicamente mais vulneráveis (Carta Social e do Trabalho – n. 33. p. 28).

Além do que, a redução do desemprego impactou diretamente a estrutura familiar, com o aumento do número de pessoas ocupadas por domicílio. Isso alterou os padrões de consumo, principalmente entre as camadas mais pobres da população, que passaram a

³¹ A percepção de insegurança no trabalho no Brasil passou por alterações importantes nos anos 2000, acompanhando a recuperação gradual da economia, a queda do desemprego e o crescimento da formalização dos vínculos empregatícios. Embora não haja uma métrica direta e amplamente consolidada sobre “insegurança percebida”, indicadores como o aumento da formalização do trabalho (com a criação de milhões de empregos com carteira assinada) e a valorização real do salário-mínimo contribuíram para reduzir essa sensação em relação à década anterior. Segundo estudos da Carta Social e do Trabalho (Ipea, 2010), a formalização e os ganhos reais de renda foram centrais para a melhoria das condições de vida dos trabalhadores. (Carta Social e do Trabalho – n. 33. p. 30).

direcionar parte de sua renda para áreas antes pouco acessíveis, como educação, saúde, cultura, lazer e serviços pessoais. Essa mudança não apenas melhorou o bem-estar das famílias, como também impulsionou o dinamismo econômico em setores tradicionalmente marginalizados. Contudo, embora os avanços tenham sido significativos, os efeitos poderiam ter sido ainda mais amplos caso houvesse maior investimento público em infraestrutura e políticas sociais. Apesar da melhora observada entre 2003 e 2008 na redução da precariedade do trabalho, cerca de 15 milhões de brasileiros ainda permaneciam sem acesso a ocupações que garantisse alguma forma de remuneração digna (Carta Social e do Trabalho – n. 33. p. 29).

Podemos ver que o cenário para a juventude no mercado de trabalho também apresentou mudanças importantes. Entre 2002 e 2005, o número de jovens de 16 a 24 anos com emprego formal cresceu 15,3%. Um dado notável foi a redução em cerca de 70% do trabalho doméstico entre os jovens, o que foi atribuído tanto à diminuição da oferta dessas vagas quanto a transformações culturais que levaram os jovens a buscarem ocupações mais alinhadas a outras perspectivas, ainda que com salários mais baixos. Apesar disso, a informalidade persistia: em 2005, aproximadamente metade dos jovens de 16 e 17 anos trabalhavam sem registro em carteira, e 30% não recebiam remuneração em dinheiro. Houve um número crescente de jovens, motivado por aspirações de consumo, exigências familiares ou mudanças nas expectativas, deixou a inatividade para buscar ocupação, o que ampliou a pressão sobre o mercado de trabalho. Contudo, esses jovens, na maioria de origem pobre, continuaram a ocupar postos de trabalho mais frágeis, com baixos salários e alta vulnerabilidade. A pequena elevação observada nos rendimentos não foi suficiente para alterar esse padrão estrutural, sendo necessário promover uma transformação mais profunda no modelo de remuneração e nas formas de inserção dessa juventude no mundo do trabalho (Carta Social e do Trabalho – n. 33. p. 29).

Esse período entre 2003 e 2010 também foi marcado por um crescimento econômico acompanhado de avanços na inclusão social. Mesmo diante dos impactos da crise financeira internacional de 2008, o Brasil conseguiu sustentar a expansão do emprego formal e dos rendimentos do trabalho³². Muitos trabalhadores que até então se encontravam à margem do

³² Durante os governos Lula (2003-2010), o Brasil enfrentou a turbulência da crise financeira global de 2008 com uma combinação de prudência macroeconômica e estímulos internos. O presidente chegou a minimizar os efeitos do colapso externo ao afirmar que, no Brasil, a crise seria apenas uma “marolinha” — uma metáfora que se tornou célebre e alvo de intenso debate. Em declaração registrada pelo *O Globo*, Lula afirmou: “Lá nos Estados Unidos e na Europa a crise é um tsunami. Aqui, se ela chegar, vai ser uma marolinha que não dá nem para esquivar”. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/lula-crise-tsunami-nos-eua-se-chegar-ao-brasil-sera-marolinha-3827410>. Acesso em: 31 de julho de 2025.

mercado formal passaram a ter acesso a postos com carteira assinada, enquanto grande parte da população de baixa renda experimentou aumentos salariais acima da inflação. A valorização do salário-mínimo teve papel central nesse processo, impactando diretamente os benefícios previdenciários e assistenciais, e contribuindo de forma decisiva para a redução da pobreza e da informalidade. A combinação entre crescimento do emprego, elevação dos salários e políticas sociais efetivas consolidou um processo de inclusão social mais amplo e sustentado. (Carta Social e do Trabalho – n. 33. p. 98).

Como podemos observar no Quadro 2, mesmo diante dos impactos da crise financeira internacional de 2008, o Brasil conseguiu sustentar a expansão do emprego formal e dos rendimentos do trabalho.

Quadro 2 – Crescimento do PIB e taxa de desemprego (%), 2000–2010

Ano	Crescimento do PIB (%)	Desemprego (% – média anual)
2000	4,3	7,1
2003	1,1	12,3
2006	4,0	10,0
2008	5,2	7,9
2009	-0,6	8,1
2010	7,5	6,7

Fonte: IBGE; PNAD Contínua; Banco Central.

Desse modo, ao final da primeira década de 2000, o mercado de trabalho brasileiro apresentava indicadores positivos e consistentes, demonstrando não apenas uma recuperação plena frente à crise internacional de 2008, mas também uma melhora substancial em relação ao cenário observado em 2003. Já em 2010, podíamos observar um crescimento expressivo da proporção de trabalhadores com carteira assinada, especialmente em empresas com mais de dez funcionários, estruturas mais organizadas, produtivas e que oferecem melhores condições de remuneração e benefícios (Carta Social e do Trabalho – n. 33. p. 98). Esse processo refletia o fortalecimento do segmento formal do mercado de trabalho, marcado pela ampliação da proteção social e pela maior institucionalização das relações de trabalho.

Um dos indicadores mais relevantes desse avanço foi o aumento no número de ocupados que contribuíam para institutos de previdência nas principais regiões metropolitanas

do país. Segundo os dados da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, esse contingente passou de pouco mais de 11 milhões, em 2002, para cerca de 16 milhões de trabalhadores em 2010. O crescimento da formalização e da contribuição previdenciária reforça a ideia de uma reestruturação positiva do mercado laboral brasileiro durante os dois mandatos do presidente Lula, consolidando uma fase de expansão com inclusão (Carta Social e do Trabalho – n. 24. p. 22).

O consumo ganhou destaque com a elevação da renda, impulsionada por fatores como o Bolsa Família, reajustes reais do salário-mínimo, negociações coletivas e aumento do emprego formal. Apesar da redução lenta dos juros reais, seu efeito, somado à renda, estimulou o consumo, como veremos a seguir.

3.2.1. *O consumo*

A partir de 2007, a economia brasileira passou a registrar um novo ciclo de aceleração, com taxas de crescimento mais robustas. Esse desempenho refletia, em grande medida, a elevação da renda e o crescente acesso ao crédito por parte das camadas mais pobres da população e da baixa classe média. A melhora da renda era impulsionada por diversos fatores convergentes: os efeitos redistributivos do Programa Bolsa Família, os reajustes reais do salário-mínimo, os ganhos obtidos nas negociações coletivas e a expansão do emprego formal. Ainda que a taxa real de juros apresentasse apenas uma redução gradual, seu efeito combinado com o aumento da renda contribuiu para estimular o consumo. Ao lado desse movimento, o dinamismo econômico também foi alimentado pelo aumento dos gastos públicos, pela retomada dos investimentos governamentais, com destaque para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e por um expressivo crescimento dos investimentos privados (Carta Social e do Trabalho – n. 24. p. 13).

Paralelamente a esse cenário, o salário-mínimo foi valorizado significativamente, resultado de uma articulação entre as centrais sindicais e o governo federal, que pactuaram uma política de reajuste real do piso nacional. A negociação entre o movimento sindical e representantes do governo culminou em uma elevação de mais de 50% no poder de compra do salário-mínimo no período compreendido entre 2003 e 2010. O valor passou de R\$200,00, em 2002, para R\$510,00 em 2010, representando um ganho real de aproximadamente 54%, já descontada a inflação.

Evolução do Salário Mínimo (2002-2010):

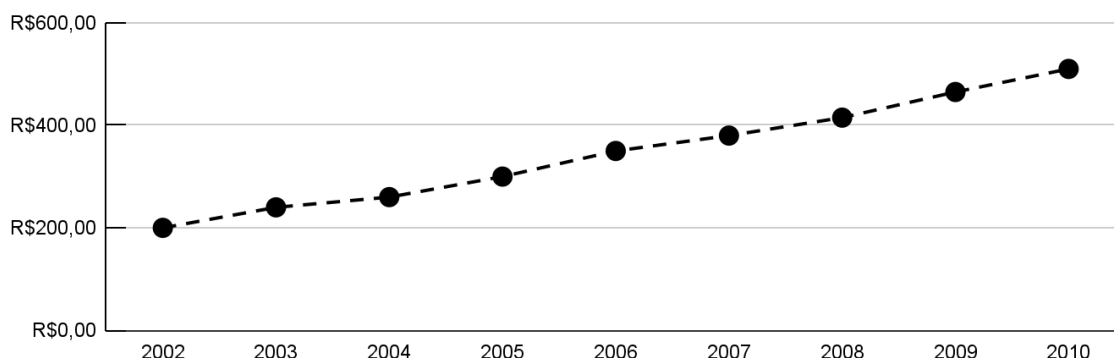


Gráfico 1 - Evolução do Salário-Mínimo (2002-2010)

Fonte: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/estudos-por-assunto/trabalho-previdencia-e-assistencia/et-09-2010-salario-minimo-e-contas-publicas>

Esse processo de valorização teve efeitos importantes sobre a massa real de rendimentos do trabalho, que cresceu 33,3% entre 2002 e 2009, contribuindo para o fortalecimento do mercado interno e para a redução das desigualdades de renda (Carta Social e do Trabalho – n. 24. p. 16).

Entre os anos de 2003 e 2009, o Brasil experimentou um crescimento significativo da renda per capita média, que passou de R\$478,00 para R\$630,00 mensais, em valores reais, ou seja, descontada a inflação e o crescimento populacional. Esse avanço, correspondente a uma taxa média de 4,72% ao ano, teve como principais vetores o fortalecimento das transferências sociais e os ganhos no mercado de trabalho. A fonte de renda que mais cresceu no período foi aquela oriunda de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, com uma expansão média de 12,9% ao ano. Na sequência, destacam-se os benefícios previdenciários atrelados ao salário-mínimo, cujo valor real aumentou em mais de 45% nesse intervalo, pressionando positivamente o valor dos benefícios e refletindo o crescimento da população idosa, em razão do envelhecimento demográfico (Neri, 2010, p. 53).

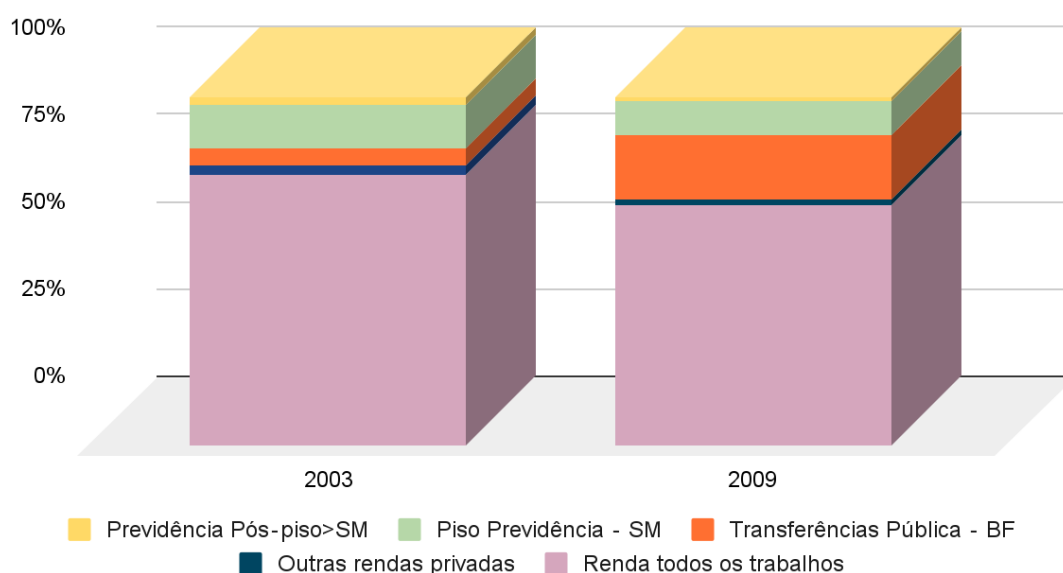
Por outro lado, os benefícios previdenciários acima do piso cresceram em ritmo inferior ao da renda média geral, revelando uma menor dinâmica redistributiva nesse segmento. Ainda assim, o rendimento do trabalho permaneceu como o principal componente da renda da população, representando cerca de 76% do total. Essa categoria de renda apresentou um crescimento médio de 4,61% ao ano, respondendo por mais de três quartos (75,3%) do ganho de renda agregado no período, o que aponta para um processo de melhoria

sustentada das condições de vida, ancorado não apenas nas transferências oficiais, mas também na expansão do emprego e da remuneração (NERI, 2010, p. 53).

No recorte específico da população de baixa renda, especialmente da chamada Classe E, definida segundo a linha média de pobreza do Centro de Políticas Sociais CPS, observou-se um aumento expressivo na participação das transferências sociais na composição da renda. A parcela da renda proveniente de programas como o Bolsa Família mais que triplicou nesse estrato: passou de 4,9% para 18,5%, refletindo o reposicionamento das políticas públicas de combate à pobreza nesse período (Neri, 2010, p. 53).

Gráfico 2 - Comparação da renda per capita da classe E

Renda Per capita da Classe E



Fonte: CPS/FGV baseado nos microdados da PNAD/ IBGE.

Esse panorama permite compreender como a análise da composição da renda por classe econômica se tornou um instrumento valioso para avaliar os impactos redistributivos das políticas públicas. No contexto da crise financeira internacional de 2008, por exemplo, medidas como a ampliação dos benefícios do Bolsa Família e de outras transferências não previdenciárias concentraram-se justamente sobre a classe E, cuja dependência dessas fontes de renda alcançava quase um quinto de seus proventos. Essa estratégia revelou-se eficaz para mitigar os efeitos regressivos da crise sobre os mais vulneráveis (Neri, 2010, p. 53).

O Brasil passou a vivenciar a partir de 2005, uma intensificação expressiva no consumo das famílias, impulsionada por uma reorientação na política econômica que priorizou a ampliação do crédito e o aumento dos gastos públicos. Essa inflexão teve reflexos diretos na dinâmica do consumo privado, cuja taxa de crescimento, que entre 2003 e 2006 se situava em uma média anual de 3,2%, acelerou-se para 5,7% ao ano entre 2007 e 2010 (Giambiagi, 2011, p. 223)

Assim, o avanço do consumo esteve ancorado em uma série de fatores interligados. A expansão dos programas de transferência de renda, a elevação real do salário-mínimo, o crescimento do emprego com carteira assinada e o aumento expressivo do crédito ao consumidor, especialmente na modalidade de crédito consignado, formaram um ambiente favorável ao fortalecimento da demanda interna. Tal conjuntura permitiu o surgimento de um processo de inclusão social baseado no consumo, em que o acesso a bens e serviços passou a representar não apenas um avanço material, mas também um símbolo de pertencimento a uma nova classe média emergente (Giambiagi, 2011, p. 230).

Porém, essa forma de inclusão revelou limites importantes: apesar do aumento da renda e do acesso ao crédito, grande parte da população continuou inserida em ocupações precárias, de baixa qualificação e alto grau de informalidade. A expansão do consumo foi, além disso, e em parte sustentada pelo endividamento das famílias e pela manutenção de um ciclo de crescimento econômico robusto, tornou o modelo vulnerável a choques externos ou à desaceleração da economia (Giambiagi, 2011, p. 230).

Essa expansão foi um dos principais motores do crescimento econômico brasileiro durante os anos 2000. Parte significativa desse avanço foi sustentada pelo aumento do crédito ao consumo e pelo consequente endividamento dos lares brasileiros, fenômeno que ganhou fôlego com o crescimento da oferta de crédito consignado, cartões e financiamentos. A ampliação da massa salarial e o otimismo gerado pela estabilidade econômica contribuíram para a popularização de bens duráveis e serviços antes inacessíveis a grande parte da população. Contudo, como aponta Fábio Giambiagi (2011, p. 230), esse modelo apresentava fragilidades importantes: sua sustentação dependia de um ciclo contínuo de crescimento econômico robusto e do controle da inflação. Dessa forma, o dinamismo do consumo mostrava-se vulnerável a choques externos ou a uma desaceleração da economia, como viria a ocorrer com mais intensidade nos anos seguintes. A valorização do consumo como indutor do crescimento, embora tenha promovido avanços na inclusão econômica, também expôs os

limites de um modelo pouco apoiado em aumentos sustentáveis de produtividade e investimento de longo prazo.

Diante desse quadro, soma-se às iniciativas voltadas à bancarização da população de baixa renda, que contribuíram para reforçar o ciclo de expansão do consumo, entre elas, destaca-se o papel da Caixa Econômica Federal, que entre 2003 e 2010 possibilitou o acesso de cerca de 11 milhões de brasileiros ao sistema bancário, por meio da Conta “CAIXA Fácil”, que dispensava comprovação de endereço ou de renda. Ao lado de programas como o Bolsa Família, essas medidas não apenas facilitaram o acesso ao crédito, mas também consolidaram o mercado interno como um dos pilares do crescimento econômico e da inclusão social no período. (SICSÚ, 2010)

Destarte, a intensificação do consumo nesse período foi acompanhada por um expressivo crescimento no acesso a bens duráveis e serviços, impulsionado tanto pelo aumento da renda quanto pelo crédito facilitado e políticas públicas de estímulo ao mercado interno. Um dos exemplos mais simbólicos dessa tendência foi o crescimento da frota de automóveis no país. Entre 2003 e 2008, o número de carros emplacados cresceu de forma consistente, com sucessivos recordes de vendas. Apesar da retração de cerca de 13% em 2009, reflexo da crise econômica global iniciada no ano anterior, o mercado brasileiro de veículos demonstrou resiliência, registrando seu maior volume de vendas em março de 2010, com 353,7 mil unidades comercializadas. Esse desempenho foi favorecido pela política de redução do IPI, iniciada em 2009 e mantida até o primeiro trimestre de 2010. As projeções da época colocavam o Brasil na quarta posição entre os maiores mercados automobilísticos do mundo, superando a Alemanha e aproximando-se do Japão (Neri, 2010. p. 106).

Outro indicador relevante da ascensão do consumo foi o aumento expressivo da mobilidade aérea. O número de passageiros embarcados passou de 33,5 milhões em 2003 para 56,2 milhões em 2008, representando um crescimento de 68,18% no período. Esse avanço foi puxado, sobretudo, pelo tráfego doméstico, que saltou de 29 milhões para 50,1 milhões de embarques, enquanto o tráfego internacional passou de 4,4 milhões para 6 milhões. Apesar de uma leve retração em 2006 no setor internacional, a tendência de alta permaneceu sólida até o final da década (Neri, 2010. p. 106).

O uso de cartões de crédito e débito também passou por uma “revolução”. Em 2000, o Brasil contabilizava pouco mais de 28 milhões de cartões de crédito, já em 2010, esse número saltou para 153 milhões, um aumento de quase 439%. No mesmo período, os cartões de débito cresceram de 48 milhões para 249 milhões, representando um aumento de 418%.

Considerando todas as categorias (crédito, débito e rede/loja), o total de cartões no país saltou de 118 milhões, em 2000, para mais de 628 milhões em 2010 (Quadro 3), refletindo a intensa bancarização e digitalização das transações financeiras no país (Neri, 2010, p. 107). Mais do que um dado quantitativo, esse fenômeno expressa o avanço da financeirização das famílias brasileiras. O consumo passou a ser viabilizado, em grande medida, por instrumentos financeiros, como cartões e crédito consignado, tornando o acesso ao mercado cada vez mais dependente de relações com o sistema bancário. Ao mesmo tempo em que permitiu ampliar o consumo e integrar milhões ao circuito econômico formal, também criou uma forma de vulnerabilidade, baseada na dívida e na oscilação das condições macroeconômicas.

Quadro 3 – Expansão do número de cartões no Brasil, 2000–2010

Tipo de Cartão	2000 (milhões)	2010 (milhões)	Variação (%)
Crédito	28	153	+439%
Débito	48	249	+418%
Total (inclui loja)	118	628	+432%

Fonte: Neri. *A nova classe média: o lado brilhante da base da pirâmide*. FGV/CPS, 2010, p. 107.

Esse novo padrão de consumo se reflete diretamente na ascensão da chamada “nova classe média”³³. Em 2009, a Classe C, composta por cerca de 94,9 milhões de brasileiros, passou a representar mais da metade da população (50,5%). Não apenas ganhou relevância política, mas também se tornou economicamente dominante. Em 2009, essa classe foi responsável por 46,2% do poder de compra do país, superando as classes A e B, que somadas concentravam 44,1% da renda nacional. As classes D e E, por sua vez, viram sua participação no consumo despencar de 19,8% em 1994, logo antes do Plano Real, para apenas 9,7% (Neri, 2010, p. 86).

³³ O conceito de “nova classe média” foi popularizado no Brasil especialmente após 2008, com estudos conduzidos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), notadamente por Marcelo Neri. Segundo ele, e como mostramos na nota 25 deste trabalho, essa nova classe emergente é composta por famílias com renda domiciliar per capita entre R\$291 e R\$1.019 (valores da época), que passaram a ter acesso a bens de consumo duráveis, serviços financeiros e mobilidade social. O conceito gerou controvérsia, pois se baseava exclusivamente em critérios de renda, sem considerar outras dimensões sociais como segurança no emprego, escolaridade ou acesso a direitos. Diversos autores e instituições criticaram a simplificação e os limites analíticos da categoria.

A pesquisa, já citada aqui, conduzida por Neri (2010) introduz uma abordagem inovadora ao analisar, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a evolução dos estoques de ativos das famílias brasileiras, permitindo uma leitura abrangente dos padrões de vida alcançados ao longo da década. A análise é estruturada a partir de duas perspectivas complementares: a do consumidor e a do produtor. (Neri, 2010. p. 55). A primeira, avalia o potencial de consumo das famílias por meio do acesso a bens duráveis, como televisão e freezer, da disponibilidade de serviços públicos essenciais, como coleta de lixo e saneamento, das condições habitacionais, incluindo número de cômodos, banheiros e a existência de financiamento, bem como da composição familiar. Já sob a ótica do produtor, o foco se volta para a capacidade de geração de renda, observando a inserção produtiva dos membros do domicílio, o nível educacional, e os investimentos em capital físico (como contribuição à previdência pública ou privada e acesso a tecnologias da informação), capital humano (a exemplo da frequência escolar dos filhos em instituições públicas ou privadas) e capital social. (Neri, 2010. p. 55).

A comparação entre essas duas dimensões, o consumo e a produção, oferece uma leitura simbólica inspirada na fábula de La Fontaine, distinguindo entre “cigarras” e “formigas” na sociedade brasileira. Os dados apontam que, entre os anos analisados, a capacidade de geração de renda dos domicílios apresentou um avanço de 31%, enquanto o potencial de consumo aumentou 21%, revelando uma trajetória de ascensão social sustentada tanto pelo acesso ampliado ao consumo quanto pela melhoria das condições produtivas das famílias. (Neri, 2010. p. 55).

Dessa forma, o crescimento da renda, o aumento do emprego formal e a ampliação do acesso ao crédito contribuíram para uma significativa elevação do consumo das famílias brasileiras na primeira década dos anos 2000. Esse processo, entretanto, esteve fortemente atrelado à lógica da financeirização e ao endividamento, evidenciando os limites de um modelo de inclusão sustentado pelo mercado. Embora tenha promovido ganhos materiais relevantes, especialmente entre as camadas mais pobres, essa dinâmica não foi suficiente, por si só, para enfrentar as desigualdades estruturais do país.

Nesse sentido, é necessário compreender o papel desempenhado pelas políticas sociais, sobretudo os programas de transferência de renda e as ações voltadas à educação e saúde no esforço de redução das desigualdades no Brasil contemporâneo, como será discutido no próximo tópico.

3.3. ENTRE A ESTABILIDADE E OS DESAFIOS DA JUSTIÇA SOCIAL: BALANÇO CRÍTICO DO LEGADO DO PLANO REAL

Aqui serão analisadas as principais políticas sociais implementadas no Brasil entre 2003 e 2010, com destaque para os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, e as ações voltadas à educação, saúde e previdência social. O objetivo é compreender de que forma essas políticas contribuíram para a redução das desigualdades de renda e para a melhoria das condições de vida da população mais pobre. Também será discutido o papel do Estado como indutor do desenvolvimento social nesse período e os limites encontrados por essas políticas diante da estrutura socioeconômica brasileira.

A partir da estabilização promovida pelo Plano Real, o Brasil passou a operar sob a lógica de um modelo de desenvolvimento fortemente subordinado aos fluxos internacionais de capital e à abertura comercial. O projeto neoliberal implementado ao longo da década de 1990, conforme já discutido nos capítulos anteriores, especialmente na análise do Consenso de Washington e das reformas promovidas nos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso, foi com detalhes e adaptações, mantido pelos governos subsequentes. Ainda que políticas sociais compensatórias tenham suavizado parte dos impactos sociais mais severos, a desigualdade estrutural e a concentração de renda seguiram como marcas persistentes do modelo adotado (Carcanholo, 2010, p. 117).

Durante os anos 2000, sobretudo nos dois mandatos do presidente Lula, houve notável expansão do consumo popular, crescimento expressivo do emprego formal e valorização real do salário-mínimo. Contudo, esses avanços ocorreram em um contexto de dependência do dinamismo externo, baseado na entrada de capitais voláteis e na demanda internacional por commodities. O aumento da renda *per capita*, a redução do índice de Gini e o surgimento da chamada “nova classe média” representaram conquistas relevantes, mas que não alteraram substancialmente a estrutura do mercado de trabalho, ainda caracterizado pela informalidade, baixa qualificação e segmentação. Os limites da redistribuição promovida via mercado, associados à ausência de reformas estruturais, como a tributária e a educacional, impediram que se promovesse uma ruptura efetiva com os mecanismos históricos de reprodução da desigualdade. Como sintetiza Carcanholo (2010, p. 118), trata-se de um modelo de inclusão restrita, no qual a estabilidade macroeconômica foi assegurada, mas sem romper com a lógica da exclusão.

Mesmo com a ascensão simbólica dessa “nova classe média” e com a ampliação do acesso a bens de consumo duráveis, o Brasil encerrava a primeira década do século XXI ainda profundamente marcado por desigualdades, que vão se acirrar e retroceder nos anos seguintes, principalmente após o Golpe de 2016, com o governo Temer e Bolsonaro, a despeito de uma pandemia. A concentração fundiária, o predomínio do capital financeiro e o acesso desigual à educação de qualidade mantinham intacta uma estrutura de privilégios de longa duração. Como observa Giambiagi, “em 2010, o país seguia com desafios semelhantes aos de 1995” (Giambiagi, 2011, p. 233), a exemplo da insuficiente taxa de investimento, da baixa poupança doméstica e de uma competitividade limitada da economia nacional, elementos que voltavam a alimentar desequilíbrios externos e déficits em contracorrente. Apesar dos avanços conquistados entre 2003 e 2010, o Brasil chegava ao pós-Lula com problemas estruturais semelhantes aos do período imediatamente posterior ao Plano Real, evidenciando as limitações de um modelo que estabilizou preços, mas não reconfigurou as bases do desenvolvimento nacional.

Mesmo com os ganhos relevantes para as camadas populares, como o aumento real da renda, a formalização do trabalho e o maior acesso ao crédito, o período entre 2003 e 2010 consolidou uma forma de inclusão social ancorada principalmente no consumo. Essa estratégia, embora eficaz em curto prazo, sustentou-se sobre uma base produtiva pouco transformada e sobre um mercado de trabalho que seguiu segmentado e frágil. Como demonstrado por Neri (2010), a renda do trabalho foi responsável por mais de 75% do crescimento da renda média per capita no período entre 2003 e 2009, mas esse crescimento foi altamente dependente dos reajustes do salário-mínimo e da geração de empregos de baixa qualificação. A estrutura produtiva nacional permaneceu concentrada em setores de baixa complexidade tecnológica, com pouca inovação e baixa mobilidade social ascendente. Com isso, os avanços sociais se mostraram significativos, mas limitados, revelando que, apesar da estabilidade econômica e das políticas de redistribuição focalizadas, o país não superou os entraves estruturais à igualdade de oportunidades.

E para encerrar a análise dos impactos do Plano Real nas políticas sociais e na desigualdade requer reconhecer que, apesar dos avanços econômicos, sob a perspectiva do crescimento e sociais observados entre 1994 e 2010, os limites estruturais do modelo adotado ao longo desse período permaneceram fortemente presentes. O Plano Real não pode ser compreendido apenas pelos seus resultados imediatos, o controle da inflação e o crescimento do consumo, mas deve ser analisado também à luz das escolhas políticas que o sustentaram.

Como aponta Carlos Rodrigues e Vanessa Jurgenfeld (2025), a estabilidade econômica foi garantida por meio de uma combinação de juros elevados, âncora cambial e forte dependência do capital externo, o que contribuiu para a reprimarização da economia, a desindustrialização e a limitação da capacidade do Estado em promover investimentos de longo prazo. Nesse sentido, a valorização do Plano Real enquanto um símbolo de modernização e racionalidade técnica escondeu os custos sociais de um projeto que, em grande medida, se baseou na contenção do gasto público, na submissão à lógica do mercado e na manutenção das desigualdades estruturais do país.

O sucesso da política de estabilização acabou por legitimar a hegemonia de um discurso que colocava o controle fiscal acima de qualquer outra prioridade, mesmo quando os dados sociais clamavam por uma ampliação dos investimentos públicos. A própria ascensão da chamada “nova classe média”, amplamente celebrada na época, não foi acompanhada por transformações estruturais profundas no mercado de trabalho, no sistema tributário ou na oferta de serviços públicos de qualidade. Por isso, o verdadeiro desafio para além do Plano Real foi a construção de um projeto de desenvolvimento que fosse capaz de unir a estabilidade econômica, soberania nacional e justiça social, superando a lógica liberal que sustentou a transição dos anos 1990 e foi, em grande medida, continuada na década seguinte (Rodrigues; Jurgenfeld, 2025. p. 20). Esse é o debate que permanece, especialmente diante das crises recentes que abalaram os fundamentos do próprio modelo estabelecido no pós-Real.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A exposição que se seguiu nos três capítulos que compõem este trabalho tentou demonstrar que o Plano Real foi, ao mesmo tempo, uma resposta tecnicamente eficaz à hiperinflação dos anos 1980 e início dos anos 1990 e um marco político-ideológico de consolidação do projeto neoliberal no Brasil. Sua concepção, ainda durante o governo Itamar Franco, e posterior execução nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, representam uma mudança de direção na história econômica nacional, redefinindo o papel do Estado, das políticas públicas e das prioridades macroeconômicas.

Ao controlar a inflação e estabilizar a moeda, o Plano Real promoveu uma importante conquista social, sobretudo para as camadas mais pobres da população, severamente penalizadas pelos anos de hiperinflação. Contudo, o modelo também perpetuou as contradições estruturais: juros elevados, desindustrialização, baixo nível de investimento

público e uma sobrevalorização cambial que comprometeu a competitividade da economia brasileira.

Essas contradições se intensificaram ao longo dos anos 2000, quando, sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, o país manteve os pilares macroeconômicos do Plano Real: *superávit* primário, câmbio flutuante e metas de inflação, porém buscou incorporar um novo componente distributivo, via políticas sociais e valorização real do salário-mínimo. O resultado foi um crescimento sustentado do consumo e da formalização do mercado de trabalho, mas também o aprofundamento da financeirização das famílias e o risco de vulnerabilidade diante de choques externos.

Ao final, este trabalho intentou explicitar o contraditório legado do Plano Real, embora ele tenha sido responsável por um dos mais importantes ciclos de estabilidade econômica da história recente, ele não pode ser celebrado com entusiasmo, pois, ao priorizar o equilíbrio fiscal e a confiança dos mercados, o modelo restringiu o espaço para estratégias mais ousadas de desenvolvimento, mantendo o país preso a um padrão de crescimento desigual e excludente. Por isso, o Plano Real deve ser compreendido não apenas como um instrumento técnico de combate à inflação, mas como um projeto político de longo prazo, cujos efeitos continuam moldando os caminhos da economia brasileira até os dias atuais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do período FHC e os Desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Rev. Sociol. Polít. Curitiba, n. 24, 2005.

ALMEIDA, C. O. D.; BACHA, C. J. C. Evolução da política cambial e da taxa de câmbio no Brasil, 1961-1997. *PESQUISA & DEBATE*, São Paulo, v. 10, n. número 2, p. 5-29, 1999.

ARIDA, Persio; RESENDE, André Lara; ROZENWURCEL, Guillermo & BRUNO, Michael. *Inflação Zero - Brasil, Argentina e Israel*. Paz e Terra Economia, 13ª edição, 1986.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 14, n. 3, 2000.

BACHA, Edmar. Erros do Cruzado custaram 10 anos, Edmar Bacha. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 27 fev. 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u105583.shtml>. Acesso em: 02 de agosto de 2025.

BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira; RANGEL, Armênio de Souza. *O Brasil no Plano Brady: Avaliação de alguns aspectos do acordo de 1994*, 1995.

BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington. A Visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo, 1994.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. *O Senhor e o Unicórnio. A Economia dos anos 80*. Editora Brasiliense, 1984

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos dias de hoje*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A macroeconomia da estagnação: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994*. São Paulo: Editora 34, 2007.

CARCANHOLO, Marcelo. *Crítica à razão neoliberal*. São Paulo: Instituto Lukács, 2010.

CARVALHO, C. E. As origens e a gênese do Plano Collor. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 16, p. 101-134, jan.-abr. 2006.

CASTRO, Antônio Barros de. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CASTRO, Jorge Abrahão de; MENEZES, Raul Miranda. *Avanços e limites na gestão da política federal de ensino fundamental nos anos 1990*. Brasília: IPEA, 2003. Texto para discussão n. 947.

CASTRO, Lavínia Barros. *Economia Brasileira Contemporânea (1945 - 2010)*. II edição. CAMPUS, 2011, Capítulos 5 e 6.

CEPAL – Comissão Econômica Para A América Latina E O Caribe. Sobre a CEPAL. Santiago do Chile: CEPAL, 2024. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/sobre>. Acesso em: 18 jul. 2025.

Carta Social e do Trabalho – n. 24. Desigualdade e crise global: os dilemas do crescimento com inclusão. Unicamp, 2013.

Carta Social e do Trabalho – n. 33. Trabalho, rendimento e desigualdade: uma trajetória de mudanças. Unicamp, 2016.

DALLAGNOL, Raquel. Discursos e ações acerca da qualidade da educação: o governo Fernando Henrique Cardoso e a influência internacional. Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, 2022.

FRANCO, Gustavo. O Plano Real e a URV, Fundamentos da Reforma Monetária de 1993-94, 1995.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. Educação e Sociedade, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

GIAMBIAGI, Fabio. Economia Brasileira Contemporânea (1945 - 2010). II edição, CAMPUS, 2011, Capítulos 5 e 6.

GRAZIANO, Xico. Semeando o Futuro: 80 Medidas Estruturantes do Governo FHC. São Paulo, 2011. Disponível em: <https://fundacaofhc.org.br/files/pdf/80-medidas-estruturantes-governo-fhc.pdf>. Acesso em 31 de julho de 2025.

HARVEY, David. O Neoliberalismo, história e implicações, Edições Loyola, 2008.

INFOMONEY. Um ano de governo Lula: o que 2003 deixou de legado para a economia e política. InfoMoney, 27 dez. 2003. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/um-ano-de-governo-lula-o-que-2003-deixou-de-legado-para-a-economia-e-politica/>. Acesso em: 18 jul. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Séries históricas de indicadores econômicos: Inflação e Câmbio – Brasil*. Brasília: IPEADATA, 2024. Disponível em: <https://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?module=m&serid=1410807112&oper=vie> w .

LESSA, Carlos. A Conjuntura Econômica Brasileira: 1974-1976. Visão Crítica do II Plano Nacional de Desenvolvimento. 1977.

MODIANO, Eduardo. A Ópera dos Três Cruzados: 1985-1989, Capítulo 13, 2011.

NERI, Marcelo Côrtes. A Nova Classe Média: o lado brilhante dos pobres. Rio de Janeiro: FGV/ CPS, 2010.

NERI, Marcelo. A nova classe média: o lado brilhante dos pobres. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

O GLOBO. Lula: crise é tsunami nos EUA; se chegar ao Brasil, será marolinha. Rio de Janeiro, 29 out. 2008. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/lula-crise-tsunami-nos-eua-se-chegar-ao-brasil-sera-marolinha-3827410>. Acesso em: 18 jul. 2025.

PAES DE BARROS, Ricardo; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. O papel das políticas públicas na queda recente da desigualdade de renda. In: Revista Econômica, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, 2007.

ROCHA, Sonia. Pobreza e desigualdade no Brasil: o que sabemos? Rio de Janeiro: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), 2006.

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes; JURGENFELD, Vanessa Follmann. Plano Real: uma crítica aos saudosistas do período FHC. Revista Fórum 21, 2021. Disponível em: https://enep.sep.org.br/uploads/730_1741878919_Artigo_Plano_Real_Identicado_pdf_ide.pdf. Acesso em: 25 de julho de 2025.

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. A gênese do neoliberalismo no Brasil: uma análise dos ajustes da SEST. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2020. Economia e Sociedade, Campinas, v. 31, n. 3

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. Imperialismo e Empresa Estatal no Capitalismo Dependente Brasileiro (1956-1998). Tese de doutorado, IE/Unicamp, 2017.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. Política educacional. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SICSÚ, João. Governos Lula: a era do consumo. Relatório da Administração e Demonstrações Financeiras Consolidadas. Caixa Econômica Federal, 2010.

TAVARES, Conceição & JOSÉ, Carlos Assis. O Grande Salto para o Caos. 2ª edição. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editos, 1985.

VIEIRA, Sofia Lerche. Política Educacional em Tempos de Transição (1985-1995). Brasília: Liber Livro, 2008.

WERNECK, Rogério. O papel crucial da PUC-Rio na elaboração do Plano Real. Estadão, 11 abr. 2024. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/rogerio-werneck/papel-crucial-puc-rio-plano-real/>. Acesso em: 25 de julho de 2025.

ANEXO

Figura 01 - Placa no mercado sobre falta de produtos.



Fonte/Site: O Globo — https://acervo.oglobo.globo.com/incoming/9246183-517-591/imagemHorizontalFotogaleria/2005-049174-_19860314.jpg

Figura 02 - Imagem com as prateleiras vazias.



Fonte/Site: UOL Conteúdo —

https://conteudo.imguol.com.br/c/noticias/96/2018/10/01/11mar1986-consumidora-passa-por-prateleiras-vazias-em-supermercado-da-capitalem-1986-para-conter-a-hiperinflacao-o-ministro-da-fazenda-do-governo-de-jose-sarney-dilson-funaro-lancou-o-plano-1538404972837_v2_450x800.jpg

Figura 03 - Homem precificando produtos.



Fonte/Site: VEJA (Editora Abril) — <https://veja.abril.com.br/wp-content/uploads/2023/06/REMARCAC%CC%A7AO-DE-PREC%CC%A7OS-1.jpg.jpg?quality=70&strip=info&w=720&crop=1>

Figura 04 - Jornal do Plano Econômico sobre a chegada do real

PLANO ECONÔMICO

Já está tudo pronto para chegada do real

Amanhã o país vai viver a maior troca de moedas já feita em sua história

CIDA DAMASCO
Agência RBS

Porto Alegre
- O Brasil desencana amanhã a maior e mais complexa operação de troca de moedas da história de todos os países. Ontem, já haviam desembarcado nos cofres dos bancos aproximadamente R\$ 8 bilhões e mais R\$ 2 bilhões deverão chegar até amanhã. Só no estado, R\$ 321 milhões deverão ser distribuídos na arrancada do plano e R\$ 452 milhões ficarão sob a guarda do Banco Central.

O plano de estabilização, montado por Fernando Henrique e depois conduzido pelo ministro Rubens Ricupero, tem fôlego suficiente para permitir uma travessia razoavelmente tranquila até o próximo governo. Mas, para mostrar resultados duradouros e consistentes, o novo presidente da República terá de providenciar medidas complementares. Reformas estruturais, centralizadas no inchado e ineficiente setor público, são indispensáveis para impedir a volta da inflação a curto prazo.

ECONOMIA

17

Quinta-feira
30 de junho
de 1994

Ricupero: travessia tranquila até próximo governo

FAÇA A CONTA CERTA

R\$ 0,01	CR\$ 27,50
R\$ 0,05	CR\$ 135,50
R\$ 0,10	CR\$ 275,00
R\$ 0,50	CR\$ 1.375,00
R\$ 1,00	CR\$ 2.750,00
R\$ 5,00	CR\$ 13.750,00
R\$ 10,00	CR\$ 27.500,00
R\$ 50,00	CR\$ 137.500,00
R\$ 100,00	CR\$ 275.000,00

Combustível está mais caro hoje

Caxias do Sul - Os combustíveis tiveram seus preços reajustados mais uma vez desde a zero hora de hoje. A gasolina comum custa hoje CR\$ 1.480 e a aditivada CR\$ 1.510 cada litro. O álcool comum passou para CR\$ 1.170 e o aditivado para CR\$ 1.200 o litro, enquanto o diesel comum está custando CR\$ 911 e o aditivado CR\$ 934. O percentual de aumento para Caxias do Sul foi de 4,02%, um pouco superior à média nacional, que ficou em 3,89%. A diferença se deve ao custo do transporte dos combustíveis até a Serra gaúcha. Este foi último reajuste de junho.

Fonte/Site: Senado Federal — <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/antes-do-plano-real-inflacao-no-brasil-chegou-a-2-500-ao-ano/materia-ricupero/@@images/imagem>

Figura 05 - Jornal do Correio do Povo sobre a chegada do real.



Fonte/Site: Correio do Povo —

<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/cidades/30-anos-do-plano-real-veja-como-o-correio-do-povo-noticiou-a-troca-de-moeda-1.1507197>

Figura 06 - Porta de loja com faixa sobre URV.



Fonte/Site: UOL Conteúdo https://conteudo.imguol.com.br/c/noticias/c0/2019/07/01/plano-real---loja-arapua-com-crediario-em-urv-1561988898564_v2_900x506.jpg

Figura 07 - Produtos com placa de conversão nas prateleiras.



Fonte/Site: Instituto para Desenvolvimento do Varejo (IDV) — <https://www.idv.org.br/wp-content/uploads/2021/10/precos-altos-80s-hiperinflacao-min.jpg>

Figura 08 - Placa com aviso de recebimento de URV.



Fonte/Site: UOL Fotografia —
https://f.i.uol.com.br/fotografia/2024/06/17/1718593324666fa72ca6c1e_1718593324_3x2_rt.jpg

Figura 09 - Mulheres conferindo tabela de preços do governo.



Fonte/Site: Prodigio Educação —

<https://content.prodigioeducacao.com/prodigio/upload/1ab300cd-9f94-434d-959a-ac9c1f6adaff.png>

Figura 10 - Estabelecimento interditado por cometer altos preços.



Fonte/Site: LinkedIn Media —

https://media.licdn.com/dms/image/v2/D4D12AQH56CSokJj34w/article-cover_image-shrink_600_2000/article-cover_image-shrink_600_2000/0/1726841716590?e=2147483647&v=beta&t=F0wlEq_hxMgagajqtajyYxm13T5txmMaFbr_xhDzAWo

Figura 11. Cédula 1.000 Cruzeiros Reais.



Fonte/Site: Banco Central do Brasil <https://www.bcb.gov.br/cedulasemoedas/cedulasemitidas>

Figura 12. Cédula 100 Cruzados.



Fonte/Site: Banco Central do Brasil <https://www.bcb.gov.br/cedulasemoedas/cedulasemitidas>

Figura 13. Cédula 1.000 Cruzeiros



Fonte/Site: Banco Central do Brasil <https://www.bcb.gov.br/cedulasemoedas/cedulasemitidas>

Figura 14. Cédula 50 Cruzados Novos.



Fonte/Site: Banco Central do Brasil <https://www.bcb.gov.br/cedulasemoedas/cedulasemitidas>

Figura 15. Cédula 1 Real.



Fonte/Site: Banco Central do Brasil
<https://www.bcb.gov.br/cedulasemoedas/cedulasemitidas>